

**Opinia dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP na temat
„części artykułowej projektu budżetu państwa na rok 2002”
(Druk Sejmowy nr 87)**

1. Opinia opracowana jest na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2002 r., w zakresie tzw. części artykułowej (47 artykułów) i uzasadnienia do tej części.

2. Trudno dokonać oceny zasadności kwotowych ustaleń budżetu bez analizy wielu danych liczbowych dotyczących gospodarki finansowej państwa, uzasadnień do tych danych oraz przyjętych założeń makroekonomicznych. Ustalone kwoty wydatków, dochodów oraz przychodów i rozchodów budżetowych nie mogą być zweryfikowane bez licznych informacji i analiz szczegółowych, z których one wynikają. Ponieważ do oceny przedstawiona została jedynie artykułowa część projektu ustawy - to opinia odnosi się jedynie do prawnych aspektów przedłożonej części projektu.

3. Wydatki budżetowe powinny mieć swą podstawę prawną - tytuł prawny do wprowadzenia wydatku budżetowego w ramy ustawy budżetowej - na dane zadanie i w danej formie. Podstawa prawna wydatku planowanego w budżecie powinna być wyznaczona w ustawie szczególnej. Na przykład w ustawie o finansowaniu dróg publicznych, ustawie o dodatkach mieszkaniowych, ustawie o systemie oświaty, ustawie o transporcie kolejowym, ustawie o restrukturyzacji sił zbrojnych itp. Sama ustawa budżetowa zasadniczo nie może być samodzielną podstawą prawną do wprowadzenia wydatku.

Ustalenie wydatku bez wyraźnej podstawy ustawowej może być oceniane jako wyraz zamiarów rządu - nie zakotwiczony jednak wyraźnie w obowiązującym porządku prawnym. W tym kontekście wątpliwości prawne budzą niektóre artykuły projektu budżetu - tj. art. 38, art. 41, art. 42, art. 43, art. 44. Artykuły te nie powołują się na ustawę przewidującą możliwość lub obowiązek wydatkowania publicznego na dany cel. Jeżeli ustawy upoważniające (zobowiązujące) do wydatkowania występują - a jedynie nie zostały powołane, podniesione zastrzeżenie traci na znaczeniu. Jeżeli jednak stosownych ustaw nie ma - problem wydaje się istotny. Aby problem ten rozwiązać należy uchwalić stosowne ustawy, a następnie wprowadzić odpowiednie kwoty do budżetu.

4. Zastrzeżenia prawne budzą regulacje art. 41, art. 42 i art. 43 projektu ustawy przewidujące wydanie rozporządzeń wykonawczych odnoszących się do materii, która powinna być regulowana ustawowo. Chodzi w szczególności o warunki nabywania pracowniczych osłon socjalnych. Rozporządzenie ministra może jedynie stanowić o szczegółowym trybie realizacyjnym - ale nie o zasadach i warunkach ogólnych.

Ze wspomnianych artykułów wynika, że chodzi tu o rozporządzenia wykonawcze w stosunku do ustawy budżetowej. Ustawa budżetowa nie ustala zaś (i nie powinna ustalać)

zasad i warunków przyznawania osłon socjalnych. Kwestie te musi regulować odrębna ustawa, specjalnie poświęcona tej problematyce.

5. Przepisy art. 5 ust. 3 i ust. 4 są zredagowane w zbyt skomplikowanym języku prawnym. Trudno z nich wnioskować, co prawodawca ma na myśli. Podobnie, przepisy art. 6 i art. 7 nie są w pełni klarowne. Przykładowo chodzi o takie sformułowanie, jak "transakcje finansowe na instrumentach pochodnych, polegające na wymianie płatności odsetkowych".

6. W art. 15 projektu powinna być podana kwota łączna dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Podobnie łączna kwota dotacji powinna być też ustalona w art. 16 i art. 17. Załączniki do ustawy - jakkolwiek są integralną jej częścią - powinny mieć wykonawczy charakter w stosunku do ogólnej (artykułowej) części ustawy.

7. Czy przychody o których mowa w art. 34 projektu ustawy służą finansowaniu deficytu budżetu państwa i czy są elementem regulacji, o których mówią przepisy art. 3 i art. 4 projektu? Jeżeli tak - to można rozważyć umieszczenie ich w tej części projektu, która dotyczy przychodów budżetowych i pożyczkowych potrzeb budżetu państwa.

8. Na tle przepisów art. 36 projektu pojawia się pytanie czy drogi powiatowe i wojewódzkie są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, czy są finansowane z budżetów powiatów i województw (przy pomocy transferów przekazywanych z budżetu państwa)?

9. Nie jest jasne dlaczego dotacja dla pojedynczego podmiotu (zakładu budżetowego "Centralny Ośrodek Sportu") jest nazwana przedmiotową, a nie podmiotową (por. art. 23 projektu ustawy).

10. Na tle wydatków ze środków zagranicznych, np. Phare, Sapard, ISPA (art. 2, art. 45 projektu) wylania się pytanie o mechanizmy prawne dotyczące tych wydatków. Czy wspomniane zagraniczne środki pomocowe są wydatkowane w ramach mechanizmu wykonywania ustawy budżetowej? Kto i w jakim trybie może się o nie ubiegać, tak aby zachowana została zasada równoprawnego dostępu do środków pomocowych?

11. Na marginesie przedłożonego projektu oraz obowiązujących obecnie ustaw finansowych rodzi się postulat likwidacji wielu dotacji na cele bieżące i inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego i powiększenie systemu dochodów własnych samorządu (zwłaszcza dla samorządów powiatowych i wojewódzkich).

Sterowanie samorządami przy pomocy dużej liczby dotacji celowych, przy nieznacznych własnych dochodach samorządowych, stawia pytanie czy taka konstrukcja finansowa jest zgodna z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego.

12. Projekt ustawy budżetowej wskazuje, że jest to w istocie ustawa finansowa. Nie dotyczy tylko dochodów i wydatków budżetu państwa. Zajmuje się problematyką pożyczkowo-bankowych operacji państwa, a także finansów ubezpieczeń społecznych i restrukturyzacji niektórych dziedzin gospodarki.