



Tom 32/2020, ss. 49-64  
ISSN 2719-4175  
e-ISSN 2719-5368  
DOI: 10.19251/ne/2020.32(4)  
[www.ne.mazowiecka.edu.pl](http://www.ne.mazowiecka.edu.pl)

---

**Bogusław Pytlik**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

[boguslaw.pytlik@sgh.waw.pl](mailto:boguslaw.pytlik@sgh.waw.pl)

ORCID:0000-0001-8258-7287

## **NACZELNE ORGANY WŁADZY W PROCESIE TWORZENIA BUDŻETU W REPUBLICIE SŁOWACKIEJ**

**GOVERNING AUTHORITIES IN THE STATE BUDGETING PROCESS IN THE  
SLOVAK REPUBLIC**

### **Streszczenie:**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie roli słowackiego rządu w procesie corocznego przygotowywania projektów budżetu administracji publicznej i budżetu państwowego oraz roli parlamentu w zakresie realizacji przez niego funkcji budżetowej. Przedmiotem analizy uczyniono przede wszystkim przepisy prawne zawarte w konstytucji oraz właściwych ustawach, jak i innych aktach normatywnych, które regulują stosowne procesy. Ponadto ukazana została relacja pomiędzy budżetem administracji publicznej a budżetem państwowym,

### **Summary:**

The aim of this article is to present the role of the Slovak government in the process of annual preparation of public administration and state budget drafts and the role of the parliament in its budgetary function. The subject of the analysis is primarily the legal provisions contained in the Constitution and relevant laws, as well as other normative acts that regulate relevant processes. In addition, the relationship between the public administration budget and the state budget, the stages of preparation of governmental drafts of both budgets and

etapy przygotowywania rządowych projektów obu budżetów i udział w tych działaniach właściwych jednostek organizacyjnych oraz obowiązujące procedury parlamentarne dotyczące kolejnych etapów prac, a ostatecznie uchwalenia ustawy o budżecie państwowym, jak i przyjęcia przez parlament do wiadomości projektu budżetu administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** budżet państwa, budżet administracji publicznej, parlament, rząd, Republika Słowacka

**JEL Classification:** H6, H7, K4

the participation of the relevant organizational units in these activities, as well as the parliamentary procedures in force concerning the subsequent stages of work and ultimately the enactment of the state budget law, and the adoption by the parliament of the public administration draft budget, were presented.

**Key words:** state budget, public administration budget, parliament, government, Slovak Republic

**JEL Classification:** H6, H7, K4

## WPROWADZENIE

Konieczność, a przede wszystkim obowiązek prawny dotyczący współpracy parlamentu i rządu w realizowaniu polityki finansowej państwa bezpośrednio wynika z treści Konstytucji Republiki Słowackiej. Mając na uwadze regulacje prawne zawarte w słowackiej ustawie zasadniczej, należy podkreślić, że z treść art. 58 ust. 1 stanowi, iż gospodarka finansowa prowadzona w Republice Słowackiej prowadzona jest na podstawie budżetu państwowego [w oryginalnym tekście art. 58 ust. 1, jak i w innych właściwych przepisach słowackiej konstytucji oraz pozostałych aktów normatywnych używa się terminu – „*štátny rozpočet*”, co powinno być tłumaczone, jako „budżet państwowy”], który przyjmowany jest w drodze ustawy. Rola parlamentu co zrozumiałe, nie ogranicza się jedynie do uchwalania samej ustawy, będącej planem finansowym państwa zawierającym dochody i wydatki zaplanowane na okres roku kalendarzowego a zarazem i budżetowego, które odzwierciedlają kierunki polityki społeczno-gospodarczej słowackiego rządu. Biorąc pod uwagę ogólny zakres tej ostatniej należy zaznaczyć, że do słowackiego parlamentu należy również uchwalanie innych ustaw, w których określa się: dochody budżetu państwowego, zasady gospodarki budżetowej, stosunki między budżetem państwowym i budżetami jednostek samorządu terytorialnego, a także stanowienie aktów normatywnych o randze ustawy, którymi ustanawia się państwowe fundusze celowe włączane do budżetu państwowego [Konstytucja Republiki Słowackiej, art. 58 ust. 2 i 3].

Bezpośrednio z treści przepisów konstytucyjnych [Konstytucja Republiki Słowackiej, art. 59 ust. 2] wynika także, że do kompetencji słowackiego parlamentu należy nakładanie w drodze ustawy lub na jej podstawie, podatków

i opłat, które zasadniczo podzielone zostały na państwowe i miejscowe, co odpowiada ich podziałowi opierającemu się na kryterium tzw. władztwa podatkowego. Jednak za najbardziej znaczący przepis konstytucyjny w materii budżetowej należy uznać ten, który stanowi, iż do kompetencji parlamentu należy uchwalanie budżetu państwowego, ocena jego wykonania i uchwalenie końcowego rachunku państwowego [uchwalenie przez parlament końcowego rachunku państwowego oznacza udzielenie rządowi absolutorium].

Analizując pozostałe przepisy prawne zawarte w słowackiej konstytucji, które dotyczą problematyki budżetowej, wypada zwrócić uwagę na kwestię prawa inicjatywy ustawodawczej. Otóż, jak wynika z analizy stosownych regulacji prawnych zawartych w konstytucji, a także praktyki ustrojowej, można jednoznacznie stwierdzić, iż prawem tym dysponuje rząd. Istotna jest tutaj treść art. 119 lit e. konstytucji stanowiącego, iż „rząd wspólnie decyduje o projektach budżetu państwowego i końcowego rachunku państwowego”. To „wspólne decydowanie” rządu *de facto* oznacza tak obowiązek przygotowania projektu stosownej ustawy, jak i przedłożenia go parlamentowi. Przy czym, co też należy podkreślić, kolegialny organ władzy wykonawczej wypełnia swoje obowiązki na zasadzie wyłączności.

Za istotne uzupełnienie przepisów konstytucyjnych w analizowanej materii należy uznać te zawarte w ustawie o porządku obrad Rady Narodowej Republiki Słowackiej [Zákon z 24. októbra 1996, o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, č. 350/1996 z późn.zm]. Z treści odpowiednich regulacji prawnych wynika, iż termin przedłożenia projektu ustawy o budżecie państwowym, jest przepisem odsyłającym do § 14 ust. 5 ustawy z 23 września 2004 r., o zasadach budżetowych administracji publicznej i o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw [Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm.], z którego bezpośrednio wynika, iż rząd jest zobowiązany do złożenia w parlamencie projektu stosownej ustawy do dnia 15 października każdego roku budżetowego, chyba że parlament zdecyduje inaczej.

Do kompetencji parlamentu należy ponadto rozpatrywanie: opinii Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej w sprawie projektu budżetu państwowego, sprawozdań rządu z wykonania tegoż budżetu oraz rządowego wniosku dotyczącego uchwalenia końcowego rachunku państwowego. I w tym ostatnim przypadku parlament zobowiązany jest do zapoznania się ze stosowną opinią Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej. Pozostając przy szerzej postrzeganej tematyce budżetowej należy również nadmienić, że sło-

wacki parlament uchwała także budżety innych osób prawnych i rozpatruje ich wykonanie zgodnie z odrębnymi przepisami [Pytlik, 2013, s. 324].

## 1. BUDŻET ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A BUDŻET PAŃSTWOWY

W tym miejscu przedmiotem rozważań powinny stać się dwa zasadnicze pojęcia, a mianowicie budżet państwowy oraz budżet administracji publicznej, a także zachodzące między nimi relacje. W przypadku Republiki Słowackiej, zgodnie z wolą ustawodawcy, budżet państwowy zawiera się w pojęciu budżetu administracji publicznej. Zgodnie z treścią § 4 ust. 1, ustawy z 23 września 2004 r., o *zasadach budżetowych administracji publicznej i o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw* [Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm.] przez budżet administracji publicznej należy rozumieć średniookresowe narzędzie polityki finansowej państwa, które jest sporządzane corocznie na trzy kolejne lata budżetowe. Oznacza to, iż w przypadku Republiki Słowackiej spotykamy się z budżetem zadaniowym. Uwzględnia on cele i założenia programów rządowych, postrzeganych tak w konkretnych dziedzinach, jak i w ujęciu międzyresortowym. Należy zaznaczyć, że w Republice Słowackiej przez budżetowanie zadaniowe rozumie się „system opierający się na planowaniu zadań i aktywności rządu, nawiązujących do jego priorytetów oraz przydział dostępnych środków na programy, z naciskiem na wyniki i efektywność ich wykorzystania” [Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm., art. 2 lit. a].

Prace nad wprowadzeniem budżetu zadaniowego w Republice Słowackiej rozpoczęły się w 2000 r., zaś proces reformy słowackiego systemu budżetowego datowany jest na rok 2002, „gdy Rząd Republiki Słowackiej, dążąc do spełnienia istotnego celu, jakim było wprowadzenie wspólnej waluty europejskiej i przystąpienie do Europejskiej Unii Monetarnej, podjął się dużej liczby działań, realizowanych w ramach Reformy Zarządzania Finansami Publicznymi, zmierzających do poprawy i wzmocnienia stanu finansów publicznych” [[http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/\\_files/\\_budzet\\_zadaniowy/aktualnosc/slowacja\\_sprawozdanie.pdf](http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/_files/_budzet_zadaniowy/aktualnosc/slowacja_sprawozdanie.pdf) – dostęp 11.02.2020 r.]. Podstawowym celem wspomianej reformy było wprowadzenie programowania budżetowego, zwiększającego przejrzystość, efektywność i skuteczność wykorzystywania środków publicznych, a także

zwiększenie efektywności prognozowania makroekonomicznego i bardziej profesjonalne zarządzanie długiem państwowym (publicznym).

Praktycznie od 2004 r. niemal wszystkie podmioty budżetu administracji publicznej zobowiązane zostały do opracowania swoich budżetów w układzie zadaniowym. Wprowadzenie nowej metody budżetowania, opierającej się na ulepszonej metodologii, systemie monitoringu i ewaluacji, jak i udoskonalonym systemie rachunkowości i raportowania w układzie programowym, uznaje się za jeden z największych sukcesów słowackiej reformy zarządzania finansami publicznymi [[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/budzet\\_zadaniowy/aktualnosci/slowacja\\_-\\_sprawozdanie.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/budzet_zadaniowy/aktualnosci/slowacja_-_sprawozdanie.pdf) – dostęp 11.02.2020 r.]. Już w pierwszych latach stosowania budżetowania programowego udało się ustabilizować strukturę budżetową, a także zwiększyć transparentność wydatkowanych środków publicznych. Z negatywną oceną Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej spotkał się zaś sposób określania celów i wysokości środków przeznaczanych na ich realizację [Pytlik, 2013, s. 328].

Przybliżając instytucję budżetu administracji publicznej należy zaznaczyć, że w jego skład wchodzi: budżet państwowy i budżety innych jednostek administracji publicznej [Przez inne jednostki administracji publicznej rozumie się osoby prawne wpisane do rejestru organizacji, prowadzonego przez Urząd Statystyczny Republiki Słowackiej. Z racji, iż takie przedstawienie problemu jest niewystarczające należy dodać, że przede wszystkim jednostkami administracji publicznej w myśl stosownych regulacji prawnych są: centralne organy administracji państwowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz fundusze ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego.] na dany rok budżetowy oraz budżet państwowy i budżety tychże jednostek na następne, po tym roku, dwa lata budżetowe [Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm., § 4 ust. 1 lit. a, b i c]. Przyjęte w budżecie administracji publicznej dochody i wydatki budżetu państwowego oraz innych jednostek administracji publicznej są wiążące na dany rok budżetowy, zaś dochody i wydatki na dwa kolejne lata budżetowe mają charakter orientacyjny. Oznacza to iż są one precyzyjnie określone w następnych latach budżetowych i opierają się na się na dochodach i wydatkach przyjętych na dany rok budżetowy, a nie na wnoszonych przez podmioty budżetu administracji publicznej, żądaniach zwiększenia wydatków.

Budżet państwowy definiowany na gruncie obowiązujących przepisów prawnych, to nie tylko zasadnicza część budżetu administracji publicznej, ale to przede wszystkim fundusz publiczny, za pomocą którego zabezpiecza się

finansowanie głównych funkcji państwa w danym roku budżetowym. W skład budżetu państwowego wchodzi planowane dochody, wydatki i wszelkie operacje finansowe, które wywierają wpływ na stan finansowych aktywów lub pasywów państwa [Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm., § 6 ust. 1]. Budżet państwowy uchwalany jest przez parlament w postaci aktu normatywnego o randze ustawy. Uchwalenie ustawy o budżecie państwowym oznacza m.in. zatwierdzenie limitu wydatków z budżetu państwowego oraz maksymalnej wysokości deficytu lub minimalnej wysokości nadwyżki budżetu państwowego, jeżeli dochody i wydatki nie są zrównoważone.

## **2. RZĄDOWE PROJEKTY BUDŻETU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I BUDŻETU PAŃSTWOWEGO**

Zainicjowanie oraz kierowanie pracami, których ostatecznym efektem ma być projekt budżetu administracji publicznej, a na jego podstawie projekt ustawy o budżecie państwowym jest zadaniem Ministerstwa Finansów. Podstawową w tej materii rolę odgrywają funkcjonujące w strukturach tego ministerstwa takie komórki organizacyjne, jak: Sekcja Polityki Budżetowej – będąca koordynatorem całego procesu, Instytut Polityki Finansowej, Sekcja ds. Europejskich i Międzynarodowych, Sekcja Sprawozdawczości Państwowej, Wydział Budżetu i Zarządzania Organizacją Rozdziałów i Jednostką Płatniczą oraz nie działająca w strukturach ministerstwa Agencja ds. Zarządzania Długiem i Wypłacalności. Samo przygotowanie projektu budżetu administracji publicznej należy podzielić na dwa zasadnicze etapy.

Etap pierwszy otwiera opracowanie przez Instytut Polityki Finansowej prognozy makroekonomicznej obejmującej takie jej elementy składowe, jak wielkość PKB, poziom inflacji oraz stopy zatrudnienia i bezrobocia [prognoza ta, obejmująca trzy kolejne lata budżetowe, opiera się na danych z trzech minionych lat budżetowych]. Na tym etapie prac muszą zostać przygotowane średniookresowe założenia dochodów publicznych obejmujące cały sektor administracji publicznej. Uwzględniane są tutaj dochody podatkowe, obejmujące podatki od przychodów, dochodów, towarów i usług, handlu i transakcji międzynarodowych, majątku oraz dochody niepodatkowe, dotacje i przepływy pieniężne a także dochody w ujęciu całościowym. Następne zadanie polega na opracowaniu średniookresowych ram budżetowych, w których skład wchodzi założenia obejmujące całość dochodów i wydatków włącznie z planowanym

deficytem w sektorze administracji publicznej. Przyjęte w ujęciu średniookresowym założenia dotyczące wydatków muszą być zgodne z tymi odnoszącymi się do dochodów i wspomnianego już deficytu. Oznacza to, że stworzenie założeń dotyczących wydatków nakłada obowiązek uwzględnienia długu państwowego wraz z kosztami jego spłaty oraz identyfikacji i kwantyfikacji potencjalnych zagrożeń. Ostatnim zadaniem w tej fazie prac jest przygotowanie średniookresowego planu wydatków, który w przeciwieństwie do średniookresowych ram budżetowych, zawiera znacznie bardziej precyzyjne prognozy wydatków instytucji administracji publicznej [Pytlik, 2013, s. 334].

Na wspomnianym w tym miejscu etapie prac nad projektem budżetu administracji publicznej, istotnym obowiązkiem Sekcji ds. Europejskich i Międzynarodowych jest opracowanie informacji dotyczących wielkości udziału Republiki Słowackiej w budżecie Unii Europejskiej oraz wysokości dochodów przeznaczonych dla tego państwa z budżetu unijnego. Sekcja Sprawozdawczości Państwowej oraz Agencja ds. Zarządzania Długiem i Wypłacalności zobowiązane są do przygotowania informacji dotyczących wysokości środków pieniężnych, gwarancji rządowych i danych na temat długu państwowego oraz planowanych operacji państwowymi aktywami finansowymi. Na podstawie pozyskanych informacji Instytut Polityki Finansowej decyduje o wysokości przyjmowanego limitu całości wydatków sektora administracji publicznej na poszczególne lata budżetowe. Na tym etapie działań bardzo istotne jest także oszacowanie wysokości dochodów oraz ustalenie średniookresowego planu wydatków na trzy kolejne lata budżetowe. Górny limit całości planowanych wydatków administracji publicznej przyjmuje się w oparciu o wysokość planowanych dochodów i wysokość maksymalnie planowanego deficytu.

Inną fazą pierwszego etapu przygotowywania projektu budżetu administracji publicznej jest podział całości wydatków na poszczególne podmioty tego budżetu oraz ustalenie maksymalnego limitu wydatków budżetu państwowego, a w nim nieprzekraczalnej granicy wydatków niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania poszczególnych podmiotów ujętych w budżecie administracji publicznej. Szczegółowe decyzje w tej dziedzinie podejmowane są przez rząd przy przyjmowaniu przez niego projektu budżetu administracji publicznej, co ma miejsce w sierpniu każdego roku budżetowego. Wywiązanie się z tych zadań możliwe jest dzięki pracom Sekcji Polityki Budżetowej, która począwszy od 15 lutego do końca marca każdego roku budżetowego, opracowuje ogólne założenia projektu budżetu administracji publicznej, a następnie przedstawia je do rozpatrzenia rządowi. Omawiany etap prac nad projektem



budżetu administracji państwowej kończy zatwierdzenie przez rząd, w ramach ogólnych założeń budżetowych, limitów wydatków przeznaczonych na finansowanie działalności podmiotów budżetu administracji publicznej oraz wysokości kwot przeznaczonych na wydatki o priorytetowym znaczeniu dla państwa.

Przyjęcie przez rząd w końcu kwietnia roku budżetowego ogólnych założeń budżetu administracji publicznej oznacza początek drugiego etapu prac. Sekcja Polityki Budżetowej przekazuje wszystkim podmiotom budżetu administracji publicznej, zatwierdzone przez rząd limity wydatków, a także kieruje żądanie rozpisania przeznaczonych dla nich środków na programy, ich części, tj. podprogramy i konkretne projekty oraz zadania, a także zgodnie z ekonomiczną klasyfikacją budżetową. Programy tworzone są bezpośrednio przez dysponenta określonego rozdziału budżetu administracji publicznej, który ponosi odpowiedzialność za zrealizowanie tegoż programu. Wszystkie realizowane programy można zasadniczo podzielić na: czasowo określone, które przez zdefiniowane dla nich cele i przypisane im mierniki, oceniane są przez cały czas ich realizacji i nieokreślone w czasie, w których wykonywane zadania nie zmieniają się w czasie w sposób istotny. Tym ostatnim programom przydzielane są z reguły mierniki logiczne. Końcowa ocena realizacji tych programów ma wyłącznie charakter formalny, gdyż ich celem jest zapewnienie ciągłości wykonywania zadań, które przede wszystkim nałożone zostały konkretnymi przepisami prawnymi. Dodać należy, że realizowane są również programy międzyresortowe, za realizację których odpowiadają ich koordynatorzy, będący podmiotami danego rozdziału budżetu państwowego. Każda z instytucji biorąca udział w realizacji programu międzyresortowego odpowiada za wykonanie przydzielonych im podprogramów. Jeszcze innymi są wspólne programy Republiki Słowackiej i Unii Europejskiej, jak np. SAPARD, ISPA czy PHARE.

Nad każdym rozdziałem budżetu administracji publicznej kontrolę sprawuje jego administrator, do którego przede wszystkim należy rozpisanie limitów wydatków przeznaczonych na realizację programów i ich podprogramów. Innym obowiązkiem administratora jest przedstawienie, na podstawie właściwej uchwały rządu, potencjalnych priorytetów, które muszą być przypisane do konkretnych programów lub ich podprogramów.

Z racji pojawienia się konieczności uwzględnienia nowych danych czy prognoz, takich jak np.: zmiana prognoz makroekonomicznych, zmiany w polityce finansowej rządu wiążące się z wysokością dochodów lub wydatków, aktualizacja strony dochodowej budżetu Unii Europejskiej, Instytut Polityki Finansowej zmuszony jest do dokonania przewartościowania właściwych danych



i opracowania, najpóźniej do 15 lipca, następnej prognozy makroekonomicznej włącznie z na nowo opracowanym limitem całości wydatków podmiotów budżetu administracji publicznej na poszczególne lata budżetowe oraz przesłania zaktualizowanych informacji do Sekcji Polityki Budżetowej. To właśnie ta jednostka organizacyjna opierając się na ostatecznych efektach prac administratorów rozdziałów budżetu administracji publicznej oraz projektach budżetów podmiotów tym budżetem objętych, przystępuje do przygotowania ostatecznego projektu budżetu administracji publicznej, który musi zawierać propozycję kwoty przeznaczonej na realizację wydatków o priorytetowym znaczeniu dla realizacji polityki rządu.

Ministerstwo Finansów, w terminie do 15 sierpnia każdego roku budżetowego, przedstawia rządowi projekt budżetu administracji publicznej. W trakcie posiedzenia rządu, poświęconego przyjęciu owego projektu, które musi odbyć się do 30 września, kolegialny organ władzy wykonawczej przyjmuje limity wydatków, które przeznaczone są na zabezpieczenie realizacji podstawowych zadań podmiotów budżetu administracji publicznej. Rząd przyjmując projekt budżetu państwowego nie może zatwierdzić propozycji, których skutkiem byłoby dodatkowe zwiększenie deficytu budżetowego. Fakt ten oznacza, że rząd jest skutecznie związany wcześniej przyjętymi założeniami. Rząd podejmuje też decyzje w sprawie podziału kwot przeznaczonych na realizację wydatków o priorytetowym dla jego polityki znaczeniu, tak na najbliższy rok budżetowy, jak i na dwa następne lata.

Rola słowackiego rządu w procesie przygotowaniu budżetu administracji publicznej, a w tym budżetu państwowego nie kończy się w chwili przyjęcia owego dokumentu. Sekcja Polityki Budżetowej we współpracy z administratorami rozdziałów budżetu administracji publicznej i pozostałymi jego podmiotami, opracowuje przyjęte przez rząd zmiany, a następnie w jego imieniu przedkłada parlamentowi rządowy projekt ustawy o budżecie państwowym na najbliższy rok budżetowy wraz z rządowym projektem budżetu administracji publicznej [biorąc pod uwagę wymogi prawne dotyczące projektu ustawy o budżecie państwowym należy dodać, iż nie może on zawierać propozycji dotyczących zmian, uzupełnienia czy też uchylecia przepisów innych ustaw].

Rządowe projekty, ustawy o budżecie państwowym i budżetu administracji publicznej, muszą wpłynąć do parlamentu najpóźniej do dnia 15 października każdego roku budżetowego, chyba że organ władzy ustawodawczej podejmie w tej kwestii inną decyzję. Po uchwaleniu przez słowacki parlament ustawy o budżecie państwowym, dysponenci poszczególnych rozdziałów są zobowiązani do

przesłania Ministerstwu Finansów, układu wykonawczego tychże rozdziałów według klasyfikacji ekonomicznej oraz w układzie zadaniowym.

### **3. PROCEDURY PARLAMENTARNE DOTYCZĄCE UCHWALENIA USTAWY O BUDŻECIE PAŃSTWOWYM I PRZYJĘCIA DO WIADOMOŚCI PROJEKTU BUDŻETU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Projekt ustawy o budżecie państwowym wnoszony jest w formie przewidzianej dla innych aktów normatywnych o tej samej randze. Jednak biorąc pod uwagę praktykę ustrojową należy dodać, że rząd przedkładając parlamentowi projekt ustawy o budżecie państwowym, składa jednocześnie znaczną liczbę dokumentów mających determinujący wpływ na całość słowackich finansów publicznych.

Procedura składania projektu ustawy o budżecie państwowym w parlamencie nie różni się od tej stosowanej w przypadku projektów innych aktów normatywnych tej samej rangi, jednak już proces rozpatrywania omawianego projektu ustawy jest nieco odmienny od tego przewidzianego dla wszystkich pozostałych projektów ustaw. Podstawowa różnica w tym względzie sprowadza się do tego, iż projekt ustawy o budżecie państwowym rozpatrywany jest przez parlament w procedurze obejmującej tylko drugie i trzecie czytanie [Zákon z 24. októbra 1996, o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, č. 350/1996 Z.z., z późn. zm., § 87 ust. 2].

Uszczegółowiając problematykę przebiegu prac w słowackim parlamencie należy podkreślić, że po otrzymaniu przez przewodniczącego parlamentu właściwych dokumentów kieruje on projekt ustawy o budżecie państwowym w sumie do 13 komisji parlamentarnych, którym jednocześnie przekazywany jest projekt budżetu administracji publicznej. Prace tych komisji związane z rozpatrywaniem podstawowych zagadnień rozwoju gospodarczego i społecznego państwa, a przede wszystkim te dotyczące uchwalenia projektu ustawy o budżecie państwowym, jej wykonania i uchwalenia rachunku państwowego, należy uznać za jedno z najważniejszych ich obowiązków. Z tej też racji i dla jak najpełniejszego wywiązania się z powierzonych komisjom parlamentarnym zadań, zobowiązane są one do współpracy z członkami rządu oraz kierownikami innych organów państwowych, instytucji publicznych i organów utworzonych na podstawie ustaw [Zákon z 24. októbra 1996, o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, č. 350/1996 Z.z., z późn. zm., § 45 ust. 3 lit. c].

Na podstawie decyzji przewodniczącego parlamentu wybranym komisjom przesyłane są projekty poszczególnych rozdziałów budżetu państwowego, według odpowiednio przygotowanego załącznika wraz z odgórnie wyznaczonym czasem na ich rozpatrzenie [czas ten nie może być krótszy niż 30 dni, od daty wysłania projektu komisjom]. Praktykowany sposób postępowania w niniejszej kwestii uwidacznia jednak i inną możliwość. Otóż na podstawie decyzji przewodniczącego parlamentu mogą zostać ustalone dwa terminy zakończenia prac komisji nad projektem ustawy o budżecie państwowym. Pierwszy z nich dotyczy niemal wszystkich komisji, drugi zaś określa czas w jakim prace musi zakończyć Komisja ds. Finansów i Budżetu, która wraz z wyznaczonymi przez inne komisje parlamentarne posłami sprawozdawcami, zawsze kończy prace jako ostatnia. Inną, niezbędną decyzją jaką podejmuje na tym etapie prac przewodniczący parlamentu jest wyznaczenie komisji wiodącej, którą, co oczywiste w tym przypadku, jest zawsze Komisja ds. Finansów i Budżetu.

Pierwsza zasadnicza część prac tej komisji poświęcona zostaje zapoznaniu jej członków z uzasadnieniem projektów budżetu administracji publicznej i ustawy o budżecie państwowym, przedstawianym przez wyznaczonego do tego sekretarza lub podsekretarza stanu Ministerstwa Finansów. W następnej kolejności komisja podejmuje uchwałę w której stwierdza przyjęcie do wiadomości projektu budżetu administracji publicznej i stanowiska Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej dotyczącego projektu ustawy o budżecie państwowym. W tej samej uchwale komisja akceptując projekt ustawy o budżecie państwowym, zaleca parlamentowi uchwalenie ustawy o budżecie państwowym, przyjęcie do wiadomości projektu budżetu administracji publicznej oraz występuje do rządu o konsekwentne zapewnianie realizacji zadań wynikających z przyszłej ustawy o budżecie państwowym. Na mocy omawianej uchwały komisja nakłada na jej przewodniczącego obowiązek poinformowania przewodniczącego parlamentu o efektach dotychczasowych prac Komisji ds. Finansów i Budżetu.

Drugą część prac komisji odbywa się w trakcie jej następnego posiedzenia. Po zapoznaniu się z uzasadnieniami projektów, przedstawionych w imieniu wnioskodawców przez wyznaczonego do tego urzędnika Ministerstwa Finansów, komisja jest informowana o wynikach prac pozostałych komisji parlamentarnych, które rozpatrywały tak projekt ustawy o budżecie państwowym, jak i projekty poszczególnych rozdziałów budżetu administracji publicznej. Na podstawie zgromadzonych dokumentów Komisja ds. Finansów i Budżetu przygotowuje ostateczne, wspólne sprawozdanie dotyczące projektów ustawy

o budżecie państwowym i budżetu administracji publicznej. Do tekstu tego dokumentu z reguły wprowadzane są wnioski zmieniające lub uzupełniające projekt ustawy o budżecie państwowym, których autorami mogą być poszczególne komisje parlamentarne. Wnioski te są obowiązkowo opiniowane przez komisję wiodącą, która zaleca parlamentowi ich przyjęcie bądź odrzucenie. Sprawozdanie jest przyjmowane odrębną uchwałą, w której również wyznacza się posłów sprawozdawców oraz wnioskuje się o możliwość przedstawienia, w trakcie właściwego posiedzenia parlamentu, stanowiska Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej wobec projektu ustawy o budżecie państwowym [za podstawę prawną takiego wniosku należy uznać przepis § 26 ust. 1 ustawy o porządku obrad Rady Narodowej Republiki Słowackiej]. Przepisami tej samej uchwały nakłada się na posłów sprawozdawców obowiązek przedstawienia na posiedzeniu parlamentu wspólnego sprawozdania komisji, a także zaproponowania parlamentowi procedury głosowania wniosków zmieniających lub uzupełniających projekt ustawy, które mogą zostać zgłoszone w trakcie debaty [Pytlik, 2013, s. 343]. Zakończenie działań prowadzonych przez komisje parlamentarne oznacza możliwość rozpoczęcia następnych etapów prac parlamentu nad projektem ustawy o budżecie państwowym. Są nimi wspomniane już procedury drugiego i trzeciego czytania.

Mając na uwadze specyfikę tych etapów procedury parlamentarnej uchwalania ustawy o budżecie państwowym wypada zauważyć, że drugie czytanie co oczywiste odbywa się w trakcie plenarnego posiedzenia słowackiego parlamentu, a właściwy w tej materii punkt porządku obrad rozpoczyna wystąpienie wnioskodawcy, przedstawiającego projekt ustawy. Fakt, iż projekt ustawy o budżecie państwowym ma status projektu rządowego oznacza, że w imieniu wnioskodawców występuje minister finansów, który przedstawia tak projekt ustawy o budżecie państwowym, jak i projekt budżetu administracji publicznej. W następnej kolejności głos zabiera przewodniczący Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej, który po przedstawieniu najistotniejszych wniosków zawartych w przedłożonym wcześniej parlamentowi stanowisku rekomenduje uchwalenie ustawy o budżecie państwowym. Wystąpienie posła sprawozdawcy, którym z reguły jest przewodniczący Komisji ds. Finansów i Budżetu, kończy pierwszą część procedury drugiego czytania.

Następnym etapem prac jest debata parlamentarna, która zasadniczo nie różni się od tej prowadzonej w przypadku rozpatrywania projektów ustaw zwykłych. Należy jednak nadmienić, że w trakcie drugiego czytania projektu ustawy o budżecie państwowym poruszane są również kwestie dotyczące

szeroko pojmowanej problematyki budżetowej, tj. dotyczące rozwiązań zaproponowanych w projekcie budżetu administracji publicznej. Na omawianym etapie prac istnieje możliwość zgłaszania przez posłów wniosków zmieniających lub uzupełniających projekt omawianego aktu prawnego. Podjęcie przez przewodniczącego parlamentu decyzji o zakończeniu debaty jest równoznaczne z przejściem do głosowań. Jako pierwsze głosowane są wnioski zmieniające lub uzupełniające projekt ustawy o budżecie państwowym zawarte we wspólnym sprawozdaniu komisji, następnie zaś te zgłoszone przez posłów w trakcie debaty parlamentarnej.

Następny etap prac, tj. procedura trzeciego czytania powinna mieć miejsce na drugi dzień po uchwaleniu wniosków zmieniających lub uzupełniających projekt ustawy. Jednak jak pokazuje to obserwacja słowackiej praktyki parlamentarnej w przypadku ustawy o budżecie państwowym, poseł sprawozdawca z reguły składa wniosek o wcześniejsze, co z reguły oznacza bezzwłoczne, przystąpienie do trzeciego czytania [możliwość taką wspólnemu posłowi sprawozdawcy lub komisji wiodącej daje przepis § 84 ust. 2, ustawy o porządku obrad Rady Narodowej Republiki Słowackiej]. Po przyjęciu takiego wniosku, rozpoczyna się dyskusja, w trakcie której wyłącznie można składać wnioski dotyczące poprawienia zauważonych błędów legislacyjno-technicznych i językowych. Kolejnym etapem procedury trzeciego czytania jest głosowanie nad projektem ustawy o budżecie państwowym, jako całością. *De facto* spotykamy się tutaj jednak z dwoma głosowaniami, w pierwszym z nich posłowie uchwalają ustawę o budżecie państwowym w brzmieniu uwzględniającym ewentualnie wcześniej przyjęte poprawki. W drugim zaś głosowaniu posłowie przyjmują uchwałę dotyczącą przyjęcia przez parlament do wiadomości projektu budżetu administracji publicznej na najbliższe trzy lata.

Mając na uwadze kwestie formalne należy dodać, że ustawa o budżecie państwowym, po jej uchwaleniu przez parlament kierowana jest do podpisania przez przewodniczącego parlamentu, a następnie przewodniczącego rządu i prezydenta państwa. Ostatnim formalnym obowiązkiem jest ogłoszenie ustawy o budżecie państwowym w dzienniku promulgacyjnym, tj. Zbiorze Ustaw Republiki Słowackiej. Przepisy tego aktu normatywnego wchodzi w życie z dniem 1 stycznia następnego, po uchwaleniu ustawy, roku budżetowego [Zákon z 8. decembra 2010, o štátnom rozpočte na rok 2011, č. 498/2010 Z.z., § 6] czyli także kalendarzowego. Po opublikowaniu ustawy o budżecie państwowym przyjmuje się niekwestionowane domniemanie, iż jej przepisy stały się znane wszystkim,

których dotyczą począwszy od dnia nabycia przez nie ważności, tzn. od dnia ich publikacji, co z reguły ma miejsce 15. dnia po uchwaleniu ustawy.

## PODSUMOWANIE

Budżet państwa to instytucja o charakterze ekonomicznym, prawnym i politycznym zarazem, posiadająca trudne do przecenienia znaczenie dla życia społecznego, politycznego i gospodarczego państwa. Czynnikiem mającym zasadnicze znaczenie dla rozwoju budżetu państwa należy uznać rozwój parlamentaryzmu. Parlamentarny typ formy rządów, tak z punktu widzenia budżetu państwa, jak i całej gospodarki publicznej, „(...) sprzyjał obiektywizacji zakresu redystrybucji dochodów, których narzędziem był i nadal jest budżet państwa. Ze względu na ekonomiczne i społeczne znaczenie ciężarów podatkowych, parlament jako przedstawiciel podatników stopniowo ograniczał uprawnienia władz wykonawczych do nakładania nowych lub podwyższania istniejących podatków” [Owsiak, 2013, s.93].

W Republice Słowackiej przygotowanie oraz przyjmowanie budżetu jak i realizowanie polityki budżetowej było traktowane począwszy od powstania tego państwa w dniu 1 stycznia 1993 r., jako bardzo istotny atrybut suwerenności państwowej. W słowackiej literaturze przedmiotu, charakteryzując budżet państwowy podkreślano jednocześnie, że obrazuje on dokonujący się wówczas szeroko pojmowany proces transformacji. Zaznaczano również fakt, że budżet państwowy jest jedną z podstaw dla formowania się słowackiego systemu politycznego. Biorąc pod uwagę pierwsze lata funkcjonowania niezależnego państwa słowackiego, warto też przypomnieć, że za podstawowe cele polityki budżetowej uznawano przede wszystkim: prowadzenie działań na rzecz zapewnienia równowagi budżetowej, tworzenie podstaw dla stabilizacji makroekonomicznej, obiektywizację wydatków socjalnych, oraz rozwijanie rynku finansowego i sektora bankowego

Aktualnie udział naczelnych organów władzy państwowej w procesie tworzenia budżetu w Republice Słowackiej należy postrzegać w dwóch ujęciach. Po pierwsze w ujęciu normatywnym, wypada podkreślić, że przepisy prawne, szczególnie regulujące etapy powstawania projektów budżetu administracji publicznej i budżetu państwowego, posiadają dyscyplinujący wpływ na odpowiedzialne za ten proces instytucje. Ostateczny rezultat podejmowanych działań należy uznać zaś za uzależniony od rzeczywiście realizowanego przez rząd kierunku polityki budżetowo-finansowej państwa.

Po wtóre w ujęciu politycznym, należy wziąć pod uwagę fakt, że proces tworzenia budżetu w każdym demokratycznym państwie stwarza okazję do prowadzenia debat parlamentarnych, w których bardzo wyraźnie ujawniają się różnice programowe między partiami politycznymi. A zatem również w przypadku Republiki Słowackiej wypada uznać, że projekt budżetu wnoszony przez rząd jest wyrazem kompromisu osiągniętego w tym względzie przede wszystkim wewnątrz samej koalicji rządowej. Analiza słowackiej praktyki tworzenia projektu budżetu pozwala stwierdzić, że osiąganie kompromisów przez głównych polityków stronnictw tworzących koalicyjny rząd nie odbywa się na forum parlamentu, który nie jest w tej materii rzeczywistym ośrodkiem decyzyjnym. Mając na uwadze złożoność relacji między parlamentem i rządem w procesie przygotowywania a przede wszystkim uchwalania budżetu, nie wolno zapominać o jakże istotnych stosunkach między partiami koalicji rządowej a tymi stanowiącymi opozycję parlamentarną. Aktualna jakość i stopień skomplikowania tych stosunków są widoczne na każdym etapie tak procedury uchwalania budżetu, jak i przy kontroli jego realizacji.

## Literatura

- Ciągwa Józef. 1998. *Rada Narodowa Republiki Słowackiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Marczakowska-Proczka Joanna. 2008. *System budżetowy państwa*. [w:] *System finansowy w Polsce 2*, red. Bogusław Pietrzak, Zbigniew Polański, Barbara Woźniak, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Owsiak Stanisław. 2013., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Pytlik Bogusław. 2013., *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH
- Rozpočtový informačný systém a jeho väzby na ostatné informačné systémy*. 2005. Bratislava: Ministerstvo financií Slovenskej republiky
- [http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/\\_files\\_/budzet\\_zadaniowy/aktualnosci/slowacja\\_-\\_sprawozdanie.pdf](http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/_files_/budzet_zadaniowy/aktualnosci/slowacja_-_sprawozdanie.pdf)
- [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/budzet\\_zadaniowy/aktualnosci/slowacja\\_-\\_sprawozdanie.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/budzet_zadaniowy/aktualnosci/slowacja_-_sprawozdanie.pdf)
- Konstytucja Republiki Słowackiej*. 2003. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Zákon z 8. decembra 2010, o štátnom rozpočte na rok 2011, č. 498/2010 Z.z.
- Zákon z 23. septembra 2004, o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, č. 523/2004 Z. z. z późn. zm



Zákon z 29. novembra 2001, o štátnej štatistike, č. 540/2001 Z.z.

Zákon z 24. októbra 1996, o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, č. 350/1996 z późn.zm.

Zákon z 19. januára 1993, o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, č. 39/1993 Z.z. z późn.zm.