

Opinia
w sprawie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach
publicznych (druk 557)

Głównym celem projektowanej ustawy jest, jak się wydaje, pozbawienie parlamentu prawa do decydowania o wydatkowaniu środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi, a w ślad za tym ograniczenie jego uprawnień kontrolnych w zakresie wykorzystania tych środków na rzecz Rady Ministrów i Ministra Finansów. Celowi temu służy:

1/ wyłączenie środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi i finansowanych z nich wydatków z budżetu państwa,

2/ ustanawianie wieloletnich programów i projektów realizowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez Radę Ministrów, a nie w drodze ustawy.

W świetle projektowanych przepisów parlament będzie jedynie informowany o ustanowionych przez Radę Ministrów programach i projektach realizowanych ze środków zagranicznych (lecz nie o wydatkach finansowanych z tych środków), które będą zestawiane w załącznikach do ustawy budżetowej oraz informowany, przy okazji sprawozdań z wykonania budżetu państwa, o otrzymanych i wydatkowanych środkach zagranicznych.

Rodzi się poważna wątpliwość, czy takie zmiany nie naruszają art. 216 Konstytucji RP. Władza wykonawcza ma bowiem uzyskać uprawnienia do stanowienia o wydatkowaniu istotnej części środków publicznych, bez jakichkolwiek wyznaczeń ze strony władzy ustawodawczej i w zasadzie poza jej stałą kontrolą.

W świetle obowiązujących obecnie przepisów ustawy o finansach publicznych środki publiczne pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi i wydatki z nich finansowane są włączone do budżetu państwa (art. 61 ust. 3), choć wydatki z nich finansowane winny być wyodrębnione z innych wydatków budżetowych (art. 63 ust. 2 i art. 86 ust. 6). Wydatki finansowane ze źródeł zagranicznych winny być włączone do ustawy budżetowej (art.

86 ust. 2), w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej (art. 86 ust. 6), a suma tych wydatków stanowi nieprzekraczalny limit (art. 86 ust. 3).

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych czytamy, że „Włączenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi, do limitu wydatków budżetu państwa jest niekonsekwentne. Ponieważ istnieje plan finansowy (tj. wpływy deklarowane przez dawcę i przewidywane kwoty wydatków) dla tych środków w ujęciu wieloletnim, roczny limit wydatków budżetu zawierany w ustawie budżetowej może mieć jedynie charakter prognoz. Równocześnie może on stanowić ograniczenie realizacji programów pomocowych przez stworzenie dylematu: realizować program dalej i wydawać środki ponad limit wydatków budżetu państwa (gdy nowelizacja ustawy budżetowej jest zbyt odległa) lub pozwolić na jego przerwanie i opóźnienie, aby zachować roczny pułap wydatków”.

Wydaje się, iż podniesione argumenty nie przesądzają o konieczności wyłączenia środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi i finansowanych z nich wydatków z budżetu państwa. Aby uniknąć wskazanych przez Radę Ministrów kłopotów wystarczyłoby przyjąć, iż wydatki finansowane ze środków zagranicznych ujmowane w budżecie państwa mają jedynie charakter szacunkowy. Pozwoliłoby to realizować je zarówno w kwotach wyższych jak i niższych niż planowane. Nie wszystkie wydatki budżetowe muszą mieć charakter wiążących limitów. Takie rozwiązanie jest przykładowo stosowane we Francji.

Znamienne jest to, iż w przedłożonym projekcie ustawy zakłada się jednak planowanie limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne oraz wydatki na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności lecz tylko w budżetach samorządowych (odpowiednio zmienione art. 110 ust. 1 i art. 124 ust. 1). Trudno zgodzić się z argumentem, że nie można realnie zaplanować wydatków tego rodzaju w budżecie państwa, ale można to uczynić w budżetach samorządowych.

Wydaje się, że główną intencją projektowanych zmian jest pozbawienie parlamentu prawa do decydowania o wydatkach finansowanych ze środków zagranicznych na rzecz władzy wykonawczej. Zgodnie z projektowanym art. 30e ust. 1 i 2 Minister Finansów może określić w drodze rozporządzenia sposób, warunki i tryb dysponowania środkami zagranicznymi nie podlegającymi zwrotowi.

Kierunek projektowanych przez Radę Ministrów zmian widać bardzo wyraźnie na przykładzie zmian art. 80 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym „Programy wieloletnie ustanawiane są przez Radę Ministrów, a na mocy ustawy, jeżeli koszty realizacji programu przekraczają kwotę 100.000.000 zł” (art. 80 ust. 2), „Ustawa budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego,

limity wydatków na programy wieloletnie, ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej” (art. 80 ust. 1), a „W wykazie, o którym mowa w ust. 1, dla każdego programu określa się: 1) nazwę programu, 2) jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie, 3) cel programu, 4) zadania, które mają być sfinansowane z budżetu państwa, 5) okres realizacji programu, 6) łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu, 7) wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach” (art. 80 ust. 4).

Rząd zaproponował natomiast, aby przepisów art. 80 nie stosować do wieloletnich programów i projektów realizowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Programy i projekty realizowane z tych środków miałyby być ustanawiane przez Radę Ministrów i jedynie wykazywane w załączniku do ustawy budżetowej (projektowany art. 80a).

Widać więc wyraźnie, że głównym celem projektowanych zmian jest pozbawienie parlamentu prawa do stanowienia wieloletnich programów i projektów realizowanych ze środków zagranicznych na rzecz Rady Ministrów oraz prawa decydowania o wydatkach dokonywanych z tych środków w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej, czemu służy ich wyłączenie z budżetu państwa. Zmiany te dotyczą poważnej części środków publicznych.

W miejsce prawa do decydowania o programach i projektach realizowanych ze środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi oraz decydowania o wydatkach finansowanych z tych środków parlament, zgodnie z projektem ustawy, będzie jedynie informowany o ustanowionych przez Radę Ministrów programach i projektach w załącznikach do ustawy budżetowej (projektowane art. 61 ust. 4 i 5 i art. 86 ust. 2) ze stopniem szczegółowości znacznie mniejszym niż ma to miejsce w odniesieniu do innych programów wieloletnich oraz będzie informowany o otrzymanych i wydatkowanych środkach w załączniku do sprawozdania z wykonania budżetu państwa (projektowany art. 103 ust. 5 pkt 3). Parlament nie będzie zatem sprawował kontroli wykorzystania tych środków na dotychczasowych zasadach.

Uzupełnieniem tych zmian jest postanowienie, iż środki zagraniczne nie podlegające zwrotowi są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych i mogą być wydatkowane do wysokości kwot zgromadzonych na tych rachunkach (projektowany art. 30d ust. 1). Są to rachunki odrębne od rachunków budżetu państwa.

W wyniku wejścia w życie projektowanych zmian środki zagraniczne nie podlegające zwrotowi i finansowane z nich wydatki staną się odrębną kategorią pozabudżetowych środków publicznych, pozostającą w wyłącznej dyspozycji władzy wykonawczej i poza regularną,

szczegółową kontrolą parlamentu. Władza wykonawcza będzie decydowała o wydatkowaniu istotnej części środków publicznych bez jakichkolwiek wyznaczeń ze strony władzy ustawodawczej jeśli idzie o rodzaj wydatków, ich rozmiary, podmioty dysponujące środkami itp. Poważnego rozważenia wymaga, czy projektowane zmiany nie naruszają art. 216 konstytucji RP, zgodnie z którym „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”.

Opracowała: dr Teresa Augustyniak-Górna