



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(21)

2. posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej
w dniu 27 listopada 2007 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Wybór zastępców przewodniczącego komisji.
2. Sprawy organizacyjne.
3. Informacja Biura Legislacyjnego na temat udziału Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 09)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Tomasz Misiak)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Witam wszystkich serdecznie na dzisiejszym posiedzeniu senackiej Komisji Gospodarki Narodowej.

Otwieram drugie posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej.

Proponuję następujący porządek obrad posiedzenia komisji: wybór zastępców przewodniczącego komisji, sprawy organizacyjne, informacja Biura Legislacyjnego na temat udziału Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej.

Czy ktoś z państwa senatorów pragnie zabrać głos w sprawie przedstawionego porządku obrad? Nie widzę zgłoszeń.

Wobec braku głosów sprzeciwu stwierdzam, że komisja zatwierdziła porządek obrad.

Przystępujemy więc do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad: wybór zastępców przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej.

Panie i Panowie Senatorowie, informuję, że za zgodą Prezydium Senatu nasza komisja ma możliwość wybrania trzech wiceprzewodniczących Komisji Gospodarki Narodowej. Z tego powodu – tak jak przed chwilą słyszeliśmy – że Prawo i Sprawiedliwość nie uzgodniło jeszcze, kto ma być kandydatem na wiceprzewodniczącego, a klub Platformy Obywatelskiej, z tego, co się orientuję, będzie zgłaszał dwóch kandydatów, proponuję przeprowadzić głosowanie nad tymi dwiema kandydaturami.

Pragnę również przypomnieć, że zgodnie z art. 53 ust. 6 i 7 Regulaminu Senatu głosowanie w sprawach personalnych jest to głosowanie tajne przy użyciu opieczetowanych kart do głosowania. Prosimy biuro o przygotowanie kart do głosowania. Za chwilę będziemy przystępować do zgłaszania kandydatów.

Prosiłbym państwa senatorów o zgłaszanie kandydatów na zastępców przewodniczącego komisji.

Proszę bardzo, pan senator Abgarowicz.

Senator Łukasz Abgarowicz:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym zgłosić kandydaturę pana Marka Trzcíńskiego, czterdziestodwuletniego absolwenta Wydziału Elektroniki Politechniki Wrocławskiej i poznańskiej szkoły menedżerów, twórcę i prezesa firmy, przedsiębiorstwa, które w tym roku weszło na Giełdę Papierów Wartościowych. Pan Trzcíński ma ogromne doświadczenie

w działalności gospodarczej, co w moim przekonaniu może być przydatne w prowadzeniu tej komisji. To może tyle z mojej strony. Jeżeli będą jakieś pytania albo pan Marek Trzeciński będzie chciał dokładnie przedstawić swój życiorys, to proszę uprzejmie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Czy pan senator Trzeciński chciałby zabrać głos?
Proszę bardzo.

Senator Marek Trzeciński:

Chciałbym bardzo podziękować za zgłoszenie mojej kandydatury. Chciałbym jednocześnie dodać, że jestem praktykiem gospodarczym od piętnastu lat. W tym czasie działałem również w samorządach, w samorządzie lokalnym w Zduńskiej Woli, potem w Sejmiku Województwa Łódzkiego. W obu samorządach pełniłem funkcje, w jednym przewodniczącego, a w drugim wiceprzewodniczącego komisji gospodarki. Dziękuję.

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Czy pan senator wyraża zgodę na kandydowanie?

Senator Marek Trzeciński:

Wyrażam zgodę.

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Ja w takim razie pozwolę sobie zgłosić drugą kandydaturę – pana Kazimierza Kleiny. Urodzony w roku 1958, ekonomista i historyk, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego, specjalność: transport morski. Nauczyciel przedmiotów ekonomicznych, burmistrz miasta Łeby, piastował również stanowisko wojewody słupskiego, na jego doświadczenie życiowe składa się też to, że był dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku oraz – co najważniejsze – pan Kazimierz Kleina ma także doświadczenie senackie, bo był senatorem w latach 1997–2001 i pełnił wówczas funkcję przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej. W latach 2003–2005 pan senator był radnym sejmiku pomorskiego, a w latach 2005–2007 posłem i członkiem Komisji Finansów Publicznych. Jest pracownikiem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku oraz Wyższej Szkoły Zarządzania, Instytutu Badań Regionalnych, więc myślę, że ma duże doświadczenie, przydatne do pełnienia funkcji wiceprzewodniczącego.

Czy pan senator chciałby coś jeszcze dodać? Nie.

Czy pan się zgadza na kandydowanie?

Senator Kazimierz Kleina:

Tak, wyrażam zgodę na kandydowanie.

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Dziękuję uprzejmie.

Czy są jeszcze jakieś kandydatury? Nie widzę zgłódzeń.

Wobec wyrażenia zgody stwierdzam, że senatorowie Kazimierz Kleina oraz pan Marek Trzciniński zostali zgłoszeni jako kandydaci na zastępców przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej.

Zarządzam pięciominutową przerwę w obradach na przygotowanie kart do głosowania.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Proszę o zgłaszanie się senatorów do trzyosobowej komisji skrutacyjnej, na ochotnika. Senator Kogut – jeden ochotnik.

(Senator Stanisław Kogut: Nie, nie, będę startował...)

Ale teraz nie startujesz.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, pani senator Arciszewska, pan senator Woźniak.

Kto jeszcze się zgłasza?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, proszę bardzo. Bardzo proszę o ukonstytuowanie się komisji.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Pan senator Kogut w końcu się zgłosił czy się nie zgłosił?

(Senator Stanisław Kogut: Nie, nie zgłaszałem się.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

To już wszystkie głosy, tak?

(Senator Stanisław Kogut: Głosowanie zakończone.)

(Brak nagrania)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

...przewodniczący komisji.

Protokół głosowania tajnego w dniu 27 listopada 2007 r. w sprawie wyboru zastępców przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej.

Powołani przez przewodniczącego komisji do przeprowadzenia tajnego głosowania senatorowie Dorota Arciszewska-Mielewczyk, Henryk Woźniak oraz pan Stanisław Kogut stwierdzają, że w głosowaniu tajnym w sprawie wyboru zastępców przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej oddano 16 głosów, w tym 16 głosów ważnych. Za wyborem senatora Kazimierza Kleiny głosowało 15 senatorów, 3 głosowało przeciw, 1 wstrzymał się od głosu. Za wyborem senatora Marka Trzcinińskiego głosowało 14 senatorów, 2 głosowało przeciw, 2 wstrzymało się od głosu.

(Senator Dorota Arciszewska-Mielewczyk: Jak to wyszło?)

(Głos z sali: Coś się nie zgadza.)

(*Senator Dorota Arciszewska-Mielewczyk: Panowie, jak wy liczyliście te głosy?*)

W jednym wypadku oddano 19 głosów, w drugim 18, a...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, a wszystkich głosujących było 16.

Prosiłbym komisję o...

Senator Stanisław Kogut:

Było 12 głosów za. Ja liczyłem głosy za i było 12, a nie 15. Drodzy Państwo, ktoś z członków komisji jest chyba pijany. 12 głosów było za, ja to liczyłem, a skleroza mnie jeszcze nie bierze.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Głos z sali: Cicho.*)

(*Brak nagrania*)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Jeszcze raz odczytuję wyniki głosowania.

Za wyborem senatora Kazimierza Kleiny głosowało 12 senatorów, 3 głosowało przeciw, 1 senator wstrzymał się od głosu. Za wyborem senatora Marka Trzcńskiego również głosowało 12 senatorów, 2 głosowało przeciw, 2 wstrzymało się od głosu.

Jednym słowem, senatorowie zostali wybrani na wiceprzewodniczących Komisji Gospodarki Narodowej.

Serdecznie panom gratuluję i zapraszam do prezydium komisji.

(*Głos z sali: Brawo!*) (*Oklaski*)

Szanowni Państwo, informuję, że możemy wrócić do porządku obrad.

Informuję, że senatorowie wyznaczeni do przeprowadzenia głosowania tajnego obliczyli głosy i sporządzili protokół głosowania tajnego. Protokół ten został odczytany i wyniki przedstawione.

Przechodzimy do pracy nad kolejnym punktem porządku posiedzenia komisji w dniu dzisiejszym. Będą to sprawy różne, dotyczące organizacji prac komisji.

Mamy już informację, która wpłynęła z Sejmu, o kolejnych terminach posiedzeń naszej komisji i prac nad ustawą budżetową. W najbliższym czasie będzie to jeden z najważniejszych projektów wprowadzanych przez naszą komisję. Według tej informacji drugie czytanie ustawy budżetowej w Sejmie odbędzie się 18 grudnia, a trzecie czytanie w Sejmie odbędzie się 21 grudnia. Oznacza to, że według planu ustawa trafi do Senatu 28 grudnia, zostanie ona dla nas przygotowana i 29 grudnia dostarczona senatorom. Od 1 do 8 stycznia będą trwały prace w komisjach senackich nad właściwymi częściami budżetu. Następnie w dniach 8, 9 i 10 stycznia jest planowane posiedzenie naszej komisji...

(*Głos z sali: Kiedy?*)

W dniach 8, 9 i 10 stycznia planowane jest posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej oraz rozpatrzenie wniosków wszystkich komisji, których posiedzenia będą poprzedzały posiedzenie naszej komisji. W związku z tym prosiłbym państwa senatorów o przygotowanie się na trzydniowe posiedzenie komisji w tych dniach, jest to wtorek, środa i czwartek, 8, 9 i 10 stycznia. Następnie wyniki naszej pracy zostaną wydru-

kowane 12 stycznia, a Senat podejmie decyzję w sprawie ustawy budżetowej podczas głosowań w dniach 15 i 16 stycznia. Sejm będzie rozpatrywał poprawki Senatu w dniu 23 stycznia i ustawa zostanie przedłożona do podpisania prezydentowi. Termin upływa 27 stycznia 2008 r. To jest, Szanowni Państwo, kalendarz prac, jeżeli chodzi o ustawę budżetową.

Czy państwo macie jakieś pytania dotyczące tej kwestii? Nie ma pytań.

Chciałbym, żebyście państwo zastanowili się już nad drugą sprawą, jest to sprawa techniczna. Bardzo bym chciał, żebyśmy już po pracach nad ustawą budżetową, bo to jest teraz najpilniejsze i najważniejsze, przyjęli roczny plan zadań Komisji Gospodarki Narodowej. Ja przygotowuję taki plan wspólnie z wiceprzewodniczącymi jako konstrukcję główną naszych założeń, ale bardzo bym chciał, żebyśmy wszyscy aktywnie brali udział w tej pracy. Jeżeli państwo chcecie lub macie w swoich planach zajęcie się pewnymi szczególnymi tematami, które powinny być poruszane w ramach prac Komisji Gospodarki Narodowej, bardzo bym prosił o przygotowanie takich wniosków w formie pisemnej, przedstawienie, które z tematów państwa interesują, i przedłożenie ich bezpośrednio do prezydium komisji, do naszego sekretariatu, który mam nadzieję, że już państwo wiecie, gdzie się mieści. To jest sala...

(Głos z sali: Sala nr 266.)

Tak, sala nr 266 w tym korytarzu, w którym znajdują się pokoje wszystkich komisji. Prosiłbym o przygotowanie tematów, którymi państwo chcecie się zajmować czy uważacie, że komisja powinna się nimi zająć w trakcie swoich posiedzeń. Ułożymy z tego plan pracy komisji na ten rok i postaramy się, żeby wszystkie tematy trafiły pod nasze obrady, żebyśmy mogli się nimi zająć. Będziemy zapraszać osoby z ministerstwa, które będą odpowiedzialne za poszczególne tematy. Myślę, że ta praca też będzie możliwa do wykonania poza codziennymi zadaniami komisji i wprowadzaniem poprawek do planowanych ustaw.

Proszę państwa, jeżeli nie ma żadnych pytań związanych z tym punktem, to przechodzimy do...

(Głos z sali: Jest pytanie.)

Jest pytanie.

Proszę uprzejmie.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Tu nie chodzi o określenie terminu, bo...

(Głos z sali: Na bieżąco.)

Stawiam tę sprawę jako bardzo otwartą, chciałbym jednak przygotować roczny plan pracy komisji, który moglibyśmy już po omówieniu ustawy budżetowej przyjąć i zatwierdzić. Być może uda się to zrobić jeszcze przed uchwaleniem ustawy budżetowej, aczkolwiek rzeczywiście będzie to dosyć duże zadanie do wykonania. Podchodzę do tego elastycznie. Jeżeli w ciągu roku będą się pojawiały tematy, które państwo chcecie poruszać w ramach prac komisji, to będziemy poszerzać plan pracy. Chodzi raczej o zarysowanie planu i przygotowanie być może zapraszanych gości do tego, żeby mogli uczestniczyć w naszych pracach. Proszę pamiętać o tym, że jednak większość spraw, które będziemy chcieli poruszać, dotyczy spraw opracowywanych również

przez rząd, wymaga obecności członków rządu, czasami ministrów, czasami podsekretarzy stanu i ażeby było możliwe ich przybycie, trzeba planować kalendarze tych ludzi. Dlatego jeżeli są do omówienia tematy, które możemy zaplanować z wyprzedzeniem dwumiesięcznym czy trzymiesięcznym, to wolałbym o nich wiedzieć, żebyśmy wspólnie z prezydium komisji mogli się do tego przygotować i zaprosić gości. Z tego powodu prosiłbym państwa o zgłaszanie zagadnień, powiedzmy, do końca tego roku czy do kolejnego posiedzenia komisji, które planowane jest na 8, 9 i 10 stycznia. Jeżeli państwo możecie zgłosić tematykę, którą chcecie się zajmować, to bardzo bym o to prosił.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie ma.

W takim razie przechodzimy do omówienia ostatniego punktu naszego dzisiejszego posiedzenia. Jest to szkolenie na temat procedury uchwalania ustawy budżetowej.

Proszę uprzejmie...

(Brak nagrania)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Otrzymałem też z naszego biura informację o tym, że bardzo szczegółowy harmonogram prac komisji zostanie przedstawiony już w pierwszej połowie grudnia, kiedy znane będą wszystkie szczegóły dotyczące prac nad ustawą budżetową. Na razie są to wstępne założenia dotyczące terminów. Oczywiście harmonogram szczegółowy jest dużo bardziej rozbudowany i zostanie on państwu zaprezentowany.

(Brak nagrania)

Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Roman Kapeliński:

Dzień dobry państwu.

Ja nazywam się Roman Kapeliński. Wspólnie z moim kolegą, panem Adamem Niemczewskim, reprezentujemy Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu. Spróbujemy przybliżyć państwu problematykę związaną z udziałem Senatu w procedurze uchwalania ustawy budżetowej. Myślę, że nasze wystąpienie, nasze szkolenie nie zajmie więcej niż godzinę. Jeżeli będą państwo mieli do nas jakieś pytania, to oczywiście jesteśmy do dyspozycji także dłużej.

Materiał, który państwo od nas otrzymaliście, zawiera zestaw wszystkich slajdów, które będą wyświetlane. Na samym końcu zawarliśmy przykłady zaczerpnięte z projektu ustawy budżetowej na rok 2008, który został ostatnio złożony przez rząd do Sejmu. To są fragmenty. Na pierwszej stronie przedstawione jest ogólne zestawienie planowanych dochodów, na stronie następnej widzimy planowane dochody w części 19 „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”, dalej pokazane są wydatki w tej części, a na kolejnych stronach znajdziemy również zaczerpnięte z tego projektu zestawienie wydatków części 19, ale w układzie zadaniowym, tak jak zostały one zaprezentowane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2008.

Zacniemy od ogólnych podstaw prawnych budżetu państwa i procedury budżetowej, przedstawimy różnice między budżetem a ustawą budżetową, bo nie są to

pojęcia tożsame, następnie omówimy najważniejsze elementy związane z procedurą, później postaramy się zwrócić państwa uwagę na pewne ograniczenia związane z poprawkami, z zasadami redagowania tych poprawek, które składane są do ustawy budżetowej na etapie prac senackich, by na końcu przedstawić najistotniejsze sprawy związane z budżetem zadaniowym.

Ustawa budżetowa, jak państwo wiecie, ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Nie tworzy ona wprawdzie tak trwałych, istotnych dla gospodarki podstaw, jak na przykład ustawy podatkowe, ustawy związane z systemem emerytalnym czy ustawy dotyczące spraw płacowych, ale trzeba pamiętać o tym, że bez corocznego uchwalania budżetu funkcjonowanie państwa zbudowanego według zasad demokracji parlamentarnej byłoby całkowicie niemożliwe. Sens tej ustawy sprowadza się bowiem do tego, że parlament upoważnia rząd do dysponowania w ściśle określony sposób środkami publicznymi. Bez tego upoważnienia tak naprawdę Rada Ministrów byłaby pozbawiona możliwości nie tylko jakiegokolwiek wpływu na gospodarkę, ale w ogóle jakiegokolwiek działania.

Nie jest zatem dziwne, że sposób uchwalania ustawy budżetowej jest dosyć ściśle regulowany zarówno w konstytucji, jak i w ustawie o finansach publicznych. Są to oczywiście akty prawne wysokiego rzędu i regulują wszystkie te sprawy, które nas interesują. Oprócz tych dwóch aktów prawnych istotne z punktu widzenia finansów publicznych są wszystkie ustawy, które regulują, określają dochody i wydatki publiczne. Najlepszym przykładem są ustawy podatkowe, ustawy dotyczące wpływów z podatków. Są także ustawy, które przewidują uregulowanie w ustawie budżetowej określonych spraw albo zaplanowanie w niej pewnych wydatków w określonej wysokości. Są też przepisy, które mówią o tym, że określone przychody muszą być przeznaczone na określony cel, chodzi tu przede wszystkim o przychody z prywatyzacji.

Oprócz przepisów rangi konstytucyjnej czy ustawowej istnieją odpowiednie normy Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu. Trzeba przyznać, że przepisy Regulaminu Senatu w porównaniu z przepisami Regulaminu Sejmu są w tym zakresie znacznie bardziej ogólne i dają możliwość elastycznego działania. Niezwykle istotne są też akty wykonawcze, a szczególnie dwa rozporządzenia ministra finansów: jedno dotyczące klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów i drugie dotyczące szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

Mogą się państwo spotkać także z pojęciami „ustawy okołobudżetowe” oraz „ustawa o wykonywaniu budżetu państwa”. Ustawy okołobudżetowe są to te wszystkie ustawy, które są bardzo związane z rozpatrywanym projektem ustawy budżetowej, a ich celem jest to, aby osiągnąć zakładane w tym projekcie przychody czy też umożliwić dokonanie przewidzianych w projekcie ustawy budżetowej wydatków. W tej chwili nie można podać bieżących przykładów, bo w Sejmie, zdaje się, nie ma jeszcze takich ustaw, które byłyby ściśle związane z projektem ustawy budżetowej na rok 2008. W odróżnieniu od ustawy o wykonywaniu budżetu państwa ustawy okołobudżetowe wprowadzają trwałe zmiany do systemu prawnego i tak naprawdę służą nie tylko najbliższemu budżetowi, ale także wszystkim budżetom lat następnych.

Ustawa o wykonywaniu budżetu pojawiła się tak naprawdę tylko raz, bodajże w 2001 r., kiedy eksperci sejmowi zwrócili uwagę na to, że pewnych spraw nie można regulować w ustawie budżetowej, a przede wszystkim w ustawie budżetowej nie wolno zawierać przepisów, które nowelizują inne ustawy. Wówczas wymyślono konstrukcję

ustawy o wykonywaniu budżetu państwa. Jej cechą charakterystyczną było to, że wprowadzała ona pewne zmiany, ale tylko na przyszły rok budżetowy, zmiany, które rząd uważał wtedy za niezbędne. Od tego czasu takich ustaw więcej nie było, wszystkie sprawy, które były niezbędne do prawidłowego wykonywania budżetu, były regulowane w ustawach okołobudżetowych.

Powiem jeszcze może słówko na temat najnowszej ustawy o finansach publicznych, która obowiązuje już kilka lat. Tak naprawdę w odróżnieniu od poprzedniej ustawy nie wprowadziła ona żadnych rewolucji. Zmiany, które ona wprowadzała, polegały tak naprawdę na porządkowaniu stanu prawnego. Ustawa ta wprowadziła między innymi podział sektora finansów publicznych na podsektory rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, umożliwiła niektórym jednostkom sektora finansów publicznych lokowanie wolnych środków w skarbowych papierach wartościowych, zmieniła także zasady dotyczące ustanawiania programów wieloletnich. Tak jak państwo wicie, obecnie te programy tworzy wyłącznie Rada Ministrów, a poprzednio były one wprowadzane za pomocą specjalnie uchwalanych ustaw. Wydaje się, że szczególnie po ostatniej nowelizacji najważniejszym elementem czy najkorzystniejszą zmianą, jaką niesie za sobą ustawa o finansach publicznych, jest uporządkowanie przepisów regulujących zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, ponieważ ostatnia nowelizacja założyła, że w zasadzie wszystkie środki, które Polska otrzymuje z budżetu Unii Europejskiej, wpisywane są do dochodów budżetu państwa i również w zasadzie wszystkie wydatki na cele współfinansowane ze środków Unii Europejskiej umieszczane są w wydatkach budżetu państwa.

Może spróbujemy jeszcze krótko zdefiniować budżet państwa. Jest to, jak mówi ustawa o finansach publicznych, roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej oraz sądów i trybunałów. Budżet jest uchwalany na okres roku kalendarzowego w formie ustawy budżetowej. Już choćby z tego sformułowania wynika, że budżet państwa jest tylko jednym z elementów ustawy budżetowej i tak naprawdę być może właściwszą nazwą dla ustawy budżetowej byłaby nazwa „ustawa finansowa”, a nie „ustawa budżetowa”, ponieważ elementy związane z budżetem państwa niejako nie przeważają w ustawie budżetowej.

Jeżeli chodzi o okres, czas, na który uchwalany jest budżet, to też nie jest to zasada, która obowiązywała zawsze. Na przykład w okresie II Rzeczypospolitej rok budżetowy rozpoczynał się 1 kwietnia, a kończył się 31 marca następnego roku, co związane było z rolniczym w tym czasie charakterem gospodarki. W tej chwili jest to okres najbardziej wygodny, również ze względu na zasady obowiązujące w Unii Europejskiej, i już od wielu, wielu lat przyjmuje się okres roku kalendarzowego. Z tym że oczywiście dla pewnej racjonalności wydatkowania środków publicznych nie jest to okres, który nie powinien być w pewnych momentach niejako przełamany. Wydaje się, że pewne wydłużenie horyzontu, jeśli chodzi o wydatkowanie środków publicznych, jest wskazane i to jest widoczne w ustawach budżetowych. Przewiduje się na przykład pewne wydatki dotyczące programów wieloletnich czy inwestycji wieloletnich i wskazuje się konkretne wydatki, które będą musiały zostać poniesione nie tylko w tym roku, którego dotyczy ustawa budżetowa, ale również w latach następnych.

Wszyscy wiemy, co to są dochody budżetu państwa, wiemy też, co to są wydatki. Pewien problem może się pojawić przy rozróżnianiu dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów.

Otóż od wielu już lat w ustawach budżetowych mamy do czynienia z taką sytuacją, w której wydatki przekraczają dochody, jest to deficyt wydatków, deficyt budżetu państwa, czyli niedobór dochodów niezbędnych do sfinansowania zaplanowanych wydatków. Ten niedobór musi zostać w jakiś sposób pokryty. W tym celu planuje się w ustawie budżetowej tak zwane przychody. Są to wszystkie wpływy ze sprzedaży czy emisji papierów wartościowych, skarbowych papierów wartościowych, otrzymanych pożyczek i kredytów, a także zgodnie z przepisami obowiązującymi od wielu lat przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Te przychody mają swoje konkretne przeznaczenie, przeznacza się je właśnie na finansowanie deficytu budżetu państwa. Z kolei rozchody przeznacza się na wykup papierów wartościowych, spłaty otrzymanych pożyczek, kredytów i wszelkich płatności, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji Skarbu Państwa.

Widać więc, że o ile dochody i wydatki mają charakter bezzwrotny, czyli definitywny, o tyle przychody, rozchody budżetu państwa, z wyjątkiem oczywiście tych pochodzących z prywatyzacji czy przeznaczonych na finansowanie prywatyzacji, mają charakter zwrotny, czyli wymagają jakiejś interwencji w przyszłości, wymagają spłacenia.

Od razu powiem – i ta zasada nie zmienia się od lat – że dochody budżetu państwa, wszystkie dochody budżetu państwa są umieszczane w załączniku nr 1 do ustawy budżetowej, wydatki – w załączniku nr 2, natomiast przychody i rozchody, czyli te operacje, które służą finansowaniu deficytu budżetu państwa, są określane, są umieszczane w załączniku nr 3.

Jeżeli chodzi o charakter czy znaczenie ustawy budżetowej, to trzeba powiedzieć, że dochody i przychody zawsze stanowią prognozę, nie mają charakteru ściśle obowiązującego, bo nie można w ustawie zadekretować, że będą dokładnie takie przychody czy dochody, zawsze jest to pewna prognoza, tymczasem w przypadku wydatków i rozchodów jest to nieprzekraczalny limit, określona jest granica, której rząd nie może przekroczyć. Z tego powodu w ustawach budżetowych możemy zaobserwować pewien brak precyzji polegający na tym, że zwykle w art. 1 każdej ustawy budżetowej używa się sformułowania „ustala się”, mówi się o tym, że dochody czy przychody ustala się, tak samo ustala się wydatki i rozchody. Używa się jednakowego sformułowania, ale należy je rozumieć w taki sposób, że w odniesieniu do dochodów to jest tylko prognoza, a w odniesieniu do wydatków jest to limit, którego nie można przekroczyć, choć zawsze można wydać mniej.

Dla wykonawców budżetu państwa kwoty dochodów i przychodów nie mają, jak powiedziałem, charakteru wiążącego, lecz wyłącznie informacyjny, zaś kwoty wydatków i rozchodów, po pierwsze, stanowią upoważnienie do dokonywania wydatków, a po drugie, wskazują maksymalną kwotę wydatku, jego przeznaczenie i okres realizacji.

Jeżeli chodzi o znaczenie norm ustawy budżetowej dla osób trzecich, to trzeba powiedzieć, że jest bardzo ważna zasada, zapisana w ustawie o finansach publicznych, która mówi o tym, że zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa. Zatem nie rodzi to żadnych skutków wobec osób trzecich. Jedyne wyjątek stanowią wydatki przeznaczone na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku zamieszczenie określonych wydatków rodzi roszczenia właśnie po stronie jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o strukturę ustawy budżetowej, to możemy dokonać dwóch podstawowych podziałów. Pierwszy podział: na część tekstową, czyli tak zwaną część artykułową, oraz część rachunkową, tabelaryczną. Oczywiście część rachunkowa nie jest niczym gorszym od części artykułowej, ona jest częścią całej ustawy budżetowej. Tak jak już powiedziałem, liczba i kolejność załączników mają tylko w pewnym zakresie charakter zmienny, od lat nie zmieniają się załączniki nr 1, 2 i 3, zaś pozostałe w zależności od zmienionego stanu prawnego mogą ulegać pewnym modyfikacjom. Ważne jest to, że niektóre wydatki ujęte w załączniku nr 2, zawierającym, jak już powiedziałem, plan wydatków budżetu państwa, zawarte są także w innych załącznikach do ustawy budżetowej. Podobnie jest w przypadku niektórych dochodów ujętych w załączniku nr 1, który stanowi plan dochodów, one także zawarte są w innych załącznikach do ustawy budżetowej. W związku z tym wprowadzenie nawet niewielkiej poprawki dotyczącej planu dochodów czy planu wydatków często powoduje konieczność dokonania wielu zmian zarówno w załącznikach, jak i w części tekstowej.

Drugi podział, który niejako od razu rzuca się w oczy, można go łatwo dokonać, jest to podział na budżet państwa oraz inne plany finansowe, zestawienia i wykazy. Nie całą treść ustawy budżetowej stanowi budżet państwa, są tu także takie plany finansowe, części czy zestawienia, które nie mieszczą się w definicji budżetu państwa, a umieszczane są tu dlatego, że przewiduje to ustawa o finansach publicznych. Wskazano tu przykładowe zestawienia, które nie mieszczą się w definicji budżetu państwa, a są zamieszczane w ustawach budżetowych. Są to na przykład plany finansowe dotyczące tak zwanych pozabudżetowych form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, a więc plany dotyczące zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz państwowych funduszy celowych.

Powiem państwu jeszcze kilka słów na temat klasyfikacji dochodów i wydatków. Klasyfikacja jest to jednolity system symboli używanych do określenia dochodów i wydatków budżetowych. System ten stosuje się zarówno na etapie planowania, uchwalania budżetu, sprawozdawczości budżetowej, jak i na etapie wykonywania ustawy budżetowej.

Budżet państwa składa się z części odpowiadających co do zasady organom władzy publicznej czy określonym działom administracji rządowej, ewentualnie urzędom nadzorowanym przez prezesa Rady Ministrów. Są w nim także specjalnie wyodrębnione części, których dysponentem jest minister finansów, a które dotyczą na przykład subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerw celowych czy rezerwy ogólnej, obsługi długu Skarbu Państwa albo środków własnych Unii Europejskiej. W każdym razie podstawowym podziałem jest podział na części budżetu państwa. Jeżeli zwróci państwo uwagę, to zobaczą państwo, że w zestawieniach zawartych na końcu materiału szkoleniowego podział na części jest najbardziej wysunięty w lewą stronę, to jest ta kolumna po lewej stronie każdej z tabel. Gdy przesuwamy się w kierunku prawej strony, to widzimy podział na coraz mniejsze jednostki klasyfikacji budżetowej.

Oprócz podziału na części istnieje podział na działy i rozdziały określające rodzaj finansowanej działalności, a także na paragrafy, które określają ekonomiczny charakter dochodu lub wydatku. Z tym że w ustawach budżetowych nie znajdują państwo podziału na paragrafy, ponieważ ustawa budżetowa nie jest aż tak szczegółowa, jej szczegółowość zatrzymuje się na poziomie rozdziału, zwłaszcza jeżeli chodzi o wydatki, to znajdziemy tu tylko rozdział. Klasyfikacja dochodów budżetu państwa jest jeszcze mniej szczegółowa, jest tu tylko podział na części i działy.

Można także wskazać na to, w jaki sposób oznacza się wymienione przeze mnie podziały klasyfikacyjne. Jeżeli chodzi o części, to są to zwykle oznaczenia dwucyfrowe, z pewnymi widocznymi tu wyjątkami, mam na myśli budżety sądów, budżety wojewodów i budżety samorządowych kolegiów odwoławczych. Działy zawsze mają oznaczenia trzycyfrowe, rozdziały – pięciocyfrowe, przy czym trzy pierwsze cyfry identyfikują dział. Paragrafy dochodów i paragrafy wydatków mają oznaczenia czterocyfrowe. One są tutaj tak rozbite, dlatego że istnieje osobna klasyfikacja paragrafów dochodów i osobna klasyfikacja paragrafów wydatków.

Państwo możecie się spotkać, mimo że sama ustawa budżetowa nie będzie tak szczegółowa, z podziałami na paragrafy w momencie, kiedy na posiedzenia komisji senackich będą przychodzili przedstawiciele rządu. Będą oni dysponowali bardziej szczegółowymi materiałami na temat ustawy budżetowej, materiałami dotyczącymi tylko ich resortów. Wtedy często informacje, które oni przygotowują na posiedzenia komisji senackich, są znacznie bardziej szczegółowe niż sama ustawa budżetowa.

Ważne jest także to, jeżeli chodzi o plan wydatków budżetu państwa, że wszystkie wydatki są zestawiane w układzie zasadniczych grup wydatków i te grupy, można powiedzieć, co do zasady łączą określone paragrafy. W załączniku nr 2 znajdują się poszczególne kolumny, które zawierają dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, obsługę długu publicznego, środki własne Unii Europejskiej, a od poprzedniego roku pojawiła się nowa kolumna, w której znajdują się środki przeznaczone na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. To jest dosyć istotne, ponieważ chcąc dokonać jakichkolwiek zmian, wnieść poprawkę do ustawy budżetowej, musimy sprawdzić, musimy ustalić, w jakiej grupie wydatków mieści się określony wydatek, którego chcemy dokonać, który chcemy zmienić.

Przedstawię teraz ogólne uwagi dotyczące skutków prawnych nieuchwalenia ustawy budżetowej. Możemy mieć do czynienia z kilkoma sytuacjami. Ja pierwszą sygnalizowałem już na początku mojego wystąpienia. Jeżeli rząd nie przedłożyłby Sejmowi projektu ustawy budżetowej, wówczas w ogóle nie byłoby możliwości prowadzenia żadnej polityki, podejmowania żadnej działalności przez Radę Ministrów i tak naprawdę doszłoby do paraliżu państwa, zatem złożenie projektu, przedłożenie projektu Sejmowi jest bardzo ważnym obowiązkiem Rady Ministrów. Jest to ważne, bo jeżeli projekt zostanie złożony, to jeśli nawet ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego, to zgodnie z przepisami konstytucji oraz ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie wniesionego projektu. Oczywiście w wyjątkowych przypadkach, jak przewiduje to konstytucja, jeżeli nie ma możliwości przygotowania projektu lub uchwalenia ustawy budżetowej, to można dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok zaplanować w tak zwanej ustawie o prowizorium budżetowym. Tak jak powiedziałem, w przypadku nieogłoszenia ustawy budżetowej, z czym dosyć często mieliśmy do czynienia, przed rozpoczęciem roku budżetowego Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy.

Kolejna sprawa związana jest z długością prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej. Jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia projektu Sejmowi ustawa nie zostanie uchwalona, nie zostanie przedstawiona prezydentowi do podpisu, to prezydent może, ma takie uprawnienie, w ciągu czternastu dni od upływu

tego terminu zarządzić skrócenie kadencji parlamentu. Od jakiegoś czasu toczy się dyskusja na temat tego, od którego momentu należy liczyć ten czteromiesięczny termin w przypadku, gdy prace nad budżetem rozpoczął parlament, którego kadencja została następnie skrócona, ewentualnie skończyła się w trakcie pracy, bo to mogą nie tylko przypadki skrócenia kadencji parlamentu. My reprezentujemy pogląd, zgodnie z którym ustawa budżetowa, podobnie jak wszystkie inne ustawy, podlega zasadzie dyskontynuacji, a więc nowy parlament tak naprawdę nie mógłby, nie może pracować nad projektem, który został wniesiony w poprzedniej kadencji. W związku z tym konieczne jest ponowne wniesienie projektu, czy to przez dotychczasową Radę Ministrów, czy już przez nową, wybraną przez nowy parlament. Zatem tak naprawdę termin ten należałoby liczyć od momentu ponownego wniesienia projektu.

Szczególną cechą ustawy budżetowej, można ją tak scharakteryzować, jest to, że jej projekt może być wniesiony do Sejmu wyłącznie przez Radę Ministrów, nikt inny nie jest do tego upoważniony. Oczywiście przyjęcie projektu przez Radę Ministrów także jest uregulowane w ustawie o finansach publicznych, jest to określona procedura. Najpierw Rada Ministrów przyjmuje tak zwane założenia projektu budżetu państwa, potem następuje opracowanie przez poszczególnych dysponentów części budżetowych tak zwanych materiałów do projektu, jest to złożona procedura, związana także z opiniowaniem przez Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych. Gdy procedura zostanie zakończona, wtedy gotowy, przyjęty przez Radę Ministrów projekt Rada Ministrów przedkłada Sejmowi.

Rada Ministrów także związana jest pewnym terminem, nie może złożyć projektu później niż na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Zatem tak naprawdę projekt budżetu na rok następny powinien zostać złożony do dnia 30 września, aczkolwiek konstytucja przewiduje wyjście awaryjne, mówi o tym, że w wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.

Z tego, co sobie przypominam, to w ostatnich latach tylko raz zdarzyło się tak, że ustawa budżetowa została uchwalona przez Sejm przed końcem poprzedniego roku. Zwykle było tak, że – mimo iż Rada Ministrów składała projekt w terminie – prace budżetowe w parlamencie się przeciągały i ustawa bywała uchwalana w trakcie roku budżetowego.

Szczególna procedura dotyczy także etapu prac sejmowych. Ogólne zasady są takie same, jest zasada trzech czytań, poprawki może wnosić zarówno Rada Ministrów, jak i posłowie, jest także możliwość odrzucenia lub nieuchwalenia ustawy na etapie prac sejmowych, istnieją jednak pewne, dosyć istotne odmienności. Otóż, pierwsze czytanie projektu ustawy zawsze odbywa się na posiedzeniu Sejmu, a nie na posiedzeniu komisji. Poszczególne części projektu rozpatrują właściwe komisje sejmowe, a następnie przekazują sejmowej Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek wraz z uzasadnieniem. Ciekawe jest to, że w tym przypadku w posiedzeniach komisji sejmowych zawsze bierze udział przedstawiciel Komisji Finansów Publicznych, który później musi wyrazić swoją opinię w sprawie przedłożonych przez tę komisję propozycji. Dość ważne jest także to, że o ile posłowie mają możliwość zgłaszania w pierwszym czy w trzecim czytaniu wniosków o odrzucenie projektu ustawy budżetowej, o tyle Komisja Finansów Publicznych w swoim sprawozdaniu takiego wniosku zawrzeć nie może, może jedynie przedstawić jednolity projekt, który jest wynikiem jej prac.

Uchwaloną ustawę marszałek Sejmu przekazuje marszałkowi Senatu. Na etapie prac senackich, podobnie jak w Sejmie, zasady ogólne, dotyczące rozpatrywania wszystkich ustaw, obowiązują także w przypadku ustawy budżetowej. Zobaczycie państwo, że od pewnego momentu procedura związana z ustawą budżetową jest identyczna z procedurą rozpatrywania wszystkich innych ustaw, jednak w dwóch pierwszych fazach jest to procedura odmienna. Tutaj wskazane są odmienności w porównaniu z procedurą ogólną. Podstawowa sprawa jest taka, że Senat na rozpatrzenie ustawy ma tylko dwadzieścia dni od dnia jej przekazania przez marszałka Sejmu, czyli jest to o dziesięć dni mniej niż w przypadku innych ustaw. Senat nie ma możliwości odrzucenia ustawy budżetowej. Komisją właściwą do rozpatrzenia ustawy jest Komisja Gospodarki Narodowej. Tu są sformułowane ogólne zasady.

Na następnym slajdzie widzimy poszczególne etapy procedury budżetowej w Senacie. Dwa pierwsze to są właśnie te etapy, które różnią procedurę budżetową od procedury rozpatrywania innych ustaw. Komisje, w tym także Komisja Gospodarki Narodowej, rozpatrują ustawę w zakresie określonym przez marszałka Senatu. W czasie tych posiedzeń toczy się dyskusja, senatorowie mają możliwość składania wniosków legislacyjnych, następnie odbywa się głosowanie nad zgłoszonymi wnioskami. Celem tych posiedzeń jest przedstawienie Komisji Gospodarki Narodowej opinii innych komisji i przygotowanie przez tę komisję sprawozdania. Jeżeli jakieś komisje proponują w swoich opiniach poprawki do ustawy budżetowej, to Komisja Gospodarki Narodowej, rozpatrując opinie, rozpatruje także te poprawki.

Powiedziałem państwu o pewnej elastyczności w trakcie procedury senackiej. Wyraża się ona w tym, że mimo iż Komisja Gospodarki Narodowej rozpatruje opinie innych komisji i przygotowuje sprawozdanie, to w tym sprawozdaniu mogą się znaleźć poprawki, które nie wynikają z opinii innych komisji, a zostały zgłoszone przez senatorów na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej. Często jest tak, że komisja gospodarki w jakiś sposób modyfikuje stanowiska innych komisji, jeżeli dojdzie do wniosku, że jest taka potrzeba, że sam pomysł zgłoszony przez określoną komisję jest słuszny, ale komisja gospodarki proponuje inne rozwiązanie, na przykład inne źródło pokrycia dla określonej poprawki.

Chciałbym także powiedzieć państwu o tym, iż w latach 1989–1992 udział Senatu w pracach nad budżetem był nieco szerszy, ponieważ dotyczył także projektu ustawy budżetowej. Zgodnie ze wskazanym art. 27 ówczesnej konstytucji Senat rozpatrywał także projekt ustawy budżetowej i przedstawiał Sejmowi swoje stanowisko do tego projektu. W tym stanowisku mogły być zawarte oczywiście propozycje określonych poprawek czy pewne sugestie dotyczące treści ustawy budżetowej. Później, po uchwaleniu ustawy rozpatrywał już uchwaloną ustawę budżetową. Co ciekawe, jeżeli chodzi o poprawki zgłaszane przez Senat, to wtedy Senat w zasadzie nie przyjmował, nie uchwalał poprawek do uchwalonych przez Sejm ustaw budżetowych. Być może wynikało to z tego, że zajmował się ustawą budżetową już na etapie projektu i wówczas zgłaszał swoje sugestie, które Sejm oczywiście mógł brać pod uwagę, ale nie musiał tego robić.

Prace Senatu kończą się jednak zwykle przyjęciem poprawek. Te poprawki zawarte są w uchwale Senatu, którą marszałek Senatu przekazuje marszałkowi Sejmu. Poprawki te w pierwszej kolejności rozpatrywane są przez sejmową Komisję Finansów Publicznych. Przedstawia ona Sejmowi swoje sprawozdanie, w którym wyraża stanowisko wobec tych poprawek, czyli proponuje ich przyjęcie albo odrzucenie.

Sprawozdawca Komisji Gospodarki Narodowej, którego rola była dosyć istotna na etapie prac senackich, ma jeszcze dodatkowy obowiązek uczestniczenia w posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych dotyczącym uchwały Senatu o ustawie budżetowej. Ważne jest to, że Sejm nie jest ograniczony żadnym terminem na rozpatrzenie poprawek senackich, czyli mimo że Senat jest bardzo związany, bardzo ograniczony dwudziestodniowym terminem, Sejm nie ma żadnego terminu, ale zwykle się spieszy, ponieważ jest z kolei ograniczony terminem przedstawienia ustawy do podpisu prezydentowi, czyli tym czteromiesięcznym terminem, liczonym od dnia wniesienia projektu budżetu przez rząd.

Jeżeli chodzi o przyjęcie poprawek senackich, obowiązują zasady ogólne, polegające na tym, że jeżeli Sejm nie odrzuci poprawki bezwzględną większością głosów, to poprawkę uważa się za przyjętą.

Jeżeli chodzi o uprawnienia prezydenta Rzeczypospolitej, to prezydent nie ma prawa przekazania ustawy Sejmowi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie, czyli nie ma prawa weta w odniesieniu do ustawy budżetowej. Ma on jedynie dwa wyjścia: może podpisać ustawę albo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania jej zgodności z konstytucją.

Teraz poproszę pana Adama Niemczewskiego o przedstawienie dalszej części, dotyczącej wniosków do ustawy na etapie prac senackich.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Szanowni Państwo!

Na początku chciałbym omówić te wnioski, które wynikają z części przedstawionej przez kolegę, co przekłada się na sposób redagowania poprawek i formę uchwalania ustawy budżetowej w Senacie.

Pierwsze z tych wniosków dotyczą ograniczeń wynikających z zasad konstytucyjnych. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z art. 219 konstytucji, z którego można wywieść zasadę całościowego ujmowania dochodów i wydatków państwa w ustawie budżetowej. Zasada ta zwana jest w nauce również zasadą powszechności lub jednolitości albo jedną i drugą. Chodzi o to, aby wszystkie dochody i wydatki budżetu państwa były ujęte w ustawie budżetowej. Z tej zasady wywiedziona jest również taka zasada, że dochody nie powinny pokrywać określonych wydatków, a jedynie być pewną pulą, którą się przeznaczają na inną pulę. Jest to związane z zasadą jednolitości materialnej, to znaczy zasadą niefunduszowania. Powinien istnieć niejako worek pieniędzy przeznaczony na wydatki określone w ustawie budżetowej. Trzeba zaznaczyć, że zasada ta nigdy nie jest realizowana, ponieważ istnieje wiele różnych pozabudżetowych, parabudżetowych form gospodarki, choćby w postaci funduszy celowych, ale powinno być widoczne dążenie do tego, żeby to były tylko wyjątki od zasady.

Druga z zasad, która ogranicza Senat w czasie procedury budżetowej, to jest zasada roczności ustawy budżetowej. Oznacza to, że powinniśmy dostosować się do treści ustawy, do ram czasowych, jakie zostały nałożone. Oczywiście to także nie jest zasada bezwzględnie obowiązująca, ponieważ na przykład w zakresie inwestycji czy programów wieloletnich znamy perspektywę, wiemy, że przedsięwzięcia określone w tych programach będą realizowane w dłuższym okresie, ale konkretne wydatki,

upoważnienie dla Rady Ministrów do poniesienia wydatków będzie dotyczyło tylko i wyłącznie tego roku, którego dotyczy ustawa budżetowa.

Jest jeszcze zasada szczegółowości ustawy budżetowej. Chodzi o to, że przy redagowaniu poprawek podczas prac Senatu powinniśmy się kierować zasadami klasyfikacji budżetowej i tym stopniem szczegółowości, który jest określony w ustawie budżetowej. To znaczy, że nie powinniśmy na przykład posługiwać się zbyt globalnymi kwotami, ponieważ musimy dokonać pewnych konkretnych przesunięć środków, ale nie powinniśmy też dokonywać zbyt szczegółowych zmian, które nie byłyby uwidocznione w stopniu szczegółowości zastosowanym w budżecie. Tak jak kolega wcześniej wspomniał, w ustawie budżetowej nie ma paragrafów wydatków, ponieważ uczyniłoby to budżet państwa nieprzejrzystym, ogromnym dokumentem, w którym rzadko kto mógłby się zorientować. To pierwsza sprawa.

Kolejna zasada to zasada wyłączności Rady Ministrów do określania poziomu deficytu budżetowego. W art. 220 konstytucji jest mowa o tym, że Sejm nie może zwiększyć deficytu, zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Jest tam mowa tylko o Sejmie, ale oczywiście dotyczy to również Senatu. Senat nie może przyjąć poprawki, która zwiększyłaby deficyt budżetowy, ponieważ Sejm nie mógłby przyjąć takiej poprawki do ustawy budżetowej. Gdyby ją przyjął, to ustawa byłaby dotknięta wadą konstytucyjną.

Kolejne konstytucyjne ograniczenie w redagowaniu poprawek na etapie prac senackich to zakaz określania w ustawie budżetowej pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim. Jest to zasada, która ma na celu zabezpieczenie przed nadmierną emisją pieniądza i przez to wzrostem inflacji.

Są jeszcze zasady, o których kolega już wspominał. Senat nie ma możliwości odrzucenia ustawy budżetowej. Art. 223 mówi o tym, że Senat może przyjąć poprawki do ustawy budżetowej w określonym terminie, zatem może przyjąć ustawę bez poprawek albo zaproponować do niej poprawki. Nie ma możliwości odrzucenia ustawy. Gdyby istniała taka możliwość, to Sejm nie mógłby czy miałby wielkie trudności ze zrealizowaniem swoich obowiązków, czyli przedstawieniem ustawy budżetowej prezydentowi.

Inne ograniczenia wynikają w ogóle z charakteru poprawek wnoszonych przez Senat do ustawy. Chodzi o to, że Senat musi się ograniczyć do treści ustawy. Związana jest z tym również zasada, bezpośrednio zapisana w ustawie o finansach publicznych, która mówi o tym, że nie powinno się zmieniać innych ustaw w ustawie budżetowej. Gdyby Senat na etapie prac budżetowych doszedł do wniosku, że należałoby zmienić jakąś inną ustawę, to nie może tego zamieścić w ustawie budżetowej, ponieważ na pewno nie byłaby to poprawka do ustawy budżetowej, miałaby ona charakter inicjatywy ustawodawczej, czyli wykraczałaby poza materię, jaką może zajmować się Senat.

Oczywiście obowiązuje tu również ograniczenie przedmiotowe i podmiotowe, tak jak w przypadku wszystkich ustaw, którymi zajmuje się Senat, z tym zastrzeżeniem, że jest to ustawa nowa i w tym zakresie, w którym dotyczy to budżetu na przyszły rok, zasad wydawania pieniędzy i gromadzenia dochodów, Senat oczywiście może przyjmować poprawki.

Kolejne ograniczenia wynikają z ustawy o finansach publicznych. Tak jak powiedziałem, jest to zakaz umieszczania w ustawie budżetowej przepisów zmieniających inne ustawy. Nie można zapisać poprawek dokonujących przeniesień wydatków

między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetu państwa. Tak jak mówiliśmy, wydatki budżetu państwa są ograniczone, najniższy poziom szczegółowości stanowią rozdziały i grupy wydatków. W tej sytuacji nie możemy wnikać głębiej, nie możemy posługiwać się paragrafami, ponieważ operacje te mogłyby nie być widoczne, wydatki mogą się mieścić w jednej grupie wydatków i zaproponowana poprawka mogłaby nie znaleźć odzwierciedlenia w ustawie budżetowej. Ograniczenie to dotyczy również części dochodowej. Tutaj najniższym stopniem szczegółowości są działy, zatem nie można dokonać przeniesień między rozdziałami i paragrafami, tak aby były one widoczne przy tym stopniu szczegółowości.

Innym ograniczeniem wynikającym z ustawy o finansach publicznych jest to, że rezerwa ogólna, tak zwanej rezerwa ogólna Rady Ministrów, nie może być wyższa niż 0,2 wydatków budżetu. Przy tworzeniu rezerw celowych, których czasem jest znaczna ilość i przeznaczone są na nie znaczne środki, ograniczeniem jest to, że suma tych rezerw nie może przekraczać 5% wydatków budżetu państwa. Kolejnym ograniczeniem jest obowiązek ujmowania w ustawie budżetowej środków własnych Unii Europejskiej i to w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej, czyli nie możemy wpływać na wysokość tych środków.

Są jeszcze ograniczenia wynikające z innych przepisów ustawy, chodzi o to, co powinno być zawarte w ustawie budżetowej. Jest na przykład obowiązek określenia limitu mianowań urzędników służby cywilnej, obowiązek określenia łącznej kwoty, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągnąć zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Ograniczenia, którymi musi się kierować Senat przy rozpatrywaniu ustawy budżetowej, mogą wynikać również z innych ustaw. Na przykład wysokość wydatków na finansowanie potrzeb obronnych uzależniona jest od wysokości PKB, jest to określone w tej ustawie na poziomie 1,95% dochodu krajowego brutto. Wysokość wydatków związanych z budową, przebudową infrastruktury transportu lądowego wynika z ustawy o transporcie lądowym i nie może być ona niższa niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego na paliwa silnikowe. Jeżeli państwo senatorowie dojdą do wniosku albo uzyskają informacje, że będą zwiększone wpływy z tytułu podatku akcyzowego na paliwa silnikowe, to trzeba pamiętać o tym, że zwiększenie tych dochodów skutkuje tym, że trzeba będzie wydać więcej środków na infrastrukturę lądową, ponieważ jest tu zależność.

Przychody z prywatyzacji przeznaczone są na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych oraz na określone państwowe fundusze celowe, to też wynika z ustawy.

Kolejne ograniczenia dotyczą wielkości części wyrównawczej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, części równoważącej. Jest to określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Te kwoty wynikają z pewnych zależności. Kwoty te są określone w ustawie budżetowej, ale one wynikają ze szczegółowych wyliczeń, a nie z naszej dobrej woli czy przyjęcia takiej albo innej wielkości środków.

Inne przykłady takich dochodów to dochody Urzędu Regulacji Energetyki, które są uzależnione od wydatków tego urzędu na tak zwane koszty regulacji. Wysokość środków na prewencję rentową jest na przykład uzależniona od wysokości wydatków na świadczenia z określonych ubezpieczeń, podobnie jest w przypadku prewencji wypadkowej.

Ustawa budżetowa określa wydatki Komisji Nadzoru Finansowego, mimo że są one ponoszone, pokrywane z wpłat wnoszonych przez podmioty nadzorowane. Kwota ta ściśle wynika z wpłat dokonywanych przez podmioty nadzorowane i jest określona zgodnie z zasadą całościowego ujmowania wszystkich dochodów i wydatków budżetu państwa w budżecie państwa.

Inne ograniczenia są państwu bardziej znane. Pewne wydatki mają charakter sztywny, jest tu obsługa zadłużenia zagranicznego i długu krajowego, dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wysokość wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej również wynika z ograniczeń ustawowych.

Kolejny slajd – jest to szczególnie ważne dla państwa senatorów, którzy są z nami po raz pierwszy – przedstawia zasady redagowania poprawek. Ja może je pokrótce omówię.

To jest pierwsza poprawka, widzą państwo, oznaczona nrem 1, a dotyczy ona tak zwanej części artykułowej i rachunkowej ustawy. Pierwsze dwie litery odnoszą się do części artykułowej, gdzie w art. 20 była określona dotacja przedmiotowa, przeznaczona na dofinansowanie przewozów pasażerskich, a w art. 23 dotacja na inwestycje realizowane przez PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna. Te poprawki do części artykułowej ustawy budżetowej powodują konsekwencje w załączniku nr 2, czyli dotyczącym wydatków budżetu państwa, w części 39 „Transport”.

Na przykładzie tej poprawki możemy omówić pewne zasady. Pierwsza zasada redagowania poprawek w Senacie jest taka, że ma to być jedna poprawka, poprawka ujmowana w postaci jednego punktu. Chodzi o zachowanie przejrzystości wszystkich poprawek, a bywa ich czasem sto, sto pięćdziesiąt, poprawek, które są wnoszone przez wszystkich państwa senatorów. My będziemy te poprawki redagować. Ja mówię o tym państwu po to, aby później ułatwiło to nam rozmowę, w jaki sposób zapisać poprawkę, którą będziecie państwo proponowali. My rozbijamy to na litery po to, żeby poprawka dotycząca danego przeniesienia środków znajdowała się w jednym punkcie, w celu zachowania czytelności i przejrzystości poprawek.

Druga poprawka jest nieco prostsza, dokonuje tylko i wyłącznie zmian w załączniku nr 2 obejmującym wydatki budżetu państwa. Dokonuje się tu przeniesienia z części 05 „Naczelny Sąd Administracyjny” do części „Sprawiedliwość”. Tu państwo mogą zobaczyć, jakim stopniem szczegółowości w takiej sytuacji się posługujemy. Określamy, w jakim rozdziale dokonujemy przeniesienia kwoty, podajemy numer i nazwę danego rozdziału oraz wskazujemy typ, grupę wydatków, którą przenosimy. W jednym i drugim wypadku, chodzi o przykład poprawki drugiej, mówimy o wydatkach bieżących jednostek budżetowych. Oczywiście możemy mówić o dotacjach, subwencjach, wydatkach majątkowych, ale musimy to konkretnie wskazać, ponieważ tylko dzięki temu organ, który będzie wykonywał budżet, czyli rząd, będzie widział, które wydatki zostały przeniesione. Ta poprawka dotyczy najbardziej szczegółowej i możliwej do wykazania grupy wydatków. Nie wskazujemy konsekwencji w odniesieniu do wszystkich sum, na przykład poszczególnych działów, części budżetowej, tabeli zbiorczej po to, żeby nie komplikować zapisu. Ten zapis zostanie wprowadzony przez Ministerstwo Finansów w przypadku przyjęcia naszych poprawek przez Sejm.

Oczywiście poprawki do ustawy budżetowej mogą mieć inny charakter, nie muszą dotyczyć przeniesienia, zwiększenia, ograniczenia dochodów, wydatków czy liczby etatów. Mogą to być tak zwane poprawki tradycyjne, mogą one dotyczyć części arty-

kułowej lub rachunkowej, ale niekoniecznie tych kwot, i wtedy zapisujemy je tradycyjnie, zgodnie z zasadami redagowania, które otrzymali państwo w informatorach.

Na kolejnym slajdzie, także w materiałach, jeżeli państwo będziecie chcieli się z nimi zapoznać, jest napisane to, o czym już powiedziałem. Proszę, wskazujemy dokładnie kwotę, która będzie przenoszona, zapisujemy zmiany dotyczące każdego artykułu i załącznika ustawy i kierujemy się zasadą najwyższego stopnia szczegółowości, jaki możemy osiągnąć w ustawie budżetowej i załącznikach. Na koniec ta zasada, że poprawki zapisujemy bez wskazywania konsekwencji zmian w kwotach stanowiących sumę zmienianych i niezmienianych dochodów, wydatków, w liczbach stanowiących sumę zmienianych i niezmienianych limitów.

Tabela, którą tu państwu prezentujemy, obrazuje prace Senatu od początku istnienia Senatu, prace nad uchwałami budżetowymi na poszczególne lata w kolejnych kadencjach. W kadencjach pierwszej i drugiej nie wniesiono żadnych poprawek do budżetu, w pozostałych wnoszono ich coraz więcej. W ostatniej kadencji w uchwale dotyczącej ustawy budżetowej na rok 2007 wniesiono ich najwięcej, było to siedemdziesiąt sześć poprawek.

(Głos z sali: Z jaką skutecznością?)

Różną, ale skuteczność poprawek do ustawy budżetowej jest raczej wysoka.

Przed nami kolejna część, która w zasadzie nie jest już bezpośrednio związana z procedurą rozpatrywania ustawy budżetowej w Senacie, ale jest to część służąca przygotowaniu państwa senatorów, ponieważ w tej kadencji prawdopodobnie spotkamy się z pojęciem budżetu zadaniowego.

Obecnie ustawa o finansach publicznych mówi tylko o tym, że do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności zestawienie zadań w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych, związanych z ich realizacją. Artykuł o podobnej treści dotyczy sprawozdania z wykonania ustawy.

Co to jest budżet zadaniowy? Zaproponowałem tu następującą definicję. Jest to plan działań przedstawiony w postaci zestawów zadań, dla których określono jednostkę odpowiedzialną za wykonanie, czasem określono termin wykonania, mierniki, wskaźniki wykonania zadania i nakłady przyznane na realizację tego zadania.

Po co w ogóle budżet w układzie zadaniowym? Po co budżet zadaniowy? Otóż stwierdzono, że budżet w układzie dotychczasowym, tradycyjnym jest mało efektywny. Prywatny przedsiębiorca może ocenić swoją efektywność poprzez działalność na rynku, rynek decyduje o tym, czy jest efektywny, czy jego przedsiębiorstwo przynosi zysk, a jeżeli nie przynosi zysku, to jest on eliminowany z rynku. Tymczasem administracja publiczna niezależnie od efektów zawsze będzie jakoś finansowana, nigdy nie zbankrutuje, niezależnie od skutków jej działań. Wiele osób doszło do wniosku, że trzeba wprowadzić mechanizm prowadzący do osiągnięcia efektywności administracji. Spróbowano podejść do tego w ten sposób. Administracja publiczna wykonuje pewne usługi dla obywateli lub innych jednostek administracji. Budżet zadaniowy ma służyć, ma być instrumentem finansowania tych usług, tak jak teraz budżet w układzie tradycyjnym jest instrumentem finansowania działalności władz publicznych. Jest to niejako odwrócenie sytuacji.

W układzie tradycyjnym budżetu ocena prawidłowości wykonania budżetu opiera się wyłącznie na analizie wykonania wydatków, musi się to odbywać zgodnie z limitem, zgodnie z przeznaczeniem oraz zgodnie z obowiązującym prawem. W ogóle nie patrzemy na efekt, jaki osiąga dany organ administracji publicznej, tylko na to, czy

nie wydał więcej środków niż mu przyznano i czy wydał je zgodnie z przeznaczeniem, z zapisem w paragrafach, rozdziałach, grupach wydatków i zgodnie z przepisami prawa. W ogóle nie oceniamy efektywności.

I właśnie budżet w układzie zadaniowym do tych trzech elementów, które w dalszym ciągu pozostaną istotne przy ocenie wykonania budżetu, ma dodać element zawierający odpowiedź na pytanie, czy wydając środki budżetowe, zaplanowane środki budżetowe, zrealizowano zakładane cele. Cele te będą określone w ustawie budżetowej w układzie zadaniowym. Do celów zostaną przypisane mierniki, które pozwolą w sposób maksymalnie wiarygodny, na ile to będzie możliwe, ocenić, czy cele danego zadania zostały osiągnięte.

Jeszcze tylko słowo na temat wdrażania budżetu zadaniowego. Po raz pierwszy pojawiło się to w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2007. W tym roku uzasadnienie do ustawy budżetowej, które państwo otrzymaliście, obejmuje już sześćdziesięciu siedmiu dysponentów budżetowych, jest to bardzo duży zasięg budżetu w układzie zadaniowym. Planuje się, jeżeli nie zostanie to zmienione, żeby w 2009 r. i w 2010 r. budżet zadaniowy był załącznikiem do ustawy równoległym do budżetu w układzie tradycyjnym. Od 2011 r. budżet zadaniowy ma objąć wszystkie części budżetowe i ma nastąpić rezygnacja z budżetu tradycyjnego.

Oczywiście nie wiadomo, czy to osiągniemy, ponieważ wielkim problemem przy planowaniu wydatków budżetowych w formie budżetu zadaniowego jest ustalenie mierników, wskaźników, na podstawie których będziemy oceniać efektywność wykonania konkretnych zadań. Przy wprowadzaniu tego budżetu będą oczywiście wymagane zmiany ustaw, przede wszystkim ustawy o finansach publicznych, a w przyszłości być może zmiany procedury budżetowej, ponieważ może być tak, że w przyszłości parlament będzie decydował o tym, które zadania mają być ujęte w budżecie, a które nie, i w ten sposób upoważniał Radę Ministrów do ich wykonania lub też nie.

Na końcu materiałów załączyłem państwu fragment z projektu ustawy budżetowej, akurat z tej samej części budżetowej, z części będącej w dyspozycji ministra finansów, jest to część 19 „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”. Możecie sobie państwo porównać, zobaczyć, jak wygląda budżet w układzie zadaniowym, w którym rozpisane są środki na poszczególne zadania. Określone jest zadanie, cel, jaki mamy zamiar osiągnąć, i mierniki, które na koniec roku budżetowego przy ocenie wydawania środków mają wykazać, czy te środki zostały wydane efektywnie. Tak jak widzimy, Ministerstwo Finansów zaproponowało różne cele. W pktcie 1 obejmującym pobór podatków i ceł celem głównym jest zapewnienie dochodów do budżetu państwa, mieści się w tym między innymi skuteczny i efektywny pobór należności podatkowych i niepodatkowych należności budżetu państwa. Za miernik przyjęto udział zaległości podatkowych w wysokości wpływów z tytułu podatków. Celem jest zmniejszenie w 2008 r. udziału zaległości podatkowych w wysokości wpływów z tytułu podatków do 6,65%. Państwo możecie sobie zobaczyć, jak wygląda załączony tu fragment budżetu, a całość, czyli budżet dla sześćdziesięciu siedmiu dysponentów, znajduje się w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, który został przedłożony. To byłoby tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Czy macie państwo jakieś pytania dotyczące materii szkolenia, które właśnie zostało przeprowadzone?

Możecie państwo zapytać naszych fachowców o szczegóły.

Z tego, co widzę, pytań brak, zatem szkolenie było...

Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Tomasz Misiak:

Czy są jeszcze jakieś pytania?

Jeżeli nie ma pytań, to zamykam dzisiejsze posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej. Dziękuję państwu uprzejmie.

Będziemy przekazywali informacje dotyczące terminów kolejnych posiedzeń drogą telefoniczną i przez e-maile. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 56)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851