

Tworzenie projektu budżetu państwa w polsce w świetle doświadczeń wybranych krajów UE

Arkadiusz Piotrowski

Artykuł stanowi próbę oceny – w świetle doświadczeń wybranych państw UE – efektywności rządowego systemu decyzyjnego w Polsce w zakresie projektowania budżetu państwa, a także zarys pożądanych kierunków zmian. Poprzez wskazanie czynników wpływających na proces projektowania budżetu państwa autor przedstawia, co, jego zdaniem, należy zrobić dla poprawy efektywności rządowego planowania budżetowego w Polsce.

W artykule przedstawiona została analiza tworzenia budżetu państwa w Polsce. Autor podjął także próbę wykazania, że obecny stan rządowego systemu decyzyjnego w zakresie przygotowywania projektu budżetu państwa w Polsce, wykorzystywane procedury planistyczne i narzędzia zwiększania efektywności gospodarowania środkami publicznymi nie sprzyjają racjonalizacji wydatków budżetowych.

Wstęp

Spółeczeństwa, kreując władze publiczną, musiały wyposażyć ją w odpowiednie zasoby finansowe, aby mogła ona należycie spełniać powierzone jej funkcje. Tym samym obywatele zgodzili się na powszechne świadczenie danin publicznych¹. Gromadzone przez właściwe organy władzy publicznej środki finansowe wydatkowane są na cele publiczne, na wykonywanie zadań publicznych przez organy władzy publicznej. Poza potrzebami indywidualnymi, które każdy człowiek potrafi najlepiej zaspokoić samodzielnie, ludzie odczuwają także potrzeby zbiorowe (m.in. bezpieczeństwa, sprawiedliwości, porządku publicznego itp.). Zaspokojenie tych drugich potrzeb człowiek zlecił zorganizowanej przez siebie wspólnocie politycznej, jaką jest państwo. Dobra indywidualne zaspokajają potrzeby indywidualne w wyniku ponoszenia własnych kosztów. Potrzeby zbiorowe zaspokajane są przez dobra publiczne (zbiorowe). Dobro publiczne to takie dobro, które jest

konsumowane egalitarnie przez wszystkich członków społeczeństwa. Jeśli pewna ilość tego dobra jest dostępna jednemu z obywateli, inni powinni także mieć dostęp do takiej samej ilości tego dobra (Buchanan 1997: 30). Jako efekt potrzeby zaspokojenia potrzeb zbiorowych poprzez dobra publiczne pojawiła się konieczność sfinansowania tworzenia tych dóbr. Na zaspokojenie zbiorowych potrzeb finansowych składają się wszyscy obywatele w formie podatków i innych danin publicznych. Zgromadzone w ten sposób środki wydatkowane są na dobra publiczne. Narzędziem zestawienia dochodów i wydatków zbiorowych jest budżet państwa uchwalany przez organ przedstawicielski w formie ustawy budżetowej. Ten akt normatywny ma wyłączność na określanie dochodów i wydatków państwa.

Budżet państwa jest specyficznym dokumentem wśród norm regulujących funkcjonowanie państwa, co dodatkowo skłania do badania problematyki powstawania projektu budżetu. Wagę ustrojową budżetu państwa potwierdza odrębne potraktowanie problematyki finansów publicznych, w tym dochodzenia ustawy budżetowej do skutku, w licznych konstytucjach współczesnych państw². Odrębność ta jest głęboko uzasadniona i wyrasta z genezy instytucji budżetu i jego znaczenia nie tylko ekonomicznego³, ale i ustrojowego. Art. 221 Konstytucji RP wskazuje na Radę Ministrów (dalej: RM) jako jedyny organ władzy publicznej uprawniony, ale i zobowiązany do przygotowywania projektu budżetu państwa. Niedopuszczalne jest wniesienie do łaski marszałkowskiej projektów ustaw w sprawach budżetowych oraz w innych sprawach bezpośrednio wyznaczających sytuację finansów państwowych⁴ przez inne podmioty niż RM⁵.

Dodatkowym umocowaniem RM w tworzeniu budżetu, który następnie będzie ona wykonywać, jest art. 220 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, iż Sejm nie może usta-

lić większego deficytu budżetowego niż przewidziany w złożonym projekcie ustawy budżetowej. Najczęściej w krajach o rozwiniętych demokracjach przedłożone projekty ustaw budżetowych uchwalane są przez parlamenty bez znacznych poprawek (Misiąg 1996: 63).

Poza wyłącznością inicjatywy ustawodawczej RM w zakresie projektu budżetu państwa i decydowaniu tego organu o wielkości deficytu budżetowego o specyficznym charakterze budżetu państwa w Polsce decydują następujące cechy:

- wspomniane oddzielne ujęcie tej materii w Konstytucji RP⁶ i kodyfikacja ustawowa,
- wyłączność Ministra Finansów do opracowania i przedstawienia RM,
- obowiązkowe konsultacje z partnerami społecznymi już na etapie wstępnych prac nad założeniami,
- jest sporządzany według rygorystycznie określonych wymogów (treść, układ, szczególność),
- zawartość jego może wynikać z różnych ustaw,
- podczas prac nad projektem budżetu państwa toczą się prace nad wieloma dokumentami rządowymi, w tym projektami ustaw okołobudżetowych, których przyjęcie przez RM jest konieczne równocześnie z projektem budżetu państwa, aby było możliwe jego wykonanie w proponowanym kształcie (znajdują swoje miejsce w uzasadnieniu do projektu lub stanowią odrębne dokumenty, które rząd przedstawia Sejmowi, np. strategia zarządzania długiem publicznym),
- niemożność nadania projektowi charakteru pilnego przez RM,
- odrębny tryb uchwalania budżetu państwa (*lex specialis* od zwykłego postępowania ustawodawczego w Sejmie i w Senacie),
- wiążąca moc projektu budżetu państwa od początku roku budżetowego do momentu uchwalenia,
- szczególne skutki prawne niemożności przedstawienia projektu lub nieuchwalenia budżetu państwa (dodatkowe środki dyscyplinujące organy państwa),
- odmienne kompetencje Prezydenta RP w zakresie podpisania i ogłoszenia,
- specyfika kontroli tej ustawy przez TK,
- ma moc obowiązywania tylko w roku budżetowym, na który został uchwalony,
- szczególnie charakter budżetu państwa po stronie wydatków i dochodów oraz nadwyżki i deficytu budżetowego,

- odrębny tryb kontroli wykonania budżetu państwa (sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, opinia NIK, absolutorium udzielane przez Sejm).

Domniemanie kompetencji RM w zakresie polityki państwa⁷ wykrystalizowało rolę tego organu władzy publicznej, realizującego zadania wykonawcze mające związek z funkcją rządu, jako centrum decyzyjnego w zakresie rozstrzygania kwestii strategicznych o politycznym charakterze. Formowanie budżetu państwa według własnych priorytetów następnie umożliwia, po autoryzacji wydatków publicznych przez Sejm, wdrożenie własnego programu społeczno-gospodarczego i wpływ, poprzez wykonanie budżetu, na rozwój państwa w wybranym przez RM i rządzące ugrupowania kierunku.

Projekt budżetu państwa to zapowiedź podjęcia przez RM odpowiednich kroków angażująca odpowiedzialność polityczną. Proces kształtowania budżetu państwa, jako zagadnienie kluczowe dla całego sektora publicznego, zawsze pozostawał w centrum uwagi rządów. Budżet państwa, obok wymiaru ściśle finansowego, ma w pierwszym rzędzie wymiar polityczny; odzwierciedla – przez priorytety i dokonane wybory – określoną politykę rządu i stanowi zarazem przejaw jego politycznej siły. Budżet, wyrażając społeczne i gospodarcze plany RM, charakteryzuje w płaszczyźnie programowej rząd i partie polityczne go tworzące. Budżet państwa ma wpływ na jakość życia każdego z obywateli oraz na całość procesów zachodzących w gospodarce narodowej. Powstawanie projektu budżetu państwa podczas prac rządowych i uchwalanie ustawy budżetowej przez Sejm to najważniejszy proces w każdym roku. Projekt ustawy budżetowej powstaje w ramach rządowego systemu decyzyjnego, a w proces jego tworzenia zaangażowane są wszystkie organy administracji rządowej.

Wynika z tego, że najważniejszym produktem rządowego procesu decyzyjnego jest corocznie projekt budżetu państwa. Jego znaczenie rośnie tym bardziej w warunkach destabilizacji gospodarczej i w sytuacji problemów z równoważeniem planu finansowego państwa. W związku z tym nasuwają się pytania o stopień optymalności decyzji podejmowanych w trakcie projektowania budżetu państwa⁸. Czy decyzje zapadające podczas procesu kształtowania budżetu państwa są racjonalnie uzasadnione, czy częściej są jedynie wynikiem nacisków poli-

tycznych i wypadkową pozycji politycznej ministrów, i arsenału politycznego jakim dysponują? Czy wykorzystywane w Polsce mechanizmy procedury budżetowej sprzyjają ograniczaniu deficytu budżetowego? Czy w państwie o proporcjonalnej ordynacji wyborczej do parlamentu, determinującej koalicyjny (wielopartyjny) charakter rządu, przyznanie organowi kolegialnemu prawa do ostatecznej decyzji w sprawie kształtu projektu budżetu państwa, w tym szczególnie o wielkości wydatków budżetowych, jest efektywnym rozwiązaniem? Czy z punktu widzenia efektywności planowania budżetowego, w kontekście rozwiązań stosowanych w innych krajach, korzystniejsze jest bezpośrednio powiązanie decyzyjne gospodarza przygotowań budżetu państwa z szefem rządu, który zatwierdza wszelkie decyzje⁹ (lub nawet umiejscowienie komórki organizacyjnej przygotowującej budżet państwa w centrum rządu), czy też powierzenie zadań w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej jednemu z ministrów i organizację procesu obsługującego go urzędowi¹⁰?

Tworzenie budżetu państwa w Polsce w ramach rządowego systemu decyzyjnego

Projekt budżetu państwa, jako jeden ze środków działania RM i najważniejsze narzędzie realizacji polityki rządu, jest systemowym rozstrzygnięciem taktycznym RM, które, poprzez zastosowane rozwiązania, realizuje cele długookresowe zawarte w dokumentach strategicznych (politycznych, programowych).

Tworzenie projektu budżetu państwa jest skomplikowanym, długotrwałym procesem, w który zaangażowane są wszystkie instytucje rządowe i w którym rozstrzygane są różnorodne problemy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i obywateli. W sferze polityki, jak twierdzi G. Peters „proces formowania budżetu publicznego jest areną, na której politycy – starając się ograniczyć wydatki sektora publicznego, zwłaszcza zaś nakłady przeznaczane na te cele, które nie cieszą się społecznym poparciem – demonstrują swoje umiejętności i troskę o podatników” (Peters 1999: 296).

Prace nad projektem budżetu państwa na kolejny rok rozpoczynają się zwykle z początkiem roku poprzedzającego rok objęty projektowanym budżetem – w styczniu lub

lutym. Zasadnicze fazy procedury tworzenia projektu budżetu państwa przez rząd zostały określone w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014 ze zm.) – dalej „uFP”, (zob. załącznik 1. – na końcu tekstu) i przedstawiają się następująco (zob. załącznik 1.):

1. Minister Finansów określa tryb i terminy opracowania materiałów do projektu budżetu państwa; materiały przygotowują – każdy w swoim zakresie – wszyscy dysponenti;
2. Minister Finansów opracowuje – na podstawie otrzymanych i zgromadzonych materiałów – projekt ustawy budżetowej i przedkłada go RM;
3. RM uchwała projekt ustawy budżetowej i nie później niż do 30 września (do 1998r. do 31 października) przekazuje projekt Sejmowi.

Wskazane ustawowo fazy konstruowania budżetu państwa tworzą jedynie ogólne ramy złożonego i pracochłonnego procesu budowy i uzgodnienia projektu ustawy budżetowej. W pewnym uproszczeniu (polega ono przede wszystkim na tym, że w praktyce poszczególne fazy mogą się na siebie nakładać, a czynności mogą być wykonywane równocześnie, często wskutek zmiany warunków czynności trzeba powtarzać, itd.) proces ten można opisać jako sekwencję następujących 6 etapów:

- 1) opracowanie makroekonomicznej koncepcji budżetu i wstępnej prognozy makroproporcji budżetowych,
- 2) opracowanie założeń rzeczowych do projektów resortowych (plany rzeczowe zadań w poszczególnych częściach budżetowych)
- 3) opracowanie założeń do projektu budżetu i ustalenie limitów wydatków dla dysponentów części budżetowych,
- 4) opracowanie wycinków projektu budżetu państwa dla poszczególnych części budżetowych,
- 5) opracowanie wstępnego projektu budżetu państwa i międzyresortowe uzgodnienia projektu,
- 6) przekazanie RM i uchwalenie projektu ustawy budżetowej (Misiąg 1996: 96).

Spektrum kwestii do rozstrzygnięcia zaczyna się od spraw zasadniczych dla rozwoju gospodarczego, tj. od kształtowania makroekonomicznych proporcji budżetu i uzgodnienia podstawowych założeń polityki fiskalnej z założeniami polityki monetarnej i z założeniami polityki makroekono-

micznej, a zamyka się sprawami mającymi wpływ na poszczególne sfery aktywności państwa, tj. ustaleniem wielkości i struktury wydatków w ramach każdej części budżetowej. Praktyka dowodzi, że przedkładany Sejmowi rządowy projekt budżetu państwa uchwalany jest najczęściej tylko z minimalnymi zmianami. Sposób, w jaki rząd opracowuje projekt budżetu, ma decydujące znaczenie dla ostatecznego kształtu budżetu państwa, a co za tym idzie – dla całej polityki społeczno-gospodarczej.

Planowanie budżetowe jest procesem ciągłym. Zwykle pierwsze, wstępne prace analityczne nad kolejnym budżetem zaczynają się w Ministerstwie Finansów, jeszcze zanim zostanie uchwalony poprzedni budżet. Od opracowania wstępnego zarysu koncepcji budżetu do jego uchwalenia upływa zazwyczaj prawie rok. Ustalenie wysokości pobrań podatkowych oraz decyzje o rozdziale i wykorzystaniu zasobów budżetowych stwarzają istotne problemy polityczne. Związki między operacjami budżetowymi a polityką są rozległe i skomplikowane. Świadczy o tym przeprowadzana podczas prac nad projektem budżetu państwa złożona procedura uzgodnień formalnych i nieformalnych (politycznych).

W oczach postronnych obserwatorów procedura tworzenia budżetu państwa wygląda zupełnie inaczej niż jest w rzeczywistości. Taki obraz decyzyjnych działań rządu w zakresie projektowania budżetu państwa wynika z dwoistego charakteru budżetu jako instrumentu polityki społeczno-gospodarczej. Z jednej strony – i to jest najważniejsze – budżet (o czym nie wszyscy pamiętają) służy do kształtowania wielkości makroekonomicznych charakteryzujących poziom życia społeczeństwa i rozwój gospodarczy. Z drugiej strony budżet (o czym wszyscy pamiętają) jest źródłem finansowania wszelkich działań władzy publicznej.

Rząd podczas tworzenia projektu budżetu państwa musi mieć na uwadze w procesie decyzyjnym zarówno aspekty makroekonomiczne, jak i interesy poszczególnych resortów oraz realizowane przez nie zadania. Wypracowanie konsensusu przez pogodzenie i zharmonizowanie dwóch podejść to podstawowe zadanie rządu jako systemu decydowania. Tezy o prymacie któregośkolwiek z tych podejść są nieuzasadnione, a charakter decyzji budżetowych jest wynikiem aktualnych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa, a więc i rzą-

dowego systemu decyzyjnego. Historia pokazuje, że decyzje rządowe ewidentnie nieoptymalne z punktu widzenia długookresowej polityki makroekonomicznej zdarzały się wielokrotnie (i na pewno będą się zdarzały). W sytuacjach wymuszających takie decyzje budżetowe ważne jest jednak to, by były one podejmowane z pełną świadomością kosztów związanych z przyjętą polityką budżetową. Nie ulega wątpliwości, że ustalenie kluczowych wielkości i wskaźników budżetowych to dla rządu przede wszystkim kwestia politycznego wyboru bardziej lub mniej popartego kalkulacją ekonomiczną.

W przeciwieństwie do innych wysoko rozwiniętych gospodarczo krajów w Polsce nie uchwała się makroekonomicznego planu gospodarczego. Należy równocześnie podkreślić, że w polskim projektowaniu ustawy budżetowej przez władzę wykonawczą nie stosuje się także, poza narzędziami planowania wieloletniego, także systemu planowania i opracowania danych budżetowych na wzór systemu amerykańskiego (PPBS – *Planning, Programming, Budgeting Systems*), brytyjskiego (PES-PAR – *Public Expenditure Survey – Programmes Analysis and Review*) czy francuskiego (RCB – *Rationalization des choix budgetaires*)¹¹. Oznacza to rezygnację z projektowania przyszłości ekonomicznej w oparciu o naukowe prognozy i polityczne programy rządu i ugrupowań rządzących.

Prognozowanie przyszłości gospodarczej państwa ograniczono do perspektywy jednego roku budżetowego i to tylko za sprawą wymogów, jakie postawiono przed projektem ustawy budżetowej, w szczególności w zakresie wymagań co do treści uzasadnienia. Prezentując uzasadnienie do projektu budżetu państwa, rząd stara się przede wszystkim uzasadnić wysokość proponowanych w projekcie ustawy budżetowej dochodów i wydatków budżetowych. W dyskusji nad projektem tego aktu normatywnego zapomina się jednak o tym, że rząd i parlament przyjęły liczne programy społeczne i gospodarcze, których realizacja wymaga, aby znalazły swój wyraz w ustaleniach finansowych właśnie w ustawie budżetowej. W praktyce budżetowej nawiązuje się do nich rzadko, co czyni je programami papierowymi.

Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej nie podlega, podobnie jak innych projektów ustaw, uchwaleniu i ogłoszeniu.

Mogłoby to sugerować, że znaczenie uzasadnienia ogranicza się jedynie do dostarczenia argumentów na temat danych, które są przedmiotem ustaleń zawartych w tekście ustawy budżetowej (art. 86 ust. 1 i 4 uFP). Jednakże zawartość uzasadnienia projektu ustawy budżetowej jest przedmiotem ocen i dyskusji parlamentarnych, chociaż formalnie rzecz biorąc, jak już wspomniano, parlament nie dokonuje jego autoryzacji. Nie ma jednak przeszkody prawnej w tym, aby parlament wyraził wobec uzasadnienia zastrzeżenia lub nawet brak aprobaty, a jednocześnie uchwalił, że zmianami lub bez, projekt ustawy budżetowej.

Świadomość tego faktu powoduje, że czasami po stronie rządu występuje pewna beztraska wobec parlamentarnych ocen uzasadnienia¹². Mimo tego, że uzasadnienie projektu ustawy budżetowej jest namiastką prezentacji Sejmowi rządowych propozycji makroekonomicznego planowania gospodarczego i polityki społeczno-gospodarczej, stan ten nie ulegnie zmianie, dopóki nie wprowadzi się obowiązku uchwalania makroekonomicznego planu gospodarczego lub co najmniej jego założeń.

Zachodzące w latach dziewięćdziesiątych XX wieku intensywne zmiany w rządowym systemie decyzyjnym pod wpływem przekształceń we wszystkich sferach życia społecznego, politycznego i gospodarczego nie wyzwoliły dostatecznie odważnych zmian w sferze finansów publicznych¹³, w tym w procesie projektowania budżetu państwa. Odziedziczone po poprzednim systemie metody pracy nad budżetem, doskonalone przez kolejne nowelizacje nie spełniają stawianych przed nimi oczekiwań, mimo że uFP wprowadziła nawet dwa instrumenty podwyższające efektywność gospodarki budżetowej, w tym procedury budżetowej poprzez umożliwienie przekroczenia w budżecie państwa rocznej perspektywy planistycznej. Są to:

- program wieloletni jako instrument planowania zadań państwa w niektórych obszarach życia publicznego (art. 80 i 98),
- zasada niewygasania niektórych wydatków budżetowych z upływem roku budżetowego (art. 102).

Słuszność obu tych rozwiązań ze względu na ich ekonomiczne skutki dla gospodarki budżetowej nie podlega dyskusji. Efektywność projektowania budżetu państwa zwiększyło także wprowadzenie stosowania limitów wydatków dla dysponentów określanych

przed konstruowaniem budżetu w ramach części budżetowej.

Mimo to obecny stan rządowego systemu decyzyjnego w zakresie tworzenia projektu budżetu państwa charakteryzuje się następującymi cechami:

- nie wykorzystuje planowania wieloletniego i uchwalania planów gospodarczych zawierających potrzeby finansowe na realizację uprzednio ustalonych zadań,
- nie stosuje gospodarczych kryteriów do kalkulacji kosztów realizacji zadań publicznych,
- wykorzystuje przestarzałą procedurę i konstrukcję budżetu (Głuchowski 2001: 76), pozwala na rosnące odstępstwa od zasady zupełności budżetu,
- niewłaściwy sposób prezentacji przez dysponentów i podległe im jednostki organizacyjne zapotrzebowania na środki budżetowe (systematyczne zawiązanie realnych potrzeb finansowych) – tworzy się budżet środków, a nie budżet celów (Głuchowski 2001: 76),
- nie umożliwia określenia z dużą precyzją zadań stojących przed państwem,
- nie hierarchizuje zadań według stopnia ich pilności,
- nie ułatwia przeprowadzania kontroli finansowych wykorzystania środków budżetowych w odniesieniu do konkretnych zadań (co dodatkowo utrudniają podmioty korzystające ze środków publicznych – sfera gospodarki pozabudżetowej),
- nie dostarcza informacji o kosztach realizacji poszczególnych zadań w wieloletniej perspektywie,
- nie stwarza warunków do osiągnięcia większej efektywności wydatkowania środków budżetowych – skutek: nieuzasadnione finansowanie niektórych zadań, mała kreatywność aparatu urzędniczego w zakresie poszukiwania rozwiązań racjonalizujących wydatki budżetowe,
- nie narzuca przygotowania wariantowych analiz realizacji wytyczonych celów (analiz alternatywnych rozwiązań opartych na porównywaniu pieniężnych kosztów i efektów oraz na zestawieniu pieniężnych efektów z kosztami) (Głuchowski 2001: 77-78),
- posługuje się zbyt precyzyjną konstrukcją klasyfikacji budżetowej (w celu realizacji zasady szczegółowości), co może hamować proces poprawy efektywności wydat-

kowania publicznych środków pieniężnych, w szczególności polegający na przejściu od metod planowania przyrostowego (inkrementalnego) do planowania zadaniowego,

- wiąże rok budżetowy z rokiem kalendarzowym (art. 61 ust. 2 uFP). Celowym może być zrationalizowanie okresu opracowywania budżetu państwa, np. poprzez odejście od utożsamiania roku budżetowego z kalendarzowym. Trudno powiedzieć, czy przy wyborze obecnego rozwiązania w tym zakresie zdecydowała siła przyzwyczajenia, czy świadomy wybór najlepszego rozwiązania.

Z wymienionych mankamentów o zasadniczym znaczeniu dla efektywności rządowego planowania budżetowego wynika, że przed polskim ustawodawcą stoi jeszcze przebudowa systemu budżetowego, w tym procedury budżetowej, który ze względu na swą strukturę ekonomiczną i organizacyjną wciąż jest bliższy modelowi gospodarki sterowanej dyrektywnie przez państwo niż modelowi występującemu w rozwiniętych państwach o gospodarce rynkowej (Kosikowski 1999: 4). W ślad za Konstytucją RP wprowadzającą racjonalizujące rozwiązania w sferze finansów publicznych powinny pójść zmiany proefektywnościowe w procedurze budżetowej. Niestety, nie uczyniła tego uFP. Postawiono przed nią ważne cele, które zrealizowała, ale nigdy nie miały one charakteru pierwszorzędny z punktu widzenia budowania w Polsce nowoczesnego systemu budżetowego. Przyjęte rozwiązania nie unowocześniły polskiego systemu budżetowego (Kosikowski 1999: 13). W zakresie przygotowywania projektu budżetu państwa uFP w dziale III nie wprowadziła przepisów regulujących nowoczesne metody planowania budżetowego oparte na doświadczeniach amerykańskich czy francuskich¹⁴. Skoro w piśmiennictwie można odnaleźć liczne sygnały skłaniające do koniecznej nowelizacji uFP, działanie ustawodawcy jest pożądane. Podczas prac na projekcie zmian należy szczególnie skupić uwagę na aspektach przygotowywania projektu budżetu państwa przez rząd. Konieczność opracowania i wdrożenia nowych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych (funkcjonalnych) w gospodarce budżetowej i projektowaniu budżetu państwa nie podlega dyskusji. Spośród podstawowych kryteriów, jakie musi spełniać rządowy system decyzyjny w kreowaniu zasad procedury bu-

dżetowej, należy zwrócić szczególną uwagę na kompletność, niezbędność, poprawność logiczną, adekwatność, dopuszczalność społeczną i finansową oraz efektywność.

Należy pamiętać też, że na każdy proces decyzyjny oddziałują następujące czynniki (Zieliński 1999: 205):

- zasoby i środki materialne i ludzkie,
- potrzeby i interesy grup ludzkich,
- stan świadomości grup społecznych,
- struktura i organizacja ośrodka decyzyjnego oraz jego pozycja w systemie politycznym,
- znane i akceptowane procedury decyzyjne,
- cele ośrodka decyzyjnego,
- sprawność ośrodka decyzyjnego,
- efekty decyzji.

Dodatkowo, na kształt projektu budżetu państwa w warunkach polskich wpływają obecnie także:

- nadmierny poziom żądań finansowych,
- rozbieżności w żądaniach finansowych mających zbieżne cele (wykluczające się żądania),
- ograniczenia zewnętrznych możliwości realizacji żądań finansowych,
- ograniczona sprawność sterowania działaniami systemu (rosnące wydatki sztywne i sfera gospodarki pozabudżetowej),
- ograniczona skuteczność formułowania prognoz gospodarczych w warunkach nie do końca zrozumiałych mechanizmów wpływających na dynamikę procesów gospodarczych – wysoki stopień ryzyka przy podejmowaniu decyzji budżetowych,
- panujący układ branżowy (resortowy) w gospodarce wzmacnia partykularyzm instytucjonalny w projektowaniu budżetu państwa (rywalizacja wewnątrz administracji),
- niemająca siła przetargowa niektórych branżowych grup interesu (np. górnicy, stoczniovcy, rolnicy),
- koalicyjność rządu – niestabilna jakość zgodności programowej rządu między koalicjantami,
- nieposiadanie przez Ministra Finansów prawa do decydowania o ostatecznym kształcie projektu budżetu państwa – można doszukiwać się braku zbieżności między zadaniami (odpowiedzialnością za politykę budżetową rządu) a kompetencjami Ministra Finansów w zakresie opracowywania projektu budżetu państwa.

Nacisk na zwiększanie wydatków budżetowych nie jest wynikiem tylko presji elek-

toratu domagającego się lepszego poziomu jakości rozmaitych usług publicznych, ale także każdej instytucji rządowej. Tworzenie struktury budżetu państwa ma zasadnicze znaczenie dla administracji rządowej, bo kształt budżetu determinuje pozycję każdej rządowej agencji w rządowym systemie instytucjonalnym. Względy prestiżowe urzędników najwyższego szczebla w połączeniu z względami prestiżowymi, a nawet licznymi reakcjami o podłożu psychologicznym polityków w trakcie gry politycznej często odsuwają na dalszy plan argumentację merytoryczną w procesie kształtowania struktury budżetu państwa. Jak twierdzi G. Peters „sukces w grze budżetowej jest najbardziej wyrazistym wskaźnikiem siły politycznej graczy, a struktura budżetu odzwierciedla znakomicie polityczne priorytety rządu” (Peters 1999: 336).

Stan rządowego systemu decydowania w zakresie projektowania budżetu państwa oraz istniejące uwarunkowania tego procesu w Polsce nie sprzyjają ograniczaniu deficytu budżetowego i podnoszeniu efektywności alokacji środków budżetowych. Poszukiwanie nowych rozwiązań regulujących kompetencje organów w kształtowaniu budżetu państwa, jak i racjonalizujących rządowe planowanie budżetowe jest niezbędne. Naturalnych wzorów przy poszukiwaniu optymalnych kierunków modyfikacji rozwiązań stosowanych w procesie tworzenia projektu budżetu państwa należy szukać w rozwiązaniach dominujących w rządowych systemach decyzyjnych innych państw.

Doskonalenie procedur budżetowych w wybranych krajach UE

Kraje Unii Europejskiej już w latach osiemdziesiątych XX wieku zauważyły, że fundamentalne znaczenie dla kształtu budżetu państwa i stabilności finansów publicznych ma procedura budżetowa. Prace parlamentów nad rządowymi projektami budżetów można było określić jako, najogólniej rzecz biorąc, niedyscyplinowane. W trakcie procesu autoryzacji budżetu poziom wydatków określany przez rząd mógł wielokrotnie wzrastać. Debaty budżetowe w parlamentach najczęściej skupiały się na partykularnych interesach o charakterze krótkookresowym z niewielkim powiązaniem z makroekonomicznymi wielkościami zagregowanymi. Rządy w trakcie uchwalania budżetu także wielokrotnie wprowadza-

ły autopoprawki, które stanowiły bardzo istotne zmiany w porównaniu do pierwotnej wersji. Takie działania uzmysłowiły rządowi, że jego produkt był bardzo często niekompletny, a ostateczna wielkość wydatków budżetowych ogółem była znana dopiero na zakończenie uchwalania budżetu państwa. Rządy państw UE uznały, że taki stan nie powinien dłużej trwać, gdyż ma negatywny wpływ na kondycję finansów publicznych. W wielu krajach przeprowadzano w różnym okresie zmiany w zakresie tworzenia budżetu państwa.

W Szwecji w latach 1996–97 dokonano fundamentalnych zmian w sposobie tworzenia budżetu państwa¹⁵, m.in. wdrożono nowy ramowy rozkład prac nad budżetem państwa, zrównano rok budżetowy z kalendarzowym, zastosowano zakaz wprowadzania przez rząd poprawek do przedstawionego parlamentowi projektu budżetu państwa (z wyjątkiem szczególnych sytuacji), wprowadzono agregację wydatków na 27 obszarów wydatków (ang. *expenditure area*), wzmocniono podstawy prawne dla budżetowania poprzez wprowadzenie ustawy o budżecie państwa (*State Budget Act*), która zawiera zbiór wcześniej stosowanych praktyk będących tylko zwyczajem. Za najważniejszą zmianę wpływającą na jakość projektu budżetu państwa należy jednak uznać wdrożenie systemu planowania wieloletniego polityki finansowej i budżetu. Planowania budżetowe rozpoczyna się obecnie od aktualizacji wieloletnich założeń struktury budżetu (*The Multiyear Budget Framework*) dokonywanej przez Ministra Finansów na podstawie danych otrzymywanych z poszczególnych ministerstw. Założenia wieloletniej struktury budżetu mają trzyletnie horyzont (nadchodzący rok budżetowy i następne dwa lata stanowią bazę tworzenia budżetu rocznego) oraz trzy poziomy: artykułowanie celów polityki finansowej rządu w bieżących warunkach makroekonomicznych, określenie maksymalnego poziomu wydatków w związku z założeniami makroekonomicznymi i pogrupowanie ogólnej kwoty wydatków na poszczególne obszary¹⁶.

Podobnie w Irlandii lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte ubiegłego stulecia to czas reform dotyczących tworzenia budżetu państwa. Obok m.in. nowego systemu wynagradzania urzędników opartego na powiązaniu płacy z rezultatami pracy, nowego systemu finansowania samorządu terytorialnego, wdrożono nowy wieloletni system planowa-

nia wydatków. Zastosowane rozwiązania doprowadziły do poprawy systemu zarządzania w administracji publicznej, świadczeń publicznych oraz obniżenia kosztów funkcjonowania administracji. Wieloletnie planowanie zostało zatwierdzone formalnie ustawą z 1997 r. o zarządzaniu administracją publiczną (*Public Service Management*), którą zobowiązano urzędy administracji centralnej do publikowania strategii określających ich podstawowe kierunki działań i priorytety na okres trzech lat. Mimo osiągniętych efektów wynikających ze zmian w zasadach tworzenia budżetu państwa Irlandia nie zaprzestała ciągłego doskonalenia i optymalizacji wydatków publicznych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych podjęto inicjatywę przeglądu wydatków (*Expenditure Review Initiative*) pod kątem celowości kontynuowania publicznych programów finansowanych z budżetu, możliwości ulepszenia ich realizacji, zwiększenia efektywności i skuteczności procesów decyzyjnych w zakresie wydatków¹⁷.

W Niemczech największy ciężar zadań publicznych i związane z nimi obciążenia spoczywają na federacji. W związku z tym po zmianach wprowadzonych ustawą o wspieraniu stabilizacji i rozwoju gospodarczego z 1997 r.¹⁸ rządy krajów związkowych są zobowiązane do dostosowania polityki budżetowej do celów polityczno-gospodarczych rządu federalnego (stabilizacja poziomu cen, wysoki poziom zatrudnienia, równowaga w handlu zagranicznym i ciągły wzrost gospodarczy). Aby to zapewnić, nałożono na rząd federalny i rządy landów obowiązek sporządzania planów finansowych z zakresu działalności, uwzględniających zestawienie dochodów i wydatków publicznych na okres pięciu lat. Długoletnie planowani budżetowe umożliwia koordynację dochodów i wydatków budżetowych z możliwościami i zadaniami państwa. Wraz z projektem budżetu państwa rząd federalny przedkłada Bundestagowi i Bundesratowi wieloletni plan finansowy oraz informację ministra finansów o stanie i prognozowanych zmianach gospodarki budżetowej, w związku rozwojem sytuacji gospodarczej państwa. Przygotowywanie budżetu państwa wymaga ścisłej współpracy wszystkich szczebli administracji. Najważniejszym organem współpracującym stała się w Niemczech Rada ds. Planowania Finansowego. W jej pracach uczestniczą przedstawiciele rządu federalnego, rządów landów,

samorządu terytorialnego oraz Niemieckiego Banku Federalnego. Funkcje koordynacyjne i doradcze spełni Rada ds. Konjunktury.

Kraje Europy Zachodniej po II wojnie światowej aż do początku lat siedemdziesiątych rozwijały idee „państwa dobrobytu” lub „państwa opiekuńczego” (*welfare state*). Pojawiające się trudności finansowe w latach siedemdziesiątych XX wieku, wynikające m.in. z szybkiego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego przy rosnących oczekiwaniach społecznych co do zakresu i jakości usług publicznych, postawiły poszczególne rządy przed dylematem, w jaki sposób osiągnąć „więcej za mniej” lub „lepiej za mniej”. Jak można dostrzec, analizując doskonalenie procedur budżetowych w krajach UE, doprowadziło to do zmian koncentrujących się wokół zagadnień efektywności wydatków publicznych i jakości usług publicznych. Dobrym narzędziem zapewniającym efektywny pomiar wyników wydatkowania środków publicznych, wprowadzanym wraz z systemem nowoczesnego zarządzania publicznego w krajach UE, jest budżet zadaniowy. Planowanie zadaniowe wprowadza mechanizmy zwiększające efektywność wydatkowania środków publicznych, a stosowane przez całą administrację umożliwi porównywanie przeciętnych kosztów świadczonych usług publicznych. Skuteczność realizacji budżetu zadaniowego zależy od przyjętych założeń budżetowych (określających dochody i wydatki budżetowe, wolne środki i poziom zadłużenia na dany rok) opracowywanych na podstawie planów wieloletnich w zakresie zadań i limitów środków. Planowanie budżetu powinno być ukierunkowane na uzyskanie wymiernych rezultatów działania administracji publicznej (orientacja na produkt), co daje znacznie lepszą kontrolę wydatków oraz umożliwia wprowadzenie zmian w przypadku stwierdzenia braku osiągnięcia zaplanowanych wcześniej wyników.

Podsumowanie

Analiza procesu tworzenia projektu budżetu państwa w ramach rządowego systemu decyzyjnego w Polsce oraz zdefiniowanie zakresu oddziaływania między kształtem budżetu państwa a systemem politycznym umożliwia sprawniejsze poruszanie się przez decydentów i urzędników w tym złożonym, a zarazem szalenie istotnym dla skuteczno-

ści działań politycznych obszarze zagadnień, jaki stanowi problematyka tworzenia projektu budżetu państwa. Równocześnie znajomość procedur i uwarunkowań decyzyjnych przez potencjalnych petentów zabiegających o dostęp do środków publicznych może im wskazać przyczyny zachowań organów władzy publicznej. Obywatel – obserwator życia politycznego – po poznaniu reguł gry rządzących procesem tworzenia budżetu państwa, następne żądania będzie kierował ze świadomością, że nie będą one jedynym czynnikiem wpływającym na decyzje rządowe, a inercja systemu, układ instytucjonalny i powiązania z otoczeniem często odsuwają jego żądania na dalszy plan.

Tworzenie projektu budżetu państwa będzie zawsze pozostawało w centrum uwagi rządu. Kształt budżetu państwa, będąc przejawem siły politycznej rządu, jest wyrazem jego polityki gospodarczej i społecznej. Ciągły monitoring wydatków publicznych i efektywności wykorzystania środków budżetowych może przyczynić się do lepszego gospodarowania pieniędzmi podatników. Warto także monitorować i analizować proces kształtowania budżetu państwa i próbować szukać czynników wpływające na podniesienie poziomu efektywności planowania budżetowego i celowości alokacji środków budżetowych. W obecnej sytuacji względnie dużego deficytu budżetowego spowodowanego dotychczasową polityką fiskalną poszukiwanie możliwości dokonania racjonalizacji wydatków budżetowych jest ważnym zadaniem stojącym przed każdą jednostką wydatkującą.

Wśród stosowanych w krajach UE rozwiązań racjonalizujących procedurę budżetową i wydatki publiczne należy wymienić:

- wykorzystanie nowoczesnych narzędzi planowania i opracowania danych budżetowych,
- wprowadzenie obowiązku planowania wieloletniego,
- wprowadzenie rozwiązań zwiększających stopień centralizacji i koordynacji decyzyjnej na każdym poziomie struktury administracji rządowej w zakresie rozstrzygnięcia o wydatkach budżetowych,
- komercjalizację i prywatyzację realizacji niektórych zadań państwa,
- wykonywanie zadań zakładów obsługi urzędów państwowych przez podmioty niepubliczne,
- delegowanie realizacji części zadań państwa do organizacji pozarządowych,

- stosowanie *outsourcingu* w zakresie realizacji zadań wykonywanych obecnie w urzędach państwowych przez komórki ds. informatyki, administracyjno-gospodarczych, kadr, co znaczenie zmniejszy liczebność stanowisk urzędniczych.

Wskazane rozwiązania stanowić mogą kierunki zmian pożądane w planowaniu budżetowym w Polsce oraz zmierzające do racjonalizacji wydatków budżetowych.

W zależności od tradycji ustrojowej w różnych państwach wykorzystywane są różne sposoby regulacji w zakresie uprawnień do ostatecznego decydowania o kształcie budżetu państwa. Z punktu widzenia efektywności planowania budżetowego nie ma znaczenia, czy gospodarz przygotował budżet państwa jest bezpośrednio powiązany w procesie decyzyjnym z szefem rządu, który zatwierdza wszelkie decyzje (lub nawet komórka organizacyjna przygotowująca budżet państwa umiejscowiona jest w centrum rządu), czy też powierzono zadania w zakresie opracowywania projektu budżetu państwa jednemu z ministrów i organizację procesu obsługującego go urzędowi¹⁹. W sferze rozwiązań kompetencyjnych na stopień efektywności decydowania ma wpływ umocowanie decyzyjne podmiotu opracowującego projekt budżetu państwa w zakresie ostatecznego rozstrzygnięcia o wielkości i strukturze preliminarza budżetowego. Biorąc pod uwagę cechy i uwarunkowania polskiego systemu politycznego (rządy koalicyjne), minister finansów powinien mieć, wraz z premierem, prawo do decydowania o ostatecznym kształcie preliminarza budżetowego. Minister Finansów jako gospodarz przygotowań budżetu państwa powinien mieć pełne poparcie szefa rządu i wszelkie jego działania powinny wynikać z programu rządu. Obecne rozłożenie uprawnień decyzyjnych w zakresie projektowania budżetu państwa w Polsce między poszczególnymi ministrami i kierownikami urzędów centralnych, ministrem finansów i Radą Ministrów oraz ostateczne rozstrzygnięcie Rady Ministrów w sprawie wysokości wydatków budżetowych powoduje liczne konflikty wewnątrzkoalicyjne.

Wynika z tego konieczność odpowiedniego scentralizowania procesu budżetowego poprzez zwiększenie uprawnień ministra finansów do decydowania o ostatecznej wielkości i przeznaczeniu środków publicznych. Wdrożenie tzw. modelu strategicznej dominacji²⁰ do procedury budżetowej w Polsce

może dać sposobność m.in. skuteczniejszej realizacji niezbędnej reformy finansów publicznych. Akceptację działań ministra finansów przyniosłoby odpowiednie nowoczesne oprzyrządowanie procesu planowania budżetowego, które nie jest obecnie w Polsce wykorzystywane. Narzędzia budżetowania ułatwiłyby uzasadnianie decyzji ministra finansów dotyczących ograniczania wydatków z budżetów resortowych, odparłyby zarzuty o rutynowych cięciach, zaprezentowałyby wzięte pod uwagę, zhierarchizowane, oszacowane pod względem kosztów realizacji, pilne potrzeby publiczne oraz alternatywne warianty postępowania.

Najważniejszy na początku wprowadzania zmian jest poziom zdeterminowania wszystkich członków RM, a jeśli nie, to chociaż premiera i Ministra Finansów do kontrolowania, a następnie racjonalizowania gospodarki budżetowej. Obecne deklaracje polityczne rządu świadczą o takim stanie rzeczy. Zapewniona pełna akceptacja premiera dla działań Ministra Finansów, a co za tym idzie, poparcie zaplecza politycznego, pozwalają sądzić, że restrukturyzacja finansów publicznych, w tym zmiany w procedurze budżetowej, będą miały miejsce.

Przy ciągłe rosnących wydatkach i niepewnych dochodach budżetowych zjawisko nierównoważenia budżetu państwa nie jest niczym nadzwyczajnym. Przywódcy polityczni powinni jednak, znając strukturę budżetu państwa, nie dopuścić do niekontrolowanego wzrostu deficytu budżetowego. Analiza struktury wydatków budżetowych może pozwolić na odnalezienie negatywnej dynamiki w konkretnych częściach budżetu, a wskazanie „centrów kosztów” uzmysłowi rządzącym najważniejsze problemy do rozwiązania i przysporzy argumentacji merytorycznej do podjęcia trudnych politycznie decyzji. W warunkach ciągłych nacisków na powiększenie wydatków budżetowych kontrolowanie budżetu wymaga odpowiednich narzędzi politycznych, co może wiązać się także z postawieniem na szali politycznej popularności decydenta.

Równocześnie z presją na zwiększenie wydatków budżetowych część z nich bywa także kwestionowana przez obywateli. Znajdujące coraz szersze grono zwolenników różnie uzasadniane opinie o marnotrawstwie grosza publicznego przez administrację rządową nie mogą pozostać bez odpowiedniej reakcji ze strony przywódców politycznych. Mimo wysokiej inercji systemu

rządowego gremia polityczne próbują szukać i wdrażać proceduralne oraz instytucjonalne innowacje, których celem jest precyzyjne planowanie budżetowe, dokonywanie efektywnego podziału środków budżetowych, a następnie kontrolowanie wydatków budżetowych. Jednak aby proponowane rozwiązania przyniosły pożądane efekty, konieczne jest przeświadczenie każdego urzędnika o konieczności jego wdrożenia, o celowości wskazanego działania, idące w parze ze zmianą mentalności pracowników sfery budżetowej w kierunku autentycznego przekonania o potrzebie racjonalizacji wydatków budżetowych. Zastosowanie kryteriów organizacji zarobkowych do funkcjonowania instytucji publicznych w niektórych sferach ich aktywności pozwoliłoby na przesunięcie części wydatków budżetowych na realizację innych zadań. Na ograniczanie kosztów funkcjonowania administracji publicznej możemy jednak czekać dłużej, nawet zmianę pokolenia. Wprowadzanie kolejnych zmian mających na celu ograniczanie kosztów funkcjonowania administracji rządowej, a co za tym idzie – wydatków budżetowych, będzie nieskuteczne, dopóki wszyscy zainteresowani przy podziale środków budżetowych będą kierować się względami innymi niż merytoryczne, a osoby wydatkujące nie zaczną stosować do kwestii kosztów podejścia gospodarczego. Wszelkie cenne rozwiązania są potrzebne do doskonalenia systemu rządowego (np. wprowadzenie w strukturze organizacyjnej każdej instytucji rządowej komórek organizacyjnych prowadzących audyt wewnętrzny), ale nigdy nie zastąpią one merytorycznych kompetencji, gospodarności, rzetelności, bezstronności osób zarządzających sprawami publicznymi oraz celowości działań administracji. Należy dążyć do przecięcia biurokratycznej rutyny w celu wykreowania rozmaitych innowacji w procesie kształtowania budżetu państwa.

Związek między stanem finansów państwa oraz budżetem państwa, który wpływa na ich ewolucję, a różnymi sferami aktywności państwa i całym systemem politycznym skłania, a może nawet zmusza organy władzy publicznej do działania w kierunku ciągłej poprawy efektywności alokacji zasobów publicznych. Każde rozwiązanie usprawniające rządowy system decyzyjny, racjonalizujące wydatki budżetowe i zwiększające poziom gospodarności w zarządzaniu sprawami publicznymi wpłynie bez-

pośrednio i pośrednio na efektywność rządu, szczególnie w ocenie opinii publicznej.

Informacje o autorze

Mgr Arkadiusz Piotrowski – Wydział Zarządzania UW, Zakład Gospodarki Publicznej
E-mail: apiotrowski@mail.wz.uw.edu.pl

Przypisy

¹ Szerzej o celach świadczenia danin publicznych i ogólnej teorii podatku pisze Gaudement P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 399–440.

² Zob.: Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r. (Tytuł IV – Gospodarka i finanse publiczne); Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992r. (Oddział I – Gospodarka Republiki Słowackiej); Konstytucja Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r. (Rozdział VIII – Finanse i budżet państwa); Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r. (Tytuł III, Rozdział 3 – Ustrój finansowy); Konstytucja Królestwa Szwecji – Akt o formie rządu z dnia 28 lutego 1974 r. (Rozdział 9 – Władza finansowa); Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. (Część II, Tytuł 4 – System finansowy i podatkowy); Konstytucja Belgii (j.t. z 14 lutego 1994 r.) (Tytuł V – O finansach).

³ Zob.: Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa 1997; Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Warszawa 1995; Sochacka-Krysiak H., *Redystrybucja budżetowa w świetle analizy porównawczej wydatków publicznych*, Warszawa 1990; Owsiak, S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993; Łączkowski W., *Planowanie, programowanie i budżetowanie w rozwiniętych gospodarkach państw kapitalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12, s. 999 i nast.

⁴ Konstytucja RP w art. 221 poza ustawą budżetową, ustawą o przewidywanym budżetowym i ustawą o zmianie ustawy budżetowej mówi o ustawie o zaciąganiu długu publicznego oraz o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo.

⁵ O konstytucyjnych cechach prawa inicjatywy ustawodawczej rządu zob.: Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 163–167.

⁶ Art. 146, 190, 204 i 219–226 Konstytucji RP; zob.: Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 148.

⁷ Art. 146 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸ Decyzje optymalne to decyzje: zgodne z systemem wartości, efektywne czyli przynoszące największą korzyść społeczną i ekonomiczną

przy najmniejszym nakładzie środków, kojarzące interesy bieżące i perspektywiczne grup społecznych oraz akceptowane społecznie, za: Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 206.

⁹ Biuro Zarządzania i Budżetu – instytucja przygotowująca projekt budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki – funkcjonuje w ramach Biura Wykonawczego Prezydenta.

¹⁰ We Francji – Minister Gospodarki i Finansów, w RFN – federalny Minister Finansów, w Wielkiej Brytanii – Pierwszy Lord Skarbu, którym jest z urzędu od 1902r. premier (rola nominalnego szefa Skarbu zależy od osoby premiera najczęściej w praktyce premier nie bierze aktywnego udziału w przygotowywaniu budżetu, a zarządzającym Skarbem jest Drugi Lord Skarbu – Kanclerz Szachownicy)

¹¹ Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 76–96; Szyber W.B., *Kalendarz procesu tworzenia budżetu państwa w wybranych krajach*, „Biuletyn BSE” 1995, nr 1, s. 62–76; *Metody opracowania budżetu państwa. Rozwiązania polskie a systemy innych państw demokratycznych*, (red.) M. Dąbrowski, Warszawa 1993; Kuzińska H., *Regulacje prawne dotyczące procedury budżetowej w Polsce i w Niemczech: wybrane zagadnienia*, Instytut Finansów, Warszawa 1997.

¹² Komisja Finansów Publicznych może nie podzielać uzasadnienia projektu ustawy budżetowej w części dotyczącej głównych celów polityki społecznej i gospodarczej. Nie może jednak na tej podstawie proponować Sejmowi odrzucenia projektu ustawy budżetowej en bloc, ponieważ taka możliwość prawnie nie istnieje.

¹³ Zob.: Owsiak S., *System finansów publicznych w okresie transformacji gospodarki polskiej*, Warszawa 1997.

¹⁴ Szerzej o rozwiązaniach stosowanych podczas tworzenia budżetu państwa w innych krajach i ich doświadczeniach w tym zakresie zob.: Peters, B.G. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa, s. 297–334; Kosiński, E. 2001. *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa, s. 80–96.

¹⁵ *Issues and developments in public management*, Sweden 2000, OECD.

¹⁶ *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, Seria: Informacje i Opinie, BSE, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 107.

¹⁷ The expenditure review initiative, Comptroller and Auditor General, Report on Value for Money Examination, October 2001, za: *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, Seria: Informacje i Opinie, BSE, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 72.

¹⁸ *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, Seria: Informacje i Opinie, BSE, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2002, s. 92.

- ¹⁹ Różnorodność rozwiązań w tym zakresie przedstawia opracowanie pt. *Procedury budżetowe w wybranych krajach* przygotowane przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w ramach serii „Informacje i opinie”, Warszawa 2002.
- ²⁰ Szerzej tym rozwiązaniu i innych postulatach dotyczących zmian w rządowym systemie decyzyjnym w zakresie projektowania ustawy budżetowej w Polsce zob.: Kosiński, E. 2001. *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa, s. 208–224.

Bibliografia

- Ahonen, P. 2001/2002. Monitoring strategiczny w procesie decyzyjnym: aspekty koncepcyjne, doświadczenia Polski i państw Unii Europejskiej. *Służba cywilna*, nr 3, s. 23–34.
- Buchanan, J.M. 1997. *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa: PWN.
- Derdziuk, Z. i A. Olubski. 2001. Rządzić efektywnie. Pięć strumieni sprawowania władzy. *Służba cywilna*, nr 2, s. 114–120.
- Dąbrowski, M. (red.) 1993. *Metody opracowania budżetu państwa. Rozwiązania polskie a systemy innych państw demokratycznych*, Warszawa.
- Ferens, A., i I. Macek. 2000. *Administracja i polityka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gaudemet, P.M. i J. Molinier. 2000. *Finanse publiczne*, Warszawa: PWE.
- Gilowska, Z., Mierzwa, A. i W. Misiąg. 1997. *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Warszawa – Gdańsk: IBnGR.
- Gluchowski, J. 2001. *Budżet i procedura budżetowa*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Habuda, L. (red.) 2000. *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Komar, A. 1996. *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz: Branta.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Kosikowski, C. 1999. Ustawa o finansach publicznych. *Państwo i Prawo*, nr 3.
- Kosiński, E. 2001. *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kosterna, U. 1995. *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, Warszawa: PWN.
- Majchrzycka-Guzowska, A. 1999. *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa: LexisNexis.
- Malinowska, E. i W. Misiąg. 2002. *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik 2002*, Gdańsk.
- Misiąg, W. 1992. *Konstrukcja budżetu państwa*, Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Misiąg W. 1996. *Finanse Publiczne w Polsce. Przewodnik*, Warszawa.
- Osborne, D. i T. Gaebler. 1992. *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Media Rodzina.
- Owsiak, S. (red.) 2002. *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Warszawa: PWE.
- Owsiak, S. 1999. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.
- Owsiak, S. 1997. *System finansów publicznych w okresie transformacji gospodarki polskiej*, Warszawa.
- Peters, B.G. 1999. *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa: Scholar.
- Procedury budżetowe w wybranych krajach*, Seria: Informacje i Opinie. 2002., Warszawa: Kancelaria Sejmu.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2002r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2003 (Dz.U. nr 61, poz. 551).
- Rydlewski, G. 2002. *Rządowy system decyzyjny (Studium politologiczne okresu transformacji)*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Rydlewski, G. 2000. *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Szyber, W.B. 1995. Kalendarz procesu tworzenia budżetu państwa w wybranych krajach. *Biuletyn BSE*, nr 1, s. 62–76.
- Tomaszewski, P. (koordynator) 2000. *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej, Seria: Raporty z badań, Warszawa.
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014 ze zm.).
- Venna, Y. 2001. Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej. *Służba cywilna*, nr 2, s. 121-131.
- Zieliński, E. 1999. *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Zubik, M. 2001. *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

1. Inicjatywa

Obowiązek przygotowania projektu budżetu państwa przez RM wynika z **Konstytucji RP**
Tryb opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu wynika z ustawy o finansach publicznych (uFP) i innych ustaw. Prezes Rady Ministrów nie ma możliwości wyboru odrębnego trybu prac.

2. Opracowanie makroekonomicznej koncepcji budżetu i wstępnej prognozy makroproporcji budżetowych

Podmiot prac: Minister Finansów	Przedmiot prac: prognoza wielkości makroekonomicznych na następny rok	Miejsce prac: Ministerstwo Finansów w porozumieniu z NBP, GUS, RCSS, MGiP, MPS, MSP	Termin prac: niesprecyzowany (wg uTKdsSG20 do 10 maja)
---	---	---	--

3. Przedstawienie TKdsSG do zaopiniowania prognozy wielkości makroekonomicznych i propozycje wzrostu wynagrodzeń oraz rent i emerytur

Czas przedstawienia: do 10 maja w imieniu Rządu przedstawiają Minister Finansów, Minister Gospodarki i Pracy	Zakres i tryb konsultacji wynika z uTKdsSG	Termin do opinii: prawo do opinii do 30 maja	Koordynacja konsultacji: RCL i Ministerstwo Finansów
--	--	--	--

4. Wydanie noty budżetowej w formie rozporządzenia

Podmiot uprawniony: Minister Finansów	Przedmiot i zakres regulacji wynika z uFP: szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu budżetu państwa	Termin: niesprecyzowany (najczęściej na początku maja)
---	--	--

5. Opracowanie założeń rzeczowych do projektów resortowych

Podmioty prac: dysponenty części budżetowych	Zakres prac: plany rzeczowe zadań w poszczególnych częściach budżetowych z uzasadnieniem na podstawie formularzy z noty budżetowej	Termin: określony w nocie budżetowej (najczęściej do końca maja)	Mechanizmy koordynacyjne: przedstawianie niektórych planów rzeczowych zadań innym właściwym dysponentom
--	--	--	---

6. Opracowanie założeń do projektu budżetu państwa i ustalenie limitów wydatków dla dysponentów części budżetowych

Podmiot prac: Minister Finansów	Termin opracowania: niesprecyzowany (wg uTKdsSG do 15 czerwca)
---	--

7. Przedstawienie TKdsSG do zaopiniowania założeń do projektu budżetu państwa

Czas przedstawienia: do 15 czerwca w imieniu Rządu przedstawia Minister Finansów	Zakres i tryb konsultacji wynika z uTKdsSG	Termin do opinii: prawo do opinii do 31 lipca	Koordynacja konsultacji: RCL i Ministerstwo Finansów
--	--	---	--

8. Opracowanie resortowych wycinków projektu budżetu państwa

Podmioty prac: dysponenci części budżetowych	Przedmiot prac: projekt budżetu państwa w danej części budżetowej z uzasadnieniem na podstawie formularzy z noty budżetowej	Termin: określony w nocie budżetowej (7–21 dni od dnia otrzymania pisma z limitem wydatków)	Mechanizmy koordynacyjne: przedstawianie niektórych formularzy innym właściwym dysponentom
--	---	---	--

9. Opracowanie wstępnego projektu budżetu państwa

Podmiot prac: Minister Finansów	Przedmiot prac: przygotowanie projektu odpowiadającego wymaganiom formalnym (por.: uFP), m.in.: – wymóg zastosowania zasad techniki prawodawczej, – sporządzenie uzasadnienie zgodnie z uFP i regSejm, – dołączenie informacji nt. konsultacji społecznej, – wstępna opinia o zgodności projektu z prawem UE i projektów aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla projektu budżetu państwa	Termin opracowania: niesprecyzowany (wg uTKdsSG najpóźniej do 10 września)
---	--	--

10. Uzgodnienie projektu budżetu państwa

Podmiot prac: Minister Finansów	Podmiotowy zakres uzgodnień: – członkowie RM, – Szef Kancelarii Prezesa RM, – Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, – TKdsSG, – organy lub podmioty upoważnione na podstawie odrębnych przepisów, – Rada Legislacyjna (fakultatywnie), – organy administracji państwowej, organizacje społeczne i inne podmioty i instytucje (fakultatywnie wg decyzji Ministra Finansów).
---	--

10a. Przedstawienie projektu budżetu państwa TKdsSG do zaopiniowania

Czas przedstawienia: na 20 dni przed przekazaniem projektu budżetu państwa do Sejmu (a więc do 10 września) w imieniu Rządu przedstawia Minister Finansów	Zakres i tryb konsultacji wynika z uTKdsSG	Termin do opinii: prawo do opinii w ciągu 11 dni roboczych od otrzymania	Koordynacja konsultacji: RCL i Ministerstwo Finansów
---	--	--	--

11. Wyjaśnienie i usuwanie rozbieżności stanowisk oraz rozstrzyganie sporów

Międzyministerialna konferencja uzgodnieniowa (obowiązkowa w przypadku licznych uwag w fazie uzgodnień) organizator: Minister Finansów, uczestnicy: przedstawiciele Ministra Finansów i organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu rezultat: autopoprawki, nowy tekst lub protokół rozbieżności	1 Stały Komitet Rady Ministrów (w przypadku otrzymania projektu budżetu państwa z rozbieżnościami nie jest związany ustaleniami postępowania uzgodnieniowego) charakter rozpatrzenia: obligatoryjne chyba, że Prezes Rady Ministrów zwolni z tego obowiązku, rezultat: uzgodniony projekt budżetu państwa lub z rozbieżnościami, których nie udało się usunąć
--	--

12. Ocena projektu budżetu państwa pod względem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej

Podmiot oceny: KIE	Zakres oceny: zgodność z prawem UE	Czas oceny: podczas postępowania uzgodnieniowego	Charakter oceny: obligatoryjna – konieczna dla rozpatrzenia projektu przez RM
------------------------------	--	--	---

13. Rozpatrzenie projektu ustawy budżetowej przez Komisję Prawniczą

Podmiot działań: Komisja Prawnicza w RCL	Zakres oceny: ocena pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocena zgodności przepisów projektu ustawy budżetowej z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej oraz poprawności językowej	Czas oceny: przed wniesieniem projektu ustawy budżetowej do rozpatrzenia przez RM	Rezultat oceny: projekt ustawy budżetowej w poprawnym brzmieniu pod względem prawnym i redakcyjnym
--	--	---	--

14. Przedłożenie Radzie Ministrów i rozpatrzenie projektu budżetu państwa

Podmiot uprawniony od przedłożenia: Minister Finansów	Termin przedłożenia: niesprecyzowany (wg uTKdsSG przed 10 września do wstępnego zaakceptowania)	Termin uchwalenia: przez RM na posiedzeniu: obecnie przed 30 września, Możliwe decyzje przed przyjęciem projektu budżetu państwa: – wprowadzenie zmian do dokumentu, – skierowanie do rozpatrzenia w innym terminie, – określenie warunków ponownego rozpatrzenia, – skierowanie do rozpatrzenia przez organ wewnętrzny RM lub zaopiniowania przez wskazany podmiot	Podmiot organizujący pracę: Sekretarz Rady Ministrów
---	---	--	--

15. Informacja o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu budżetu państwa

Komunikat prasowy z posiedzenia RM przygotowuje Rzecznik Prasowy Rządu w porozumieniu z Sekretarzem RM, aprobuje Szef KPRM	2 KONFERENCJA PRASOWA
--	------------------------------

16. Przedłożenie projektu ustawy budżetowej Sejmowi

Podmiot uprawniony do inicjatywy ustawodawczej: Rada Ministrów	Termin realizacji obowiązku: 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego
--	---

Źródło: opracowanie własne