

## Ekspertyza wykonana na zlecenie BSE nr 144

**Prof. zw. dr hab. Natalia Gajl**

Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu Łódzkiego

**Opinia w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 1998 w zakresie gospodarki pozabudżetowej (w świetle projektu ustawy budżetowej na rok 1998 oraz Autoprawki Rady Ministrów)**

1. Gospodarka pozabudżetowa zgodnie z założeniem ustawodawcy odpowiada modelowi odbiegającemu od klasycznych form gospodarki jednostek budżetowych. System finansowy jednostek budżetowych zakłada, iż wszystkie dochody wpływają na rzecz budżetu, nie pozostając w gestii i użytkowaniu jednostek budżetowych. Z kolei wszystkie zapreliminowane wcześniej wydatki tych jednostek, pokrywane są wysokości zaplanowanej z budżetu. Natomiast każda zmiana w wysokości, lub w przedmiocie wydatkowanie wymaga szczególnej procedury dokonywanych zmian, a w tym ewentualnego przeniesienia wydatków w formie tzw. virement. Taka forma budżetowania nakłada na jednostki budżetowe szereg rygorów, wynikających z prawa budżetowego. Jednostki budżetowe muszą się do nich dostosowywać. Za przekroczenie ustalonych, stosunkowo wielu, sztywnych wymogów finansowania budżetowego podlegają one różnym karom nakładanym za przekroczenie dyscypliny budżetowej.<sup>1</sup>

Duże zekonomizowanie i podejmowanie przez współczesne państwa różnych działalności o charakterze gospodarczym, doprowadziło do konieczności, wprowadzenia nowych elementów do dotąd sztywnej gospodarki budżetowej. Szukając formy mieszanej umożliwiającej określonym jednostkom większą samodzielność w podejmowaniu decyzji, oraz częściowe wykorzystywanie bezpośrednio pozytywnych wyników finansowych osiągniętych przez te jednostki, na ich własne potrzeby wprowadzono nowy model finansowania mieszane.

Tego rodzaju tendencje pojawiły się we współczesnych budżetach wielu państw. Po tej drodze poszła też gospodarka budżetowa w Polsce - wprowadzając obok jednostek typowo budżetowych - formy szczególne - tzw. środków specjalnych, gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

Wprowadza się w zamian gospodarki typowo budżetowej różne formy i zakres wyodrębnienia niektórych form działania tych jednostek, poddając ich działalność częściowo innemu niż gospodarka brutto reżimowi administracyjno - prawnemu i finansowemu.

Takie rozwiązanie przyjęło także nasze ustawodawstwo w art.16 prawa budżetowego stanowiąc, iż realizacja zadań państwowych jednostek organizacyjnych może być podejmowana: 1) w formie zakładu budżetowego, pokrywającego swe koszty z własnych dochodów, 2) dla działalności ubocznej lub też dla części podstawowej działalności jednostki budżetowej, sto-

---

<sup>1</sup> Patrz ustawa z dnia 5.01.1991 r., Prawo budżetowe, w szczególności rozdział VII.

sując wyodrębnienie organizacyjne tej jednostki w formie tak zwanego "gospodarstwa pomocniczego", finansowanego z dochodów własnych tej jednostki,

3) poprzez tworzenie dla działalności ubocznej, nie wyodrębniając organizacyjnie samej jednostki, tak zwanych "środków specjalnych".

Wszystkie te trzy formy, o różnym stopniu samodzielności organizacyjnej i finansowej, charakteryzują dwie cechy: po pierwsze - zwiększenie ich samodzielności, a więc inwencji w gospodarowaniu, po drugie - ze względu na możliwość częściowego wykorzystania osiągniętych dochodów, na pokrycie własnych wydatków i zadań, zwiększenie zainteresowania ekonomiczną i wydajną gospodarką.

Te zalety powodują, iż są to formy coraz szerzej wykorzystywane wspólnie. Model wyodrębnienia zwiększa zainteresowanie finansowe tą gospodarką,<sup>2</sup> a jednocześnie połączenie techniki klasycznego finansowania budżetowego, z większą swobodą gospodarowania, powoduje, iż nie zostaje naruszona jedność gospodarki budżetowej i nie zostaje złamana zasada powszechności budżetu, a więc jedna z podstawowych zasad dobrej gospodarki budżetowej. Można przypuszczać, iż w przyszłości formy te będą się rozwijać i nadal doskonalić.

2. Szczególny model gospodarki pozabudżetowej, łączący formy stricte budżetowe finansowana brutto, z większą swobodą gospodarowania wyodrębnionych organizacyjnie, oraz możliwości częściowego finansowania netto tych jednostek, wymaga szczególnej formy preliminowania dochodów i wydatków tych jednostek. Formy te nie zwalniają jednakże właściwych ministerstw, które są uprawnione do tworzenia tego rodzaju jednostek, do odpowiedniego zapreliminowania przewidywanych dochodów i wydatków, ich uzasadnienia a następnie nadzoru w trakcie roku prawidłowego wykonania oraz złożenia z tego tytułu odpowiednich sprawozdań z wykonania rocznego budżetu. Niestety ta część formalno-prawna dotycząca przedstawienia, jak i formy preliminowania dochodów i wydatków, od lat, tak podobnie jak i w przedstawionym na rok 1998 budżecie, nasuwa wiele uwag krytycznych.

Ze względu na przyjęty model zakładający, iż gospodarka pozabudżetowa opiera się na zasadach określonej swobody działania, a także, iż wyodrębnione jednostki działają po części w oparciu o zasadę samofinansowania można się było spodziewać, iż resorty, preliminujące taką działalność, przedstawiały pewne oceny zarówno pozytywne jak i negatywne spodziewanych wyników finansowych poszczególnych jednostek. Niestety nie miało to miejsca.

Brak jest w przeważającej liczbie przypadków w ogóle, co stanowi wadę tego rodzaju ujęcia, choćby nieco szerszego wytłumaczenia proponowanych wielkości dochodów i wydatków oraz przyczyn danego zjawiska.

Podawane są w zamian tylko suche fakty i określone liczby, ilustrujące preliminowaną gospodarkę.

Z przedstawionych faktów i liczb nie można wyciągnąć jednoznacznej opinii, ani też przesądzać o tym, czy gospodarka tych jednostek będzie celowa, gospodarna i ekono-

---

<sup>2</sup> Patrz szerzej N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993 r., s. 200 i n.; T. Dębowski-Romanowski, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 64 i n.

miczna. Przyjęta forma suchego opisu (por. t. II, Uzasadnienia) bardzo utrudnia prawidłową ocenę preliminowanych przez jednostki pozabudżetowe zadań.

Nie można nie zauważyć, iż w roku 1996 sprawozdawczość w zakresie wykonania budżetu tych jednostek była szczegółowa, niekiedy nawet zbyt szczegółowa. Były natomiast, co trzeba z uznaniem podkreślić, umieszczone różne tabele i dane dobrze ilustrujące zagadnienie w przekroju dwu, a niekiedy i więcej lat. Tego rodzaju ujęcie posiada duże zalety. Samo przez się bowiem, nawet bez dalszych wyjaśnień, pozwala na lepszą ocenę w świetle porównawczym danego zjawiska.

Tego rodzaju prezentacji porównawczej niestety nie przeprowadzono w roku 1997, analizując wykonanie budżetu za rok 1996. Dlatego też znacznie trudniej było wyrobić sobie pogląd o prawidłowości, a w tym w szczególności ekonomiczności i celowości gospodarowania jednostek.

Pomimo formułowanych wcześniej uwag krytycznych i postulatów, także i obecnie Ministerstwo Finansów przedstawiło w przewodzie tylko suche fakty i propozycje.

Choć jeden z przedłożonych tomów zawiera w nagłówku tytuł: "Ustawa budżetowa na rok 1998 - Uzasadnienie", to zawarte tam wyjaśnienia, są tak ogólne, lub w ogóle ich nie ma, iż nie mogą być potraktowane jako bliższe objaśnienie preliminowanych wielkości dochodów i wydatków. Wielkości te są podawane jedynie, i to nie zawsze, ze wskazaniem na ich procentowy wzrost lub zmniejszenie w stosunku do roku ubiegłego (por. s. 440 i n., t. II - Uzasadnienia). Umieszczona została obecnie jedynie na początku rozdziału poświęconemu gospodarce pozabudżetowej (s. 449) tabela ujmująca w przekroju: zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych, przewidywane wykonanie budżetu na rok 1997 oraz preliminowany budżet na rok 1998, z rozbiem na dochody ogółem, a w tym dotacje, wydatki ogółem oraz preliminowana wpłata do budżetu, co pozwala na lepsze porównanie proponowanych wielkości.

3. Można stwierdzić, iż we wszystkich formach jednostek ma miejsce w założeniu wzrost dochodów, a co za tym idzie pewien wzrost wpłat do budżetu. W związku z tak zaplanowanymi wielkościami, następuje też wzrost projektowanych wydatków. W sumie pozwala to ogólną, pozytywną merytorycznie, ocenę preliminowanych budżetów tych jednostek na rok 1998.

Na marginesie można podnieść pewną uwagę o charakterze technicznym. Przy budo wie tego rodzaju tabeli, celem ułatwienia oceny, podając cyfry za 1997 i 1998, należałoby podać ich wielkości także w procentach, co zresztą ma miejsce przy niektórych innych kwestiach ujętych dalej.

4. Nasuwa się w związku z tym uwaga, iż warto byłoby przy okazji nieuchronnych zmian prawa budżetowego, co musi nastąpić, choćby ze względu na konieczność wprowadzenia odpowiednich korekt dostosowujących prawo budżetowe do ustaleń nowej Konstytucji, zmienić bardzo ogólnie sformułowany art. 9 Prawa budżetowego oraz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej, zwracając uwagę na konieczność szczegółowych objaśnień preliminowanych dochodów i wydatków jednostek pozabudżetowych. Na-

leżałoby równocześnie również skorygować art. 54 Prawa budżetowego (ust. 2 p. 4 i 5). Obecnie stanowi on bowiem jedynie ogólnie o obowiązku sprawozdawczości w zakresie wykonania dochodów i wydatków gospodarki pozabudżetowej. Należałoby wprowadzić *expressis verbis* nie tylko formy preliminowania dochodów i wydatków, ale i określone wymogi oraz zasady tej sprawozdawczości z wykonania budżetu.

Z obecnie sformułowanego brzemienia art. 54 ust. 2 p. 4 Prawa budżetowego wynika jedynie ogólny obowiązek samej sprawozdawczości. Brak jest niestety określenia merytorycznego jaka powinna być treść i forma sprawozdawczości, aby mogła ona odzwierciedlać prawidłowo stan gospodarowania oraz stanowić dobrą podstawę analizy i oceny przez parlament, działalności i wyników osiągniętych przez jednostki gospodarki pozabudżetowej oraz fundusze celowe.

W tym rządzie powinno by się ustalić po pierwsze wymóg posługiwania się tabelami pokazującymi wyniki działalności w przekroju porównawczym dwu co najmniej lat.

Po drugie, objaśnienia proponowanych wielkości, oraz po trzecie, w szczególności, w razie nie wykonania zadań oraz nie osiągnięcia przewidywanych wyników finansowych przez jednostki pozabudżetowe, zobowiązać ministerstwa do przedstawienia szczegółowszych wyjaśnień, oraz sformułowania w tym przedmiocie odpowiednich ocen i wniosków na przyszłość. Uzupelnienie treści art. 9 i 54 Prawa budżetowego staje się niezbędne. Pozwoli to na bardziej adekwatną i prawidłową analizę, jak dotąd suchych cyfr preliminowanego budżetu, a następnie ocenę jego wykonania.

### **Uwagi szczegółowe**

1. Przechodząc do analizy poszczególnych form, należy zacząć od zakładów budżetowych, a więc od formy, która stanowi najdalej posunięte wyodrębnienie organizacyjno - prawne i finansowe.

W sprawozdaniu na ogół wskazywane są jedynie wielkości i źródła dochodów poza budżetowych, występujące w poszczególnych resortach (patrz tabela na s. 452 uzasadnienia). Nie podaje się niestety, co stanowi wadę formy preliminacji, na ogół oceny ekonomicznej i celowościowej dokonanych wydatków. Z podanych wyjaśnień, w większości nie można wyrobić sobie także poglądu, co do intensyfikacji i inwencji w osiąganiu większych dochodów, ani też o kierunku i efektywności dokonywanych wydatków. W jednostce stanowiącej przykład najdalej w gospodarce pozabudżetowej posuniętej decentralizacji.

Sposób sporządzenia tej części uzasadnienia jest tak ogólny, iż nie pozwala na wyciągnięcie wniosków, czy i jakie miały miejsce inwencje, a także przekroczenia w zakresie działalności zakładów budżetowych. Są to w większości bowiem jedynie generalne wskazania na jakie cele i zadania zakłady zostały utworzone.

Z ogólnej analizy cyfr przedstawionych w tabeli ujmującej wyniki różnych zakładów budżetowych w poszczególnych działach wynika, iż choć dochody zostały osiągnięte wszędzie, to tylko w trzech resortach (s. 752 uzasadnienia) miały miejsce wpłaty do budżetu. Najbar-

dziej znaczną wpłatę w wysokości 17.500 tys. zł dokonały zakłady budżetowe tworzone w łączności.

W tym zakresie dokonała ich Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna PAR, która jest organem kontrolnym Ministerstwa Łączności. Składają się na dochody Agencji głównie opłaty za używaną częstotliwość. Poza podaną cyfrą, brak jest jednakże w ogóle komentarza, a także wskazania w jakim stopniu Agencja wykorzystwała osiągnięty zysk na własne wydatki i na jakie zadania (s. 454 uzasadnienia), a to powinno stanowić właśnie ich uzasadnienie ekonomiczne.

W innych zakładach wpłaty z zysku do budżetu są znacznie niższe. I tak w dziale: różne usługi materialne wynoszą 500 tys. zł, zaś w administracji państwowej i samorządowej 156 tys. zł. Z podanych danych (s. 452 uzasadnienia) wynika, iż w pozostałych 13 działach osiągnięte dochody były małe, dlatego też wpłata na rzecz budżetu nie nastąpiła.

W jednym zaś przypadku w resorcie ministerstwa szkolnictwa wyższego dochody uzyskane wyniosły 7.774 tys. zł, zaś wydatki niezgodnie z założeniami i przepisami prawnymi były wyższe, wyniosły bowiem 7.824 tys. zł. Zostały one pokryte, jak można przypuszczać z pozostałości środków obrotowych z poprzedniego roku, pozostałość ta przechodzi bowiem na rok następny. Są to jednakże tylko przypuszczenia, ponieważ w uzasadnieniu (s. 456) nie skomentowano tego w ogóle, co z pewnością stanowi istotną wadę tak ujętego uzasadnienia.

Obecnie w ramach Autopoprawki Rządu sumy dochodów i wydatków zostały zmniejszone. I tak stan środków obrotowych na początek roku wynosi 146.125 tys. zł, dochody 813.675 tys. zł., w tym dotacja z budżetu 18.781 tys. zł. Wydatki wynoszą 779.192 tys. zł, w tym wpłata do budżetu 18.566 tys. zł.

Stan środków obrotowych na koniec roku wynosi 168.275 tys. zł. W tym stanie rzeczy tylko 9 zakładów budżetowych, na ogólną liczbę 68 dokona wpłaty do budżetu. Z przedłożonych suchych cyfr trudno jest odpowiedzieć na pytanie, dlaczego i według jakich kryteriów dokona

no zmniejszenia preliminowanych dochodów i wydatków. Można jedynie przypuszczać, iż może w tym względzie kierowano się, wydawałoby się słuszną, zasadą wykonania przez te jednostki budżetu z roku 1996 i 1997.

2. Druga grupa to gospodarstwa pomocnicze, posiadające także pewne, aczkolwiek mniejsze, wyodrębnienie organizacyjne. Dochody w tej grupie (s. 459 i n.) łącznie ukształtowały się na poziomie 1.565.029 tys. zł, a więc na poziomie znacznie wyższym, niż w odniesieniu do gospodarstw pomocniczych. Niestety w tej tabeli brak jest, jak to zrobiono w odniesieniu do zakładów budżetowych, podania ile to stanowi w porównaniu z rokiem 1997. Nie można więc ocenić relatywnego wzrostu. I tu można sformułować krytyczną uwagę, iż nawet te nieliczne formy porównań, stosowane są tylko wybiórczo, choć jakby się wydawało, należało przynajmniej w całym rozdziale poświęconym gospodarce budżetowej stosować jednolity schemat tabeli i jej opisów. Wydatki w tym dziale wyniosły 1.523.295 tys. zł, zaś dotacje udzielone wyniosły zaledwie 14.234 tys. zł, co stanowi proporcję prawidłową, wskazującą na obowiązek przestrzegania w założeniu zasady samofinansowania.

W odniesieniu do gospodarstw pomocniczych istnieje obowiązek odprowadzania 50% dochodów do budżetu. Wpłaty na rok 1998 zaplanowane zostały w wysokości 6.181 tys. zł.

Stanowi to dużo mniejszą niż 50% wpłatę, tym bardziej, iż tylko 13 gospodarstw dokonało wpłat, a w tym niektóre tylko symbolicznie (np. 6 tys. zł gospodarka komunalna, 7 tys. zł opieka społeczna, zaś 8 tys. zł łącznie). Zakłady budżetowe w dziale handlu wewnętrznego, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia i obrony narodowej, wpłat w ogóle nie dokonały. W uzasadnieniu również i ta problematyka nie znalazła swego, wydawałoby się potrzebnego, wyjaśnienia.

3. W końcu w drugiej z grup środków pozabudżetowych w odniesieniu do gospodarstw pomocniczych przyjęto, iż stan środków obrotowych na początek roku wynosi 225.633 tys. zł, dochody 1.565.083 tys. zł, w tym dotacja z budżetu 14.272 tys. zł. Wydatki wynoszą 1.523.424 tys. zł, wpłata z zysku do budżetu wynosi 6.548 tys. zł. Stan środków obrotowych na koniec roku wynosi 236.087 tys. zł. W związku z dokonaniem zmniejszenia jedynie niewiele jednostek, na ogółem 21, dokona wpłaty z zysku do budżetu. Natomiast w tej grupie, co wydaje się niezrozumiałe, w mniejszym stopniu przewidziano zmniejszenie dotacji, a właśnie tu należałoby szukać pewnych oszczędności. Także niestety i w tym przypadku brak jest wyjaśnienia zasadności zaproponowanych i zaistniałych redukcji.

4. Trzecią grupę stanowią tzw. środki specjalne. Są to w porównaniu z referowanymi wyżej formami, formy o mniejszym stopniu decentralizacji. Nie mają one bowiem, zgodnie z art. 16 Prawa budżetowego, formy wyodrębnienia organizacyjnego, a jedynie wyodrębnienie finansowe.

Ich gospodarka oparta jest o odpowiednie rozporządzenia Ministra Finansów, który nadto decyduje, jakiego rodzaju środki i jakich jednostek mogą być finansowane jako środki specjalne. Tego rodzaju katalog ustalony w 1993 r. został obecnie znowelizowany w 1997 roku. Odmiennie niż w stosunku do innych form, środki specjalne nie korzystają z dotacji, opierając swą działalność wyłącznie na środkach własnych.

Nie można nie skonstatować, iż stan prawny w zakresie tworzenia środków specjalnych jest bardzo różnorodny a przez to mało klarowny. Zgodnie z art. 16 ust. 2 p. 2 Prawa budżetowego "działalność uboczna lub część podstawowej działalności jednostki budżetowej, nie wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki, może być finansowana z dochodów uzyskiwanych z tej działalności, zwanych dalej środkami specjalnymi".

Tak sformułowany przepis, zgodnie z ogólną intencją większego zainteresowania materialnego jednostki działalnością podstawową lub uboczną stwarza dodatkowe możliwości skorzystania w określonej części z wygoształowanych dochodów na własne potrzeby. Jest to podobnie jak i w poprzednich formach, metoda silnie mobilizująca i zwiększająca bezpośrednie zainteresowanie jednostek osiągnięciem większych dochodów własnych. Forma ta ma wiele zalet, stanowi ona efektywny instrument finansowy uelastyczniający sztywne formy klasycznego finansowania budżetowego brutto.

Dochody tych jednostek zapreliminowane zostały na rok 1998 (s. 68 uzasadnienia) w wysokości 3.011,259 tys. zł, a więc wyżej o 5,4% niż w roku 1997. Jest to poziom zbliżony do zaplanowanych dochodów zakładów budżetowych.

Wydatki zapreliminowano w wysokości 2.993.416 tys. Nie zostało jednakże podane, ile to stanowi w porównaniu do roku 1997. Podobnie bez porównania z rokiem 1997 podano, iż wpłata do budżetu wyniesie 32.601 tys. zł. Ten brak konsekwencji i brak przyjęcia w miarę jednolitego schematu w układaniu danych, stanowi istotną wadę uzasadnienia.

Wśród środków specjalnych przekazujących wpłatę do budżetu największa suma, bo 29.098 tys. zł przekazana została przez resort administracji państwowej i samorządowej. Inne wpłaty wpłacone przez 7 jednostek kształtują się w granicach od 5 do 600 tys. zł, zaś w resorcie obrony narodowej 2.218 tys. zł. Wiele jednostek w ogóle wpłat z zysku nie dokonało.

5. Analizy wymaga pokaźna suma wpłat dokonana przez dwa resorty: Ministerstwo Finansów i Główny Urząd Ceł. Uwagi krytyczne nasuwa przede wszystkim zakres przedmiotowy środków specjalnych w tych dwu resortach.

W różnorodnej działalności specjalistycznej poszczególnych ministerstw i innych jednostek, muszą z natury rzeczy występować szczególne zakresy działania i zadań finansowanych w formie środków specjalnych. Z tego względu różnorodność zadań jest i pozostanie nadal dużą. Należałoby tym niemniej zmierzać w kierunku pełniejszego i jaśniejszego ujęcia w samym tekście prawa budżetowego, zakresu, zasad i działania środków specjalnych, zmniejszając w ten sposób bliżej nieokreślony, duży zakres delegacji dla Ministra Finansów i innych ministrów.

W Ministerstwie Finansów funkcjonują obecnie dwa środki specjalne - wynagrodzenia prowizyjne i fundusz premiowy. Wynagrodzenia prowizyjne, wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy dochody płyną (s. 476 i n. Sprawozdania) z opłat za czynności egzekucyjne, wpłat manipulacyjnych, składek, kosztów ekspertyz itd.

Zaś na środki funduszu premiowego dochody wpływają w wysokości 20% z dodatkowych wpływów z tytułu należności podatkowych budżetu państwa i budżetów gmin w wyniku bezpośredniego działania Izb i Urzędów Skarbowych oraz Urzędów Kontroli Skarbowej,<sup>3</sup> kontroli nadzoru oraz weryfikacji sprawozdań finansowych. Dalsze odpisy w wysokości 20% od wartości zmniejszenia przez podatników deklaracji płyną z tytułu należności podatkowych. Ta sytuacja ma miejsce również w odniesieniu do tworzonych środków specjalnych w Głównym Urzędzie Ceł (s. 476 i n. Sprawozdania). Źródłami dochodów są różnego rodzaju opłaty za przechowywanie w depozycie i magazynie celnym, oraz w 40% wpływy ze sprzedaży towarów pochodzących z przestępstw celnych i dewizowych ujawnionych przez funkcjonariuszy. Ze Sprawozdania nie wynika w jakim procencie środki te zostały wykorzystane na premie dla pracowników administracji celnej a w jakim na wydatki inwestycyjne. Natomiast znamieną jest w tym względzie Informacja NIK, iż w połowie roku 1996 - 92.9%

<sup>3</sup> Patrz J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 1996, s. 47 i n.

ogólnej kwoty dochodów przeznaczono na premie (por. s. 73 Informacji NIK), czyli jest to wyłącznie wypłata premii.

Z formalno-prawnego punktu widzenia można by przyjąć, iż jest to podział prawnie dopuszczony, wynikający głównie z wydanych przez ministerstwa zarządzeń. Tym niemniej wzbudza zastrzeżenia merytoryczne wykorzystywanie środków specjalnych, głównie na wypłatę premii dla pracowników,<sup>4</sup> a więc za działalność, która stanowi ich główne zadanie i podstawową powinność.<sup>5</sup>

Premie z pewnością stanowią instrumenty mobilizujące służby finansowe i celne do sprawnego działania. Niemniej nasuwają się duże wątpliwości, czy właśnie ten cel przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu środków specjalnych. Należy stwierdzić, iż tego rodzaju ukształtowanie zakresu finansowego ze środka specjalnego nie mieści się w art.16 ust.2 Prawa budżetowego. Trzeba w tym przedmiocie w pełni zgodzić się m.in. z krytycznymi uwagami NIK w zakresie celowości w ogóle tworzonych środków specjalnych w Ministerstwie Finansów i Głównym Urzędzie Ceł, sformułowane w zakresie wykonania budżetu w 1996 r. Na te same wątpliwości zwracałam zresztą również uwagę wcześniej w ocenie dotyczącej wykonania budżetu na rok 1995.

Wypłata premii i prowizji dla pracowników z treści art.16 prawa budżetowego bowiem w ogóle nie wynika. Należałoby sugerować, aby w tym względzie wprowadzić na przyszłość określone zmiany, uniemożliwiając stosowanie dotychczasowych zasad.

Przede wszystkim trzeba by zacząć od zmian Prawa budżetowego. Trzeba by było określić ściśle podstawy i zakres przedmiotowy gospodarki pozabudżetowej, oraz zasady udzielanych na te cele dotacji podmiotowych, unikając wydania różnych, niejednorodnych w treści rozporządzeń w tym przedmiocie. Następnie, jak to sugeruje NIK należałoby też dokonać odpowiednich korekt oraz zmian w przepisach wykonawczych, ustalając stabilne zasady działania gospodarki pozabudżetowej. Jak dotychczas wytyczne uwagi NIK uwzględnione nie zostały i te same rozwiązania powtarzają się co roku, mimo ich krytyki.

W ramach autopoprawki Rząd wprowadził korektę w zakresie gospodarki pozabudżetowej w załączniku 4 (patrz s. 4/1, Załącznik nr 4 Autopoprawki). W tym dziale autopoprawkami objęte zostały zarówno poszczególne ministerstwa, główne urzędy jak i województwa. Podane zmiany dotyczą preliminowanych zarówno dochodów jak i wydatków, oraz dotacji i wpłat do budżetu, jak również stanu środków obrotowych na początku roku. Ogółem przewidywany stan środków obrotowych wynieść ma 310.234 tys. zł ze środków specjalnych. Dochody przewidywane są w wysokości 3.011.229 tys. zł, w tym dotacji w ogóle nie przewiduje się. Wydatki przewidziano w wysokości 3.025.986 tys. zł. Wpłatę do budżetu przewidziano w wysokości 32.601 tys. zł, zaś środki obrotowe zmniejszą się na koniec roku do kwoty 295.477 tys. zł wobec konieczności pokrycia niedoboru pomiędzy mniejszymi dochodami a większymi wydatkami (s. 4/1 Autopoprawki).

---

<sup>4</sup> Patrz A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1996, s. 243 i n.

<sup>5</sup> Por. szerzej W. Olszowy, *Decyzja podatkowa, podejmowanie i kontrola*, Warszawa 1997, s. 24 i n.



Wprowadzone poprawki wydają się być zasadne, w szczególności dlatego, iż przewidują rezygnację z dotacji, która stanowi jedynie dodatkowe źródło finansowania gospodarki pozabudżetowej. Można jedynie żałować, iż nie dokonano większych cięć w zakresie tak krytykowanych wypłat dokonywanych w Ministerstwie Finansów i Urzędzie Celnym. Pozwoliłoby to na pewną korektę niesłusznego wykorzystywania środków funduszowych, wbrew podstawowym celom tworzenia środków specjalnych, na premie i nagrody tych funduszy.

6. Ogółem w uzasadnieniu (s. 45 i n.) niestety niewiele znajdujemy wyjaśnień na temat podjętych redukcji dochodów i wydatków. Uzasadnienie jest bardzo ogólne i ma te same braki i wady, co przedstawione uprzednio uzasadnienie poprzedniego rządu. Można by jednakże ten stan rzeczy usprawiedliwić po części pośpiechem, jaki cechował obecne autopoprawki Rządu. Jednakże, jak można przypuszczać zaważyły na tym głównie dawne przyzwyczajenia i styl pracy Ministerstwa Finansów, które przyjęły, podobnie jak w poprzednim budżecie, ogólny, niewiele mówiący, bez bliższych wyjaśnień, opis preliminowanych dochodów i wydatków. Stan ten wymaga pilnej zmiany i korekty.

Konkludując jednakże można stwierdzić, iż przedstawiony preliminarz dochodów i wydatków jednostek pozabudżetowych na rok 1998 został ogólnie sporządzony poprawnie.

O ile nawet zachodzą pewne drobniejsze nieprawidłowości w działaniu poszczególnych indywidualnych jednostek, czego z przedstawionych ogólnych form rozliczeń sprawdzić w pełni nie można, to nadają się one do bezpośredniej kontroli organów formy te tworzących i do zastosowania ewentualnej procedury kar związanych z dyscypliną budżetową. Nie wpływają one jednakże na całość pozytywnej oceny preliminowanego budżetu w części dotyczącej gospodarki pozabudżetowej.