

Rozdział XI

Omówienie artykułów ustawy budżetowej na rok 2008

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 219 ust. 2 stanowi, iż ustawa określa zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej.

Ustawą realizującą powyższą dyspozycję jest ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

Stosownie do postanowień art. 95 ust. 2 ustawy o finansach publicznych budżet państwa jest uchwalany w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego, zwanego rokiem budżetowym.

W konsekwencji budżet państwa jest planem ogólnopaństwowym, którego istnienie jest określone w drodze bezwzględneho wymogu konstytucyjnego, obejmującym dochody i wydatki państwa oraz przychody i rozchody na okres jednego roku budżetowego, którym jest rok kalendarzowy. Ustawa budżetowa zgodnie z art. 95 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2008 opracowany został zgodnie z trybem i wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

Budżetem państwa są objęte organy władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądy i trybunały oraz organy administracji rządowej jak również wszystkie zadania, których obowiązek finansowania wynika z odrębnych ustaw i umów międzynarodowych.

Ujęte w budżecie państwa dochody stosownie do postanowień art. 34 ustawy o finansach publicznych - stanowią prognozy ich wielkości, natomiast wydatki - stanowią nieprzekraczalny limit.

Do określenia w ustawie budżetowej prognozy dochodów budżetu państwa oraz limitu wydatków budżetu państwa zobowiązuje art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Dyspozycję powyższą wypełnia art. 1 projektu ustawy budżetowej; dochody i wydatki budżetu państwa prezentowane są w załącznikach nr 1 i 2, w których zgodnie z art. 100 ustawy o finansach publicznych dochody budżetu państwa ujmuje się w ustawie budżetowej według źródeł dochodów oraz części i działów klasyfikacji budżetowej, natomiast wydatki budżetu państwa ujmuje się w podziale na części, działy i rozdziały tej klasyfikacji.

Art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych zobowiązuje do ustalenia deficytu budżetu państwa oraz źródeł jego pokrycia. Dyspozycję tę wypełnia art. 1 ust. 3

projektu ustawy budżetowej określający wysokość deficytu budżetu państwa, natomiast w art. 3 projektu ustawy budżetowej określono źródła pokrycia pożyczkowych potrzeb budżetu państwa, w tym deficytu budżetu państwa.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o finansach publicznych w załączniku nr 3 zaprezentowane zostały ustalone w art. 2 projektu ustawy budżetowej przychody i rozchody budżetu państwa.

Uwzględniając postanowienia regulacji ust. 1 art. 99 ustawy o finansach publicznych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2008 ustalono także kwoty dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami – co zgodnie z art. 13 projektu ustawy budżetowej określa załącznik nr 8.

Jednocześnie stosownie do art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. f i w związku z art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w projekcie ustawy budżetowej ustalono zakres i kwoty dotacji przedmiotowych. W szczególności ustalono w art. 19 projektu ustawy budżetowej kwotę dotacji przedmiotowych oraz rodzaje wyrobów i świadczonych usług objęte dotowaniem. Kwoty dotacji przedmiotowych dla państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych ustalono w art. 20 projektu ustawy budżetowej. Natomiast kwotę dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa ustalono w art. 21 projektu ustawy budżetowej.

Ponadto stosownie do przywołanego przepisu art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych określono również w projekcie ustawy budżetowej limity zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych - limity te obejmują osoby zatrudnione w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach (wymienionych w art. 121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) oraz w placówkach zagranicznych. Regulacje w tym zakresie zawarto w art. 17 projektu ustawy budżetowej oraz w załączniku nr 11.

Art. 99 ustawy o finansach publicznych ujemuje również przepisy zawierające dyspozycje zobowiązujące do zawarcia w projekcie ustawy budżetowej kolejnych elementów regulujących sprawy objęte budżetem państwa.

W szczególności przepis ust. 2 w art. 99 ustawy o finansach publicznych wylicza enumeratywnie i zobowiązuje do zawarcia w ustawie budżetowej zestawienia przychodów i wydatków państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, które określono stosownie do art. 9 projektu ustawy budżetowej w załączniku nr 4.

W projekcie ustawy budżetowej zawarto plany finansowe państwowych funduszy celowych ustalone, zgodnie z art. 10 projektu ustawy budżetowej, w załączniku nr 5.

Wykaz inwestycji wieloletnich, o którym mowa w art. 99 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z art. 11 projektu ustawy budżetowej, określa załącznik nr 6.

Natomiast zestawienie programów i projektów realizowanych ze źródeł zagranicznych wymienionych w art. 99 ust. 2 pkt 4a ustawy o finansach publicznych, stosownie do art. 12 projektu ustawy budżetowej, określa załącznik nr 7.

Ponadto uwzględniając przepis pkt 7 w ust. 2 przywołanego wyżej artykułu ustawy o finansach publicznych w art. 14 projektu ustawy budżetowej na rok 2008 zawarto normę wyjaśniającą, iż wykaz jednostek, dla których zaplanowane zostały dotacje podmiotowe oraz kwoty tych dotacji zawiera załącznik nr 9.

Uwzględniając pozostałe przepisy ust. 2 w art. 99 ustawy o finansach publicznych oraz szczegółowe regulacje tej ustawy dotyczące poszczególnych obszarów finansowanych w ramach budżetu państwa, w art. 39 projektu ustawy budżetowej, w związku z art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zawarto odniesienie do załącznika nr 12 do projektu ustawy budżetowej ujmującego wykaz programów wieloletnich.

Biorąc pod uwagę pkt 8 omawianego przepisu ustawy o finansach publicznych limity kwot zobowiązań oraz wydatków w kolejnych latach realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 ujęto, zgodnie z art. 42 projektu, w załączniku nr 15.

Zasadność ujęcia powyższej regulacji w ustawie budżetowej koresponduje z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206, z późn. zm.), zgodnie z którym limity wydatków w pierwszym roku i kolejnych latach obowiązywania Planu są ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

Stosownie do dyspozycji art. 206 oraz w związku z art. 99 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o finansach publicznych w projekcie ustawy budżetowej ujęto w załączniku nr 16 wykaz programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w latach 2007-2013 oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego (art. 43 projektu ustawy budżetowej).

Niezależnie od powyższego, projekt ustawy budżetowej stosownie do postanowień art. 99 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zawiera plany przychodów i wydatków jednostek podsektora rządowego, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 12 tej ustawy. Zgodnie z art. 40 projektu ustawy budżetowej plany te określa załącznik nr 13.

W art. 4 projektu ustawy budżetowej określone zostały, zgodnie z art. 76 oraz art. 87 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, limity przyrostu zadłużenia w 2008 r. z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów, pożyczek i spłaty skarbowych papierów wartościowych, przy czym przez spłatę kredytów lub pożyczek należy rozumieć terminowe lub przedterminowe spłaty kapitału, natomiast w przypadku spłaty skarbowych papierów wartościowych należy rozumieć w szczególności ich wykup, przedterminowy wykup, wcześniejszy wykup, odkup oraz zamianę. Uwzględniając postanowienia art. 72 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych proponowane postanowienia ust. 2 omawianego artykułu umożliwią dokonywanie operacji finansowych i działań, które wpłyną na zmianę struktury zadłużenia Skarbu Państwa.

Wypełniając dyspozycję art. 102 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w budżecie państwa na rok 2008 określono kwotę ogólnej rezerwy budżetowej w wysokości nie większej niż 0,2 % wydatków budżetu (art. 23 projektu ustawy budżetowej).

Biorąc pod uwagę zakres zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w art. 44 projektu ustawy budżetowej ustala się w 2008 roku łączną kwotę, do wysokości której mogą być zaciągane zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Regulacje w tym zakresie korespondują z postanowieniami art. 7 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420).

Niezależnie od przepisów ustawy o finansach publicznych ustalających generalne systemowe zasady i tryb opracowywania oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji zawartych w projekcie ustawy budżetowej, również i inne przepisy prawa materialnego zobowiązują do ujęcia w ustawie budżetowej kolejnych przepisów.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2008 ujęte zostały następujące zapisy wynikające z innych ustaw.

W art. 6 projektu ustawy budżetowej określona została kwota zobowiązań, które mogą być objęte poręczeniem lub gwarancją spłaty ze środków budżetu państwa, zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689, z późn. zm.). W 2008 r. przewiduje się możliwość udzielenia poręczeń i gwarancji wspierających, między innymi realizację strategicznych programów rządowych, takich jak budowa autostrad oraz wspieranie rozwoju infrastruktury i ochrony środowiska, a także tworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz małych i średnich przedsiębiorców. Ustawowy limit poręczeń i gwarancji w proponowanej wysokości uwzględnia założenia „Aktualizacji do średniookresowej strategii udzielania gwarancji i

poręczeń Skarbu Państwa do 2013 roku” przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 20 czerwca 2006 roku.

Przepis art. 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609, z późn. zm.), zobowiązuje do określenia w ustawie budżetowej wysokości limitu, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych. Dyspozycję powyższego przepisu wypełnia art. 7 projektu ustawy budżetowej.

Równocześnie w projekcie ustawy budżetowej zawarto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. - zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych. Ustawa budżetowa określa kwotę, do wysokości której mogą być udzielone pożyczki dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. z tytułu gwarantowania przez Skarb Państwa wypłat odszkodowań z tytułu ubezpieczonych w Korporacji kredytów i kontraktów eksportowych; dla jednostek samorządu terytorialnego - w ramach postępowania naprawczego - możliwość taka wynika z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; oraz dla Polskich Kolei Państwowych S.A. na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948, z późn. zm). Pożyczka udzielona Spółce w 2008 r. ma stanowić pierwszą ratę wsparcia przeznaczonego na spłatę zadłużenia PKP Przewozy Regionalne Spółka z o.o. względem innych spółek Grupy PKP, (dyspozycje powyższych przepisów wypełnia art. 8 projektu ustawy budżetowej).

Stosownie do dyspozycji art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) w art. 22 projektu ustawy budżetowej określona została kwota dotacji na sfinansowanie nakładów inwestycyjnych, dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 170, poz. 1218, z późn. zm.) w art. 24 projektu ustawy budżetowej określono limit mianowań urzędników w służbie cywilnej na dany rok budżetowy oraz środki finansowe na wynagrodzenia, w tym wynagrodzenia zasadnicze, dodatki specjalne, dodatki służby cywilnej i dodatki zadaniowe oraz szkolenia członków korpusu służby cywilnej.

W art. 25 projektu ustawy budżetowej określa się prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych; potrzeba tego zapisu wynika z faktu, że zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem oraz praktyką powyższy wskaźnik jest

powszechnie wykorzystywany w planowaniu niektórych wydatków i dochodów oraz indeksowaniu różnego typu opłat.

Zgodnie z dyspozycją art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948, z późn. zm.) określono średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów na rok planowany (art. 26 ustawy budżetowej).

W art. 27 projektu ustawy budżetowej określono wysokość odpisu z wyodrębnionych w ramach FUS funduszy, ustalanego na podstawie planu finansowego FUS i stanowiącego przychód Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz stosownie do art. 57 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.) w art. 28 projektu ustawy budżetowej - kwotę wydatków na prewencję rentową.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2008 określono również (art. 29 projektu ustawy budżetowej) wysokość należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składek na otwarte fundusze emerytalne. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 76 ust. 1 pkt 3) ustaliła, że maksymalna wysokość należności z tytułu poniesionych kosztów poboru i dochodzenia składek na OFE wynosi nie więcej niż 0,8% kwoty przekazanych do OFE składek na to ubezpieczenie, zaś w ustawie budżetowej corocznie ustala się wysokość tej należności.

W art. 30 projektu ustawy budżetowej ustala się wysokość odpisu od funduszu emerytalno-rentowego na fundusz administracyjny Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.) stanowi, iż odpis może wynosić do 3,5% planowanych wydatków funduszu emerytalno-rentowego.

Stosownie do postanowień art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 199, poz. 1673, z późn. zm.), w art. 31 projektu ustawy budżetowej określa się kwotę wydatków na prewencję wypadkową. Kwotę wydatków ustala się w wysokości do 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na dany rok budżetowy.

Przepis art. 32 projektu ustawy budżetowej wypełnia dyspozycję art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. Nr 52, poz. 539, z późn. zm.), który zobowiązuje do określenia w ustawie budżetowej kwoty środków przeznaczanych na finansowanie rent strukturalnych.

W art. 33 projektu ustawy budżetowej określono prognozowane przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej na 2008 r., które stanowi podstawę do określenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób objętych systemem ubezpieczeń społecznych zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

W art. 34 projektu ustawy budżetowej określono kwotę wpłat jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.), w podziale na gminy, powiaty i województwa. Stosownie do art. 35 ust. 1 wymienionej ustawy jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat na rachunek budżetu państwa.

Art. 35 projektu ustawy budżetowej ustala wysokość wydatków na cele określone art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251, z późn. zm.), w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Wysokość składki na Fundusz Pracy zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.); określona w art. 36 projektu ustawy budżetowej w roku 2008 została ustalona na poziomie 2,45%.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121) w art. 37 projektu ustawy budżetowej wskazano wysokość składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Przepis art. 38 projektu ustawy budżetowej zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do dokonywania transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, zmieniających strukturę przepływów finansowych, dające prawo dokonywania transakcji na instrumentach pochodnych nie tylko związanych z zarządzaniem długiem, na co zezwala ustawa o finansach publicznych, jak również związanych z innymi operacjami finansowymi. W związku z faktem, iż tego typu operacje służą najczęściej zabezpieczeniu przed wzrostem ryzyka kursowego lub wzrostem ryzyka stopy procentowej, wynikające z nich dochody/wydatki lub przychody/rozchody powinny być ujęte łącznie z analogicznymi przepływami dotyczącymi instrumentów bazowych. Przyjęcie takiego standardu odzwierciedla cel i charakter tych transakcji.