

Procedura budżetowa

doc. dr Marek Grzybowski

styczeń 2020

Katedra Prawa Finansowego

Cztery etapy procedury budżetowej

- Projektowanie budżetu
- Uchwalanie budżetu
- Wykonywanie budżetu
- Kontrola wykonania i sprawozdawczość budżetowa

Nowa zasada budżetowa

Zasada rozdziału kompetencji budżetowych
pomiędzy organy władzy ustawodawczej i
wykonawczej

Projektowaniu budżetu

- ustawa o finansach publicznych nie wyznacza terminu rozpoczęcia prac nad projektem budżetu państwa
- najważniejsza rola przypada MF
- inicjatywa ustawodawcza rząd – art. 221 Konstytucji

Trzy fazy projektowania

- przedstawienie przez Ministra Finansów Radzie Ministrów tzw. założeń do budżetu państwa na rok następny
 - uwzględnienie ustaleń przyjętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa oraz kierunków działań zawartych w przyjętym przez Radę Ministrów Programie Konwergencji
- przygotowanie materiałów do projektu ustawy budżetowej przez dysponentów części budżetowych i ich przedstawienie Ministrowi Finansów
 - na podstawie noty budżetowej – rozporządzenia Ministra Finansów
- przedstawienie Radzie Ministrów gotowego projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem i przyjęcia go przez rząd w drodze uchwały i przedłożenie go Sejmowi

Dysponenci części budżetowych

- podmioty otrzymujące środki budżetowe bezpośrednio z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.
- częściami budżetu państwa dysponują:
 - kierownicy jednostek oraz organy wymienione w art. 139 ust. 2,
 - właściwi ministrowie,
 - kierownicy urzędów centralnych,
 - wojewodowie,
 - kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych niebędących organami władzy lub administracji rządowej (np. agencji rządowych).

Dysponenci główni i dysponenci drugiego i trzeciego stopnia

- Dysponenci części budżetowych są głównymi dysponentami środków budżetu państwa
- Kierownicy państwowych jednostek budżetowych podległych dysponentom głównym mogą być dysponentami środków budżetu państwa drugiego stopnia lub dysponentami środków budżetu państwa trzeciego stopnia

Autonomia budżetowa (I)

- wyraża się w obowiązku włączenia przez ministra finansów do projektu ustawy budżetowej na rok następny dochodów i wydatków określonych podmiotów:
 - sądów (np. Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego),
 - określonych organów ochrony prawa (np. Najwyższa Izba Kontroli),
 - stojących na straży wolności i praw człowieka i obywatela (np. Rzecznik Praw Obywatelskich), lub
 - Innych: np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Krajowe Biuro Wyborcze i inne określone w tym przepisie.
- pełny wykaz w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

Autonomia budżetowa (II)

- katalog podmiotów nazbyt szeroki
 - np. gdy mowa o Generalnym Inspektorze Ochrony Danych Osobowych lub Państwowej Inspekcji Pracy
- szereg innych uprawnień przyznanych przepisami ustawy o finansach publicznych

Rokowania budżetowe

- poprzedzają uchwalenie projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów
- obejmują dyskusję nad projektem budżetu, który przedstawił Minister Finansów
- projekt ustawy budżetowej podlega konsultacjom i opiniowaniu na podstawie odrębnych przepisów
 - obowiązek przekazania projektu ustawy budżetowej do konsultacji i zaopiniowania spoczywa na Radzie Ministrów

Uchwalenie ustawy budżetowej

- drugi etap procedury budżetowej
- obejmuje:
 - etap parlamentarny, czyli prace nad projektem ustawy w Sejmie i Senacie, oraz
 - etap prezydencki, czyli wskazane w Konstytucji RP kompetencje Prezydenta RP w odniesieniu do ustawy budżetowej

Pierwsze czytanie

- odbywa się na posiedzeniu plenarnym nie wcześniej niż 7 dni od dnia złożenia projektu
- zgodnie z polską tradycją i praktyką od czasów II RP projekt budżetu przedstawia w Sejmie Minister Finansów – tzw. expose budżetowe
- po pytaniach i dyskusji skierowanie do dalszych prac w komisjach sejmowych

Drugie czytanie

- po zakończeniu prac Komisji Finansów Publicznych i podkomisji
- w trakcie drugiego czytania następuje:
 - przedstawienie przez posła sprawozdawcę sprawozdania z prac komisji,
 - plenarna debata nad sprawozdaniem Komisji oraz zgłaszanie poprawek i wniosków
- w toku prac Rada Ministrów może zgłaszać autopoprawki do projektu ustawy budżetowej
 - wyłącznie do czasu zakończenia drugiego czytania

Trzecie czytanie

- kolejne sprawozdanie Komisji albo od razu głosowanie
- ustawa budżetowa jest przyjmowana zwykłą większością głosów

Etap prezydencki

- Prezydent ma 7 dnia na podpisanie ustawy
- nie może jej zawetować
- ma prawo do odesłania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego
- możliwość przedwczesnego rozwiązania parlamentu – art. 225 Konstytucji

Wykonanie budżetu

- trzeci etap procedury budżetowej
- ogół czynności polegających na gromadzeniu dochodów i przychodów, a następnie ich redystrybuowaniu poprzez dokonywanie wydatków i rozchodów w odpowiednich proporcjach według ich celów i zadań publicznych wskazanych w ustawie budżetowej

Dezagregacja budżetu państwa

- odbywa się w dwóch płaszczyznach:
 - przekazania informacji o przypadających dla dysponentów drugiego lub trzeciego stopnia kwotach dochodów i wydatków,
 - podziału rocznego planu na plany odpowiadające krótszym okresom

Harmonogram realizacji budżetu państwa

- opracowuje Minister Finansów
- obejmuje:
 - prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego,
 - wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego

Dwie funkcje harmonogramu

- **prognoza** realizacji dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku oraz ustalenie wysokości wydatków planowanych do sfinansowania w tych miesiącach
 - nie ma charakteru dyrektywnego
- **kontrola i informacja** – wykonawcy budżetu państwa powinni analizować przebieg jego wykonania na bieżąco i porównywać go ze stanem określonym w harmonogramie

Podmioty uczestniczące w wykonywaniu budżetu

- dwie kategorie podmiotów:
 - wykonawcy pośredni
 - wykonawcy bezpośredni

Wykonawcy pośredni

- organy państwowe sprawujące nadzór lub kontrolę nad wykonaniem budżetu:
 - wykonywaniem budżetu państwa kieruje Rada Ministrów,
 - Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę
 - wykonawcami budżetu są dysponenci środków budżetowych

Wykonawcy bezpośredni

- organy państwowe oraz podlegające im jednostki budżetowe, które same gromadzą dochody na rzecz budżetu i dokonują wydatków z zasobów budżetowych.
 - gromadzeniem zajmują się organy podatkowe
 - większość jednostek zajmuje się wydawaniem zasobów budżetowych ze względu na usługi, jakie świadczą z reguły w sposób nieodpłatny (zadania publiczne)

Zasady gospodarki budżetowej w toku wykonywania budżetu państwa (I)

- Zasada legalności gromadzenia dochodów, zgodnie z którą ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- Zasada terminowej realizacji – polegająca na tym, że pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych przepisami i harmonogramem realizacji budżetu państwa;

Zasady gospodarki budżetowej w toku wykonywania budżetu państwa (II)

- Zasada planowości, zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym;
- Zasada celowości, oszczędności i efektywności wydatkowania - obowiązkiem władz jest dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- Zasada wyboru najkorzystniejszej oferty - normuje reguły zlecenia zadań;
 - zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Zmiany budżetu w toku wykonywania

- Przenoszenie wydatków budżetowych;
- Gospodarowanie rezerwami budżetowymi;

Przenoszenie wydatków budżetowych

- polega na zwiększeniu wydatków budżetowych w określonej podziałce klasyfikacji budżetowej przy jednoczesnym zmniejszeniu o tę samą kwotę wydatków w innej podziałce;
- w konsekwencji ogólna kwota wydatków nie zmienia się, a zmianie ulega jedynie przeznaczenie części tych wydatków

Rezerwa budżetowe

- środki budżetowe, które różni od pozostałych wydatków brak jakiegokolwiek przeznaczenia (rezerwa ogólna) lub konkretnego przeznaczenia (rezerwy celowe).
- przyczyną ich tworzenia jest konieczność uelastycznienia dyrektywnego planu finansowego, jakim jest budżet.

Rezerwa ogólna

- ma charakter ogólny
 - tzn. może być przeznaczana na takie cele, jakie zostaną wybrane przez jej dysponentów w toku roku budżetowego
- ma charakter obligatoryjny
 - ustawa nie dopuszcza żadnych wyjątków umożliwiających zaniechanie jej utworzenia
- przepisy określają maksymalną wielkość rezerwy ogólnej
 - nie może być większa niż 0,2% planowanych wydatków

Rezerwa ogólna wojewody

- ma charakter fakultatywny;
- w częściach budżetu państwa, których dysponentami są poszczególni wojewodowie do wysokości 1% planowanych wydatków, z wyłączeniem dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.
- dysponentem jest wojewoda
 - o podziale zawiadamia Ministra Finansów
 - jedynie funkcja informacyjna

Rezerwy celowe

- mają charakter fakultatywny
- mogą być tworzone:
 - na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowania projektu budżetu;
 - na wydatki, których realizacja jest uwarunkowana zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej lub pozyskaniem środków z innych źródeł.
 - na wydatki wynikające z przepisów odrębnych ustawy
- nie mogą przekraczać 3% wydatków budżetu

Blokowanie planowanych wydatków

- oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków;
- przepisy ustawy o finansach publicznych w sposób wyczerpujący określają:
 - przesłanki uzasadniające zablokowanie wydatków,
 - podmioty upoważnione do podjęcia decyzji o blokowaniu, oraz
 - zakres przedmiotowy upoważnienia do blokowania

Przesłanki blokowania z art. 177 ustawy

- Katalog zamknięty
 - niegospodarność w określonych jednostkach
 - opóźnienia w realizacji zadań
 - nadmiar posiadanych środków
 - naruszenia zasad gospodarki finansowej

Blokowanie określone w art. 179

- ma charakter wyjątkowy
- przesłanką wystąpienie zagrożenia realizacji ustawy budżetowej
- polega na wstrzymaniu przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu państwa lub okresowy albo obowiązujący do końca roku oraz zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków.
 - przepis ten nie dotyczy subwencji ogólnej dla j.s.t.

Wydatki niewygasające

- niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego
- Rada Ministrów nie później niż do dnia 15 grudnia roku budżetowego może ustalić – w drodze rozporządzenia – po uzyskaniu w tej sprawie opinii sejmowej komisji finansów publicznych, wykaz oraz plan finansowy wydatków, do których nie stosuje się zasady roczności, a w konsekwencji, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (art. 181 ust. 2).
 - ostateczny termin ich wydatkowania nie może być dłuższy niż do 31 marca następnego roku budżetowego.

Bankowa obsługa budżetu państwa

- prowadzone następujące rachunki bankowe (art. 196):
 - centralny rachunek bieżący budżetu państwa,
 - rachunki bieżące:
 - państwowych jednostek budżetowych, z wyodrębnieniem rachunków dochodów i wydatków,
 - urzędów obsługujących organy podatkowe, dla gromadzenia dochodów budżetu państwa, z wyodrębnieniem rachunków dla niektórych rodzajów dochodów,
 - państwowych funduszy celowych, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej,
 - państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę za granicą,
 - rachunki pomocnicze.

Kontrola wykonania budżetu państwa

- wykonywana przez Sejm
- absolutorium udzielane jest *in pleno*, a nie poszczególnym członkom organu kolegialnego
- odmowa udzielenia absolutorium Radzie Ministrów nie pociąga za sobą sankcji w postaci automatycznej dymisji rządu