

Prof. zw. dr hab. Andrzej Borodo

Katedra Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ekspertyza nr 336

(IP-109G cz. 2)

Opinia dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na temat części tekstowej (artykułowej) projektu budżetu państwa na rok 2006 (Druk Sejmowy nr 20 i 20-A)

1. Opinia opracowana jest na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2006 r., w zakresie tzw. części tekstowej (artykułowej), zawierającej 51 artykułów. Ocena części artykułowej powinna być połączona z oceną załączników do projektu ustawy budżetowej. Załączniki są rozwinięciem części artykułowej i mają znaczenie prawne. Szczegółowe postanowienia (np. granice wydatków poszczególnych urzędów) zawarte są w załącznikach.

2. Art. 1 ustala prognozę dochodów i granice wydatków budżetu państwa na 2006 r. Dochody wynikają z ustaw wprowadzających poszczególne podatki i inne rodzaje dochodów do polskiego systemu prawnego. Wydatki ustalone są na cele, które przewidują liczne ustawy, zawierające regulacje odnoszące się do poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Ustalenia art. 1 są rozwinięte w załącznikach do ustawy, przy zastosowaniu podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działów, rozdziałów, paragrafów).

3. Artykuły 2 do 8 zawierają regulacje (kierowane głównie do ministra finansów) dotyczące przychodów, rozchodów, poręczeń, gwarancji. Dotyczą one spraw finansowania deficytu budżetowego i innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a także takich operacji, w których Skarb Państwa występuje w roli "bankowo-pożyczkowej". Operacje te odgrywają w budżecie państwa bardzo dużą rolę. Kwoty nominalne przychodów i rozchodów budżetu są wyższe od kwot planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa. Na przykład planowane dochody stanowią około 194 mld zł, a planowane przychody około 295 mld. Świadczy to o dużych rozmiarach operacji związanych z finansowaniem deficytu budżetowego oraz spłatą zadłużenia Skarbu Państwa. Zwraca uwagę wysoki poziom zadłużenia zagranicznego (por. załącznik nr 3).

4. Ustalenia finansowe dotyczące funduszy celowych i agencji państwowych (por. art. 10 i art. 42 oraz załącznik nr 5 i nr 14) budzą zastrzeżenia konstytucyjne. Konstytucja stanowi bowiem, że Sejm uchwała budżet państwa (art. 219 ust. 1), czyli stanowi o całości dochodów i wydatków państwa. Nie wynika z konstytucji, że Sejm stanowi tylko o niektórych dochodach i wydatkach rządowych. Dochody i wydatki państwa wprowadzane do pozabudżetowych funduszy celowych i agencji państwowych są poza bezpośrednim wpływem Rządu i Sejmu. Przychodami (nieraz jedynymi) niektórych Agencji państwowych są dotacje budżetowe. W oparciu o dotację budżetową rozwijają się inne operacje finansowe Agencji, charakterystyczne dla finansów podmiotu gospodarczego. W ramach funkcjonowania Agencji państwowych występują takie pozycje jak dywidendy, akcje, udziały, wyniki finansowe, czyli elementy charakterystyczne dla finansów przedsiębiorcy. Jest wątpliwe, czy tego typu konstrukcja finansowa jak Agencja państwowa, którą budżet państwa tworzy poprzez coroczne dotacje budżetowe, powinna być utrzymywana? Wydaje się, że forma Agencji powinna być uproszczona. Sądzę, że Agencje państwowe mogą mieć postać biur rządowego (centralnego i ewentualnie terenowych), działającego tak, jak państwowa jednostka budżetowa. Należy też rozważyć powołanie specjalnego banku publicznego (obok Banku Gospodarstwa Krajowego) realizującego zadania gospodarcze rządu, np. zadania z zakresu rolnictwa.

Likwidacja lub zdecydowane ograniczenie liczby Agencji i funduszy jako odrębnych podmiotów i włączenie ich (jako jednostek budżetowych) do dochodów i wydatków budżetowych uprościłaby system budżetowy i prowadziłyby do oszczędności w zakresie wydatków i przepływów finansowych.

5. Przedstawienie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jest nieczytelnie (por. załącznik nr 7). Nie wiadomo, czy jest to ogólnikowa informacja czy materiał mający znaczenie prawne. Z lakonicznych danych liczbowych niewiele wynika, w istocie nie ma możliwości, aby dokonać ich

oceny. Sądę, że należy podać w tym załączniku ustalenia budżetu Unii Europejskiej dotyczące Polski. Wydaje się, że nie ma wykształconej koncepcji prawnej dotyczącej funkcjonowania środków europejskich w polskim systemie finansów publicznych. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, ustawa o finansach publicznych i inne ustawy nie dają odpowiedzi na kluczowe pytania prawne dotyczące mechanizmu funkcjonowania środków unijnych. Chodzi o stosunki prawne (także w wymiarze międzynarodowym) dotyczące zobowiązań i odpowiedzialności, o wyraźne ustalenie organów mających kompetencje w zakresie przyznawania środków unijnych na gruncie prawa polskiego, o klarowne, jawne i szybkie procedury, o ustalenie mechanizmów prawnych roszczeń i zobowiązań oraz drogi odwoławczej w ramach stosunków krajowych.

6. Duży zakres i rozmiar budżetu państwa oraz ustawy budżetowej nakazuje postawić pytanie o dalszą decentralizację zadań, wydatków i dochodów, tak aby znaczną ich część przenieść do sfery samorządów terytorialnych, objętych odpowiedzialnością jednostek samorządu terytorialnego. Budżety samorządowe znajdujące się bliżej lokalnych i regionalnych uwarunkowań oraz kontroli ze strony radnych i mieszkańców mogą okazać się znacznie bardziej efektywne w stosunku do bardzo rozbudowanej i powolnej struktury budżetu państwa.

7. Motorem rozwojowym gospodarki i pożądanym przeobrażeń społecznych ujętym w ramy ustawy budżetowej mogą być inwestycje wieloletnie i programy wieloletnie. Te elementy budżetu państwa powinny być więc poddane analizie i w miarę możliwości rozbudowane i wzmocnione od strony finansowej.

8. Rezerwy celowe ustalone jako część 83 budżetu, a także dotacje podmiotowe przewidziane w art. 14 (oraz w załączniku nr 9) stanowią znaczące ustalenia w projekcie ustawy budżetowej. Bardzo istotne więc jest, aby ustalenia dotyczące dotacji i rezerw miały wyraźne i wystarczające podstawy prawne ich zastosowania (tj. wprowadzenia do ustawy budżetowej). Podstawy prawne wydatków budżetowych, w tym dotacji, powinny wynikać z ustaw, regulujących poszczególne dziedziny działalności publicznej. Sądę, że odrębne ujmowanie (w osobnej części) rezerw celowych nie jest uzasadnione. Wydatki budżetowe mają swego dysponenta (wykonawcę), którym jest np. odpowiedni minister. Odpowiednie pozycje rezerw celowych powinny być więc przełożone do właściwych resortów.

9. Wyliczenie kwot subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego nie może być kwestionowane. Wątpliwości budzi jednak bardzo rozbudowany i niejasny system subwencji samorządowych (np. subwencji równoważącej, uzupełniającej, regionalnej).

10. Poszczególne artykuły części tekstowej powiązane są z odpowiednimi przepisami ustaw (np. z ustawą o wynagrodzeniach w państwowej sferze budżetowej, ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych). Tak więc postanowienia części tekstowej projektu budżetu oparte są na odpowiednich ustawach, wynikają z ustaw. Jest to związane z problemem legalności wydatków budżetu. Optymalnym rozwiązaniem jest, aby ustalenia i wydatki budżetowe wynikały ze stosownej ustawy. Natomiast można stawiać znak zapytania, czy w pełni wystarczającą podstawą do zastosowania wydatku jest sama ustawa o finansach publicznych (mówiąca przecież o mechanizmach finansowych, a nie o konkretnych zadaniach państwa i zasadności ich finansowania).

Toruń, 9 grudzień 2005 r.