

Urszula Smółkowska

Informacja nr 1163
(IP-108G)

Rezerwa ogólna i rezerwy celowe

Rezerwy stanowią dwie oddzielne części 81 i 83 budżetu, w których określa się wielkości planowanych wydatków. Przeznaczenie podmiotowe lub przedmiotowe rezerw nie może być w czasie planowania do końca określone. Ostateczne ich przeznaczenie jest dookreślone przez poszczególnych dysponentów rezerw dopiero w trakcie wykonywania budżetu. Rezerwy pozwalają dostosować wydatki budżetowe do zmieniających się w ciągu roku potrzeb wynikających z zaistniałych sytuacji.

Ustawa o finansach publicznych (art. 66) pozwala na tworzenie dwóch typów rezerw: ogólnej i celowych. **Rezerwą ogólną** dysponuje Rada Ministrów, która w drodze rozporządzenia może upoważnić Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot. Rezerwa ogólna w toku realizacji budżetu może być przeznaczona na różne, nieprzewidziane rodzaje wydatków budżetowych. Nie można jej natomiast przeznaczyć na zwiększenie tych pozycji wydatków, które zostały zmniejszone przez dysponentów części budżetowych w wyniku przeniesień wydatków. Ograniczenia te nie mają zastosowania w przypadku realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na terytorium państwa lub jego części. Utworzona obligatoryjnie rezerwa ogólna nie może być wyższa niż 0,2% wydatków budżetu. Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Rady Ministrów¹ w sprawie dysponowania rezerwą ogólną, Prezes Rady Ministrów może dysponować tą rezerwą do wysokości 1 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków odpowiednich części budżetu, natomiast Minister Finansów ma do dyspozycji kwotę 750 tys. zł. W ostatnich latach rezerwa ogólna stanowiła nie więcej niż 0,03 – 0,04% ogółu wydatków planowanych w ustawie budżetowej (w 2004 r. – 0,03% w 2005 r. – 0,04%), w projekcie budżetu na 2006 r. zaplanowano rezerwę ogólną w kwocie 93.000 tys. zł, tj. 0,04%. Planowanie rezerwy ogólnej na poziomie dużo niższym niż pozwala ustawa o finansach publicznych, może spowodować brak możliwości szybkiego reagowania przez Radę Ministrów w koniecznych przypadkach, np. klęsk żywiołowych. Zwykle rezerwę ogólną wykorzystuje się w pełnej wysokości, a w przypadku wspomnianych klęsk żywiołowych (np. powodzi), konieczne może być wykorzystanie części rezerw celowych, które są w dyspozycji Ministra Finansów. Poniżej przedstawiono przykłady rozdysponowania w 2003 i 2004 roku środków z rezerwy ogólnej, które przeznaczono na dofinansowanie następujących zadań:

- zapewnienie bezpieczeństwa i opieki medycznej podczas Europejskiego Forum Ekonomicznego w Warszawie (środki przeznaczono dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojewodów);
- realizacji porozumienia w zakresie rozliczenia umowy inwestycyjnej pomiędzy Skarbem Państwa a General Motors Corporation czy firmą Cargill (realizowane przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Gospodarki);
- na świadczenia wysokospecjalistyczne finansowanych z budżetu państwa (środki przeznaczono dla Ministerstwa Zdrowia);
- na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z przedakcesyjnym ogólnokrajowym referendum (środki przekazane do Krajowego Biura Wyborczego);

¹ Rozporządzenie z dnia 1 sierpnia 2000 roku, Dz. U. nr 66, poz. 790 z dnia 11 sierpnia 2000 r.

- pokrycie kosztów kontyngentu policyjnego związanego z udziałem misji Policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie, w Siłach Pokojowych ONZ w Kosowie oraz na wyposażenie Policji i Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji (środki przekazano do MSWiA).

Rezerwy celowe są rezerwami fakultatywnymi, które zgodnie z art. 66 ustawy o finansach publicznych mogą być tworzone z przeznaczeniem na:

- wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu;
- wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, w tym niepodlegające zwrotowi;
- wydatki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej lub gdy inne ustawy tak stanowią.

Suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu państwa, z wyjątkiem rezerw na wydatki, których źródłem finansowania są środki zagraniczne.

Podziału rezerw celowych dokonuje w zasadzie Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami i innymi dysponentami części budżetowych. Rezerwą celową na zwiększenie wynagrodzeń i limitów zatrudnienia wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych, dysponuje Rada Ministrów. Zgodnie z ustawą rezerwy celowe powinny być rozdysponowane nie później niż do 31 października. Postanowienia te nie dotyczą rezerw przeznaczonych na wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych. Rezerwy celowe mogą być wykorzystywane wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone. Wyjątek stanowi przypadek, kiedy po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, Minister Finansów może dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej. Powyższe ograniczenia nie mają zastosowania wtedy, gdy realizowane są zadania wynikające z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych.

W poniższym zestawieniu zaprezentowano planowane w ustawach budżetowych (na lata 2003 – 2006) kwoty rezerw celowych i ich udział w wydatkach ogółem.

Wyszczególnienie	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r. (projekt)
Kwota rezerw celowych (w tys. zł)	8.362.757	13.894.543	12.326.808	11.299.982
Udział w wydatkach ogółem	4,3%	6,9%	5,9%	5,0%
Liczba rezerw	86	78	78	68

Uwagę zwraca duża liczba rezerw oraz fakt przekraczania ustawowego wskaźnika (5%) udziału rezerw celowych w wydatkach ogółem budżetu państwa. Wzrost udziału w wydatkach ogółem jest spowodowany wielkością rezerw, które zostały utworzone ze środków pochodzących z zagranicy podlegających zwrotowi. Po wyłączeniu ich z ogólnej kwoty, wartość rezerw celowych jest niższa, a wskaźnik nie przekracza 5% wydatków budżetu państwa.

Ponad połowa planowanych rezerw celowych ma charakter stały, jest przeznaczana z roku na rok na te same cele. Wydaje się, że w odniesieniu do niewielkiej części z nich zasadne mogłoby być niekiedy planowanie środków wprost u odpowiednich dysponentów. Takie uprawnienia konstytucyjne leżą w rękach Parlamentu, który może podczas prac nad projektem ustawy budżetowej przenieść środki niektórych rezerw do odpowiednich części budżetowych.

Aby mogło nastąpić wydatkowanie środków z rezerw celowych, należy wcześniej rozdysponować i przenieść środki z rezerw do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej.

Tworząc rezerwy celowe nie przesądza się o dokonaniu wydatków, gdyż nie ma obowiązku ich stuprocentowej realizacji i dlatego w części mogą pozostać niewykorzystane (np. z tego powodu, że nie zgłoszono zapotrzebowania na środki lub nie było podstaw prawnych do ich wydatkowania).

W ostatnich latach w strukturze rezerw celowych dominujący udział stanowi rezerwa na wydatki na integrację europejską, w tym współfinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i funduszy pochodzących z budżetu UE. Duża liczba rezerw celowych to środki, które w toku realizacji budżetu będą przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Do grupy tych rezerw należą między innymi:

- kredyt na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych;
- kredyt na program poakcesyjnego wsparcia obszarów wiejskich,
- rezerwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych,
- kontrakty wojewódzkie oraz współfinansowanie programów rozwoju regionalnego,
- zasiłki z pomocy społecznej,
- stypendia i pomoc materialna dla młodzieży wiejskiej,
- dofinansowanie kosztów wdrażania reformy oświaty,
- środki na realizację zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej z przeznaczeniem dla ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Tworzenie dużej liczby rezerw celowych oraz planowanie środków bezpośrednio u odpowiednich dysponentów było problemem podejmowanym przez niektórych ekspertów podczas ocen projektów ustaw budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Niemniej jednak nie zawsze są podstawy prawne do przyporządkowania ich określonym dysponentom lub wręcz istnieje obowiązek ustawowy do tworzenia rezerw.