

Opinia dotycząca projektu ustawy budżetowej na rok 2005 (część tekstowa)

I. Uwagi ogólne

Projekt ustawy budżetowej na 2005 rok jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo prognozowanego wzrostu długu publicznego, konstytucyjny limit wyznaczony w art. 216 ust. 5 nie będzie przekroczony.

Natomiast, co najmniej wątpliwą jest zgodność projektu ustawy budżetowej z zasadą wyrażoną w art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych ze względu na przewidywane przekroczenie przez państwowy dług publiczny prognozy 55% ustalonego w relacji do prognozowanej wielkości produktu krajowego brutto.

II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 216 ust. 5 Konstytucja zakazuje zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń kredytowych, skutkujących wzrostem państwowego długu publicznego ponad poziom stanowiący 60% PKB. Uchwalenie budżetu państwa którego wykonanie powodowałoby wzrost zadłużenia ponad ten limit upoważniłoby Prezydenta, jako strażnika Konstytucji (art. 126 ust. 2) do odmowy popisania ustawy budżetowej obciążonej takim uchybieniem.

Mimo wysokiego poziomu długu publicznego, konstytucyjna granica zadłużenia nie zostanie przekroczona. Ponieważ zaś Konstytucja jedynie najogólniej określa przedmiot ustawy budżetowej, to pozytywna ocena zgodności aktualnego projektu ustawy z wymogami konstytucyjnymi jest w moim przekonaniu w pełni uzasadniona.

2. Szczegółowe wymagania, jakim winna odpowiadać ustawa budżetowa określone są w ustawie o finansach publicznych. Ze względu na skutki przygotowanego budżetu dla stanu finansów publicznych, szczególnego znaczenia nabywają tzw. „procedury ostrożnościowe” ustanowione w art. 45 ustawy o finansach publicznych. Powołany przepis wprowadza dwa progi zadłużenia określone w relacji do produktu krajowego brutto, ustanowione na poziomie 50% i 55% PKB. Przekroczenie tych progów wymaga zastosowania specjalnych rygorów hamujących dalszy przyrost zadłużenia, a w konsekwencji, chroniących przed uchybieniem konstytucyjnej granicy dopuszczalnego poziomu państwowego długu publicznego.

Dla określenia relacji zadłużenia poziom długu publicznego należy powiększyć o kwotę przewidywanych wypłat ze środków publicznych dokonywanych z tytułu poręczeń i gwarancji.

3. Pierwszy poziom zadłużenia (50% PKB) wymagający zastosowania procedur ostrożnościowych przekroczono najpóźniej w 2003 roku. W takim wypadku, art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wymaga, aby relacja deficytu do dochodów budżetu państwa, przewidziana w projekcie ustawy, nie przewyższała takiej relacji z budżetu roku ubiegłego.

Omawiany warunek jest spełniony w analizowanym projekcie ustawy budżetowej na 2005 rok. Dopuszczalny deficyt jest niższy od deficytu roku bieżącego, a zarazem przewiduje się wyższe dochody budżetowe.

4. W przypadku przekroczenia progu 55% przez relację państwowego długu publicznego do PKB obowiązują znacznie surowsze reguły oszczędnościowe określone w art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem projekt budżetu przedkładany przez Radę Ministrów winien zakładać deficyt budżetowy na poziomie zapewniającym obniżenie tej relacji na koniec roku budżetowego. W związku z tym przepisem, konstrukcja projektu budżetu budzi poważne wątpliwości

Na stronie 407 Uzasadnienia projektu ustawy budżetowej (w dokumencie: Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2005 – 2005) podano informację, iż na koniec 2005 roku relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 56% i co najmniej przez dwa lata utrzyma się na tym poziomie. Procedura ostrożnościowa określona w powołanym art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych obowiązuje dopiero po przekroczeniu pułapu 55% PKB, co jeszcze nie nastąpiło. Jednakże akceptacja budżetu zakładającego taki rezultat, oraz dalszy wzrost relacji zadłużenia co najmniej przez jeszcze jeden rok, uzasadnia postawienie pytania, czy w tym wypadku dochowano reguł prawa finansów publicznych.

Trzeba się zgodzić, iż budżet na 2005 rok jest pod tym względem zgodny z literą prawa. Skoro poziom państwowego długu publicznego przekroczył dopiero próg 50% zadłużenia względem PKB, to konieczne jest zastosowanie procedury ostrożnościowej pierwszego stopnia. Wymogu tego dopełniono, jako to wykazano powyżej.

Jednakże, nie ulega wątpliwości, iż przedłożenie projektu budżetu z deficytem powodującym wzrost zadłużenia ponad poziom 55% względem PKB narusza intencje towarzyszące ustanowieniu procedur ostrożnościowych.

5. Należy wszakże zauważyć, iż procedury ostrożnościowe są wyjątkowo rygorystyczne w porównaniu ze stosowanymi w o wiele bogatszych państwach Unii Europejskiej, w dodatku, zobowiązanych do przestrzegania wymogów wspólnej polityki monetarnej. Wprowadzenie ich w ustawie z 1998 roku było rezultatem nazbyt optymistycznej oceny stanu polskich finansów publicznych i ulegania katastroficznym ocenom skutków wzrostu zadłużenia sfery publicznej. Wobec powyższego uważam, iż do czasu realnego (a nie prognozowanego) przekroczenia granicy 55% zadłużenia w relacji do PKB nie ma podstaw dla stosowania procedur ostrożnościowych drugiego stopnia.

6. Art. 57 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych ustanawia obligatoryjny odpis budżetowy na prewencję rentową „w wysokości do 0,4% wydatków na świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy”.

W planie finansowym FUS na 2005 rok przewiduje się wydatki na te cztery tytuły w łącznej kwocie 98.567,8 miliarda złotych. Wobec tego pułap odpisu wynosi około 394,3 mln złotych. Wobec tego, odpis ustanowiony w art. 28 projektu ustawy budżetowej mieści się w granicach tego pułapu.

Równie rezerwa ogólna Rady Ministrów mieści się w granicach pułapu określonego w art. 66 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

7. Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w ustawie budżetowej mogą być ustalane limity wydatków na programy wieloletnie. Zarazem ust. 2 tego artykułu postanawia, iż programy takie realizowane są na mocy uchwały Rady Ministrów lub na mocy ustawy. Podstawa ustawowa jest obligatoryjną, gdy koszt realizacji programu wynosi co najmniej 100 mln złotych.

W załączniku nr 14 do projektu ustawy budżetowej dwadzieścia trzy takie programy, z czego koszt realizacji siedmiu wymaga statuowania ustawowego. W wypadku tych programów byłoby wskazanym podawanie podstawy prawnej ich realizacji.

III. Uwagi redakcyjne

– (art. 3) W żadnym wypadku nie można pisać, iż źródłem pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa są „środki pozostające na rachunkach budżetu państwa w dniu 31 grudnia 2004 roku”. Nie można pożyczać od siebie samego. To urąga potocznemu i prawniczemu znaczeniu wyrażenia „pożyczka”. W tym wypadku można co najwyżej napisać, iż te pozostałości sfinansują deficyt. Nie mniej, nawet takie sformułowanie byłoby sprzeczne z istotą deficytu.

– (art. 12 ust. 2) Uważam za konieczne spolszczenie nazwy „Transition Facility”. Ustawy należy pisać w języku urzędowym, a póki co, jest nim jeszcze język polski. Uwaga ta dotyczy zarówno samej ustawy, jak i zestawienia zamieszczonego w załączniku nr 8 na str. 8/5.

Spełnienie postulatu językowego nie wymaga nadmiernego wysiłku, skoro inne fundusze europejskie wymieniono w polskim brzmieniu, zarówno w tekście ustawy budżetowej, jak i we wspomnianym załączniku.