

Warszawa, 18 grudnia 2023

## Informacja prasowa

### 25 rekomendacji naprawy finansów publicznych

**„Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych” to policy paper przygotowany przez Sławomira Dudka i Ludwika Koteckiego, w partnerstwie trzech organizacji pozarządowych: Instytutu Finansów Publicznych, Instytutu Odpowiedzialnych Finansów oraz pomysłodawcy projektu Fundacji Przyjazny Kraj zawierający 25 rekomendacji dla nowego rządu mających na celu trwałe uzdrowienia systemu finansów publicznych.**

Autorzy policy paper - **dr Sławomir Dudek prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych i Ludwik Kotecki, dyrektor Instytutu Odpowiedzialnych Finansów i członek Rady Polityki Pieniężnej** – diagnozując stan finansów publicznych podkreślają, że nowe kierownictwo resortu finansów powinno dokonać szczegółowego audytu stanu finansów w celu określenia bilansu otwarcia i ustalenia jakie są zobowiązania i faktyczny deficyt w funduszach nie ujętych w ustawie budżetowej, a także zaktualizować dochody i wydatki łącznie. Od 2024 r. Polska będzie objęta procedurą nadmiernego deficytu i w maju lub czerwcu 2024 r. Komisja Europejska wyda wobec Polski zalecenia w zakresie tempa dostosowania fiskalnego, czyli ograniczenia wydatków. Nie ułatwi to działań na rzecz stymulacji wzrostu gospodarczego. W takich warunkach przyjdzie reformować cały złożony system finansów publicznych.

Audyt powinien zawierać również analizę finansów publicznych jako systemu. Naprawy systemu nie można odwlekać, ponieważ w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z rażącym naruszeniem wielu kardynalnych zasad finansów publicznych, w szczególności budżet państwa przestał być podstawowym dokumentem planowania, co jest sprzeczne z art. 219 Konstytucji. Ponadto w 2024 r. musimy wdrożyć do ustawy o finansach publicznych nowe regulacje unijne w zakresie ram zarządzania

budżetowego. Dodatkowo do końca I kwartału 2025 Polska musi spełnić dwa kamienie milowe KPO dotyczące reformy systemu budżetowego i przeglądu reguły wydatkowej.

### **Kryzys systemu finansów publicznych**

Autorzy policy paper uważają, że mamy do czynienia z poważnym kryzysem systemu finansów publicznych, a skala ich nieprzejrzystości osiągnęła zatrważające rozmiary. Co czwarta złotówka zadłużenia została pożyczona w funduszach realizujących wydatki poza ustawą budżetową, poza kontrolą Parlamentu, w sposób sprzeczny z zasadami demokratycznego państwa prawa. Sejm oceniając wykonanie budżetu za 2022 rok otrzymał sprawozdanie zawierające zaledwie 12% całości deficytu budżetowego. „Szara strefa” budżetu w deficycie wyniosła 88%. Ten budżet nie przeszedł audytu Najwyższej Izby Kontroli, nie dostał pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium. Polski podatnik zapłaci za zadłużenie w funduszach poza ustawą budżetową kilkanaście miliardów dodatkowych odsetek w porównaniu do skarbowych papierów wartościowych - to ogromna niegospodarność.

*„Likwidacja funduszy i programów przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w Polskim Funduszu Rozwoju i odpowiednie dostosowanie procesu budżetowego wymaga kilku miesięcy prac. Jednak mimo wszystko w ustawie budżetowej na 2024 r. należy unikać emitowania nowego, droższego długu w tych funduszach, bo spowoduje to dalszą niegospodarność. Należy także ujawnić i opublikować plany finansowe tych funduszy (zwiększenie transparentności finansów państwa). Należy też zaniechać rozdawania obligacji skarbowych zamiast dotacji”* – uważa dr Sławomir Dudek. I dodaje: *„W mętnej wodzie istotnie rośnie ryzyko występowania mechanizmów korupcjogennych, to m.in. dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania oraz słabość lub brak kontroli. Do tego dochodzi upolitycznienie podziału środków publicznych i utrata zaufania społecznego do państwa”*.

Opinia publiczna w Polsce nie jest w stanie ocenić rzeczywistej sytuacji finansów państwa. Mamy kilka definicji długu publicznego, a deficyt budżetowy w szczytowym momencie był zaniżony ponad ośmiokrotnie. Takich **sposobów** na nieprecyzyjne pokazywanie deficytu lub długu, które autorzy policy paper nazywają „trikami” jest więcej”. Do najbardziej szkodliwych „trików” należą fundusze pozabudżetowe przy BGK i PFR, z Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 na czele. Liczba funduszy i programów przy BGK rosła w ostatnich latach w tempie wykładniczym i obecnie jest ich już ponad 20. Według zgodnej opinii wielu ekonomistów i prawników jest to sprzeczne z Konstytucją. Art. 219 Konstytucji jest w tym zakresie jednoznaczny i stanowi: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”. A precyzuje to Art. 109 Ustawy o finansach Publicznych: „Ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym”.

### **Niekonsekwencje i brak egzekwowania reguł**

Ważnym bezpiecznikiem systemu finansów publicznych w Polsce jest Stabilizująca Reguła Wydatkowa. Niestety, według autorów policy paper, wymaga ona reanimacji.

*“O tym jak bardzo reguła, nawet najlepiej przemyślana i skonstruowana, mająca pożądane właściwości (np. działanie antycykliczne) może ‘uwierać’, najlepiej świadczy częstość zmian polskiej stabilizującej reguły wydatkowej w ostatnich latach. Doświadczenia ostatnich lat pozwalają wyciągnąć dwa główne wnioski. Z jednej strony należy przypuszczać, że mimo różnych sposobów obchodzenia reguły, różnych tricków, czy jej legislacyjnego rozmontowywania, nie pozwalała ona na nieograniczone zadłużanie się (dlatego „uwierata”), dzięki czemu dług publiczny nie przekroczył 60% PKB. Dzięki regule wydatkowej mieliśmy pewne bufory na działania stabilizacyjne w czasie kryzysu COVID-19. Z drugiej strony, konieczne jest wzmocnienie stosowania reguły poprzez jej uszczelnienie oraz wyeliminowanie sposobów jej omijania. Oczywiście nie ma idealnych reguł. Trzeba ciągle monitorować ich działanie i je udoskonalać. Jednym z Kamieni Milowych KPO (A4G) jest przegląd reguły wydatkowej właśnie w celu jej uszczelnienia. Nie zmarnujemy tej okazji do wzmocnienia i udoskonalenia SRW”* - mówi Ludwik Kotecki.

Brak jasnych, jednolitych, konsekwentnie przestrzeganych reguł jest również jednym z poważniejszych zarzutów w odniesieniu do trybu ustanawiania podatków, które są skomplikowane i podlegają niejednoznacznej interpretacji. Nie istnieje nawet kompletny rejestr danin publicznych. Do pogmatwania sytuacji przyczynił się znacząco tzw. Polski Ład – niedopracowany pakiet zmian, który wymagał kilkukrotnej nowelizacji w ciągu jednego roku. Tymczasem pewność i stabilność systemu podatkowego to podstawa zaufania do państwa. To warunek bezpiecznego planowania działalności gospodarczej. W ostatnich latach jakby zapomniano o podstawowych zasadach, takich jak ta, że przy ustanawianiu prawa należy dać podatnikom czas na przygotowanie się na nową sytuację lub ta, że państwo nie może odbierać praw nabytych, a niekorzystne dla podatników zmiany muszą być wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem przed końcem roku poprzedzającego wejście w życie zmian.

Kluczowe rekomendacje wynikające z policy paper pozwolą wyeliminować:

- realizowanie wydatków centralnych i zaciąganie zobowiązań poza budżetem
- omijanie lub ignorowanie Stabilizującej Reguły Wydatkowej
- zaniżanie deficytu budżetu państwa
- nieprzejrzystość i brak odpowiedniej kontroli demokratycznej nad finansami publicznymi
- wprowadzanie zmian podatkowych w tempie nie pozwalającym na racjonalne przygotowanie się podatników
- różnicowanie metodologii badania wskaźników makroekonomicznych na potrzeby krajowe i UE

Pełna lista 25 rekomendacji znajduje się w załączniku do informacji prasowej.

Kontakt:

- ➔ Ludwik Kotecki - [ludwik.kotecki@iof.org.pl](mailto:ludwik.kotecki@iof.org.pl) - +48 601 321 722
- ➔ Sławomir Dudek - [slawomir.dudek@ifp.org.pl](mailto:slawomir.dudek@ifp.org.pl) - +48 506 132 251
- ➔ Tomasz Prusek - [tomasz.prusek@przyjaznykraj.pl](mailto:tomasz.prusek@przyjaznykraj.pl) - +48 507 008 732

Obok policy paper „**Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych**” podczas konferencji w warszawskim Centrum Giełdowym zostało też zaprezentowane najnowsze wydanie raportu Europejskiego Kongresu Finansowego „**Makroekonomiczne wyzwania i prognozy dla Polski**”.

Pełne wersje obydwu dokumentów znajdują się na stronach internetowych:

<https://www.ifp.org.pl/stabilny-i-przejrzysty-budzet-plan-naprawczy/>

<https://www.efcongress.com/makroekonomiczne-wyzwania-i-prognozy-dla-polski-edycja-grudzien-2023/>

\*\*\*

Załącznik

### 25 rekomendacji naprawy finansów publicznych

**1.** Pierwszym i fundamentalnym krokiem w naprawie finansów publicznych jest przywrócenie praworządności w tym obszarze. Należy podjąć działania przywracające konstytucyjną rangę ustawy budżetowej, jej podstawy charakter w planowaniu, monitorowaniu i sprawozdawaniu finansów publicznych, tj. zgodność planowania budżetowego z art. 219 Konstytucji. Wymaga to następujących działań:

A. Przygotowanie Białej księgi stanu finansów publicznych w Polsce, która będzie obejmowała oprócz oceny stanu finansów publicznych w rozumieniu poziomu deficytu, długu i innych parametrów budżetowych, również audyt przejrzystości, jawności i integralności finansów publicznych i zgodności finansów publicznych z art. 33 ustawy o finansach publicznych i zasadami przejrzystości finansów publicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).

B. Do ustawy o finansach publicznych należy wpisać obowiązek regularnego, cyklicznego sprawozdania Ministra Finansów lub Rady Fiskalnej, której powstanie rekomendujemy w pkt. 2 w zakresie stanu przejrzystości finansów publicznych.

C. Włączenia do ustawy budżetowej wszystkich nowych wydatków, które dotychczas były realizowane poprzez fundusze przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w ramach programów realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju.

a. W uzasadnionych i szczególnych przypadkach (zamiast włączenia wydatków do budżetu – pkt. b) możliwe jest przekształcenie niektórych funduszy przy BGK, które realizują wydatki publiczne, w państwowe fundusze celowe lub inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Do momentu przekształcenia funduszy BGK należy publikować ich plany finansowe i ich comiesięczne sprawozdania z realizacji wydatków. Plany finansowe tych funduszy muszą być dołączone do ustawy budżetowej.

b. Ewentualnie przy BGK mogą funkcjonować jedynie fundusze, które nie generują wydatków, a służą do obsługi instrumentów pożyczkowych (np. Fundusz Kredytów Studenckich). Wtedy takie fundusze należy włączyć pod rygory ustawy o finansach publicznych (ufp) jako nowy rodzaj podmiotu (w art. 9 ufp). Fundusze, które pozostaną przy BGK muszą w pełni podlegać rygorom i procedurom z ustawy o finansach publicznych. Ewentualne fundusze przy BGK i PFR nie mogą emitować własnego zadłużania, które jest droższe w obsłudze niż dług Skarbu Państwa, a więc jest to niegospodarność.

c. Wprowadzenie silnych ograniczeń rozpraszania zaciągania zobowiązań poza Skarb Państwa w przypadku podsektora centralnego sektora finansów publicznych (zaciąganie zobowiązań przez inne jednostki (np. BGK i PFR) oznacza wyższe koszty).

D. Dotychczas zaciągnięte zobowiązania PFR i BGK należy pozostawić w biernym zarządzaniu w tych instytucjach aż do wykupu. Należy utworzyć tymczasowy fundusz pomostowy (Fundusz Restrukturyzacji Zadłużenia BGK i PFR), który będzie obsługiwał ten dług aż do zapadalności. Fundusz ten będzie zasilany środkami budżetowymi. Wykup będzie następował stopniowo na podstawie emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW). Oznacza to stopniowe wygasanie różnicy podmiotowej między długiem publicznym według metodologii krajowej i metodologii unijnej. Proces ten będzie trwał do 2045 r. aż do zapadalności wszystkich obligacji PFR i BGK

E. Docelowo w krajowych regułach fiskalnych należy stosować unijną definicję długu publicznego. Należy dążyć (jeśli to konieczne w sposób stopniowy) do ujednoczenia definicji długu publicznego wszędzie tam, gdzie nie ma silnych, jednoznacznych powodów by nie stosować unijnej definicji długu publicznego i deficytu.

2. Po przeprowadzeniu analizy różnych modeli rad fiskalnych (RF) projekt powołujący polską RF w kształcie zgodnym z prawem krajowym i unijnym, maksymalizując jej

użyteczność w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i zabezpieczając jej apolityczność i niezależność powinien być przyjęty i wprowadzany w życie. Proces tworzenia koncepcji i przepisów tworzących RF powinien być otwarty, transparentny i skonsultowany z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

**3.** Konieczne jest wdrożenie efektywnego planowania wieloletniego, z kompletnym procesem konsultacji i dyskusji nad tym dokumentem.

**4.** Należy przeprowadzić przegląd stabilizującej reguły wydatkowej, dostosowanie jej kształtu do reformy unijnych ram fiskalnych, uszczelnienie możliwości jej omijania i wzmocnienie jej egzekwowalności. Będzie to jednocześnie spełnienie kamienia milowego KPO (A4G).

**5.** Należy dokonać przeglądu i analizy spójności procedur ostrożnościowych i sanacyjnych po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny (PDP) według metodologii krajowej prognozy 55% i 60% PKB z mechanizmem dostosowania fiskalnego przewidzianym w stabilizującej regule wydatkowej oraz w przepisach europejskich. Wyniki przeglądów rekomendowanych w niniejszym i poprzednim punkcie (4 i 5) należy implementować w zmianie ustawy o finansach publicznych.

**6.** Należy zaniechać i zakazać stosowania mechanizmów służących zaniżaniu deficytu budżetu państwa i służących omijaniu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), m.in. poprzez:

A. wyeliminowanie procedury przekazywania SPW (skarbowe papiery wartościowe) zamiast dotacji służących zaniżaniu deficytu i omijania SRW.

B. wyeliminowanie pożyczek z budżetu państwa czy Funduszu Rezerwy Demograficznej zamiast dotacji służących zaniżaniu deficytu i omijania SRW lub traktowanie ich jak wydatek budżetu państwa objęty regułą wydatkową.

C. uszczelnienie stabilizującej reguły wydatkowej (rekomendowanej w pkt. 4), tak aby obejmowała co do zasady wszystkie transakcje wydatkowe w rozumieniu metodologii europejskiej.

D. uszczelnienie zakresu dochodów w regule wydatkowej, tzw. dochodów dyskrejonalnych (obecnie w tym zakresie jest luka, która pozwala na sztuczne zwiększanie limitu wydatkowego).

E. wprowadzenie wymogu akceptacji zmian w regułach fiskalnych przez 2/3 parlamentu, docelowo wpisanie wymogu posiadania reguły wydatkowej do Konstytucji.

F. oparcie klauzul wyjścia z reguł fiskalnych na stanach nadzwyczajnych określonych w Konstytucji, także wpisanie stanu epidemii do Konstytucji.

**7.** Wzmocnienie i zwiększenie zakresu konsultacji społecznych:

A. dostosowanie przepisów procesu budżetowego tak aby był obowiązek konsultacji z Radą Dialogu Społecznego (RDS) nowelizacji ustaw budżetowych (obecnie nowelizacja budżetu która jest w istocie nowym budżetem nie jest konsultowana z RDS).

B. wprowadzenie zapisów mówiących o obowiązku konsultowania z RDS Strategii zarządzania długiem publicznym.

C. projekt ustawy budżetowej powinien podlegać rządowemu procesowi legislacyjnemu (obecnie projekt ustawy budżetowej jest zwolniony z tego procesu co łamie zasady legislacji dla najważniejszego aktu prawnego w dziedzinie finansów). W rezultacie instytucje pozarządowe nie uczestniczą w procesie konsultacji.

**8. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych prezentowanych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej oraz w strategii zarządzania długiem. Zwiększenie i usystematyzowanie obowiązków informacyjnych w zakresie sprawozdawczości z wykonania ustawy budżetowej:**

A. obowiązek omówienia wszystkich zmian systemowych i czynników wpływających na prognozę dochodów budżetu państwa w roku bazowym (tzw. planowane wykonanie) i na kolejny rok budżetowy. Dobrym przykładem jest tegoroczna sytuacja dotycząca VAT na żywność. Odchodzący rząd nie wymienił tego w opisie prognozy, mimo że przyjęto powrót stawek na żywność. Można to ocenić jako intencjonalną, przedwyborczą zagrywkę noszącą znamiona manipulacji. Wszystkie kluczowe liczby powinny być opatrzone komentarzem, wyjaśniającym ich znaczenie.

B. zakres prezentowanych danych w strategii zarządzania długiem powinien być rozszerzony o wszystkie podstawowe agregaty finansów publicznych, deficyt budżetu państwa, deficyt sektora finansów publicznych, kwotę wydatków SRW, dochody i wydatki budżetu sektora finansów publicznych, koszty obsługi długu według metodologii krajowej i unijnej.

C. zakres informacyjny strategii zarządzania długiem musi być określony w ufp.

D. wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej szczegółowych informacji o stosowaniu reguły wydatkowej obowiązek szczegółowego rozliczenia SRW, publikacja pełnego schematu, który zawsze jest przygotowywany w celu rozliczenia reguły. Ten schemat należy publicznie prezentować w ustawie budżetowej.

E. prezentacja sektora finansów publicznych (docelowo sektora instytucji rządowych i samorządowych) według szczegółowości identycznej jak w wieloletnim planie finansów państwa. Prezentacja w uzasadnieniu do ustawy budżetowej tablicy przejścia z metodologii krajowej do metodologii ESA (ang. *European System of Accounts*) tak jak w tablicy notyfikacyjnej do Eurostat-u.

F. regularne publikowanie szacunkowych danych budżetowych do 15 dnia następnego miesiąca.

G. poszerzenie zakresu danych prezentowych w tzw. szacunkowym wykonaniu ustawy budżetowej o szczegółowe rozbiecie na poszczególne podatki.

H. wydatki na obronę narodową, w części inwestycyjnej powyżej ustalonego benchmarku, według nowych przepisów europejskich dotyczących procedury nadmiernego deficytu (EDP) będą specjalnie traktowane w ocenie stanu finansów publicznych. W związku z powyższym konieczne jest osobne raportowanie wykonania i prognoz wydatków zbrojeniowych, zarówno według metodologii kasowej, jak i według europejskiej metodologii memoriałowej, w rozbieciu co najmniej na wydatki inwestycyjne i pozostałe. Sprawozdanie dotyczące finansów publicznych powinny być poszerzone o ten zakres danych.

I. jedna, kompleksowa baza danych o finansach publicznych: obowiązek publikacji na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wszystkich planów finansowych i sprawozdań jednostek objętych regułą wydatkową.

**9.** Zmiana akcentu w ustawie budżetowej na deficyt sektora finansów publicznych, deficyt całego budżetu centralnego (wraz z funduszami, agencjami i innymi jednostkami) oraz deficyt podsektora ubezpieczeń społecznych. Zmiana nazwy „deficyt budżetu państwa” na „deficyt rządowy” lub „deficyt sektora centralnego” aby wyeliminować możliwość manipulacji semantycznej stosowanej przez poprzedni rząd.

**10.** Należy uaktualnić założenia reformy systemu budżetowego (RSB), uwzględnić odpowiednie rekomendacje zawarte w niniejszym *policy paper* i wdrożyć reformę po uprzednich konsultacjach społecznych. Reforma RSB stanowi realizację kamienia milowego KPO (A2G). Cele szczegółowe RSB obejmują:

A. wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB) oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,

B. wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej,

C. uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej),

D. instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych.

**11.** Wprowadzenie przepisów, które w sytuacji stanu nadzwyczajnego umożliwiają elastyczną nowelizację budżetu w uproszczonym i przyspieszonym trybie. Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań zarządzania kryzysowego budżetem w sytuacjach nadzwyczajnych.



**12.** Utworzenie publicznego rejestru jednostek sektora finansów publicznych z informacjami finansowymi o strukturze wydatków, tym o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

**13.** Utworzenie rejestru danin publicznych, który będzie pokazywał listę wszystkich składek, podatków, danin, opłat, odpisów, które zgodnie z metodologią europejską są zaliczane do kategorii „podatki i składki”. Uniemożliwi to kreatywną narrację polityków w celu ukrycia wprowadzania nowych lub zwiększania istniejących podatków i składek pt. „danina to nie podatek”.

**14.** Przyspieszenie uruchomienia centralnego rejestru umów sektora finansów publicznych. Taki rejestr miał być wprowadzony w styczniu 2024 r., jednak po raz kolejny parlament przesunął datę jego wdrożenia, tym razem aż do 2026 r. Samorządy od 1 stycznia 2025 r., a pozostałe jednostki, w tym ministerstwa od połowy 2024 r.

**15.** Przegląd i analiza zasadności istnienia tak dużej liczby państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Regularny, cykliczny obowiązek ewaluacji sensowności istnienia wydzielonych funduszy celowych, agencji wykonawczych i innych jednostek sektora finansów publicznych. Podobnie konieczny jest przegląd i analiza zasadności istnienia tak dużej liczby pełnomocników rządu, pełnomocników ministrów i prezesa rady ministrów. Konieczna jest analiza, dlaczego zadania pełnomocników nie mogą być realizowane przez resorty. W efekcie powinno dojść do zmniejszenia liczby pełnomocników do niezbędnego minimum, powoływania czasowo pełnomocników wymagające ewentualnie ponownej decyzji i oceny zasadności ich istnienia. Istotne są także jednolite i przejrzyste zasady regularnego sprawozdawania z działań pełnomocników.

**16.** Przywrócenie i wzmocnienie znaczenia Oceny skutków regulacji (OSR) oraz regularny, cykliczny obowiązek ewaluacji programów rządowych (np. „Czyste powietrze”). Konieczne jest też usystematyzowanie zasad tworzenia programów rządowych.

**17.** Audyt funkcjonowania instytucji Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w ostatnich latach: czy nie nastąpiło zaniechanie lub niedopełnienie obowiązków w kwestii przejrzystości finansów publicznych. Należy też zaproponować rozwiązania wzmacniające niezależność instytucji rzecznika, a z drugiej strony jego odpowiedzialności.

**18.** Ministerstwo Finansów powinno stworzyć kodeks zasad komunikacji z obywatelami i rynkiem finansowym. Sytuacja w obszarze kształtowania polityki pieniężnej pokazuje jak ważna jest rola właściwej komunikacji:

A. regularne otwarte spotkania z ekonomistami rynkowymi i ekonomistami z niezależnych think-tanków.

B. pre-konsultacje otwarte na zasadzie seminariów dyskusyjnych dla ważnych, istotnych generujących duże koszty projektów zmian legislacyjnych.

**19.** Czarna księga tworzenia prawa podatkowego: przygotowanie audytu procesu powstawania podatkowego „Polskiego Ładu” w celu diagnozy błędów i wypracowania rekomendacji. Opracowanie i wdrożenie kodeksu / umowy społecznej tworzenia prawa podatkowego (pre-konsultacje, długi proces konsultacji, vacatio legis, inne).

**20.** Wzmocnienie zasady pewności opodatkowania poprzez wprowadzenie gwarancji, że przepisy pozaustawowe nie będą zmieniać treści ustawy podatkowej, zakaz retroaktywności przepisów, ochronę praw nabytych, jawność polegającą na obowiązku publikacji prawa podatkowego we właściwym dzienniku promulgacyjnym oraz związaną z jawnością zasadę vacatio legis, która po wprowadzeniu nowych regulacji winna dać podatnikowi czas na przystosowanie się do nowej rzeczywistości podatkowej i bezpieczne podjęcie decyzji dotyczących dalszego postępowania.

**21.** Wprowadzenie zasad zmian w systemie podatkowo-składkowym, które ograniczałaby częstość zmian w podatkach (minimalne vacatio legis) oraz wymuszały odpowiednio długi i rzetelny proces konsultacji. Konieczna jest też regularna ewaluacja systemu podatkowego w kontekście przejrzystości i skomplikowania.

**22.** Usunięcie wad mechanizmu wyrównawczego (tzw. Janosikowego) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym 2013 r.: selektywny dobór kryteriów predestynujących dane JST do wpłat, zaniżona liczba mieszkańców dużych miast, nadmierny poziom wpłat istotnie ograniczający poziom dochodów własnych, pominięcie aspektu kosztów realizacji zadań.

**23.** Przygotowanie i wdrożenie nowej ustawy o dochodach samorządowych uwzględniającej m.in. wyrównywanie dochodów w oparciu o odmienne koszty jednostkowe usług publicznych w różnych samorządach, subwencję ekologiczną. Celem nadrzędnym jest: stabilność, przewidywalność i adekwatność finansów samorządów w celu zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych.

**24.** Rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 i wprowadzenie rozwiązań systemowych zabezpieczających JST przed skutkami ewentualnych przyszłych zmian prawnych.

**25.** Otwarty i przejrzysty budżet samorządu. Wspieranie i inicjowanie działań zwiększających przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów. O ile problemy w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie centralnym są ujawniane i szeroko opisane, to na poziomie lokalnym taka kontrola i presja społeczna nie istnieje lub jest dużo słabsza. Dlatego wraz z decentralizacją równoległe należy wspierać proces zwiększenia przejrzystości finansów lokalnych i większego zainteresowania lokalnych społeczności finansami swojego samorządu.