



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (10.)
w dniu 1 lutego 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Szkolenie na temat udziału Senatu RP w procedurze uchwalania ustawy budżetowej.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Kazimierz Kleina)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Otwieram posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Jest to nasze normalne posiedzenie, ale będzie ono trochę inne ze względu na temat i sposób procedowania. Dzisiaj nie będziemy formułowali żadnych wniosków na posiedzenie plenarne, ale będziemy próbowali poznać wszystkie procedury związane z uchwalaniem ustawy budżetowej. Rozpaczynam to posiedzenie i również ja je zamknę, ale proszę panów dyrektorów Biura Legislacyjnego – dyrektora i wicedyrektora – aby poprowadzili jego główną część i wprowadzili nas w istotę pracy nad ustawą budżetową na poziomie Senatu.

Bardzo proszę...

Chyba że są jeszcze jakieś uwagi do porządku obrad ze strony członków komisji. Czy chcieliby państwo, abyśmy omawiali jakieś inne sprawy? Nie ma propozycji.

W posiedzeniu uczestniczą nie tylko członkowie komisji, ponieważ skierowaliśmy zaproszenie do wszystkich osób, które są zainteresowane procedurami budżetowymi. Bardzo serdecznie witam te osoby.

Proszę.

Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Nazywam się Roman Kapeliński. Wspólnie z moim kolegą, panem dyrektorem Adamem Niemczewskim, spróbujemy w bardzo skondensowany sposób zapoznać państwa z senacką procedurą budżetową, a także podzielić się kilkoma ogólnymi refleksjami na temat ustawy budżetowej.

Wiem, że o godzinie 9.00 mają państwo kolejne posiedzenia komisji, więc postaramy się zdążyć w pół godziny. Ale jeżeli później część z państwa zechce zostać i zadawać nam pytania, to oczywiście jesteśmy do dyspozycji.

To szkolenie jest ostatnim z cyklu szkoleń rozpoczynających ósmą kadencję Senatu. Pod auspicjami Komisji Ustawodawczej odbyło się szkolenie z zakresu normalnej procedury ustawodawczej, a także szkolenie na temat wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Komisja

Spraw Unii Europejskiej zorganizowała zaś szkolenie dotyczące prawa Unii Europejskiej. Ponieważ rozpoczyna się senacka procedura budżetowa, wydaje się, że to już ostatni moment, kiedy można przybliżyć państwu tę problematykę. My oczywiście patrzymy na to z punktu widzenia prawników, prawników legislatorów. Jest to być może troszkę inne spojrzenie niż spojrzenie osoby z wykształceniem ekonomicznym, niemniej jednak taka jest nasza rola i w taki sposób patrzymy na budżet państwa.

Oczywiście nie musimy państwu definiować pojęcia budżetu państwa. Ważne jest tylko to, że jest on corocznie uchwalany w formie ustawy budżetowej, która jednak nie zawiera tylko budżetu państwa, czyli rocznego planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej oraz sądów i trybunałów. Są tam także elementy, których zamieszczenie w ustawie budżetowej wynika z przepisów innych ustaw, choćby najważniejszej z tego punktu widzenia ustawy o finansach publicznych.

Jeżeli mówimy o dochodach i wydatkach, to musimy pamiętać o tym, że już od wielu lat wydatki przekraczają dochody i mamy do czynienia z deficytem, czyli niedoborem dochodów niezbędnych do sfinansowania zaplanowanych wydatków. Co roku deficyt pokrywany jest z tak zwanych przychodów. To właśnie jest istotne – ustawa budżetowa wyraźnie rozróżnia dochody i przychody. Przychody to przede wszystkim wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych. Te przychody są konieczne, jak powiedziałem, do pokrycia deficytu. Do przychodów budżetu państwa wyjątkowo zalicza się także przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Zostało to określone w ustawie o finansach publicznych i w specjalnej ustawie dotyczącej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, gdzie zakres przychodów budżetu został poszerzony właśnie o przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, które przeznaczają się na reformę systemu ubezpieczeń społecznych. Jest to też szczególny rodzaj rozchodu, bo oczywiście przychody i rozchody mają charakter zwrotny – w odróżnieniu od dochodów i wydatków – co znaczy, że podlegają zwrotowi, czyli jeżeli państwo pożycza pieniądze poprzez emisję papierów wartościowych, to wiadomo, że kiedyś te pożyczone pieniądze będzie zwracać.

Istotne jest to, jaki w ogóle charakter ma ustawa budżetowa. My, prawnicy, traktujemy ją w sposób szczególny. Jest dla nas jasne, że konstytucja nakazuje coroczne uchwalanie budżetu w formie ustawy. Niemniej jednak ta ustawa jest troszeczkę inna niż wszystkie, nie wprowadza żadnych nakazów postępowania dla obywateli, nie

ma w niej norm o charakterze trwałym. Należy pamiętać o tym, że upoważnia ona rząd do dysponowania środkami publicznymi. Innymi słowy, upoważnia rząd do jakiegokolwiek działania. Bez ustawy budżetowej rząd nie mógłby podejmować żadnych działań. Dlatego brak takiej ustawy byłby tak naprawdę katastrofą dla państwa.

To, co jest zapisywane w ustawie budżetowej, czyli te dochody i przychody oraz wydatki i rozchody, ma zróżnicowany charakter. Wysokości dochodów i przychodów to jedynie prognozy. Ich określenie to bardziej lub mniej trafna prognoza, którą formuluje się na podstawie bardziej lub mniej racjonalnych przesłanek. Z kolei wydatki i rozchody, które są zawarte w ustawie, należy traktować jako nieprzekraczalny limit. Jeżeli chodzi o znaczenie treści budżetu dla jego wykonawców, to kwoty dochodów i przychodów nie mają charakteru wiążącego, lecz wyłącznie informacyjny, a kwoty wydatków i rozchodów stanowią upoważnienie do dokonywania wydatków, wskazują maksymalną kwotę wydatków i przeznaczenie wydatku oraz okres jego realizacji. Ten okres to oczywiście rok budżetowy. Jeżeli chodzi o osoby trzecie, to zamieszczone w budżecie kwoty nie mają dla nich żadnego znaczenia, nie rodzą żadnych roszczeń wobec budżetu państwa, z wyjątkiem wydatków na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, którym na podstawie ustawy budżetowej przysługuje roszczenie i mogą się domagać wypłaty przewidzianych kwot z budżetu państwa.

Chciałbym przy tej okazji zwrócić państwa uwagę na pewne uproszczenie, które stosuje się przy określaniu dochodów i wydatków w ustawach budżetowych. Gdy mowa o dochodach i wydatkach – zresztą o przychodach i rozchodach też – używa się określenia, że ustala się dochody, ustala się przychody... Jest to – w świetle tego, co powiedziałem – pewne uproszczenie. Nie można ustalić dochodów, można jedynie przewidywać, że będą miały określoną wysokość. W kwestii wydatków też jest to pewne uproszczenie, bo jest to tylko maksymalna kwota, do której wykorzystania zostali upoważnieni wykonawcy budżetu.

Jak już powiedziałem, nieprzedłożenie przez Radę Ministrów Sejmowi projektu ustawy budżetowej miałyby bardzo groźne skutki. Na szczęście jeszcze nigdy się to nie zdarzyło. Zresztą konstytucja przewiduje – w sytuacjach awaryjnych, kiedy nie jest możliwe przygotowanie projektu ustawy budżetowej dotyczącej całego roku – tak zwaną ustawę o prowizorium budżetowym. Na szczęście w ostatnich latach też nie mieliśmy z tym do czynienia. Możliwe jest zaplanowanie budżetu tak, aby dotyczył całego roku kalendarzowego. Inna jest sytuacja, kiedy nie ogłoszono ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Zdarza się ona dosyć często, mamy z nią do czynienia także w tym roku. Na tę okoliczność zarówno konstytucja, jak i ustawa o finansach publicznych przewidziały prowadzenie gospodarki finansowej przez rząd na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy. Jednocześnie ustawa przewiduje, że od 1 stycznia obowiązują stawki należności budżetowych oraz składki na państwowe fundusze celowe w wysokościach ustalonych dla roku poprzedzającego rok budżetowy. Jest to rozwiązanie awaryjne, z którym mamy do czynienia dosyć często, zwłaszcza w sytuacji takiej jak teraz, kiedy w trakcie pracy nad projektem ustawy doszło

do zmiany kadencji parlamentu i zgodnie z zasadą dyskontynuacji nowy rząd przedstawił Sejmowi nowy projekt ustawy budżetowej. Ostatnim rozwiązaniem, które ma niejako mobilizować parlament do nieprzewlekania prac nad ustawą budżetową, jest zagrożenie skróceniem kadencji w sytuacji, gdy w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona prezydentowi do podpisu. To zagrożenie wynikające z konstytucji ma właśnie taki cel. Chodzi o to, aby parlament jak najszybciej uchwalił ustawę budżetową, najlepiej jeszcze przed końcem roku poprzedzającego rok budżetowy.

Jeżeli chodzi o samą konstrukcję ustawy, to państwo oczywiście widzieli ten zasadniczy podział, czyli tę stosunkowo krótką część tekstową i znacznie bardziej rozbudowaną część rachunkową składającą się z załączników. Można również dzielić ustawę na te części, które dotyczą, tak jak powiedziałem, budżetu państwa, i pozostałe, które w budżecie państwa jako takim się nie mieszczą, niemniej jednak – zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych – powinny się znaleźć w ustawie budżetowej. Chodzi tu przede wszystkim o plany finansowe jednostek spoza sfery budżetowej, czyli agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej czy państwowych funduszy celowych, ewentualnie państwowych osób prawnych.

Ustawa budżetowa w pewnych miejscach niejako wykracza poza swoje roczne ramy, przedstawia pewne perspektywy wieloletnie. Są to na przykład zawarte w odpowiednich załącznikach programy wieloletnie czy też programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Od niedawna, od dnia wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych ta część dotycząca budżetu państwa też jest w pewnym sensie rozbudowana, ponieważ składa się z budżetu, można powiedzieć, właściwego i tak zwanego budżetu środków europejskich. Czyli wszystkie dochody i wydatki związane ze środkami europejskimi zostały wyodrębnione w ramach osobnych załączników. W ustawie budżetowej na rok 2012 są to załączniki nr 3 i 4. Należy pamiętać, że to oczywiście też są części składowe budżetu państwa i jeżeli chcemy poznać całkowity deficyt budżetu, to musimy dodać deficyt budżetu państwa, który ustawa budżetowa tak nazywa, i deficyt budżetu środków europejskich. Wtedy znamy tak naprawdę cały tegoroczny deficyt, który musi być sfinansowany odpowiednimi przychodami.

Na fragmentach ustawy budżetowej chciałbym państwu przedstawić, w jaki sposób konstruowane są te załączniki, które określają dochody i wydatki. Zaczniemy od strony 1 w załączniku nr 1, gdzie jest zestawienie zbiorcze wszystkich dochodów. Widzimy, że dochody – przynajmniej w tej części – są ujmowane według ważniejszych źródeł dochodów. W dalszych częściach mamy podział jedynie na części i działy: w pierwszej kolumnie jest część, w drugiej dział. Taka jest szczegółowość ustawy budżetowej w zakresie dochodów budżetu państwa. Jest ona bardzo, bardzo mała. Jeżeli spojrzymy na załącznik nr 2, to zobaczymy, że najpierw jest tabela, która zawiera zestawienie zbiorcze, a dalszy ciąg załącznika nr 2 wygląda tak... Widzimy, że tutaj szczegółowość jest nieco większa: oprócz części i działów są także rozdziały. Co ważne, ani w części do-

chodowej, ani w części wydatkowej nie ma takiego ostatniego podziału klasyfikacji budżetowej, czyli podziału na paragrafy. Zdarzało się już wielokrotnie, że senatorowie chcieli wносить do ustawy budżetowej poprawki, których nie sposób było zapisać, ponieważ zakładały one przesunięcia wydatków pomiędzy paragrafami. Należy zauważyć, że szczegółowość ustawy budżetowej jest na tyle nieduża, że uniemożliwia w ogóle sformułowanie takiej poprawki w uchwale Senatu. Wyjątek dotyczy jedynie kwot przeznaczonych na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, bo są one ujmowane w odrębnym załączniku, w związku z czym można w jakiś sposób uwidocznić dokonywaną zmianę w załączniku dotyczącym wynagrodzeń. Ale co do zasady, jeżeli chcielibyśmy przesuwać środki między paragrafami, to w żaden sposób nie możemy tego uwidocznić w formie poprawki do ustawy budżetowej. W takich sytuacjach pozostaje ewentualna modyfikacja tak zwanego planu wykonawczego budżetu, który każda jednostka budżetowa powinna przygotować już po uchwaleniu ustawy budżetowej. Można to zrobić niezależnie od kwot, które są zapisane w budżecie, oczywiście trzymając się zasadniczych maksymalnych limitów.

Jeżeli chodzi o klasyfikację, to właściwie wszystko. Teraz może parę słów o budżecie zadaniowym.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

Państwo Senatorowie!

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej mamy do czynienia z załącznikiem, który mówi o budżecie w układzie zadaniowym. Co to takiego jest? Otóż w toku prac nad budżetem wielu finansistów, ekonomistów doszło do wniosku, że należy dążyć do osiągnięcia tego, z czym mamy do czynienia w przedsiębiorstwach, w biznesie – że można zbadać efektywność podejmowanych działań. Tylko o ile w biznesie jest to dość proste, ponieważ tym efektem jest zysk przedsiębiorstwa, o tyle w ocenie działalności administracji publicznej jest to dużo trudniejsze. Jedną z prób osiągnięcia tego – podjętą w wielu państwach, w niektórych skutecznie, my jesteśmy w jej trakcie – jest ułożenie budżetu w tak zwanym układzie zadaniowym.

Co to jest ten układ zadaniowy? Dąży się do tego, żeby zestawić wydatki budżetowe państwa i jednostek sektora finansów publicznych podzielone według funkcji państwa oznaczających poszczególne obszary jego działań z podziałem na zadania budżetowe, podzadania i cele, z opisem tych celów i podzadań oraz z miernikami stopnia realizacji. To brzmi dość skomplikowanie, ale chodzi o to, że te mierniki mają pozwolić ocenić efektywność wydawania środków publicznych. Intencją stosowania mierników jest wykazanie, czy za pomocą określonych środków budżetowych osiągnięto wskazane w ustawie budżetowej cele. Na razie jest to zawarte tylko w uzasadnieniu do ustawy budżetowej, z wyjątkiem wydatków dotyczących programów wieloletnich, które są już zestawione w układzie zadaniowym i dołączone do ustawy jako jeden z załączników.

Tu jest takie porównanie budżetu tradycyjnego z zadaniowym – wybrałem akurat Urząd Regulacji Energetyki

i jedną z funkcji państwa. Cały obszar zadań został podzielony na dwadzieścia dwie funkcje. Dotyczą one na przykład zarządzania państwem – to jest grupa, w której mieszczą się między innymi: Kancelaria Senatu, Kancelaria Sejmu, Skarb Państwa, Urząd Regulacji Energetyki, to znaczy część funkcji tego urzędu. Mogą państwo zobaczyć, jak to wygląda w tym układzie tradycyjnym. To, o czym wspominał kolega, czyli stopień ogólności, z jakim mamy obecnie do czynienia w budżecie, nie pozwala tak naprawdę określić, czym zajmuje się Urząd Regulacji Energetyki. Jest określone tylko i wyłącznie finansowanie tego organu państwa – że na Urząd Regulacji Energetyki przeznaczono 35 milionów zł. Na podstawie układu zadaniowego są państwo w stanie określić, czytając poszczególne zadania, jakie ma do wykonania Urząd Regulacji Energetyki, jakie środki na co będą przeznaczone, a także jaki efekt ma zostać osiągnięty. Jest tu między innymi zadanie, dla którego, możecie państwo spojrzeć, cel został określony – jest to w tabeli piątej, w kolumnie czwartej – jako „wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz kogeneracji”. Jest opisany miernik i co należy osiągnąć. Jest to „udział energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii”. Wartość bazowa, pierwsza, wynosi 32%, a w 2012 r. chcemy osiągnąć 37%. Potem będziemy w stanie określić, czy urząd, wydając 610 tysięcy zł i podejmując stosowne działania, osiągnął zakładany cel, czy osiągnął te 37% udziału energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych.

W ten sposób państwo, jako parlamentarzyści, będą mogli ocenić, czy środki zostały wydatkowane w sposób właściwy i czy w ogóle dane zadanie jest właściwe, czy przy tych środkach będzie możliwa jego realizacja. W przyszłości będą państwo mogli wpływać na przykład na to, żeby dane zadanie było uznane za ważniejsze, żeby zwiększyć ilość środków czy efekt, jaki ma być osiągnięty przy danych środkach. Pozwoli to na zwiększenie nie tylko możliwości oceny efektywności działania organów władzy, ale również państwa wpływu na funkcjonowanie organów administracji. Tu jest harmonogram opisujący, jak Ministerstwo Finansów planuje to osiągnąć. Dopiero w przyszłym roku będzie opracowywany – równoległe z klasycznym – projekt ustawy budżetowej w układzie zadaniowym. Na razie, jak państwo widzą w tym harmonogramie, jest to proces, który podlega ciągłemu monitorowaniu, ponieważ mogą się zmieniać te mierniki, funkcje państwa, cele, zadania. Jesteśmy w trakcie...

Szczególnie duże trudności sprawia opracowywanie tych mierników. Państwo na przykład oceniają działanie Kancelarii Senatu. Trudno jest w tym wypadku zmierzyć efekt, prawda? Bo nie można określić go jako liczbę ustaw. To nie jest żaden efekt, nie to jest celem. Państwo dobrze wiedzą, że ustaw mogło być mniej, a były lepszej jakości. Ale to nie jest efekt. Kancelaria Senatu obsługuje senatorów i trzeba osiągnąć taką równowagę, żeby ilość środków wydanych na Kancelarię Senatu umożliwiła państwu właściwe sprawowanie mandatu. I to trzeba jakoś ocenić. Jest to dość trudne w tym obszarze. O ile w wypadku niektórych obszarów, na przykład wskazanego wcześniej URE, są to wartości łatwiejsze do zmierzenia, to w innych jest to

trudniejsze. To tyle o układzie zadaniowym, którym na razie będziemy się zajmować w sposób dość pobieżny, a w kolejnych latach będziemy się z nim wszyscy razem mierzyć, zajmować nim dokładniej.

Teraz omówię procedurę budżetową. Jak państwo doskonale wiedzą, w połowie roku przedstawiane są założenia projektu budżetu państwa. Minister finansów formułuje je w oparciu o wieloletni plan finansowy. Do projektu dołącza projekty budżetów sformułowane przez organy niezależne od administracji rządowej i przedstawia to Radzie Ministrów. Trzeba jeszcze powiedzieć, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej należy wyłącznie do Rady Ministrów, która musi ją przedłożyć w przewidzianym w konstytucji terminie.

Prace w Sejmie przebiegają w trzech czytaniach. Podobnie jak u nas jako wiodąca wskazana jest właściwa komisja, czyli Komisja Finansów Publicznych. Pierwsze czytanie w sprawie budżetu państwa odbywa się zawsze na posiedzeniu Sejmu. Poszczególne części rozpatrują komisje branżowe, które przedstawiają swoje wnioski i propozycje poprawek Komisji Finansów Publicznych i komisja proponuje treść uchwały Sejmu. Sejm po uchwaleniu ustawy przekazuje ją do Senatu.

Prace w Senacie toczą się według zasad ogólnych, ale z pewnymi wyjątkami. Od dnia przekazania ustawy budżetowej przez Sejm mamy tylko dwadzieścia dni na podjęcie uchwały. Senat nie może odrzucić ustawy budżetowej. Tak jak wspominałem, komisją wiodącą jest Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, a poszczególne części rozpatrują komisje branżowe, zgodnie ze skierowaniem marszałka Senatu. Komisje branżowe oceniają części, które przekazał marszałek Senatu, i przekazują opinie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Komisja może nie przyjąć pewnych propozycji poprawek odpowiedniej komisji, ale wymaga to uzasadnienia. Komisja może przyjąć uchwałę, w której proponuje albo przyjęcie ustawy budżetowej bez poprawek, albo wprowadzenie poprawek.

Tu jest pokrótce przedstawiona procedura. Trzeba powiedzieć, że w posiedzeniach Komisji Budżetu i Finansów Publicznych mogą uczestniczyć, według zasad ogólnych, senatorowie z innych komisji, którzy mogą zgłaszać wnioski, ale oczywiście nie mogą głosować. Jeżeli na przykład jakaś poprawka proponowana przez senatora nie zyskała akceptacji na posiedzeniu właściwej komisji branżowej, to może on przyjść na posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych i również tam namawiać senatorów do swojej propozycji. Nie znaczy to, że uzyska poparcie, ale może przedstawić wniosek. Na posiedzeniu Senatu sprawozdawca przedstawia uchwałę, którą proponuje Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, senatorowie dyskutują i mogą zgłaszać wnioski do ustawy. Potem Komisja Budżetu i Finansów Publicznych ponownie rozpatruje zgłoszone wnioski, w tym również swoje wcześniejsze, analizuje je i przygotowuje uchwałę do głosowania. Na końcu uchwała Senatu jest przekazywana marszałkowi Sejmu.

Jeśli chodzi o istotne sprawy, to trzeba jeszcze powiedzieć, że Sejm, podobnie jak w przypadku innych ustaw, nie jest ograniczony żadnym terminem rozpatrzenia poprawek senackich. Z tym że trzeba mieć na względzie to, o czym

wspominał kolega, iż jest ten termin dyscyplinujący parlament, po którego upływie, jeżeli nie pojawi się ustawa budżetowa, prezydent może skrócić kadencję parlamentu. Jeżeli chodzi o resztę procedury sejmowej, to obowiązują normalne zasady, czyli poprawkę zaproponowaną przez Senat uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów. Prezydent może albo podpisać ustawę – też ma krótszy termin, czyli siedem dni od dnia przedstawienia przez marszałka Sejmu – albo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z konstytucją.

Powiemy jeszcze o ograniczeniach.

Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:

Proszę państwa, oczywiście tak jak w przypadku każdej ustawy, także w przypadku ustawy budżetowej senatorom nie wszystko wolno, jeżeli chodzi o zgłaszane poprawki. Tych ograniczeń jest tu jednak więcej niż w przypadku normalnych ustaw. Mogą one wynikać bądź z zasad konstytucyjnych, bądź z przepisów ustawowych, bądź też z konieczności, która ma swoje źródło w sztywności określonych wydatków.

Jeżeli chodzi o ograniczenia konstytucyjne, to z art. 219 wynika zasada całościowego ujmowania dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej, zasada roczności ustawy budżetowej i obowiązek określenia szczegółowości budżetu. Nie można wykreślić jakiejś części wydatków z ustawy budżetowej, bo ma ona obejmować całość dochodów i wydatków. Co jeszcze ważniejsze, jedynie Rada Ministrów ma prawo określania poziomu deficytu budżetowego. Dla parlamentu ma to takie znaczenie, że parlament nie może zwiększać poziomu tego deficytu, może ewentualnie, jeżeli chce, zmniejszyć założony w projekcie poziom deficytu budżetowego. To z kolei prowadzi do ciekawego wniosku, że jeżeliby się zdarzyło, że Sejm obniży deficyt, to Senat teoretycznie mógłby ten deficyt podwyższyć, ale jedynie do poziomu, który był określony w projekcie złożonym przez rząd do Sejmu. Takie obniżenie deficytu zdarzyło się bodajże raz w historii po 1989 r. Sejm rzeczywiście dokonał niewielkiego obniżenia deficytu, niemniej jednak Senat nie skorzystał wówczas z możliwości jego podwyższenia. Z art. 220 wynika zakaz określania w ustawie budżetowej pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w Narodowym Banku Polskim. Jest też ograniczenie, o którym już mówił kolega: niemożliwy jest wniosek o odrzucenie ustawy budżetowej. Co prawda konstytucja nie jest w tej kwestii dostatecznie precyzyjna, ale wszyscy zgodnie rozumieją ją w ten sposób. Ustawę budżetową obejmują także wszelkie ograniczenia dotyczące zakresu poprawki senackiej.

Jeżeli chodzi o przepisy ustawowe, to rzuca się w oczy wynikający z ustawy o finansach publicznych zakaz umieszczania w ustawie budżetowej przepisów zmieniających inne ustawy. Z tego powodu bywa tak, że jeżeli rząd stwierdzi, że wykonanie ustawy budżetowej wymaga jednak zmiany przepisów ustawowych w danym roku, to musi te zmiany wprowadzić w odrębnej ustawie, tak zwa-

nej ustawie o budżecie lub ustawie o wykonywaniu budżetu państwa.

Tak jak powiedziałem, poziom szczegółowości ustawy uniemożliwia zapisanie poprawek, które są bardzo szczegółowe.

Z ustawy o finansach publicznych wynikają zasady, iż tworzy się rezerwę ogólną, która nie może być wyższa niż 0,2% wydatków budżetu, a określone rezerwy celowe są ograniczone do 5% wydatków budżetu. Z ustawy o finansach publicznych wynika także obowiązek ujmowania w ustawie budżetowej środków własnych Unii Europejskiej w takiej wysokości, w jakiej zostały one ustalone w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej. Przepisy niektórych innych ustaw określają elementy ustawy budżetowej, które muszą być w niej zawarte, a które nie są częścią budżetu państwa. Tak jest na przykład z obowiązkiem określenia łącznej kwoty, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, albo obowiązkiem ustalenia limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej. Niekiedy ustawy wpływają w pewien sposób na wysokość określonych wydatków budżetowych, determinują pewną wysokość, która musi wynikać z ustawy budżetowej. Istotnym przykładem są wydatki na finansowanie potrzeb obronnych, które są uzależnione od wysokości produktu krajowego brutto i muszą być zapisane w ustawie budżetowej z jej uwzględnieniem. Podobnie określane są wydatki związane z budową czy remontem dróg, można tak ogólnie powiedzieć, które nie mogą być niższe niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Jak już wcześniej powiedziałem, przychody z prywatyzacji mają swoje określone przeznaczenie. Koszty działalności Komisji Nadzoru Finansowego są pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane, więc jest tu wyraźne powiązanie wydatków KNF z jej dochodami. Wreszcie pewne wydatki muszą być w ustawie budżetowej zaplanowane w określonej wysokości, ponieważ konieczna jest obsługa zadłużenia zagranicznego i długu krajowego, konieczne są dosyć duże wydatki na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego. Dosyć sztywno określane są także wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej czy świadczenia wynikające z orzeczeń sądowych. Nie można w jakiś istotny sposób ograniczyć wydatków, które w ustawie budżetowej są zaplanowane na te cele. Oczywiście o jakichś wartościach minimalnych może się wypowiadać wyłącznie minister finansów.

Na tej planzynie przedstawiliśmy państwu przykładowe poprawki Senatu. Teraz chciałbym przejść do ogólnego omówienia zasad redagowania poprawek. Zasady te ukształtowały się w ciągu ostatnich kilkunastu lat i wydaje nam się, że nie mogą być inne, bo każdy inny sposób zapisu byłby bardzo skomplikowany i nieczytelny zarówno dla senatorów, jak i dla posłów, którzy potem te poprawki rozpatrują i muszą wyłowić to, co jest w nich najważniejsze. Jak państwo widzą, w tych poprawkach w każdym artykule ustawy i w każdym załączniku czy w każdej części załącznika określamy, o jaką kwotę zmieniają się dochody czy też wydatki budżetowe. Przy czym najważniejsza zasada jest taka, że wskazuje-

my jedynie tę najgłębszą zmianę. Ze względu na strukturę ustawy, która pewne sumy wydatków czy sumy dochodów zawiera w wielu miejscach, nie wskazujemy zmian wynikowych, które powoduje zmiana cząstkowa, a jedynie tę najgłębszą zmianę w tej jednostce klasyfikacyjnej, która jest najbardziej szczegółowa. To bardzo ułatwia zadanie, ponieważ zsumowanie zmienionych kwot, które wynikają z różnych poprawek, daje oczywiście coś, co trudno przewidzieć, więc nie moglibyśmy zapisywać zmian tych sum w każdej poprawce. Bardzo istotne jest także to, że traktujemy każdą poprawkę odrębnie, w tym sensie, że ona musi się bilansować, żadna rozpatrywana odrębnie poprawka nie może powodować zwiększenia deficytu zawartego w ustawie budżetowej. Wynika to z zasad ogólnych, z tych ograniczeń nałożonych na parlament przez konstytucję. Oczywiście, jak powiedziałem, dopuszczamy sytuację, w której Senat podwyższa deficyt, niemniej jednak dbamy o to, aby poszczególne poprawki nie powiększały tego deficytu, bo gdyby było wiele takich poprawek, to potem byłoby trudno zdecydować, która z nich jest dopuszczalna, a która już nie. W związku z tym dbamy o to, aby każda poprawka w zakresie ruchów finansowych była zbilansowana.

Oczywiście nie muszą państwo pamiętać tych zasad, one muszą być znane legislatorom, którzy służą pomocą w przygotowaniu poprawek zarówno na posiedzeniach komisji, jak i już w trakcie debaty senackiej, kiedy także wiele poprawek jest zgłaszanych. Oczywiście legislator, który będzie musiał zapisać poprawkę, będzie państwa pytał, jakiej grupy wydatków poprawka ma dotyczyć, więc pewnie trzeba będzie się zastanowić, bo na pierwszy rzut oka nie jest to proste. Jeżeli senator dokładnie wie, o jakie wydatki chodzi, to sprawa jest jasna, ale często bywa tak, że senator ma pojęcie tylko o ogólnym przesunięciu finansowym, a nie jest w stanie dokładnie wskazać określonych grup wydatków czy określonych rodzajów, w których ma nastąpić przesunięcie.

Takie są ogólne zasady. Jeżeli chodzi o jakieś prawidłowości, to zaobserwowaliśmy, że zwykle na początku kadencji senatorowie zgłaszają stosunkowo mało poprawek. W kolejnych latach, w miarę zbliżania się do końca kadencji uchwały Senatu w sprawie ustawy budżetowej są coraz dłuższe, więc widać, że senatorowie śmielej korzystają ze swoich praw i odważniej proponują poprawki.

Bardzo państwu dziękujemy. To taki telegraficzny skrót tego, co chcieliśmy przekazać. Bardzo dziękujemy panu przewodniczącemu za możliwość zorganizowania tego szkolenia na posiedzeniu komisji.

Bardzo proszę o pytania.

Senator Aleksander Pocięj:

Chciałbym zapytać: jeżeli mamy na przykład...

(*Głos z sali:* Proszę się przedstawić.)

Aleksander Pocięj, ja nie należę do komisji, której państwo jesteście gośćmi, ale mam pytanie. Przykładowo, jest część 5 „Naczelny Sąd Administracyjny”. Jeżeli uznam, że wewnątrz tego działu zbyt duże kwoty są przeznaczone, dajmy na to, na remont albo na zakup budynku, natomiast za małe na działanie merytoryczne, to czy jest możliwość zgłoszenia poprawki w tym zakresie? Czy to jest zbyt wąskie, żeby coś takiego...

**Dyrektor Biura Legislacyjnego
w Kancelarii Senatu
Roman Kapeliński:**

Panie Senatorze, jeżeli chodzi o taki przykład, to wydaje mi się, że tak. Ponieważ wydatki na remont są... Bardzo przepraszam, zapomniałem przedstawić państwu poszczególne grupy wydatków, które są uwidocznione w załączniku nr 2. Każda kolumna określa pewną grupę wydatków. Te wydatki, o których pan senator mówi, to prawdopodobnie wydatki majątkowe, które można przesunąć na przykład do wydatków bieżących jednostek budżetowych. To jest najbardziej popularna grupa wydatków, mieszczą się w niej na przykład wynagrodzenia pracowników...

(Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski: ...działalność merytoryczna sądu.)

...działalność merytoryczna sądu. Moglibyśmy przesunąć określone kwoty z kolumny „Wydatki majątkowe” do kolumny „Wydatki bieżące jednostek budżetowych” i osiągnęlibyśmy cel, o który nam chodzi. Jeżeli oczywiście byłoby to w tym samym rozdziale, bo jeżeli w różnych rozdziałach, to już w ogóle nie byłoby żadnego problemu, bo wtedy...

(Senator Aleksander Pocij: Mnie chodzi o to, że w tym samym rozdziale i w tym samym...)

Wtedy zmiana polega tylko na tym, że w określonym rozdziale przesuwamy...

(Senator Aleksander Pocij: ...jest przesunięcie z jednej kolumny...)

Tak, z wydatków majątkowych do wydatków bieżących...

(Senator Aleksander Pocij: Czyli to jest możliwe, tak?)

Oczywiście.

(Senator Aleksander Pocij: Albo po prostu obcięcie takiego wydatku?)

Tak.

(Głos z sali: Też.)

Tak, bo oczywiście dopuszczalne są też takie poprawki, które zmniejszają deficyt. Wtedy one nie muszą mieć źródła pokrycia – zmniejszamy wydatki budżetowe, czyli zmniejsza się deficyt. One zdarzają się dosyć rzadko, ale oczywiście są dopuszczalne.

(Senator Aleksander Pocij: Rozumiem, dziękuję.)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Proszę bardzo.

Senator Robert Dowhan:

Robert Dowhan.

Mam pytanie w kwestii technicznej. Pokazywał pan przykład w budżecie zadaniowym, gdzie na wzrost udziału energii odnawialnej z 32% do 37% przeznaczają się 610 tysięcy zł, a później będziemy oceniać, czy zmieściliśmy się w tej kwocie, czy było za dużo, czy za mało. Czy to nie jest policzalne? Czy nie można tego zrobić tak, aby to zadanie zrealizować? Bo zrozumiałem to tak, że to trochę takie wróżenie z fusów, że zaplanujemy te 610 tysięcy zł i albo się uda, albo się nie uda.

**Dyrektor Biura Legislacyjnego
w Kancelarii Senatu
Roman Kapeliński:**

Z tym jest tak, jak z całym budżetem – to jest tylko prognoza. My prognozujemy, że na ten cel zostanie wydana taka kwota, ale może się okazać, że z jakichś powodów organ nie wydał takiej kwoty albo wydał ją, ale nie osiągnął danego celu. Teraz państwo planują na przykład na Urząd Regulacji Energetyki jakąś określoną kwotę i niezależnie od tego, czy on coś robi, czy nie, mówiąc w skrócie, finansujemy ten organ. W budżecie zadaniowym będzie o tyle lepiej, że państwo będą wiedzieć, że finansujemy pewne zadanie organu i oceniamy efekt jego działań. Na koniec roku, przy okazji zajmowania się sprawozdaniem z wykonaniu budżetu, będziemy w stanie ocenić, czy działania organu przyczyniły się – na przykładzie tego konkretnego zadania – do zwiększenia udziału energii odnawialnej i czy te środki... Przedstawiciele danego organu będą mogli powiedzieć: mieliśmy za mało środków na realizację zadania... z różnych przyczyn. Będą musieli wykazać przed państwem, czy prawidłowo zaplanowano budżet i działania w ramach tej kwoty. W ten sposób będziemy w stanie ocenić efektywność. Teraz po prostu finansujemy działanie organu w ogóle. Poziom szczegółowości budżetu w obecnej formie nie pozwala ocenić jego efektywności. Możemy oczywiście ocenić ją ogólnie – jest odpowiedzialność polityczna itd. – ale to pomijam. W układzie zadaniowym będzie można ocenić, czy dana prognozowana kwota pozwoliła na osiągnięcie danego efektu. Państwo senatorowie, posłowie będą mogli oceniać, czy właściwie zaplanowano budżet, czy może w przyszłym roku trzeba zwiększyć środki na dany cel albo zwiększyć efekt, jaki chcemy osiągnąć za tę samą kwotę. Będą większe możliwości oceny pracy organów administracji.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Senator Seweryński.

Senator Michał Seweryński:

Proszę panów, ja mam takie ogólniejsze pytanie wynikające z moich długoletnich wątpliwości i sceptycyzmu wobec budżetu zadaniowego. Panowie wybrali taki fragment budżetu Urzędu Regulacji Energetyki, który, można powiedzieć, ma charakter prawie gospodarczy: urząd ma coś uzyskać, ma osiągnąć jakiś urobek. Ale weźmy przykład szkolnictwa wyższego. Jak w takim resorcie można opisać zadania? Wiadomo, że te zadania są stałe. Trzeba kształcić studentów, są jakieś koszty dydaktyki, trzeba przeznaczyć pewną część pieniędzy na wynagrodzenia, na remonty, na stypendia. Jak kształtowałby się ten budżet, jak wyglądałby jego zapis, gdybyśmy to wszystko ujęli w formie pewnych zadań? Czy można te zadania ująć inaczej niż do tej pory? One będą zawsze, w każdym roku takie same. Możemy dać więcej albo mniej pieniędzy. A więc w przypadku takiego resortu na czym polega wyższość podejścia do budżetu według metody zadaniowej nad podejściem według tej me-

tody, która jest stosowana do tej pory? Wiadomo, że daje się temu resortowi pieniądze na określone zadania, właśnie na kształcenie studentów, badania naukowe i ewentualnie na remonty. To są zadania normalne, typowe. Gdzie panowie widzą różnicę, a przede wszystkim wyższość tego ujęcia zadaniowego nad tym, które jest stosowane teraz? Ja mam oczywiście swoje zdanie, niezależnie od tego, co panowie powiedzą. A już dużo panowie powiedzieli: że krajów, w których budżet zadaniowy jest wprowadzony, jest na razie bardzo niewiele. Jest pytanie, czy w ogóle da się go wprowadzić, stosując taką metodę, do wszystkich działów, które obecnie są wymienione w budżecie. Krótko mówiąc, byłbym bardzo wdzięczny, gdyby panowie bardziej przekonywająco pokazali, na czym polega wyższość budżetu zadaniowego nad dotychczasowym, na przykładzie chociażby takiego resortu, jakim jest szkolnictwo wyższe. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Panie Senatorze, to jest temat do dyskusji na odrębnym posiedzeniu naszej komisji. W Ministerstwie Finansów od czasów pani minister Lubińskiej pracuje specjalny zespół do spraw przygotowania budżetu zadaniowego. W poprzedniej kadencji spotkaliśmy się z ministrem odpowiedzialnym za to zadanie, który ma je w swoim zakresie kompetencji, i z tym zespołem, który pracuje nad koncepcją i doprowadzeniem całej tej pracy do końca. Myślę, że przygotowujemy w najbliższym czasie, po uchwaleniu budżetu, specjalne posiedzenie poświęcone ocenie tego budżetu zadaniowego, omówieniu, na jakim etapie są prace nad nim, z dyskusją. Panom byłoby trudno się wypowiadać w tej sprawie, bo to jest po części także dyskusja polityczna. Prawda?

Senator Michał Seweryński:

Dziękuję. Wycofuję pytanie.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Tak? Bo rozpoczęlibyśmy dyskusję... bardzo ważną, ja się z panem zgadzam, że trzeba tę sprawę przedyskutować, ale po prostu nie dzisiaj. Jeżeli można o to prosić... Dobrze.

Ktoś jeszcze się zgłasza?

Proszę bardzo, Senatorze.

Senator Józef Zajac:

Chciałbym dodać kilka słów do tego, co powiedział mój przedmówca. Widzę podstawowe niebezpieczeństwo w budżecie zadaniowym, mianowicie dosyć prostą drogę do przekroczenia wydatków. To jest zwyczajna skłonność każdej instytucji realizującej jakieś cele, a tu istnieje taka możliwość. Tak mi się wydaje. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne głosy?

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

Chcę się odnieść do słów panów senatorów. Nie chciałem przedstawiać wyższości budżetu zadaniowego. Po prostu mamy do czynienia z faktem, jak mówił pan senator, że jest wprowadzany budżet zadaniowy. Moim celem było zapoznanie państwa z tym, że ten budżet zadaniowy pojawia się w uzasadnieniu do ustawy i że jest on w tym fragmencie, o którym mówiłem. W pewnych organach i zadaniach państwa, tak jak pan senator powiedział, trudno ocenić efektywność, ponieważ zadanie jest ciągle powtarzane. Jak na przykład ocenić efektywność pracy Kancelarii Senatu? Na podstawie liczby ustaw? To byłoby chybione, śmieszne. Prawda? Bo społeczeństwo oczekuje, żeby ustaw było jak najmniej. Najlepiej by było, gdybyśmy w ogóle nie pracowali, a osiągnęli efekt. Prawda? Ale nie to jest celem. W resortach gospodarczych łatwiej jest o ocenę. Najtrudniejsza jest kwestia mierników. Jak ocenić efektywność działania organu administracji państwowej? Często jest to niezależne od tego organu. Na przykład, gdy występuje powódź, jest więcej działalności straży pożarnej itd. Ale jak nie ma pożarów, straż pożarna kosztuje tyle, ile jej utrzymanie, a więc nie ma żadnych kosztów działalności. To tyle.

Jeśli chodzi o przekroczenie budżetu, to obowiązują te same zasady co w budżecie tradycyjnym: określa się maksymalną kwotę, jaką można wydać na dane zadanie. Najwyżej po prostu nie osiągnie się celu. Organ po prostu...

(Głos z sali: ...Z powodu braku środków.)

Z powodu braku środków albo dlatego, że organ nie umiał przy danych środkach osiągnąć danego celu.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

I zakłada się zawsze, że osoby odpowiedzialne za wykonanie budżetu państwa są osobami odpowiedzialnymi, a więc powinny wydawać pieniądze racjonalnie, a nie wydawać je dlatego, że mają je w budżecie. Niestety czasami tak nie jest, bo wiem, że gdy jest koniec roku, to różne instytucje zaczynają na gwałt wydawać pieniądze, nawet jeżeli te sprawy nie wymagają sfinansowania w pierwszej kolejności.

(Głos z sali: U wojewodów tak było.)

Proszę?

(Głos z sali: W urzędach wojewodów tak było.)

Nie wiem, w jakich urzędach. Po prostu w różnych instytucjach tak się niestety dzieje.

Proszę bardzo.

Senator Aleksander Pocięj:

Jeżeli dobrze zrozumiałem, droga do wniesienia poprawki jest następująca: można zgłosić taką poprawkę na posiedzeniu właściwej komisji, na którym się nad nią głosuje, i jeżeli zostanie poparta, to wtedy trafia tutaj, do komisji budżetowej. Jeżeli komisja zgadza się z poprawką, to rozumiem, że jest ona przedstawiana na posiedzeniu, a jeżeli komisja się nie zgadza...

(*Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski: ...to uzasadnia, dlaczego...*)
...to uzasadnia, dlaczego się nie zgadza. I co wtedy? Już jest...

(*Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski: I senator może ją zgłosić na posiedzeniu.*)

Bezpośrednio? Rozumiem. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Myślę, że było to interesujące i ważne oraz że panowie są do dyspozycji także w wypadku konsultacji indywidualnych. Oczywiście jest, że na posiedzeniu plenarnym czy podczas posiedzeń komisji my, jako senatorowie, nie musimy formułować tych poprawek bardzo precyzyjnie. Jeżeli zgłosimy się do osób, które będą obsługiwały ustawę budżetową – nie wiem, kto to będzie, pewnie te osoby co

zwykle – to one oczywiście pomogą nam napisać tę poprawkę tak, żeby była zgodna ze sztuką, i zasugerują pewne jej słabości. Tak że co do tego nie powinno być żadnych obaw, będzie to zrobione tak, aby nie budziło wątpliwości. Chyba że ktoś z senatorów okaże się na tyle, że tak powiem, zdeterminowany czy uparty, żeby zgłosić poprawkę, którą sam wymyśli, a później okaże się, że ona jakoś nie pasuje do systemu prawnego i do ustawy. Wtedy mogą być kłopoty. Z reguły tak się nie dzieje, chociaż czasami tak bywa, że ktoś z uporem chce, aby poprawka była zapisana właśnie w takiej formule. Wówczas są kłopoty przy głosowaniach. Ale myślę, że nie będzie tu żadnego problemu i zawsze będzie można wspólnie z Biurem Legislacyjnym przygotować poprawki tak, żeby nie budziły wątpliwości i były formułowane prawidłowo.

Jeszcze raz bardzo serdecznie dziękuję panom dyrektorom za pomoc. Wszystkim członkom komisji oraz pozostałym senatorom dziękuję za udział w naszym posiedzeniu.

Zamykam posiedzenie komisji.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 29*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii