

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Opinia dotycząca projektu
ustawy o zmianie ustaw:
PRAWO BUDŻETOWE, O SAMORZĄDZIE
TERYTORYALNYM ORAZ
O PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW
PAŃSTWOWYCH

Październik 1994

Prof. zwyczaj., dr hab. **HANNA SOCHACKA-KRYSIAK**
Katedra Finansów, Szkoła Główna Handlowa

Ekspertyza

Nr 27

Niniejsza opinia dotyczy praktycznie projektowanej nowelizacji ustawy - Prawo budżetowe; zmiany proponowane w odniesieniu do ustawy o samorządzie terytorialnym oraz do ustawy o prywatyzacji, wskazane na str. 21 tekstu ustawy powołanej w tytule niniejszej opinii mają wyraźnie charakter dostosowawczy i nie wymagają odrębnego omówienia.

Uwagi poniższe sformułowane zostały w bezpośrednim nawiązaniu do tekstu prawa budżetowego - materiał roboczy, druk 620.

Zmianę art. 2 ust. 3 dotyczącą powiązania ustawy budżetowej z założeniami polityki społeczno-gospodarczej, zawartymi w co najmniej trzyletnim programie średniookresowym, uchwalanym corocznie przez Radę Ministrów, uważam za wysoce wskazaną; można ją nawet rozumieć jako istotny krok w kierunku wydłużenia horyzontu czasowego w planowaniu budżetowym a więc - na drodze dostosowań systemu polskiego do tzw. standardów Unii Europejskiej.

Proponowane zmiany dotyczące art. 3 i 4 stanowią, moim zdaniem, istotne i cenne uzupełnienia dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych, uwzględniające rzeczywiste zjawiska i procesy gospodarczo-społeczne oraz odpowiadające im rozwiązania prawne, powstałe po uchwaleniu prawa budżetowego w jego pierwotnym kształcie.

Podobny charakter mają zmiany dotyczące art. 5 - tu bardzo ważne jest dodanie ust. 3, nakazującego określenie w ustawie budżetowej źródeł sfinansowania pożyczek, udzielanych z budżetu państwa oraz spłat długoterminowych zobowiązań Skarbu Państwa, których spłata przypada w danym roku budżetowym (przepis wysoce pożądanym), a także art. 6, 7 i 9. Zwłaszcza projektowana nowelizacja art. 7 wyróżnia się istotnym uzupełnieniem merytorycznym oraz lepszą niż poprzednio redakcją tekstu.

Wysoko i z uznaniem oceniam też proponowaną zmianę art. 16, szczególnie - sprecyzowanie w ust. 2 pkt 3 stwierdzenia, iż chodzi tu o dotacje przedmiotowe z budżetu dla jednostek pozabudżetowych. Również określenie trybu ustalania stawek dotacji przedmiotowych (ust. 5) wyróżnia się trafnością z punktu widzenia "techniki legislacyjnej" i nawiązuje - jak sądzę - do doświadczeń państw Europy Zachodniej.

Podobnie pozytywne wydaje mi się nowe ujęcie tekstu dotyczącego jednostek organizacyjnych gmin w art. 17.

Natomiast co do zmian proponowanych w art. 18 ust. 6 (szczegółowe zasady gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych mają być ustalane nie przez Ministra Finansów lecz przez właściwego ministra nadzorującego dany fundusz - w porozumieniu z Ministrem Finansów) mam pewne wątpliwości; wydaje mi się, że ze względu na celowość zachowania pewnej spójności wewnętrznej systemu funkcjonowania funduszy lepiej (bezpieczniej) byłoby przyjąć rozwiązanie "odwrotne": wspomniane zasady ustala Minister Finansów w porozumieniu z właściwym ministrem itd.

Z pełną aprobatą odnoszę się do nowego brzmienia art. 20 ust. 3, dotyczącego rodzajów, warunków i trybu zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym.

Również art. 22, 23 i 24 wydają mi się w nowym, proponowanym brzmieniu znacznie lepsze, bardziej precyzyjnie ujęte niż poprzednio; zmiany dotyczące art. 24 są dobrze dostosowane do zmian wskazanych wcześniej w art. 23.

Bardziej niż poprzednio precyzyjne ujęcie art. 25, a zwłaszcza art. 26, w którym m. in. dostosowano prawo budżetowe do zmian zachodzących w zakresie gospodarki gmin - zasługuje na opinię pozytywną.

Zmiany proponowane w odniesieniu do art. 27 mają walor podwójny, gdyż oprócz poprawek "redakcyjnych", w których widoczne jest bardziej niż poprzednio kompleksowe podej-

ście, zawierają uzupełnienia, które rozumiem jako przejaw dążenia do większej elastyczności w wykorzystywaniu środków budżetowych (ust. 2b).

Zmiana art. 31 nie wymaga "obrony", gdyż jest konsekwencją zmiany art. 2, ocenionej już pozytywnie w niniejszej opinii.

Za szczególnie trafne uważam nowe brzmienie art. 32 (pełniejsze, bardziej konkretne informowanie gmin o środkach finansowych, jakie otrzymają one z budżetu państwa) i art. 33 (przesunięcie terminu przedłożenia parlamentowi projektu ustawy budżetowej z 15 listopada na 20 października).

W art. 34 ust. 1 wprowadzono zmiany redakcyjne będące konsekwencją zmian dotyczących poprzednich artykułów omawianej ustawy; w ust. 2 bardzo ważne jest sprecyzowanie tekstu dotyczącego rozliczeń państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej z budżetem **w ujęciu kasowym** (o ile wiem, rozbieżności między kasowym i memoriałowym ujęciem były w przeszłości źródłem wielu nieporozumień); znacznie lepsze niż poprzednio jest ujęcie ust. 3 zawierającego pełniejszą, bardziej precyzyjną wersję treści uzasadnienia dołączonego do ustawy budżetowej.

Art. 35 został rozbudowany stosownie do wcześniejszej zmiany art. 32.

Nowe brzmienie ust. 4 i 7 w art. 36 oceniam jako bardziej precyzyjne, a zarazem tworzące przesłanki pewnego uelastycznienia trybu gospodarowania środkami budżetowymi.

Z pełną aprobatą odnoszę się również do zmian proponowanych w art. 37 (proorzędnie budżetowe i układ wykonawczy budżetu gmin) m. in. ze względu na wewnętrzną spójność trybu funkcjonowania publicznej gospodarki budżetowej. Natomiast proponowane zmiany dotyczące art. 38 (nowy art. 38a) wiążą się, moim zdaniem, ze wspomnianym uelastycznieniem gospodarki budżetowej.

W art. 39a (nowym) niejasno sformułowano (materiał roboczy) pkt 1: "w przypadku otrzymania ... [czego?] przeznaczonych na sfinansowanie zadań państwa" - wypadło chyba słowo "środki"; merytorycznie nie mam zastrzeżeń.

W art. 40 trafne wydaje się uzupełnienie ust. 1 (dotyczy pożyczek i weksli), natomiast nowy art. 40a wydaje mi się zbyt szczegółowy; dotyczy on zasilania gospodarstw pomocniczych przy szkołach rolniczych i nie pasuje, moim zdaniem, do ustawy tej rangi, co prawo budżetowe.

Zmiany odnoszące się do art. 42, 43, 45, 46 i 47 oceniam pozytywnie, oznaczają one bowiem bardziej konkretne i precyzyjne ujęcie kwestii merytorycznych, zmniejszające pole ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, natomiast w art. 50 po ust. 3 (obsługa bankowa jednostek pozabudżetowych) powinna być, moim zdaniem, uregulowana kwestia obsługi bankowej budżetów gmin.

Art. 55 w proponowanej wersji lepiej precyzuje kwestię adresatów sprawozdań z wykonania budżetów gmin, zaś art. 57 zawiera ważne i cenne uzupełnienia dotyczące dyscypliny budżetowej.

Nowe brzmienie art. 59 rozumiem jako "urealnienie" i dostosowanie przepisów prawa budżetowego do rzeczywistości oraz innych, późniejszych niż jego tekst pierwotny zmian legislacyjnych (wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia jako kryterium graniczne kwoty należności uszczuplonych wskutek naruszeń dyscypliny budżetowej).

Dobrze, że z art. 62 usunięto wreszcie zwrot "w gospodarce społecznej", rażący swym anachronizmem.

Równie pozytywnie, ale już ze względów merytorycznych oceniam uzupełnienie art. 65

przez nowy ust. 3 dotyczący nadzoru Ministra Finansów nad orzecznictwem w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Z redakcyjnego punktu widzenia znacznie lepszy niż poprzednio jest proponowany tekst art. 68; podobnie - art. 70, dostosowany konsekwentnie do zmiany art. 50.

Podsumowując powyższe uwagi - proponowane zmiany dotyczące prawa budżetowego oznaczają w większości wypełnienie luk prawnych, usunięcie nieścisłości i niejasności, a tym samym ograniczenie pola dla występowania ewentualnych wątpliwości oraz nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami budżetowymi, zwłaszcza zaś - pozabudżetowymi (doświadczenia NIK).