

Ekspertyza nr 43
zamówiona przez Komisję Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów

Prof. dr hab. Natalia Gajl
Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego

Uwagi do projektu Rady Ministrów Usta- wa budżetowa na rok 1995

U w a g i o g ó l n e

1. Projekt, ustawy budżetowej składa się podobnie jak miało to miejsce do tej pory z części tekstowej ujętej w 47 artykułów i z dwunastu załączników, w których z dużą szczegółowością, co należy podkreślić z uznaniem, przedstawione są dochody i wydatki budżetu, Cześć tekstowa zarówno z formalnego, jak i merytorycznego punktu widzenia budzi jednak szereg różnego rodzaju uwag i zastrzeżeń. Przede wszystkim w oczy rzuca się brak jednolitej koncepcji dotyczącej ułożenia materiału normatywnego. Ponieważ tekst prawny składa się aż z 47 artykułów istotne jest jego uporządkowanie według pewnych kryteriów. W przypadku omawianego projektu brak jest takiego uporządkowania. Akt prawny aby był czytelny powinien być podzielony na pewne fragmenty merytorycznie spójnych zagadnień wyodrębnionych formalnie. Może też bez formalnego wyodrębnienia tych fragmentów ujmować "unormowania według pewnego ładu założonego przez normodawcę. Szereg zagadnień ujętych w ustawie, nie jest ze sobą dostatecznie zwartych. Można np. wskazać, iż dotacje celowe dla gmin zostały ujęte w art. 15, 16 i 38, a subwencja ogólna, co znacznie gorzej, (poza subwencją

adresowaną dla gmin warszawskich) w ogóle nie jest przedmiotem unormowań w części artykułowej a powraca się do niej dopiero w załączniku nr 2. Czyni to niestety ustawę trudno czytelną.

2. Innym merytorycznie znacznie ważniejszym problemem jaki wiąże się z tą kwestią jest zagadnienie delegacji, jakich w tym akcie jest wiele, niestety za wiele. Nie zostały dostatecznie i szczegółowo określone i uporządkowane unormowania w zakresie upoważnień przekazanych Ministrowi Finansów? Podkreślić należy, iż prawie 1/3 przepisów omawianego projektu ustawy budżetowej zawiera rozmaitego rodzaju upoważnienia adresowane do Ministra Finansów. Upoważnień jest stanowczo za dużo. Ich treść, o ile jest to rzeczywiście potrzebne, powinna być jasno określona, ujmując ściśle zakres delegacji. Koniecznym jest, zgodnie zresztą z orzeczeniami w tym przedmiocie Trybunału Konstytucyjnego, aby delegacja miała charakter wykonawczy, sprowadzając się głównie do określenia „zasad i trybu” danego zagadnienia, a nie ustanawiania nowych rozwiązań.

3. Jeśli bliżej przyjrzeć się treści przepisów omawianego projektu łatwo można zauważyć, że obok przepisów które konkretyzują na dany rok (w tym przypadku 1995) regulacje prawa budżetowego występują także przepisy, które niestety zmieniają bądź uzupełniają w sposób tylko ogólnie zaznaczony prawo budżetowe (do nich należą unormowania odnoszące się do kompetencji Ministra Finansów). Konieczność umieszczenia niektórych przepisów ogólnych wynika z braku przede wszystkim dotychczas odpowiednich uregulowań ustawowych problematyki Skarbu Państwa. Daje to o sobie niekorzystnie znać.

W stosunku do innych uregulowań należałoby jednak rozważyć zamieszczenie ich w sposób bardziej skonkretyzowany w prawie budżetowym. Nadto nasuwa się uwaga, iż zasadniczy podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy państwa, co decyduje o strukturze zarządzania, powinien wynikać z aktów prawnych o charakterze bezterminowym, a nie z doraźnych, bo obowiązujących jedynie na dany rok, unormowań zawartych w ustawie budżetowej. Wprowadza to wahliwość i niepewność co do przyszłych rozwiązań.

4. W omawianym projekcie występują niestety także przepisy regulujące kwestie, które nie są przedmiotem prawa budżetowego, prowadząc do niepożądanego „obładowania” ustawy budżetowej. Oto np. w art. 34 zawiesza się na rok 1995 stosowanie pewnego przepisu ustawy o NBP, a w art. 43 rozszerza się stosowanie ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Takie unormowania należy ocenić ujemnie. Zamieszczanie w ustawie budżetowej unormowań, które winny się znaleźć w innym akcie prawnym określa się mianem „obładowywania”. Stoi to w sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji i jak wiadomo niesie z sobą szereg ujemnych konsekwencji.

Ustawa budżetowa winna być przede wszystkim instrumentem służącym realizacji celów bieżącej polityki budżetowej działającym w ramach zakreślonych przez prawo budżetowe, a nie wprowadzanych nowych konstrukcji normatywnych, poza rozbiciem wg przesunięcia dochodów i wydatków.

5. Do istotnych problemów należy forma przedstawienia budżetu i uzasadnienia poszczególnych zadań. Przy istniejącym deficycie i braku odpowiednich środków na

projektowane przez poszczególne resorty i instytucje zadania, jest sprawą wielkiej wagi przedstawienie preliminowanych propozycji w taki sposób, by parlament mógł odpowiednio ocenić ich wagę i wybrać najbardziej korzystne warianty.

Można by stwierdzić, iż choć przedłożony dokument odpowiada ogólnym warunkom, stawianym w ustawie o prawie budżetowym t. j. zasadzie szczegółowości, formułowanej tak w nauce polskiej, jak i w teorii głoszonej od lat w państwach europejskich i pozaeuropejskich, jednak zastosowana forma i metoda przedstawienia cyfr w ich rozbiciu na poszczególne części, działy i rozdziały, nie pozwala w pełni na właściwe odczytanie i analizę zadań w poszczególnych przedziałach ujętych oraz wybór odpowiednich zadań. Szczegółowość ujęcia, nie powoduje sama przez się czytelności budżetu.

Aby można było dokonać analizy i oceny poszczególnych zadań - wydatków proponowanych przez rząd, powinna to być tak zwana klasyfikacja „funkcjonalna”. Jest to klasyfikacja znana współcześnie i stosowana w wielu państwach.

Cyfry dotyczące proponowanych wydatków budżetowych w większości niestety metody funkcjonalnego ujęcia, podobnie jak to miało miejsce w roku 1994 w pełni nie prezentują. Klasyfikacja jest nadal stosunkowo tradycyjna, choć w niektórych przypadkach, co należy z zadowoleniem podkreślić zachodzą próby ekonomicznego wyróżnienia wydatków i dochodów. Tym niemniej nie realizuje to jeszcze w pełni klasyfikacji funkcjonalnej, która ma na celu, pokazanie nie tylko kierunków działań makroekonomicznych, ale także i kosztu jednostkowego, całościowo ujętych po-

szczególnych zadań, aby móc na takiej podstawie ocenić i wybrać najbardziej ekonomiczne, oszczędne a jednocześnie ważne z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego, zadanie proponowane przez rząd. Tych cech niestety zaprezentowana klasyfikacja w pełni nie realizuje. Otrzymany obraz wyłaniający się z zaprezentowanych cyfr, stanowi głównie dostatecznie szczegółowe przedstawienie proponowanych wydatków, lub zadań na dany rok, Nie pozwala jednakże ustalić i ocenić łącznie ich kosztu, a przez to utrudnić wybranie przez Sejm bardziej korzystnego wariantu. Przy dużych naporach ze strony resortów na realizację zadań, jest to duży mankament przedłożonego budżetu, podobnie jak budżetu z roku 1994.

Należałoby postulować, by prace nad uekonomicznieniem klasyfikacji budżetowej zostały w Polsce jak najszybciej podjęte, aby w przyszłym i następnych latach budżet mógł być preliminowany w sposób bardziej nowoczesny, umożliwiając w sposób pogłębiony dokonanie odpowiedniego wyboru najbardziej społecznie i ekonomicznie potrzebnych zadań.

Uwagi szczegółowe

1. Szczególną rolę w ustawach budżetowych z reguły odgrywał artykuł 1. Ukazywał on bowiem nie tylko ogólne (końcowe) kwoty dochodów i wydatków, ale także podstawowe proporcje strony dochodowej i wydatkowej budżetu państwa. Obecnie w artykule tym ujęte są jedynie cztery wielkości: dochody budżetu państwa, wydatki budżetu państwa, niedobór i saldo kredytów i pożyczek zagranicznych. Art. 1 „otwierający” niejako ustawę budżetową i przesadzający o jej istocie powinien przedstawiać obok ogólnej kwoty

dochodów również najważniejsze źródła dochodów, a obok ogólnej kwoty wydatków najważniejsze kierunki owych wydatków. Źle się więc stało, że podstawowych propozycji budżetu trzeba szukać w załącznikach i to różnych (1 i 2) do ustawy budżetowej.

2. Zastrzeżenia budzi nie tylko brak uporządkowania materii normatywnej projektu ale także niejasna redakcja i sformułowania niektórych przepisów. Poszczególne artykuły ustawy budżetowej niosą z sobą ważne treści - z reguły - normatywne i nie powinny one mieć innego charakteru. W szczególności nie powinny to być jedynie informacje, że istnieje jakiś załącznik. Taką rolę odgrywa m.in. art. 12, który brzmi: „Wykaz inwestycji centralnych realizowanych w 1995 r. zawiera załącznik nr 6”. Przepis ten winien brzmieć: „Ustala się wykaz

3. Na tle sformułowań zawierających istotne regulacje w art. 25 rodzi się merytoryczne pytanie co znaczy, że należności banków z tytułu odsetek od kredytów udzielonych na cele budownictwa mieszkaniowego zostaną „ p r z e j ś c i o w o ” wykupione. Te przykłady ilustrują konieczność staranniejszego precyzowania i opracowania samej formy słownej poszczególnych przepisów. Cytowany przykładowo przepis jest niezrozumiały i budzi szereg dużych wątpliwości w zakresie prawidłowej interpretacji.

4. Dodatkowo ocenić należy ujmowanie wydatków budżetowych w częściach, działach i rozdziałach przy jednoczesnym rozbiciu na dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące, wydatki majątkowe, rozliczenia z bankami i obsługą długu publicznego. Takie ujęcie daje szeroki obraz gospodarki budżetowej pozwalający z jednej strony widzieć zasadnicze proporcje

z drugiej zaś - jeśli trzeba, dostrzec także ważne szczegóły. Z drugiej strony prezentacja dochodów i wydatków ujawnia nadal szereg braków naszej klasyfikacji budżetowej, na co wskazano w części ogólnej. Uzasadnione wydaje się podjęcie jak najszybciej prac nad nową klasyfikacją budżetową zharmonizowaną z innymi klasyfikacjami wykorzystywanymi-obecnie (również przecież Ulegającymi zmianom) i odpowiadającą nowoczesnym standardom europejskim.

5. W omawianym projekcie ustawy zajmują istotną rolę - środki na wynagrodzenia. Nie jest jednakże dobrze, iż obok samych środków finansowych na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych określone są także środki i limity na podwyżki wynagrodzeń. A zatem w jednym miejscu określa się środki finansowe na wynagrodzenia, ale zarazem w innym miejscu ustala się granice wskazujące, iż te wynagrodzenia nie będą zwiększane. Pomijając przyczyny takiego stanu rzeczy, które niesie za sobą deficyt i inflacja wydaje się, że ustawa powinna w sposób jasny określać środki na wynagrodzenia z uwzględnieniem określonych w sposób jasny przewidywanych podwyżek.

W związku z wagą problematyki zatrudnienia i wynagrodzeń w sferze budżetowej, która stanowi przedmiot szerokiej obecnie dyskusji, rodzi się odczucie pewnego niedosytu, a nawet można stwierdzić w szeregu przypadkach braku analiz i wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a dotyczących liczby etatów w konfrontacji z zadaniami, porównanie stanu dzisiejszego z poprzednim np. sprzed kilku lat, określenie kierunków polityki w tym zakresie itd. Nie stwarza to możliwości dobrej i wnikliwej oceny przedstawianych danych.

W objaśnieniach dotyczących wynagrodzeń w państwowej

sferze budżetowej wskazuje się, że brak jest pełnych danych dotyczących wielkości zatrudnienia i wysokości płac w zakresie naczelných organów władzy, kontroli i sądownictwa (s. 297 objaśnień). Stwierdzenie to jest co najmniej dziwne. Pomijając problematykę służb specjalnych (bezpieczeństwo wewnętrzne, obronność) nie ma chyba przeszkód, aby przedstawiać i analizować dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń w sferze budżetowej. Dane dotyczące wielkości etatów, stanowią jedną z podstawowych przesłanek racjonalnego ekonomicznego działania, to też warto by były podawane nie tylko precyzyjnie, ale z odpowiednimi wyjaśnieniami i uzasadnieniem.

6. Ważnym elementem uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej jest część dotycząca sektora publicznego. W części tej znajdujemy bardzo istotne dane dotyczące roli sektora publicznego wraz ze wskazaniem na proporcje występujące wewnątrz tego sektora. W tym zakresie jednak odczuwa się również pewien niedosyt. Do najważniejszych współczynników obrazujących rolę sektora publicznego i charakter samej gospodarki należy współczynnik określający proporcje między dochodami podatkowymi (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i bez tych składek) a PKB. Takie dane a także porównanie w tym zakresie Polski z innymi państwami powinny się znaleźć uzupełniająco w tej właśnie części uzasadnienia do projektu ustawy.

W projekcie uzasadnieniu brakuje także nakreślenia wizji sektora publicznego i jego roli jako celu do którego zmierza polityka obecnego rządu a także powiązanie konkretne tych zagadnień ze strategią którą chce realizować rząd w roku 1995.

7. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej jest co warto podkreślić i co stanowi zaletę tego projektu obszernym dokumentem (340 stron bez tablic zamieszczonych na koń-

cu), tym niemniej niektóre zagadnienia nie zostały przedstawione równie wyczerpująco, co inne.

W tym przedmiocie przykładowo, stosunkowo szczupłe i niewystarczające jest omówienie artykułów ustawy budżetowej, które często sprowadza się do powtórzenia innymi słowami ich treści. Wystarczy wskazać, że artykuły te zajmują ok. 20 stron podczas gdy ich omówienie a więc wyjaśnienie i uzasadnienie tylko 10.

Zbyt mało miejsca poświęca się także funduszom zwłaszcza Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszowi Emerytalno-rentowemu. Wszak te dwa fundusze stanowią w sumie ponad 500 bilionów zł, co jest kwotą równą mniej więcej połowie budżetu państwa. Zagadnienia modelu i form ubezpieczenia stanowią jeden z kluczowych przedmiotów finansowych, to też wymagają szczególnych wyjaśnień i uzasadnień.

Bardzo duże znaczenie zarówno z ustrojowego, jak i gospodarczego punktu widzenia mają relacje występujące między budżetem państwa a budżetami gmin. Tymczasem bez wątpienia ani w samej ustawie ani zwłaszcza w objaśnieniach do niej, owe zagadnienie nie zostało dostatecznie docenione. Dotacje i subwencje stanowią ważne źródło do finansowania zmian wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego, zarówno w zakresie zlecanych jak i zadań własnych. W objaśnieniach rola tych źródeł albo nie została niestety w ogóle omówiona i oceniona albo też omówiono ją w sposób fragmentaryczny. Wydaje się, iż w objaśnieniach poza charakterystyką najważniejszych cech dotacji i subwencji powinny zostać przedstawione ich konstrukcje. Ma to bowiem kapitalne znaczenie tak dla możliwości i kierunku finansowania gospodarki lokalnej,

jak i dla zachowania samorządności i autonomii gmin, co zgodne jest z zakładanym teoretycznie procesem decentralizacji.

8. Istotne zastrzeżenia rodzi problem traktowania dochodów z prywatyzacji na równi z pozostałymi (por. np. załącznika nr 1 s. 1) rodzajami dochodów wpływającymi do budżetu a więc jako jedno ze źródeł finansowania wszystkich wydatków budżetowych łącznie, bez ich wiązania z konkretnymi celami. Jest to ważne nie tylko w kontekście projektu ustawy budżetowej ale zwłaszcza w kontekście proponowanych zmian prawa budżetowego. Przyjęcie takiego rozwiązania, jest moim zdaniem wadliwe. Pozwoli to co prawda na częściowe pokrycie doraźne deficytów budżetowych, ale jaką drogą - poprzez wy-sprzedaż majątku narodowego. Sprawa jest moim zdaniem bardzo poważna i wymaga innego, niż proponowane rozwiązania modelowego .

Jak dotąd treść art. 34 ust. 1 p. 7 ustawy prawa budżetowego, tego rodzaju swobodnych działań nie umożliwiła. Przyjęto bowiem słuszne założenie, iż w ustawie z góry się określa „kierunki prywatyzacji majątku państwowego oraz wiązania wpłat osiągniętych ze sprzedaży majątku przedsiębiorstw z wydatkami powinien stanowić rozwiązanie racjonalne ekonomicznie i społecznie. Środki uzyskane, można zgodnie z potrzebą przeznaczyć m.in. na cele związane z działalnością przedsiębiorstw, w których Skarb Państwa z różnych powodów zatrzymał część udziałów. W świetle obecnych rozwiązań prawnych można też było dokonywać nowych ekonomicznie, czy też strategicznie potrzebnych inwestycji, modernizacji i maszyn i urządzeń, powiększanie aportów Skarbu Państwa, promocji eksportu itd. Są to wszystko cele bardzo ważne, ściśle

związane z działalnością przedsiębiorstw a przede wszystkim z ich rozwojem i promocją. Likwidacja majątku narodowego, wykorzystywana i przeznaczana powinna być w tym przedmiocie z góry na określone ekonomicznie i społecznie zadania. Nie mamy więc w zasadzie, przy takim modelu, przy założeniu kontroli i utrzymania w tym przedmiocie decyzji parlamentu z „przejadaniem” i likwidacją majątku narodowego. Taka sytuacja jednakże powstanie, przy przyjęciu rozwiązania, iż środki płynące ze sprzedaży majątku przedsiębiorstw, zasilają w ogóle cały budżet. Deficyt zostanie po części zmniejszony, ale i dotychczasowy majątek stracony. Jest to zagadnienie bardzo poważne, które może za sobą pociągnąć bardzo złe, nieodwracalne skutki.

Należałoby dodatkowo powołać, jako jeden z argumentów, przeciw takim rozwiązaniom, reguły modelu gospodarczego, jaki realizujemy. Prywatyzacja nie stanowi celu sama w sobie, choć zmierzamy w założeniu do szerokiej prywatyzacji. Poprzez prywatyzację, ma się osiągnąć większą ekonomiczność i inwencję działania. Nie ulega jednakże wątpliwości, co potwierdza praktyka wielu krajów wysokorozwiniętych, iż w nowoczesnych państwach, w określonym zakresie sektor publiczny wszędzie działa i działać z różnych przyczyn będzie nadal. Konkuruje on w niektórych działach ważnych społecznie, ekonomicznie, militarnie itp., a w niektórych przypadkach zastępuje działalność prywatną. Z tego choćby względu, muszą być zarezerwowane pewne środki na promocję tego sektora, a majątek płynący z prywatyzacji tym celom właśnie powinien służyć.

Najbardziej rażącym w tej grupie przepisów jest nad-

to art. 40 dotyczący naliczania 10% stopy dywidendy obli-
gatoryjnej od przedsiębiorstw państwowych. Powtarza się błąd
wynikający z ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw
państwowych (art. 14) z poprzednich lat, kiedy to w ustawie
budżetowej, ustalało się obciążenia o charakterze podatkowym i
to mające swe odniesienie wyłącznie na okres jednego roku ka-
lendarzowego. Występują w tym przypadku aż dwie wady, nie tyl-
ko obciążanie ustawy budżetowej inną niż budżetową materia,
ale także i zaprzeczenie pożądanej stabilności opodatkowania,
która w tym przypadku zostaje naruszona. Taka metoda, po
pierwsze, nie umożliwia prowadzenia stabilnej polityki przez
przedsiębiorstwa. Po drugie, ze względu na charakter dotacyj-
ny tego obciążenia, łamie teoretycznie ustaloną zasadę równo-
ści obciążeń podatkowych wszystkich sektorów,

9. Na tle analizy działania gospodarki publicznej w
warunkach inflacji i złej koniunktury gospodarczej nasuwa
się ogólna uwaga, iż proces preliminarzowania i układania bud-
żetu, jest z pewnością bardzo trudny. Oparty jest bowiem o
wiele nie w pełni możliwych do przewidzenia okoliczności,
które spowodować mogą nierealność przedłożonych zadań, zmianę
wielkości dochodów i wydatków, inne od przewidzianych za-
potrzebowania na dotacje i subwencje itp. W zasadzie sytuacje
takie prawie w każdym budżecie mają miejsce. Przeciwdziałać
zgodnie z art. 45 prawa budżetowego ma instytucja virement,
która zmusza aby zwiększając określone wydatki, jednocześnie
zmniejszyć inne zadania zaplanowane wcześniej. W ten sposób
utrzymana ma być zasada równowagi finansowej. W związku z tą
potrzebą przewidziano w art. 23 ogólną rezerwę. Przewidziano
nadto także w art. 32 ust. 3 dla Rady Ministrów rezerwę w
przypadku nieprzewidzianych zmian organizacyjnych obwarowują-
cą wielkością i ilością etatów. Nie jest jasne o jakie
zmiany organizacyjne chodzi. Zgodnie z postulatami efektywne-

go zarządzania, powinno się zmierzać do racjonalnej restrukturyzacji zatrudnienia w resortach i innych jednostkach publicznych, tak w administracji centralnej jak i resortowej. Z tego punktu widzenia przepis art. 32, budzi wątpliwości co do proponowanego w tym przedmiocie kierunku przyszłych działań restrukturyzacyjnych rządu.

10. W całokształcie finansów państwa ogromne znaczenie ma gospodarka lokalna. Tego problemu niepodobna nie doceniać. Zgodnie z prawem budżetowym oraz ustawą o samorządzie terytorialnym, organy lokalne są uprawnione do uchwalania własnych samodzielnych budżetów. Tym niemniej nawet przy najdalej posuniętej decentralizacji, finanse lokalne i centralne wiążą się pomiędzy sobą wieloma kanałami, finansując szereg zadań wspólnych, bądź uzupełniając za małe z zasady dochody własne gospodarki lokalnej. Zagadnienie to nie w pełni niestety znalazły odbicie w przedłożonym projekcie ustawy budżetowej.

Podobnie jak i w latach ubiegłych przewidziane zostały odpowiednie dotacje celowe i przedmiotowe dla gmin i te określa się precyzyjnie (art. 18 i 38). Natomiast subwencje ogólnych nie określa się z wyjątkiem niektórych dziedzin (art. 46) a te stanowią przecież bardzo istotne uzupełnienie dochodów własnych gmin i są na obecnym etapie zarządzania niezbędne. W ustawie budżetowej na rok 1995 nie zostały określone subwencje ogólne, ani wielkościowe ani wskazane formy ich obliczania, czy np. jak miało to miejsce w budżecie 1994 r. wyłączenie w oparciu o ustaloną liczbę mieszkańców w przeliczeniu na stawkę przeliczeniową dochodów, czy też w oparciu o inne kryterium? Są to zagadnienia tak istotne dla finansowania gmin, iż ujęcie tych zagadnień w ustawie budżetowej jest niezbędne i powinno mieć miejsce. O te zagadnienia powinna zo-

stać uzupełniona ustawa budżetowa na rok 1995. Niezależnie bowiem od tego, czy stworzone zostaną w przyszłości powiaty, czy też nie, subwencje ogólne, są przy obecnym poziomie dochodów własnych gmin niezbędne, to też budzi niepokój pominięcie ich w ustawie budżetowej.

11. Do ważkich zagadnień zaliczyłabym przede wszystkim ustalenie w art. 14 i 24 ustawy budżetowej zasady udzielania dotacji dla przedsiębiorstw państwowych i spółek o udziale Skarbu Państwa, w odniesieniu do których prowadzone jest postępowanie układowe, ugodowe lub upadłościowe. Dotychczas prowadzone w tym trybie postępowania, mają bardzo duże znaczenie gospodarcze. Mają one na celu oddłużenie przedsiębiorstw, stwarzając im dobre warunki gospodarcze i finansowe, dla osiągnięcia kondycji ekonomicznej oraz rozwoju.

Ten cel, jak dotąd w małym tylko stopniu, po rozpoczęciu ugody bankowej, był wspomagany udzielaniem przez bank zgodnie z art. 16 ust. 2 p. 8 ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, nowych pożyczek, kredytów lub gwarancji kredytowych.

Przewidziane są obecnie także dotacje na te cele. Również art. 24 ustawy budżetowej przewiduje, co warto podkreślić, udzielanie specjalnej pomocy finansowej przedsiębiorstwem w przypadku restrukturyzacji do sumy 225 mln dolarów USA z drugiej i trzeciej transzy Pożyczki Dostosowawczej na Restrukturyzację Przedsiębiorstw i Sektora Finansowego z Banku Światowego.

Można przypuszczać, iż tak sformułowana zasada dofinansowywania przedsiębiorstw oraz określonych zadań przyniesie dobre rezultaty. Przyczyni się także do zwiększenia udziału banków, w kredytowaniu i udzielaniu innych form pomocy finansowej przedsiębiorstwom.

Należałoby jednakże postulować możliwie prędkie i sukcesywne dofinansowanie tej akcji, aby uniknąć wadliwej sytuacji, która już niejednokrotnie miała miejsce, iż przyznane środki finansowe, tylko w niewielkim stopniu zostały w danym roku wykorzystane. Warto byłoby w tym przedmiocie zastosować także instrumenty kontroli parlamentarnej, nadzorując w trakcie roku prawidłowość tej akcji.

12. Nasuwa się krytyczna uwaga w odniesieniu do art. 22. Budzi bowiem, przy braku dostatecznego wyjaśnienia w uzasadnieniu, wątpliwości przekazanie dotacji podmiotowej na działalność Polsko-Niemieckiego Towarzystwa Wspierania Gospodarki SA. Nie tylko zaskakuje fakt dotowania tej instytucji, choć warto by było bliżej przedstawić jego zasadność, co sytuacja, iż jest to jedyna tego typu podmiotowa dotacja. Można natomiast przypuszczać, iż także w innych ośrodkach mogą występować różne instytucje kulturalne, zdrowotne itp. wymagające dofinansowania. Wśród różnych licznych dotacji przede wszystkim przedmiotowych, dotacji podmiotowych tego rodzaju jednakże nie przewiduje.

13. Dokonywane zapisy w stosunku do finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są tylko częściowymi rozwiązaniami (por., art. 20 i in., s. 277 i n. uzasadnienia;. Dowodzą one jak bardzo pilnym jest ustalenie nowego modelu finansowania ubezpieczeń, czyniąc z niego instytucję wyodrębnioną, autonomiczną - w zasadzie samofinansującą się, działająca poza budżetem, a tylko z budżetem luźno powiązaną.

14. Nie jest jasny art. 31. Nie wynika z niego o jakie jednostki organizacyjne, nie będące organami administracji państwowej chodzi i jakie będą zleczone przez nie i sfinansowane zadania w zakresie poboru niepodatkowych należności państwa. Nie precyzuje tego także uzasadnienie (s. 337). Po-

wstaje kwestia, czy zlecenie tego rodzaju usług, jest bardziej opłacalne, niż wykonywanie ich przez aparat państwowy? Przy bardzo napiętym, deficytowym budżecie, poszukiwanie nawet niewielkich oszczędności, zdaje się być niezbędnym.

15. Nie zostało wyjaśnione, dlaczego i jakie są tego powody, iż także na rok 1955 limit wydawania 2% planowanych wydatków budżetu państwa, w zakresie nabywania przez NBP weksli Skarbu Państwa nie będzie obowiązywał. Jest to zagadnienie bardzo poważne, bo dotyczy form pokrywania deficytu budżetowego, to też należałoby je nieco szerzej naświetlić.

16. Art. 36 wskazuje, iż w załączniku nr 12 ujęte zostały kierunki prywatyzacji, a więc credo prowadzonej polityki w zakresie denacjonalizacji i reprivatyzacji. Natomiast informacje zawarte w załączniku, mają charakter bardzo ogólny, wskutek czego nie wyjaśniają szczegółowo a przede wszystkim w sposób jasny, jakie będą konkretne działania rządu w tym przedmiocie w roku 1995 i na jakie cele ewentualne wpływy z tego tytułu zostaną przeznaczone.

17. Art. 37 ustala limit ubezpieczeń kontraktowych w eksporcie. Wydaje się rozwiązaniem słusznym, iż przewiduje się możliwość ewentualnej pożyczki na opłacenie odszkodowań, w przypadku nie posiadania odpowiednich środków przez KUKĘ, zamiast dotowania z budżetu. Przy braku bardziej dogłębnych wyjaśnień, trudno jest się jednakże zorientować, jakie występują w praktyce zagrożenia, wymagające wypłaty odszkodowań?

18. W art. 38 ustalone zostały dotacje celowe dla gmin. Jest ich stosunkowo dużo. Nie budzi zastrzeżeń ich udziela nie, bowiem nie ulega wątpliwości, iż gospodarka lokalna, przy przerwaniu na nią w ramach procesu decentralizacji, dużej ilości zadań państwowych, z budżetu musi być dofinansowywana. Natomiast zastanawia jedynie fakt, iż ma to miejsce

głównie w formie dotacji celowych - przedmiotowych, a nie subwencji ogólnych.

Jak wiadomo dotacje celowe, związane są z ograniczeniem swobody ich wykorzystywania przez organy lokalne. Ten trend niezgodny jest z założeniami autonomii i samorządności gmin. Chcąc utrzymać samorządny model gospodarki lokalnej, należałoby raczej posługiwać się w zamian dofinansowaniem w formie subwencji ogólnych, dodatków i udziałów w podatkach państwa, które to formy autonomii lokalnej nie uszczuplają, pozwalając na pewien racjonalny z punktu widzenia interesów lokalnych, wybór zadań priorytetowych.

19. Uzasadnienie dotyczące bilansu finansów sektora publicznego jest bardziej czytelne od innych. Jest to zagadnienie bardzo istotne. Wskazane zostały w tej części w sposób syntetyczny i w formie porównania z rokiem 1994, co stanowi bardzo dobrą ilustrację stanu faktycznego dochodów i wydatków oraz ostatecznego wyniku deficytu budżetowego (Cs. 23S). Jest to zestawienie dobrze pokazujące kierunki finansowania deficytu, głównie poprzez budżet, drogą sprzedaży bonów skarbowych i obligacji Skarbu Państwa. Niestety poza samymi cyframi i wyjaśnieniami, skąd pokryte mają być wydatki przy istniejącym deficycie, nie znajdujemy analizy tego tak niepokojącego stanu rzeczy.

Jak wskazuje się w opracowaniu, podsumowaniem krótkiego omówienia bilansu finansów sektora publicznego jest zestawienie ilustrujące powiązania pomiędzy poszczególnymi segmentami sektora publicznego i wpływu powiązań na ich wyniki. Tego rodzaju omówienie nazwane podsumowanie, jest daleko niewystarczające. Nie wyjaśnia bliżej przyczyn i skutków deficytu, nie wskazuje na kroki podjęte dla jego zmniejszenia itp. Jedynym zwróceniem uwagi na . przyczyny deficytu jest

stwierdzenie o dysproporcji pogłębiającej się z roku na rok (s. 329) pomiędzy wydatkami na świadczenia i zasiłki socjalne, a możliwościami ich sfinansowania. Jest to naturalnie, tylko jeden problem, częściowo wyjaśniony. Nie ma odpowiedzi na wiele innych pytań i wątpliwości, jakie się w tym przedmiocie nasuwają. Nie wiadomo jakimi analizami ekonomicznymi posługiwał się resort przy preliminowaniu deficytu na dany rok i jakie przewidywał w wyniku szacunku, możliwości jego zmniejszenia itp. Na te problemy w zestawieniu się nie wskazuje.

Brak jest niestety, co jest wielką wadą prezentowanego projektu budżetu, przedstawienia pewnych alternatywnych rozwiązań danego zagadnienia. Pozwoliłoby to parlamentowi na łatwiejszy wybór, z pośród masy zgłaszanych postulatów wariantu, który byłby korzystniejszy w tym przedmiocie. Tego rodzaju formy przedstawiania projektów budżetu, mają miejsce w wielu ustawodawstwach. Należałoby zastosować tą metodę także i u nas, wprowadzając odpowiedni przepis do prawa budżetowego. Zagadnienie to jest bowiem bardzo ważne, a jego znaczenie dla efektywności działania gospodarki publicznej jest bardzo istotne.

20. Ostatnia krytyczna uwaga, jaka się nasuwa z analizy przedstawionego projektu budżetu na rok 1995 dotyczy tzw. omówienia artykułów ustawy budżetowej „Omówienie” 47 artykułów, z których składa się ustawa zawarto jedynie na 9 stronach (s. 331-340). Nie jest to ani charakterystyka, ani też co gorzej, objaśnienie i uzasadnienie treści poszczególnych artykułów, czego można by się spodziewać. Jest to w większości jedynie krótkie powtórzenie samej treści danego artykułu. W takim ujęciu, „omówienie” niestety nie spełnia swego zadania, ani nie objaśnia bowiem, ani nie uzasadnia proponowanych rozwiązań.