

*Sławomir Franek*

Uniwersytet Szczeciński

## Rola władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie planowania budżetowego\*

### 1. Wprowadzenie

Tworzenie budżetu rozumianego jako plan finansowy państwa mający rangę ustawową jest procesem złożonym, w którym uczestniczy wiele podmiotów. Proces tworzenia budżetu może być rozumiany jako system zasad o charakterze formalnym i nieformalnym stosowanych do podejmowania decyzji prowadzących do skonstruowania planu budżetowego. Składa się na niego kilka etapów, wśród których kluczową rolę odgrywają: przygotowanie założeń fiskalnych i makroekonomicznych, określenie maksymalnego poziomu deficytu budżetowego warunkującego poziom wydatków budżetowych, przygotowanie planów budżetowych poszczególnych dysponentów zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów, uchwalenie projektu budżetu przez Radę Ministrów i przekazanie go do parlamentu, nadanie ostatecznego kształtu budżetowi w trakcie prac parlamentarnych.

Zasadniczo to władza wykonawcza ma podstawowe znaczenie w procesie przygotowywania budżetu i przedkładania go władzy ustawodawczej. Władza ustawodawcza ma natomiast prawo przeglądu, debatowania, w pewnych wypadkach zmieniania i akceptowania bądź odrzucania planu budżetowego proponowanego przez władzę wykonawczą. Celem artykułu jest ukazanie wpływu władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej na ostateczny kształt planu budżetowego. Relacje między rządem a parlamentem w procesie budżetowym traktować

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków MNiSW na naukę w latach 2010–2011 jako projekt badawczy nr N N113 322 738.

bowiem należy jako czynnik wpływający na dyscyplinę fiskalną. Stąd też zbadano, na ile konieczności zacieśnienia polityki budżetowej wskutek przeciwstawienia się negatywnym skutkom narastającego długu publicznego i nadmiernego deficytu towarzyszyło zwiększenie presji na utrzymanie wielkości i struktury pozycji budżetowych zgodnie z przygotowanym przez rząd projektem budżetu.

## **2. Władza wykonawcza w procesie planowania budżetu – przeciwstawienie delegacji i kontraktowania**

Zasady przygotowywania projektu budżetu przez organy wykonawcze oraz reguły uchwalania budżetu przez organy stanowiące z możliwością wprowadzania poprawek do przedłożonego projektu budżetu warunkują ostateczny kształt planu budżetowego. W literaturze podkreśla się rolę tych zasad jako czynnika determinującego presję na ograniczanie skali wydatków publicznych oraz nierównowagi budżetowej<sup>1</sup>. M. Hallerberg i J. von Hagen przeciwstawiają dwa podejścia do przygotowywania budżetu – podejście oparte na delegacji uprawnień oraz podejście kontraktowe<sup>2</sup>.

W podejściu opartym na delegacji uprawnień władztwo budżetowe zostaje przyznane Ministrowi Finansów lub premierowi, co jest czynnikiem ograniczającym żądania zgłaszane przez poszczególnych ministrów w trakcie negocjacji poprzedzających zgłaszanie projektu budżetu. Znajduje to odzwierciedlenie w przygotowaniu przez niego wstępnej wersji projektu budżetu oraz dużej zdolności blokowania jego ewentualnych modyfikacji przez pozostałych ministrów. Prowadzi to zazwyczaj do większej dyscypliny fiskalnej, jednak za cenę kreowania budżetów nastawionych głównie na zaspokajanie potrzeb rządzącej większości. Przyznanie Ministrowi Finansów głównej roli w procesie przygotowywania projektu budżetu może być jednak źródłem konfliktów w rządach koalicyjnych, w sytuacji gdy przygotowywanie projektu budżetu prowadzi do preferowania interesów własnej partii kosztem pozostałych ugrupowań tworzących gabinet. W modelu tym karą dla tych ministrów, którzy nie stosują się do zaleceń Ministra Finansów, powinna być dymisja. Stać się to może wówczas, gdy premier ma możliwość względnie swobodnego zmieniania członków gabinetu, co jest często trudne do zastosowania w przypadku rządów koalicyjnych<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> J. von Hagen, *Political Economy of Fiscal Institutions*, GESY Discussion Paper nr 149, University of Mannheim, Mannheim 2005, s. 6–10.

<sup>2</sup> M. Hallerberg, J. von Hagen, *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, NBER Working Paper No. 6341, 1997, s. 10–14.

<sup>3</sup> M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, New York 2009, s. 36.

W kontraktowym modelu opracowywania projektu budżetu władza budżetowa jest zdecydowanie bardziej równomiernie rozłożona w rządzie. Podejście to eksponuje rolę porozumienia w zakresie celów budżetowych. Musi ono zostać zawarte przez wszystkich członków władzy wykonawczej. W praktyce cele budżetowe są wyznaczane w oparciu o program średnioterminowy lub umowę koalicyjną pomiędzy rządzącymi partiami. Rolą Ministra Finansów jest w tym przypadku ocena spójności planów poszczególnych ministerstw wydatkowych z ograniczeniami narzuconymi przez ogólne cele budżetowe. Cechuje je zatem określona przewaga informacyjna nad innymi członkami gabinetu, nie ma on jednak szczególnej władzy w procesie budżetowym. Podejście to pozwala na większą reprezentację zróżnicowanych interesów w procesie budżetowym. W efekcie korzyści z programów wydatkowych są rozłożone bardziej równomiernie. Powodować może ono jednak koszty w postaci nadmiernych wydatków publicznych mogących prowadzić do nierównowagi budżetowej. Przygotowywanie projektu budżetu w taki sposób może również przyczyniać się do odwlekania podejmowania trudnych, ale niezbędnych dostosowań fiskalnych. Rozwiązania te również mają zwiększać dyscyplinę fiskalną<sup>4</sup>. Warunkiem ich powodzenia jest jednak pozycja w rządzie Ministra Finansów, która w polskich realiach nie jest szczególnie silna i wynika raczej z poparcia premiera, co pozwalają zauważyć doświadczenia związane z funkcjonowaniem rządów koalicyjnych lub wręcz mniejszościowych w ostatnim dwudziestoleciu<sup>5</sup>.

### 3. Władza ustawodawcza a zdolność do modyfikowania projektu budżetu

Niezwykle istotną kwestią proceduralną jest także zdolność parlamentarzystów do modyfikowania przedłożonego przez rząd projektu budżetu poprzez zgłaszanie poprawek. Większość badaczy podkreśla pozytywny wpływ na dyscyplinę fiskalną wszelkich działań wzmacniających pozycję egzekutywy w stosunku do parlamentu<sup>6</sup>. Wskazuje się, że pojedynczy parlamentarzyści reprezentują określone grupy interesu i trudno im zdobyć się na kompleksowe spojrzenie na sprawy budżetowe. W konsekwencji tego są oni podatni na wzajemne wspieranie

---

<sup>4</sup> A. Alessina, R. Perotti, *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, 1997, vol. 44, nr 2, s. 210–248.

<sup>5</sup> M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, Ernst&Young, Warszawa 2006, s. 37–45.

<sup>6</sup> A. Babczuk, *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy* [w:] *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 245.

poprawek budżetowych skutkujących wzrostem skali wydatków oraz nierównowagi fiskalnej. Wówczas twórcy budżetu nie są w stanie koncentrować środków publicznych na realizację najważniejszych zadań. W konsekwencji rozproszenie aktywności władz publicznych może pogarszać standard usług publicznych i zmniejszać skuteczność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ograniczanie możliwości składania poprawek do budżetu zaproponowanego przez rząd może skutkować nie tylko wzrostem dyscypliny fiskalnej, ale również wzrostem efektywności funkcjonowania podmiotów publicznych. Możliwe są różnorodne formy restrykcji w tym zakresie, a najczęściej stosuje się niemożność zmiany proponowanych przez rząd rozmiarów salda budżetowego<sup>7</sup>.

Ogólnie można wskazać, że władza ustawodawcza pełni trzy funkcje w procesie budżetowym. Po pierwsze, może mieć zdolność do poprawiania bądź odrzucania projektu budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą i zdolność do przygotowywania budżetu we własnym zakresie (tak jak to jest stosowane w USA). Po drugie, władza ustawodawcza może mieć zdolność do poprawiania bądź odrzucania projektu budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą, mimo braku formalnych możliwości przygotowania projektu budżetu we własnym zakresie (jak to jest w Polsce). Po trzecie, może ona nie mieć możliwości poprawiania lub odrzucania budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą lub przygotowania projektu budżetu we własnym zakresie, ograniczając się jedynie do akceptacji przedłożonego budżetu (jak to jest np. w Wielkiej Brytanii)<sup>8</sup>.

## 4. Organizacja procesu planowania budżetowego – rozwiązania polskie

O ile na poziomie władzy wykonawczej działaniami planistycznymi kieruje Minister Finansów, o tyle w trakcie prac parlamentarnych główną rolę odgrywa Komisja Finansów Publicznych. Rola Ministra Finansów w procesie planowania budżetowego sprowadza się zasadniczo do: wydania rozporządzenia określającego sposób przygotowania materiałów planistycznych przez dysponentów części budżetowych; opracowania założeń do projektu budżetu państwa; określenia limitu wydatków, w ramach poszczególnych części budżetowych; przygotowania projektu budżetu państwa wraz uzasadnieniem przedkładanego do uchwalenia przez Radę Ministrów.

<sup>7</sup> Z. Springer, *Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw* [w:] *Polityka budżetowa*, red. W. Gołębiowski, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 70.

<sup>8</sup> *Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, Washington 2003, s. 5–7.

W pracach parlamentarnych odbywają się trzy czytania projektu ustawy budżetowej, na posiedzeniach plenarnych Sejmu. Pierwsze czytanie obejmuje uzasadnienie projektu przez przedstawiciela rządu (Ministra Finansów), debatę w sprawie ogólnych zasad projektu, w której zabierają głos przedstawiciele klubów i kół poselskich oraz posłowie, a także pytania posłów i odpowiedzi przedstawicieli rządu. Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej kończy się skierowaniem projektu ustawy do Komisji Finansów Publicznych.

Do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania Rada Ministrów może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania. Po zakończeniu tego czytania rozpoczynają się prace w komisjach. Najważniejszą funkcję pełni w tym zakresie Komisja Finansów Publicznych, rozpatrując nie tylko własne części budżetowe, ale także części i plany finansowe rozpatrywane przez inne właściwe komisje (tzw. komisje branżowe). Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych projektu, a także stanowisk przekazanych przez te komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami w odniesieniu do projektu ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa – w sprawie ich przyjęcia bez poprawek lub przyjęcia z poprawkami. Komisja przedkłada równocześnie Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Regulamin Sejmu dopuszcza nie tylko możliwość wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę do zgłoszonego przez siebie projektu, ale również daje mu możliwość wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. W praktyce nie zdarzyło się, by rząd wycofał projekt ustawy, który został skierowany do Sejmu.

W razie konieczności przedstawienia dodatkowego sprawozdania przez Komisję Finansów Publicznych w związku ze zgłoszeniem w trakcie drugiego czytania dodatkowych wniosków i poprawek do projektu ustawy budżetowej Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac Komisji Finansów Publicznych, tj. w trakcie trzeciego czytania, które kończy się uchwaleniem ustawy. Budżet przekazywany jest do Senatu.

Marszałek Senatu kieruje ustawę do komisji senackich, które po rozpatrzeniu właściwych części budżetowych przekazują swoje opinie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Komisja ta przygotowuje projekt uchwały Senatu, w którym proponuje przyjęcie ustawy bez poprawek albo wprowadzenie poprawek. W wypadku zgłoszenia na posiedzeniu plenarnym poprawek (a tak często jest) następuje ponowne skierowanie projektu do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania i niezwłocznego

przedłożenia go Senatowi. Głosowanie na posiedzeniu plenarnym tekstu uchwały zamyka etap prac senackich. Uchwała podpisana przez Marszałka Senatu przesłana jest do Sejmu. Zgłoszone Sejmowi przez Senat propozycje określonych zmian w ustawie budżetowej Marszałek Sejmu przekazuje do Komisji Finansów Publicznych, która po rozpatrzeniu przedstawia Sejmowi sprawozdanie, w którym sformułowany jest wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu. Na posiedzeniu plenarnym poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwaloną na posiedzeniu plenarnym ustawę po jej podpisaniu Marszałek kieruje do podpisu Prezydenta.

Proces tworzenia budżetu podlega uregulowaniom, które istotnie ograniczają możliwości ingerencji posłów w ostateczny kształt ustawy budżetowej. Są nimi:

- wyłączna inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów w zakresie przygotowania projektu budżetu,
- ograniczony czas na uchwalenie ustawy budżetowej w parlamencie,
- brak możliwości odrzucenia projektu ustawy po skierowaniu go do prac w komisjach,
- zgłaszanie poprawek, które jednak nie mogą powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej.

Warto podkreślić, że uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych przyczyniło się do rozpoczęcia działań skierowanych na zwiększenie dyscypliny budżetowej także na poziomie władzy wykonawczej. Po pierwsze, wprowadzono „Wieloletni plan finansowy państwa”, którego znaczenie formalne jest zasadniczo oparte na wymogu, aby poziom deficytu w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, nie był wyższy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w „Wieloletnim planie finansowym państwa”. Po drugie, nałożono obowiązek zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni. Po trzecie, w okresie obowiązywania procedury nadmiernego deficytu wprowadzono dyscyplinującą regułę wydatkową ograniczającą coroczny wzrost elastycznych wydatków budżetu państwa do poziomu zgodnego z prognozowanym, na dany rok budżetowy, średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonym o jeden punkt procentowy. Po czwarte, położono szczególny nacisk na efektywność i skuteczność wydatkowania środków publicznych, czemu służyć ma wdrażanie budżetowania zadaniowego i rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej.

## 5. Ocena wpływu polskiego parlamentu na zmiany rządowego projektu budżetu

By ocenić skalę wpływu polskiego parlamentu na ostateczny kształt ustawy budżetowej, ukazano w tabeli 1 porównanie kwot wydatków budżetowych znajdujących odzwierciedlenie w zapisach uchwalonej ustawy budżetowej na tle kwot wydatków ujętych w projekcie budżetu przedstawianym przez rząd i składanym w parlamencie. Badaniami objęto budżety uchwalane na lata 2006–2011, przy czym lata 2006–2007 to okres rządów Prawa i Sprawiedliwości, a okres 2008–2011 to czas rządów Platformy Obywatelskiej. W przypadku projektu budżetu na 2006 r. w analizach uwzględniono wydatki zapisane w autopoprawce rządu przedstawionej po ukonstytuowaniu się rządu premiera Marcinkiewicza. Podobnie w przypadku projektu budżetu na 2009 r. uwzględniono poprawki wniesione przez rząd premiera Tuska w trakcie drugiego czytania projektu ustawy budżetowej.

Przedstawione dane wskazują na niewielki wpływ parlamentu na ostateczny kształt ustawy budżetowej. W żadnym badanym roku poprawki parlamentarne nie zmieniły całkowitych wydatków budżetowych o więcej niż 1% wydatków zapisanych w przedkładanym przez rząd projekcie budżetu. Dodatkowo zwraca uwagę to, że w latach 2010–2011 zmiany dokonane przez posłów i senatorów obejmowały jedynie setne części procenta wydatków. W sytuacji jednak gdy porównaniu podlega nie sumaryczna wartość zmian, lecz jej składowe, czyli wartość zmian dokonanych przez parlament oznaczających wzrost wydatków względem projektu i wartość zmian dokonanych przez parlament oznaczających redukcję wydatków względem projektu, dostrzec można skalę ingerencji parlamentu w strukturę budżetu przygotowanego przez rząd. Po pierwsze, nie dziwi wówczas sytuacja, w której struktura wydatków uległa największym zmianom w trakcie prac nad budżetem na 2008 r. Było to wynikiem strategii nowo utworzonego rządu, który nie zdecydował się na składanie autopoprawki (w obawie przed wydłużeniem prac nad budżetem niosącym ryzyko skrócenia kadencji przez prezydenta), lecz wszelkie zmiany w stosunku do projektu przygotowanego jeszcze przed wyborami przez poprzedni rząd postanowił wprowadzać siłami większości parlamentarnej. Po drugie, począwszy od prac nad budżetem na 2009 r. dostrzec można stopniowe ograniczenie wpływu zmian dokonywanych w pracach parlamentarnych na wielkość i strukturę wydatków budżetowych. Oznacza to wręcz marginalizację pozycji Sejmu i Senatu w kształtowaniu polityki budżetowej. Taka sytuacja możliwa była oczywiście wyłącznie w sytuacji utrzymywania stabilnej większości przez koalicję rządową.

Tabela 1. Wysokość zmian wydatków w budżecie państwa dokonanych podczas prac parlamentarnych nad ustawami budżetowymi na lata 2006–2011

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zmiana wydatków budżetu państwa między ustawą a projektem w tys. zł	1 120 284	2 121 086	-1 450 359	1 186 442	23 000	-157 637
Zmiana wydatków między ustawą a projektem w %	0,50	0,83	-0,47	0,37	0,01	-0,05
Suma zmian dokonanych przez parlament oznaczających redukcję wydatków względem projektu	-1 651 834	-735 164	-3 619 358	-607 898	-183 995	-285 250
Suma zmian dokonanych przez parlament oznaczających wzrost wydatków względem projektu	2 772 118	2 856 250	2 168 999	1 794 340	206 995	127 613
Liczba części budżetu państwa, w których parlament zmniejszył wydatki względem projektu	42	12	35	16	11	19
Liczba części budżetu państwa, w których parlament zwiększył wydatki względem projektu	16	23	19	10	21	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów budżetu państwa i ustaw budżetowych na lata 2006–2011.

Można stwierdzić, że w ten sposób Minister Finansów i rząd byli w stanie bez zbytniego ryzyka forsować te rozwiązania, które ich zdaniem mogły stanowić antidotum na zaostrzające się symptomy kryzysu. Autoryzacja budżetu przez Sejm i Senat ma w takiej sytuacji wymiar prawie wyłącznie formalny, a wyprac-

wane w trakcie wypełniania procedury parlamentarnej zmiany budżetu stanowią co najwyżej demonstrację polityczną. Rzadko bowiem dotyczą tych obszarów działalności państwa uwidocznionych w budżecie, które mają kluczowy wpływ na kształtowanie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

W badanym okresie najczęściej na etapie prac parlamentarnych nad budżetem zmniejszono wydatki w stosunku do przedkładanego projektu rządowego na: we wszystkich badanych latach – Najwyższą Izbę Kontroli; w pięciu z sześciu badanych lat – Kancelarię Prezydenta, Trybunał Konstytucyjny, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji; w czterech z sześciu badanych lat – Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Sąd Najwyższy, Państwową Inspekcję Pracy, Instytut Pamięci Narodowej, sprawy zagraniczne. Najczęściej zaś zwiększono wydatki podczas prac w parlamencie na: w pięciu z badanych lat – Szkolnictwo wyższe, Transport; w czterech z badanych lat – Turystykę, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe, Zdrowie, Rezerwy celowe i Wojewodów. W tabeli 2 przedstawiono zestawienie części budżetowych, dla których dokonywano w parlamencie zmian wydatków przekraczających poziom 5% w stosunku do projektu rządowego.

Tabela 2. Zestawienie części budżetowych podlegających największym zmianom w wydatkach dokonywanych podczas prac parlamentarnych nad ustawami budżetowymi na lata 2006–2011

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Części budżetowe, dla których zwiększono budżet w parlamencie o więcej niż 5% względem projektu budżetu	34	35	27	35	66	71
	54	54	45	41	59	
	83	53			40	
	39	61			75	
	43	21				
Części budżetowe, dla których zmniejszono budżet w parlamencie o więcej niż 5% względem projektu budżetu	84	05	59	02	63	01
	04	04	11	01	09	07
	78	52	07	12		13
	40		20	08		12
	76		12	13		09
	09		61	10		
	31		04	09		
			02			
			16			
			18			
			13			
			09			
			10			
			56			
			52			

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów budżetu państwa i ustaw budżetowych na lata 2006–2011.

Szczegółowa analiza zmian w budżecie dokonywanych w trakcie uchwalania ustawy budżetowej przez parlament wskazuje, że w badanym okresie występowała duża różnorodność wśród części budżetowych, dla których podczas prac nad budżetem w parlamencie dokonano istotnego (tj. na poziomie większym niż 5% w stosunku do kwot zapisanych w projekcie złożonym do Sejmu) zwiększenia wydatków. I tak na przykład są to: Urząd Transportu Kolejowego (w budżecie na 2011 r.), Rzecznik Praw Pacjenta, Agencja Wywiadu, Turystyka (2010 r.), Rynki rolne, Urząd Ochrony Konsumenta i Konkurencji (2007 r.), Rozwój regionalny (2006 r.). Zwraca także uwagę fakt, że w budżetach na lata 2006 i 2007 parlament znacząco zwiększał wydatki przeznaczane na Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (odpowiednio o ponad 26% i prawie 68%).

W przypadku zmian w budżecie, które prowadziły do istotnego zmniejszenia wydatków zapisanych w uchwalonej ustawie budżetowej w stosunku do przedłożonego przez rząd jej projektu, można dostrzec w badanym okresie więcej prawidłowości między poszczególnymi latami. Po pierwsze, ingerencja parlamentu w ograniczenie wydatków widoczna jest w przypadku instytucji, których projekt budżetu jest włączany automatycznie do projektu rządowego. W budżetach na lata 2006–2011 taka ingerencja w największym stopniu dotyczyła projektów budżetów przygotowywanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Sąd Najwyższy, Kancelarię Sejmu, Najwyższą Izbę Kontroli i Krajową Radę Sądownictwa. Po drugie, ograniczenia wydatków podczas prac nad budżetem są odzwierciedleniem sporów politycznych rozgrywających się na forum parlamentu między większością koalicyjną a opozycją. Wyrazem tego było choćby zmniejszenie w ustawie budżetowej na 2008 r. wydatków na Centralne Biuro Antykorupcyjne o ponad 25% w stosunku do projektu budżetu, na Kancelarię Prezydenta w budżetach na 2008 i 2009 r. odpowiednio o ponad 10% i 15%. Podobnymi motywami można tłumaczyć coroczne, począwszy od 2008 r., zmniejszanie przez parlament wydatków Instytutu Pamięci Narodowej. Tak samo w całym okresie objętym badaniem traktować należy podejście większości parlamentarnej do budżetu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zwraca również uwagę, że w pracach parlamentarnych nad budżetem na 2008 r., gdy ukonstytuowała się po wyborach nowa większość parlamentarna, dokonano zmniejszenia wydatków budżetowych w zdecydowanej największej liczbie części budżetowych, bo aż 35, na kwotę przekraczającą 3,5 mld zł. Wśród nich aż w 15 częściach budżetowych ograniczenia wydatków przekroczyły 5% w stosunku do projektu rządowego. Znalazło to także odzwierciedlenie w zmniejszeniu wydatków na rezerwy celowe.

Warto podkreślić, że zmiany dokonywane w ramach rezerw celowych (część 83), ogólnie rzecz biorąc, podlegały dużemu zróżnicowaniu. W budżecie na 2006 r. podczas prac parlamentarnych zwiększono wydatki na nie o ponad 17% w stosunku do projektu rządowego, a w budżecie na 2010 r. ten wzrost wyniósł

jedynie nieco ponad 0,2%. W budżetach na lata 2011 i 2008 uchwalanych przez parlament zmniejszono wydatki w ramach rezerw celowych w stosunku do projektu ustawy budżetowej.

W tabeli 3 ukazano liczbę poprawek składanych w parlamencie podczas prac budżetowych.

Tabela 3. Porównanie liczby poprawek złożonych i przyjętych w parlamencie w trakcie prac nad ustawami budżetowymi na lata 2006–2011

Poprawki	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Złożone w komisjach	118	168	213	156	108	122
Przyjęte w Komisji Finansów Publicznych	47	64	17	22	35	26
Złożone po II czytaniu	230	204	148	255	78	84
Przyjęte w III czytaniu	47	29	3	16	10	12
Zgłoszone w Senacie	46	147	183	247	39	100
Przyjęte w Senacie	31	76	16	27	16	18
Zaakceptowane przez Sejm	30	72	16	23	16	18
Zgłoszone ogółem	394	519	544	658	225	306
Przyjęte ogółem	124	165	36	61	61	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie stenogramów sejmowych i diariusza senackiego.

Analiza liczby poprawek zgłaszanych podczas prac nad budżetem w Sejmie i Senacie wskazuje, że w latach 2010–2011 doszło do istotnego ich zmniejszenia. Świadczyć to może o zwiększeniu dyscypliny wśród parlamentarzystów, głównie w zakresie zgłaszania tzw. poprawek regionalnych. Zauważyć także można, że w pracach nad ustawami budżetowymi na lata 2006–2007 ostateczna liczba przyjętych przez parlament poprawek była istotnie wyższa (ponad 30% wszystkich zgłoszonych poprawek) od liczby poprawek przyjętych do budżetów na lata 2008–2011. Wprawdzie podczas prac nad ustawą budżetową na 2010 r. relacja ta wyniosła prawie 30%, ale było to wynikiem istotnego zmniejszenia liczby poprawek zgłaszanych w poszczególnych fazach procesu budżetowego w parlamencie, gdyż bezwzględna liczba przyjętych poprawek kształtowała się na tym samym poziomie co w pozostałych latach okresu 2008–2011. Prace parlamentarne nad budżetem na 2010 r. miały poza tym specyficzny charakter w porównaniu z pozostałymi badanymi latami, gdyż zmiany dokonane w Sejmie i Senacie *per saldo* utrzymały przedstawioną w projekcie rządowym całkowitą kwotę wydatków (różnica między ustawą a projektem wyniosła tylko 0,01%). Nie trudno więc dostrzec związek między stabilnością większości parlamentarnej a wzrostem dyscypliny w zakresie prac nad zmianami budżetu.

## 6. Podsumowanie

Przedstawiona analiza pozwala potwierdzić tezę o ograniczonym wpływie parlamentu na ostateczny kształt ustawy budżetowej. Trudno jednocześnie dostrzec, że w czasie rozprzestrzeniania się globalnych zjawisk kryzysowych doszło do istotnej zmiany w zakresie stosowanych procedur przygotowywania ustawy budżetowej. Oznacza to, że proces planowania budżetowego opiera się na działaniach rutynowych, a kluczowe znaczenie dla jego przebiegu ma stabilność większości parlamentarnej oraz pozycja Ministra Finansów w rządzie.

### Literatura

- Alessina A., Perotti R., *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, 1997, vol. 44, nr 2.
- Babczuk A., *Procedura budżetowa a nierównowaga fiskalna – wybrane problemy* [w:] *Polityka gospodarcza państwa*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
- Hagen J. von, *Political Economy of Fiscal Institutions*, GESY Discussion Paper nr 149, University of Mannheim, Mannheim 2005.
- Hallerberg M., Hagen J. von, *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*, NBER Working Paper 1997, No. 6341.
- Hallerberg M., Hagen J. von, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, Ernst&Young, Warszawa 2006.
- Hallerberg M., Strauch R., Hagen J. von, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, Washington 2003.
- Springer Z., *Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw* [w:] *Polityka budżetowa*, red. W. Gołębiowski, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.

### The Role of Legislative and Executive Powers in Budgetary Planning

The principles of preparing a draft budget by executive bodies and passing it by legislative bodies along with possible amendments have an impact on the final budget plan. Therefore, relations between the government and parliament in the budgetary planning process should be treated as a factor which affects fiscal discipline. The paper examines the scope to which the necessity of stricter budget policies aimed to counteract the adverse effects of increasing public debt and excessive deficit was supported by the efforts to maintain the volumes and structure of budgetary items as proposed in the government's budget plan. The presented results of research indicate parliament's slight impact on the final Budget Act. In the investigated period of 2006–2011, parliament's amendments did not change the total budget expenditure by more than 1% as compared with the government's original proposal. Approval of the budget by the Sejm (Parliament) and Senate was

merely a formal procedure, and parliament's amendments had no impact apart from being a political demonstration. Also, in the era of the global crisis, hardly any changes were recorded in the procedures of preparing a draft budget plan. It implies that the budgetary planning process is based on repeated activities and is mainly affected by parliamentary majority and the empowerment of the minister of finance in the government.

**Sławomir Franek** – doktor, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Finansów.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* finanse publiczne (szczególnie planowanie budżetowe), bankowość, rynki finansowe, polityka pieniężna.

*e-mail:* sfranek@wneiz.pl