

ANDRZEJ BORODO

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ustawa budżetowa na 2015 rok oraz propozycje zmian układu ustawy budżetowej w Polsce

**The 2015 Budget Act and proposals for amendments
of the Budget Act in Poland**

Streszczenie. Artykuł przedstawia treść i układ ustawy budżetowej na 2015 r. oraz znaczenie prawne jej regulacji. Przedstawia propozycje nowego układu polskiej ustawy budżetowej. Aktualny układ ustawy budżetowej w Polsce powinien być zmieniony. Układ ten nie zawiera bowiem ustaleń dotyczących dochodów i wydatków niektórych państwowych funduszy celowych (zwłaszcza Krajowego Funduszu Drogowego), ustaleń dotyczących spółek Skarbu Państwa i regulacji co do pełnego zakresu deficytu publicznego. Osłabia to kontrolną funkcję ustawy budżetowej oraz podważa prawa budżetowe parlamentu. Kierunkiem służącym zbudowaniu nowego układu ustawy budżetowej w Polsce jest podział tej ustawy na: budżet ogólny (administracyjny) i kilka innych budżetów, dotyczących wyodrębnionych dziedzin aktywności państwa.

Słowa kluczowe: ustawa budżetowa w Polsce; budżet ogólny; inne elementy ustawy budżetowej.

Abstract. The article presents the legal content and system of the 2015 Budget Act and the legal significance of its regulations. In the paper there are also proposals to the new structure Polish Budget Act. The present system of the Budget Act does not include the revenues and expenditure of certain state funds (especially the National Road Fund) and finances of State Treasury companies. The current system weakens the control function and budgetary power of the Parliament. New Polish system of the Budget Act should contain the general budget and several special budgets.

Keywords: The Budget Act in Poland; the general budget; other parts of the Budget Act.

1. Przedmiot i cel opracowania

Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.¹ ustala dochody, wydatki, deficyt, przychody, rozchody, dotacje i inne elementy gospodarki budżetowej państwa na rok 2015. Ustawa ma 41 artykułów, jednak większość ustaleń tej ustawy ujęta jest w załącznikach, których jest 19. Ustawa budżetowa na 2015 r., łącznie z załącznikami, jest obszernym dokumentem prawnym liczącym kilkaset stron.

Celem opracowania jest przedstawienie treści prawnej i układu ustawy budżetowej oraz znaczenia prawnego jej postanowień. Chodzi także o ocenę ustawy budżetowej na 2015 r. w aspekcie wymogów ustrojowo-prawnych. Regulacje ustawy budżetowej – z punktu widzenia przepisów konstytucji – wywoływać mogą różne wątpliwości. Ponadto należy przedstawić propozycję nowego układu polskiej ustawy budżetowej w nawiązaniu do przykładów innych państw (m.in. Niemiec i Francji).

Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia (tj. z dniem 29 stycznia 2015 r.) z mocą od dnia 1 stycznia 2015 r. Do dnia jej ogłoszenia miał jednak miejsce stan, w którym nie istniał budżet jako ustawa przyjęta przez parlament. Zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji z 1997 r.² gospodarka finansowa państwa prowadzona jest wtedy na podstawie projektu ustawy budżetowej.

¹ Dz.U., poz. 153.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Od 1 stycznia do 29 stycznia 2015 r. „obowiązywał” więc rządowy projekt. Brak budżetu (jako ustawy) i obowiązywanie do czasu ogłoszenia ustawy budżetowej projektu przygotowanego przez rząd osłabia pozycję ustrojową sejmu i senatu. Jeżeli budżet nie jest uchwalony przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego, to w wielu konstytucjach dla takich przypadków wprowadzana jest instytucja prorogacji budżetowej (przedłużenia budżetu poprzedniego na następny rok).

2. Przedmiot i układ ustawy budżetowej na 2015 r.

Na kształt prawny ustawy budżetowej na 2015 r. składają się artykuły i załączniki, które są rozwinięciem (ciągłym dalszym) tego, o czym stanowi dany artykuł ustawy. Dochody ustalone w załączniku nr 1 ujęte są w podziale na części i działy. Wydatki ujęte w załączniku nr 2 podzielone są na części, działy i rozdziały budżetowe. Postanowienia załącznika nr 2 określają górne granice wydatków. Są upoważnieniem do wydatkowania środków budżetowych skierowanym do dysponentów części budżetowych (ministrów, wojewodów, dysponentów budżetowych niższego stopnia). Załączniki nr 1 i 2 to w istocie budżet ogólny. Jest to główny element ustawy budżetowej. Nie obejmuje on całości gospodarki finansowej państwa, ale podstawową jej część.

Treść ustawy budżetowej określają odpowiednie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, zwłaszcza art. art.: 109, 110, 114, 115, 116, 117, 119, 121, 122. Sądzę, że treści tej nie określa w dostatecznym stopniu Konstytucja RP, która stanowi jedynie (w art. 219 ust. 1), że Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy budżetowej. Rozbudowane regulacje budżetowe ustanawia konstytucja RFN (w art. 110). Do konstytucji tej wprowadzone zostały wprost zasady budżetowe, które ustawodawca budżetowy obowiązany jest corocznie stosować (zasada

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: u.f.p.).

uprzedniości, okresowości, zupełności, jedności, budżetowania brutto, specjalizacji, jasności, prawdziwości, jawności, równowagi)⁴.

Art. 1 ust. 1 ustawy budżetowej na 2015 r. ustala łączną kwotę podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości 297,19 mld zł. Wysokość tych dochodów (z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku od gier, ceł, podatków dochodowych, dywidend, dochodów państwowych jednostek budżetowych) ustala załącznik nr 1. W ust. 2 ustala się – zgodnie z załącznikiem nr 2 – łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 343,27 mld zł. Konsekwencją powyższych ustaleń o wysokości dochodów i wydatków jest regulacja ustępu 5, ustalająca deficyt budżetu państwa na 31 grudnia 2015 r. na kwotę nie większą niż 46,08 mld zł. Kwota tego deficytu jest różnicą pomiędzy wskazanymi wyżej wydatkami i dochodami.

W art. 1 w ust. 3 i 4 podane są (wcześniej w ustawach budżetowych niestosowane) planowane wydatki i limity wydatków niektórych organów i jednostek, o których mówi art. 9 pkt. 1–3, pkt 8 i pkt 9 u.f.p. i innych jednostek (Fundusz Pracy, fundusze celowe przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego) w nawiązaniu do przepisów tzw. reguły wydatkowej, określonej w algorytmach przewidzianych w art. 112aa u.f.p.⁵ Sens merytoryczny i prawny tych ustaleń jest jednak niejasny. Jest wątpliwe, czy ustalenia te są wiążące prawnie. Sądzę, że mają one znaczenie sygnalizacyjne i kontrolne dla organów realizujących budżet (Rady Ministrów, Ministra Finansów).

W art. 2 ustawy ustalano łączną kwotę dochodów (77,84 mld zł) i wydatków (81,27 mld zł) oraz deficyt (3,43 mld zł) budżetu środków europejskich – jako składnika ustawy budżetowej. Dochody tego budżetu (pochodzące z budżetu UE) i jego wydatki (finansujące krajowe i regionalne programy operacyjne) są jednym z wyrazów powiązania budżetu państwa z budżetem Unii Europejskiej. Dochody budżetu środków europejskich ustalone są w sposób szczegółowy w załączniku nr 3, a wydatki w załączniku nr 4.

⁴ M. Heintzen, *Das Finanzwesen [w]: Grundgesetz Kommentar*, 6 Auflage, München 2012, s. 1227 i n.

⁵ Por. uzasadnienie rządowego projektu do ustawy budżetowej na 2015 r., orka.sejm.gov.pl. Druk nr 2772.

W art. 3 ustala się łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa, czyli głównie wpływów pożyczkowych, uzyskiwanych w następstwie sprzedaży obligacji skarbowych, w wysokości 421,53 mld zł oraz łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa (czyli spłat zadłużenia) w wysokości 372,02 mld zł. Przychody i rozchody określa załącznik nr 5. W ustawie ustalone jest też tzw. saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa. Jest to łączna kwota wskazanych wyżej dwóch deficytów: budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wspomniane saldo (art. 3 ust. 2) to kwota 49,51 mld zł. Zauważyć trzeba, że deficyt budżetu środków europejskich jest finansowany w ramach finansowania ogólnych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Według art. 4 ustawy źródłem pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym pokrycia deficytu budżetu państwa, są środki pozostające na rachunkach budżetu państwa w 31 grudnia 2014 r.⁶, przychody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, przychody z prywatyzacji, przychody z tytułu kredytów i pożyczek, przychody z innych tytułów. Przepis ten wskazuje na finansowanie zadań budżetowych przy pomocy źródeł o charakterze zwrotnym (ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, z kredytów i pożyczek). Finansowanie wydatków ze źródeł zwrotnych stanowi ok. 14% całości wydatków budżetu państwa na 2015 r.

Art. 5 ustawy budżetowej ustala, że przyrost zadłużenia na dzień 31 grudnia 2015 r. z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty 85 mld zł. Sądzę, że chodzi tu o przyrost zadłużenia Skarbu Państwa związanego z finansowaniem deficytu budżetu państwa i spłatą długu Skarbu Państwa. Przepisy art. 5 można traktować jako udzielone rządowi upoważnienie ze strony parlamentu – podjęte w drodze ustawy budżetowej – do finansowania deficytu i spłat zadłużenia w określonych

⁶ Znaczenie środków na rachunkach budżetu państwa jest bardzo istotne, dotyczy bowiem zachowania płynności budżetu. Brak środków na rachunkach budżetowych państwa byłby oznaką, że „skarbu” jest pusty. Ponadto środki te (pozostałe po zakończonym roku budżetowym) przypominają po części instytucję nadwyżki budżetowej. Nadwyżka ta służy finansowaniu potrzeb pożyczkowych następnego roku budżetowego. Im większa ta „nadwyżka”, tym mniejsze sumy trzeba zdobywać w drodze pożyczek.

granicach. Jest ono elementem rocznych upoważnień ujmowanych w ustawie budżetowej. Zauważyć trzeba, że udzielone upoważnienie do wzrostu zadłużenia publicznego (do kwoty 85 mld zł) przekracza kwotę zadłużenia spowodowaną planowanym deficytem budżetowym (wynoszącym ok. 46 mld zł). Można to wyjaśnić m.in. tym, że deficyt budżetu państwa jest tylko częścią deficytu i długu sektora finansów publicznych.

Według art. 6 ustawy poręczenia i gwarancje mogą być udzielane przez Skarb Państwa do kwoty 200 mld zł. Limit dotyczący gwarancji ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych wynosi 15 mld zł (art. 7). Przepisy te wskazują na te funkcje ustawy budżetowej, które dotyczą poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa.

Różnica między wysokością deficytu budżetowego (ok. 46 mld zł) a dopuszczalnym limitem przyrostu zadłużenia (85 mld zł) może być także wyjaśniona w świetle regulacji art. 8 ocenianej ustawy budżetowej. Artykuł ten upoważnia Ministra Finansów do dokonywania wypłat ze środków budżetu państwa z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw (do kwoty 1,5 mld zł), do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego (do kwoty 2 mld zł), dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (do 2 mld zł), dla jednostek samorządu terytorialnego (do 0,3 mld zł), dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (do 0,44 mld zł), dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (do 12 mld zł).

Rozwinięciem uregulowań dotyczących finansowania zwrotnego są ustalenia załącznika nr 5, które dotyczą przychodów i rozchodów budżetu państwa oraz potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i ich finansowania. Przychody i rozchody ujęte są jako: krajowe (przychody 187,83 mld zł, rozchody 146,52 mld zł), zagraniczne (przychody 232,50 mld zł, rozchody 221,86 mld zł) oraz przychody i rozchody z tytułu prywatyzacji. W tej ostatniej grupie saldo jest ujemne (ok. 2,43 mld zł). Główną pozycją rozchodów tej grupy jest pozycja ujęta w punkcie „refundacja dla FUS z tytułu przekazywania składek emerytalnych do OFE” (ok. 2,72 mld zł). W ramach rozchodów z prywatyzacji ustalone są także w załączniku nr 5 odpisy na fundusze celowe (Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej). Niektóre pozycje rozchodów związane są więc z zasilaniem pań-

stwowych funduszy celowych. Sądzę, że wpływy z prywatyzacji i ich wykorzystanie dla tworzenia zasobów finansowych państwowych funduszy celowych powinny być zaliczane do tradycyjnych dochodów i wydatków budżetowych (nie do przychodów i rozchodów).

Art. 9 ustawy budżetowej (oraz załącznik nr 6) regulują kwestie dotyczące wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, m.in. kwoty wynagrodzeń dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń i osób nieobjętych tymi systemami, kwoty bazowe dla określonych kategorii osób (np. osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej, żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, nauczycieli). Regulacje z art. 9 nawiązują do ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej⁷. Art. 17 ustala limit mianowań urzędników (200 osób) oraz środki na wynagrodzenia i szkolenia dla służby cywilnej. Art. 15 ustala etaty dla Policji (102 370 etatów). Ustawa budżetowa to także ustalenia etatowe dotyczące osób (urzędników, funkcjonariuszy) finansowanych z budżetu państwa.

Powiązania państwa z jednostkami samorządu terytorialnego z tytułu dotacji celowych oraz wpłat samorządów do budżetu państwa przewidują ustalenia art. 10 i art. 27. Art. 10 (i załącznik 7) mówi o zadaniach z zakresu administracji rządowej i innych zadaniach zleconych odrębnymi ustawami i dotacjach celowych na finansowanie tych zadań. Dotacje te są ujęte w ramach budżetów wojewodów w podziale na dotacje celowe dla: gmin, powiatów i województw. Natomiast art. 27 ustawy budżetowej ustala kwoty wpłat gmin, powiatów i województw do budżetu państwa, o których stanowi art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty tych dotacji, ustala (według art. 11 ustawy) załącznik nr 8. Treści tego wykazu należy ocenić jako ustalenie prawnie wiążące, dotyczące finansowania zadań przy zastosowaniu dotacji. W załączniku tym kwoty dotacji są ustalone w ramach części, działów, rozdziałów oraz poszczególnych jednostek lub ich grup. Dotacje podmiotowe dotyczą finan-

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1115 ze zm.

sowania działalności bieżącej podmiotów, m.in. takich jak: teatry, muzea, inne instytucje kultury, jednostki naukowe, szkoły wyższe, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, spółki wodne. Jednostki, dla których zaplanowano dotacje celowe, to m.in. stowarzyszenia, fundacje, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, instytucje kultury, jednostki naukowe, ośrodki doradztwa rolniczego, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, agencje państwowe, parki narodowe, jednostki ochrony przeciwpożarowej, oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego, inne podmioty. Ustalenia załącznika nr 8 stanowią więc bardzo istotną część uregulowań prawnych ustawy budżetowej.

Zakres i kwoty dotacji przedmiotowych i podmiotowych zawiera ponadto (zgodnie z art. 12) załącznik nr 9. Dotacje przedmiotowe (ok. 0,61 mld zł) to m.in. dotacje do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich z tytułu uprawnień do ulgowych przejazdów, do niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa, do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. Dotacje podmiotowe (21 mld zł) to m.in. dotacje dla instytucji kultury, szkół wyższych (13,78 mld zł), jednostek naukowych (1,37 mld zł), innych jednostek sektora finansów publicznych (np. agencji rolnych), jednostek niezaliczonych do tego sektora (m.in. w sprawach infrastruktury kolejowej).

Według art. 13 zestawienie programów wieloletnich zawiera załącznik nr 10. Załącznik ten zawiera ustalenia dotyczące kilkudziesięciu programów, m.in. programu wspierania niektórych inwestycji, programów dotyczących kultury, spraw rolniczych, szkół wyższych, spraw dotyczących ochrony zdrowia, modernizacji technicznej Sił Zbrojnych, budowy dróg krajowych, spraw transportu. Programy są ujęte w tzw. układzie zadaniowym (z podaniem odpowiednich mierników realizacji) i wskazaniem na koszty całkowite programu (ze wszystkich źródeł finansowania) oraz nakłady z budżetu państwa w latach 2015–2017. Nakłady budżetu państwa roku 2015 to 11,83 mld zł.

Artykuły: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 regulują kwestie wymagane przez przepisy z zakresu systemu ubezpieczeń społecznych. Są to m.in. następujące ustalenia: prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem oraz dla gospodarstw domowych emery-

tów i rencistów, kwota wydatków na prewencję rentową i na prewencję wypadkową, wysokość odpisów (kwot), o których mowa w art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹ i art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹⁰, wysokość należności dla ZUS z tytułu poboru składek na rzecz otwartych funduszy emerytalnych, prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej.

Art. 28 ustala obowiązkową składkę na Fundusz Pracy w wysokości 2,45% podstawy wymiaru. Ustalenia tej składki w ustawie budżetowej jest wymagane przez art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹. Z kolei art. 29 ustala obowiązkową składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w wysokości 0,10% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, czego wymaga art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹². Przepisy te (art. 28 i art. 29) dowodzą, że ustawa budżetowa określa także wysokość procentową niektórych danin na dany rok budżetowy.

Art. 31, 32, 33, 34 ustalają (zgodnie z załącznikami nr 11, nr 12, nr 13 i nr 14) plany finansowe agencji wykonawczych (10 agencji), instytucji gospodarki budżetowej (15 instytucji), państwowych funduszy celowych (29 funduszy, w tym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), niektórych państwowych osób prawnych (38 osób prawnych).

W świetle art. 31 ustalone zostały (w tabelach od 1 do 10) plany finansowe: Agencji Rezerw Materiałowych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Nauki, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Agencji Mienia Wojskowego, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Rynku Rolnego.

Instytucje gospodarki budżetowej, których plany finansowe są załączone do ustawy budżetowej (art. 32, załącznik nr 12 i tabele od 1 do 15), to

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 121.

¹⁰ Dz.U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.

¹² Dz.U. z 2014 r. poz. 272 ze zm.

m.in.: Centrum Usług Wspólnych, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Centralny Ośrodek Sportu, Centrum Zakupów dla Sądownictwa, Centralny Ośrodek Informatyki, Centrum Usług Logistycznych, Dom Zdrowia w Juracie, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS.

Wśród 29 planów finansowych państwowych funduszy celowych (załączonych do ustawy budżetowej – por. art. 34, załącznik nr 13, tabele od 1 do 29) – są m.in.: Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Kredytu Technologicznego, Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa, Fundusz Wsparcia Policji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Niektóre fundusze celowe o istotnym znaczeniu nie są jednak załączone do ustawy budżetowej. Są to fundusze prowadzone lub obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Poza ustawą budżetową na 2015 r. funkcjonują m.in. następujące fundusze celowe, realizujące zadania publiczne i oparte o środki publiczne (opłatę paliwową, dotacje budżetowe, środki podatkowe):

- Krajowy Fundusz Drogowy, utworzony na mocy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹³,
- Fundusz Kolejowy, powołany na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym¹⁴,
- Fundusz Żeglugi Śródlądowej, powołany ustawą z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹⁵,

¹³ Dz.U. z 2012 r. poz. 931 ze zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1201 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1672 ze zm.

- Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, powołany ustawą z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich¹⁶,
- Fundusz Strefowy, utworzony ustawą z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw¹⁷,
- Fundusz Dopłat, powołany ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej¹⁸.

Art. 34 i załącznik nr 14 (oraz tabele od 1 do 38) ustalają plany finansowe niektórych państwowych osób prawnych (38 podmiotów). Są to m.in. plany finansowe: Urzędu Dozoru Technicznego, Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Transportowego Dozoru Technicznego, Polskiej Organizacji Turystycznej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 23 parków narodowych, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Agencji Oceny Technologii Medycznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rzecznika Ubezpieczonych.

W przepisach ustawy budżetowej nie ma ustaleń dotyczących planów finansowych lub gospodarczych dotyczących spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych. Wspomniane spółki i przedsiębiorstwa nie są według obecnych przepisów ustawy o finansach publicznych (art. 9 pkt 14) zaliczane do sektora finansów publicznych, co wydaje się jednak trudne do zaakceptowania.

Art. 36, 37, 38, 39 (a także będące ich rozwinięciem załączniki nr 15, 16, 17, 18 i 19) ustalają elementy finansowe budżetu środków europejskich, wykaz programów finansowanych z udziałem środków europejskich, inne ustalenia związane ze środkami budżetu Unii Europejskiej.

Układ i treść ustawy budżetowej na 2015 rok jest analogiczny do układu i treści ustawy budżetowej na 2014 r.¹⁹

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1026 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 188 poz. 1840 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 711.

¹⁹ A. Borodo, *Ustawa budżetowa na 2014 rok – wybrane aspekty prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2), s. 23 i n.

3. Ocena układu ustawy budżetowej na 2015 rok

Ustawa budżetowa na 2015 r. wkracza w system ustawodawstwa, zwłaszcza w ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych, wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego, przepisów dotyczących środków europejskich, dochodów publicznych różnego typu, dotacji, poręczeń i gwarancji. Ustalając (prognozowane) wpływy podatkowe, jest następstwem całego ustawodawstwa podatkowego. Jest konsekwencją całokształtu porządku prawnego danego okresu. Jej ustalenia nie są ustaleniami czysto finansowymi, niepowiązanymi z zadaniami, kompetencjami, roszczeniami różnych osób, prawnymi formami organizacji i działania. Takich „czysto” finansowych ustaleń, odebranych od reszty ustawodawstwa, po prostu nie ma.

Oceniając układ ustawy budżetowej na 2015 (a także na 2014) r., trzeba stwierdzić, że przy zachowaniu obecnego układu (obecnej filozofii) ustawy budżetowej potrzebne są trzy zmiany:

- 1) Uporządkowanie systemu przychodów i rozchodów budżetu państwa. Potrzebne jest wyeliminowanie z tego systemu operacji niemających charakteru zwrotnego. Operacje z tytułu prywatyzacji (mające bezzwrotny charakter) powinny być elementami systemu dochodów i wydatków. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych stanie się wtedy jednorodny merytorycznie, oparty będzie tylko o wpływy zwrotne, pożyczkowe. Będzie on konstrukcją prawną bardziej zrozumiałą i logiczną.
- 2) Konieczne jest włączenie do systemu ustaleń dotyczących państwowych funduszy celowych także ustaleń w zakresie funduszy celowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego: Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Kolejowego, Funduszu Żeglugi Śródlądowej, Fundusz Strefowego, Funduszu Dopłat, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich. Fundusze te oparte są o środki publiczne (podatki, opłaty, dotacje budżetowe). Wprowadzenie ich do ustawy budżetowej zmieni także ustalenia ustawy dotyczące wielkości deficytu budżetowego (i deficytu sektora publicznego). Sprawią, że będą one bardziej miarodajne, oddające stan rzeczywisty i prawny finansów publicznych.

- 3) Potrzebne jest też, aby w systemie ustawy budżetowej znajdowały się ustalenia dotyczące spraw finansowych i inwestycyjnych spółek Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza dużych, o strategicznym znaczeniu. Podmioty te są to bowiem jednostki organizacyjne państwa, które nie mogą należeć do „szarej strefy” wyłączonej spod rocznej, bieżącej kontroli parlamentu i opinii publicznej. Ustalenia te mogą być zbiorcze, całościowe (podatki, wpłaty z zysku, dywidendy, dotacje z budżetu, wydatki inwestycyjne spółek). Może to być zbiorcze zestawienie budżetowe, mające m.in. formę załącznika do ustawy i odpowiednich tabel. Ustalenia te podniosłyby także rangę i znaczenie prawne gospodarki finansowej spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych.

Podkreślić trzeba, że ustalenia ustawy budżetowej pełnią nie tylko funkcje prawne, polegające na określeniu działalności rządu i jego agend w zakresie wydatków publicznych. Funkcje prawne wyrażają się zwłaszcza w tym, że ustalenia wydatków mają charakter prawnie wiążący. Przekroczenie wydatków budżetowych przez danego dysponenta jest naruszeniem prawa (naruszeniem dyscypliny finansów publicznych lub naruszeniem innych regulacji). Poza tą ściśle prawną funkcją uchwalanie budżetu przez parlament ma także bardzo istotne funkcje kontrolne. W kontekście tych funkcji ustalenie w ustawie budżetowej głównych elementów gospodarki finansowej spółek Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych jest głęboko uzasadnione. Bez tych ustaleń funkcja kontrolna parlamentu jest ograniczona, osłabiona.

4. Układ ustawy skarbowej w II RP, ustawy budżetowej w RFN i ustawy finansowej we Francji

W II RP stosowane były ustawy skarbowe. Przykładowo, ustawa skarbowa z dnia 29 marca 1938 r. na okres od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939²⁰ ma 15 artykułów i budżet na rok 1938/39 ujęty jako załącznik 1.

²⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 161.

Ustawa ta ma w istocie tylko jeden załącznik – budżet, który składa się z czterech grup budżetowych, tj. A – Administracja, B – Przedsiębiorstwa i Zakłady, C – Monopole i D – Fundusze. W ramach grup występuje podział na części budżetowe (ujęcie według ministerstw), a w ramach części podział na działy, rozdziały i paragrafy. Grupa A (Administracja) jest największą grupą budżetową. Posługuje się ona kategoriami: dochody i wydatki (dochody i wydatki Skarbu), inne grupy budżetowe są powiązane z grupą A (dopłatami ze Skarbu lub wpłatami do Skarbu) i stosują inne pojęcie dotyczące ich działalności finansowej, a mianowicie: rozchody i wpływy (nie dochody i wydatki).

Ustawa skarbowa z okresu II RP wyraża inną niż współcześnie filozofię budżetu i – w konsekwencji – układ i konstrukcję prawną. Widać to głównie z podziału na cztery grupy, a zwłaszcza w zakresie regulowania w tej ustawie spraw finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw państwowych. Ponadto ustawa ta rozróżnia operacje zwyczajne, dotyczące zwyczajnej (bieżącej) działalności, od operacji nadzwyczajnych (czyli wydatków i dochodów nadzwyczajnych lub rozchodów i wpływów nadzwyczajnych), które odnoszą się do działań inwestycyjnych i majątkowych.

W grupie B – Przedsiębiorstwa i Zakłady ustalone są rozchody i wpływy różnych przedsiębiorstw lub zakładów państwowych w ramach schematu: część, dział, rozdział i paragraf, oraz w podziale na rozchody zwyczajne (które mają dominujące znaczenie) i rozchody nadzwyczajne. Wśród podmiotów objętych grupą B występują m.in.: państwowe wytwórnie materiałów drogowych, Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe, Państwowe Wydawnictwo Książek Szkolnych, zdrojowiska państwowe, szpitale państwowe, Polska Poczta, Telegraf i Telefon, Polskie Koleje Państwowe, Lasy Państwowe. W ramach grupy D – Fundusze ustalone są przy zastosowaniu schematu rubryk budżetowych (części, działów, rozdziałów i paragrafów) rozchody i wpływy dwóch funduszy państwowych: Funduszu Kwaterunku Wojskowego i Funduszu Pracy. Ustalenia dotyczące wielu funduszy są jednak ujęte w grupie A – Administracja. Dotyczy to np. Państwowego Funduszu Drogowego, Drogowego Funduszu Pożyczkowego, Funduszu na rzecz szkół zawodowych, Funduszu opłat studenckich.

Ustawa budżetowa Republiki Federalnej Niemiec jest bardzo obszernym aktem prawnym i finansowym²¹. Składa się z tekstu zawierającego paragrafy, ustaleń i danych, mających formę tabel i zestawień, a ponadto budżetów poszczególnych władz państwowych i ministerstw, które są bardzo szczegółowe i stanowią najobszerniejszą część ustawy.

Budżet RFN obejmuje Plan ogólny (*Gesamtplan*) złożony z czterech części. Część I to Zestawienie ogólne w ujęciu: Dochody, Wydatki, Upoważnienia do zaciągania zobowiązań (na poszczególne lata budżetowe, np. 2014, 2015, 2016 i następne). W Planie ogólnym ustalenia budżetowe ujęte są w podziale resortowym. Plany resortów i władz państwowych to tzw. *Einzelpläne*. Część II, III i IV Planu ogólnego dotyczy finansowania deficytu, nowych (netto) kredytów, finansowania spłat dotychczasowego zadłużenia. Część II to Obliczenie dopuszczalnego przyrostu kredytu (w nawiązaniu do art. 115 konstytucji), część III – Zestawienie finansowania budżetu (dochody, wydatki, deficyt, jego pokrycie), część IV – Plan finansowania spłat kredytów i deficytu (*Kreditfinanzierungsplan*).

Częścią ustawy budżetowej RFN są też zestawienia budżetowe, dotyczące różnych aspektów gospodarki budżetowej budżetu federalnego. Są to zwłaszcza: zestawienie według grup (rodzajów) dochodów i wydatków, zestawienie dochodów i wydatków budżetu w nawiązaniu do funkcji państwa, zestawienia dotyczące gospodarki etatami (np. odnoszące się do urzędników, sędziów, prokuratorów, żołnierzy), zestawienie 20 największych ulg podatkowych stosowanych przez władze federalne i pozostałych głównych ulg podatkowych, zestawienie 20 największych rodzajów dotacji stosowanych przez władze federalne, ustalenie dotyczące finansowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, zestawienie dochodów władz federalnych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Ustawa finansowa we Francji od strony ustawodawczej jest dziełem Zgromadzenia Narodowego, Senatu, a także Trybunału Konstytucyjnego²². Ustawa finansowa składa się z dwóch części, a te podzielone są na tytuły, inne jednostki redakcyjne, artykuły. Część pierwsza nosi nazwę „Wa-

²¹ A. Borodo, *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Toruń 2014, s. 95 i n.

²² Tamże, s. 98 i n.

runki ogólne równowagi finansowej”. Tytuł I w tej części to „Dyspozycje dotyczące środków (zasobów)”, w ramach którego znajduje się podtytuł będący zezwoleniem na pobieranie podatków i innych dochodów. W przepisach odnoszących się do ustaleń w zakresie dochodów (środków) oraz wydatków (obciążeń), a także równowagi pomiędzy środkami i obciążeniami finansowymi znajdują się ustalenia w zakresie deficytu budżetowego i operacji pożyczkowych Skarbu. Część druga ustawy finansowej nosząca nazwę „Środki polityki publicznej i dyspozycje specjalne”, w tytule I ustala zezwolenia (upoważnienia) budżetowe dla ministerstw. Ustala kredyty (wydatki) budżetowe, w tym kredyty na misje (zadania) państwowe.

Składnikiem ustawy finansowej są budżety (zestawienia) załączone do ustawy. Są tu budżety: A, B, C, D i E. Budżet A zatytułowany: „Drogi i środki”, składa się z budżetu ogólnego, budżetów załączników, rachunków specjalnych, rachunków finansowych. Budżety te wskazują tytuł dochodu (w budżecie ogólnym) lub rodzaj dochodu (w pozostałych budżetach). W ramach budżetów załączników występują dwa budżety: kontrola i eksploatacja linii lotniczych oraz urzędowe publikacje i informacje administracyjne. Dalsza część budżetu A to „Rachunki specjalne” (których jest kilkanaście). Największą pozycję wśród tych rachunków stanowi pozycja emerytury (renty). Z kolei rachunki finansowe – dalsza część budżetu A – związane są m.in. z rozliczeniami ze wspólnotami terytorialnymi, pożyczkami, zaliczkami.

Budżet B ustala podział kredytów (wydatków) budżetu ogólnego na misje (których jest kilkadziesiąt i które częściowo przypominają stosowane w Polsce działy budżetowe), a także w ujęciu: zobowiązania i płatności odnoszące się do poszczególnych misji. Budżet C zawiera podział kredytów dwóch budżetów załącznikowych, w ujęciu: zobowiązania i płatności. Budżet D obejmuje rachunki specjalne (11 pozycji) oraz rachunki finansowe (7 rachunków – zawierających m.in. zaliczki i pożyczki). Budżet E zawiera rachunki o charakterze komercyjnym, wśród których dominujące znaczenie ma rachunek zarządzania długiem skarbu państwa i rachunki operacji monetarnych.

Ustawa finansowa Francji jest szczegółową regulacją, wprowadzającą i zmieniającą liczne przepisy, m.in. podatkowe. Jest to akt o szerszym zakresie niż w Polsce. Jest regulacją o powszechnym zasięgu, wkraczającą

w cały system ustawodawstwa, w tym w sprawy podatkowe. Cechą szczególną tej ustawy jest podział materii budżetowej na kilka elementów, wśród których występuje budżet ogólny, a także budżety załącznikowe, rachunki specjalne, rachunki finansowe²³.

5. Podsumowanie

Budżet państwa i ustawa budżetowa, w skład której on wchodzi, są to instytucje złożone z szeregu elementów, których dochody, wydatki i inne operacje finansowe mają różnorodną naturę i dotyczą nie tylko administracji rządowej i Skarbu Państwa, ale także innych członów gospodarki państwa. Ustawa budżetowa wkracza w całość systemu finansowego i prawnego.

Aktualna filozofia układu ustawy budżetowej w Polsce (por. ustawę na 2015 r.) może być nadal kontynuowana. Jednak układ ten jest niepełny: nie zawiera ustaleń dotyczących niektórych ważnych państwowych funduszy celowych (zwłaszcza Krajowego Funduszu Drogowego) oraz ustaleń zbiorczych dotyczących spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw należących do państwa. Osłabia to kontrolną funkcję rocznej ustawy budżetowej, podważa pozycję budżetową parlamentu. Niewłaściwy też jest obecny układ planu finansowania potrzeb pożyczkowych (planu przychodów i rozchodów budżetowych). Występują tam bowiem zniekształcające obraz tego planu operacje z tytułu prywatyzacji. Braki powyższe sprawiają, że rozpoznanie, jaki jest ustalony w ustawie deficyt budżetowy lub deficyt sektora publicznego, jest bardzo trudne lub niemożliwe.

Kierunkiem dalszym, przyszłościowym, służącym zbudowaniu układu budżetu państwa i ustawy budżetowej w Polsce jest układ: budżet ogólny (główny element ustawy budżetowej) i budżety dodatkowe, składniki ustawy budżetowej. Wymaga to przyjęcia właściwej terminologii budżetowej: dla budżetu ogólnego należy stosować pojęcia dochody i wydatki (dochody i wydatki Skarbu), a dla budżetów dodatkowych (specjalnych), powiązanych z budżetem ogólnym dotacjami lub wpłatami pojęcia inne, np. przychody i rozchody (lub przychody i koszty). Obecnie stosowany

²³ Por. P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 173 i n.

plan dotyczący finansowania potrzeb pożyczkowych powinien być ujęty w odrębny dokument: plan finansowania potrzeb pożyczkowych, który powinien obejmować jedynie operacje zwrotne.

Przy budowaniu nowego układu ustawy budżetowej w Polsce można sięgnąć do wzorów z innych systemów: z II RP (w zakresie ujęcia przedsiębiorstw państwowych i podziału budżetu na określone grupy), z Francji (podział materii budżetowej na odpowiednie składniki), z Niemiec (gdy chodzi o regulacje dotyczące planu finansowania deficytu i potrzeb pożyczkowych).

Bibliografia:

- Borodo A., *Ustawa budżetowa na 2014 rok – wybrane aspekty prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2), s. 23–35.
- Borodo A., *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2014.
- Gaudemet P.M., *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1990.
- Heintzen M., *Das Finanzwesen [w]: Grundgesetz Kommentar*, 6 Auflage, München 2012.