

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Elżbieta Malinowska-Misiąg (red.), „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”

**Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie,
Warszawa 2016, ISBN 978-83-8030-073-6, ss. 135.**

Jawność i przejrzystość to niewątpliwie fundamenty, na których powinny opierać się finanse publiczne każdego współczesnego, demokratycznego państwa. Zgodzić należy się z autorami recenzowanego opracowania, że „kwestia jawności i przejrzystości finansów publicznych pozostaje ciągle niedoceniana w naszym kraju. Mimo wielokrotnie powtarzanych postulatów, mających na celu zwiększenie jej zakresu, praktyka często zmierzała w przeciwnym kierunku” (s. 8)¹.

¹ Na płaszczyźnie prawnej w większości publikacji, które zawierają rozważania nt. zasad budżetowych, wymienia się zasadę jawności, natomiast zasadę przejrzystości – wyjątkowo. Obie te zasady wyróżnia np. A. Borodo (*Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 24). Z kolei w odniesieniu do budżetu unijnego C. Kosikowski (*Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz–Warszawa 2008, s. 113) wymienia zasadę przejrzystości, natomiast nie wymienia zasady jawności. Obie zasady zaś wyróżniono i szczegółowo przeanalizowano w: R. Bucholski, *Zasada jawności i przejrzystości fi-*

Recenzowana monografia składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia, bibliografii i spisów (tabel, wykresów i schematów); jest ona wynikiem badań przeprowadzonych w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Za interesujące i wartościowe uznać należy to, że autorzy analizują problematykę jawności i przejrzystości finansów publicznych z perspektywy ekonomicznej, ale jednocześnie obszernie odwołują się do regulacji prawnych.

Pierwszy rozdział („Wprowadzenie do problematyki jawności i przejrzystości finansów publicznych”) dotyczy zagadnień związanych z kluczowymi dla recenzowanej monografii pojęciami. Zaprezentowano definicje pojęcia przejrzystości (w tym: przejrzystości fiskalnej) i wskazano różne jej wymiary. Odwołano się także do rozumienia przejrzystości w brytyjskim *The Code for Fiscal Stability* z 1998 r. Przytoczono również definicję pojęcia węższego, tj. przejrzystości budżetu (*budget transparency*); przedstawiona została też definicja pojęcia „jawność finansów publicznych”. W drugiej części tego rozdziału tytułowa problematyka została odniesiona do teorii ekonomicznych. Za szczególnie interesujące uznać należy przytoczone przykłady (dotyczące Grecji i Polski), ilustrujące zagadnienia jawności i przejrzystości wg teorii hazardu moralnego. W kontekście Grecji stwierdzono, że prowadzono tam nieodpowiedzialną politykę budżetową, która nie liczyła się z rzeczywistymi możliwościami gospodarki, czego skutkiem była katastrofa ekonomiczna. „Po części podobne sytuacje spotkać można także w Polsce. To tu często ma się do czynienia z sytuacjami, w których duże krajowe firmy o znacznej sile oddziaływania na rządzących wywierają presję, by osiągnąć dla siebie korzystne rozwiązania, takie jak długoterminowe gwarancje zatrudnienia i płac niezależne od swoich wyników ekonomicznych. Konsekwencją są jednak wysokie koszty generowane dla reszty społeczeństwa, np. poprzez wyższe ceny” (s. 22). Mimo że dokonano analizy kluczowych dla monografii pojęć w odniesieniu do teorii ekonomicznych, to sposób prezentacji jest

nansów publicznych – ewolucja regulacji prawnych i stan obecny, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 35–45.

na tyle jasny, że czytelnik niemający wykształcenia ekonomicznego nie ma większych problemów z rozumieniem tekstu.

Ostatni fragment I rozdziału zawiera przegląd literatury. Analizy pojęć przejrzystości fiskalnej/budżetowej (*fiscal/budget transparency*) oraz jawności/otwartości budżetu (*open budget*) autorzy poszukiwali nie tylko w literaturze polskiej, ale również obcojęzycznej. Bogaty wybór literatury to w większości opracowania ekonomiczne. Wyłączenie z analizy opracowań prawniczych byłoby zarzutem („Poniższa analiza nie obejmuje także opracowań o charakterze komentarzy do obowiązującego ustawodawstwa w zakresie jawności i przejrzystości finansów publicznych”, s. 25), gdyby nie to, że jednak kilka publikacji tego typu znalazło się w punkcie pt. Literatura polska (np. C. Kosikowskiego), a ponadto analizy o charakterze normatywnym zostały umieszczone w rozdziale II. Spośród wszystkich przedstawionych poglądów dotyczących jawności i przejrzystości za najbardziej interesujące uznać należy to (J. Alt, D.D. Lassen i J. Wehner): „Sztuczkami fiskalnymi (*fiscal gimmickry*) nazywane są działania rządów mające na celu podkoloryzowanie swoich statystyk w ramach finansów publicznych (w szczególności w odniesieniu do równowagi budżetowej i zadłużenia) poprzez działania, które nie mają rzeczywistego lub merytorycznego wpływu na stan finansów publicznych.” Tego typu *fiscal gimmickry* nie są obce i polskim realiom, choćby w zakresie dotyczącym finansów publicznych związanych z ubezpieczeniami społecznymi².

Drugi rozdział („Standardy i regulacje prawne”) składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono standardy i najlepsze praktyki w zakresie jawności i przejrzystości finansów publicznych, które opracowały instytucje zagraniczne, a w drugiej – dokonano analizy polskiego ustawodawstwa.

² Np. zagadnienie finansowania skutków reformy emerytalnej środkami z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa poprzez przekazywanie do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych *de facto* wpływów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych – zob. szerzej: J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014, s. 220–227 i cyt. tam literatura.

Omawiając międzynarodowe standardy jawności i przejrzystości finansów publicznych, przeanalizowano m.in. Program PETA, Kodeks Dobrych Praktyk Przejrzystości Fiskalnej (opublikowany w 1998 r. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy), standardy OECD czy ONZ. W kontekście Kodeksu MFW zauważono, że w okresie kryzysu finansowego (zapoczątkowanego w 2007 r.) ujawniły się słabości tej regulacji, co stało się pretekstem do prac nad nowym Kodeksem Przejrzystości Fiskalnej (autorzy szczegółowo przeanalizowano strukturę tego dokumentu). Ta część opracowania jest o tyle wartościowa, że podobne standardy w Polsce w zasadzie nie zostały dotąd wypracowane.

Analizy polskiego ustawodawstwa dotyczącego jawności i przejrzystości finansów publicznych autorzy słusznie rozpoczęli od Konstytucji RP, przyjmując, że kluczowy dla omawianych zagadnień jest art. 61. W dalszej kolejności wskazano na regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, a w zasadzie w ustawach o finansach publicznych, bo odniesiono się nie tylko do aktualnej (z 2009 r.), ale też wcześniejszych, tj. z 1998 r. i 2005 r. Analizując poszczególne przepisy, autorzy nie ograniczyli się do ich wymienienia, ale też poddali je twórczej krytyce.

Duże znaczenie dla jawności i przejrzystości finansów publicznych mają nie tylko akty prawne dotyczące problematyki finansowej. Autorzy recenzowanej monografii trafnie zwrócili uwagę na istotną rolę ustawy o dostępie do informacji publicznej (z 2001 r.). Wskazali, że jedną z najpopularniejszych form udostępniania informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Według autorów praktyka funkcjonowania BIP-u odbiega od teoretycznych założeń: „Jak wspomniano, różny bywa zakres danych tam zamieszczonych. Niejednokrotnie ich niekompletność lub ogólnikowość powoduje konieczność dopytywania o informacje bardziej szczegółowe” (s. 62)³.

³ Na niedbałość Biuletynów Informacji Publicznej zwracano już uwagę w literaturze – np. M. Jurczuk, R. Kwaśniewski, *Biuletyn Informacji Publicznej w JST – realny dostęp do informacji publicznej czy zło konieczne?*, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Włocławek 2015, s. 113–136.

Trzeci rozdział opracowania poświęcono ocenie jawności i przejrzystości finansów publicznych w Polsce. Jak wskazali autorzy, analiza „(...) nie jest statyczna – zbadano, jak Polska dostosowała się (lub nie dostosowała się) do powszechnie uznawanych standardów na przestrzeni ostatnich 15 lat” (s. 67). W pierwszej części tego rozdziału przedstawiono ocenę Polski przez instytucje zewnętrzne (Międzynarodowy Fundusz Walutowy i International Budget Partnership), w drugiej – ewolucję i stan obecny jawności i przejrzystości finansów publicznych.

W zakresie oceny dokonanej przez instytucje zewnętrzne można przyjąć, że mają one charakter fachowy i obiektywny. I tak np. MFW zwrócił uwagę na „pewne niejasności co do fiskalnego charakteru niektórych funduszy pozabudżetowych i agencji rządowych” (s. 68) czy też „na konieczność unikania kreatywnych procedur księgowych, mających na celu zmniejszenie deficytu podsektora rządowego” (s. 70). Oczywiście nie jest zadaniem niniejszego artykułu recenzyjnego streszczanie uwag instytucji międzynarodowych, które zostały w monografii przedstawione. Kwestią za to istotną jest ustalenie, czy autorzy zaprezentowali uwagi w sposób przemyślany, czy widać jakąś koncepcję w tym zakresie. I również w tym miejscu ocena dokonań autorskich jest pozytywna – czytelnik dowiadyuje się w sposób przystępny i uporządkowany o tych wszystkich aspektach polskich finansów publicznych, z perspektywy ich jawności i przejrzystości, które w ocenie podmiotów zewnętrznych uznaje się za nieprawidłowe bądź budzące wątpliwości.

W drugiej części trzeciego rozdziału autorzy przedstawili swoją diagnozę w zakresie przestrzegania (realizacji) w Polsce zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Uwagi i spostrzeżenia autorów są niezwykle trafne. Istotne, że zostały „zauważone” i opisane tzw. instytucje pozabudżetowe. Szczególnie krytycznie zostały ocenione „agencje rządowe” i agencje wykonawcze.

Ostatni rozdział („Dostęp do informacji publicznej – studia przypadków”) ma charakter empiryczny, jest próbą konfrontacji praw przysługujących osobom wnioskującym o udzielenie informacji publicznej z praktyką. Poza przedstawieniem przypadków znanych z mediów, autorzy przeprowadzili badania w zakresie pozyskania informacji o charakterze

finansowym od różnych instytucji, które korzystają ze środków publicznych. Wynik badań okazał się być mało zadowalający – spośród 13 jednostek, do których skierowane zostały pytania, odpowiedzi udzieliło tylko 7 ankietowanych podmiotów.

Pojawiają się jednak wątpliwości, czy w przypadku podmiotów, które nie udzieliły żadnej odpowiedzi, nie powinno się ponownie wysłać pytania/pytań? Można bowiem sobie wyobrazić, że np. do adresata (z różnych powodów) nie dotarł e-mail. Kwestia ta została jednak zapewne ustalona w trakcie przygotowywania badań ankietowych i prawdopodobnie nie uwzględniono ponownej próby kontaktu z ankietowanymi podmiotami.

Niewątpliwie jednak rozdział IV należy ocenić bardzo wysoko, obnaża on bowiem *de facto* słabość regulacji prawnych. Skoro tak duży odsetek podmiotów nie przestrzega przepisów w zakresie realizacji obywatelskich praw dostępu do informacji publicznych, to jest to ewidentny sygnał dla ustawodawcy, że konieczne są takie zmiany legislacyjne, aby prawo do informacji nie było tylko teoretyczne.

Na pozytywną ocenę zasługuje także strona warsztatowa recenzowanej monografii. Atutem publikacji jest zwłaszcza szerokie wykorzystanie literatury, w tym obcojęzycznej. Niezwykle istotne jest też to, że pisząc pracę naukową, autorzy wykorzystali fachową aparaturę pojęciową, ale język narracji jest zrozumiały także dla osób bez wykształcenia ekonomicznego.

Problematyka jawności i przejrzystości finansów publicznych to ważne zagadnienie, zwłaszcza na płaszczyźnie prawnej i ekonomicznej. Autorom recenzowanej publikacji udało się w sposób ciekawy i wartościowy, a jednocześnie przystępny, przedstawić te istotne aspekty finansów publicznych i w ujęciu teoretycznym, i w ujęciu empirycznym.

Bibliografia:

- Borodo A., *Prawo budżetowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
Bucholski R., *Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych – ewolucja regulacji prawnych i stan obecny* [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobra-*

żeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość, Uniwersytet Szczeciński. Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014, s. 35–45.

Jurczuk M., Kwaśniewski R., *Biuletyn Informacji Publicznej w JST – realny dostęp do informacji publicznej czy zło konieczne?*, [w:] J. Wantoch-Rekowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, Włocławek 2015, s. 113–136.

Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa, 2008.

Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.