

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

Ekspertyza nr 290
IP-103-G2

Opinia dotycząca oceny części artykułowej (normatywnej, tekstowej) projektu ustawy budżetowej na rok 2004

Uwagi ogólne

1. Ustawa budżetowa jest niejednolitym, szczególnym aktem prawnym, której budowa jest odmienna od innych ustaw. Część liczbowa (tabelaryczną) poprzedza część tekstowa (normatywna), która również nie spełnia w pełni wymogów budowy norm prawnych (zawierających hipotezę, dyspozycję i sankcję). Dlatego też nie może być oceniana na podstawie kryteriów charakteryzujących tradycyjne akty prawne.

Zawiera ona – obok postanowień o charakterze normatywnym – plan finansowy obejmujący dochody (oraz przychody) i wydatki (rozchody) państwa na okres roku, sam budżet zaś, będący załącznikiem do niej, składa się z zestawu tabel, zawierających szczegółowe kwoty publicznych środków pieniężnych. W sensie formalnym aktem tym jest ustawa budżetowa, której załącznikiem jest budżet państwa.

Ustawa budżetowa jest aktem prawnym zawierającym normy prawne dotyczące gospodarki budżetowej na dany rok budżetowy, a więc jest to ustawa, która z założenia jest aktem uchwalanym na określony czas (terminowym). Przedmiotem ich regulacji są dochody i wydatki oraz przychody i rozchody podmiotów sektora publicznego. Podstawowymi adresatami ustawy budżetowej są organy władzy i administracji państwowej, kontroli i ochrony prawa, sądy i trybunały i jednostki im podległe.

Prawny charakter części tekstowej ustawy budżetowej jest także niejednolity, niejako podwójny. Po stronie wydatków, deficytu i rozchodów budżet jest zbiorem upoważnień, a zarazem dyrektyw - limitem wydatków na określone w nim cele i środki działania. Są to więc granice górne, nieprzekraczalne. Po stronie dochodów oraz przychodów budżety stanowią zaś zbiór przewidywań ich wielkości; kwoty dochodów nie mają więc charakteru dyrektywnego, prawnie wiążącego, lecz stanowią ogólne wytyczne, są prognozą wielkości wpływów budżetowych.

Budowa ocenianego projektu ustawy w części normatywnej uwzględnia te szczególne przesłanki: art. 1 ust. 2 „ustala” kwotę wydatków, zaś ust. 3 deficytu „na kwotę nie większą niż...”. Jednakże określenie „ustala” dla strony dochodów, choć tradycyjnie od lat stosowane (obecnie na podstawie sformułowania art. 86 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), nie jest najwłaściwsze; **bardziej adekwatne byłoby: „prognozuje”, „przewiduje” dla strony dochodów**; wydaje się, że art. 86 ust. 1 nie stanowi ograniczenia w tym względzie.

2. Sformułowanie „przewiduje” ma szczególny kontekst, gdyż planowana wielkość dochodów oparta jest na optymistycznym założeniu, że PKB w 2004 r. wzrośnie realnie o 5%. Założenie to wynika z wiary w sprawne wykorzystanie środków unijnych i dobrej adaptacji gospodarki do ostrzejszych warunków konkurencji. Przyjmuje również, że wiarygodność finansowa Polski nadal będzie oceniana przez rynki finansowe stosunkowo wysoko. **Pułap strony dochodów obarczony jest poważnym czynnikiem niepewności.**

Planowana wysoka wielkość deficytu w warunkach wzrostu gospodarczego może oznaczać obniżenie ratingu kraju (czyli może zaistnieć sytuacja, gdy rynki finansowe nie będą pożyczać nam na dogodnych warunkach, a zarazem, wobec zaangażowania w finansowanie deficytu w kraju nastąpi drenaż oszczędności i zmniejszenie środków na prywatne inwestycje gospodarcze). Ocena Polski jest również uzależniona od przeprowadzenia szybkich reform instytucjonalnych i systemowych pozwalających na obniżenie wydatków budżetowych. W 2003 r. to nie nastąpiło więc i nie mogło być odzwierciedlone w wydatkach 2004 r. – przy czym budżet strony wydatkowej „sztywnej” rośnie, zaś wydatki organów „pozarządowych”,

których zakres stale się rozszerza (art. 83 ust. 2 ustawy o finansach publ.) zwiększają się nadmiernie w stosunku do sytuacji budżetu państwa, choć wydatki decydowane przez rząd są stosunkowo ograniczone, a nawet zmniejszane.

3. Projekt nie ustala wielkości wszystkich kategorii środków publicznych w jednakowej formie – np. według wzorca art. 1 projektu ustawy. Art. 12 nie wyznacza wielkości środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, odsyłając do załączników (przy tym - jest to tylko „zestawienie programów oraz zestawienie programów i projektów”?) realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej (i choć takie sformułowanie wynika ze sformułowania użytego w art. 62 ust. 5 ustawy o finansach publicznych – **powinno być raczej: „programy oraz środki na te programy” lub „środki wydatkowane na te cele”, gdyż budżet to plan finansowy, a nie rzeczowy**, zaś art. ten powinien być zmieniony).

4. Zgodnie z art. 86 ust. 1 p. 3 ustawa budżetowa ustala deficyt budżetu państwa oraz źródła jego pokrycia. Dyspozycję tą realizuje art. 3 projektu ustawy budżetowej. Wymienia przychody pochodzące z kilku tytułów: sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, prywatyzacji, kredytów i pożyczek zagranicznych (nie ma wśród nich, znajdujących się w katalogu art. 64 ust.2 ustawy o finansach publicznych, kredytów zaciąganych w bankach krajowych oraz naturalnie, nadwyżek z lat ubiegłych) i dodaje „przychody z innych tytułów”. **Ponieważ jednak zestawienie art. 64 ust. 2 ma charakter zamknięty to jego rozszerzanie nie jest zgodne z prawem, zwłaszcza tak sformułowane tak ogólnie jak: „inne tytuły”**. Należałoby bądź wymienić ten rodzaj przychodu, ale tylko pod warunkiem, że jest to kredyt banku krajowego, bądź z niego zrezygnować.

5. Zagadnienie nowej instytucji tzw. prefinansowania nie jest tak proste jak wynikałoby z treści art. 43 projektu: „prefinansowanie zadań...określa załącznik nr 16”; w ustawie budżetowej powinny być określone środki z budżetu na te cele, a nie tylko zadania, środki te udzielone są nie w formie dotacji z budżetu państwa, lecz poprzez system przychodów i rozchodów – **pożyczek udzielanych za pośrednictwem BGK (funduszu administrowanego przez BGK, na podstawie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o finansach publicznych – trzeba więc zwrot pożyczek określić w formie rozchodów dla 2004 r. oraz na lata następne w ocenianej ustawie budżetowej); ponadto całkiem pominięto kwestię zaliczek oraz sposobów ich rozliczeń** poprzez ustawę budżetową, choć zagadnienie ma jeszcze szerszy wymiar dotyczący nie tylko funduszy strukturalnych i WPR, ale innych regulacji ustawowych (kwestii rachunkowości budżetowej, a w konsekwencji ujęcia przepływów unijnych i prefinansowania oraz współfinansowania przychodów (dochodów? dla jednostek samorządowych oraz zwrotu środków) w sprawozdawczości budżetowej. Podsumowując, potrzebny jest odrębny od tradycyjnych form układu budżetowego „Budżet przepływów finansowych RP-UE”, źródeł finansowania (transferów z UE), przychodów i rozchodów, prefinansowania, dochodów budżetu, np. na poprawę płynności budżetu i „Instrument finansowy Schengen” wydatków WPR itd. czyli jasna **zbiorcza prezentacja salda i struktury strumieni pieniężnych w 2004 r. i w latach następnych, z uwzględnieniem zobowiązań i płatności unijnych**.

6. Zamieszczenie wydatku w budżecie daje upoważnienie, ale nie tworzy roszczeń wobec państwa o dokonanie wypłaty (wyjątek stanowi kwota subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego). Taką podstawę prawną dają tylko odrębne przepisy prawa materialnego, dotyczące np. wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej, zasiłków z pomocy społecznej; określenie kwoty przewidywanych dochodów w budżecie nie może więc tym bardziej stanowić wystarczającej podstawy prawnej do pobierania dochodów, nie rodzi po stronie państwa uprawnienia do poboru podatków i innych należności budżetowych, a u podatników – obowiązku ich płacenia. Podstawę taką zawierają ustawy wprowadzające konkretne podatki,

opłaty, cła i inne daniny publiczne. Ustawy te powinny być uchwalone przed rozpoczęciem prac nad budżetem. Sytuacja taka nie wystąpiła w pełni, tworząc trudności w realizacji gospodarki budżetowej jej wykonawcom (np. w trakcie prac parlamentarnych zwiększyły się niektóre dochody jednostek samorządu terytorialnego – udziały w podatkach dochodowych, dotacje do przewozów regionalnych itd., powodując zmniejszenie dochodów budżetu państwa oraz niejasną sytuację prawną dotyczącą informowania przez Ministra Finansów o wielkości przekazywanych środków).

7. Ustawa budżetowa ustala, zgodnie z art. 86 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych jako konieczne i wyłączne: dochody i wydatki budżetu państwa, jego deficyt oraz źródła pokrycia, limity zatrudnienia w administracji rządowej, przychody i rozchody budżetu państwa oraz jednostek gospodarki pozabudżetowej wraz z planami finansowymi funduszy celowych, wykaz programów oraz inwestycji wieloletnich, kwoty dotacji budżetowych oraz wykaz jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe, a także bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych oraz wydatki finansowane z tych źródeł itd. Ustawa nie precyzuje przy tym, czy treść tych zadań stanowić powinna element części „rachunkowej” (tabelarycznej), czy normatywnej (artykułowej). Zakres i podział treści między te części jest wynikiem utrwalonej tradycji. Dyspozycja ustawy o finansach publicznych jest w projekcie zrealizowana.

8. Ustawa budżetowa nie może wprowadzać innych przepisów, poza finansowymi normami planowymi oraz zawierać przepisów zmieniających inne ustawy (art. 86 ust. 11), co bywało często praktyką dotychczasowych ustaw budżetowych; przepis ten wprowadza zakaz „obładowywania ustawy budżetowej” (por. C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne*, Zielona Góra 2000, s. 212). Art. 44, zawierający upoważnienie dla ministra oświaty i wychowania do przeprowadzenia centralnych zakupów finansowanych z rezerw celowych może w tym kontekście budzić zastrzeżenia.

Opiniowany projekt ustawy budżetowej na 2004 r. spełnia ogólne wymogi prawne i realizuje wymienione wyżej zasady teoretyczno-prawne, w szczególności nie narusza w zasadzie zakazu obładowywania ustawy budżetowej. Uwagi prezentowane w opinii nie mają charakteru zasadniczego, mogą być skorygowane w toku prac parlamentarnych. Zagadnienia dotyczące specyfiki transferów unijnych powinny być z pewnością ujęte w budżecie 2005 r.

Budowa i zawartość projektu ustawy budżetowej 2004 r. – część normatywna, uwagi szczegółowe

1. Projekt ustawy zbudowany jest **zgodnie z wymogami Konstytucji oraz artykułami ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 86** ustawy o finansach publicznych, a także z art. 43 ust. 4, art. 61 ust. 4, 66 ust.1 oraz art. 72 ust. 2, 73 ust. 2 i 78 ust. 1 tej ustawy.

2. Zawiera podstawowe wielkości proporcji i limitów budżetowych, upoważnienia organów do określonych w ustawie działań oraz wskaźniki i limity rzeczowe.

W szczególności są to:

1. przepisy określające wyłącznie podstawowe wielkości kwotowe (proporcje) budżetu państwa (np. art. 1),

2. przepisy określające podstawowe wielkości budżetu państwa oraz odwołujące się do określonych następnie załączników (np. art. 2),

3. upoważnienia do obsługi długu publicznego oraz źródła pokrycia pożyczkowych potrzeb budżetu państwa (zaciągania i spłaty pożyczek, emisji skarbowych papierów wartościowych,

4. wyznaczające limit niektórych wydatków budżetowych oraz zobowiązań,

5. określające zasady dokonywania zmian w ustawie budżetowej,

6. upoważnienia do wydania aktów normatywnych przez organy administracji rządowej oraz zaciągnięcia zobowiązań,
7. podstawowe wielkości makroekonomiczne, służące za podstawę konstrukcji budżetu.

Ustawa budżetowa w części tekstowej wypełnia także dyspozycję innych ustaw: ustawy z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa..., z 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych..., z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej,,, z 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego..., ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych..., z 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych.

Przepisy zawarte w projekcie ustawy budżetowej skonstruowane są, z formalnego i merytorycznego (celowościowego) punktu widzenia, poprawnie.

Uzasadnienie do projektu ustawy (rozdz. X) zawiera omówienie poszczególnych artykułów. Jest ono jednak zbyt lakoniczne, w istocie ogranicza się do wymienienia podstaw prawnych poszczególnych artykułów i rozwiązań zawartych w projekcie. Nie określa potrzeb wprowadzenia poszczególnych artykułów.