

Zofia Szpringer\*

## Procedura budżetowa w Polsce na tle innych państw

**Budgetary procedure in Poland in comparison with other countries:** The article looks at the budgetary procedure in Poland (with a particular focus on the parliamentary stage of this process) against similar procedures in other countries. It first discusses the legal basis of the Polish budgetary procedure and its course in the Sejm and the Senate. Next, the author presents selected comparative aspects of the budgetary procedure in other countries.

\* Dr nauk ekonomicznych, kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

---

### Wstęp

Ustawa budżetowa jest w każdym z państw jedną z najważniejszych ustaw. Określa ona poziom dochodów i wydatków państwa, a także salda budżetowego, którym najczęściej jest deficyt. Wskazuje, jakie podmioty i na jakie cele otrzymują środki publiczne, tym samym jest wyrazem polityki państwa w określonych dziedzinach. Znaczenie tej ustawy dla sprawnego funkcjonowania państwa i jego obywateli jest tak duże, że w wielu państwach funkcjonują określone procedury związane z pracami nad nią, uzasadnione także tym, że w przeciwieństwie do innych ustaw uchwała się ją corocznie.

Przez procedurę budżetową rozumie się zasady postępowania organów państwowych oraz jednostek wykonujących budżet w trakcie opracowywania projektu (preliminarza), uchwalania (autoryzacji) i wykonania budżetu<sup>1</sup>. Zasady te wynikają głównie z obowiązujących przepisów prawnych, wskazujących z jednej strony na kompetencje określonych organów w zakresie

---

<sup>1</sup> C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwa Agencji ER, Białystok 1994, s. 96.

przygotowywania i uchwalenia projektu budżetu, uchwalenia ustawy budżetowej, zmiany tej ustawy oraz oceny jej wykonania, z drugiej strony zaś na terminy, w jakich określone działania muszą lub mogą być podjęte. Przepisy te wskazują też sposób prowadzenia gospodarki finansowej w sytuacji, gdy ustawa budżetowa nie zostanie opublikowana z rozpoczęciem roku budżetowego, którego dotyczy. Dodatkowo wiele bardzo szczegółowych przepisów zawartych w ustawach, rozporządzeniach czy zarządzeniach dotyczy zasad postępowania jednostek wykonujących budżet; ta kwestia nie będzie jednak rozwijana ze względu na wyznaczoną objętość artykułu.

Niejednokrotnie, mówiąc o procedurze budżetowej, nadaje się jej dynamiczny charakter poprzez używanie pojęć takich, jak proces budżetowy, cykl budżetowy, oznaczający okres od rozpoczęcia prac nad projektem budżetu na dany rok do opublikowania ustawy budżetowej lub do przyjęcia sprawozdania z jej wykonania.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie ważniejszych elementów polskiej procedury budżetowej na tle rozwiązań stosowanych w innych państwach. Szczególna uwaga zostanie poświęcona etapowi prac parlamentarnych.

## **Polska procedura budżetowa**

### **Podstawy prawne**

W Polsce prace nad projektem budżetu, uchwalaniem ustawy budżetowej i sprawozdaniem z jej wykonania mają umocowanie w wielu aktach prawnych, w tym m.in. w Konstytucji, ustawie o finansach publicznych, ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, regulaminie pracy Rady Ministrów, regulaminach Sejmu i Senatu oraz w licznych aktach wykonawczych.

Konstytucja zawiera przepisy o charakterze zasadniczym, wskazujące na kompetencje określonych organów w sprawach budżetu oraz na terminy, w jakich organy te muszą lub mogą podjąć określone działania (zob. tabela 1). Ponadto Konstytucja wprowadza zakaz zwiększania długu publicznego przekraczającego poziom 60% PKB<sup>2</sup>. Inne ustawy na podstawie delegacji przepisów Konstytucji wiele kwestii regulują lub doprecyzowują.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji inicjatywę ustawodawczą w zakresie projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym

---

<sup>2</sup> Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy  $\frac{3}{5}$  wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa, art. 216 ust. 5 Konstytucji.

**Tabela 1. Kompetencje określonych organów w zakresie ustawy budżetowej wynikające z Konstytucji RP oraz terminy działań**

<b>PROJEKT USTAWY BUDŻETOWEJ</b>	
Rada Ministrów	<p>Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (art. 221 konstytucji).</p> <p>Rada Ministrów uchwała projekt budżetu państwa w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art.146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji).</p> <p>Rada Ministrów przedkłada Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projekt ustawy budżetowej na rok następny. W wyjątkowych wypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu (art. 222 Konstytucji).</p> <p>W wyjątkowych wypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym (art. 219 ust. 3 Konstytucji).</p>
Sejm	Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1 Konstytucji).
Senat	Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia otrzymania jej z Sejmu (art. 223 Konstytucji).
Prezydent RP	<p>Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje w ciągu 7 dni ustawę budżetową albo ustawę o prowizorium budżetowym przedstawioną przez Marszałka Sejmu. Do ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym nie stosuje się przepisu art. 122 ust. 5 Konstytucji, tzn. Prezydent nie może przekazać ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 224 ust. 1 Konstytucji).</p> <p>Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu, może on w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225 Konstytucji).</p>
Trybunał Konstytucyjny	W wypadku zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale (art. 224 ust. 2 Konstytucji).
<b>PROWADZENIE GOSPODARKI FINANSOWEJ</b>	
Rada Ministrów	<p>Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy (art. 219 ust. 4 Konstytucji).</p> <p>Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji).</p>
<b>SPRAWOZDANIE Z WYKONANIA USTAWY BUDŻETOWEJ</b>	
Rada Ministrów	Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226 Konstytucji).
Sejm	Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium (art. 226 Konstytucji).
Najwyższa Izba Kontroli	Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi: 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, 2) opinię w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów, 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie (art. 204 Konstytucji).

Źródło: na podstawie Konstytucji RP.

oraz zmian ustawy budżetowej ma wyłącznie Rada Ministrów (dalej: RM). Oznacza to, że inne podmioty wyposażone w prawo do inicjatywy ustawodawczej (tj. posłowie, Senat, Prezydent i grupa co najmniej 100 000 obywateli) nie mogą przygotować projektu ustawy budżetowej oraz jej zmiany. Jest to wyraz przestrzegania zasady trójpodziału władz (władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej).

Ustawa zasadnicza wskazuje, iż projekt ustawy budżetowej winien być przedłożony do Sejmu najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (tj. do 31 września), przy czym dopuszcza późniejsze przedłożenie projektu w wyjątkowych wypadkach – sytuacji tych jednak nie określa.

Konstytucja określa też terminy prac nad projektem ustawy budżetowej dla poszczególnych uczestników procesu budżetowego oraz konsekwencje w razie nieuchwalenia ustawy budżetowej. Parlament ma 4 miesiące na uchwalenie ustawy budżetowej, w tym 20 dni zastrzeżonych jest na prace Senatu (w przypadku prac nad innymi ustawami Senat ma więcej czasu, bo 30 dni). Prezydent ma 7 dni na podpisanie ustawy budżetowej przedłożonej mu przez Marszałka Sejmu (dla innych ustaw termin ten wynosi 21 dni) i nie może on ustawy zawetować. W razie zaś zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności niektórych postanowień ustawy budżetowej, Trybunał musi orzec w terminie do 2 miesięcy, co także jest okresem krótkim. Konsekwencją nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie może być skrócenie przez Prezydenta kadencji Sejmu, co jest równoznaczne ze skróceniem także kadencji Senatu.

Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie wejdą w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

Zgodnie z art. 219 Konstytucji zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa. Ustawą tą jest ustawa o finansach publicznych, która precyzyjnie wskazuje wymogi, jakie musi spełniać ustawa budżetowa oraz zawiera przepisy dotyczące trybu opracowywania i uchwalania budżetu państwa (zob. art. 109–123 oraz art. 138–145 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.). Ustawa o finansach publicznych wskazuje też na liczne kompetencje Ministra Finansów<sup>3</sup> na etapie przygotowania projektu ustawy budżetowej, na etapie wykonywania budżetu i przygotowania sprawozda-

---

<sup>3</sup> Minister ten sprawuje bowiem ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, efektywności i skuteczności realizacji

nia z jego wykonania<sup>4</sup>. Polegają one m.in. na obowiązku: przedstawienia Radzie Ministrów założeń projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniających ustalenia przyjęte w „Wieloletnim planie finansowym państwa” oraz kierunki działań zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów „Programie konwergencji”; określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej; przedstawienia RM projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem; ustalenia szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących z budżetu UE i innych źródeł; określenia klasyfikacji części budżetowych oraz dysponentów części budżetowych; określenia szczególnych zasad rachunkowości; określenia sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i innych podmiotów; opracowania harmonogramu realizacji budżetu państwa (w porozumieniu z dysponentami części budżetowych); określenia rodzajów, formy, terminów i sposobów sporządzania sprawozdań; wyznaczenia standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; podania do publicznej wiadomości sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przyjętego przez RM.

### **Prace związane z przygotowaniem projektu ustawy**

W Polsce odpowiedzialność za uchwalenie projektu ustawy budżetowej spoczywa na Radzie Ministrów. Nim do tego jednak dojdzie, wiele prac musi wykonać Minister Finansów, który odgrywa wiodącą rolę w zakresie przygotowania projektu ustawy. Szczegóły tych prac przedstawiono w tabeli 2.

### **Prace związane z uchwalaniem przez Sejm ustawy budżetowej**

Sejmowe prace nad projektem ustawy budżetowej, podobnie jak nad projektami innych ustaw, prowadzone są w zasadzie naprzemiennie na posiedzeniach plenarnych oraz w komisjach. Uproszczony schemat tych prac przedstawiony jest na stronie 34–35. Dla lepszego zrozumienia specyfiki tych prac scharakteryzowane zostaną: trzy czytania projektu ustawy budżetowej odbywające się na posiedzeniach plenarnych Sejmu oraz prace w komisjach. Dalej skrótowo przedstawiony zostanie etap prac senackich oraz wskazane odmienności prac nad ustawą budżetową w stosunku do innych ustaw, a także kwestie dotyczące poprawek zgłaszanych do projektu ustawy

---

budżetu w układzie zadaniowym, wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE i innych źródeł oraz poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

<sup>4</sup> Ustawa ta wskazuje również, ale w węższym zakresie, na kompetencje innych podmiotów, zob. np. art. 154, 155, 159, 163, 171.

**Tabela 2. Orientacyjny harmonogram prac nad projektem ustawy budżetowej w Polsce**

Luty	Ministerstwo Finansów rozpoczyna prace nad wybranymi wskaźnikami makroekonomicznymi i różnymi regulacjami, umożliwiającymi przygotowanie projektu ustawy na następny rok. Ministerstwo przygotowuje prognozy dochodów, określa ogólne wytyczne budżetowe, ustala proponowany poziom deficytu i opracowuje prognozy tzw. sztywnych wydatków. Następnie MF zwraca się do poszczególnych ministerstw z zapytaniem o potrzeby, co do wydatków w następnym roku.
Marzec	Minister Finansów wydaje rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na następny rok (tzw. nota budżetowa). Dysponenti budżetu stosownie do postanowień tego rozporządzenia wypełniają odpowiednie formularze, tabele i wysyłają je do końca miesiąca do Ministerstwa Finansów (niektóre informacje winny być przesłane wcześniej lub później).
Kwiecień–maj	Prace w Ministerstwie Finansów nad materiałami otrzymanymi od dysponentów i wieloma innymi dokumentami przed rozpatrzeniem przez Radę Ministrów. W praktyce suma kwot podawanych przez dysponentów jest zwykle wyższa od prognozowanych dochodów i prognozowanego deficytu. Oznacza to konieczność negocjacji między MF a pozostałymi ministerstwami. Efektem tych prac jest najczęściej albo zwiększenie deficytu albo ograniczenie propozycji ministerstw, albo zastosowanie obu tych rozwiązań.
Czerwiec–lipiec	Rada Ministrów debatuje nad określonymi dokumentami przedłożonymi przez Ministra Finansów (wytyczne do budżetu, informacja o prognozie makroekonomicznej jako podstawie projektu budżetu państwa na następny rok, proponowany maksymalny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, założenia projektu budżetu). Przeprowadzane są także konsultacje z Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Rada Ministrów do 10 maja przedstawia Komisji wstępną prognozę wielkości makroekonomicznych stanowiących podstawę do prac nad projektem budżetu, do 15 czerwca zaś kieruje do niej założenia projektu budżetu, aby umożliwić zajęcie stanowiska przez strony pracowników i pracodawców.
Sierpień–wrzesień	Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów projekt budżetu na następny rok wraz z innymi dokumentami (w tym: strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa i państwowym długiem publicznym w kolejnych latach – wcześniej była to 3-letnia strategia, a obecnie 4-letnia, oraz trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej). RM analizuje przedłożone dokumenty i dokonuje w nich określonych poprawek (nie zajmuje się poprawkami legislacyjnymi, edycyjnymi, za które odpowiada Rządowe Centrum Legislacyjne, poprawki znajdujące odzwierciedlenie w załącznikach projektu budżetu nanoszone są w Ministerstwie Finansów). Po ostatecznym zaakceptowaniu tych dokumentów RM przedstawia je Sejmowi (w końcu września). Strona rządowa nie później niż 20 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi kieruje projekt wraz z uzasadnieniem do Komisji Trójstronnej, aby uzyskać stanowisko ze strony pracowników i pracodawców.
Październik–styczeń	Prace nad projektem budżetu odbywają się w parlamencie, który ma na nie 4 miesiące. Sejm uchwala ustawę budżetową w grudniu i przekazuje ją do rozpatrzenia Senatowi (który ma na swoje prace 20 dni). Senat w razie zaproponowania poprawek przesyła Sejmowi uchwałę. Po rozpatrzeniu uchwały Senatu przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje ustawę budżetową Prezydentowi do podpisu. Prezydent – dla którego Konstytucja przewidziała 7-dniowy termin – nie może ustawy budżetowej zawetować. Może jednak zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Jeśli to zrobi, Trybunał ma 2 miesiące na wydanie orzeczenia w tej sprawie.
Styczeń–marzec	Prezydent podpisuje ustawę budżetową i następuje jej publikacja w Dzienniku Ustaw.

Źródło: na podstawie regulaminów Sejmu i Senatu, ustawy o finansach publicznych oraz Konstytucji RP.

budżetowej. Na zakończenie tej części zamieszczono skróconą informację o praktyce uchwalania ustawy budżetowej.

## Prace w Sejmie

### *Czytania projektu ustawy*

W pracach parlamentarnych występują trzy czytania projektu ustawy budżetowej, które odbywają się na posiedzeniach plenarnych Sejmu. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu). Obejmuje ono 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. W czasie I czytania może być postawiony wniosek o odrzucenie projektu ustawy. W wypadku zgłoszenia takiego wniosku Marszałek Sejmu zarządza głosowanie. W praktyce wnioski o odrzucenie projektu ustawy budżetowej są dość często składane przez posłów opozycji i odrzucane w głosowaniu (art. 36 regulaminu Sejmu). Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej kończy się skierowaniem projektu ustawy do Komisji Finansów Publicznych (dalej: KFP).

Do czasu rozpoczęcia I czytania wnioskodawca (w tym wypadku RM) może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania.

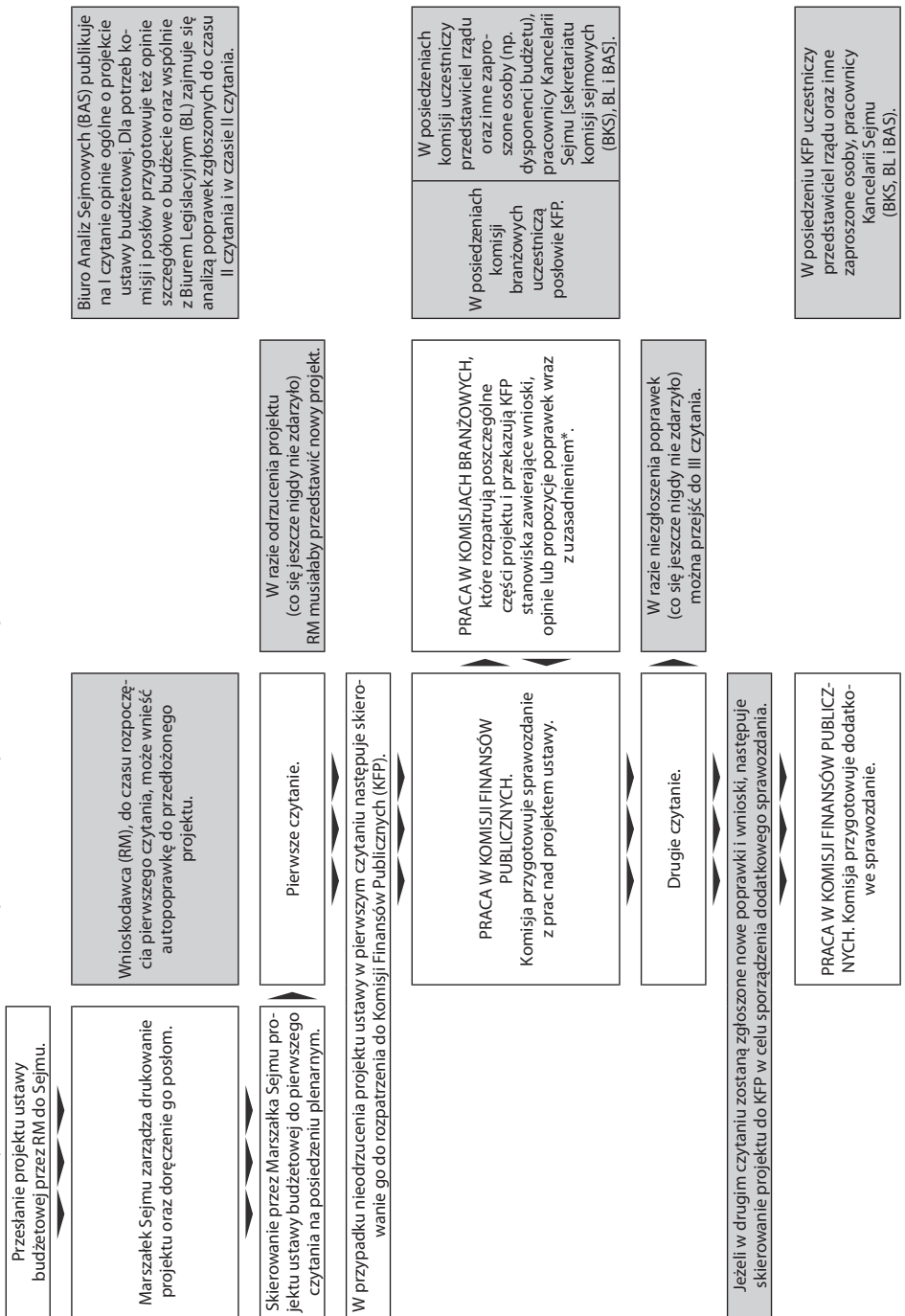
Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania KFP, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 44 ust. 3 regulaminu Sejmu). Obejmuje ono przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Regulamin Sejmu dopuszcza nie tylko możliwość wnoszenia poprawek przez wnioskodawcę do zgłoszonego przez siebie projektu, ale również daje mu możliwość wycofania projektu do czasu zakończenia II czytania (art. 36 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu). W praktyce nie zdarzyło się, by rząd wycofał projekt ustawy, który został skierowany do Sejmu<sup>5</sup>.

Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w II czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do KFP (art. 48 regulaminu Sejmu). Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji oraz głosowanie, które jest uchwaleniem ustawy przed jej przesłaniem do rozpatrzenia przez Senat.

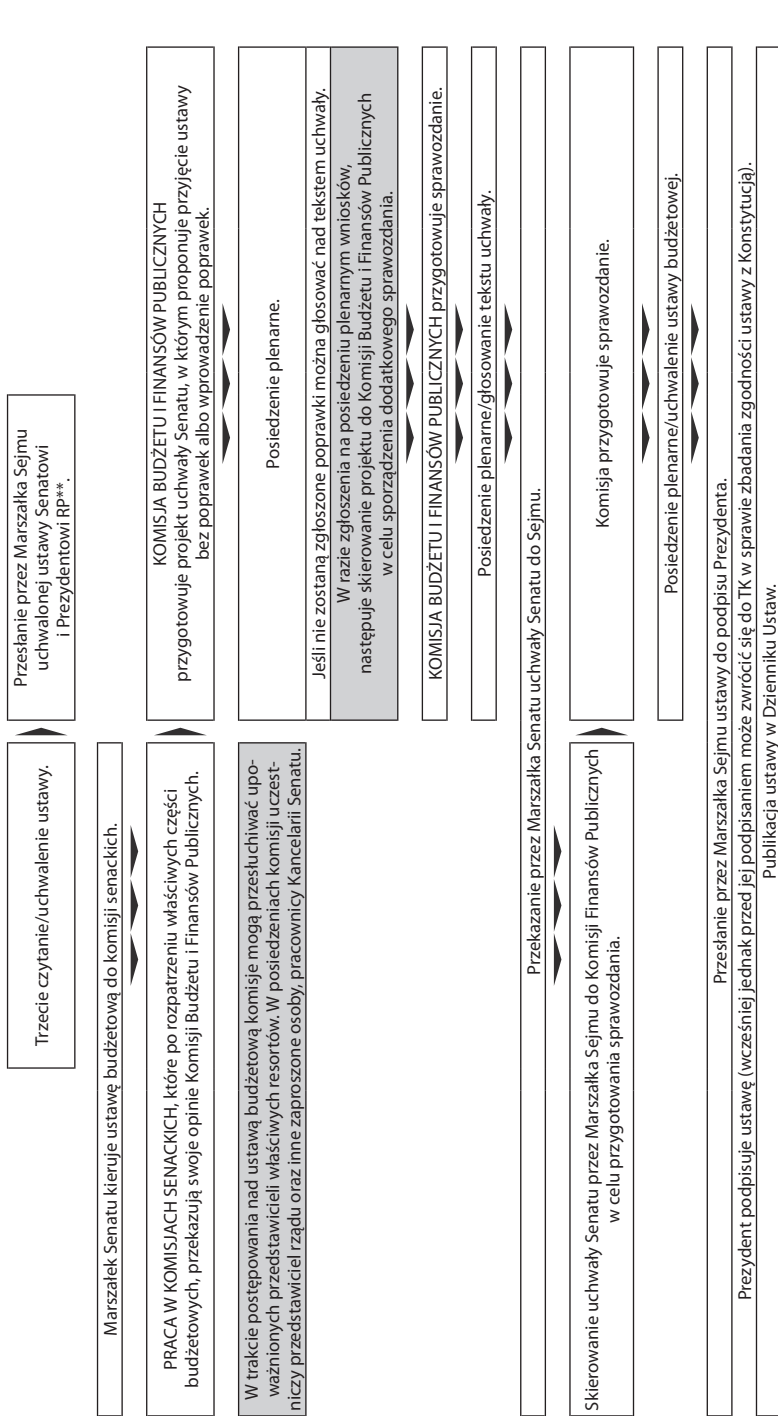
---

<sup>5</sup> Inną kwestią jest niepodjęcie prac nad projektem, który został złożony tuż przed upływem kadencji parlamentarnej (tzw. zasada kontynuacji).

**Uproszczone schemat prac nad projektem ustawy budżetowej**







\* Odrzucone przez komisje wnioski, opinie lub propozycje poprawek, dołącza się do stanowiska komisji na żądanie wnioskodawców, jako zdania odrębne.  
 \*\* Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem (art. 56 regulaminu Sejmu).  
 Źródło: na podstawie regulaminów Sejmu i Senatu.

W czasie II i III czytania sprawozdanie KFP przedstawia wybrany ze składu komisji poseł sprawozdawca (najczęściej jest nim przewodniczący komisji), który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez KFP opiniach innych komisji i poprawkach posłów oraz motywach ich odrzucenia, a także o przedłożonych wnioskach mniejszości<sup>6</sup>.

#### *Prace w komisjach*

Przed rozpoczęciem prac w komisjach Prezydium Sejmu, na wniosek KFP, określa tryb prac w komisjach sejmowych (który faktycznie jest harmonogramem tych prac – zob. załącznik 1), Marszałek Sejmu zaś dokonuje podziału części budżetowych i innych planów finansowych pomiędzy właściwe komisje sejmowe z uwzględnieniem ich przedmiotowego zakresu działania (zob. załącznik 2).

Prace w komisjach rozpoczynają się po zakończeniu I czytania, na którym to projekt ustawy budżetowej jest skierowany do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych. Komisja ta pełni wiodącą rolę, rozpatrując nie tylko własne części budżetowe, ale także części i plany finansowe rozpatrywane przez inne właściwe komisje (tzw. komisje branżowe). Zgodnie bowiem z art. 106 ust. 2 regulaminu Sejmu poszczególne części projektu rozpatrują również właściwe komisje sejmowe, które przekazują KFP stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek wraz z uzasadnieniem. O roli tej Komisji świadczy też fakt, iż w posiedzeniach komisji branżowych uczestniczą przedstawiciele (posłowie) KFP, zwani też koreferentami.

Komisja Finansów Publicznych oraz komisje branżowe mogą zwracać się do siebie o dodatkowe opinie, a także zgłaszać pytania w celu uzyskania informacji w sprawie poszczególnych części projektu ustawy budżetowej<sup>7</sup>.

Komisje otrzymują dodatkowe materiały i wyjaśnienia od dysponentów budżetu oraz zamówione przez siebie opinie i ekspertyzy.

W posiedzeniach komisji obowiązany jest uczestniczyć upoważniony przedstawiciel rządu i przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu. Natomiast inne osoby mogą w nich uczestniczyć, jeśli jest taka potrzeba (art. 42 czy 154 regulaminu Sejmu). W praktyce podczas prac nad projektem ustawy budżetowej (w ramach stwarzania posłom przez Kancelarię Sejmu warunków do wykonywania mandatu poselskiego – art. 199 regulaminu Sejmu) swoją wiedzą służą pracownicy Kancelarii Sejmu: sekreta-

<sup>6</sup> Zgodnie z regulaminem poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji.

<sup>7</sup> Dotyczy to także prac nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej.

riatów komisji sejmowych, Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych. Pracownicy BAS dostarczają posłom i komisjom analiz i opinii o projekcie budżetu<sup>8</sup>, a także wspólnie z Biurem Legislacyjnym zajmują się poprawkami zgłaszanymi do projektu ustawy budżetowej.

Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przedłożone stanowiska właściwych komisji sejmowych do poszczególnych części projektu przedstawiają przedstawiciele tych komisji<sup>9</sup>, z kolei posłowie koreferenci z KFP, którzy uczestniczyli w pracach komisji branżowych, wypowiadają się i przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk.

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.

W razie konieczności przedstawienia dodatkowego sprawozdania przez Komisję Finansów Publicznych w związku ze zgłoszeniem w trakcie II czytania dodatkowych wniosków i poprawek do projektu ustawy budżetowej, Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac KFP, tj. na III czytaniu, które kończy się uchwaleniem ustawy. Ustawa ta po podpisaniu przez Marszałka Sejmu jest przesyłana do Senatu i do Prezydenta RP.

### Prace w Senacie

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.

<sup>8</sup> Opinie ogólne są też sporządzane za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych przez ekspertów spoza biura (np. pracowników uczelni, instytutów badawczych).

<sup>9</sup> Nie mogą oni przedstawiać niezawartych w stanowiskach właściwych komisji wniosków, opinii i propozycji poprawek.

Jeżeli Senat nie zgłosi poprawek do ustawy uchwalanej przez Sejm lub gdy nie przedłoży projektu uchwały w konstytucyjnym terminie, ustawa nie jest kierowana do Sejmu, tym samym ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. W takiej sytuacji czeka ona na podpis Prezydenta i opublikowanie w Dzienniku Ustaw.

### **Ponowne prace w Sejmie**

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. W posiedzeniu KFP może uczestniczyć senator sprawozdawca z senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Przewodniczący KFP udziela mu głosu, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpień. Nieobecność senatora sprawozdawcy nie wstrzymuje prac nad uchwałą.

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.

### **Odmienności trybu prac nad projektem ustawy budżetowej**

Odmienności te można wywieść z informacji wcześniej prezentowanych. Polegają one m.in. na tym, że:

- wyłączną inicjatywę ustawodawczą w zakresie przygotowania projektu ma Rada Ministrów,
- czas prac nad ustawą wynika z Konstytucji i jest on ograniczony tak dla parlamentu, jak i innych uczestników procesu legislacyjnego; jest to jeden z czynników dyscyplinujących uchwalanie ustawy budżetowej,
- pierwsze czytanie projektu musi odbyć się w Sejmie na posiedzeniu plenarnym (dla większości projektów ustaw I czytanie może się odbyć na posiedzeniu komisji)<sup>10</sup>,
- projekt w wypadku nieodrzczenia go w I czytaniu musi być skierowany do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych, poszcze-

---

<sup>10</sup> Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

- gólne zaś części projektu muszą rozpatrzyć także właściwe komisje sejmowe, co oznacza, że w praktyce pracują nad nim prawie wszystkie komisje (niekiedy na wspólnych posiedzeniach bądź też angażując określone podkomisje) z wyjątkiem Komisji Etyki Poselskiej, Komisji Ustawodawczej i Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
- wyraźnie widoczna jest wiodąca rola Komisja Finansów Publicznych (w posiedzeniach innych komisji uczestniczy jej przedstawiciel). Podobnie istotną rolę odgrywa senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych,
  - brak jest możliwości odrzucenia projektu ustawy po skierowaniu go do prac w komisjach,
  - komisje parlamentarne, pracując nad zgłoszonymi poprawkami, muszą kierować się postanowieniami Konstytucji wskazującymi, że zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Dlatego też w zgłaszanych poprawkach najczęściej proponuje się zwiększenie wydatków jednej części budżetowej poprzez ograniczenie ich w innej części lub zwiększenie dochodów w celu sfinansowania zwiększonych wydatków.

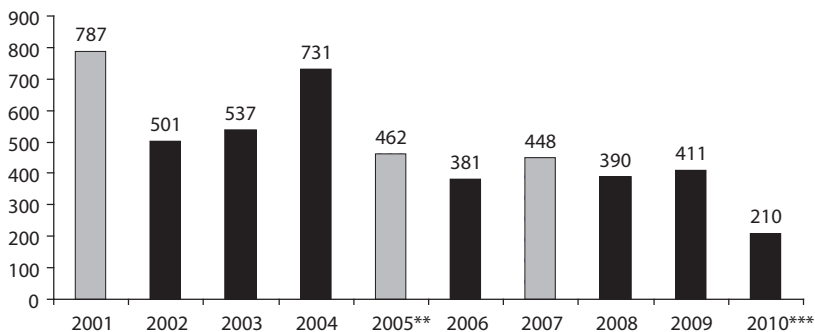
### Poprawki

W Sejmie i Senacie poprawki do projektu ustawy budżetowej zgłaszane są przez uprawnione podmioty (posłów, komisje sejmowe, przedstawiciele klubów itd.)<sup>11</sup>. Wyjątkiem były prace nad projektem ustawy budżetowej na 1993 r. i 1995 r. oraz nad nowelą budżetu 2009 r., gdy Senat nie wniósł żadnej poprawki. Potwierdza to regułę, że większość poprawek składana jest w pierwszej izbie parlamentu.

Liczba składanych poprawek po 2004 r. zmniejszyła się (zob. wykres 1). Wynika to nie tylko ze zmiany sposobu prezentowania poprawek i ich głosowania, ale również z wprowadzenia zmian w regulaminie Sejmu polegających na tym, że w II czytaniu poprawkę może złożyć grupa 15 posłów (wcześniej mógł to uczynić pojedynczy poseł). W pracach nad projektem budżetu na 2010 r. do spadku liczby poprawek przyczyniły się działania dyscyplinujące zgłaszanie poprawek wprowadzone przez poszczególne partie w parlamencie (wyznaczono obostrzenia w zakresie składania poprawek, przy czym były one najsilniejsze w partiach koalicji). Być może

<sup>11</sup> Poprawki te muszą być zgłaszane na piśmie i powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu – art. 42 regulaminu Sejmu.

**Wykres 1. Liczba poprawek składanych do projektów budżetu państwa w latach 2001–2010\***



\* Teksturą zaznaczono lata zmiany kadencji parlamentarnych.

\*\* Ograniczenia regulaminu Sejmu dotyczące składania poprawek przez posła.

\*\*\* Działania partii dyscyplinujące składanie poprawek.

Źródło: na podstawie analizy poprawek zgłoszonych podczas prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych w latach 2000–2009.

pewien wpływ na ograniczenie liczby poprawek miało zalecanie korzystania z formularza do składania poprawki, zmuszającego do przestrzegania niezbędnych formalnych wymogów poprawki.

Cechą charakterystyczną jest to, że liczba poprawek jest z reguły wyższa w ostatnim roku kadencji, bowiem wówczas rozluźnione zostają więzi koalicyjne, parlamentarzyści zaś w większym stopniu starają się uwzględnić w budżecie ważne potrzeby okręgów wyborczych, z których się wywodzą.

Liczba poprawek w Polsce nie przekroczyła 800, podczas gdy w latach 90. w Finlandii czy w Szwecji liczba poprawek wahała się od 1 tys. do około 2,5 tys., z tym, że z reguły były one odrzucane.

Sejm w pracach nad projektem budżetu dużą rolę przywiązuje do analizy budżetów tzw. jednostek pozarządowych<sup>12</sup> i wiele poprawek dotyczących tych instytucji jest składanych i przyjmowanych przez parlamentarzystów. Posłowie bądź senatorowie czy komisje składają też poprawki, które popiera rząd. Dotyczy to np. sytuacji, kiedy na etapie konstrukcji budżetu nie można było przewidzieć niektórych wydarzeń.

Zasadniczo jednak przyjęte przez Sejm poprawki nie zmieniają ogólnej kwoty dochodów i wydatków budżetu (zmiany w tych pozycjach z reguły

<sup>12</sup> To jest takich, których projekty budżetów Minister Finansów włącza do projektu budżetu państwa (zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) i nie ma on prawa do dokonywania w nich jakichkolwiek zmian. Prawa takiego nie ma też Rada Ministrów.

nie przekraczają procenta, co wynika też z faktu, że Sejm jest ograniczony utrzymaniem poziomu deficytu zaproponowanego przez Radę Ministrów). Większych zmian dokonuje się w zakresie wewnętrznej struktury budżetu.

### **Skrócona informacja o praktyce uchwalania ustawy budżetowej**

Projekt budżetu przedstawiany jest w praktycznie ostatnim dopuszczalnym przez Konstytucję terminie, przy czym w wyjątkowych wypadkach, za jakie uznaje się zmiany kadencji, projekt jest przedkładany później. Publikacja ustawy budżetowej z reguły następuje w I kwartale roku, którego ustawa budżetowa dotyczy. Wyjątkiem były prace nad budżetem na 2003 i 2005 r., gdy ustawy opublikowano w grudniu.

W Polsce unika się korzystania z instytucji prowizorium budżetowego (ostatnio wykorzystano ją przy pracach nad budżetem roku 1992), co uzasadnione jest tym, że jest to rozwiązanie wymagające dużego nakładu pracy, bo wymogi są podobne jak przy projekcie budżetu, a nie zwalnia z obowiązku uchwalenia ustawy budżetowej.

Korekty (nowelizacje budżetu) pojawiają się w okresach trudności gospodarczych czy nadzwyczajnych wydarzeń (wystąpiły przy budżetach dotyczących lat: 1992, 1993, 1997, 2001 i 2009). Podobne były przyczyny przedkładania autopoprawek do projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów.

Szczegółowe informacje dotyczące prac nad projektami budżetu na lata 1992–2010 przedstawia załącznik nr 3.

### **Prace związane z oceną wykonania budżetu państwa**

W sprawie oceny wykonania ustawy budżetowej Konstytucja stanowi, że:

- Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa,
- Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Powyższe oznacza, iż:

- Rada Ministrów obowiązana jest przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej najpóźniej do końca maja następnego roku, przy czym, jak wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych, jest ono także przedstawiane NIK,

- sprawozdanie to winno być sporządzane zgodnie z wymogami określonymi przez ustawę o finansach publicznych<sup>13</sup>,
- w ocenie wykonania budżetu państwa uczestniczy tylko jedna izba parlamentu (Sejm). Ocena ta dokonywana jest po zapoznaniu się z opinią NIK i służyć ma podjęciu uchwały w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia RM absolutorium. Nieudzielenie absolutorium może być podstawą do złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów, co może skutkować jej dymisją (art. 158 Konstytucji). Parlamentarna procedura prac nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej jest w niektórych aspektach podobna do procedury prac nad projektem budżetu (wiodącą rolę odgrywa Komisji Finansów Publicznych, która jest odpowiedzialna za przygotowanie sprawozdania, zaangażowanie w prace większości komisji sejmowych, udział w pracach komisji branżowych członków KFP), natomiast w niektórych inna (sprawozdanie jest bezpośrednio kierowane do rozpatrzenia do odpowiednich komisji, w których uczestniczy też aktywnie uprawniony przedstawiciel NIK, efektem prac komisji jest sprawozdanie zawierające projekt uchwały, który sprawozdawca Komisji Finansów Publicznych przedstawia Sejmowi. Przyjęcie przez Sejm uchwały kończy się jej opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”). Debata odbywa się zatem po pracach komisji i ma szczególny charakter z uwagi na to, że zabiera w niej głos Prezes NIK oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego, który przedstawia sprawozdanie z działalności banku centralnego i informuje Sejm o realizacji założeń polityki pieniężnej w poprzednim roku.

Szczegółowe informacje dotyczące prac nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej przedstawia załącznik nr 4.

### **Procedura budżetowa na tle porównawczym**

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że w żadnym z państw nie ma identycznej procedury budżetowej. Wynika to m.in. z przyjętych rozwiązań ustrojowych w zakresie funkcjonowania państwa i jego organów, mających swoje

---

<sup>13</sup> M.in. dołączone są do niego: zbiorcza informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ocena realizacji założeń makroekonomicznych, ocena przebiegu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym – art. 182 ustawy.



źródła w odmiennych uwarunkowaniach historycznych i tradycjach konstytucyjnych. W praktyce występują bowiem różne formy i systemy rządów, ustrojów terytorialnych a także parlamentów (jedno lub dwuizbowe). Wyróżniamy m.in. republiki, monarchie konstytucyjne, dziedziczne monarchie konstytucyjne, dziedziczne monarchie parlamentarne, mamy systemy prezydenckie, semiprezydenckie, parlamentarne, parlamentarne z silną pozycją głowy państwa czy system parlamentarno-komitetowy oraz kanclerski. Są też państwa unitarne oraz federacje, ponadto państwa duże, średnie i małe, państwa ze zróżnicowaną liczbą parlamentarzystów – zob. załączniki nr 5 –7.

### Różnice w pracach nad budżetem

Wszystkie te czynniki mają istotny wpływ na to, że w prace nad budżetem<sup>14</sup> zaangażowane mogą być różne podmioty z różnymi kompetencjami (np. w USA za przygotowanie budżetu i podpisanie ustawy budżetowej odpowiada Prezydent, z kolei w Wielkiej Brytanii ustawę budżetową podpisuje szef rządu, wcześniej robiła to królowa).

Biorąc pod uwagę tylko trzy państwa europejskie o zbliżonej do Polski wielkości, tj. Niemcy, Norwegię i Finlandię, łatwo zauważyć, iż w pierwszym państwie będącym republiką jest kanclerski system rządów, w drugim będącym dziedziczną monarchią konstytucyjną – system parlamentarny, w trzecim zaś będącym republiką – system semiprezydencki. W Niemczech, podobnie jak w Polsce, są dwie izby parlamentu, natomiast w Norwegii i Finlandii – jedna izba. Liczba parlamentarzystów też jest zróżnicowana: w Polsce wynosi 560, w Niemczech 667, Finlandii 200, w Norwegii 169. Liczba członków komisji odpowiedzialnej za prace budżetowe wynosi w Polsce 51 (Sejm), w Niemczech – 41 (Bundestag), w Finlandii – 21 a w Norwegii – 18.

Cykl budżetowy różni się też od przyjętego w naszym kraju, co niewątpliwie wywiera wpływ na szczegółowy przebieg prac<sup>15</sup>. Przykładowo:

- są parlamenty, w których przewiduje się pierwszeństwo prac nad budżetem (np. Włochy i Belgia), i takie, gdzie nie jest ono stosowane (np. Finlandia, Polska),

<sup>14</sup> Niekiedy rozróżnia się budżet od ustawy budżetowej, zob. rozważania zawarte w rozdz. II publikacji M. Zubika, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

<sup>15</sup> Zob. *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, seria „Informacje i Opinie BSiE”, IP-99 M, Warszawa 2002. W publikacji tej przedstawiono procedury uchwalania ustaw budżetowych w takich krajach, jak: Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Niemcy, Portugalia i Szwecja.

- są kraje, w których rozpatrywany zakres konsolidacji budżetu i jego ostateczny kształt różni się od przyjętego gdzie indziej<sup>16</sup>,
- są parlamenty, w których przewiduje się 2, 3 lub więcej czytań projektów ustaw budżetowych (zob. tabela 3), przy czym tam, gdzie przewiduje się 3 czytania, ostatnie czytanie jest głosowaniem (choć i tu są wyjątki)<sup>17</sup>,
- są parlamenty, które ograniczają możliwości dokonywania zmian w przedłożonych projektach budżetów, czy to przez komisje, czy to przez deputowanych,
- rozdział prac nad budżetem między komisje może być także odmienny, dodatkowo zróżnicowane mogą być kompetencje izb parlamentarnych (np. w Wielkiej Brytanii Izba Lordów nie ma możliwości wprowadzania zmian do ustawy budżetowej, jedyne, co może zrobić, to odradzać termin jej przyjęcia),
- różna może być też liczba parlamentarzystów wymaganych do złożenia lub poparcia poprawki,
- ograniczenia mogą być też nakładane w zakresie głosowania odrzucenia projektu budżetu (zob. załącznik nr 8).

Warto też dodać, że pojęcie budżetu może być specyficzne dla danego kraju. Na przykład w Japonii występują cztery typy budżetów: tzw. budżet ogólny, budżety specjalne, budżety instytucji powiązanych z rządem oraz dotyczące inwestycji finansowych i pożyczek. Każdy z nich jest złożony do parlamentu. Dodatkowo, w celu zapobieżenia niedoborom w budżecie, parlament może utworzyć fundusz rezerwowy, którego wydatki są dokonywane na odpowiedzialność rządu. Jednakże rząd zobowiązany jest uzyskać akceptację parlamentu wszystkich płatności dokonywanych z tego funduszu<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Np. w Bułgarii budżet państwa składa się z budżetu Republiki oraz Wymiaru Sprawiedliwości. Budżet Republiki obejmuje budżet centralny (realizowany bezpośrednio przez Radę Ministrów) oraz budżet jednostek terenowych, zob. M. Stachurska, *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, seria „Analizy BAS”, nr 18 (43)/2010, [www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php](http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php) [dostęp: 18 lipca 2010 r.].

<sup>17</sup> W Czechach np. w czasie III czytania dopuszczalne są jeszcze propozycje korekt błędów legislacyjnych, językowych, logicznych i korekty o charakterze technicznym, jak również propozycje powtórzenia II czytania.

<sup>18</sup> Zob. Z. Szpringer, *Procedury uchwalania i kontroli wykonania ustawy budżetowej w Japonii* [w:] *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, seria „Informacje i Opinie BSiE”, IP-99 M, Warszawa 2002; por. też: N. Mieko, *Japan's Budget Process*, Economic Currents, No. 28, January 2003, Japan Institute for Social and Economic Affairs, Washington, D.C., artykuł także na: <http://www.rieti.go.jp/en/papers/contribution/nakabayashi/01.html> [dostęp: 10 maja 2010 r.].

**Tabela 3. Liczba czytań projektu ustawy budżetowej**

Łotwa, Bułgaria*	2
Polska, Czechy, Dania, Estonia, Niemcy, Wielka Brytania	3
Rosja	wcześniej 4** obecnie 3
Grecja	Przedłożony przez rząd stałej Komisji ds. Finansów projekt budżetu jest dyskutowany i głosowany w Zgromadzeniu w ciągu pięciu kolejnych posiedzeń.

\* W Bułgarii prace nad budżetem odbywają się na dwóch posiedzeniach plenarnych.

\*\* Trzy czytania przewidziane były dla ustaw zwykłych. Po zmianach wprowadzonych w 2007 r. do kodeksu budżetowego trzy czytania przewiduje się też dla projektów ustaw budżetowych.

Źródło: na podstawie <http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp> oraz <http://www.usrc-ne.org/news2.phtml?m=315> [dostęp: 10 maja 2010 r.]

Innym przykładem odmienności może być rozwiązanie, które ogranicza rząd (władzę wykonawczą) w zakresie kształtowania projektów budżetów niektórych instytucji. Chodzi tu głównie o projekty budżetów jednostek władzy sądowniczej i ustawodawczej. Ograniczenia dla rządu występują w Polsce, gdzie autonomią w przygotowywaniu projektów budżetu objęte są jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dotyczy to projektów budżetów: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy. W Czechach też istnieje taka autonomia i dotyczy: Kancelarii Prezydenta, dwóch izb parlamentu, Sądu Konstytucyjnego, Biura Rzecznika i Najwyższej Izby Audytu. W Belgii, w Bułgarii, we Francji, w Danii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii taka autonomia dotyczy parlamentu (wywodzi się ją najczęściej z konstytucji). W Szwecji przedłożony przez administrację parlamentarną projekt budżetu parlamentu formalnie może być zmieniany przez rząd, w praktyce jednak rząd nie korzysta ze swojego prawa. W Słowenii w procesie przygotowywania projektów budżetu tzw. bezpośrednich użytkowników dąży się do porozumienia z ministrem finansów, który sugeruje niezbędne dostosowania. Jeżeli nie zostanie ono osiągnięte, wówczas rząd włącza do projektu budżetu swoje propozycje, a w załączonych objaśnieniach propozycje zgłoszone przez dysponentów budżetu. Na Słowacji zaś projekt budżetu np.

parlamentu podlega negocjacom z ministrem finansów. W Austrii za wyraz autonomii uważa się to, że wniosek dotyczący zmiany budżetu parlamentu może być przedłożony przez parlamentarzystę w trakcie prac parlamentarnych. W Niemczech, Macedonii występuje zależność od ministra finansów w zakresie kształtowania projektów budżetów określonych jednostek<sup>19</sup>.

Ogólnie można wskazać, że władza ustawodawcza ma do spełnienia trzy funkcje odnośnie do projektu budżetu:

- 1) umożliwienie przygotowanie projektu budżetu,
- 2) wpływanie na projekt budżetu,
- 3) akceptacja przedłożonego projektu budżetu.

Charakteryzując pierwszą z nich, trzeba wskazać, iż oznacza ona zdolność władzy ustawodawczej do poprawiania bądź odrzucania projektu budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą i zdolność do przygotowywania budżetu we własnym zakresie (przykładem kraju, gdzie jest to stosowane, są Stany Zjednoczone).

Rola druga oznacza zdolność władzy ustawodawczej do poprawiania bądź odrzucania projektu budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą, ale brak jest formalnych możliwości przygotowania projektu budżetu we własnym zakresie (dotyczy to m.in. Filipin, Indii, Niemiec, Polski, Węgier).

Rola trzecia oznacza brak możliwości poprawiania lub odrzucania budżetu przygotowanego przez władzę wykonawczą lub przygotowania projektu budżetu we własnym zakresie. Ogranicza się ona do aprobaty przedłożonego budżetu (m.in. w Kanadzie, Namibii, krajach Afryki Północnej, Wielkiej Brytanii)<sup>20</sup>.

### **Podobieństwa w pracach nad budżetem**

Pomimo tego, że procedury budżetowe są tak bardzo zróżnicowane w szczegółach, warto wskazać na pewne cechy wspólne prac nad budżetem państwa.

- Nadawanie wysokiej rangi tym pracom poprzez stosowne przepisy zawarte w konstytucjach i innych aktach prawnych, określających: podmiot odpowiedzialny za przygotowanie i przedłożenie projektu parlamentowi, termin przedłożenia projektu budżetu i jego uchwalenia

<sup>19</sup> Zob. odpowiedzi korespondentów parlamentów narodowych dla ECPRD na pytanie nr 1396.

<sup>20</sup> Zob. *Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, 2003, s. 6 i n.

oraz zabezpieczenia na wypadek nieprzyjęcia budżetu w tym terminie (zob. załącznik nr 9 i 10). Ponadto przepisy te wskazują na obowiązki parlamentu i innych podmiotów związane z kontrolą realizacji budżetu. W przypadku państw demokratycznych, które nie mają konstytucji w formie pisemnej (np. Wielka Brytania), to tradycja, konwenanse i precedensy określają prerogatywy parlamentu w dziedzinie budżetu.

- Przygotowanie budżetu leży w kompetencji władzy wykonawczej – rządu, a najważniejsze prace nad budżetem prowadzi minister finansów (lub jego odpowiednik, np. w Belgii jest to minister ds. budżetu, w Hiszpanii minister gospodarki i finansów), rząd też przedkłada projekt władzy ustawodawczej – parlamentowi. Rząd w zasadzie nie ma obowiązku wcześniejszego konsultowania projektu z parlamentem (wyjątki występują w niektórych jednoizbowych parlamentach, np. na Łotwie, w Luksemburgu, w Szwecji, gdzie takie konsultacje ze stosownymi komisjami parlamentu się odbywają)<sup>21</sup>.
- Ustawa budżetowa uchwalana jest na rok budżetowy, który najczęściej zgodny jest z rokiem kalendarzowym. Wyjątki od tej zasady dotyczą nielicznych państw (np. Japonii czy Kanady, w których rok finansowy/budżetowy trwa od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego).
- Procedura prac parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej może różnić się od procedury prac nad innymi ustawami.
- Prace nad projektem budżetu z reguły mają charakter jawny. Projekty budżetów są dostępne na stronach internetowych (np. parlamentów), posiedzenia plenarne, na których są omawiane sprawy dotyczące budżetu państwa, są transmitowane, sporządza się biuletyny z posiedzeń komisji.
- Niejednokrotnie w pracach parlamentarnych przewiduje się wiodącą rolę komisji budżetowej/finansowej. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie mogą mieć różny charakter, np. występowanie jednej wyspecjalizowanej komisji budżetowej, odpowiadającej za wszystkie sprawy budżetowe, bez zasadniczej roli innych komisji (Dania, Niemcy, Japonia, Hiszpania) bądź też występowanie komisji finansowej, polegającej w niektórych sprawach na innych komisjach (Czechy, Polska, Szwecja, Nowa Zelandia)<sup>22</sup>.
- W parlamentarnych pracach nad budżetem zapewnia się odpowiednie wsparcie merytoryczne i techniczne komisji. Przykładem tego jest nie tylko odpowiednio liczny personel komisji (zob. tabela 4),

<sup>21</sup> Zob. <http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp> [dostęp: 10 maja 2010 r.].

<sup>22</sup> Zob. *Legislatures and Budget Process. An International Survey, op. cit.*, s. 19 i n.

**Tabela 4. Liczba osób obsługujących komisje budżetowe**

Liczba personelu	Państwa
mniej niż 5	Kanada, Czechy, Nowa Zelandia, Hiszpania, Turcja
od 5 do 10	Niemcy, Grecja, Węgry, Meksyk, Wlk. Brytania
więcej niż 10	Francja, Irlandia, Japonia, Korea, Stany Zjednoczone (245)

Źródło: OECD Survey of Budgeting Developments, 21<sup>st</sup> annual meeting of Senior Budget officials, May 29–30.2000, s. 19.

ale tworzone coraz częściej parlamentarne biura badawcze zatrudniające m.in. specjalistów z dziedziny finansów (np. w niemieckim Bundestagu jest to Wydział Budżetu i Finansów będący częścią biura naukowego – *Wissenschaftliche Dienste*) oraz współpracujące z ekspertami ze środowisk naukowych czy think-thanków. Ich zadaniem są m.in. analizy budżetu czy pokazywanie rozwiązań alternatywnych. Najbardziej rozbudowane i profesjonalne biuro budżetowe funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych – *Congressional Budget Office*.

- W państwach, w których występują dwie izby parlamentu, rzadko obie izby mają taką samą władzę w sprawach budżetowych. Z reguły pierwsza izba odgrywa większą rolę, co uzasadnia się tym, że jako wyłoniona w powszechnych wyborach ma zgodę społeczeństwa na opodatkowanie<sup>23</sup>.
- Większość parlamentów ma od 2 do 4 miesięcy na rozpatrywanie i uchwalenie budżetu<sup>24</sup>. Krótszy czas może być przeszkodą we właściwym oszacowaniu i zaakceptowaniu budżetu przed rozpoczęciem roku fiskalnego. Wiele państw korzysta z wypracowanych mechanizmów czasowego finansowania wydatków przez rząd wówczas, gdy terminy na uchwalenie ustawy nie są dotrzymane (wynikają one z przepisów konstytucji czy ustaw, ale też niekiedy z bieżącej potrzeby). W niektórych państwach (Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Wielka Brytania) nieuchwalenie budżetu na czas może być postrzegane jako brak votum zaufania i może doprowadzić do dymisji rządu i nowych wyborów.
- Parlament z reguły jest ograniczany w swoich pracach nad projektem budżetu w większym stopniu niż przy innych ustawach. M.in. w Chorwacji nie jest dopuszczalne zwiększenie przez deputowanych deficytu wyznaczonego w projekcie rządu, a niekiedy także nie wolno dokonywać zmian skutkujących zwiększaniem potrzeb pożyczkowych czy obciążaniem zapasów (zasobów) państwa. W Niemczech

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 4.

i w Wielkiej Brytanii parlament nie może uchwalić żadnego wydatku bez autoryzacji przez ministra finansów. Dodatkowo w Wielkiej Brytanii rząd może połączyć głosowanie nad budżetem z głosowaniem nad wotum zaufania, co znacznie podnosi koszt odrzucenia budżetu<sup>25</sup>. Rząd francuski może zmusić parlament do przyjęcia części lub całości budżetu w głosowaniu blokowym, podczas którego uwzględniane są tylko te poprawki, które mają akceptację rządu<sup>26</sup>. Na Słowenii przed wejściem tego kraju do strefy euro w styczniu 2007 r. dążono do tego, by nie było deficytu budżetu państwa (w latach 2007–2008 osiągnięto nadwyżkę budżetową), starano się stosować zasadę, że dopóki budżet nie będzie zrównoważony, dopóty nie może być przyjęty. Gdyby tego celu nie udało się osiągnąć na etapie prac parlamentarnych (po wprowadzeniu zgłoszonych poprawek), to konieczne byłoby przedłożenie przez rząd nowego projektu budżetu<sup>27</sup>. Obecnie kraj ten ma deficyt budżetowy, na którego ograniczenie Komisja Europejska dała czas do 2013 r. Na Litwie nie wolno proponować zmniejszenia wydatków zawartych w projekcie budżetu wynikających z ustaw czy innych aktów, bądź zobowiązań międzynarodowych. Dla ograniczenia tych wydatków konieczna jest uprzednia zmiana stosownych przepisów.

Uprawnienia parlamentarzystów w sprawach budżetu zaprezentowane są w załączniku 11.

Nawiązując do kwestii równowagi budżetowej, należy wspomnieć, że w Szwecji także zakłada się równowagę budżetu, ale z uwzględnieniem zmian wynikających z koniunktury gospodarczej. Z kolei w niemieckiej konstytucji w 2009 r. przyjęto przepisy stanowiące, iż budżet, co do zasady, należy zrównoważyć we wpływach i wydatkach (bez uwzględnienia dochodów z kredytów, które nie mogą przekroczyć 0,35% PKB, co oznacza, że deficyt budżetu nie może przekroczyć 0,35% PKB) oraz nakazujące Federacji i krajom związkowym uwzględnianie w ich gospodarce budżetowej wymagań równowagi ogólnogospodarczej. Przewidziano jednak możliwość ustanawiania zasad gospodarki budżetowej odpowiednio do zmian koniunktury gospodarczej z uwzględnieniem stanów nadzwyczajnych (np. klęski żywiołowej) i wieloletniego planowania finansowego. Konstytucja

<sup>25</sup> M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, raport przygotowany w programie „Sprawne Państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2006, s. 11.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Zob. odpowiedź na zapytanie ECPRD nr 327; zob. też: [http://www.mf.gov.si/angl/tekgib/State\\_Budget-May\\_2010.pdf](http://www.mf.gov.si/angl/tekgib/State_Budget-May_2010.pdf) [dostęp: 10 maja 2010 r.].

wyznacza okres na dostosowanie się do tych przepisów (tj. zmniejszenie deficytów powinno następować począwszy od 2011 do 2016 r.)<sup>28</sup>. Rozwiązanie to ma umożliwić wychodzenie z procedury nadmiernego deficytu i być gwarancją uzdrawiania finansów publicznych.

- Dąży się do tego, by ustawy budżetowe nie mogły zmieniać postanowień innych ustaw (tj. do przestrzegania zasady nieobładowywania budżetu). Problem ten rozwiązuje się dwojako, albo poprzez zawarcie stosownych przepisów w aktach prawnych regulujących sprawy związane z uchwalaniem budżetu (np. Polska, Czechy, Słowacja) lub poprzez równoległe przesyłanie z projektem budżetu projektów zmian innych ustaw (np. Polska, Włochy, Łotwa). W systemach anglosaskich zakaz „obładowywania” budżetu obowiązuje względnie, gdyż ustanowiony jest regulaminami parlamentów i nie dotyczy tzw. przepisów okołobudżetowych i innych związanych z budżetem (w tym przede wszystkim podatkowych). Wynika to stąd, że w systemie tym także dochody budżetu (podatki) wymagają corocznej autoryzacji.
- W wielu państwach istnieją zabezpieczenia prawne umożliwiające prowadzenie gospodarki finansowej w razie opóźnienia uchwalenia ustawy budżetowej. Polegają one najczęściej na tym, że dochody budżetowe pobierane są na podstawie innych ustaw niż ustawa budżetowa, a wydatki mogą być dokonywane bądź to na podstawie projektu budżetu (Polska, Austria), bądź na podstawie upoważnienia do ponoszenia wydatków koniecznych, czy tymczasowych decyzji finansowych parlamentu, albo też w określonej proporcji wydatków roku poprzedniego (zob. załącznik 10 oraz tabela 5).

**Tabela 5. Działania w razie nieuchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku fiskalnego**

Typy działań	Liczba państw*
Władza ustawodawcza aprobuje /zatwierdza czasowe finansowanie (tymczasowe granty)	27
Budżet roku poprzedniego jest kontynuowany	22
Władza wykonawcza autoryzuje wydatki	13
Ograniczone postanowienia ustawowe	4
Żadne postanowienia nie funkcjonują	12

\* Analizie poddano 78 państw.

Źródło: *Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, 2003, s. 15.

<sup>28</sup> Zob. art. 109–110 oraz 143d konstytucji Niemiec, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> [dostęp: 10 maja 2010 r.].



- Rząd jest uprawniony do przedstawiania swoich opinii dotyczących poprawek proponowanych przez parlament. Opinie te mogą być zgłaszane na bieżąco w trakcie prac komisji lub na piśmie.
- Wykonanie budżetu podlega kontroli (wewnętrznej i zewnętrznej). W Polsce kontrola zewnętrzna dokonywana jest przez NIK, natomiast w innych państwach przez podobne instytucje (np. Trybunał Obrachunkowy we Francji, Federalna Izba Obrachunkowa w Niemczech), co nie oznacza, że status, sposób funkcjonowania i organizacji tych instytucji oraz zakres sprawowanej kontroli, w tym dotyczącej budżetu, jest taki sam<sup>29</sup>. I tak we Francji organem pozarządowej kontroli, określanym często jako organ kontroli sądowej (gdyż orzekają w niej nieusuwalni sędziowie, wspierani wiedzą fachową przez specjalnych radców) jest Izba Obrachunkowa. Służy ona pomocą parlamentowi i rządowi w kontroli wykonania ustaw finansowych. Izba pozbawiona jest uprawnień nadzorczych w stosunku do dysponentów budżetu. Jej funkcje są zasadniczo informacyjne, spełniane za pomocą przedstawiania różnych raportów. Nie podlegają Izbie rachunki parlamentu i środków specjalnych premiera. Parlament może powoływać sprawozdawców (część z nich pochodzi z opozycji) w celu kontroli wydatków.
- Realizacja budżetu podlega tzw. procedurze absolutoryjnej, tj. ocenie parlamentarnej. Ocena ta dokonywana jest przy wykorzystaniu wyników niezależnych organów kontroli. Czas jej dokonania jest zróżnicowany.
- W procedurze budżetowej dostrzega się potrzebę uwzględniania w budżecie dłuższej perspektywy czasowej dla planowania dochodów i wydatków budżetowych, „wiązania” budżetów z planami i programami wieloletnimi (np. Polska, Szwecja, Niemcy) oraz lepszej oceny skutków regulacji, co też wskazuje na celowość zatrudniania ekspertów przy pracach budżetowych. Obecnie, niezależnie od służb rządowych, w wielu parlamentach działają służby parlamentarne, w których specjaliści pracują (bądź to przy komisjach, bądź w instytutach czy biurach parlamentarnych), przy czym ich liczba jest zróżnicowana, jak również różny jest zakres obowiązków. Najczęściej dostarczają specjalistycznych opinii i analiz, pomagają parlamentarzystom przy przygotowywaniu czy ocenie poprawek (tak jest np. w Chorwacji, Bułgarii, Czechach, Estonii, Finlandii, Holandii, Polsce, USA, Włoszech, Słowacji).

---

<sup>29</sup> Por. *Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi*, Limassol, listopad 2001 r., s. 11; zob. też: [http://www.nik.gov.pl/docs/zagranica/raport\\_3\\_I\\_2002.pdf](http://www.nik.gov.pl/docs/zagranica/raport_3_I_2002.pdf) [dostęp: 10 maja 2010 r.]

- Państwa UE w procesie budżetowym muszą się kierować regulacjami unijnymi, co znajduje odzwierciedlenie w treści budżetów (które są bardziej skomplikowane) i w procedurze budżetowej<sup>30</sup>.

## Wnioski

Prawie we wszystkich systemach politycznych władza wykonawcza odgrywa zasadniczą rolę w procesie przygotowywania budżetu i przedkładania go władzy ustawodawczej, która ma prawo przeglądu, debatowania, w pewnych wypadkach zmieniania i akceptowania bądź odrzucania planu wydatków proponowanego przez władzę wykonawczą. W praktyce prace nad budżetem różnią się w szczegółach między państwami. Spowodowane to jest m.in. przyjętymi rozwiązaniami ustrojowymi w zakresie funkcjonowania państwa i jego organów, mających swoje źródła w odmiennych uwarunkowaniach historycznych, tradycjach i zwyczajach, a także w istniejących przepisach prawnych (konstytucja, ustawy, regulaminy parlamentarne).

W żadnym z państw nie ma identycznej procedury budżetowej, jednak dość łatwo można doszukać się pewnych podobieństw. Także w Polsce funkcjonują rozwiązania podobne to tych występujących w innych państwach. Polegają one m.in. na tym, że:

- kompetencje różnych organów w zakresie przygotowania budżetu, jego uchwalenia i kontroli wykonania określają przepisy prawne,
- organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu budżetu jest rząd, parlament zaś ma możliwość dokonywania w nim zmian, przy czym silniejsza jest tu rola pierwszej izby. W Polsce przejawia się ona w tym, że Sejm w przeciwieństwie do Senatu może też wnioskować o odrzucenie projektu w I czytaniu, rozpatruje sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej i decyduje o udzieleniu absolutorium dla rządu, jego organ (Komisja Finansów Publicznych) jest angażowany w czasie wykonywania budżetu (np. do opiniowania zmian przeznaczenia rezerw czy zmian w planach finansowych agencji wykonawczych),
- w parlamencie istnieje komisja, która odgrywa wiodącą rolę w pracach nad budżetem,
- parlament przy pracach nad projektem budżetu podlega większym ograniczeniom niż przy pracach nad innymi ustawami, w szczegól-

---

<sup>30</sup> W Polsce istnieje obowiązek badania, czy sprawozdania komisji w związku z wprowadzonymi poprawkami są zgodne z prawem UE. Zgłoszone poprawki nie mogą być sprzeczne z tym prawem (np. nie mogą zwiększać zakresu pomocy publicznej, bo wymaga to uprzedniej notyfikacji w Komisji Europejskiej).

- ności ma wyznaczony termin na ich zakończenie (w Polsce wynosi on 4 miesiące, tj. mieści się w górnych granicach czasu występującego w większości parlamentów),
- istnieją postanowienia umożliwiające prowadzenie gospodarki finansowej w sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej z rozpoczęciem roku, którego ustawa dotyczy,
  - w pracach nad budżetem coraz większy nacisk kładzie się na wieloletnie plany budżetowe i w niektórych państwach władza ustawodawcza pełni aktywną rolę w rozwijaniu tych planów,
  - prace nad budżetem mają charakter jawny, ponadto uczestniczy w nich więcej niż jedna komisja, uczestniczą też upoważnieni przedstawiciele rządu, angażowane są służby prawne, eksperci i inne niezbędne osoby.

## Bibliografia

- C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwa Agencji ER, Białystok 1994.
- M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, raport przygotowany w programie „Sprawne Państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2006.
- Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, 2003.
- N. Mieko, *Japan's Budget Process*, Economic Currents, No. 28, January 2003, Japan Institute for Social and Economic Affairs, Washington, D.C.
- OECD Survey of Budgeting Developments, 21st annual meeting of Senior Budget officials*, May 29–30.2000.
- Procedury budżetowe w wybranych krajach*, seria „Informacje i Opinie BSiE”, IP-99 M, Warszawa 2002.
- Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi*, Li-massol, listopad 2001 r.
- M. Stachurska, *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, seria „Analizy BAS”, nr 18(43)/2010, <http://www.bas.sejm.gov.pl/anlizy.php>.
- P. Zołoteńki, *Procedury budżetowe w Holandii*, informacja nr 905 BSiE Kancelarii Sejmu, Warszawa 2002.
- Odpowiedzi korespondentów parlamentarnych na pytania ECPRD nr 327 i 1396.

<http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp>.

<http://www.usrcne.org/news2.phtml?m=315>.

<http://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

[http://www.nik.gov.pl/docs/zagranica/raport\\_3\\_I\\_2002.pdf](http://www.nik.gov.pl/docs/zagranica/raport_3_I_2002.pdf).

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Systemy\\_ustrojowe\\_w\\_poszczeg%C3%B3lnych\\_pa%C5%84stwach](http://pl.wikipedia.org/wiki/Systemy_ustrojowe_w_poszczeg%C3%B3lnych_pa%C5%84stwach).

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista\\_państw\\_świata\\_według\\_liczby\\_ludności](http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_pa%C5%84stw_%C5%81wiata_wed%C5%82ug_liczby_ludno%C5%82i).

[http://klub.psl.pl/aktualnosci/sejm\\_odchudzony/](http://klub.psl.pl/aktualnosci/sejm_odchudzony/).

<http://www.sejm.gov.pl/linki/fralfabet.htm>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. nr 5, poz. 47 ze zm.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2010 r. nr 39, poz. 542.

Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

## Załączniki

### Załącznik 1

Uchwała nr 31 Prezydium Sejmu  
z dnia 6 października 2009 r.

w sprawie określenia trybu prac nad projektem ustawy budżetowej  
na rok 2010

Na podstawie art. 106 ust. 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47) uchwała się, co następuje:

#### § 1.

Ustala się tryb prac Komisji Finansów Publicznych i pozostałych komisji sejmowych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2010 określony w harmonogramie stanowiącym załącznik do uchwały.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Marszałek Sejmu  
Bronisław Komorowski

## Załącznik do uchwały nr 31

Prezydium Sejmu z dnia 6 października 2009 r.

Harmonogram prac Komisji Finansów Publicznych i innych komisji sejmowych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2010

- 8.10.2009 Pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2010 na posiedzeniu plenarnym Sejmu.
- 9–30.10.2009 Prace we właściwych komisjach sejmowych.
- do 2.11.2009 Przekazanie przez właściwe komisje sejmowe wniosków do Komisji Finansów Publicznych.
- do 27.11.2009 Prace w Komisji Finansów Publicznych.
- 4.12.2009 Przyjęcie przez Komisję Finansów Publicznych sprawozdania o projekcie ustawy.
- 8.12.2009 Doręczenie posłom sprawozdania Komisji Finansów Publicznych.
- 15.12.2009 Drugie czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2010 na plenarnym posiedzeniu Sejmu.
- 17.12.2009 Rozpatrzenie przez Komisję Finansów Publicznych poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu.
- 18.12.2009 Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 2010 na plenarnym posiedzeniu Sejmu.
- 23.12.2009 Przekazanie ustawy budżetowej na rok 2010 Senatowi.
- do 12.01.2010 Podjęcie przez Senat uchwały o stanowisku w sprawie ustawy budżetowej na rok 2010.
- 14.01.2010 Rozpatrzenie przez Komisję Finansów Publicznych poprawek Senatu.
- 15.01.2010 Doręczenie posłom sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o poprawkach Senatu.
- 22.01.2010 Rozpatrzenie poprawek Senatu do ustawy budżetowej na rok 2010 na plenarnym posiedzeniu Sejmu.
- 26.01.2010 Przekazanie ustawy budżetowej na rok 2010 Prezydentowi RP do podpisania.

## Załącznik 2

Postanowienie nr 37 Marszałka Sejmu  
z dnia 6 października 2009 r.

w sprawie podziału części budżetowych i innych planów finansowych  
pomiędzy komisje sejmowe przy rozpatrywaniu projektu budżetu państwa  
na rok 2010  
(skrócony wyciąg)

Na podstawie art. 18 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej  
z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P.  
z 2009 r. Nr 5, poz. 47) postanawia się, co następuje:

### § 1.

Stosownie do zakresu działania, do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych należą:

- 1) część budżetowa 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) gospodarstwa pomocnicze z zał. nr 6,
  - c) dotacje podmiotowe z zał. nr 10,
  - d) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 2) część budżetowa 17 – Administracja publiczna,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) gospodarstwa pomocnicze z zał. nr 6,
  - c) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 3) część budżetowa 27 – Informatyzacja,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 4) część budżetowa 42 – Sprawy wewnętrzne,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze z zał. nr 6,
  - c) dotacje podmiotowe z zał. nr 10,
  - d) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 5) część budżetowa 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) dotacje podmiotowe z zał. nr 10,

- c) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 6) część budżetowa 75 – Rządowe Centrum Legislacji,
  - a) dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
  - b) wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 7) część budżetowa 83 – Rezerwy celowe, w zakresie pozycji 4, 9, 13, 14, 15, 20, 22, 29, 37 i 55,
- 8) część budżetowa 85 – Budżety wojewodów ogółem, w zakresie działań:
  - a) 750 – Administracja publiczna,
    - dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
    - zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze z zał. nr 6,
    - dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z zał. nr 9,
    - wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
  - b) 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa,
    - dochody i wydatki z zał. nr 1 i 2,
    - dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z zał. nr 9,
    - wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych z zał. nr 12,
- 9) przychody i wydatki państwowych funduszy celowych z zał. nr 7:
  - a) plan finansowy Funduszu Wsparcia Policji,
  - b) plan finansowy Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego,
  - c) plan finansowy Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców,
  - d) plan finansowy Funduszu Wsparcia Straży Granicznej,
- 10) trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2010 – 2012.

## Załącznik 3

## Terminy uchwalania ustaw budżetowych na lata 1992–2010

Ustawa budżetowa na rok	Data przedłożenia projektu do Sejmu	Data III czytania	Rozpatrzenie poprawek Senatu. Data uchwalenia	Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw
1992 prowizorium na I kwartał (zmiana kadencji – jesień 1991)	16 grudnia 1991	18 stycznia 1992	20 stycznia 1992	6 marca 1992
1992	23 marca 1992	5 czerwca 1992	5 czerwca 1992	29 czerwca 1992
Korekta budżetu 1992	Sejm uchwalił 28 listopada 1992 korektę budżetu, zwiększając deficyt.			
1993	2 grudnia 1992	12 lutego 1993	12 lutego 1993 (Senat nie wniósł poprawek)	25 lutego 1993
Korekta budżetu 1993	Sejm uchwalił 10 listopada 1993 korektę budżetu, precyzując, że chodzi o zakup bonów skarbowych przez NBP w ujęciu kasowym.			18 listopada 1993
1994 (zmiana kadencji – jesień 1993)	29 grudnia 1993	5 marca 1994	25 marca 1994	22 kwietnia 1994
1995	4 listopada 1994	30 grudnia 1994	30 grudnia 1994 (Senat nie wniósł poprawek)	16 marca 1995
1996	31 października 1995	11 stycznia 1996	1 lutego 1996	21 marca 1996
1997	28 października 1996	4 stycznia 1997	21 lutego 1997	3 marca 1997
Korekta budżetu 1997	Sejm uchwalił 17 lipca 1997 korektę budżetu polegającą m.in. na daniu uprawnień Ministrowi Finansów do dokonania blokad wydatków oraz ich przesunięć, a także na zwiększeniu potrzeb pożyczkowych państwa i zwiększeniu limitu zadłużenia z tytułu kredytów na cele powodziowe.			18 lipca 1997
1998 (zmiana kadencji – jesień 1997)	28 października 1997	23 stycznia 1998	19 lutego 1998	6 marca 1998
1999	30 września 1998	8 stycznia 1999	17 lutego 1999	2 marca 1999
2000	30 września 1999	23 grudnia 1999	21 stycznia 2000	3 lutego 2000
2001	15 listopada 2000*	3 lutego 2001	1 marca 2001	22 marca 2001
Korekty budżetu 2001	Sejm uchwalił 28 lipca nowelę zwiększającą wydatki na cele powodziowe, a 13 grudnia nowelę budżetu 2001, polegającą m.in. na zwiększeniu dochodów i wydatków budżetu państwa. Jej głównym celem była spłata zobowiązań powstałych wskutek niedoszacowania niektórych wydatków w roku 2001 oraz niektórych zobowiązań powstałych w latach 1998–2000.			17 sierpnia, 20 grudnia 2001
2002 (zmiana kadencji jesień – 2001)	29 września 2001 złożony został projekt przez ustępujący rząd w związku z końcem kadencji; nowy rząd przedłożył swój projekt 26 listopada 2001 i nad tym projektem toczyły się prace.	15 luty 2002	14 marca 2002	29 marca 2002
2003	30 września 2002	23 listopada 2002	18 grudnia 2002	30 grudnia 2002



2004	30 września 2003	19 grudnia 2003	23 stycznia 2004	5 lutego 2004
2005	30 września 2004	26 listopada 2004	22 grudnia 2004	29 grudnia 2004
2006 (zmiana kadencji – jesień 2005)	30 września i 19 października 2005 projekt premiera M. Belki; 30 listopada autopoprawka premiera K. Marcinkiewicza.	21 stycznia 2006	17 lutego 2006	2 marca 2006
2007	29 września 2006	15 grudnia 2006	25 stycznia 2007	1 lutego 2007
2008 (zmiana kadencji – jesień 2007)	28 września 2007 projekt premier Z. Gilowskiej			
	16 listopada 2007 projekt premiera D. Tuska.	20 grudnia 2007	23 stycznia 2008	5 luty 2008
2009	29 września 2008	5 grudnia 2008	9 stycznia 2009	23 stycznia 2009
2009 korekta budżetu	7 lipca 2009 został przedłożony projekt korekty budżetu w związku z ujemnymi skutkami światowego kryzysu. W budżecie państwa zmniejszono dochody i wydatki oraz zwiększono poziom planowanego deficytu**.	17 lipca 2009	17 lipca 2009 (Senat nie wniósł poprawek)	14 sierpnia 2009
2010	30 września 2009	18 grudnia 2009	22 stycznia 2010	5 lutego 2010

\* Konieczność zmian opracowanego projektu budżetu m.in. na skutek odrzucenia przez Sejm projektu ustawy o VAT i podatku akcyzowym (co skutkowało zmniejszeniem planowanych dochodów budżetu o ok. 1,5 mld zł), przyjęciem poprawki zwiększającej udziały gmin górniczych w CIT (co skutkowało utratą zaplanowanych dochodów o ok. 240 mln zł).

\*\* Zob. uzasadnienie do projektu zawartego w druku sejmowym nr 2163.

Źródło: na podstawie projektów ustaw budżetowych na poszczególne lata.

## Załącznik 4

**Prace nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej**

Do 31 maja	Rada Ministrów przyjmuje uchwałę w sprawie zamknięcia rachunków budżetu państwa za ubiegły rok, przedłożoną przez Ministra Finansów.
	Rada Ministrów przyjmuje sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za ubiegły rok, które następnie przekazuje do Sejmu.
Czerwiec	NIK (do 15 czerwca) przekazuje do Sejmu analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, a także opinię w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. Ponadto NIK przekazuje szczegółowe informacje z kontroli wykonania budżetu (u dysponentów budżetu, w agencjach, funduszach itd.). Dodatkowe materiały i wyjaśnienia są przekazywane przez dysponentów budżetu. Komisje otrzymują też opinie o budżecie przekazane przez Biuro Analiz Sejmowych.
	Prace w Sejmie nad przedłożonymi dokumentami. Prace te prowadzone są prawie we wszystkich komisjach sejmowych, zgodnie z postanowieniem Marszałka, w którym dokonany jest podział części budżetowych i innych planów finansowych pomiędzy komisje sejmowe, uwzględniający przedmiotowy zakres działania komisji, jaki wynika z regulaminu Sejmu. Wiodącą rolę w tych pracach odgrywa Komisja Finansów Publicznych, której inne komisje przekazują stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek - wraz z uzasadnieniem o rozpatrywanych przez siebie fragmentach budżetu. Posłowie tej komisji uczestniczą w posiedzeniach właściwych komisji.
Lipiec	Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przedłożone stanowiska właściwych komisji sejmowych do poszczególnych części projektów i sprawozdań przedstawiają przedstawiciele tych komisji (nie mogą oni przedstawiać niezawartych w stanowiskach właściwych komisji wniosków, opinii i propozycji poprawek). Przedstawiciele KFP, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk.
	Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu państwa, a także stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami w sprawie ich przyjęcia lub odrzucenia oraz w sprawie absolutorium. KFP przedkłada równocześnie Sejmowi informacje o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.
	Rozpatrzenie na posiedzeniu plenarnym Sejmu sprawozdania z prac KFP oraz rozpatrzenie projektu uchwały Sejmu w powyższej sprawie i absolutorium dla rządu (w wypadku zgłoszenia poprawek KFP przedstawia dodatkowe sprawozdanie).
	Uchwałę w sprawie absolutorium Sejm podejmuje po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli przedstawionej przez jej Prezesa (opinia ta nie jest wiążąca dla Sejmu, podobnie jak opinie przedstawiane do poszczególnych części budżetu na posiedzeniach KFP nie wiążą tej komisji).
	Publikacja uchwały Sejmu w „Monitorze Polskim”.

Źródło: na podstawie Konstytucji RP, regulaminów Sejmu i Senatu oraz ustawy o finansach publicznych.

## Załącznik 5

## Systemy ustrojowe, wielkość państw oraz liczba izb parlamentu

Nazwa państwa	Głowa państwa	Forma rządów	System rządów	Reżim polityczny	Ustrój terytorialny	Wielkość kraju (powierzchnia w km <sup>2</sup> )	Liczba izb w parlamencie
Albania	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	28 748	1
Andora	współksiężta francuski i episkopalny	monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	468	1
Austria	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	federacja	83 858	2
Belgia	król	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	federacja	32 545	1
Białoruś	prezydent	republika	semiprezydencki	autorytaryzm	państwo unitarne	207 600	2
Bośnia i Hercegowina	prezydencja kolektywna	republika	semiprezydencki	demokracja	federacja	51 129	2
Bulgaria	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	110 910	1
Chorwacja	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	państwo unitarne	56 542	1
Czarnogóra	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	13 812	1
Czechy	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	78 866	2
Dania	królowa	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	43 094	1
Estonia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	45 226	1
Finlandia	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	państwo unitarne	338 145	1
Francja	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	państwo unitarne	675 418	2
Grecja	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	131 940	1
Hiszpania	król	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	504 782	2
Holandia	królowa	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	41 526	2
Irlandia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	70 280	2
Islandia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	103 000	1
Liechtenstein	książę	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny z silną pozycją głowy państwa	demokracja	państwo unitarne	160	1
Litwa	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	65 200	1

Luksemburg	wielki książę	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	2 586	1
Łotwa	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	64 589	1
Macedonia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	25 713	1
Malta	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	316	1
Moldawia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja niestabilizowana	państwo unitarne	33 846	1
Monako	książę	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny z silną pozycją głowy państwa	demokracja	państwo unitarne	1,95	1
Niemcy	prezydent	republika	kancelerski	demokracja	federacja	357 114	2
Norwegia	król	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	324 220	1
<b>Polska</b>	<b>prezydent</b>	<b>republika</b>	<b>parlamentarny</b>	<b>demokracja</b>	<b>państwo unitarne</b>	<b>322 575</b>	<b>2</b>
Portugalia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	92 391	2
Rosja	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	federacja	17 075 400	2
Rumunia	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	państwo unitarne	238 391	2
San Marino	kapitanowie regencji	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	61	1
Serbia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	88 361	1
Słowacja	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	48 845	1
Słowenia	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	20 253	2
Szwajcaria	prezydent	republika	parlamentarno-komitetowy	demokracja	federacja	41 290	2
Szwecja	król	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	449 964	1
Ukraina	prezydent	republika	semiprezydencki	demokracja	państwo unitarne	603 700	1
Węgry	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	93 030	1
Wielka Brytania	królowa	dziedziczna monarchia parlamentarna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	244 820	2
Włochy	prezydent	republika	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	301 230	2
Japonia	cesarz	dziedziczna monarchia konstytucyjna	parlamentarny	demokracja	państwo unitarne	377 873	2
Stany Zjednoczone	prezydent	republika prezydencka		demokracja	federacja	7 761 475	2

Źródło: m.in. na podstawie: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Systemy\\_ustrojowe\\_w\\_poszczeg%C3%B3lnych\\_pa%C5%84stwach](http://pl.wikipedia.org/wiki/Systemy_ustrojowe_w_poszczeg%C3%B3lnych_pa%C5%84stwach) oraz [http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista\\_pa%C5%84stw\\_%C5%9Bwiata\\_wed%C5%82ug\\_liczby\\_ludno%C5%9Bci](http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_pa%C5%84stw_%C5%9Bwiata_wed%C5%82ug_liczby_ludno%C5%9Bci) [dostęp: 10 maja 2010 r.]

## Załącznik 6

## Liczba parlamentarzystów w krajach Unii Europejskiej

Państwo	Ludność w 2009 r	Liczba parlamentarzystów		Razem liczba parlamentar- zystów	Liczba parlamentarzystów na 100 000 mieszkańców	
		I izba	II izba		I izba	razem I+II
Niemcy	82 329 758	598	69	667	0,73	0,81
Francja	64 057 792	577	321	898	0,90	1,40
Wielka Brytania	61 113 205	646	743	1389	1,06	2,27
Włochy	58 126 212	630	315	945	1,08	1,63
Hiszpania	40 052 002	350	255	605	0,87	1,51
<b>Polska</b>	<b>38 482 919</b>	<b>460</b>	<b>100</b>	<b>560</b>	<b>1,20</b>	<b>1,46</b>
Rumunia	22 215 421	315	137	452	1,42	2,03
Holandia	16 715 999	150	75	225	0,90	1,35
Grecja	10 737 428	300	0	300	2,79	2,79
Portugalia	10 707 924	230	0	230	2,15	2,15
Belgia	10 414 336	212	184	396	2,04	3,80
Czechy	10 211 904	200	81	281	1,96	2,75
Węgry	9 905 596	386	0	386	3,90	3,90
Szwecja	9 059 651	349	0	349	3,85	3,85
Austria	8 210 281	183	65	248	2,23	3,02
Bułgaria	7 204 687	240	0	240	3,33	3,33
Dania	5 500 510	179	0	179	3,25	3,25
Słowacja	5 436 046	150	0	150	2,76	2,76
Finlandia	5 250 275	200	0	200	3,81	3,81
Irlandia	4 203 200	66	60	126	1,57	3,00
Litwa	3 555 179	141	0	141	3,97	3,97
Łotwa	2 231 503	100	0	100	4,48	4,48
Słowenia	2 005 692	90	40	130	4,49	6,48
Estonia	1 299 371	101	0	101	7,77	7,77
Cypr	796 740	59	0	59	7,41	7,41
Luksemburg	491 775	60	0	60	12,20	12,20
Malta	405 165	65	0	65	16,04	16,04
<b>Razem</b>	<b>490 720 571</b>	<b>7 037</b>	<b>2 445</b>	<b>9 482</b>	<b>1,43</b>	<b>1,93</b>

Źródło: m.in. na podstawie informacji S. Brzózki, [http://klub.psl.pl/aktualnosci/sejm\\_odchudzo-ny/](http://klub.psl.pl/aktualnosci/sejm_odchudzo-ny/) [dostęp: 10 maja 2010 r.] oraz [http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista\\_pa%C5%84stw\\_%C5%9Bwia-ta\\_wed%C5%82ug\\_liczby\\_ludno%C5%9Bci](http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_pa%C5%84stw_%C5%9Bwia-ta_wed%C5%82ug_liczby_ludno%C5%9Bci).

## Załącznik 7

## Liczba parlamentarzystów w wybranych krajach spoza EU

Państwo	Ludność w 2009	Liczba parlamentarzystów		Razem liczba parlamentarzystów	Liczba parlamentarzystów na 100 000 mieszkańców	
		I izba	II izba		I izba	Razem I+II
Andora	83 888	28	0	28	33,38	33,38
Islandia	307 899	63	0	63	20,46	20,46
Bośnia i Hercegowina	4 613 414	42	15	57	0,91	1,24
Norwegia	4 660 539	169	0	169	3,63	3,63
Szwajcaria	7 604 467	200	46	246	2,63	3,23
Ukraina	45 700 395	450	0	450	0,98	0,98
Rosja	140 041 247	450	178	628	0,32	0,45
Japonia	127 078 679	480	242	722	0,38	0,57
Stany Zjednoczone	307 212 123	435	100	535	0,14	0,17

Źródło: jak w załączniku 7.

## Załącznik 8

## Przykłady ograniczeń w zakresie dokonywania zmian w projektach budżetów w wybranych państwach

Belgia	Poprawki mogą być składane zarówno na posiedzeniu komisji, jak i na posiedzeniu plenarnym. W tym ostatnim wypadku wymagane jest jednakże poparcie poprawki przez 5 deputowanych, w przeciwnym razie poprawka jest nierozpatrywana.
Cypr	Parlamentarzyści nie mogą odrzucić projektu, mają prawo głosować tylko nad specyficznymi artykułami budżetu. Parlamentarzyści mają prawo do dokonywania poprawek w każdej pozycji wydatków, jednakże nie mogą zwiększać ogólnego poziomu wydatków w tych pozycjach.
Czechy	Komisje mogą proponować zmiany tylko do tych rozdziałów budżetu, które zostały im przekazane do rozpatrzenia. Jeśli komisja chciałaby dokonać zmian w nie swoich rozdziałach, musi zasięgnąć opinii komisji właściwych (tych, którym te rozdziały przypisano do rozpatrzenia). Parlamentarzyści natomiast przy składaniu poprawek są ograniczeni tym, że nie mogą zmieniać zasadniczych wielkości budżetu przyjętych w I czytaniu [w czasie tego czytania podstawowa informacja dotyczy sumy projektowanych dochodów i wydatków oraz wyniku (nadwyżki lub deficytu) budżetu państwa, sposobu rozwiązania nierównowagi budżetu (wykorzystania nadwyżki lub sfinansowania deficytu)], zakresu władzy danego organu wykonawczego oraz relacji z budżetami samorządów. Budżet państwa jest zatwierdzany tylko przez jedną izbę parlamentu.
Holandia	Senat nie ma prawa wnoszenia poprawek. Może ustawę tylko przyjąć lub odrzucić.

Estonia	Po zamknięciu II czytania i w czasie III czytania projektu budżetu tylko frakcje parlamentarne i stałe komisje mogą przedkładać wnioski dotyczące zmian projektu. Na etapach wcześniejszych mogą to też zrobić także deputowani.
Francja	Parlament nie może, z zasady, zwiększać wydatków i dochodów oraz nie może zmniejszać dochodów.
Japonia	W Japonii liczba deputowanych uprawnionych do złożenia poprawki do projektu budżetu jest dość wysoka (50 członków Izby Reprezentantów lub 20 Izby Radców), jest wyższa niż w sytuacji zgłaszania poprawek do innych ustaw (20 i 10).
Litwa	Składający poprawki mogą proponować zwiększenie wydatków pod warunkiem, że wskażą źródła ich finansowania.
Łotwa	W państwie tym stosuje się tylko dwa czytania projektu ustawy budżetowej. Ujmując skrótowo, procedura wygląda następująco: przed rozpoczęciem każdego roku finansowego parlament określa dochody i wydatki budżetu. Projekt budżetu musi być przedstawiony parlamentowi przez rząd (art. 66 konstytucji). Jeśli parlament podejmuje decyzję o uruchomieniu wydatków niezawartych w budżecie, to jednocześnie musi określić fundusze na pokrycie takich wydatków. Pierwsze czytanie projektu budżetu zaczyna się od raportu przedstawianego przez sprawozdawcę odpowiedniej komisji. Gdy debata jest zamknięta, parlament decyduje o przyjęciu projektu w I czytaniu. Jeśli projekt nie został przyjęty w I czytaniu, może być uznany za odrzucony i może być ponownie przedstawiony do rozpatrzenia w czasie tej samej sesji tylko wówczas, gdy podpisał się pod nim 51 parlamentarzystów bądź jeśli został zmieniony. Z tego względu projekt jest ponownie przygotowywany do II czytania przez odpowiednią komisję. Komisja dostarcza opinię dotyczącą przedłożonych propozycji zmian, a także, jeśli to niezbędne, może dodać swoje propozycje.
	Drugie czytanie projektu zaczyna się od przedstawienia sprawozdania (raportu) przez posła sprawozdawcę i rozpatrywanie projektu artykuł po artykule. W czasie II czytania dopuszczalna jest debata, ale tylko nad specyficznymi artykułami lub jego częściami. Po rozpatrzeniu wszystkich propozycji, osoba prowadząca posiedzenie poddaje pod głosowanie projekt wraz z jego zawartością (tj. z przyjętymi poprawkami).
Polska	W czasie II czytania indywidualni posłowie nie mogą składać poprawek. Może to uczynić grupa 15 posłów lub inne uprawnione podmioty.
	Obowiązuje zakaz zwiększania deficytu zaproponowanego przez Radę Ministrów.
	Senat nie może odrzucić ustawy budżetowej przesłanej mu do rozpatrzenia przez Sejm.
Rumunia	Zgodnie z art. 65.2 konstytucji izby parlamentu pracują na wspólnych sesjach w celu przyjęcia budżetu państwa i państwowego budżetu bezpieczeństwa socjalnego. Wspólnie też pracują komisje budżetu, finansów i bankowości obu tych izb.
	Indywidualni posłowie lub grupy parlamentarne każdej izby parlamentu mogą przedstawić poprawki na piśmie w komisji budżetu, finansów i bankowości w ciągu 5 dni od daty wpłynięcia projektu budżetu. Komisje finansów mają wówczas maksymalnie 30 dni na opracowanie wspólnego raportu (zawierającego zarówno przyjęte i odrzucone poprawki, z krótkim wyjaśnieniem w każdym przypadku).
Węgry	Poprawki do budżetu mogą być zgłaszane do 30 listopada.
Wielka Brytania	Parlament nie może, z zasady, zwiększać wydatków i dochodów. Izba wyższa nie ma żadnych uprawnień w procesie uchwalania budżetu.

Źródło: na podstawie odpowiedzi na zapytanie ECPD nr 327; informacji <http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp> [dostęp: 10 maja 2010 r.]; publikacji: M. Hallerberg, J. von Hagen, *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, raport przygotowany w programie „Sprawne Państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2006, s. 11; P. Zoloteńki, *Procedury budżetowe w Holandii*, informacja nr 905 BSiE Kancelarii Sejmu, Warszawa 2002.

## Załącznik 9

## Terminy przedłożenia projektu budżetu i uchwalenia ustawy

Państwo	Termin przedłożenia projektu ustawy budżetowej	Termin uchwalenia
Andora	2 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego	Przed 1 stycznia
Armenia	60 dni przed rozpoczęciem roku finansowego	Do 31 grudnia
Austria	Co najmniej 10 tygodni przed rozpoczęciem roku budżetowego	Do 31 grudnia
Azerberdżan	Brak terminu dla rządu	Parlament musi przyjąć ustawę do 15 grudnia.
Belgia	Do 31 października	Do 31 grudnia.
Bułgaria	Dwa miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego	Do 31 grudnia
Chorwacja	Do 15 listopada	Do 31 grudnia
Czechy	Trzy miesiące przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Uzupełnienia do projektu ustawy budżetowej rząd może przedłożyć najpóźniej 15 dni przed posiedzeniem izby, na którym ma się odbyć pierwsze czytanie.	Do 31 grudnia
Dania	Do 31 sierpnia	Do 31 grudnia
Estonia	Nie później niż 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego	Do 31 grudnia
Francja	Najpóźniej w pierwszy wtorek października	Konstytucja daje parlamentowi 70 dni na uchwalenie ustawy finansowej (licząc od dnia złożenia projektu).
Litwa	Nie później niż 75 dni przed rozpoczęciem roku budżetowego	Do 31 grudnia
Luksemburg	Trzeci tydzień października	Trzeci tydzień grudnia
Macedonia	Do 15 listopada	Do 31 grudnia
Monako	Do 30 września	W czasie sesji parlamentu w październiku, do 31 grudnia.
Holandia	Trzeci wtorek września lub inny termin	Brak terminów dla parlamentu, ale w praktyce wskazuje się, że najlepiej byłoby gdyby budżet był przyjęty przed Bożym Narodzeniem.
Niemcy	Projekt ustawy budżetowej wnosi się do Parlamentu Federalnego z równoczesnym skierowaniem do Rady Federalnej; Rada Federalna jest uprawniona do zajęcia stanowiska wobec projektu ustawy w ciągu sześciu tygodni.	Do 31 grudnia
Norwegia	Pierwszy tydzień października	2½ miesiąca (45 dni)
Polska	Najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. W wyjątkowych wypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu.	Parlament ma 4 miesiące na swoje prace.
Słowacja	Do 15 listopada	Do 31 grudnia
Słowenia	Do 1 października	Do 31 grudnia



Szwecja	Nie później niż do 20 września w latach, w których nie ma wyborów do Riksdagu we wrześniu. W innych wypadkach projekt przedkłada się nie później niż tydzień po otwarciu sesji Riksdagu. Jeśli jest to niemożliwe ze względu na zmianę rządu, projekt przedkłada się w terminie dziesięciu dni od dnia, w którym nowy rząd obejmuje urząd, ale nie później niż 15 listopada.	Do 31 grudnia
Turcja	75 dni przed rozpoczęciem roku budżetowego	Przed rozpoczęciem roku fiskalnego
Ukraina	Do 15 września	Przed 1 stycznia
Węgry	Do 30 września, a w razie wyborów – do 30 października	Parlament ma 60 dni na swoje prace (z reguły do 30 listopada). Ustawa winna być uchwalona do 31 grudnia

Źródło: na podstawie informacji zamieszczonych w bazie [http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2231\\_F.html](http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2231_F.html) [dostęp: 10 maja 2010 r.] oraz dokumentów zawartych na stronach internetowych parlamentów.

## Załącznik 10

### Sposoby postępowania w razie nieuchwalenia budżetu w terminie

Austria	Gdy ustawa budżetowa nie jest uchwalona przed 1 stycznia, wydatki są dokonywane na podstawie projektu budżetu, przy czym nie może to trwać dłużej niż 4 miesiące. Obowiązuje miesięczny limit dopuszczalnych wydatków, który musi uwzględniać pokrywanie zobowiązań stosownie do ich terminów płatności.
Bułgaria	Gdy budżet państwa przed rozpoczęciem roku budżetowego nie zostanie zatwierdzony przez Zgromadzenie Narodowe, uchwalane jest prowizorium budżetowe, które może obowiązywać przez 3 miesiące. W tym okresie dochody budżetowe realizowane są zgodnie z obowiązującymi ustawami, a wydatki nie mogą być wyższe niż wydatki poniesione w analogicznym okresie w roku poprzednim.
Chorwacja	Gdy ustawa budżetowa nie jest uchwalona 1 stycznia, wydatki mogą być dokonywane na podstawie tymczasowych decyzji finansowych parlamentu.
Cypr	Parlament może, zgodnie z przepisami konstytucji, w drodze rezolucji, dokonać autoryzacji każdego wydatku z funduszu skonsolidowanego i innych publicznych funduszy, w każdym czasie na okres nieprzekraczający 1 miesiąca (przy czym autoryzacja ta nie może w każdym wypadku przekroczyć łącznie okresu 2 miesięcy), tak by możliwe było świadczenie usług publicznych wykazywanych w budżecie.
Czechy	W razie nieprzyjęcia ustawy budżetowej przed 1 stycznia roku budżetowego, budżet państwa jest realizowany na podstawie budżetu roku poprzedniego.
Dania	Jeśli czytanie budżetu nie zakończy się przed rozpoczęciem roku budżetowego, parlamentowi powinien być przedłożony projekt ustawy dotyczący wydatków tymczasowych.
Estonia	Jeśli parlament nie uchwali budżetu do czasu rozpoczęcia roku budżetowego, wydatki w wysokości 1/2 wydatków z poprzedniego roku budżetowego mogą być dokonywane co miesiąc. Jeśli budżet państwa nie zostanie uchwalony w okresie 2 miesięcy po rozpoczęciu roku budżetowego, prezydent ogłasza nowe wybory do parlamentu.
Finlandia	Jeśli publikacja budżetu się opóźnia, Komisja Finansów proponuje parlamentowi prowizorium, które podlega takiej samej procedurze jak projekt budżetu.

Francja	Jeśli parlament nie zdoła w konstytucyjnym terminie wypowiedzieć się na temat projektu budżetu, rząd może wprowadzić budżet w życie w drodze ordonansu (rozporządzenia z mocą ustawy).
Litwa	W razie nieuchwalenia ustawy budżetowej w terminie, miesięczne wydatki budżetowe na początku roku budżetowego nie mogą przekroczyć 1/2 wydatków budżetu państwa roku poprzedniego.
Niemcy	Gdy ustawa budżetowa nie jest uchwalona w dniu 1 stycznia, wydatki mogą być dokonywane na podstawie upoważnienia do ponoszenia wydatków koniecznych. Zgodnie z art. 111 niemieckiej konstytucji: (1) Jeśli do końca roku obrachunkowego nie zostanie w drodze ustawy ustalony budżet na rok następny, to do chwili jego wejścia w życie Rząd Federalny jest upoważniony do dokonywania wszystkich koniecznych wydatków do: a) utrzymania instytucji istniejących na podstawie ustawy oraz przeprowadzenia ustawowo uchwalonych przedsięwzięć, b) wypełnienia prawnie uzasadnionych zobowiązań Federacji, c) kontynuowanie budów, dostaw i innych świadczeń albo zapewnienia dalszej pomocy dla tych celów, o ile w budżecie na rok ubiegły przyznane już były na nie pewne kwoty. (2) Jeśli oparte na specjalnej ustawie wpływy z podatków, danin i innych źródeł lub wpływy z rezerwy środków obrotowych nie pokrywają wydatków wymienionych w ust. 1, Rząd Federalny może uruchomić w drodze kredytu środki potrzebne do podtrzymania działalności gospodarczej do wysokości jednej czwartej sumy końcowej poprzedniego budżetu.
<b>Polska</b>	Nieuchwalenie ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym w terminach określonych przez Konstytucję daje prawo Prezydentowi do skrócenia kadencji Sejmu. Gdy ustawa budżetowa nie jest uchwalona przed 1 stycznia, wydatki są dokonywane na podstawie projektu budżetu.
Słowenia	W sytuacji nieprzyjęcia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego budżet państwa jest realizowany na podstawie budżetu roku poprzedniego przez okres 3 miesięcy. Jeżeli w tym czasie budżet nie zostanie uchwalony, Zgromadzenie Narodowe na wniosek rządu może ten okres przedłużyć. Jeśli budżet nie zostanie przyjęty, Zgromadzenie Narodowe ustala termin, w którym rząd musi przedstawić projekt nowego budżetu państwa.
Szwecja	Jeżeli czas nie pozwala na ostateczne przyjęcie budżetu państwa przed rozpoczęciem roku budżetowego, Riksdag (parlament) przyznaje środki niezbędne na okres do czasu uchwalenia budżetu. Riksdag może upoważnić Komisję ds. Finansów do podjęcia takiej decyzji w jego imieniu.

Źródło: na podstawie konstytucji, regulaminów pracy parlamentów, bazy danych ECPRD oraz danych ze strony <http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2231> [dostęp: 12 maja 2010 r.].

## Załącznik 11

**Uprawnienia parlamentarzystów w sprawach budżetu**

<b>Uprawnienia</b>	<b>Liczba państw*</b>
Mogą zmniejszać bądź zwiększać wydatki i dochody	32
Mogą zmniejszać wydatki, ale nie mogą ich zwiększać	17
Mogą zmniejszać wydatki, ale zwiększać je jedynie za zgodą rządu	4
Mogą zmniejszać i zwiększać wydatki, jeśli alternatywne postanowienia są poczynione gdzie indziej	13
Prawa nie są określone w szczegółach	15

\* Analizie poddano 82 państwa; w jednym żadne z uprawnień nie jest stosowane.

Źródło: *Legislatures and Budget Process. An International Survey*, The National Democratic Institute for International Affairs, 2003, s. 23.