

Polska

Rafał Benecki
Warszawa (48 22) 820 46 96
rafal.benecki@ingbank.pl

Przejrzystość polityki fiskalnej

6 maja 2005

Poprawa przejrzystości zwiększy wiarygodność polityki fiskalnej. Ponieważ wiarygodność średnioterminowych planów fiskalnych ma kluczowe znaczenie dla strategii wejścia Polski do EMU, można stwierdzić, iż większa przejrzystość przybliży moment przyjęcia euro.

Unowocześnienie procesu budżetowego powinno nierozdzielnie towarzyszyć programowi reform wydatkowych.

Analiza polityki fiskalnej pod względem standardów przejrzystości wskazuje, iż Polska potrzebuje zarówno większej otwartości, jak i poprawy zarządzania sektorem finansów publicznych. Szczególną uwagę zwraca przestarzały proces budżetowy.

Obecne uregulowania uzależniają wiarygodność średnioterminowych planów fiskalnych od dobrej woli polityków i osobistej wiarygodności decydentów. Dlatego też potrzebne są daleko idące zmiany procesu budżetowego tak, aby zwiększyć wiarygodność planów redukcji deficytu, zapisanych np. w Programie Konwergencji. Krokiem w dobrym kierunku powinno być m.in. wprowadzenie tzw. średnioterminowej procedury budżetowej (*Medium-Term Budget Framework*), skutkujące m.in. wydłużeniem perspektywy budżetowania do 3-5 lat zamiast roku.

Poprawa przejrzystości (zwiększenie otwartości i efektywności zarządzania) może przyczynić się do zwiększenia wiarygodności planów fiskalnych, które są podstawą budowania strategii wejścia do EMU oraz mają niebagatelne znaczenie dla uczestników rynków finansowych.

Wiarygodność polityki fiskalnej może okazać się szczególnie istotna, kiedy Polska będzie miała problemy ze spełnieniem kryterium deficytu. Traktat z Maastricht dopuszcza możliwość zaakceptowania deficytu wyższego niż 3% PKB pod warunkiem, że spadał on w ostatnich latach i istnieją przesłanki do tego, aby oczekiwać kontynuacji tej tendencji.

Przejrzystość polityki fiskalnej w Polsce¹

Co kryje się pod pojęciem przejrzystości polityki fiskalnej (*fiscal transparency*)

Polskie prawo budżetowe praktycznie nie definiuje pojęcia przejrzystości polityki fiskalnej. Treść ustawy o finansach publicznych wskazuje jednak, że jej autorzy zamierzali zadbać o utrzymanie dobrej jakości danych fiskalnych i rzetelności zarządzania finansami publicznymi, umieszczając w niej takie zapisy, jak np. zasadę jawności budżetowej.

Standardy przejrzystości dotyczą zarówno otwartości jak i zarządzania finansami publicznymi

Przejrzystość polityki fiskalnej, w rozumieniu zagranicznej literatury i praktyki polityki gospodarczej, to jednak szersze zagadnienie. Oznacza ona **dostarczanie** wiarygodnych danych fiskalnych (rzetelnie przygotowanych, pokrywających cały sektor publiczny), publiczne **informowanie o działaniach** podejmowanych przez administrację publiczną (rząd, samorządy, i inne podległe im podmioty sektora publicznego), **intencjach i celach** polityki fiskalnej. Standardy *fiscal transparency* zawierają także zalecenia pozwalające usprawnić **zarządzanie sektorem finansów publicznych** (np. sposób przygotowywania i realizacji budżetu) oraz sugerujące utrzymanie niezależnych **instytucji kontrolnych** dbających o przestrzeganie dyscypliny budżetowej, ustalonych zasad raportowania itp.

Znaczenie przejrzystości finansów publicznych doceniono po kryzysach azjatyckich

Dążenie do poprawy przejrzystości finansów publicznych jest szczególnie widoczne od końca lat 90-tych, tj. od czasu kryzysów azjatyckich, u podłoża których leżało załamanie się ukrytych form pomocy publicznej dla sektora prywatnego. Duży nacisk na promowanie zasad *transparency*, szczególnie w gospodarkach rozwijających się i transformujących, kładzie Międzynarodowy Fundusz Walutowy i OECD. Fundusz opracował m.in. kodeks opisujący standardy i zasady zapewniające przejrzystość finansów publicznych (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) i w oparciu o tenże dokument dokonywane są okresowe raporty (*Reports on The Observance of Standard and Codes*), oceniające poszczególne kraje. Wprowadzanie standardów przejrzystej polityki budżetowej jest także jednym z ważnych wymogów stawianych wobec nowych członków UE.

Celem tego opracowania jest, po pierwsze, odpowiedź na pytanie w jakim stopniu Polska spełnia zasady przejrzystości finansów publicznych określone przez MFW i wynikające z regulacji europejskich. Po drugie, jak przejrzystość może wpłynąć na jakość polityki fiskalnej i kondycję finansów publicznych.

¹ Szerzej w: Benecki *et al*, *Fiscal Transparency, Policy Rules and Fiscal Sustainability – The case of Poland*, w (2005) *Polish Accession to the European Union: Macroeconomics and Finance*, University College London

Znaczenie przejrzystości dla wyborców, rynków finansowych, instytucji międzynarodowych

Przejrzyste finanse publiczne poddają polityków wnikliwej ocenie wyborców i rynków finansowych

Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie się do standardów przejrzystości a przez to większa otwartość finansów publicznych, **poddaje polityków znacznie bardziej wnikliwej ocenie wyborców** (*accountability*). Przejrzystość pozwala wiarygodnie ocenić, jaka jest rzeczywista kondycja sektora publicznego (poziom deficytu i długu), czy uległa ona poprawie lub pogorszeniu w danej fazie cyklu politycznego a także, w jakim stopniu realizowane są postawione wcześniej cele polityki gospodarczej.

S&P i Fitch uwzględniają przejrzystość przy nadawaniu ratingów

Badania MFW pokazują, iż **agencje ratingowe** uwzględniają przejrzystość finansów publicznych w ocenie wiarygodności kredytowej danego kraju.² Także zagraniczne **instytucje finansowe** (banki, fundusze) włączają ten element do swoich ocen ryzyka danego kraju. Przykład tych dwóch rodzajów instytucji potwierdza, iż przejrzystość przekłada się wycenę papierów skarbowych danego kraju co znaczy, że jest jednym z ważnych (choć nie najważniejszych) czynników wpływających na poziom długoterminowych stóp procentowych.

Wiarygodne dane dotyczące sektora publicznego są również niezbędne dla **instytucji europejskich**, które po pierwsze muszą oceniać stopień spełnienia przez Polskę kryteriów zbieżności, a po drugie mieć kontrolę nad poprawnością wydatkowania przekazywanych funduszy pomocowych.

Poprawa przejrzystości to także wdrożenie nowoczesnych procedur budżetowych, które sprawdziły się w innych krajach

Zastosowanie się do zasad przejrzystości finansów publicznych może także skutkować poprawą jakości **zarządzania sektorem finansów publicznych**, z uwagi na wdrożenie nowoczesnych procedur budżetowych (np. *Medium-Term Budget Framework*), które sprawdziły się w krajach bardziej rozwiniętych.

W konsekwencji prowadzenie przejrzystej polityki fiskalnej pomaga promować efektywne systemy finansów publicznych, które stają się mniej narażone na niekorzystny wpływ czynników ekonomicznych i politycznych. Powoduje to także podniesienie jakości usług dostarczanych przez sektor publiczny.

Indeks przejrzystości polityki fiskalnej

Indeks uwzględnia pięć problemów istotnych dla nowych członków UE

W tym opracowaniu zostanie przedstawiona ocena przejrzystości polityki fiskalnej w Polsce, w oparciu o przygotowany w tym celu indeks. Został on zbudowany na bazie zasad zawartych w kodeksie MFW. Indeks odzwierciedla pięć problemów, mających istotne znaczenie dla krajów nowych członków UE. Poniżej zamieszczamy ich opis oraz wyjaśnienie ich znaczenia:

Wydłużenie horyzontu czasowego budżetu

- Wprowadzenie tzw. **średnioterminowej procedury budżetowej** (*Medium-Term Budget Framework*), o 3-5 letnim horyzoncie czasowym (punkt I w indeksie).

Wprowadzenie metodologii MTBF, w tym m.in. wydłużenie horyzontu czasowego budżetu, pozwoli zwiększyć wiarygodność średnioterminowych planów zmniejszania deficytu zapisanych w Programie Konwergencji, a będących kluczowym elementem strategii wejścia do EMU.

² Agencje Fitch oraz S&P z definicji włączają ocenę przejrzystości do procedury przyznawania ratingu, natomiast agencja Moody's jedynie zaleca swoim analitykom, aby zwracali uwagę na przejrzystość przy ocenie wiarygodności kredytowej.

Średnioterminowa procedura budżetowa (*Medium - Term Budget Framework*)

Wprowadzenie MTBF wiąże się wydłużeniem horyzontu czasowego budżetu do 3-5 lat (budżet roczny lub dwuletni oraz plan na kolejne trzy lata). Szacunki budżetowe na ten okres oparte są na wiarygodnych założeniach makroekonomicznych, opracowanych w MF. W celu podniesienia ich trafności w niektórych krajach przeprowadza się szerokie konsultacje z niezależnymi instytucjami. Prognozy wydatków i dochodów budżetowych uwzględniają planowaną ścieżkę deficytu na kolejne lata; założenia, co do podatków (wymusza to sformułowanie strategii podatkowej); bazują one także na jasno zdefiniowanych celach, jakie stawia sobie rząd (np. zmniejszenie bezrobocia wśród osób młodych o x%). Jasne określenie celów umożliwia rozliczanie polityków z przyjętych zobowiązań, jest również podstawą planowania wydatków przez inne jednostki sektora finansów publicznych. Założenia makroekonomiczne i wyznaczone limity wydatków (adekwatne do prognozowanych warunków makroekonomicznych) są następnie przekazywane do ministerstw i innych jednostek. Te natomiast szacują koszty prowadzonych i planowanych polityk, na rok bieżący i kolejne lata (obecnie wydatki sektora na okres powyżej roku szacuje MF bazując na danych o dużym poziomie uogólnienia). W toku konsultacji pomiędzy MF a poszczególnymi jednostkami (funduszami, samorządami) ustala się wydatki, tak aby umożliwiały one dotrzymanie ustalonego na początku deficytu dla całego sektora finansów i były zgodne z średnioterminowymi celami polityki fiskalnej, np. zmniejszeniem deficytu poniżej 3% PKB. Jednym z ważnych warunków wprowadzenia MTBF jest podział wydatków w budżecie na koszty dotychczasowych działań i nowych polityk/celów.

Budżet powinien zawierać informacje dotyczące wszystkich podmiotów sektora...

...gwarancji i poręczeń, operacji quasi fiskalnych i wydatków podatkowych

- **Włączenie** do procesu budżetowania **wszystkich form aktywności o charakterze polityki fiskalnej** (punkt II i III w indeksie).

Postulat ten zaleca **włączenie do rachunków budżetowych wyniku wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych** (nie tylko budżetów centralnego i lokalnych, ale również agencji i funduszy itp.). Po drugie, zaleca się oszacowanie i uwzględnienie w wielkości deficytu i długu także **pozabudżetowych form polityki fiskalnej** (gwarancje i poręczenia; operacje o charakterze quasi fiskalnym)³. Po trzecie, oszacowanie i podawanie do publicznej wiadomości wartości tzw. **wydatków podatkowych** (np. ulgi i zwolnienia podatkowe).

Cechą charakterystyczną sektora publicznego w Polsce, ale także innych gospodarek transformujących, jest jego duże rozdrobnienie na poziomie centralnym (agencje i fundusze centralne). Dodatkowo, w gospodarkach postkomunistycznych praktykowane były także różne działania o charakterze quasi fiskalnym.

Praktyki te utrudniają utrzymanie dyscypliny budżetowej. Ponadto włączenie do szacunków budżetowych wszystkich ww. wymienionych form aktywności o

³ Operacje o charakterze quasi fiskalnym to ukryte formy pomocy publicznej. Przykładem tych działań są np. ukryte formy dotowania przedsiębiorstw publicznych, polegające na stosowaniu niższych od rynkowych cen administracyjnych, umożliwianiu dostępu do kredytu o koszcie niż od rynkowego itp.

charakterze polityki fiskalnej pozwala uniknąć nagromadzenia ukrytych zobowiązań sektora publicznego, które mogłyby zagrozić jego stabilności.

Należy także zwrócić uwagę, że podstawową kategorią używaną przez instytucje europejskie jest deficyt całego sektora finansów publicznych (*general government*), a nie tylko budżetu centralnego, co podkreśla znaczenie, jakie ma włączenie do budżetu wszystkich instytucji składających się na sektor publiczny.

Ponadto, rozdrobnienie sektora i uciekanie się do „twórczej księgowości” utrudnia stosowanie reguł polityki fiskalnej, a także wiarygodną oceny ryzyk dla stabilności finansów publicznych.

- **Zasady rachunkowości i klasyfikacji budżetowej oraz jakość danych fiskalnych** (punkt II w indeksie).

*Sprawne zarządzanie
budżetem wymaga
efektywnego systemu
sprawozdawczego*

Sprawny system rachunkowości budżetowej, terminowo dostarczający dane z wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, jest warunkiem realizacji budżetu zgodnie z planem, utrzymania dyscypliny budżetowej itp. Konieczność oparcia rachunków budżetowych na ESA95 wynika z faktu, iż statystyki europejskie są sporządzane w oparciu o tenże system.

- **Zdefiniowanie przejrzystych relacji fiskalnych pomiędzy budżetem centralnym a lokalnymi** oraz ustanowienie sprawnego raportowania pomiędzy poszczególnymi szczeblami sektora publicznego (punkt IV w indeksie).

*Koordinacja budżetów
lokalnych i centralnego
pozwala dotrzymać
wcześniej ustaloną ścieżkę
deficytu dla całego sektora*

Punkt ten podkreśla znaczenie, jakie dla przejrzystości finansów publicznych ma ustanowienie limitów deficytu i długu dla sektora samorządowego. Statystyki europejskie dotyczą całego sektora i w odniesieniu do tej wielkości są też formułowane cele polityki fiskalnej w krajach UE. Dlatego też ważne jest, aby istniały mechanizmy pozwalające na dostosowanie podczas opracowywania budżetu wyniku samorządów i budżetu centralnego tak, aby były one spójne z założonym wcześniej deficytem i długiem całego sektora finansów publicznych.

- **Rozwój zewnętrznych i wewnętrznych form kontroli oraz audytu. Pozycja MF w procesie budżetowym** (punkt V w indeksie).

*Audyt zapewnia
wiarygodność danych i
wymusza dyscyplinę
budżetową*

Warunkiem dobrego funkcjonowania systemu rachunkowego jest jego kontrola i audyt, zapewniające przestrzeganie ustanowionych wcześniej procedur, a przez to utrzymanie odpowiedniej wiarygodności danych. Zewnętrzna kontrola pozwala także utrzymać dyscyplinę budżetową.

*Silna pozycja
ministerstwa finansów
ogranicza
żądania wydatkowe*

Z kolei pozycja MF rozumiana jest w tym miejscu w dwojaki sposób. Po pierwsze, w kategoriach politycznych - silna pozycja ministra finansów w rządzie zapewnia odporność na wygórowane żądania wydatkowe innych ministrów; istotne znaczenie ma także odporność ministra finansów na żądania jego zaplecza politycznego. Po drugie, silna pozycja MF wobec innych jednostek sektora, samorządów, funduszy itp. umożliwia koordynowanie polityki wydatkowej tak, aby zapewnić dotrzymywanie przyjętych wcześniej planów fiskalnych dla całego sektora.

Przejrzystość polityki fiskalnej w Polsce

Polska w dalszym ciągu odstaje pod względem przejrzystości w porównaniu do innych nowych członków UE, szczególnie w zakresie procedury budżetowej

Reformy sektora publicznego prowadzone w latach 90-tych spowodowały znaczną poprawę przejrzystości polityki fiskalnej. Polska w dalszym ciągu jednak odstaje pod względem standardów przejrzystości w porównaniu do innych krajów nowych członków UE, szczególnie w zakresie procedury opracowywania budżetu. Wciąż także jest wiele do zrobienia, aby spełnić wymagania dotyczące przejrzystości zapisane w prawie europejskim i zaleceniach MFW.

Ważnym krokiem na drodze do poprawy przejrzystości polityki fiskalnej w ostatnich latach było uchwalenie w 1998 roku ustawy o finansach publicznych. Dokument ten zdefiniował kompetencje i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych. Ustawa ta zawiera również klasyfikację wszystkich jednostek budżetowych (ostatnio zmienioną ze względu na wymogi UE), określa standardy zarządzania sektorem finansów publicznych oraz kompetencje poszczególnych organów do zadłużania się. Ustawa ta wprowadziła również unowocześniony proces budżetowy oraz ustanowiła nowe standardy sprawozdawczości budżetowej. Określiła także zasady użycia rezerw budżetowych, jak i sankcje za odstępstwa od dyscypliny budżetowej.

Istotna poprawa przejrzystości polityki fiskalnej została osiągnięta w okresie przed- i po-akcesyjnym. Zapewnienie przejrzystej i porównywalnej z europejską sprawozdawczości finansowej było konieczne, aby otrzymać fundusze europejskie. Ponadto elementem dyscyplinującym politykę fiskalną w ostatnich latach był także szybki przyrost długu publicznego oraz groźba przekroczenia konstytucyjnego progu. Należy pamiętać, że także wejście do UE nałożyło na Polskę obowiązek równoważenia finansów publicznych, z uwagi na wymogi Paktu Stabilizacji i Rozwoju, jak i konieczność przyjęcia strategii przyjęcia euro.

Poniżej zostanie przedstawiona ocena przejrzystości polityki fiskalnej w Polsce, w oparciu o specjalnie skonstruowany w tym celu indeks. Posłuży on także do porównania Polski do innych gospodarek regionu.

Jedną z istotnych słabości procesu budżetowego w Polsce jest jego krótki, bo tylko roczny horyzont

Pierwszym z zagadnień, które opisuje indeks jest **proces przygotowywania budżetu (punkt I)**. Jedną z istotnych słabości procesu budżetowego w Polsce jest jego krótki, bo tylko roczny horyzont. Tymczasem coraz więcej krajów rozwiniętych stosuje tzw. średnioterminową procedurę budżetową. W efekcie przygotowywany budżet zawiera: długoterminową **projekcję makroekonomiczną** (I.2.), spójny z założeniami makroekonomicznymi **szacunek dochodów na kolejne lata**, możliwe do sfinansowania **wydatki** (I.3.) oraz **saldo budżetu zgodne z wieloletnią ścieżką** fiskalną (I.6.). MTBF zakłada również, że szacunki wydatków na przyszłe lata przygotowywane są przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Projekcje wydatków sporządzane są w oparciu o założenia makroekonomiczne przekazane przez MF. Resort finansów negocjuje wielkość planów wydatkowych z poszczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych tak, aby były one dostosowane do założonej na następne lata ścieżki kształtowania się deficytu całego sektora.

Wydłużenie horyzontu budżetowania zapewniłoby spójność pomiędzy budżetem a celami polityki fiskalnej zapisanymi w Programie Konwergencji

Wydłużenie horyzontu budżetowania w Polsce zapewniłoby spójność pomiędzy budżetem a średnioterminowymi celami polityki fiskalnej, tj. ścieżką zmniejszania deficytu zapisaną w Programie Konwergencji. Zwiększenie wiarygodności średnioterminowych planów fiskalnych będzie miało kluczowe znaczenie w najbliższych latach, z uwagi na plany przyjęcia euro. Należy bowiem pamiętać, że w Traktacie z Maastricht zapisano, iż kryterium deficytu budżetowego można uznać, za spełnione w sytuacji, gdy deficyt utrzymuje się nieznacznie powyżej poziomu 3% PKB, ale w ostatnich latach deficyt spadał i jest prawdopodobne, iż ta tendencja będzie kontynuowana. Podstawą do takiego

twierdzenia może być oczywiście wiarygodne projekcja fiskalna przygotowana przez rząd państwa kandydata do strefy euro.

Zaletą MTBF jest także zasada, iż szacunki budżetowe wszystkich podmiotów sektora oparte są na projekcji makroekonomicznej. Pozwala ona uwzględnić ryzyko makroekonomiczne w planach wydatkowych wszystkich jednostek sektora. Uświadamia także decydentom na niższych szczeblach, jakie są ograniczenia budżetowe związane z wahaniami tempa wzrostu i dochodów oraz zwiększa wiarygodność planów wydatkowych.

Słabym elementem procesu budżetowania w Polsce jest także brak przejrzystego ujęcia wydatków, w tym szczególnie wyodrębnienia kosztów wcześniej podjętych działań i nowych celów polityki gospodarczej (I.5.). Wprowadzenie takiego wyodrębnienia w budżecie ma zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania MTBF, którego jednym z podstawowych elementów jest zaplanowanie kosztów poszczególnych polityk/celów politycznych w kolejnych latach.

Z kolei do pozytywnych stron procesu budżetowania w Polsce można zaliczyć poprawę realizmu planów budżetowych (I.1.) (po problemach z wykonaniem deficytu i jego dwukrotną nowelizacją w 2001 roku, w ostatnich latach projekcie budżetowe są znacznie ostrożniejsze). MF od paru lat rozpoczęło także sporządzanie średnioterminowych analiz (I.7.) oceniających zdolność finansowania długu w dłuższym okresie, jego wrażliwość na zmiany warunków makroekonomicznych, rynkowych itp.

Sektor finansów publicznych w Polsce charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem

Drugie z zagadnień (**punkt II**), które należy uwzględnić oceniając przejrzystość finansów publicznych odnosi się do **jakości statystyk fiskalnych**. Punkt ten pozwala zweryfikować, czy wszystkie **instytucje pozabudżetowych ujmowane są w rachunkach budżetowych** oraz jakie są **zasady rachunkowości i klasyfikacji budżetowej**. Sektor finansów publicznych w Polsce charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem (II.1.).⁴ Po pierwsze wynika to z faktu istnienia wielu agencji i funduszy na poziomie centralnym, nie mającego do końca uzasadnienia w efektywności zarządzania sektorem publicznym. Po drugie, decentralizacja sektora nastąpiła w wyniku reformy samorządowej.

W ostatnich latach nastąpiła konsolidacja na poziomie budżetu centralnego

W ostatnich latach osiągnięto jednak znaczny postęp w konsolidowaniu sektora publicznego na poziomie centralnym. Złożyła się na to likwidacja i włączenie do budżetu centralnego licznych funduszy i agencji (II.1.).⁵ Począwszy od 2004 roku w budżecie ujmowane są także tzw. fundusze specjalne, tj. środki należące do jednostek sektora publicznego utrzymywane na kontach pozabudżetowych, często wydatkowane na płace dla urzędników, bez kontroli MF. Odnośnie dostosowania polskiej metodologii rachunków budżetowych do ESA95 (II.2.) warto zauważyć, że obecnie prowadzone są prace mające na celu zidentyfikowanie różnic pomiędzy wymienionymi wyżej dwoma systemami. Pozwolą one na takie dostosowania krajowego systemu, aby możliwe było wiarygodne i sprawne przeszacowywanie krajowych danych fiskalnych na zgodne z ESA95.

W budżecie jest informacja na temat poręczeń i gwarancji...

... rząd raczej powstrzymuje się od operacji o charakterze quasi-fiskalnym

Trzeci punkt indeksu dotyczy **ujmowania w szacunkach budżetowych pozabudżetowych form polityki fiskalnej**. W tym względzie ocena przejrzystości polityki fiskalnej wypada stosunkowo dobrze z uwagi na fakt, iż w budżecie znajduje się informacja na temat poręczeń i gwarancji udzielanych przez sektor publiczny (III.1.). Ponadto stosunkowo rzadko występują przypadki podejmowania operacji o charakterze quasi-fiskalnym (III.2.). Odosobnionym przykładem są tu jednak wciąż stosowane przez

⁴ Oprócz budżetu centralnego do sektora finansów publicznych należą: samorządy, ZUS, KRUS, NFZ, agencje i fundusze, inne jednostki.

⁵ W ostatnich latach zlikwidowano poprzez połączenie z odpowiednim ministerstwem, inną agencją lub przekazaniem kompetencji w gestię samorządów, m.in. Agencję Prywatyzacji, Krajowy Urząd Pracy, Fundusz Alimentacyjny, służbę celną, inne mniejsze agencje.

rząd przypadki dokapitalizowywania przedsiębiorstw państwowych poprzez przekazywanie im akcji posiadanych przez skarb państwa. W 2004 roku wyłączono z budżetu i pozostawiono w gestii Agencji Budowy Autostrad wpływy z tzw. opłaty paliwowej. Niekorzystnie na przejrzystość finansów publicznych oddziałuje także fakt, iż trudno dostępne są szacunki kosztów tzw. wydatków podatkowych (III.3.).

Restrykcyjne ograniczenia dla budżetów lokalnych ułatwiają MF opracowywanie budżetu

Czwarty z problemów uwzględnionych w indeksie dotyczy **relacji pomiędzy budżetem centralnym a lokalnym**. Polska ustawa o finansach publicznych jasno określa limity deficytu i długu samorządów lokalnych (IV.1.). Dług każdej jednostki samorządu lokalnego nie może być większy niż 60% jej dochodów, natomiast dopuszczalny deficyt uzależniony jest od wielkości długu całego sektora finansów publicznych i limit ten ulega znacznemu zacieśnieniu wraz ze wzrostem długu. Ograniczenia nałożone na samorządy są znacznie bardziej restrykcyjne niż te nałożone na budżet centralny. Ułatwia to MF opracowywanie budżetu tak, aby zamknąć się w wielkości deficytu zgodnej z średnioterminowymi planami fiskalnymi. Ponadto obowiązująca od 2004 roku nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększyła udział samorządów w dochodach podatkowych, jednocześnie też przekazano część zadań samorządom. Taki mechanizm pozwala uświadomić samorządowcom, zależność dochodów od koniunktury poprawiając tym samym realizm i ostrożność budżetowania. Ponoszenie wydatków na poziomie lokalnym zwiększa też ich efektywność.

Zwiększenie roli NIK i RIO oraz dalszy rozwój wewnętrznego audytu zwiększyłoby skuteczność kontroli

Ostatnie zagadnienie uwzględnione w indeksie dotyczy **audytu sektora publicznego oraz pozycji MF w procesie budżetowym**. Polska posiada stosunkowo dobrze rozwinięte instytucje, pełniące funkcje audytorów zewnętrznych (V.1.), zarówno na poziomie budżetu centralnego (Najwyższa Izba Kontroli), jak i na poziomie samorządów (NIK i Regionalne Biura Rozrachunkowe). Poprawie powinien jednak ulec zakres prowadzonej kontroli, jak i skuteczność egzekwowania konsekwencji za odstępstwa od prawa budżetowego. W ramach sektora publicznego systematycznie rozwijany jest także audyt wewnętrzny (V.1.), który będzie wykonywał swoje funkcje zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i lokalnej.

W ostatnich latach minister finansów był jednocześnie wicepremierem

W ostatnich latach, pozycja ministra finansów (V.1.) wobec innych ministrów była stosunkowo silna, a to za sprawą faktu, iż był on jednocześnie wicepremierem. Taka sytuacja umożliwiała skuteczniejsze przeciwstawianie się żądaniom wydatkowym członków rządu. Z kolei pozycję ministra finansów wobec żądań wydatkowych polityków wzmacnia konstytucyjna zasada, że deficyt zaproponowany w projekcie rządowym nie może być zwiększony podczas prac w Parlamencie. Oba te czynniki ograniczają ryzyko opracowywania nierealistycznych budżetów. Usytuowanie ministra finansów na stanowisku wicepremiera było jednak tylko wynikiem ustaleń wewnątrz zaplecza politycznego rządu i nie ma ono żadnego umocowania prawnego.

MF posiada stosunkowo silną pozycję wobec innych jednostek sektora finansów publicznych, co wyraża się m.in. faktem, iż w procesie budżetowym limity wydatków dla większości jednostek sektora są narzucane właśnie przez resort finansów. Opisując pozycję MF w procesie ustalania wydatków należy także zwrócić uwagę, że istnieje grupa instytucji, które swoje budżety ustalają autonomicznie. MF włącza plany wydatkowe tych instytucji do budżetu centralnego, nie mając wpływu na ich wielkość, chociaż nie należy zapominać, że ich udział w wydatkach jest niewielki.

Wnioski

Korzyści dla finansów publicznych, jakie niesie zastosowanie się do standardów przejrzystości wynikają z dwóch podstawowych faktów, po pierwsze ze zwiększenia ich **otwartości**, po drugie z wdrożenia nowoczesnych standardów **zarządzania** finansami publicznymi, które sprawdziły się w innych gospodarkach.

Zwiększenie otwartości wymusza lepsze zarządzanie finansami publicznymi, ponieważ poddaje polityków krytyce wyborców, jak i rynków finansowych. Pierwsza z wymienionych grup przekłada swoją ocenę prowadzenia polityki fiskalnej na poparcie udzielane rządowi i ugrupowaniom stanowiącym zaplecze polityczne rządu. Z kolei rynki finansowe swoją ocenę wiarygodności polityki fiskalnej przekładają na cenę długu, a co za tym idzie koszty finansowania deficytów.

Zwiększenie przejrzystości pozytywnie wpływa na kondycję finansów publicznych, chociaż nie należy zapominać o innych czynnikach warunkujących sytuację budżetu takich jak cykl koniunkturalny, cykl polityczny, koszty prowadzonych wcześniej reform.

Wpływ przejrzystości na poprawę kondycji finansów publicznych może zostać wzmocniony poprzez zastosowanie reguł fiskalnych. Doświadczenia innych krajów, jak i badania empiryczne pokazują, że reguły fiskalne są także ważnym narzędziem przydatnym w przywracaniu wiarygodności polityki fiskalnej. Polska pozytywnie odróżnia się na tle innych krajów regionu pod tym względem, mając silne reguły dotyczące długu publicznego (progi długu zapisane w ustawie o finansach publicznych i konstytucji), regułę deficytu budżetowego (zapisana w konstytucji zasada, iż parlament nie może zwiększyć deficytu zaproponowanego w rządowym projekcie budżetu), jak i narzucane *ad hoc* przez niektórych ministrów finansów reguły wydatkowe (tzw. zasada Belki). Warunkiem skutecznego stosowania reguł fiskalnych, jest jednak przejrzystość finansów publicznych, pozwalająca na precyzyjne rozliczanie polityków z ich spełnienia.

Przejrzystość finansów publicznych ma większe znaczenie dla krajów o mniejszej wiarygodności polityki fiskalnej.⁶ Stąd też dalsze dostosowywanie się do standardów *transparency* może przynieść Polsce wymierne korzyści, odczuwalne np. w kosztach finansowania długu. W tym miejscu należy też zauważyć, że sytuacja budżetowa Polski jest lepsza niż np. Czech, czy Węgier, które z kolei wypadają lepiej pod względem ocen przejrzystości (głównie w obszarze dotyczącym procedury budżetowej) i posiadają też wyższe oceny wiarygodności kredytowej.

Pod względem spełnienia standardów przejrzystości najlepiej została oceniona Słowacja, nieco gorzej Węgry i Czechy, później Polska. Porównanie do innych krajów pod względem standardów przejrzystości wskazuje, iż w przypadku Polski wykorzystywanie pozabudżetowych form polityki fiskalnej jest już mniejszym problemem. Z drugiej jednak strony widoczne są słabości zarządzania finansami publicznymi w Polsce. Szczególną uwagę należy zwrócić na przestarzały proces budżetowy, który bardziej nastawiony jest na realizację doraźnych a nie długoterminowych celów polityki fiskalnej. Polska powinna więc wprowadzić średnioterminową procedurę budżetową (*Medium-Term Budgeting Framework*), co pozwoliłoby uzyskać spójność pomiędzy budżetem a średnioterminowymi planami zmniejszania deficytu zapisanymi w Programie Konwergencji. Skutkiem wprowadzenia MTBF byłoby m.in. wydłużenie horyzontu czasowego budżetu, co zwiększyłoby wiarygodność planów zmniejszania deficytu, będących podstawą budowania

⁶ Z punktu widzenia uczestników rynku długu przejrzystość ma większe znaczenie dla Polski niż np. USA czy Niemiec, których obligacje są oceniane jako obciążone jednym z najmniejszych ryzyk niewypłacalności.

strategii wejścia do EMU. Wpisanie do budżetu wiążących, średnioterminowych planów fiskalnych (zakładających zmniejszenie deficytu) może zapewnić zachowanie ich ciągłości poprzez odizolowanie od cyklu wyborczego.

Unowocześnienie procesu przygotowywania budżetu powinno być integralnym elementem postulowanych reform finansów publicznych w Polsce.

Zwiększenie przejrzystości finansów publicznych, a w ślad za tym poprawa wiarygodności może mieć kluczowe znaczenie w najbliższych latach. Plany przyjęcie euro wiążą się bowiem z koniecznością przygotowywania projekcji fiskalnych na kolejne lata. Ich wiarygodność ma istotne znaczenie dla budowania strategii wejścia do EMU, a w ślad za tym także oczekiwań rynków finansowych. Należy także pamiętać, iż najbardziej problematyczne na drodze do strefy euro będzie spełnienie kryterium deficytu. Postanowienia traktatu z Maastricht dopuszczają jednak możliwość uznania, iż kryterium deficytu zostało spełnione w sytuacji, gdy deficyt utrzymuje się nieznacznie powyżej poziomu referencyjnego (3% PKB), ale w ostatnich latach deficyt spadał i jest prawdopodobne, iż ta tendencja będzie kontynuowana. Podstawą do takiego twierdzenia może być oczywiście wiarygodne projekcja fiskalna przygotowana przez rząd państwa - kandydata do strefy euro.

Poprawa zarządzania sektorem finansów publicznych, obok niezbędnych reform wydatkowych redukujących wysoki deficyt strukturalny, pozwoli zwiększyć efektywność polityki fiskalnej. Ma to o tyle istotne znaczenie, że po wejściu Polski do strefy euro polityka fiskalna będzie najważniejszym narzędziem polityki gospodarczej, będącym w gestii władz narodowych.

Indeks przejrzystości finansów publicznych

Opracowany na bazie okresowego raportu MFW oceniającego zastosowanie się do standardów przejrzystości (ROSC), propozycji Allan i Perry oraz własnej koncepcji

	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
I. Średnioterminowa Procedura Budżetowa				
1. realistyczny budżet roczny	1	0,5	1	1
2. budżet zawiera prognozy makroekonomiczne na następne lata	0 (1)	1 (3 lata)	1 (2 lata)	1 (3 lata)
3. średnioterminowa projekcja makroekonomiczna stanowi podstawę procesu budżetowania	1	1	0,5	1
4. budżet zawiera średnioterminowe cele polityki fiskalnej	1	1	0,5	1
5. klasyfikacja wydatków budżetowych wyodrębniająca koszty wcześniejszych przedsięwzięć i nowych polityk	1	0,5	0	1
6. podporządkowanie procesu opracowywania budżetu rocznego średnioterminowej projekcji fiskalnej	0	0,5	0,5	1
7. analizy stabilności/wrażliwości finansów publicznych i długoterminowych ryzyk fiskalnych	0,5 (4)	0,5 (4)	0,5 (4)	0,5 (4)
Razem	4,5	5	4	6,5
II. Rachunki budżetowe. Jakość danych.				
1. zakres budżetu: włączenie funduszy pozabudżetowych	0 (5)	1	0,5	1
2. budżet/rachunki zgodne z systemem GFSM2001	1	0,5 (1)	0,5 (1)	1(1)
Razem	1	1,5	1	2
III. Pozabudżetowe formy polityki fiskalnej				
1. włączenie do budżetu szacunków gwarancji udzielonych przez sektor publiczny	1 (8)	1 (9)	1	0,5
2. ograniczanie operacji quasi fiskalnych	0	0 (10)	0,5	1
3. publikowane danych dotyczących wydatków podatkowych	0	0 (10)	0	0,5
Razem	1	1	1,5	2
IV. Relacje pomiędzy budżetem centralnym a lokalnym				
1. limity i kontrola potrzeb pożyczkowych oraz długu samorządów	0 (11)	1 (11)	1	1
2. jednolita klasyfikacja dla całego sektora finansów publicznych	0,5	0,5	0,5 (1)	1
Razem	0,5	1,5	1,5	2
V. Audyt i pozycja ministerstwa finansów				
1. niezależny audyt budżetu centralnego i lokalnych	0,5	0,5	0,5	0
2. pozycja ministerstwa finansów wobec innych jednostek wydatkowych	0,5	1	1	1
Razem	1	1,5	1,5	1

Źródło: MFW, ING

tak – 1

jeżeli tak, to spełnienie warunku w nie satysfakcjonujący sposób – 0.5

nie – 0

Wyjaśnienia:

I.3. Średnioterminowa projekcja makroekonomiczna określa cele polityki gospodarczej, w tym planowaną ścieżkę deficytu, założenia polityki podatkowej i wydatkowej na następne lata.

Uwagi:

(1) Poprawa w trakcie.

(4) Długoterminowe analizy ryzyk dla finansów publicznych opracowywane ad hoc (np. jako załącznik do Strategii Zarządzania Długiem lub na potrzeby Przedakcesyjnych Programów Gospodarczych lub Programu Konwergencji).

(5) Fundusze pozabudżetowe muszą być akceptowane przez Parlament i dyskutowane razem z projektem budżetu.

(7) Istnieją plany zmierzające do poprawy.

- (8) Nastąpiła poprawa od czasu opracowania przez MFW pierwszego raportu oceniającego przejrzystość.
- (9) Dostępne dane są fragmentaryczne. Stanowią one załącznik do dokumentacji budżetowej przekazywanej wraz z budżetem do Parlamentu.
- (10) Dane publikowane ale niekompletne.
- (11) Nie ma polityki gwarancji budżetu centralnego dla samorządów lokalnych.

Literatura:

Allan W. i T. Perry (2003) "Fiscal Transparency in EU Accession Countries", IMF Working Paper, WP03/163

Benecki, R., Hölscher, J., Jarmuzek, M. Fiscal Transparency and Policy Rules in Poland, w Jaworski, P., Mickiewicz, T., eds., Polish Accession to the European Union: Macroeconomics and Finance, University College London

Berger, H., G. Kopits, I. Szekely (2004) "Fiscal Indulgence in Central Europe: Loss of the External Anchor?", IMF Working Paper, WP04/62

Hemming R. and M. Kell (2001) "Promoting Fiscal responsibility: transparency, rules and Independent Fiscal Authorities", in: Fiscal Rules: Papers Presented at the Bank of Italy Workshop Held in Perugia, 1-3 February 2001

IMF (1998) *Codes of Good Practices on Fiscal Transparency*

IMF (1998) IMF Survey

IMF (2001) *Republic of Poland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency module*

IMF (2001) *Government Finance Statistics Manual*

IMF (2003) *Republic of Poland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency module – update*

IMF (2004) *Republic of Poland: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency module – update*

Kopits, G. and S. Symansky (1998) "Fiscal Policy Rules", International Monetary Fund, Occasional Paper, No. 162.

Ministerstwo Finansów (2002) *Przedakcesyjny Program Gospodarczy 2002*

Ministerstwo Finansów (2003) *Budżet na 2004 rok*

Ministerstwo Finansów (2003) *Przedakcesyjny Program Gospodarczy 2003*

Ministerstwo Finansów (2004) *Budżet na 2005 rok*

Ministerstwo Finansów (2004) *Program Konwergencji*

Ministerstwo Finansów (2004) *Program Konwergencji - uaktualnienie*

Ministerstwo Finansów (2004) *Średnioterminowa Strategia Finansów Publicznych*

Petrie M. (2003) "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society", IMF Working Paper, WP03/199

Niniejsza publikacja została przygotowana przez ING Bank Śląski S.A. wyłącznie w celach informacyjnych i nie stanowi rekomendacji lub oferty dotyczącej zakupu bądź sprzedaży jakiegokolwiek instrumentu finansowego. ING Bank Śląski S.A. dołożył należytej staranności w celu zapewnienia, iż zawarte informacje nie są błędne lub nieprawdziwe w dniu ich publikacji, jednak ING Bank Śląski S.A. i jego pracownicy nie ponoszą odpowiedzialności za ich prawdziwość i kompletność jak również za wszelkie szkody powstałe w wyniku wykorzystania niniejszej publikacji lub zawartych w niej informacji.