

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Ekspertyza nr 246

(IP – 97G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na 2002r. - wersja z listopada 2001r.

Projekt budżetu na 2002 r. może być oceniany z różnych punktów widzenia, w szczególności:

1. od strony formalnej,
2. realności planu na 2001 r. w zakresie układu dochodów i oraz wielkości deficytu budżetowego,
3. prawidłowości podziału wydatków,
4. jako odbicie stanu gospodarki, w tym gospodarki budżetowej i stanu finansów publicznych ostatnich kilku lat.

Ad.1

I Projekt budżetu powstał w szczególnie trudnych warunkach:

A.

- pod presją czasu: przed początkiem roku budżetowego (podatkowego) - rząd miał niewiele czasu na jego przygotowanie, jak i na opracowanie projektów ustaw, tzw. ustaw okołobudżetowych, tworzących jego podstawy w zakresie **dochodów i wydatków**;

Jeśli chodzi o stronę dochodów rząd przygotował zmianę ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej PIT), wprowadzającą opodatkowanie dochodów kapitałowych, ale nie wprowadził zapowiadanego uproszczenia systemu i likwidacji wielu ulg i zwolnień; jak się okazuje jednak system PIT nie jest ostatecznie zamknięty i Ministerstwo Finansów planuje opodatkowanie środków pochodzących z bezzwrotnych źródeł zagranicznych; wydaje się, nie wchodząc w ocenę jego celowości, że na to po prostu nie ma już czasu w tym roku;

- planowane ostateczne zmiany w podatku od towarów i usług (VAT) i akcyzy w początkach grudnia nie są znane; zapowiadana reforma podatków miała objąć uproszczenie i uszczelnienie systemu m.in. w drodze przebudowy podstaw konstrukcji VAT. Jego dobre fundamenty skonstruowano w 1993-94r.; w kolejnych latach do podstawowej regulacji dobudowywano sukcesywnie fragmentaryczne przepisy, nie zawsze spójne z logiką systemu i umożliwiające nadużycia podatkowe. Rzeczywista reforma VAT jest konieczna.

Przesunięto jednak w czasie dokonanie niezbędnych, szerszych podatkowych działań reformatorskich (obniżających koszty pracy, ułatwiających rozpoczęcie działalności gospodarczej, likwidujących niektóre przeszkody proceduralne, w szczególności dla małych firm), koncentrując się na posunięciach, które w rzeczywistości jednak ograniczyły się głównie tylko do doraźnego zwiększenia ciężaru podatkowego (zob. artykuł mego autorstwa "Bu-

dżet pod presją czasu" w: Rzeczpospolita z 30 XI br).

Podobnie, zmiany w zakresie reform z zakresu systemu pomocy społecznej nie są znane, a więc i ocena następstw, finansowych skutków tych zmian jest niemożliwa (nie jest wiadomo, czy rząd zaakceptuje redukcję 300 mln zł wydatków w związku ze skróceniem urlopów macierzyńskich, ponad 600 mln zł z tytułu zmian składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych, przesunięcia na kolejny rok reformy Karty Nauczyciela i konieczności sfinansowania prawie 2 mld zł na podwyżki wynagrodzeń, likwidacji i obniżenia zasiłków z pomocy społecznej, chorobowych, ograniczenia zakresu rent, itd.).

Należy więc oczekiwać, że w najbliższym okresie - w początkach przyszłego roku (najszybciej jak to jest możliwe, gdyż z punktu widzenia społecznego i politycznego przeprowadzenie trudnych reform będzie możliwe tylko w początkowych miesiącach następnego roku, sytuacja gospodarcza i nastroje społeczne mogą się pogarszać) przeprowadzona zostanie konieczna **racjonalizacja wydatków działu opieka społeczna; jest to jeden z większych działów - 14.750mln zł, i jedyny w budżecie, w którym można szukać obecnie oszczędności na większą - miliardową skalę,**

B.

- w końcu stycznia następnego roku upływa 4 miesięczny konstytucyjny termin na uchwalenie ustawy budżetowej; po tym terminie Prezydent RP może skrócić kadencję Sejmu; chociaż nie należy się tego spodziewać, dobrze byłoby przestrzegać wymogów ustawy zasadniczej; (planowanie 13 i 15 lutego 2002r. drugiego i trzeciego czytania projektu ustawy stanowi, według mej opinii, termin niepotrzebnie zbyt odległy, jawnie lekceważący normy konstytucyjne);

wprawdzie przedstawiciele nauki polskiego prawa konstytucyjnego opowiadają się za tzw. zasadą dyskontynuacji w stosunku do wszystkich ustaw (utrata mocy wiążącej projektów ustaw), jednak:

a. ustawa budżetowa i jej projekt jest szczególną ustawą, której terminy proceduralne związane są z procesami gospodarczymi, w tym gospodarki budżetowej,

b. unormowanie terminów - harmonogramu prac budżetowych przez Konstytucję i ustawy zwykle jest jednoznaczne i ścisłe,

c. zasady dyskontynuacji nie wyraża żadna polska norma prawna, zwłaszcza konstytucyjna,

d. rząd, przekazujący zgodnie z przepisami Konstytucji, projekt tej ustawy do końca września do Parlamentu był rządem legalnym; swoistego rodzaju personalizacja procedur jest co najmniej niebezpieczna (co byłoby, gdyby nie udało się np. stworzyć rządu po wyborach przez dłuższy okres i wkroczone by w nowy rok budżetowy bez projektu rządowego, na jakiej podstawie realizowana byłaby gospodarka budżetowa?) dlatego też chcąc posługiwać się tą zasadą trzeba najpierw zmienić nasze prawo, (a więc obowiązywać ona powinna jako zasada prawa), z uwzględnieniem wszystkich konsekwencji prawnych; jest to konieczne, aby prowadzić gospodarkę budżetową w sposób harmonijny, umożliwiając jej płynność.

C.

- jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty sektora finansów publicznych przygotowują swe projekty budżetowe na podstawie wskaźników makroekonomicznych i danych wielkości z ustawy budżetowej (w szczególności wielkości dotacji celowych i sub-

wencji ogólnej); ze względu na te podmioty, którym w istotny sposób zredukowano transfery środków (np. z 2 mld zł w pierwszym projekcie ustawy budżetowej z września do 1 mld zł w opiniowanym projekcie na kontrakty wojewódzkie, do 77,4 % dotacji - planu na 2002 r. w stosunku do budżetu 2001 r. po zmianach) konieczne są również szybkie prace budżetowe i stabilność wskaźników;

Biorąc pod uwagę wszystkie te okoliczności, w szczególności fakt, że projekt budżetu 2002 r., podobnie jak w latach wcześniejszych **oparty jest na nieobowiązującym w pełni (nieistniejącym) prawie** - brak bowiem należytych, kompletnych podstaw prawnych w zakresie definitywnych rozwiązań dochodów i wydatków budżetowych rozwiązaniem lepszym niż przedkładanie nie w pełni przygotowanego projektu ustawy budżetowej byłoby opracowanie **projektu ustawy o prowizorium budżetowym na 2002 r.**, umożliwiając jednocześnie pełną prezentację właściwego projektu budżetu w terminie późniejszym, w pierwszych miesiącach 2002 r. W wyjątkowych bowiem przypadkach dochody i wydatki państwa, w okresie krótszym niż rok, może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Żadna z ustaw nie określa tych przypadków; należy więc uznać, że mogą to być ważne wydarzenia polityczne, np. wybory parlamentarne lub gospodarcze, np. kryzys ekonomiczny. Prowizorium budżetowe to krótkookresowy, najczęściej kwartalny, tymczasowy, niejako zaliczkowy plan dochodów i wydatków budżetowych, o mniejszej szczegółowości.

II. Projekt budżetu od strony prezentacyjnej nie odbiega od wzorów lat poprzednich, choć np., co należy ocenić pozytywnie, plany przychodów i wydatków niektórych funduszy są podane w nim w sposób nieco bardziej szczegółowy; jednak charakteryzuje się on nawet większą **nieczytelnością układu dochodów i wydatków oraz deficytu, prowadzącą do utraty przez gospodarkę budżetową wymaganej przez prawo jawności i przejrzystości finansów publicznych, a tym samym możliwości analizy i oceny projektu ustawy:**

1. ze względu na dwie istotne zmiany wykonywanego budżetu 2001 w trakcie bieżącego roku budżetowego i trzecia zapowiadana (duża, mała "nowelizacja", czyli blokada z 23 października i nowelizacja planowana w grudniu), jak i to, że nadal jest on wykonywany, niemożliwe jest lub utrudnione pełne porównanie obu budżetów kolejnych lat, nie wyjaśnia się przy tym jakie zmiany obejmuje "budżet po zmianach 2001r." , które ze zmian zostały uwzględnione w tabelach działowych uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej,

2. dochody projektu budżetu porównuje się z przewidywanym wykonaniem z roku 2001 r., zaś wydatki z planem na 2001 r.

3. zbiorczy plan działań na 2002r. odnoszony jest tylko do wykonania 2001 r.; aby można było stwierdzić jaki jest ich wzrost powinien także umożliwić porównanie do planu 2001 r. (ponadto te same działy - wielkości ich wydatków w 2001 r. w dalszych, szczegółowych podziałach różnią się, należałoby wyjaśnić ich charakter),

4. nadal podtrzymuję to co napisałam w poprzednim roku, że dla posłów zrozumiałe bardziej byłoby zaprezentowanie projektu w uzasadnieniu również w formie części; brak w uzasadnieniu omówienia podziału wydatków budżetowych według części, gdy wydatki realizowane przez poszczególnych ministrów i kierowników urzędów centralnych znajdują się porzucane po całym budżecie w wielu działach nie sprzyja lepszej pracy w Parlamencie,

5. niektóre fundusze, mimo, że są to również fundusze państwowe, są określone w sposób niezwykle ogólny i faktycznie niejawni; inne z funduszy umieszczone są w odrębnych miejscach (np. Fundusz Kościelny, przeznaczony m.in. na opłacenie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne duchownych w dziale - różne rozliczenia, K. Fundusz Mieszkaniowy oraz Fundusz Termomodernizacji (oba w administracji BGK) w dziale gospodarka

mieszkaniowa), przy okazji - brak prezentacji gospodarki finansowej agencji rządowych, fundacji oraz innych osób prawnych funkcjonujących na podstawie innych ustaw; są to istotne z punktu widzenia budżetu państwa podmioty sektora finansów publicznych, otrzymujące wysokie dotacje z budżetu (np. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa - 300mln zł, KFM - 450 mln zł, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad - 131 mln zł); czy strona wydatków nie powinna być prezentowana w formie załącznika do ustawy budżetowej, podobnie jak w przypadku funduszy; w rzeczywistości te różne formy organizacyjno-prawne nie różnią się co do istoty;

6. utrzymywanie praktyki pomijania zasad limitowania środków na wynagrodzenia jednostek gospodarki pozabudżetowej (środki specjalne, zakłady budżetowe, itd.) i ich niewyjawiania pozwala na podnoszenie wynagrodzeń, które ukryte zostaje w tych jednostkach w ogólnych sumach.

Ad.2

Projekt ustawy budżetowej uznać należy z wielu względów za zachowawczy i odpowiedzialny, stabilizujący finanse publiczne i na pewno bardziej **realistyczny**, niż projekty budżetów lat poprzednich oraz projekt z września tego roku; nadal jednak, co uprzednio wyżej podkreślałam, występujące prognozy nie znajdują pełnej podbudowy merytorycznej, oparte są w wielu istotnych sprawach na optymistycznych lub niepewnych założeniach, w szczególności:

- mimo, iż niski, 1-procentowy, to uważam iż zawyżony, wydaje się szacunek wzrostu gospodarczego; z tego powodu dochody zrealizowane mogą być niższe niż założono (gdyby wzrost gospodarczy określono na poziomie 0 % to wpływy byłyby niższe); **planowana niska stosunkowo dynamika wzrostu i planu dochodów wydaje się więc niestety również przeszacowana**, gdyż:

- nie sprzyja temu tzw. restrukturyzacja przemysłu, wydatki o charakterze prorozwojowym są niewystarczające dla pobudzenia pozytywnych tendencji w gospodarce, recesja w wielu krajach świata, w tym w Niemczech, środki na cele inwestycyjne, kapitałowe w świecie i w Polsce są ograniczane, niewielkie wydatki przeznaczono na promocję rozwoju eksportu (w celu przeciwdziałania pogłębianiu deficytu obrotów bieżących), również i dlatego, że możliwości państwa, przy rozpraszaniu środków, z roku na rok zmniejszają się; podmioty sektora finansów publicznych (w tym niestety administracja publiczna) stają się w tej chwili najpewniejszym i coraz istotniejszym pracodawcą;

- dotyczy to nie tylko szczebla centralnego, lecz i samorządowego:

- istotnym problemem samorządu terytorialnego od reformy 1999r. były niewłaściwe, jak się wydaje, proporcje wydatków, które mogą przyczynić się do zahamowania ich rozwoju, np. udział wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych, zmniejszył się stale; w strukturze zrealizowanych wydatków powiatów ponad 95% stanowią od lat wydatki bieżące (w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń),

- nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu i jest jego przyczyną, wysokie i ciągle rosnące bezrobocie (mimo dokonanych prób zaostrzenia warunków uzyskiwania uprawnień, pozwalających na zmniejszenie wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych); brak środków na aktywne formy zwalczania bezrobocia i wiele innych problemów, których tu nie będę rozwijać, sygnalizowane są przez ekonomistów powszechnie, zauważa je Minister Finansów, opisując w uzasadnieniu;

-planowanie strony dochodów wydaje się zbyt optymistyczne nawet o 1,8% ze wzglę-

du na brak występujących w latach poprzednich wysokich dochodów przejściowych, nieregularnych i jednorazowych: z tzw. collateral, z tytułu koncesji UMTS, wysokie, prawie 5 mld zł w 2001r., zaś w 2002r. o 3 mld niższe dochody z wpłat z zysku NBP,

- o trudnościach w planowaniu dochodów podatkowych wypowiadałam się w prasie (por. wyżej); zachodzi tu jednak wątpliwość, czy podwyżki podatków oraz oczekiwana poprawa ściągальności podatków, wobec skali postępowań upadłościowych, doprowadzą do efektywnego (liczonego bez dochodów jednorazowych - p. wyżej), ponad 7% zwiększenia

Ad. 3

Tempo wzrostu wydatków planowane w ustawie budżetowej niewiele przewyższa inflację (wzrost o 5,7% przy inflacji 4,5%); faktycznie rosną tzw. sztywne wydatki - koszty obsługi długu publicznego o 21%, dotacje dla funduszy ubezpieczenia społecznego o 10,2%, natomiast pozostałe realnie więc spadają. Ponadto wydatki były w latach poprzednich finansowane dochodami jednorazowymi (por. wyżej), co zniekształca bilans możliwości w roku obecnym i uniemożliwia porównywanie strony wydatków z 2001 r.;

Zmalał obszar, w którym można poszukiwać oszczędności w wydatkach, pozostały tylko wydatki na cele socjalne oraz wydatki na administrację publiczną;

- możliwości ograniczenia wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy nie są od lat istotnie wykorzystane, a ich wielkość utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, niespotykanym w innych państwach, zbyt liberalne zasady ich przyznawania nie uległy zmianom, stale są tylko zapowiadane; podobnie, nie dokonano radykalniejszych prób zmniejszenia zasiłków rodzinnych i wychowawczych, reformy są w toku,

- zapowiadane przez przedstawicieli rządu rozwiązania prawne, mające na celu konsolidację środków finansowych i dyspozycji nimi, zwiększenia kontroli i dyscypliny finansów publicznych, ograniczenia wielości organów i form pozabudżetowych (funduszy, agencji, fundacji, itp.) lub likwidacji środków specjalnych, gospodarstw, zakładów budżetowych i agencji (ich prywatyzacji lub włączenia do budżetu); w celu przywrócenia równowagi finansów publicznych aby nie pozostało nadal w sferze haseł i deklaracji, na razie w budżecie reform tych nie uwidoczniło; jak wiadomo mnożenie organów i różnych bytów prawnych w latach poprzednich prowadziło do rozděcia wydatków administracyjnych, rozpraszania środków finansowych, ze stratą dla budżetów publicznych oraz do wzrostu kosztów obsługi zadań (realizowanych także równolegle w ramach budżetu), każdy nowy podmiot obudowywał się rosnącą następnie strukturą administracyjną, w tym lokalną (por. Intytut Pamięci narodowej, wielu rzeczników); zachodzi konieczność prowadzenia bardzo restrykcyjnej polityki budżetowej w sferze administracji w tym i kolejnych latach. - w projekcie budżetu nie widać jednak gotowości ze strony organów władzy - jednostek rządowych i parlamentarnych do partycypacji w ciężarach publicznych, świadomości niezbędnych pociągnięć oszczędnościowych i konieczności wyrzeczeń; ocenić to można jako braku realizmu, postaw obywatelskich, państwowych, a nawet utraty z pola widzenia dobra wspólnego, rzeczywiście, nie tylko deklarowanej troski o dobro publiczne. **W sytuacji malejących środków budżetowych powinny być w szczególności ograniczone zadania majątkowe (w tym inwestycyjne, przesunięte na lata przyszłe) planowane w wielu jednostkach p o z a r z ą d o w y c h oraz niektóre zadania bieżące** (w tym w Kancelariach). Są w ustawie budżetowej i uzasadnieniu liczne przykłady nieoszczędnego planowania.

Gospodarka budżetowa realizowana jest w ramach budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i samorządowych form pozabudżetowych oraz fun-

duszy celowych, agencji, fundacji, kas chorych i innych podmiotów sektora finansów publicznych (w tym i banków państwowych, łącznie z NBP). Każdy z tych podmiotów (segmentów, podsektorów, części) jest w bardziej lub mniej intensywny sposób powiązany z podmiotem centralnym - budżetem państwa, poprzez który dokonuje się transferu (redystrybucji) środków. Ogół tych podmiotów tworzy swego rodzaju system naczyń połączonych. Każdy z nich prowadząc swą gospodarkę finansową osiąga rezultaty finansowe wyrażone w postaci salda (wyniku) finansowego, którego suma wyraża saldo (deficyt lub nadwyżkę) sektora finansów publicznych. **Wielkości wyników finansowych prezentowanych przez poszczególne segmenty sektora są do pewnego stopnia sprawą umowną.** O ich wysokości decydują elementy wchodzące w skład ich pozycji dochodów lub przychodów, wydatków lub rozchodów. Również więc i wydatki innych podmiotów sektora finansów publicznych powinny być objęte ścisłą kontrolą sejmową i ograniczeniami budżetowymi. Dałyby one nie miliardowe, lecz milionowe oszczędności w pojedynczych jednostkach, lecz ich suma byłaby już ważąca dla budżetu. Wymaga to jednak odrębnej regulacji ustawowej