



System budżetowy  
we Francji, w Niemczech  
i w Polsce  
- wybrane zagadnienia

Lipiec 1996

Joanna Marczakowska-Procza

**Raport**

**Nr 91**

Niniejsze opracowanie przedstawia opis i analizę prawno-instytucjonalnych rozwiązań, związanych z przygotowywaniem budżetu, obowiązujących w Republice Federalnej Niemiec, Francji i Polsce. Doświadczenia pierwszych wymienionych krajów w zakresie prac związanych z przygotowywaniem budżetu państwa mogą stanowić bogate źródło informacji dla organów zajmujących się tym zagadnieniem w Polsce.

## 1. Podstawy prawne systemu budżetowego

### 1.1 Prawne uwarunkowania francuskiego systemu budżetowego

We Francji władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament, czyli Zgromadzenie Narodowe i Senat. Parlament Francji pracuje systemem sesyjnym. Art. 28 Konstytucji z 1958 roku przewiduje dwie sesje zwyczajne, na których zbierają się izby; sesja jesienna rozpoczyna się 2 października i trwa 80 dni, natomiast sesja wiosenna rozpoczyna się 2 kwietnia i trwa nie dłużej niż 90 dni. Ustalony jest także minimalny zakres spraw rozpatrywanych na sesjach. I tak w sesji jesiennej powinno dojść do uchwalenia budżetu państwa na rok przyszły, natomiast przedmiotem prac w sesji wiosennej jest rozpatrzenie rządowego programu prac legislacyjnych.

Oprócz sesji zwyczajnych Konstytucja Francji przewiduje sesje nadzwyczajne, o zwołanie których może wnioskować Premier lub większość członków Zgromadzenia Narodowego.

Dla obrad Zgromadzenia Narodowego i ustalenia porządku dziennego nie jest wymagane kworum. Głosowania są prawomocne bez względu na liczbę obecnych deputowanych. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy przed głosowaniem do Prezydium Zgromadzenia wpłynie wniosek od jednego z klubów o stwierdzenie kworum, które stanowi bezwzględna większość członków Zgromadzenia, liczona od miejsc faktycznie obsadzonych.

Podstawowym elementem organizacji wewnętrznej izb są ugrupowania parlamentarne deputowanych i senatorów. Parlamentarzystom wolno należeć tylko do jednego ugrupowania.

Ugrupowania polityczne we francuskich izbach parlamentu skupiają członków danej izby należących do tej samej partii politycznej lub reprezentujących określoną orientację polityczną. W Zgromadzeniu Narodowym klub może utworzyć 20 osób, zaś w Senacie 15 osób. Deputowani nie należący do żadnego klubu mogą wstąpić do klubów już istniejących lub pozostać parlamentarzystami niezależnymi. Ugrupowania parlamentarne (kluby) są formą polityczną organizacji izby parlamentarnej, natomiast komisje są instrumentami pracy izby.<sup>1</sup>

Konstytucja Francji przewiduje dwa rodzaje komisji; komisje stałe i specjalne. Poszczególne grupy parlamentarne dysponują liczbą miejsc w komisjach proporcjonalnie do ich liczebności. Miejsca nie obsadzone przez członków grup przeznaczone są dla parlamentarzystów nie należących do żadnego ugrupowania. Można być członkiem tylko jednej komisji.

---

<sup>1</sup> Por. "Biuletyn informacyjny", zeszyt 5, Biuro Studiów Międzynarodowych Kancelarii Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 22 i n.

Komisje stałe (może ich być tylko po sześć w każdej izbie) powoływane są na całą kadencję, należą do nich: Komisja Spraw Kulturalnych, Rodzinnych i Społecznych, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych, Komisja Budżetu, Gospodarki i Planu, Komisja Ustaw Konstytucyjnych, Legislacji i Administracji Ogólnej, Komisja do Spraw Produkcji i Wymiany.

Komisje specjalne powoływane są dla rozpatrzenia określonych spraw stanowiących przedmiot zainteresowania izby, po zrealizowaniu zadania są rozwiązywane.<sup>2</sup>

Szefem władzy wykonawczej jest Prezydent, a nie Premier.

Prezydent przewodniczy Radzie Ministrów i zdarza się, że reprezentuje on odmienną opcję polityczną, niż Premier i ministrowie.

Podstawę prawną francuskiego systemu budżetowego stanowi Konstytucja z 1958 r., Ustawa Organiczna nr 59-2 ze stycznia 1959 r. i Regulamin Zgromadzenia Narodowego.

W Konstytucji zawarta jest definicja Ustawy Finansowej, która określa dochody i wydatki państwa zgodnie z postanowieniami Ustawy Organicznej. Ustawa Organiczna jest w pewnym zakresie odpowiednikiem polskiego Prawa Budżetowego, formułuje ona podstawowe zasady prawa budżetowego.<sup>3</sup>

Konstytucja z 1958 r. ogranicza rolę Parlamentu w przygotowywaniu budżetu, która obecnie sprowadza się do poddania uchwalonego przez Radę Ministrów projektu ustawy finansowej ocenie komisji parlamentarnych. Projekt ten rozpatruje Komisja Finansów, Gospodarki i Planu powołana na mocy art. 43 Konstytucji.

Komisja analizuje projekt ustawy finansowej i wybiera sprawozdawców, którzy badają zgłoszone przez poszczególnych ministrów zapotrzebowanie na kredyty, konsultując się w tej sprawie z przedstawicielem Dyrekcji Budżetu.<sup>4</sup> Po zaopiniowaniu przez komisje wniosków kredytowych poszczególnych ministrów sprawozdawca generalny wybierany przez komisję finansów, przedstawia parlamentowi podstawowe problemy budżetowe dotyczące projektu ustawy finansowej.

Prawo inicjatywy ustawodawczej we Francji ma charakter indywidualny i przysługuje Premierowi i członkom Parlamentu, jednak z projektem ustawy finansowej może wystąpić jedynie Rząd.

---

<sup>2</sup> Por. "Biuletyn Informacyjny", *op. cit.*, s. 23 i n.

<sup>3</sup> Por. P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 148.

<sup>4</sup> Dyrekcja Budżetu jest organem odpowiedzialnym za przygotowanie budżetu, podlega pełnomocnemu ministrowi ds. budżetu w Ministerstwie Gospodarki Finansów i Budżetu. Jej podstawowym zadaniem jest przygotowanie budżetu, obserwacja debaty i głosowania w Parlamencie oraz kontrola wykonania budżetu. Dyrekcja ta przygotowuje ustawę finansową oraz załączniki i dokumenty dodatkowe. Już w styczniu przekazuje ona ministrowi finansów notę, w której uwzględnia wyniki wykonania poprzednich budżetów i prognozy związane z koniunkturą, określa prawdopodobne dochody i wydatki na następny rok oraz sposoby ich zrównoważenia.

Rządowe projekty ustaw składane są według uznania w wybranej izbie<sup>5</sup> i nie podlegają kontroli wstępnej. Rząd może je wycofać w każdym czasie, do momentu uchwalenia przez parlament.

Wniesione do prezydium izby projekty i uznane za dopuszczalne wnioski ustawodawcze są rejestrowane, drukowane i rozsyłane członkom izby i kierowane do rozpatrzenia przez komisję, jedną z sześciu stałych lub specjalnie w tym celu powołaną.

Uprawnienia komisji wobec przesłanego tekstu są zróżnicowane. Zgodnie z art. 42 Konstytucji, dyskusja plenarna nad projektem ustawy toczy się nad tekstem przedłożonym przez rząd, komisjom nie przysługuje więc prawo odrzucenia projektu ani jego przeredagowania - mogą jedynie proponować poprawki. Ograniczenia te nie dotyczą wniosku ustawodawczego. Komisje nie mogą opóźniać prac nad przedłożonymi do rozpatrzenia tekstami (tzn. wnioskami i projektami), gdyż zgodnie z orzeczeniem Rady Konstytucyjnej brak sprawozdania komisji nie stanowi przeszkody do wpisania tekstu do porządku dziennego izby.

Tekst wniosku lub projektu umieszczony w porządku dziennym poddany zostaje pierwszemu czytaniu, obejmującemu debatę ogólną (nad zasadami) i szczegółową (nad artykułami). W czasie pierwszego czytania mogą być wnoszone poprawki. Każda poprawka winna być przedstawiona na piśmie, podpisana, zwięźle umotywowana, powielona i rozpowszechniona. Nie wszystkie zgłoszone poprawki są rozpatrywane i głosowane. Zgodnie z art. 44 ust. 2 Konstytucji po otwarciu debaty rząd może się sprzeciwić rozpatrzeniu każdej poprawki, która nie została uprzednio rozpatrzona przez komisję; na wniosek rządu może zostać przeprowadzone tzw. głosowanie nad całością tekstu lub częścią tekstu - z wyłączeniem poprawek, które nie zyskały jego aprobaty (art. ust. 3 Konstytucji). Niedopuszczalne jest też przyjęcie - bez zgody rządu - poprawek do tekstu opracowanego przez komisję mieszaną (art. 45 ust. 3 Konstytucji). Debata kończy się głosowaniem. Ustawy (z wyjątkiem organicznych) są przyjmowane większością głosów obecnych członków izby. Szczególna forma przyjęcia ustawy przewidziana jest w Zgromadzeniu Narodowym wówczas, gdy rząd - w związku z głosowanym tekstem - wystąpi z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Odpowiedzią deputowanych na ten wniosek rządu może być zgłoszenie, zgodnie z wymogami Konstytucji, wniosku o *votum* nieufności. Zgromadzenie Narodowe wypowiada się wtedy w głosowaniu jedynie, co do wniosku o wotum nieufności, a nie odnośnie do projektu ustawy. Jeżeli izba nie złoży i nie przegłosuje wniosku o wotum nieufności, ustawę uznaje się - bez głosowania - za uchwaloną.

---

<sup>5</sup> Wyjątek stanowią ustawy finansowe, które w pierwszej kolejności rozpatrywane są przez Zgromadzenie Narodowe.

Po głosowaniu tekst przesyłany jest do rozpatrzenia przez drugą izbę, której przysługują w pierwszym czytaniu te same uprawnienia, co izbie rozpatrującej go w pierwszej kolejności. Przedmiotem następnych czytań są jedynie kwestie nie uzgodnione przez izby.

Jeżeli izby w pierwszym czytaniu nie uchwaliły (nie odrzuciły) projektu w identycznym brzmieniu, decyduje, co do dalszego trybu postępowania, a tym samym roli Senatu w głosowaniu ustawy, należy do rządu, który może:

- nie podejmować żadnych działań, pozwalając na przekazywanie projektu z jednej izby do drugiej, aż do uzgodnienia stanowisk,
- spowodować powołanie komisji mieszanej<sup>6</sup> po pierwszym lub po dwu czytaniach w każdej z izb,
- po obradach komisji mieszanej wznowić przekazanie projektu z jednej izby do drugiej, albo po ponownym czytaniu w obu izbach, zażądać ostatecznego rozstrzygnięcia od Zgromadzenia Narodowego, przedkładając pod debatę i głosowanie tekst zaproponowany przez komisję mieszaną bądź ostateczny tekst przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe z ewentualnymi poprawkami Senatu.

Do uchwalenia ustawy w dwuizbowym parlamencie francuskim wymagana jest więc zgoda, co najmniej dwu z trzech podmiotów procesu ustawodawczego, przy czym: o ile zgoda między obu izbami lub rządem i izbami, czy też rządem, a Zgromadzeniem Narodowym umożliwia pozytywny wynik procesu ustawodawczego (uchwalenie ustawy), to porozumienie między rządem, a Senatem może być wykorzystane wyłącznie do zablokowania inicjatywy ustawodawczej Zgromadzenia Narodowego.<sup>7</sup>

Opracowanie projektu budżetu państwa należy do rządu. Projekt budżetu przesyłany jest do Zgromadzenia Narodowego. Debata w tej izbie nie może trwać dłużej niż 40 dni, liczonych od złożenia projektu. Po upływie tego czasu projekt przesyłany jest do Senatu, gdzie prace trwają do 15 dni. Łączny czas debaty budżetowej nie może przekroczyć 70 dni, a tryb prac toczy się wg zasad przewidzianych dla uchwalania ustaw zwykłych.

Jeżeli, w tym terminie postępowanie w Parlamencie nie zostanie zakończone, postanowienia projektu mogą wejść w życie w drodze ordonansu.<sup>8</sup>

Jeżeli projekt budżetu państwa nie zostanie izbie w stosownym czasie przedłożony, tak aby mógł on zostać promulgowany przed rozpoczęciem roku budżetowego,

<sup>6</sup> W skład komisji mieszanej wchodzi 7 senatorów i 7 deputowanych oraz taka sama liczba ich zastępców.

<sup>7</sup> Por. E. Gudlewicz, *Parlament Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 30 i n.

<sup>8</sup> Por. Art. 92 Konstytucji, który upoważnia rząd do jednorazowego, w okresie 4 miesięcy, wydawania ordonansów (dekretów) z mocą ustawy organicznej i zwykłej, niezbędnych do wprowadzenia w życie instytucji Republiki i funkcjonowania władz publicznych.

Rząd zwraca się do Parlamentu z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do prowadzenia polityki finansowej państwa według zasad przyjętych w poprzednim roku.

Mając świadomość, że najważniejsze kwestie dotyczące przede wszystkim sposobu prac w Parlamencie Francji nad projektem budżetu przedkładanym przez rząd, nie zostały w tym opracowaniu wystarczająco przedstawione, w kolejnych opracowaniach związanych z tą tematyką zostanie podjęta próba odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaki jest tryb zgłaszania poprawek i wniosków przez komisje do rządowego projektu budżetu?
- Jak wygląda sposób zgłaszania i rozpisywania wniosków?
- Jak wyglądają techniczne i organizacyjne rozwiązania przy pracach parlamentu nad projektem budżetu?

### 1.1.1. Tryb opracowania budżetu

We Francji instytucjami przygotowującymi budżet są: Minister Gospodarki i Finansów, Minister Budżetu reprezentujący departament budżetu w Ministerstwie Gospodarki i Finansów, ministrowie poszczególnych resortów, Premier, który sprawuje polityczną kontrolę nad przygotowaniem budżetu państwa oraz Rada Ministrów i Prezydent, którzy uchwalają ostateczny projekt ustawy finansowej.

Techniczną stroną przygotowania budżetu zajmuje się, tzw. Dyrekcja Budżetu, która stanowi niezależną strukturę odrębną od resortowej.

Prace nad projektem budżetu państwa we Francji rozpoczynają się na rok przed kolejnym rokiem budżetowym.

We francuskim systemie budżetowym występuje wyraźne rozróżnienie między budżetem państwa, a ustawą finansową. Budżet jest planem dochodów i wydatków państwa i stanowi jednocześnie część ustawy finansowej, określającej zmiany podatkowe oraz założenia polityki finansowej państwa. Można w tym miejscu zauważyć, że odpowiednikiem francuskiej ustawy finansowej w Polsce jest ustawa budżetowa i tzw. ustawy okołobudżetowe.

**Pierwszy** etap prac, to przedstawienie prognozy makroekonomicznej, powstałej na podstawie analizy wykonania budżetu w roku poprzednim z uwzględnieniem przewidywanych zmian w polityce rządu. Na dziesięć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego Premier otrzymuje, tzw. budżet kierunkowy.<sup>9</sup> Określony jest w nim górny poziom wydatków, wielkość ewentualnych oszczędności oraz wysokość deficytu budżetowego.

---

<sup>9</sup>. Budżet kierunkowy stanowi ekstrapolację budżetu roku poprzedniego z uwzględnieniem zmian w polityce rządu dokonanych w czasie jego realizacji.

Dyrekcja Budżetu, na podstawie budżetu kierunkowego i założeń polityki finansowej, określa zasady opracowania projektów budżetu przez poszczególnych ministrów. Jest to dokument podpisywany przez Premiera, zawierający następujące informacje:

- ogólne dane o sytuacji gospodarczej,
- wielkości wskaźników w projektowanym budżecie,
- szczegółowe zalecenia dla resortów, dotyczące kategorii wydatków, polityki kadrowej.

Wyżej wymieniony dokument dociera do resortów do dnia 15 kwietnia roku poprzedzającego kolejny rok budżetowy.

Procedura budżetowa wchodzi w etap **drugi**, w którym poszczególni ministrowie rozpoczynają prace nad swoimi budżetami, proces ten trwa około trzech miesięcy. Następnie Dyrekcja Budżetu dyskutuje z poszczególnymi ministrami treść opracowanych przez nich projektów. Na tym etapie możliwe są jeszcze zmiany w projektach, w granicach określonych w limitach wydatków. Od dnia 15 lipca pułap wydatków, ma charakter wiążący. W sytuacji zaistnienia dużych rozbieżności istnieje jeszcze możliwość odwołania się do Premiera.

W sierpniu Premier podejmuje decyzję o wysokości dochodów budżetu, co oznacza określenie polityki fiskalnej oraz określenie wysokości deficytu budżetowego.

Po ustaleniu strony dochodowej budżetu następuje etap **trzeci** procedury, w którym Dyrekcja Budżetu opracowuje ostateczną wersję projektu ustawy finansowej. Przygotowany projekt zostaje przedstawiony Radzie Stanu,<sup>10</sup> która sprawdza go pod względem formalno-prawnym. Do końca września Rada Ministrów przyjmuje projekt ustawy finansowej.

Projekt zostaje przedstawiony Parlamentowi zawsze w pierwszy wtorek października.

Jeśli Parlament w ciągu siedemdziesięciu dni nie uchwali ustawy finansowej, rząd może ją wprowadzić w życie na mocy dekretu (art. 47 Konstytucji).<sup>11</sup>

Podstawą budowy budżetu we Francji jest średnioterminowy obecnie pięcioletni plan narodowy, uchwalany przez Parlament. Jest to plan ekonomiczny określający głównie politykę inwestycyjną państwa, czyli przewidywane inwestycje publiczne i ustalenie preferencji dla inwestorów prywatnych. Są to zagadnienia niezwykle istotne dla konstrukcji przyszłych budżetów państwa.

---

<sup>10</sup> Rada Stanu jest pomocniczym organem Parlamentu w dziedzinie kontroli, o charakterze administracyjno-sądowym. Rada Stanu nie jest organem rozstrzygającym *meritum* sprawy np. dotyczącej wydatków i dochodów, a jedynie czuwa nad prawidłowością stosowania norm prawnych. Jest instytucją odwoławczą w stosunku do Najwyższej Izby Obrachunkowej.

<sup>11</sup> Por. P. M. Gaudemet, *Finanse...*, *op. cit.*, s. 211 i n.

Podstawą dla prac nad budżetem na dany rok jest budżet dwa lata wcześniej, ponieważ są znane wszystkie wyniki jego wykonania.

Ponieważ Francja należy do Unii Europejskiej, jej budżet musi być skoordynowany z planami Wspólnoty. Traktatowe porozumienia z UE wymuszają odpowiednie kształtowanie polityki finansowej, np. dopuszczalną wysokość deficytu budżetowego.<sup>12</sup> We Francji nie ma konstytucyjnego ograniczenia wysokości deficytu budżetowego, ani zadłużenia państwa.

## 1.2. Podstawy prawne niemieckiego systemu budżetowego

W Republice Federalnej Niemiec istnieje trzyszczeblowy system władzy, na który składają się, federacja, kraje związkowe i samorządy lokalne. Parlament federalny składa się z dwóch izb, izba niższa - Bundestag, w której zasiadają członkowie wyłonieni z wyborów powszechnych i izba wyższa - Bundesrat, w której zasiadają przedstawiciele krajów związkowych wyłanianiani z rządów krajowych.<sup>13</sup>

Władzę ustawodawczą w Niemczech sprawują łącznie Parlament Związkowy (Bundestag) i Rada Związkowa (Bundesrat). Inicjatywę ustawodawczą w Republice Federalnej Niemiec mają rząd, Rada Związkowa oraz deputowani do Parlamentu Związkowego.

Inicjatywy legislacyjne rządu i Rady Związkowej są powiązane ze sobą w ten sposób, że rządowe projekty ustaw rozpatrywane są wstępnie przez Radę Związkową, a projekty Rady są opiniowane przez rząd. W pierwszej kolejności projekt rządowy kierowany jest do Bundesratu, gdzie w ciągu sześciu tygodni jest on analizowany. Następnie łącznie z opinią Bundesratu oraz stanowiskiem rządu wobec tej opinii projekt kierowany jest do przewodniczącego Bundestagu. Jeśli chodzi o rządowy projekt ustawy budżetowej jest on przesyłany jednocześnie do Bundestagu i Bundesratu.

Projekty ustaw inicjowanych przez Bundesrat są przedstawiane w pierwszej kolejności rządowi i po sformułowaniu przez rząd swojego wniosku (w okresie około trzech miesięcy) są przesyłane do Bundestagu.

Inicjatywy poselskie są wnoszone bezpośrednio do przewodniczącego Bundestagu przez frakcję parlamentarną<sup>14</sup> lub co najmniej przez taką liczbę posłów, która

---

<sup>12</sup> Na konferencji w Maastricht (grudzień 1991 r.), ustalono, że w celu uporządkowania finansów publicznych, deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3%, a zadłużenie publiczne 60% PKB. Obecnie odbywa się konferencja korygująca postanowienia z Maastricht, która może ustalić poszczególne wskaźniki na innym, bardziej restrykcyjnym poziomie.

<sup>13</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1989, s. 23 - art. 50 i 51.

<sup>14</sup> Frakcjami są związki co najmniej pięciu procent członków Parlamentu Federalnego, należących do jednej partii lub do takich partii, które wobec jednakowo ukierunkowanych celów politycznych nie konkurują ze sobą w żadnym z krajów. O utworzeniu frakcji, jej nazwie, nazwiskach przewodniczących, członkach i gościach należy poin-



niezbędna jest do utworzenia frakcji (5% ustawowej liczby posłów). Istnieje możliwość wspólnych międzyfrakcyjnych inicjatyw.

W dotychczasowej praktyce legislacyjnej Bundestagu dominuje inicjatywa ustawodawcza rządu (60 - 70% projektów ustaw), 20 - 30% stanowią projekty wnoszone przez posłów, a pozostałe 10% od Rady Związkowej.

Rozpatrywanie projektów ustaw w Parlamencie odbywa się w trzech czytaniach, przedzielonych pracami w komisjach parlamentarnych, w których koncentruje się merytoryczna praca. Rodzaj i liczbę komisji ustala parlament na początku każdej kadencji. Komisje dzielą się na stałe, nadzwyczajne, dochodzeniowo-śledcze i ankietowe.

Najliczniejszą grupą są komisje stałe, wybierane na całą kadencję i oparte na specjalizacji zadań. Tylko cztery komisje stałe, tj. Komisja Regulaminowo-Mandatowa, Komisja Petycji, Komisja Prawna i Komisja Budżetowa, mają charakter nieresortowy. Do rozpatrywania swych zadań komisje stałe mogą powoływać podkomisje, dysponują ponadto prawem żądania informacji i obecności członków rządu.

W celu rozpatrywania spraw wycinkowych powoływane są komisje nadzwyczajne, komisje ankietowe<sup>15</sup> oraz komisje śledcze. Ich powołanie może nastąpić jedynie na wniosek 1/4 ogółu posłów.

Podczas pierwszego czytania przedstawiane są wypowiedzi uzasadniające celowość przedkładanego projektu. Następnie projekt trafia pod obrady odpowiedniej komisji ewentualnie do kilku komisji. W komisji projekt analizowany jest pod względem merytorycznym. Wypracowane przez komisję zmiany przedkładane są pod obrady plenum Parlamentu - już z naniesionymi zmianami redakcyjnymi.

W czasie drugiego czytania poszczególne punkty projektu są oddzielnie głosowane. Każdy deputowany może wnosić propozycję zmian. Poprawki do projektów ustaw<sup>16</sup> w drugim czytaniu mogą być wnoszone dopóki nie jest jeszcze zamknięta dyskusja nad sprawą, do której się one odnoszą. Wnioski muszą być podpisane przez co najmniej jednego członka Parlamentu Federalnego i mogą być zaopatrzone w krótkie uzasadnienia.

---

formować pisemnie Przewodniczącego, stojącego na czele Parlamentu. Przewodniczący reprezentuje Parlament Federalny i załatwia jego sprawy. Stoi na straży godności i praw Parlamentu Federalnego, wspiera jego pracę, kieruje jego obradami sprawiedliwie i bezstronnie oraz zapewnia porządek w izbie. Ma on głos doradczy we wszystkich komisjach (§ 7 ust. 1 Regulaminu Niemieckiego Parlamentu Federalnego).

Przewodniczący jest najwyższą władzą zwierzchnią dla urzędników Parlamentu Federalnego. Na czele Parlamentu stoi Przewodniczący, Prezydium i Konwent Seniorów, Prezydium stanowią Przewodniczący i zastępcy Przewodniczącego.

<sup>15</sup> Por. Regulamin Niemieckiego Parlamentu Federalnego – § 56, w celu przygotowania decyzji w obszernych i istotnych kompleksach spraw Parlament Federalny może utworzyć komisję ankietową. Komisja ankietowa przedkłada swoje sprawozdanie na tyle wcześniej, aby przed końcem kadencji mogła odbyć się w Parlamencie Federalnym debata na ten temat. Jeżeli sprawozdanie ostateczne nie może być złożone, to należy przedstawić sprawozdanie częściowe, na podstawie którego Parlament Federalny decyduje o kontynuowaniu prac przez komisję ankietową lub o ich przerwaniu.

<sup>16</sup> Por. Regulamin Niemieckiego Parlamentu ..., *op. cit.*, § 82 pkt. 1 i 2.

Jeżeli w drugim czytaniu uchwalono poprawki, to Prezydent poleca je zestawić. Gdy podczas drugiego czytania odrzucone zostały wszystkie części projektu ustawy, to tym samym odrzucone jest przedłożenie i każde następne czytanie staje się zbędne.

W trzecim czytaniu następuje uchwalenie ustawy.<sup>17</sup> Ustawy uchwalane są zwykłą większością głosów posłów biorących udział w posiedzeniu. Istnieje jednak możliwość zgłoszenia wniosków w sprawie poprawek także w trzecim czytaniu.<sup>18</sup> Wnioski w sprawie poprawek do projektu ustaw muszą być podpisane przez frakcję lub 5% członków Parlamentu Federalnego i mogą być zaopatrzone w krótkie uzasadnienie. Mogą one jednak odnosić się jedynie do tych przepisów, do których w drugim czytaniu uchwalono poprawki. Debata szczegółowa ogranicza się tylko do tych przepisów.

Punktem wyjścia dla obecnie funkcjonującego systemu budżetowego Niemiec była reforma finansowa przeprowadzona w 1969 r., kiedy to opracowano tzw. ustawę o ustroju finansów RFN (Finanzverfassungsgesetz) oraz ustawę o prawie budżetowym (Haushaltsgesetz) i ordynację budżetową (Haushaltsgrundsatzgesetz).

Podstawę dla budowy budżetu stanowi tzw. Ustawa Zasadnicza (konstytucja), która przewiduje istnienie pięcioletniego planu finansowego państwa. Określa on prognozy dochodów i wydatków, kształt polityki finansowej, rządowe projekty inwestycyjne. Plan ten jest każdego roku aktualizowany w trakcie prac nad projektem budżetu, co gwarantuje koordynację obydwu dokumentów. Plan finansowy jest corocznie przedmiotem debaty parlamentarnej.

Ustawa Zasadnicza określa też zakres kompetencji Parlamentu względem projektu ustawy budżetowej, dotyczy to m.in. tego, że:

- w systemie niemieckim tylko rząd ma inicjatywę ustawodawczą w zakresie projektu budżetu, razem z projektem budżetu przedkładany jest wieloletni plan finansowy oraz informacja Ministra Finansów o stanie i przewidywanym rozwoju gospodarki finansowej, w związku z rozwojem ogólnej sytuacji gospodarczej,

- Parlament może wprowadzić zgłaszać poprawki do rządowego projektu budżetu, ale np. poprawki zwiększające wydatki wymagają zgody rządu. Rząd może zażądać ponownego głosowania poprawki, w ciągu 4 tygodni od uchwalenia jej przez Parlament.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Nie dotyczy to zmian w Ustawie Zasadniczej, co wymaga zgody 2/3 ustawowej liczby posłów.

<sup>18</sup> Por. Regulamin Niemieckiego Parlamentu ..., *op. cit.*, § 85 pkt 1 i 2.

<sup>19</sup> Ustawa Zasadnicza Art. 112 i Art. 113 mówi, że przekroczenie budżetu i pozaplanowe wydatki wymagają zgody Federalnego Ministra Finansów. Może ona być udzielona jedynie w przypadku nieprzewidzianej i nieodpartej potrzeby. Uchwały Parlamentu Federalnego i Rady Federalnej, które podwyższają wydatki budżetowe zaproponowane przez Rząd Federalny, albo które zawierają w sobie nowe wydatki lub, które spowodują wydatki w przyszłości, wymagają zgody Rządu Federalnego. Identyczna sytuacja ma miejsce w przypadku ewentualnego zmniejszenia wpływów do budżetu. Rząd Federalny może w ciągu czterech tygodni od uchwalenia przez Parlament Federalny ustawy, zażądać, by Parlament Federalny podjął stosowną uchwałę.

Projekt budżetu, jak już było wcześniej powiedziane, jest równolegle kierowany do obydwu izb Parlamentu. Projekt budżetu poddawany jest pierwszemu czytaniu, a następnie kierowany jest do Komisji Budżetowej. W systemie niemieckim nie ma wymogu kierowania projektu do rozpatrzenia przez inne komisje parlamentu, ale w praktyce projekty dotyczące poszczególnych części budżetu trafiają do zainteresowanych komisji. Komisje te przekazują swoje opinie na temat tych części do Komisji Budżetowej. Drugie czytanie odbywa się po upływie 6 tygodni od przekazania projektu do Komisji Budżetowej, chyba że stanowisko Bundesratu, co do terminu będzie inaczej sformułowane.

Drugie i trzecie czytanie przebiega według procedury przewidzianej dla innych ustaw, które zostało omówione powyżej.

Należy zaznaczyć, że swoboda oddziaływania Parlamentu na rządowy projekt budżetu jest w Niemczech ograniczona. Zakłada się, że organ przedstawicielski może wprowadzać do projektu tylko takie korekty, które nie doprowadzą do całkowitej zmiany jego politycznej koncepcji. I tak, w zakresie przychodów i wydatków Parlament ogranicza się jedynie do ingerowania w strukturę przychodów z gospodarki majątkiem państwowym oraz z gospodarki kredytowej. W zakresie wydatków ograniczenia te są jeszcze bardziej restrykcyjne.<sup>20</sup>

Ewentualne odrzucenie przez Parlament ustawy budżetowej nie powoduje (zgodnie z Ustawą Zasadniczą) żadnych prawnych następstw dla dalszego funkcjonowania rządu. Art. 111 Ustawy Zasadniczej, przewiduje w takiej sytuacji, że do chwili wejścia budżetu w życie Rząd Związkowy uprawniony jest do czynienia wszystkich wydatków koniecznych, istnieje możliwość zaciągnięcia przez rząd kredytu do wysokości 1/4 globalnej sumy budżetu roku ubiegłego. W systemie niemieckim nie ma instytucji prowizorium budżetowego.

W Niemczech instytucjami przygotowującymi projekt budżetu są: Federalny Minister Finansów, Minister Gospodarki, przedstawiciele landów i samorządów lokalnych, Rada Planowania Finansowego, Rada Polityki Ekonomicznej i Kanclerz (premier).

Techniczne prace nad projektem budżetu w Ministerstwie Finansów prowadzone są przez:

- Departament Budżetu - w zakresie wydatków,
- Departament Podatków i Polityki Finansowej - w zakresie dochodów.

---

<sup>20</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 23 i n.

### 1.2.1. Tryb opracowywania budżetu

Prace nad projektem budżetu rozpoczynają się 13 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego. Etap **pierwszy** procedury polega na przygotowaniu prognozy makroekonomicznej, którą przygotowują Minister Finansów, Minister Gospodarki, przedstawiciele poszczególnych landów i samorządów lokalnych, instytutów naukowych oraz banku centralnego - Bundesbanku.

W etapie **drugim** procedury, Ministerstwo Finansów przekazuje do resortów instrukcje, dotyczące przygotowania przez nie swoich projektów budżetów oraz zaktualizowane założenia planu finansowego. Ministrowie poszczególnych resortów mają 2,5 miesiąca na przedstawienie propozycji swoich budżetów. Propozycja projektu budżetu przedstawiona przez resort nie może wykroczać poza limity określone aktualnym planem finansowym.

Etap **trzeci**, to negocjacje budżetowe rozpoczynające się na 10 miesięcy przed rokiem budżetowym. Urzędnicy poszczególnych resortów dyskutują swój projekt budżetu z przedstawicielem Departamentu Budżetu odpowiedzialnym za dany resort.

W tej fazie Minister Finansów może poprosić rząd o podjęcie zasadniczych decyzji, związanych z przygotowywanym projektem. Dotyczy to m.in. określenia globalnych dochodów i wydatków czy wielkości deficytu budżetowego. W praktyce niemieckiej jest jednak tak, że tego typu decyzje Minister Finansów podejmuje samodzielnie.

Po zakończeniu etapu negocjacji procedura wchodzi w etap **czwarty**, związany z przygotowaniem ostatecznego projektu budżetu. Projekt ten, łącznie z projektem planu finansowego, przedstawiany jest do zatwierdzenia rządowi. Prace rządu nad projektem muszą być zakończone na pięć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego. Zatwierdzony przez Rząd Federalny projekt budżetu i planu finansowego, który uprzednio przygotował Minister Finansów, przedstawiany jest Parlamentowi.

Kanclerz federalny przekazuje projekt budżetu do parlamentu. Procedura wchodzi w etap **piąty**, czyli prace nad budżetem w Parlamencie. Organem zajmującym się projektem budżetu w Bundestagu jest Komisja Budżetowa, która ma stosunkowo niewielkie możliwości proponowania zmian w tym projekcie.

W sytuacji, braku zgodności, co do jakiejś pozycji finansowej w planie, między organami Bundestagu,<sup>21</sup> a Rządem Federalnym, trwają dyskusje tak długo, aż zosta-

---

<sup>21</sup> Na czele Parlamentu niemieckiego stoi Przewodniczący, którego zastępcą jest Dyrektor Generalny. Struktura organizacyjna służb administracji Bundestagu jest bardzo rozbudowana. Głównymi organami parlamentu są jednak komisje pełniące funkcję pomocniczą. Są dwa rodzaje komisji, komisje resortowe odpowiadające poszczególnym ministerstwom i komisje stałe do których należą: Komisja Regulaminowo-Mandatowa, Komisja Petycji, Komisja Prawna i Komisja Budżetowa. W administracji Bundestagu działa szereg zespołów badawczych, wśród

nie osiągnięte porozumienie. Gdyby jednak taki *consensus* nie był możliwy, Bundestag może przeprowadzić swoje zmiany bez zgody Rządu Federalnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że tego typu zjawiska należą do rzadkości.

Przed głosowaniem, na posiedzeniu plenarnym posłowie otrzymują dokument bardzo szczegółowy, jednak podstawą prac jest skrót tej ustawy, stanowiący kompendium informacji, którym posługuje się także poseł sprawozdawca. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na początku września roku bieżącego. W dalszej kolejności projekt trafia do Komisji Budżetowej, która ma około pięciu tygodni czasu na prace nad projektem.

W wyniku prac nad projektem budżetu w Parlamencie, o czym była mowa wcześniej, w końcu listopada uchwalana jest ustawa budżetowa na rok następny.

### 1.3. Podstawy prawne polskiego systemu budżetowego

W Polsce budżet podobnie jak w omawianych powyżej krajach uchwalany jest ustawą. Wyraża on cele gospodarcze i finansowe rządu, co wyraźnie zostało określone w ustawie Prawo Budżetowe.

Podstawę prawną polskiego systemu budżetowego stanowią: Konstytucja<sup>22</sup>, Prawo Budżetowe i inne ustawy<sup>23</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów.<sup>24</sup>

W Małej Konstytucji zawarte są podstawowe zasady określające sposób uchwalania i wykonania budżetu. Dotyczą one m.in. podziału kompetencyjnego poszczególnych organów władzy, w tym procesie:

- Rada Ministrów przygotowuje projekt ustawy budżetowej i przedstawia go Parlamentowi w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego.<sup>25</sup>

- W sytuacji szczególnej, gdy nie możliwe jest uchwalenie ustawy budżetowej, rząd gospodaruje finansami państwa w oparciu o instytucję prowizorium budżetowego. Prowizorium budżetowe traci moc obowiązywania w momencie uchwalenia ustawy budżetowej.

---

nich - zespół badawczy nr. IV - zespół budżetu i finansów, podatków i kredytów aktywnie współpracuje z Komisją Budżetową przy pracach związanych z budżetem.

<sup>22</sup> Ustawa Konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426) cyt. dalej jako Mała Konstytucja.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, tekst ujednolicony), ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), ustawy powołujące fundusze celowe oraz ustawy podatkowe.

<sup>24</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów dotyczą m.in. zasad prowadzenia rachunkowości budżetowej, zasad gospodarki pozabudżetowej głównie trybu rozliczeń z budżetem dla poszczególnych jednostek, zasad i trybu wykonywania budżetu państwa itd.

<sup>25</sup> Mała Konstytucja, art. 52 ust. 2 pkt 5.

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa do dnia 30 czerwca roku następnego po upływie roku budżetowego.<sup>26</sup>

- Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania założeń polityki społeczno-gospodarczej i wykonania budżetu, która wykorzystywana jest przez Sejm przy ocenie wykonania ustawy budżetowej.

- Sejm dokonuje oceny wykonania ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania i podejmuje uchwałę w przedmiocie absolutorium. Nieotrzymanie absolutorium obliguje Radę Ministrów do podania się do dymisji.<sup>27</sup>

- W Polsce podobnie jak w omawianych powyżej krajach rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym.

- Ponadto zniesiono szczególny tryb uchwalania budżetu państwa (Senat - Sejm - Senat).

Do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji Senat miał możliwość wstępnego opiniowania projektu ustawy budżetowej. W pierwszej kolejności projekt budżetu był analizowany przez branżowe komisje senackie. Następnie Senacka Komisja Gospodarki Narodowej formułowała projekt senackiego stanowiska wobec projektu budżetu. Projekt ten był przekazywany Sejmowi, gdzie nad projektem w pierwszej kolejności pracowały komisje branżowe oraz wiodąca Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów. Po uchwaleniu ustawy budżetowej przekazywana ona była ponownie do Senatu, gdzie prace przebiegały tak samo jak w stosunku do projektu budżetu. Senat podczas plenarnego posiedzenia przyjmował ustawę budżetową bez poprawek, ewentualnie odsyłał ją do Sejmu z propozycjami zmian.

Obecnie przedmiotem obrad Senatu jest ustawa budżetowa uchwalona przez Sejm, którą Marszałek Sejmu przekazuje do Senatu. Senat może podjąć uchwałę o przyjęciu lub wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm w ciągu 20 dni od przekazania jej Senatowi.<sup>28</sup>

W sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym Rada Ministrów może prowadzić gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy (Mała Konstytucja art. 21. pkt 3). Gdyby ustawa budżetowa nie była uchwalona w ciągu trzech miesięcy od złożenia jej projektu w Sejmie, Prezydent ma prawo rozwiązać Sejm.

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz. U. z 1995, Nr 27, poz. 141, tekst ujednolicony, cyt. dalej jako Prawo budżetowe, por. rozdział 7. art 54.

<sup>27</sup> Por. Mała Konstytucja..., *op. cit.*, art. 22 pkt 2.

<sup>28</sup> Por. Mała Konstytucja..., *op. cit.*, art. 21 pkt 2.

Drugim aktem prawnym, mającym zasadnicze znaczenie dla prac nad projektem budżetu ma ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo Budżetowe.<sup>29</sup>

Według wymienionej ustawy projekt budżetu powinien być oparty o uchwalone przez Sejm założenia polityki społeczno-gospodarczej. Natomiast projekt założeń polityki społeczno-gospodarczej opracowuje Minister-Kierownik Centralnego Urzędu Planowania wspólnie z Ministrem Finansów i zainteresowanymi ministrami. Projekt ustawy budżetowej opracowuje Minister Finansów. Obydwa wymienione projekty podlegają uchwaleniu przez Radę Ministrów.

Prawo Budżetowe określa podstawowe zasady gromadzenia i podziału środków na realizację zadań budżetu państwa i budżetów gmin, czyli szczegółowe wymagania, co do kształtu projektu ustawy budżetowej. Zasadnicze znaczenie dla procedury budżetowej ma wymóg przedstawienia wydatków w podziale na części budżetowe, oczywiście w obrębie każdej części obowiązuje zestawienie wydatków w przekroju działów klasyfikacji budżetowej. Projekt ustawy budżetowej musi określać wysokość deficytu budżetowego oraz źródła jego finansowania, a także przeznaczenie ewentualnej nadwyżki.

Ustawa Prawo Budżetowe składa się z 9 rozdziałów: Przepisy ogólne, zasady gospodarki finansowej, zasady finansowania inwestycji, opracowanie i uchwalanie budżetu państwa, opracowywanie i uchwalanie budżetów gmin, wykonanie budżetu, kontrola wykonania budżetu, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej i przepisy przejściowe. Jak wynika z tej konstrukcji ustawa rozstrzyga wszystkie podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem finansów publicznych państwa. W każdym rozdziale znajduje się komplet informacji dotyczących przedmiotu rozważań w nim zawartych.

Mimo, że ustawa Prawo Budżetowe jest bardzo rozbudowana, reguluje jednak tylko podstawowe kwestie związane z konstruowaniem i realizacją budżetu, dlatego istotne znaczenie mają przepisy wykonawcze, stanowiące kompendium uzupełniające Prawa Budżetowego.

Przepisy wykonawcze w formie szeregu aktów prawnych określają reguły funkcjonowania całego systemu budżetowego. Dotyczą podstawowych zagadnień związanych z budżetem, tj. klasyfikacji budżetowej,<sup>30</sup> gospodarki finansowej zakładów budżetowych,<sup>31</sup> gospodarstw pomocniczych<sup>32</sup> itd.

---

<sup>29</sup> Por. Prawo Budżetowe (Dz. U. z 1995 r., Nr 27, poz. 141).

<sup>30</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 19 marca 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. z 1996 r. Nr 37, poz. 162).

<sup>31</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 42, poz. 183).

<sup>32</sup> Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dn. 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 42, poz. 185).

Sposób opracowania projektów poszczególnych części budżetu przez ich dysponentów określa Zarządzenie nr 42 Ministra Finansów z dnia 4 września 1991 roku w sprawie zasad i trybu opracowania budżetu państwa (niepublikowane), będące aktem wykonawczym do ustawy Prawo Budżetowe.<sup>33</sup> Określa ono m.in.:

- terminy niektórych prac związanych z przygotowaniem projektu budżetu państwa,
- ministrów koordynujących prace nad projektem budżetu w zakresie poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej.

Kolejnymi aktami prawnymi stanowiącymi podstawę funkcjonowania systemu budżetowego w Polsce jest zbiór ustaw samorządowych, a także ustawy powołujące państwowe fundusze celowe.

Ustawa o samorządzie terytorialnym<sup>34</sup> określa odrębność gminy od państwa, co zasadniczo zmienia funkcjonowanie systemu budżetowego państwa, a przede wszystkim gmin.

Dokument ten reguluje m.in.: wykaz dochodów, warunki zaciągania pożyczek, subwencje dla gmin.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>35</sup> ma za zadanie kontrolę działalności finansowej gmin, ponieważ gminy na mocy ustawy o Samorządzie Terytorialnym<sup>36</sup> z 1990 roku zostały wyłączone spod kontroli NIK.

Dla pewnych specjalnych celów finansowo-gospodarczych tworzy się tzw. fundusze celowe. Mają one własną osobowość prawną oraz własne źródło dochodów w postaci podatków celowych albo dotacji ze skarbu państwa.

Ostatnią grupę aktów prawnych regulujących polski system budżetowy stanowią akty określające dochody i wydatki budżetu. Ponieważ, system aktów prawnych określający dochody i wydatki jest bardzo obszerny, w niniejszym opracowaniu zostaną wskazane tylko najważniejsze ustawy regulujące tę problematykę.

Dochody budżetu określają wszystkie ustawy związane z systemem podatkowym, tzn. ustawy: o podatku od towarów i usług,<sup>37</sup> o podatku akcyzowym,<sup>38</sup> o podatku dochodowym od osób prawnych,<sup>39</sup> o podatku dochodowym od osób fizycznych,<sup>40</sup>

---

<sup>33</sup> Por. *Metody opracowania budżetu państwa, Rozwiązania polskie a systemy innych państw demokratycznych*, Praca zbiorowa pod redakcją M. Dąbrowskiego, Fundacja F. Eberta, Warszawa 1993, s. 51.

<sup>34</sup> Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

<sup>35</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428.

<sup>36</sup> Por. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

<sup>37</sup> Por. Ustawa z dn. 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50; Nr 28, poz. 127; Nr 129, poz. 599 z późn.zm.).

<sup>38</sup> Patrz jw.

<sup>39</sup> Por. Ustawa z dn. 15 lutego 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86 z późn.zm.).

<sup>40</sup> Por. Ustawa z dn. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 90, poz. 416; Nr 134, poz. 646).



o podatku od nieruchomości,<sup>41</sup> o podatku od środków transportu,<sup>42</sup> oraz o podatkach, z których całość dochodów pozostaje w gminach: podatek od psów, podatek rolny, leśny, od nieruchomości, środków transportu, od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: 15% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy i 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy, z wyjątkiem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, a posiadającej zakład sporządzający bilans, położony na terenie gmin innych, niż gmina, na której terenie ma siedzibę osoba prawna, wówczas dochody (5%), są przekazywane do budżetów tych gmin, na terenie których położone są te zakłady, itd.

Oprócz ustaw podatkowych dochody określają akty prawne regulujące niepodatkowe wpływy do budżetu, tj. cła, wpłaty dywidend od funduszy założycielskich, oprocentowanie kapitału w jednoosobowych spółkach skarbu państwa, wpłaty z tytułu obciążenia zysku NBP. Pozostałe dochody to wpływy z opłat sądowych, konsularnych, grzywnien i innych opłat urzędowych.

Wydatki regulują dwie grupy ustaw. Pierwsza - związana jest z konkretnymi wydatkami budżetu, czyli wynagrodzeniami sfery budżetowej, finansowaniem ZUS i pozostałymi świadczeniami społecznymi, zasiłkami dla bezrobotnych, dopłatami do leków i innymi. Wymienione wydatki pochłaniają blisko 45% wszystkich wydatków budżetu państwa. Drugą grupę stanowią ustawy określające zasady finansowania poszczególnych działów sfery budżetowej, czyli finansowanie oświaty, służby zdrowia, kultury, pomocy społecznej, Komitetu Badań Naukowych, szkolnictwa wyższego, wojska i powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego itd.

Wymienione powyżej ustawy określają rodzaje wydatków budżetowych, a także ogólne zasady organizacji i finansowania poszczególnych działów, jednak żadna, z tych ustaw nie określa rozmiaru wydatków na te cele, ponieważ te są uzależnione od możliwości budżetu.

---

<sup>41</sup> Por. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatku i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.).

<sup>42</sup> Patrz jw.

### 1.3.1. Tryb opracowania budżetu państwa

Prace nad projektem budżetu rozpoczynają się na 6 miesięcy przed początkiem roku budżetowego. Obecny Minister Finansów - Grzegorz Kołodko - zapowiedział, że w przyszłości prace te będą rozpoczynały się znacznie wcześniej, i tak prace nad projektem budżetu na 1997 rok miały rozpocząć się w lutym 1996 r. Poważnym ograniczeniem dla rozpoczęcia wcześniejszych prac nad budżetem w Polsce jest brak odpowiednich danych z wykonania zadań zakończonego roku budżetowego. Kompletnie informacje, z tym związane pojawiają się dopiero w połowie roku.

Zgodnie z Prawem Budżetowym projekt ustawy budżetowej powinien być przedstawiony Sejmowi i Senatowi do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 33 ustawy Prawo Budżetowe).

W Niemczech prace nad budżetem na rok przyszły rozpoczynają się już w lutym roku poprzedniego. We Francji odpowiednio na 13 miesięcy przed rokiem budżetowym.

Według art. 33 Regulaminu Sejmu RP, przedłożony przez rząd projekt budżetu nie może być wycofany przez wnioskodawcę. Jednocześnie należy tu podkreślić, że projekt ustawy budżetowej nie może być rozpatrywany w trybie pilnym (art. 16 Małej Konstytucji).

**Pierwszy** etap prac nad budżetem w Polsce, to przygotowanie prognoz podstawowych wielkości makroekonomicznych, takich jak obroty handlu zagranicznego, kurs walutowy, stopa procentowa, wzrost cen, wielkość PKB, rentowność sfery realnej i prognoza wykonania budżetu w roku bieżącym. W tym samym czasie rząd opracowuje założenia polityki finansowej i gospodarczej państwa na rok przyszły. Etap pierwszy kończy się sformułowaniem wstępnych założeń budżetu państwa. Założenia opracowane w etapie pierwszym, stają się podstawą planowania budżetu na rok przyszły.

W etapie **drugim**, ustala się przede wszystkim wielkość dochodów i rozmiar ewentualnego deficytu budżetowego. Jeżeli brany jest pod uwagę deficyt, opracowuje się prognozę jego finansowania wewnętrznego i zewnętrznego, w tym przez możliwość zadłużenia się rządu w banku centralnym i krajowych bankach komercyjnych i bankach zagranicznych z tytułu zaciągniętych w nich kredytów oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych (bonów skarbowych i obligacji), skupowanych przez sektor bankowy, jak i sprzedaż ich poza bankami.

Po oszacowaniu skali dochodów przechodzi się do planowania wydatków. Ministerstwo Finansów określa tzw. wydatki sztywne, jak dotacje do ZUS, koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego, rozliczenia z bankami, subwencje dla gmin, płace w sferze budżetowej i zasiłki dla bezrobotnych. Następnie dochodzi do podziału wy-

datków na dotacje, wydatki sfery budżetowej nie związane z płacami, wydatki majątkowe oraz rezerwy budżetowe. Jeżeli wystąpi taka sytuacja, że wymienione wydatki są wyższe od planowanych dochodów, cały plan poddawany jest weryfikacji.

Prace pierwszego i drugiego etapu pozwalają na sformułowanie przez Ministerstwo Finansów projektu budżetu, który przedstawiany jest Radzie Ministrów. Trzeba tu zauważyć, że ten projekt jeszcze zasadniczo może różnić się od projektu ustawy, który w późniejszym terminie rząd przedstawia Parlamentowi. Na posiedzeniu Rady Ministrów odbywa się bowiem dyskusja nad ogólnymi proporcjami budżetu - plan wielkości dochodów i wydatków, które mogą być zaakceptowane bez zmian bądź po wprowadzeniu korekt do projektu przedstawionego przez Ministra Finansów.

Jeżeli Rada Ministrów proponuje zmiany, które uniemożliwiają zbilansowanie wydatków i dochodów (przy uwzględnieniu dopuszczalnej wysokości deficytu) to powstaje konieczność opracowania projektów zmian ustawowych, korygujących dochody i wydatki, czyli tzw. ustaw okołobudżetowych. W sytuacji, gdy Rada Ministrów nie proponuje zasadniczych zmian w projekcie przechodzi się do **trzeciego** etapu procedury budżetowej, czyli szczegółowego planu dochodów i wydatków. Na podstawie wytycznych Ministra Finansów, poszczególni ministrowie dokonują podziału kwot ustalonych w projekcie. Wszystkie resorty opracowują dokładne projekty dochodów i wydatków w ramach ustalonych wielkości w projekcie budżetu.

W następnej kolejności Urząd Rady Ministrów, na podstawie planów resortowych, opracowuje projekt budżetu wszystkich województw i przygotowuje zbiorczy budżet wszystkich województw.

Ostatnim ogniwem trzeciego etapu procedury budżetowej jest Ministerstwo Finansów, które przedstawia własny projekt dochodów i wydatków państwa.

W momencie kiedy w Ministerstwie Finansów znajdują się już wszystkie projekty, procedura wchodzi w etap **czwarty**, w którym zestawiony projekt budżetu jest ponownie weryfikowany i uzgadniany z poszczególnymi resortami.<sup>43</sup>

Prace te mają na celu doprowadzenie do zgodności między projektem budżetu i założeniami przyjętymi przez Radę Ministrów. Jest to najdłuższy etap prac proceduralnych, w których jeszcze można skorygować projekty niektórych resortów.

Następnie Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej. Rząd ma obowiązek zatwierdzić projekt ustawy budżetowej w drodze przyjęcia formalnej uchwały. Jest to jeszcze ostatni moment kiedy ministrowie mogą ubiegać się o dodatkowe środki dla swoich resortów. W chwili gdy projekt budżetu

---

<sup>43</sup> Prawo Budżetowe wskazuje 9 części budżetowych, które nie podlegają weryfikacji podczas prac rządowych nad budżetem. Są to: Kancelaria Sejmu i Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy.

znajdzie się w Sejmie obowiązuje dyscyplina rządowa, czyli zgodne poparcie dla przedłożonego projektu.

Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedstawia go Sejmowi i Senatowi w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy. W przypadku gdy Rada Ministrów z ważnych przyczyn nie może przedstawić Sejmowi projektu ustawy budżetowej w terminie do 31 października, jest zobowiązana przedstawić w tym terminie projekt ustawy o prowizorium budżetowym wraz z uzasadnieniem (art. 33 Prawa Budżetowego).

**Piąty** etap procedury budżetowej obejmuje prace nad projektem budżetu państwa w Sejmie i Senacie.

Pierwsze czytanie projektu budżetu przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu (art. 36 pkt 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).<sup>44</sup> Prezydium Sejmu, kieruje projekt budżetu do Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów (art. 58 pkt 1 Regulaminu Sejmu RP), poszczególne części rozpatrują właściwe komisje sejmowe, które swoje wnioski, opinie lub propozycje poprawek wraz z uzasadnieniem przekazują do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów (art. 58 pkt 2. Regulaminu Sejmu RP).

Zadaniem Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów, jest ocena koncepcji całego budżetu i założeń szacunkowych wielkości dochodów i wydatków. Na wniosek komisji Prezydium Sejmu, może zwrócić się do wnioskodawcy o przeprowadzenie zmian w projekcie z uwzględnieniem uwag sformułowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych tych zmian. Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, po rozpatrzeniu przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych projektu ustawy budżetowej, a także wniosków przekazanych przez te komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie łącznie z wnioskiem w sprawie przyjęcia projektu budżetu bez poprawek lub przyjęcia z poprawkami (art. 59 pkt 1 Regulaminu Sejmu RP). Jednocześnie Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów przedkłada Sejmowi informację o nie uwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych. Natomiast zgłoszone Sejmowi przez Senat propozycje określonych zmian w ustawie budżetowej Prezydium Sejmu przekazuje do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie.

Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako

---

<sup>44</sup> Założenia polityki pieniężnej przedstawiane są przez przedstawiciela NBP, natomiast założenia i kierunki prywatyzacji zawarte są w załączniku do ustawy budżetowej

wnioski mniejszości, Należy dodać, że wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki.<sup>45</sup>

Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej obejmuje:

1. przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
2. przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek,

W przypadku zgłoszenia podczas drugiego czytania nowych poprawek. Projekt ustawy budżetowej kieruje się ponownie do Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów. Komisja rozpatruje zgłoszone poprawki w obecności wnioskodawców tych zmian, następnie przedstawia sprawozdanie, w którym wnioskuje przyjęcie lub odrzucenie proponowanych zmian.

Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej obejmuje; głosowanie poprawek i wniosków mniejszości do poszczególnych artykułów, gdzie najpierw głosowane są poprawki, których rozstrzygnięcie determinuje dalsze prace nad projektem ustawy, głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, łącznie ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

Prace nad ustawą budżetową w Sejmie trwają trzy miesiące od daty złożenia projektu budżetu w Sejmie (art. 21 pkt 4 Małej Konstytucji).

Tekst uchwalonej przez Sejm ustawy Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu. W Senacie ustawa budżetowa kierowana jest do Komisji Gospodarki Narodowej i właściwych komisji resortowych do jej zaopiniowania. Prace nad ustawą budżetową w Senacie przebiegają zgodnie z art. 17 i art. 21 pkt 2 Małej Konstytucji w okresie 20 dni od przekazania jej przez Sejm do Senatu.

Uchwała Senatu zawierająca propozycję zmian w przedstawionej przez Sejm ustawie budżetowej kierowana jest do Sejmu. Propozycje zmian Senatu prezydium Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisję, która nad nią pracowała. Na posiedzenie, gdzie mają być dyskutowane poprawki zaproponowane przez Senat, Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów zaprasza senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje senackie zajmujące się ustawą.

Uchwaloną przez Sejm ustawę budżetową na kolejny rok budżetowy Marszałek Sejmu przesyła do Marszałka Senatu i Prezydenta RP.<sup>46</sup>

Prezydent podpisuje ustawę budżetową w ciągu 20 dni, od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Istnieje możliwość, że Prezydent przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Takie wystą-

<sup>45</sup> Por. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej*, tekst ujednolicony na dzień 1 marca 1996 r. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, art. 37, 40 i 56g.

<sup>46</sup> Por. Mała Konstytucja, art. 17 pkt. 1.

pienie wstrzymuje bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy. Jednocześnie Prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją (art. 18 Małej Konstytucji).

### 1.3.2. Sposób prezentacji budżetu

Systematyczny podział dochodów i wydatków budżetowych stosowany w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości, czyli klasyfikacja budżetowa stanowi istotne zagadnienie w zakresie systemu budżetowego państwa. W niniejszym opracowaniu zostanie zasygnalizowany problem klasyfikacji budżetowej w Polsce.

Dochody i wydatki państwa dzieli się na części i klasyfikuje na działy, rozdziały oraz paragrafy.

Części stanowią najważniejszy podmiotowy podział budżetu państwa. Obecnie budżet dzieli się na 59 części (wg. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 marca 1995 r.), obejmujących organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, pozostałe konstytucyjne organy państwa oraz inne jednostki organizacyjne.

Części o charakterze niepodmiotowym, to np. rezerwy ogólne, celowe.<sup>47</sup>

Działy stanowią najważniejszy przedmiotowy podział budżetu państwa, należą do nich m.in.: przemysł, budownictwo, leśnictwo, rolnictwo, transport i gospodarka komunalna.

Rozdziały mają charakter mieszany podmiotowo-przedmiotowy, są to zarówno jednostki gospodarki budżetowej, jak i pozabudżetowej.

Rozdziały spełniają ograniczone funkcje z punktu widzenia jasności i szczegółowości budżetu.

Paragrafy określają źródła dochodów i rodzaje wydatków budżetowych, stanowią więc najważniejszy podział przedmiotowy wydatków i dochodów.

Integralnymi elementami projektu budżetu, bądź ustawy budżetowej są załączniki. Wyodrębnione są one z projektu, bądź ustawy budżetowej jedynie ze względu na technikę legislacyjną. W wielu przypadkach zawartość załącznika umożliwia większą przejrzystość treści projektu budżetu lub ustawy budżetowej, w innych - zbytnia ich szczegółowość może działać z odwrotnym skutkiem.

Obowiązujące obecnie przepisy prawne nie określają liczby ani rodzaju załączników do projektu budżetu, bądź ustawy budżetowej.<sup>48</sup>

Dlatego organy opracowujące projekt budżetu mają dużą dowolność w decydowaniu, co do postanowień, które wprowadzane są do treści załącznika.

<sup>47</sup> Por. *System budżetowy*, Wydawnictwo Ministerstwa Finansów, teksty ujednolicone na dzień 3 listopada 1995 r., Warszawa 1995, ustawa Prawo Budżetowe, rozdz. 1 art. 4 i 6., s. 5 i 6.

<sup>48</sup> Por. T. Augustyniak-Górna, Opinia nr 341/96 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, luty 1996 r., s. 2.

W ostatnich latach liczba załączników do projektu budżetu i ustawy budżetowej znacznie się zwiększyła, co niewątpliwie wynika z wykorzystywania przez rząd istniejących w prawie w tej kwestii przywilejów.

W wyniku tej sytuacji, znacznie, w ostatnich dwóch latach wzrosła objętość ustawy budżetowej, co nie oznacza jednocześnie, że stała się ona bardziej przejrzysta. W ustawie budżetowej na 1996 rok zamieszczono 12 załączników.<sup>49</sup> Załączniki dotyczą konkretnych zagadnień, z reguły ich treść jest przedmiotem przepisów prawa (Prawo Budżetowe Dz. U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 z późn.zm.), które w miarę precyzyjnie określają, jak i co ma być ujęte w ustawie. Jedynie w przypadku załączników nr 4, 5, 7, 12, organy przygotowujące projekt ustawy mają dużą swobodę.

Niektóre załączniki do rządowego projektu budżetu, ustawy budżetowej są formułowane z dużą szczegółowością, znacznie wykraczającą poza przepisy Prawa Budżetowego. Taka praktyka stanowi naruszenie art. 21. ust. 4 Małej Konstytucji.<sup>50</sup>

Stopień szczegółowości rządowego projektu budżetu determinuje w sposób oczywisty stopień szczegółowości poprawek sejmowych dotyczących tego projektu. W związku z tym wielokrotnie przedmiotem poprawek i dyskusji stają się problemy bardzo szczegółowe, które nie powinny być dyskutowane na tym forum.

W konsekwencji ustawa budżetowa uchwalana jest ze zbyt dużym stopniem szczegółowości, niż wynikałoby to z obowiązujących przepisów. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że w ustawie budżetowej pojawią się postanowienia wykraczające poza normy planowe wyrażające w pieniądzu dochody i wydatki.

---

<sup>49</sup> Załączniki do Ustawy Budżetowej na 1996 r.

1. załącznik nr 1 - "Dochody budżetu państwa",
2. załącznik nr 2 - "Wydatki budżetu państwa",
3. załącznik nr 3 - "Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej",
4. załącznik nr 4 - "Gospodarka pozabudżetowa",
5. załącznik nr 5 - "Dochody i wydatki państwowych funduszy celowych",
6. załącznik nr 6 - "Wykaz inwestycji centralnych",
7. załącznik nr 7 - "Dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe",
8. załącznik nr 8 - "Dotacje celowe na finansowanie zadań zleconych gminom",
9. załącznik nr 9 - "Dotacje celowe na finansowanie zadań przekazanych miastom na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r.,
10. załącznik nr 10 - "Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej",
11. załącznik nr 11 - "Środki i limity na podwyżki wynagrodzeń",
12. załącznik nr 12 - "Kierunki prywatyzacji majątku państwowego".

<sup>50</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Municipium, Warszawa 1995, s. 144 i n.

## 2. Wnioski dotyczące polskiej polityki budżetowej w odniesieniu do procedury i metodologii

**Pierwszy** wniosek dotyczy okresu przeznaczanego na przygotowanie projektu budżetu. Porównując czas na opracowanie projektu budżetu w Niemczech (11 miesięcy), we Francji (12 miesięcy) w Polsce czas ten jest wyjątkowo krótki (6 miesięcy), co wpływa na jakość przedstawianego dokumentu.<sup>51</sup> Niewątpliwie na możliwość wydłużenia tego okresu mogłoby wpłynąć przyjęcie rozwiązania francuskiego, dotyczącego opracowywania wstępnych prognoz przez Ministerstwo Finansów. We Francji prognozy makroekonomiczne opracowywane są w oparciu o dane z wykonania budżetu w roku poprzedzającym zakończony rok budżetowy.

W Polsce Ministerstwo Finansów tłumaczy, że późne przystąpienie do prac nad budżetem wynika z braku danych statystycznych z wykonania budżetu w roku poprzednim.<sup>52</sup>

Ze względu na zbyt krótki kalendarz budżetowy, prace nad prognozą dochodów i wydatków prowadzone są praktycznie równolegle, co nie zapewnia spójności tych prognoz. W konsekwencji ostateczne poprawki dotyczące projektu budżetu dokonywane są w pośpiechu, co nie gwarantuje ich jakości, ponieważ Rada Ministrów ma zbyt mało czasu na ich analizę.

W związku z tym, nasuwa się wniosek o wydłużenie, w Polsce, czasu pracy nad projektem budżetu państwa.

**Drugi** wniosek związany jest z brakiem długofalowego programu gospodarczego uwzględniającego ograniczenia budżetowe. W Polsce odnosi się wrażenie, że budżet na kolejny rok nie jest elementem średniookresowego planu gospodarczego. Wprawdzie punktem wyjścia prac nad projektem budżetu są założenia polityki społeczno-gospodarczej na właściwy rok budżetowy, założenia dotyczące podstawowych wielkości makroekonomicznych<sup>53</sup> w kolejnych dwóch latach oraz prognoza wykonania budżetu państwa w roku bieżącym, to jednak nie odnosi się wrażenia, że jest to elementem długofalowej polityki finansowej państwa.

W przypadku Niemiec i Francji ich budżety, stanowią integralną całość z wieloletnimi planami rozwoju gospodarczego. W Polsce można jednak zauważyć występujący brak spójności między kierunkami polityki rządu z ograniczeniami budżetowymi, które decydują o powodzeniu realizowanej koncepcji gospodarczej.

---

<sup>51</sup> Por. W. B. Szyber, *Kalendarz procesu tworzenia budżetu w wybranych krajach*, Informacja BSE nr 222/1994, s. 12; także H. Kuzińska, *Instytucje parlamentarne i rządowe w Republice Federalnej Niemiec*, Informacja BSE nr 321/1995, s. 6 i 8.

<sup>52</sup> W. B. Szyber, *op. cit.*, s. 5.

<sup>53</sup> Wysokość stopy procentowej, kursu walutowego, kształtowanie się cen, rentowność sektora produkcyjnego, zatrudnienie, wynagrodzenia w sferze produkcyjnej i budżetowej, obroty w handlu zagranicznym.



Dlatego koniecznym staje się, aby planowanie finansowe w Polsce miało zdecydowanie dłuższy horyzont czasowy, a budżety na kolejne lata stanowiły integralne elementy tegoż planowania.

**Trzeci** wniosek dotyczy, sposobu opracowywania projektów wydatków przez poszczególne resorty. Praktycznie poszczególni ministrowie mają dużą swobodę w ustalaniu wydatków, ponieważ limity ustalane przez Ministerstwo Finansów, właściwie nie stanowią wystarczającej bariery odnośnie wysokości wydatków w resortach. W rezultacie powstają projekty zawyżone, których weryfikacja w Ministerstwie Finansów jest ograniczona przez brak dostępu do wielu danych statystycznych. Taka sytuacja uniemożliwia negocjacje między Ministerstwem Finansów, a resortami na szczeblu urzędniczym i przenosi się na forum obrad w Radzie Ministrów, gdzie z reguły dyskusja przechodzi w przetargi polityczne. Grozi to nie tylko wystąpieniem sytuacji konfliktowych, które mogą wpływać na opóźnienia w pracach, ale także wpływać na jakość późniejszego projektu budżetu, czyli powstanie zbyt dużych dysproporcji w wydatkach między poszczególnymi resortami.

Taka sytuacja nie ma miejsca w krajach, które są przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu. Zarówno w Niemieckiej Republice Federalnej, jak i we Francji wszelkie negocjacje odbywają się na szczeblu urzędniczym.

Można w tym miejscu zaproponować przyjęcie zasady, że Premier i Minister Finansów nie mogliby być przegłosowywani większością głosów przez pozostałych ministrów, którzy wielokrotnie naruszają równowagę budżetową.

Wniosek **czwarty** dotyczy stworzenia ewentualnej możliwości łącznego uchwalania z ustawą budżetową jednej tzw. ustawy finansowej *vide* system francuski, zamiast szeregu ustaw okołobudżetowych.