

Zygmunt Szopa
Wojewoda Kielecki

Ekspertyza nr 29

Opinia na temat zbiorczego budżetu wojewodów w projekcie ustawy budżetowej na 1995 r.

Zbiorczy budżet wojewodów projektowany na 1995 rok ma istotne znaczenie zarówno z uwagi na jego rozmiar jak również objęte nim dziedziny życia społeczno - gospodarczego. Zakładany rozmiar wydatków na kwotę 138.873.850 mln zł stanowiący w budżecie państwa 15,2 % planowanych wydatków, ma zabezpieczyć finansowanie zadań realizowanych przez wojewodów. Zadania te mają zaś szczególny charakter gdyż są odbiciem m.in. najistotniejszych dziedzin życia społecznego w kraju tj. ochrony zdrowia i opieki społecznej. Realizacja tych zadań stanowi 73,7 % ogółu wydatków w zbiorczym budżecie wojewodów (ochrona zdrowia - 61 %, opieka społeczna - 13,7 %). Można więc stwierdzić, że realizowane przez wojewodów zadania w tych dziedzinach oraz wielkość wydatków na ich finansowanie w decydujący sposób wpływa na ostateczną wielkość budżetów.

Dokonanie oceny prezentowanego projektu budżetu państwa w części dotyczącej budżetów wojewodów na 1995 r. jest zadaniem skomplikowanym i trudnym. Stąd też dokonana ocena jest swego rodzaju próbą zwrócenia uwagi na najistotniejsze kwestie z punktu widzenia wojewodów jako realizatorów zadań finansowanych z budżetu państwa. Oceny tej chciałbym dokonać w trzech płaszczyznach:

- po pierwsze w płaszczyźnie formalno-prawnych regulacji dotyczących opracowywania projektów budżetów przez wojewodów,
- po drugie w odniesieniu do projektowanych wielkości wydatków na 1995 r.
- po trzecie w stosunku do projektowanych rozwiązań formalno - prawnych przewidywanych w projekcie ustawy budżetowej na 1995 rok

Rozważając kwestie dotyczące formalno - prawnych regulacji procesu planistycznego należałoby podkreślić, że aktualne rozwiązania wynikające z "Prawa budżetowego" i uszczegółowiane w corocznych zarządzeniach Ministra Finansów w sprawie zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa, nasuwają szereg uwag. Uogólniając, można powiedzieć, że podstawowym kanonem w procesie planistycznym jest dla wojewodów określany przez Ministra Finansów od 1993 roku limit wydatków na dany rok budżetowy. Oznacza to, że wojewodo-

wie opracowując swoje budżety dokonują podziału przydzielonego limitu na poszczególne zadania, a nie dokonują faktycznego szacunku swoich potrzeb w oparciu o realia dotyczące funkcjonowania państwowych jednostek budżetowych i wykonywanych przez nie zadań, jak również gospodarki pozabudżetowej powiązanej z tymi budżetami. Konsekwencją takiego trybu postępowania jest zgłaszanie wraz z projektem budżetu, braków wydatków w stosunku do wielkości ustalonych w oparciu o przydzielony limit. Przy czym tego rodzaju zgłoszenia nie zostają uwzględniane. Moim zdaniem należałoby zmienić ten tryb postępowania. Z drugiej strony proponowałbym, jeśli mamy mówić o planowaniu budżetowym, wprowadzenie jednolitych reguł planistycznych. W miejsce limitów można byłoby opracować i wprowadzić obowiązujące kryteria na dany rok we wszystkich działach gospodarki narodowej występujących w naszych budżetach. Bardzo klarownie planowane są obecnie jedynie wynagrodzenia w sferze budżetowej. Wydatki na ten cel planuje się bowiem w oparciu o limit bazowy roku przedplanowego z uwzględnieniem skutków trwałych przechodzących na rok następny (np. z tytułu podwyżek wynagrodzeń w ciągu roku).

Kolejną, dyskusyjną kwestią jest nadmierna szczegółowość materiałów planistycznych przedkładanych Ministrowi Finansów jak i zainteresowanym ministrom.

Podobnie w przedstawionym projekcie ustawy budżetowej szczegółowość danych dotyczących wydatków budżetowych wydaje się zbyt duża. Określanie wielkości wydatków do rozdziału klasyfikacji budżetowej włącznie powoduje, że poszczególne załączniki do projektu ustawy są zbyt obszerne i przez to mało czytelne. Z drugiej strony szczegółowość ta wiąże się z obowiązkiem uwzględnienia wielkości z ustawy budżetowej w układach wykonawczych budżetów wojewodów. Między opracowaniem i uchwaleniem budżetu na dany rok a przygotowaniem i zatwierdzeniem układu wykonawczego tego budżetu upływa kilka miesięcy. Tak więc wielkości te mogą ulec zmianie i wprowadzanie ich do układów wykonawczych powoduje konieczność dokonywania zmian bezpośrednio po ich ustaleniu. Proponuje zatem ograniczenie szczegółowości danych poprzez wyeliminowanie rozdziałów bądź umożliwienie takiego opracowania układów wykonawczych budżetu, aby dopuszczalnym było dokonywanie na tym etapie zmian w obrębie poszczególnych działów.

2. Kwestią o istotnym znaczeniu dla realizacji zadań przez wojewodów jest rozmiar projektowanych wydatków budżetowych na 1995 r. w projekcie ustawy budżetowej.

Jak stwierdzono w objaśnieniach do projektu budżetu, wojewodowie ustalili samodzielnie strukturę swoich budżetów w ramach limitów określonych dla każdego województwa. Potwierdza to, że wojewodowie nie mieli wpływu na rozmiar swoich budżetów, a jedynie dostosowali potrzeby swoich regionów do rozmiaru narzuconego limitu. Wielkość wydatków jak już zaznaczono, zaplanowano w budżetach wojewodów w łącznej wysokości 138.873,9 mld zł. Jest to znaczna kwota lecz nie mówiąca w jakim stopniu zapewnia sfinansowanie zadań objętych budżetami. Na pytanie to należałoby szukać odpowiedzi w zgłoszonych brakach wydatków przez wojewodów. Ja takiej wiedzy nie posiadam. Jedyne z własnego rozeznania mogę powiedzieć, że braki kształtują się w przedziale około 30 - 40 % ustalonych limitów. Zdaję sobie sprawę, że zgłoszone braki w wielu pozycjach mogą być zawyżone, niemniej jednak po ich

korekcie można byłoby z dużym prawdopodobieństwem określić ich rozmiar.

Wróć jeszcze do limitów wydatków dla poszczególnych województw. Sprawa ta budzi wiele kontrowersji. Mimo zastosowania w br. w odniesieniu do niektórych rodzajów wydatków nowych metod ich naliczania (np. opieka społeczna, utrzymanie i modernizacja dróg wojewódzkich) był to zabieg, który nie mógł dać spodziewanych efektów, Aby mówić o czytelności ustalania limitów wydatków muszą być wypracowane we wszystkich dziedzinach właściwe kryteria. Zastosowanie tych kryteriów wyłącznie w kilku działach i to nie decydujących o strukturze budżetu, nie spełnia oczekiwań. Kryteria takie zapobiegają emocjom. Znikną spekulacje np.: dlaczego dla województwa opolskiego przewidziano i zastosowano 128,2 % wzrost budżetu na 1995 r. w odniesieniu do budżetu na rok bieżący, a dla województwa śląskiego zastosowano tylko 107,9 % wzrost budżetu. Albo też dlaczego dla województwa katowickiego zwiększono limit wydatków budżetowych na 1995 r. z kwoty 11.744,7 mld zł do kwoty 13.322,9 mld zł tj. o 1.578,2 mld zł, co stanowi 13,4 % limitu początkowego. Natomiast dla województwa przemyskiego zwiększono limit wydatków z kwoty 1.519,3 mld zł do kwoty 1.549,0 mld zł tj. o 29,7 mld zł, co stanowi zaledwie 1,9 % limitu początkowego.

Najistotniejszą kwestią przy ustalaniu limitów wydatków jak również przy opracowaniu projektu budżetu jest rozmiar wydatków na ochronę zdrowia. Dziedzina ta bowiem w strukturze budżetów stanowi około 6 1 % wydatków. Stąd każde niedoszacowanie tej dziedziny powodować będzie znaczne skutki finansowe w postaci dodatkowych kosztów. Rzecz w tym, że wobec szczupłości środków w budżecie wojewodów, dziedzina ta nie jest w sposób zadawalający dofinansowana. Powoduje to powstawanie i przechodzenie z roku na rok coraz wyższych zobowiązań w jednostkach służby zdrowia. Można byłoby przyjąć i takie rozwiązanie, iż chcąc w dostatecznym stopniu zapewnić wydatki na ochronę zdrowia (z uwzględnieniem dopłat do leków), w pozostałych dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji wojewodów należałoby wprowadzić radykalne ograniczenia. Takie działania byłyby jednak zbyt krótkowzroczne. Prowadziłyby do negatywnych skutków społecznych.

Nad rozmiarem wydatków w budżetach wojewodów można dyskutować w nieskończoność. Można podnosić, że przyrost wydatków na rok 1995 w porównaniu z rokiem przedplanowym jest zbyt niski (117,1 %), że nie zapewnia możliwości zapobiegania zobowiązaniom. Albo że skutki wzrostu cen towarów i usług w ostatnich latach nie były uwzględniane itd. Tak stawiane zarzuty będą miały uzasadnienie, ale nie rozwiążą problemów. Można, co jest oczywistym, stwierdzić, że przewidywane wydatki w tej części projektu ustawy budżetowej na 1995 r. są nie wystarczające i nie zapewniają sfinansowania zadań realizowanych przez wojewodów. To stwierdzenie stawia wojewodów w szczególnie trudnej sytuacji. Powstaje bowiem pytanie, czy wojewodowie mogą zapobiegać powstawaniu zobowiązań w ochronie zdrowia? Z jednej strony nasuwa się odpowiedź że tak, jest to ich obowiązkiem, z drugiej zaś strony, ze względu na skutki społeczne, nie mogą podjąć decyzji o likwidacji jednostek służby zdrowia czy też o niepłaceniu należności aptekom. Oznacza to więc, że wojewodowie mogą łagodzić skutki, ale nie są w stanie rozwiązać problemu.

Chcą tym samym powiedzieć, że mówiąc o projekcie budżetu na 1995 r. nie można ograniczać się wyłącznie do rozmiaru przewidywanych wydatków. Jest to ważne, a le istotniejszą wydaje się perspektywa rozwiązań systemowych w zakresie budżetu, a tego nie znajdują w projekcie ustawy budżetowej. Uważam więc, że równoległe z projektem ustawy budżetowej wskazanym byłoby, szczególnie na tle uwag i dyskusji parlamentarnej, wypracowanie założeń dotyczących rozwiązania problemów finansowania ochrony zdrowia. W przeciwnym wypadku, przy dotychczasowych zasadach, w niedługim czasie możemy dojść do sytuacji, że wydatki roczne w budżecie wojewody wystarczą na pół roku. Do tak skrajnie negatywnej uwagi skłoniły mnie zestawienia liczb wyjętych z analitycznego porównania budżetu dla województwa kieleckiego za lata 1993 - 1994 i na 1995 rok a mianowicie:

Rok	Wyszczególnienie	Budżet wg ustawy	% wzrostu	Kwota zobowiązań
1993	budżet roczny ogółem	2.075.083		202488/na 31.12/
1994	- " -	2.885.401	139,0	262200/na 30.X/
1995	projekt budżetu ogółem	3.706.610	128,5	-
1993	wydatki pozapłacowe	1.039.921	-	202488/na 31.12/
1994	- " -	1.644.613	158,1	262200/na 30.X/
1995	- " -	1.983.109	120,6	-

Przypuszczam, że podobna sytuacja występuje w wielu innych województwach.

3. Oceniając rozwiązania formalno - prawne przewidywane w projekcie ustawy budżetowej na 1995 rok pragnę zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Po pierwsze projekt ustawy budżetowej nie przewiduje dla wojewodów upoważnienia do tworzenia w ich budżetach na 1995 rok rezerwy w wysokości 1 % wydatków ogółem tak jak miało to miejsce w roku 1993 i roku bieżącym. Uprawnienie takie ma istotne znaczenie dla uelastycznienia funkcjonowania tych budżetów. Jest to szczególnie ważne w sytuacji trudności finansowych. Stąd mój wniosek o wprowadzenie na rok 1995 takiego uprawnienia jak również wprowadzenia takiego uprawnienia do "Prawa budżetowego" na trwałe, tym bardziej, że przewiduje się w najbliższym czasie jego nowelizację.

Do rozważenia byłaby również kwestia proceduralna związana z tym uprawnieniem. Chodziłoby o to, aby rezerwą w swoich budżetach na dany rok planistyczny wojewodowie uwzględniali na etapie opracowywania i przedkładania materiałów planistycznych do Ministra Finansów. Wiąże się to z faktem, że np. przy aktualnym zapisie z ustawy budżetowej na

1994 r. wojewodowie zmuszeni są zmniejszać wydatki określone ustawą dla poszczególnych działów aby utworzyć taką rezerwę. Powoduje to zarzuty ze strony różnych gremiów o swego rodzaju "manipulacji" w budżecie. Propozycja ta uprościłaby jednocześnie prace związane z opracowaniem układów wykonawczych budżetów wojewodów.

Po drugie do rozważenia jest również kwestia ewentualnego upoważnienia wojewodów do dokonywania przeniesień wydatków między działami w ramach własnego budżetu. Upoważnienie takie podobnie jak w latach poprzednich przewiduje się (art.29 projektu ustawy) dla Ministra Finansów. Nie kwestionując zasadności takiego rozwiązania wydaje się być uzasadnionym wniosek o przesunięcie tego upoważnienia na wojewodów, przecież to oni w ramach limitów wydatków określają wielkości wydatków dla poszczególnych działów, a jeśli tak to dla czego nie pójść dalej i upoważnić ich do zmian z jednoczesnym zobowiązaniem do informowania o takich zmianach Ministra Finansów.

Rozwiązanie takie proponowane jest dla gmin w ramach tzw. "zadań pilotażowych". W projekcie ustawy budżetowej przewiduje się bowiem upoważnienie rad gmin do dokonywania zmian między działami w ramach dotacji celowych (art.16).

Jestem przekonany, że uprawnienie takie nie byłoby nadużywane przez wojewodów, a jedynie usprawniłoby funkcjonowanie ich budżetów.

Po trzecie. Art.28 projektu ustawy budżetowej stwarza dla państwowych jednostek budżetowych zaliczanych do działów oświata i wychowanie oraz ochrona zdrowia możliwość przeznaczenia uzyskiwanych dochodów na środki specjalne. Z uprawnienia tego wyłącza się dochody uzyskiwane ze sprzedaży składników majątkowych. Odnośnie tego rozwiązania wskazanym byłoby jego zmodyfikowanie i danie uprawnienia państwowym jednostkom budżetowym ochrony zdrowia do pozostawiania uzyskiwanych dochodów ze sprzedaży składników majątkowych. Dochody uzyskiwane ze sprzedaży takich składników w ochronie zdrowia pochodzą głównie ze sprzedaży środków transportowych. Za takim rozwiązaniem przemawia z jednej strony szczupłość środków jakimi dysponują te jednostki jak również to, że stworzona zostałaby możliwość częściowego odtwarzania taboru samochodowego głównie w kolumnach transportu sanitarnego. Należy przy tym nadmienić, że mamy do czynienia w wielu przypadkach ze sprzedażą składników majątkowych pozyskanych, wcześniej przez jednostki od różnych darczyńców zarówno krajowych jak i zagranicznych. Przekazywanie do budżetu państwa pozyskanych stąd dochodów budzi wiele zarzutów.

Przedstawione wyżej uwagi do proponowanych w projekcie ustawy budżetowej na 1995 r. rozwiązań w przypadku ich przyjęcia pozwoliłyby na ułatwienie finansowania zadań realizowanych przez wojewodów.

Podsumowując przedstawione uwagi do projektu zbiorczego budżetu wojewodów należałoby stwierdzić, że rozmiar tego budżetu jak i budżetów poszczególnych wojewodów są pewnego rodzaju kompromisem. Zdają sobie bowiem sprawą, że rozdzielić można w budżecie państwa tylko tyle środków ile można uzyskać ze źródeł przypisanych temu budżetowi. Tak więc niepokój woje-

wodów powinien budzić nie projektowany rozmiar ich budżetów, lecz brak rozwiązań systemowych dotyczących finansowania niektórych zadań. Chodzi tu głównie o finansowanie ochrony zdrowia. Problemu tej dziedziny nie da się załatwić jednorazowymi decyzjami typu "oddłużenie". Działanie takie zawiera w sobie więcej polityki jak ekonomii. Problem pozostaje nadal nie rozwiązany a zobowiązania rosną.

Sądzę, że w toku prac nad ustawą budżetową wypracowane zostaną nowe rozwiązania pozwalające na usprawnienie gospodarki budżetowej.