

MICHAŁ ZAWADA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

zawadamichal01@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9892-396X

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

rekowski@umk.pl

ORCID: 0000-0002-1606-7790

Rada Odpowiedzialności Budżetowej, zasady odpowiedzialności budżetowej i zasady przejrzystości budżetowej w Republice Słowackiej – zarys problematyki

**The Fiscal Responsibility Council, principles of fiscal
responsibility, and principles of budgetary
transparency in the Slovak Republic – an overview**

Streszczenie. Artykuł analizuje funkcjonowanie Rady Odpowiedzialności Budżetowej oraz zasady odpowiedzialności i przejrzystości budżetowej w Republice Słowackiej. Podstawą prawną tych rozwiązań jest konstytucyjna ustawa z 2011 r. Celem przyjętych rozwiązań jest zapewnienie stabilności finansów publicznych. Rada

stanowi niezależną instytucję monitorującą politykę fiskalną oraz oceniającą stan gospodarki. Jej powstanie było związane z doświadczeniami kryzysu finansowego i trendem tworzenia rad fiskalnych w Europie. Do głównych zadań Rady należy sporządzanie raportów, opiniowanie projektów ustaw oraz kontrola przestrzegania zasad budżetowych. Środki finansowe niezbędne do funkcjonowania Rady pochodzą z budżetu Narodowego Banku Słowacji, który następnie otrzymuje ich zwrot z Ministerstwa Finansów.

Słowa kluczowe: rada fiskalna; odpowiedzialność budżetowa; zasady budżetowe; Słowacja.

Abstract. This article analyses the functioning of the Fiscal Responsibility Council and the principles of fiscal responsibility and budgetary transparency in the Slovak Republic. The Constitutional Act of 2011 is a legal base for these arrangements. These measures aim at ensuring a stability of public finances. The Council is an independent institution that monitors fiscal policy and assesses the state of the economy. Its establishment was linked to experiences of the financial crisis and the trend towards setting up fiscal councils in Europe. The Council's main tasks include drafting reports, issuing opinions on draft legislation and monitoring compliance with budgetary rules. The funds necessary for the Council's operation come from the budget of the National Bank of Slovakia, which is subsequently reimbursed by the Ministry of Finance.

Keywords: fiscal council; budgetary responsibility; budgetary rules; Slovakia.

1. Wstęp

Podstawowym aktem prawnym w Republice Słowackiej, który dotyczy tytułowej problematyki, jest ustawa konstytucyjna z dnia 8 grudnia 2011 r. o odpowiedzialności budżetowej¹. Ustawą tą powołano do życia Radę Odpowiedzialności Budżetowej (*Rada pre rozpočtovú zodpovednosť*; *Council for Budget Responsibility*, dalej również jako: RRZ). Warto przy tym nadmienić, że uchwalenie tego aktu prawnego niemal zbiegło się z przyjęciem dyrektywy przez Unię Europejską w sprawie wymogów dla ram

¹ Zbiór Praw Republiki Słowackiej nr 493 z 2011 r., dalej jako „ustawa”.

budżetowych państw członkowskich². Ówczesna jej wersja nie zobowiązywała wprost państw należących do UE, aby tworzyły niezależne instytucje kontrolujące finanse publiczne (rady fiskalne). Jednak w art. 4 i 6 unijny prawodawca podkreślił, że państwa członkowskie powinny opierać planowanie budżetowe na podstawie prognoz makroekonomicznych i budżetowych dokonanych przez niezależne instytucje³. Pokazuje to zatem zaangażowanie słowackiego ustawodawcy w celu szybkiej i skutecznej implementacji dyrektywy od razu po jej przyjęciu w Brukseli.

Art. 1 ustawy stanowi, że stworzenie Rady Odpowiedzialności Budżetowej oraz ustalenie zasad odpowiedzialności budżetowej i zasad przejrzystości budżetowej miało na celu osiągnięcie długoterminowej stabilności gospodarki Republiki Słowackiej, wzmocnienie przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych oraz wspieranie długoterminowej konkurencyjności Republiki Słowackiej, przy uwzględnieniu wymogów sprawiedliwości gospodarczej i społecznej oraz solidarności między obecnymi i przyszłymi pokoleniami. Długoterminowa stabilność – w świetle tej ustawy – oznacza osiągnięcie takiego stanu gospodarki Republiki Słowackiej, w którym saldo budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zapewniają, że nawet oczekiwana zmiana dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych według scenariusza bazowego w ciągu najbliższych 50 lat nie spowoduje wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej górnej granicy długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Celem artykułu jest ustalenie, w jaki sposób funkcjonuje Rada Odpowiedzialności Budżetowej oraz jakie obowiązują w Słowacji zasady odpowiedzialności budżetowej i zasady przejrzystości budżetowej. Autorzy wykorzystują w opracowaniu metodę dogmatyczno-prawną.

² Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 2011, Nr 306 ze zm.).

³ M. Zawada, M. Kwiatkowski, *Działalność niezależnych instytucji fiskalnych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej – studium prawnoporównawcze*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2025, nr 4, s. 93, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2024.022>.

2. Rady fiskalne

W następstwie globalnego kryzysu finansowego z lat 2008–2009 wiele krajów europejskich utworzyło niezależne instytucje (rady) fiskalne. Są one niezależnymi instytucjami publicznymi typu „watchdog”, których zadaniem jest obiektywna ocena, a w niektórych przypadkach także bezstronne doradztwo w zakresie polityki fiskalnej i jej wyników. W ich skład wchodzi specjaliści w danej dziedzinie, zazwyczaj ze środowisk akademickich, oraz eksperci z instytucji finansowych i bankowych⁴. Niezależność tego typu podmiotów wynika również z przepisów dyrektywy UE, która została wspomniana na wstępie, a konkretnie art. 8a ust. 4. Według europejskiego prawodawcy niezależne instytucje fiskalne:

1. nie przyjmują instrukcji od władz budżetowych danego państwa członkowskiego ani od żadnych innych podmiotów publicznych lub prywatnych;
2. mają zdolność do terminowego podawania do wiadomości publicznej swoich ocen i opinii;
3. mają odpowiednie i stabilne zasoby umożliwiające im skuteczne wykonywanie ich zadań, w tym przeprowadzanie wszelkiego rodzaju analiz w ramach ich zadań;
4. mają odpowiedni i terminowy dostęp do informacji niezbędnych im do wykonywania ich zadań;
5. podlegają regularnym ocenom zewnętrznym przeprowadzanym przez niezależne podmioty oceniające. Rady fiskalne można w takim razie zdefiniować jako niezależne instytucje finansowane ze środków publicznych, które posiadają mandat – ustanowiony na mocy przepisów konstytucyjnych lub ustawowych – do przeprowadzenia analiz, prognoz i doradztwa w sferze finansowej⁵.

⁴ T. Tesche, *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?*, „Journal of Contemporary European Research” 2019, No 15(1), s. 5.

⁵ A. Wildowicz-Giegel, *Rola niezależnych rad fiskalnych w poprawie wyników fiskalnych krajów Unii Europejskiej*, „Equilibrium. Kwartalnik Ekonomii i Polityki Gospodarczej” 2019, nr 14(4), s. 615.

Jest wiele argumentów do tworzenia niezależnych podmiotów (rad) fiskalnych. Przede wszystkim te podmioty są niezbędne do tworzenia bezstronnych prognoz makroekonomicznych, monitorowania i oceny polityki fiskalnej rządu⁶. W literaturze wskazuje się, że rady fiskalne wzmacniają dyscyplinę wydatkowania środków publicznych i mogą pomóc powstrzymać populizm. Populistyczne rządy w poszczególnych państwach mogą skutkować m.in. wzrostem oprocentowania obligacji państwowych⁷. Co istotne, niezależne instytucje fiskalne są bowiem obecnie w stanie nie tylko zwiększać wiarygodność i przejrzystość decyzji fiskalnych, ale także wzmacniać kontrolę parlamentarną *ex ante* oraz nadzór *ex post* w sprawach budżetowych⁸.

Rady fiskalne mają bardzo zróżnicowane formy instytucjonalne. Większość z nich jest powiązana z władzą ustawodawczą, władzą wykonawczą, a część z nich funkcjonuje jako samodzielne podmioty. Samodzielne podmioty są bardziej powszechne wśród niedawno utworzonych rad fiskalnych, ponieważ często wynikają z kompleksowych przepisów dotyczących odpowiedzialności podatkowej (finansowej) – Czechy, Szwecja czy właśnie Słowacja⁹.

Prawie wszystkie rady fiskalne zajmują się oceną finansów publicznych – stanowi to rdzeń funkcji nadzorczej. Dokonują one przeglądu rocznych lub średnioterminowych propozycji budżetowych rządów i/lub długoterminowej stabilności finansów publicznych i związanych z nimi zagrożeń. Analizy rad fiskalnych są ukierunkowane na promowanie zdrowej polityki fiskalnej. Zapewniają one również ocenę *ex post* wyników fiskalnych w stosunku do celów rządowych. Połowa rad fiskalnych na świecie dostarcza analizy normatywne, takie jak zalecenia dotyczące polityki fiskalnej¹⁰.

⁶ Tamże, s. 613.

⁷ T. Tesche, *On the Legitimacy of Fiscal Councils...*, s. 33.

⁸ M. Serowaniec, *Independent Fiscal Institutions as a Part of European Traditions*, "Bratislava Law Review" 2024, nr 8(1), s. 200.

⁹ H.R. Davoodi, A. Fotiou, P. Elger, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, P. Medas, *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, "IMF Working Paper" 2022, No 11, s. 12.

¹⁰ Tamże.

W literaturze wskazuje się jednak, że rady fiskalne powinny zajmować się wyłącznie równowagą budżetową, a nie wyborem i poziomem wydatków i podatków. Pozwoliłoby to – zdaniem C. Wyplosza – wyeliminować wiele aspektów polityki fiskalnej związanych z redystrybucją dochodów w danym okresie, jednocześnie chroniąc przyszłe pokolenia. W rzeczywistości brak równowagi ma charakter umiarkowanie redystrybucyjny, a każda redystrybucja byłaby tymczasowa i odwrócona, gdyby budżet był zrównoważony w dłuższej perspektywie czasowej¹¹.

Co prawda kwestia wyboru i poziomu wydatków państwa oraz pobieranych podatków należy *stricte* do władzy ustawodawczej w drodze uchwalania ustaw, natomiast przy każdej z ustaw są najpierw prowadzone konsultacje społeczne czy też z innymi podmiotami publicznymi. Wydaje się więc, że w zakresie finansów publicznych w tym kontekście rady fiskalne mogłyby odgrywać istotną rolę. Oprócz samego głosu doradczego względem ministerstwa finansów czy też sporządzaniu różnego rodzaju sprawozdań, dokonywania ocen, analiz, prognoz lub listy zaleceń, istotnym wzmocnieniem ich roli mogłoby stanowić uczestniczenie w procesie powstawania projektów ustaw dotyczących finansów publicznych.

Warto wspomnieć o tym, że jako wzmocnienie pozycji niezależnych instytucji fiskalnych badacze wskazują możliwość uregulowania statusu tego podmiotu jako organu konstytucyjnego. Podkreśla się, że w takiej sytuacji zostanie zmniejszone ryzyko ich zniesienia, m.in. w momencie, gdy będą one stały na drodze w realizacji celów politycznych przez rząd¹². Tak jak choćby miało to miejsce na Węgrzech, gdzie rada fiskalna została rozwiązana tak łatwo, jak została powołana¹³.

Wówczas jednak rada fiskalna nie mogłaby nadal być „radą”, ponieważ „tylko” rola doradcza nie odpowiadałaby randze konstytucyjnego organu. Wydaje się, że tego typu organ mógłby spełniać funkcję kontrolną i nadzorczą względem administracji rządowej oraz jednostek samorządu

¹¹ C. Wyplosz, *Fiscal councils and fiscal rules: Complements or substitutes?* [w:] R. Beetsma, X. Debrun (red.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londyn 2018, s. 32.

¹² Tamże, s. 33.

¹³ Tamże, s. 32.

terytorialnego w zakresie wykonywania budżetu. Natomiast, choćby w przypadku polskiego porządku prawnego, niektóre kompetencje mogłyby się powielać z kompetencjami Najwyższej Izby Kontroli, która sprawuje takie właśnie funkcje. Mimo to należy się zastanowić nad przyznaniem bardziej efektywnych instrumentów prawnych radom fiskalnym, przede wszystkim w razie przekraczania konstytucyjnych limitów długu publicznego względem PKB.

W ciągu ostatnich dwóch dekad nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia rad fiskalnych, choć nadal istnieją wyzwania związane z zapewnieniem niezależności operacyjnej i dostępu do informacji. Dostęp do aktualnych informacji pozwala radom fiskalnym na dokonywanie odpowiednich ocen w celu informowania o debacie publicznej. Jest on często zabezpieczony w formalnej dokumentacji, gdy rady fiskalne są ustanawiane¹⁴.

Niezależne rady fiskalne mogą łagodzić asymetrię informacji i dostarczać mediom, wyborcom i innym podmiotom bezstronnych informacji, co zmniejsza iluzję fiskalną, ponieważ rząd i społeczeństwo są bardziej świadomi międzyokresowych ograniczeń budżetowych. Rady fiskalne, poprzez swoje działania, mają pośredni wpływ na wyniki budżetowe i promowanie prawidłowej polityki fiskalnej poprzez ocenę lub dostarczanie niezależnych analiz fiskalnych, prognoz lub opinii. Są one niezależnymi instytucjami eksperckimi. Dzięki temu podnoszą zaufanie społeczne względem instytucji administracji publicznej oraz rządowej w zakresie zarządzania całym systemem finansów publicznych oraz wykonywania budżetu państwa.

Polityki fiskalne cierpią na dwie główne wady, które są współzależne: skłonność do rosnących deficytów budżetowych i procykliczność. Deficyt budżetowy wiąże się z wyższymi wydatkami publicznymi niż dochody, a procykliczność obejmuje działania polityki fiskalnej, które wzmacniają fazy cyklu koniunkturalnego (np. obniżki podatków w fazach boomu lub podwyżki podatków w czasie recesji¹⁵).

¹⁴ H.R. Davoodi, A. Fotiou, P. Elger, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, P. Medas, *Fiscal Rules and Fiscal Councils...*, s. 13.

¹⁵ G. Georgescu, B. Capraru, *Fiscal councils in European Union. A short retrospective review and current challenges in terms of functionality and effectiveness*, "Romanian Fiscal Council Working Paper" May 2020, No 1, s. 6.

W literaturze jako przyczyny tego stanu wskazuje się przede wszystkim kwestie polityczne, a konkretnie kampanie wyborcze, podziały polityczne i partyjne, co prowadzi do nie zrównoważonej sytuacji fiskalnej. Natomiast same reguły fiskalne – jak zauważa C. Mulas-Granados – pomagają ograniczyć swobodę decyzyjną w zakresie polityki, ale tylko wtedy, gdy są one rzeczywiście akceptowane przez obywateli oraz polityków, które je przyjmują¹⁶. Świadczy to zatem o tym, że rola niezależnej instytucji fiskalnej, wolna od wpływów politycznych i złożona z niezależnych ekspertów, może stanowić przeciwwagę poprzez swój głos doradczy wobec ustalania budżetu i zwiększania deficytu przez rząd pod wpływem decyzji politycznych.

W dniu 11 września 2015 r., na trzecim nieformalnym spotkaniu niezależnych instytucji nadzorczych UE, które odbyło się w Bratysławie (Słowacja), ustanowiono Sieć Niezależnych Instytucji Nadzorczych UE. Sieć jest dobrowolną instytucją, otwartą dla wszystkich niezależnych podmiotów nadzoru fiskalnego działających w UE. Stanowi ona platformę wymiany poglądów, wiedzy specjalistycznej i zasobów w obszarach wspólnego zainteresowania. Porozumienie zostało podpisane m.in. przez słowacką Radę Odpowiedzialności Budżetowej¹⁷.

3. Status i zadania Rady Odpowiedzialności Budżetowej

Podstawy konstytucyjne słowackich finansów publicznych znajdują się w tytule trzecim Konstytucji, który w art. 58 stanowi, że zarządzanie finansami Republiki Słowackiej odbywa się za pośrednictwem budżetu państwa, który jest uchwalany w drodze ustawy. Tak więc to właśnie Konstytucja bezpośrednio określa formę prawną uchwalenia budżetu państwa, który można uznać za jeden z najważniejszych aktów władzy państwowej¹⁸.

¹⁶ C. Mulas-Granados, *Fiscal councils in theory: First principles* [w:] R. Beetsma, X. Debrun (red.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londyn 2018, s. 25.

¹⁷ G. Georgescu, B. Capraru, *Fiscal councils in European Union...*, s. 9.

¹⁸ M. Štrkolec, *Slovakia: Neverending Story About Fiscal Responsibility* [w:] Z. Nagy (red.), *Economic Governance. Studies of the Central European Professors Network*, Miskolc–Budapeszt 2024, s. 182.

Konstytucja określa także zasady i instytucje, które mają wpływ na prawny kształt budżetu słowackiego.

Rada Odpowiedzialności Budżetowej została powołana do życia jako niezależny organ monitorujący i oceniający rozwój gospodarki Republiki Słowackiej oraz oceniający przestrzeganie zasad odpowiedzialności. Podmiot ten zalicza się do funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej rad fiskalnych, których historia sięga ubiegłego stulecia (pierwszą była holenderska Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, którą utworzono w 1945 r.).

Celem rad fiskalnych powoływanych w państwach członkowskich UE było i jest zacieśnienie dyscypliny fiskalnej oraz zmniejszenie stopnia nierównowagi finansów publicznych. Natomiast według definicji europejskiego prawodawcy są to ciała eksperckie, których działanie powinno przyczynić się do poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi. Dopiero w 2024 r. nowelizacją dyrektywy UE z 2011 r.¹⁹ zobowiązała na mocy art. 8a wszystkie państwa członkowskie do utworzenia w terminie do 31 grudnia 2025 r. (art. 2) przynajmniej jednej w pełni niezależnej instytucji fiskalnej²⁰. Warto przy tym nadmienić, że jako ostatnia dokonała tego Polska na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej²¹.

Unia Europejska w drodze dyrektywy nie zakazuje tworzenia dwóch lub więcej tego typu podmiotów, a nawet niejako zachęca państwa członkowskie do takiego działania ze względu na charakter i brzmienie przepisu. Art. 8a ust. 2 stanowi bowiem, że państwa członkowskie mogą ustanowić więcej niż jedną niezależną instytucję fiskalną. Mimo to, co do zasady tylko jedna taka instytucja funkcjonuje w danym państwie, co może być zresztą uzasadnione powielaniem się kompetencji oraz kosztami działalności.

¹⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L, 2024/1265).

²⁰ M. Zawada, M. Kwiatkowski, *Działalność niezależnych instytucji fiskalnych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej – studium prawnoporównawcze*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2025, nr 4, s. 93–94, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2024.022>.

²¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz.U. z 2025 r., poz. 39 ze zm.).

Słowacka Rada Odpowiedzialności Budżetowej została ustanowiona po kryzysie jako kluczowy element nowo wzmocnionych ram fiskalnych Słowacji. W literaturze wskazuje się, że głównymi powodami przyjęcia ustawy o odpowiedzialności budżetowej i powołania do życia RRZ były m.in. skłonność do zwiększania deficytu państwa, niewystarczająca wiarygodność władzy publicznej, brak przejrzystości w informowaniu o stanie finansów publicznych czy też publikowania różnego rodzaju wskaźników²². W odpowiedzi na te problemy powstała właśnie Rada Odpowiedzialności Budżetowej wraz z pakietem środków mających na celu rozwiązanie problemu rosnącego poziomu zadłużenia Słowacji, w tym limitów zadłużenia, automatycznych sankcji i mechanizmów korygujących, surowszych zasad fiskalnych dla samorządów lokalnych i zwiększonej przejrzystości fiskalnej. Utworzenie rady było inicjatywą krajową i cieszyło się silnym poparciem ponadpartyjnym. Jej utworzenie było również zgodne z wymogami dotyczącymi europejskich ram fiskalnych²³. Rada Odpowiedzialności Budżetowej od samego początku dokładała wszelkich starań, aby czerpać z doświadczeń innych międzynarodowych instytucji finansowych i dzielić się dobrymi praktykami²⁴.

RRZ składa się z trzech członków. Członkami Rady są Przewodniczący i dwóch innych członków. Przewodniczącą Rady wybiera i odwołuje Rada Narodowa Republiki Słowackiej (zwana dalej „Radą Narodową”) większością trzech piątych głosów posłów na wniosek Rządu Republiki Słowackiej (zwanego dalej „Rządem”). Jednego członka Rady wybiera i odwołuje Rada Narodowa bezwzględną większością głosów posłów obecnych na wniosek Prezydenta Republiki Słowackiej. Drugiego członka Rady wybiera i odwołuje Rada Narodowa bezwzględną większością głosów

²² Z. Neupauerová, *Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únií vo vybraných krajinách*, Bratysława: Ekonomická univerzita, 2013, s. 1, https://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf (dostęp: 16 grudnia 2025 r.).

²³ OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility (CBR) – dostęp: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/parliamentary-budget/independent-fiscal-institutions-review-slovak-council-budget-responsibility-report-2020.pdf?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 4.11.2025 r.), s. 8.

²⁴ Tamże, s. 23.

posłów obecnych na wniosek Prezesa Narodowego Banku Słowacji. Członek Rady ma status funkcjonariusza publicznego. Kadencja członków Rady trwa siedem lat, a ta sama osoba może być wybrana na członka Rady tylko raz.

Zgodnie z art. 4 Rada Odpowiedzialności Budżetowej:

1. sporządza i publikuje raport na temat długoterminowej stabilności, obejmujący scenariusz bazowy i ustalenia wskaźnika długoterminowej stabilności, corocznie do 30 kwietnia, a zawsze w ciągu 30 dni od omówienia programu rządowego i uchwalenia wotum zaufania dla rządu,
2. sporządza i przedstawia Radzie Narodowej do rozpatrzenia sprawozdanie z oceny przestrzegania zasad odpowiedzialności budżetowej i zasad jawności budżetowej określonych w tej ustawie za poprzedni rok budżetowy corocznie w terminie do dnia 31 sierpnia,
3. z własnej inicjatywy opracowuje i publikuje opinię o projektach aktów prawnych przedłożonych do rozpatrzenia przez Radę Narodową, w szczególności pod kątem skutków dla budżetu administracji publicznej i długoterminowej stabilności; opinię taką może również opracować z inicjatywy zespołu parlamentarnego,
4. wykonuje inne czynności związane z monitorowaniem i oceną rozwoju gospodarki Republiki Słowackiej oraz oceną przestrzegania zasad odpowiedzialności budżetowej,
5. wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa.

Rada ma także prawo żądać współpracy od organów administracji publicznej w zakresie udostępniania danych związanych z wykonywaniem swoich uprawnień. Organy administracji publicznej są zobowiązane do zapewnienia niezbędnej współpracy na żądanie Rady. Rada, w zakresie swoich uprawnień, zapewnia współpracę i udostępnia dane Narodowemu Bankowi Słowackiemu²⁵.

Chociaż Rada ma bardzo dobry dostęp do nieprzetworzonych danych za pośrednictwem systemów rządowych, napotyka trudności w uzyskaniu terminowych i wyczerpujących odpowiedzi na pytania dotyczące tych

²⁵ Zob. Z. Neupauerová, *Fiškálna a rozpočtová politika...*, s. 4–5.

danych i budżetu. Rada zgłaszała powtarzające się trudności w dostępie do informacji potrzebnych do realizacji jej zadań, przy czym często nie przynosiło to efektu²⁶. W literaturze przykłada się do tego szczególną wagę, ponieważ pracownicy tych podmiotów muszą mieć pełny dostęp do danych budżetowych, aby móc sporządzać niezależne prognozy budżetowe. Dzięki temu rady fiskalne ograniczają skłonność decydentów do wykorzystywania stronniczych prognoz gospodarczych w swoich planach budżetowych²⁷. Ponadto sam wymóg odpowiedniego i terminowego dostępu do informacji niezbędnych do wykonywania zadań przez niezależną instytucję fiskalną ustanowił europejski prawodawca w art. 8a ust. 4 lit. d) dyrektywy w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Rada Odpowiedzialności Budżetowej finansowana jest z budżetu Narodowego Banku Słowacji, który musi otrzymać natychmiastowy zwrot tych wydatków, jeśli z takim wnioskiem wystąpi do Ministerstwa Finansów. Ponieważ Rada jest częścią sektora instytucji publicznych na Słowacji, zobowiązana jest do comiesięcznego składania sprawozdań finansowych do Ministerstwa Finansów. Regulacje dotyczące finansowania Rady są stosunkowo nietypowe dla rad fiskalnych. Podobne rozwiązanie przyjęto m.in. w Estonii i w Austrii²⁸.

4. Słowacki wskaźnik długoterminowej stabilności i limit wydatków publicznych

Art. 5 ust. 1 ustawy stanowi, że górna granica długu publicznego wynosi 50% udziału w produkcie krajowym brutto. Poziom zadłużenia oznacza poziom zadłużenia Republiki Słowackiej, obecnie publikowany przez Komisję Europejską (Eurostat) (zwaną dalej „Eurostatem”), wyrażony jako procent produktu krajowego brutto (ust. 2).

²⁶ *OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility (CBR)* – dostęp: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/parliamentary-budget/independent-fiscal-institutions-review-slovak-council-budget-responsibility-report-2020.pdf?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 4.11.2025 r.), s. 40.

²⁷ C. Mulas-Granados, *Fiscal councils in theory...*, s. 24.

²⁸ *OECD Review of the Slovak Council...*, s. 30.

Z kolei art. 5 ust. 3 wskazuje, że jeżeli kwota zadłużenia osiągnie 40% produktu krajowego brutto lub więcej, to stosuje się odpowiednie procedury, uregulowane w art. 5 ust. 4–8, których celem jest zmniejszenie zadłużenia. Jeżeli kwota zadłużenia osiągnie 40% udziału w produkcie krajowym brutto i jednocześnie nie osiągnie 43% udziału w produkcie krajowym brutto, Minister Finansów przesyła Radzie Narodowej pisemne uzasadnienie wysokości zadłużenia, zawierające propozycję środków mających na celu jego zmniejszenie. Jeżeli kwota zadłużenia, o którym mowa w ust. 2, osiągnie 43% produktu krajowego brutto i jednocześnie nie osiągnie 45% produktu krajowego brutto:

1. rząd przedkłada Radzie Narodowej do rozpatrzenia projekt środków, w których proponuje zapewnić redukcję długu,
2. uposażenia członków rządu obniża się do wysokości ich uposażeń w poprzednim roku budżetowym, jeżeli ich uposażenia w poprzednim roku budżetowym były niższe; obniżenia uposażeń dokonuje się za okres od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po ogłoszeniu kwoty długu do końca miesiąca kalendarzowego, w którym ogłoszona kwota długu była niższa niż 43% udziału w produkcie krajowym brutto.

W art. 5 ust. 6 wskazano procedury, które należy zastosować, jeśli kwota zadłużenia osiągnie 45% produktu krajowego brutto i jednocześnie nie osiągnie 47% produktu krajowego brutto – m.in. Ministerstwo Finansów, począwszy od pierwszego miesiąca kalendarzowego następującego po opublikowaniu kwoty długu, wiąże wydatki budżetu państwa w wysokości 3% całości wydatków budżetu państwa zatwierdzonych ustawą budżetową na dany rok budżetowy, pomniejszonych o wydatki na zarządzanie długiem państwa, środki Unii Europejskiej, środki budżetu państwa na finansowanie wspólnych programów Republiki Słowackiej i Unii Europejskiej, składki do Unii Europejskiej, transfery z Agencji Ubezpieczeń Społecznych oraz wydatki na likwidację szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi²⁹.

²⁹ Zob. D. Dujava, R. Priesol, J. Šuchta, *Konsolidovat's rozumom: Optimálny konsolidačný mix pre Slovensko z pohľadu ekonomického rastu a zamestnanosti*, Ministerstvo financií SR, https://www.mfsr.sk/files/archiv/38/Optimalna_konsolidacia_komentar.pdf (dostęp: 16.12.2025 r.).

W art. 5 ust. 7 wskazano na procedury, które stosuje się w przypadku, gdy kwota zadłużenia osiągnie 47% i jednocześnie nie osiągnie 50% udziału w produkcie krajowym brutto. Art. 5 ust. 8 zawiera natomiast procedury dotyczące najbardziej niekorzystnej sytuacji, tj. gdy zadłużenie osiągnie 50% produktu krajowego brutto lub więcej.

Ustawa konstytucyjna z dnia 8 grudnia 2011 r. o odpowiedzialności budżetowej była początkiem działań w Republice Słowackiej ukierunkowanych na ustabilizowanie zadłużenia publicznego. Powołanie Rady było tylko pierwszym krokiem. W 2022 r. przyjęto wieloletnie limity wydatków publicznych (PEL), które są ważnym elementem hamulca zadłużenia. Głównym celem wprowadzenia PEL było stworzenie instrumentu operacyjnego wzmacniającego dyscyplinę fiskalną i stabilność fiskalną. Ustalona w ujęciu nominalnym, czteroletnia perspektywa jest obliczana zgodnie z celem salda strukturalnego, który jest również powiązany z długoterminowym wskaźnikiem stabilności gospodarczej. Biorąc pod uwagę prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa na Słowacji, PEL jest ważnym uzupełnieniem hamulca zadłużenia³⁰.

Jest to o tyle istotne, że sytuacja słowackiego budżetu państwa z roku na rok się pogarsza. W ubiegłym roku wzrost PKB wyniósł zaledwie 0,8%, podczas gdy rok wcześniej sięgał 1,9%. Spowolnienie to znacząco komplikuje utrzymanie stabilności finansów publicznych. Zgodnie z podstawowym scenariuszem Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zakładającym brak dalszej konsolidacji fiskalnej od 2027 r. ani innych działań korygujących, deficyt budżetu państwa Słowacji ma się stopniowo zwiększać. Oprócz rosnących wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa wpływ na to mają również wyższe koszty obsługi zadłużenia oraz strukturalny spadek podatków pośrednich. Według prognoz, uwzględniając wszystkie powyższe zdarzenia, dług publiczny zbliży się do 105% PKB do 2040 r.³¹ Stanowiłoby to zatem niemal dwukrotny wzrost od 2023 r., a także

³⁰ International Monetary Fund, *Slovak Republic: Technical Assistance Report – Implementing Public Expenditure Limits*, “IMF Country Report” 2023, No 359, Waszyngton 2023, s. 7.

³¹ International Monetary Fund, *Slovak Republic: Staff Concluding Statement of the 2026 Article IV Mission*, 27 January 2026, <https://www.imf.org/en/news/articles/2026/01/27/>

znaczące przekroczenie standardów konstytucyjnych oraz unijnych relacji długu publicznego do PKB, a więc 60%.

Obecnie deficyt budżetowy pozostaje na wysokim poziomie (4,8% w 2025 r.), co stwarza ryzyko destabilizacji finansów publicznych. Dług publiczny wzrósł do 59,3% PKB w 2024 r. i według szacunków ma osiągnąć 63% w 2026 r.³² Można uznać to za niezwykle niebezpieczną sytuację finansów publicznych dla państwa słowackiego, przy czym jeszcze kilkanaście lat temu, w momencie powoływania w życie Rady Odpowiedzialności Budżetowej, Słowacja była jednym z najmniej zadłużonych państw członkowskich UE³³.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Rada przed ustaleniem wskaźnika długoterminowej stabilności gospodarczej publikuje na swojej stronie internetowej metodologię obliczania i założenia, które zastosuje przy ustalaniu wskaźnika długoterminowej stabilności gospodarczej. Przy ustalaniu wskaźnika długoterminowej stabilności Rada bierze pod uwagę:

1. wartość strukturalnego salda pierwotnego,
2. prognozy rozwoju demograficznego publikowane przez Eurostat,
3. prognozy makroekonomiczne Komitetu Prognoz Makroekonomicznych i długoterminowe prognozy makroekonomiczne Komisji Europejskiej,
4. długoterminowe prognozy wydatków wrażliwych na starzenie się społeczeństwa, obliczone przez Komisję Europejską,
5. długoterminowe prognozy dochodów kapitałowych obliczane przez Komisję Europejską,
6. zobowiązania domniemane i zobowiązania warunkowe,
7. inne wskaźniki mające wpływ na długoterminową stabilność.

Warto podkreślić, że wprowadzenie PEL stanowiło okazję do wyjścia poza budżet roczny i podjęcie strategicznego planowania budżetu

cs-slovak-republic-staff-concluding-statement-of-the-2026-article-iv-mission, (dostęp: 27.02.2026 r.).

³² Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, luty 2026 r., *Słowacja (Republika Słowacka). Sytuacja gospodarcza i handel z Polską*, s. 3, <https://www.gov.pl/attachment/4860cb8c-3bb0-4a19-a7d2-c84da6bcff97>, (dostęp: 27.02.2026 r.).

³³ Z. Neupauerová, *Fiškálna a rozpočtová politika...*, s. 11.

w perspektywie średniookresowej. Odpowiedzialność za szacowanie, aktualizację i ocenę realizacji PEL powierzono Radzie ds. Odpowiedzialności Budżetowej, przy czym Rada Narodowa może zatwierdzić lub odrzucić PEL zaproponowany przez RRZ³⁴. Jak zauważa się w literaturze, dzięki tym zabiegom, które składają się na stałe monitorowanie rozwoju finansów publicznych, słowacka rada fiskalna jest w stanie ocenić i przewidzieć ich stan w przyszłości³⁵.

W kontekście coraz to intensywniej pogarszającej się sytuacji słowackich finansów publicznych narzędzie to jest niezwykle przydatne, aby móc wdrażać działania korygujące i naprawcze. Niestety, jak podkreślają badacze, pozycja Rady nie jest jednak (jak dotąd) wystarczająco silna, aby mogła ona skutecznie nadzorować przestrzeganie tytułowych zasad odpowiedzialności budżetowej i w przypadku stwierdzenia ich naruszenia podejmować odpowiednie działania. Dlatego – jak zauważa S. Cibik – ważnym jest, aby zwrócić uwagę na inne organy, takie jak m.in. Trybunał Konstytucyjny Republiki Słowackiej, który w roli negatywnego ustawodawcy poprzez swoją działalność może również odgrywać istotną rolę w tym zakresie³⁶.

5. Zasady przejrzystości budżetu

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, w celu zapewnienia większej przejrzystości oraz wiarygodności procesu opracowywania budżetu państwa, powołano dwa wyspecjalizowane organy doradcze działające przy Ministrze Finansów – Komitet Prognoz Podatkowych oraz Komitet Prognoz Makroekonomicznych. Ich zadaniem jest wspieranie Ministra Finansów

³⁴ International Monetary Fund, *Slovak Republic: Technical Assistance Report...*, s. 13.

³⁵ Z. Neupauerová, *Koncepcia fiškálnych a rozpočtových rád vo vybraných krajinách sveta (The Concept of Fiscal and Budget Board in Selected Countries of the World)*, „For Fin” 2014, nr 1(4), s. 1, https://www.derivat.sk/files/2014casopisforfin/NeupauerovaForFin_doplneny.pdf (dostęp: 16.12.2025 r.).

³⁶ S. Cibik, *Perspektívy rozhodovania Ústavného súdu v kontexte pravidiel rozpočtovej zodpovednosti* [w:] L. Orosz, S. Karafová, M. Makaturová (red.), *Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu – XIII. ústavné dni*, Koszyce 2025, s. 162.

w przygotowywaniu realistycznych i opartych na danych prognoz dotyczących dochodów państwa oraz ogólnej sytuacji gospodarczej kraju.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Komitet Prognoz Podatkowych opracowuje prognozy dotyczące wpływów z podatków oraz składek co najmniej dwa razy w roku. Prognozy te muszą być przygotowane w dwóch terminach – do 15 lutego danego roku podatkowego oraz do 30 czerwca tego samego roku.

Analogicznie Komitet Prognoz Makroekonomicznych opracowuje prognozy dotyczące rozwoju sytuacji makroekonomicznej, obejmujące m.in. analizę wzrostu gospodarczego, inflacji, zatrudnienia czy innych kluczowych wskaźników ekonomicznych. Również w tym przypadku opracowanie prognoz następuje dwa razy w roku – do 15 lutego i do 30 czerwca danego roku podatkowego.

Dzięki działalności obu komitetów możliwe jest bardziej rzetelne planowanie budżetu państwa i zapewnienie jego przejrzystości oraz bieżące dostosowywanie założeń finansowych do zmieniających się warunków gospodarczych. Jest to zatem odpowiedź na główne problemy, pod wpływem których ustanowiono radę fiskalną w Słowacji, czyli większa przejrzystość finansów publicznych czy też podawanie do informacji publicznej danych o sytuacji budżetu państwa oraz polityki fiskalnej.

6. Podsumowanie

System odpowiedzialności i przejrzystości budżetowej w Republice Słowackiej oparty jest na Radzie Odpowiedzialności Budżetowej. Celem tej instytucji jest wspieranie długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

Po globalnym kryzysie finansowym z lat 2008–2009 wiele państw, w tym Słowacja, utworzyło niezależne rady fiskalne pełniące funkcje kontrolne i doradcze w zakresie polityki budżetowej. Ich zadaniem jest ocena stabilności finansów publicznych, prognozowanie oraz doradztwo w zakresie polityki fiskalnej. Rady te mają wzmacniać dyscyplinę budżetową i ograniczać populizm fiskalny. Zapobiega to niedoinformowaniu społeczeństwa w zakresie stanu finansów publicznych oraz prowadzonej polityki

fiskalnej, przy czym zapewnia większą transparentność, a także w pewnym stopniu kontrolę nad działaniami rządu odnośnie wykonywania budżetu. Bez wątplenia wzmacnia to również zaufanie w społeczeństwie wobec instytucji administracji publicznej w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Słowacka Rada Odpowiedzialności Budżetowej działa jako niezależny organ nadzorujący gospodarkę i monitorujący przestrzeganie zasad odpowiedzialności budżetowej. Składa się z trzech członków powoływanych przez Radę Narodową na wniosek rządu, prezydenta i prezesa Narodowego Banku Słowacji. Kadencja trwa siedem lat i nie może być ponowiona. Rada sporządza coroczne raporty o długoterminowej stabilności oraz sprawozdania z realizacji zasad odpowiedzialności i jawności budżetowej, a także opiniuje projekty ustaw mających wpływ na budżet.

Finansowanie Rady pochodzi z budżetu Narodowego Banku Słowacji, który następnie otrzymuje zwrot środków od Ministerstwa Finansów. Choć Rada ma dostęp do danych publicznych, napotyka trudności w uzyskaniu pełnych i terminowych informacji od administracji rządowej. Świadczy to zatem o mało silnej pozycji tej instytucji, a także braku posiadania instrumentów prawnych, które mogłyby w większym stopniu oddziaływać na organy władzy państwowej. Mimo to należy podkreślić, że głównym zamyśłem w tworzeniu tego rodzaju instytucji, jak właśnie rada fiskalna, jest przede wszystkim sprawowanie przez nie funkcji doradczej. Może ona zatem jedynie ewentualnie wskazywać potencjalne kierunki działań dla rządu, aby skuteczniej oraz efektywniej zarządzał on budżetem państwa.

Kluczowym elementem słowackich ram fiskalnych jest limit długu publicznego oraz wieloletnie limity wydatków publicznych (PEL), które stanowią narzędzie kontroli i planowania średniookresowego, powiązane z długoterminowym wskaźnikiem stabilności. Wydaje się więc, że w sytuacji, w której znalazła się właśnie Słowacja, a więc na granicy przekroczenia limitu 3/5 wysokości długu publicznego względem PKB oraz wyraźnej tendencji wzrostowej, można byłoby zastanowić się nad przyznaniem większych kompetencji oraz instrumentów prawnych tego typu organom jak rada fiskalna, aby mogła ona działać w bardziej sprawczy sposób.

W zakresie przejrzystości budżetowej ustawa ustanowiła dwa ciała doradcze przy Ministrze Finansów – Komitet Prognoz Podatkowych i Komitet Prognoz Makroekonomicznych – które dwa razy w roku przygotowują prognozy dotyczące dochodów budżetowych i sytuacji gospodarczej. Działalność tych komitetów zwiększa wiarygodność planowania budżetu i umożliwia bieżące reagowanie na zmiany gospodarcze.

Bibliografia:

- Cí bik S., *Desať rokov rozpočtovej (ne)zodpovednosti (Ten years of budget (ir)responsibility)* [w:] V. Bujňák (red.), *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*, wyd. 1, Wolters Kluwer, Bratysława 2022.
- Cibik S., *Perspektívy rozhodovania Ústavného súdu v kontexte pravidiel rozpočtovej zodpovednosti* [w:] L. Orosz, S. Karafová, M. Makaturová (red.), *Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu – XIII. ústavné dni*, ŠafárikPress, Koszyce 2025.
- Davoodi H.R., Fotiou A., Elger P., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P., *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*, “IMF Working Paper” 2022, No 11, s. 1–40.
- Dujava D., Priesol R., Šuchta J., *Konsolidovať s rozumom: Optimálny konsolidáčny mix pre Slovensko z pohľadu ekonomického rastu a zamestnanosti*, Ministerstvo financií SR, https://www.mfsr.sk/files/archiv/38/Optimalna_konsolidacia_komentar.pdf (dostęp: 16 grudnia 2025 r.).
- Georgescu G., Capraru B., *Fiscal councils in European Union. A short retrospective review and current challenges in terms of functionality and effectiveness*, “Romanian Fiscal Council Working Paper” May 2020, No 1, s. 1–20.
- Mulas-Granados C., *Fiscal councils in theory: First principles* [w:] R. Beetsma, X. Debrun (red.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, CEPR Press, Londyn 2018.
- Neupauerová Z., *Fiškálna a rozpočtová politika v kontexte prechodu k fiškálnej únii vo vybraných krajinách*, Bratysława: Ekonomická univerzita, 2013, s. 1–12, https://www.derivat.sk/files/2013%20casopis/2013_Marec_FiskalnaUnia.pdf (dostęp: 3 lipca 2026 r.).

- Neupauerová Z., *Koncepcia fiškálnych a rozpočtových rád vo vybraných krajinách sveta (The Concept of Fiscal and Budget Board in Selected Countries of the World)*, „For Fin” 2014, nr 1(4), s. 1–9, https://www.derivat.sk/files/2014casopisforfin/NeupauerovaForFin_doplneny.pdf (dostęp: 16 grudnia 2025 r.).
- Serowaniec M., *Independent Fiscal Institutions as a Part of European Traditions*, „Bratislava Law Review” 2024, nr 8(1), s. 195–202.
- Simić S., *Current Problems of (Non)Taxation of the Collaborative Economy*, „Studia Iuridica Cassoviensia” 2022, nr 10(1), s. 133–146.
- Štrkolec M., *Slovakia: Neverending Story About Fiscal Responsibility* [w:] Z. Nagy (red.), *Economic Governance. Studies of the Central European Professors Network*, Central European Academic Publishing, Miskolc–Budapest, 2024.
- Tesche T., *On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?*, „Journal of Contemporary Research” 2019, No 15(1), s. 22–35.
- Wildowicz-Giegel A., *Rola niezależnych rad fiskalnych w poprawie wyników fiskalnych krajów Unii Europejskiej*, „Equilibrium. Kwartalnik Ekonomii i Polityki Gospodarczej” 2019, nr 14(4), s. 611–630.
- Wyplosz C., *Fiscal councils and fiscal rules: Complements or substitutes?* [w:] R. Beetsma, X. Debrun (red.), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?*, Londyn 2018.
- Zawada M., Kwiatkowski M., *Działalność niezależnych instytucji fiskalnych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej – studium prawnoporównawcze*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2025, nr 4, s. 91–111, DOI: <https://doi.org/10.12775/PBPS.2024.022>.