

Marta Postuła

# INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI



Wydawnictwo Naukowe  
Wydziału Zarządzania  
Uniwersytetu Warszawskiego



INSTRUMENTY  
ZARZĄDZANIA  
FINANSAMI PUBLICZNYMI



# INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI

Marta Postuła



Wydawnictwo Naukowe  
Wydziału Zarządzania  
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 2015



Recenzent naukowy: Prof. dr hab. Hanna Kuzińska  
(Akademia Leona Koźmińskiego)

Redakcja: Zofia Wiankowska-Ładyka

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania  
Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015

ISBN 978-83-63962-79-1  
978-83-63962-80-7 (on line)



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Rozdział I.</b> Instrumenty zarządzania finansami publicznymi .....	11
1.1. Finanse publiczne a zarządzanie państwem .....	11
1.2. Funkcje finansów publicznych .....	20
1.3. Główne narzędzia polityki fiskalnej .....	33
1.4. Instytucje biorące udział w podziale środków publicznych .....	43
1.5. Ewolucja instrumentów zarządzania finansami publicznymi .....	46
<b>Rozdział II.</b> Planowanie średnio- i długookresowe w sektorze publicznym .	52
2.1. Przesłanki wieloletniego zarządzania finansami .....	52
2.2. Metody planowania i realizacji projektów wieloletnich w sektorze publicznym .....	62
2.2.1. Doświadczenia Niemiec .....	63
2.2.2. Doświadczenia Irlandii .....	66
2.2.3. Doświadczenia Holandii .....	69
2.2.4. Doświadczenia Australii .....	71
2.2.5. Doświadczenia Polski .....	74
2.3. Wnioski .....	79
<b>Rozdział III.</b> Reguły fiskalne – podstawowy instrument wspierający konsolidację fiskalną .....	85
3.1. Rodzaje reguł fiskalnych stosowanych w zarządzaniu finansami publicznymi .....	85
3.1.1. Reguła deficytu .....	91
3.1.2. Reguły długu publicznego .....	93
3.1.3. Reguły wydatkowe .....	93
3.2. Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie reguł fiskalnych ...	94
3.3. Wybrane doświadczenia w stosowaniu reguł fiskalnych .....	96
3.3.1. Rozwiązania niemieckie .....	96
3.3.2. Rozwiązania irlandzkie .....	102
3.3.3. Rozwiązania holenderskie .....	104
3.3.4. Rozwiązania australijskie .....	106
3.3.5. Rozwiązania polskie .....	111
3.4. Wnioski .....	116

<b>Rozdział IV. Niezależne instytucje fiskalne</b> .....	123
4.1. Koncepcja niezależnych instytucji fiskalnych .....	123
4.2. Modele funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych .....	128
4.2.1. Rozwiązania niemieckie .....	129
4.2.2. Rozwiązania irlandzkie .....	131
4.2.3. Rozwiązania holenderskie .....	133
4.2.4. Rozwiązania australijskie .....	135
4.2.5. Rozwiązania polskie .....	139
4.3. Wnioski .....	144
<b>Rozdział V. Przeglądy wydatków – narzędzie wspierające efektywne zarządzanie środkami publicznymi</b> .....	150
5.1. Przeglądy wydatków. Definicja, geneza, zastosowanie .....	150
5.1.1. Przyczyny zainteresowania przeglądami wydatków .....	155
5.1.2. Charakter przeglądów wydatków .....	159
5.2. Rodzaje przeglądów wydatków stosowanych w wybranych krajach ..	160
5.3. Ocena efektywności przeglądów wydatków .....	165
5.3.1. Niemcy .....	165
5.3.2. Irlandia .....	167
5.3.3. Holandia .....	171
5.3.4. Australia .....	176
5.3.5. Polska .....	182
5.4. Wnioski .....	189
<b>Podsumowanie</b> .....	194
<b>Bibliografia</b> .....	198
Pozycje książkowe .....	198
Dokumenty .....	200
Normy prawne .....	201
Netografia .....	202
<b>Spis rysunków</b> .....	203
<b>Spis tabel</b> .....	203
<b>Spis wykresów</b> .....	204

# Wstęp

Główne elementy polityki finansowej państwa to polityka monetarna i polityka fiskalna. W zwyczajowym podziale kompetencji funkcjonującym w systemie demokratycznym odpowiedzialność za politykę monetarną ponosi bardziej lub mniej niezależny bank centralny. Natomiast polityka fiskalna, jedna z najważniejszych prerogatyw władzy wykonawczej, należy do zakresu działania rządu, a w jego ramach do resortu odpowiadającego za finanse publiczne (zależnie od kraju np. do Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Gospodarki).

W praktyce życia gospodarczego drugiej połowy XX wieku oraz początku XXI wieku ujawniały się długookresowe niedomagania polityki fiskalnej, których głównym objawem były nadmierne deficyty i zbyt wielki dług publiczny, nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. W systemie demokratycznym, po części wskutek cyklu wyborczego, występuje nadmierna skłonność do procyklicznej polityki fiskalnej, ograniczającej potencjalną skuteczność automatycznych stabilizatorów koniunktury samoczynnie stabilizujących gospodarkę, bez ingerencji ze strony państwa.

Wyzwaniem dla finansów publicznych są długoterminowe procesy starzenia się ludności. W ramach Unii Europejskiej dodatkowe problemy dla polityki fiskalnej wynikają z konsekwencji jednolitej polityki monetarnej w ramach unii monetarnej. Przewycięzenie tych problemów i poprawa jakości polityki fiskalnej wymaga wykorzystywania nowych, w szczególności perspektywicznych, instrumentów zarządzania publicznego.

Monografia ta składa się z pięciu rozdziałów, w których w układzie teoretycznym oraz praktycznym zostaną zaprezentowane instrumenty zarządzania finansami publicznymi.

W rozdziale I zostaną przedstawione najbardziej istotne poglądy badaczy na zakres oddziaływania państwa na procesy społeczno-gospodarcze. Zreferowane zostanie pojęcie dóbr publicznych dostarczanych przez państwo oraz – co istotne z punktu widzenia dalszych rozważań – zostaną wskazane instrumenty finansowe umożliwiające ich udostępnianie.



W monografii szczególną uwagę poświęca się poprawie efektywności wydatkowania środków publicznych. Dlatego w rozdziałach II – V przedstawiane są poszczególne narzędzia zarządzania środkami publicznymi, takie jak planowanie średnio- i długookresowe w sektorze publicznym, niezależne instytucje fiskalne oraz przeglądy wydatków, a ponadto omawiane są wskaźniki obrazujące osiągnięte efekty.

W rozdziałach II – V dużo miejsca poświęcono rozwiązaniom stosowanym w omawianych dziedzinach w Niemczech, Holandii, Irlandii, Australii i w Polsce. Wybór krajów, których sytuację i politykę w tych dziedzinach porównuje się z sytuacją i polityką w Polsce, nie jest przypadkowy i wynika z następujących przesłanek:

- Niemcy to kraj uważany za lidera reform i zmian w finansach publicznych wśród krajów Unii Europejskiej o stabilnych podstawach systemu finansów publicznych i stabilnej strukturze wydatków publicznych;
- Holandia jest krajem, w którym stosunkowo najwcześniej wprowadzono w życie nowoczesny system zarządzania finansami publicznymi, oparty na zarządzaniu przez cele i kontroli zarządczej;
- Australia jest uważana za światowego lidera pod względem wykorzystywania najnowocześniejszych narzędzi zarządzania finansami publicznymi;
- Irlandia to kraj zaliczany do grupy krajów o bardzo niestabilnej sytuacji sektora finansów publicznych, szczególnie po ostatnim kryzysie.

Jednym z głównych celów omówionych w tej monografii narzędzi zarządzania finansami publicznymi jest wsparcie procesu wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej wynikających z postanowień traktatowych Unii Europejskiej. Nowoczesne narzędzia zarządzania finansami publicznymi powinny zapewnić, aby spełnienie tych kryteriów nie było ostatecznym celem polityki gospodarczej, lecz służyło zapewnieniu stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz zdrowych finansów publicznych w średnim i długim okresie. Poprawie jakości polityki fiskalnej w ramach UE służą uchwalone w 2011 r. w ramach „sześciopaku gospodarczego” rozwiązania zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu (ang. The Stability and Growth Pact – SGP) oraz w Traktacie fiskalnym z 2012 r. Szczegółowym dokumentem operacyjnym jest Dyrektywa w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, której termin wdrożenia upłynął z końcem 2013 r. Dokument ten to praktyczne kompendium nowych rozwiązań wykorzystywanych przez kraje o najbardziej zaawansowanych systemach zarządzania finansami publicznymi. Główne zalecenia Dyrektywy dotyczą: statystyki i rachunkowości, prognoz, numerycznych reguł fiskalnych, średniookresowych reguł fiskalnych oraz przejrzystości finansów publicznych. Dyrektywa postuluje m.in. wykorzystanie niezależnych prognoz makroekonomicznych w ramach procedury budżetowej, wypracowanie ocen polityki fiskalnej *ex ante* i *ex post* oraz analiz związanych z pożądanymi zmianami systemowymi w ramach sektora publicznego.

Celem dokonanych w Polsce w latach 2009–13 zmian w systemie funkcjonowania sektora publicznego (nowa Ustawa o finansach publicznych i jej kolejne zmiany) była poprawa jakości finansów publicznych. W tej dziedzinie należy odnotować: wprowadzenie nowych reguł fiskalnych (dyscyplinującej, a następnie stabilizującej reguły wydatkowej, reguł samorządowych); skuteczne zmniejszenie nadmiernej płynności finansowej jednostek budżetu państwa; wprowadzenie narzędzia wieloletniego planowania finansowego (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Wieloletnia Prognoza Finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego); ograniczenie zróżnicowania form organizacyjno-prawnych jednostek sektora publicznego przez wprowadzenie w nich obowiązku audytu i kontroli wewnętrznej. Od 2013 r. rozwijany jest system oceny skuteczności i efektywności wydatków.

Przyjęcie zasady średniookresowej perspektywy w planowaniu budżetowym wzmacnia zdolność władz fiskalnych do planowania i utrzymywania zrównoważonej ścieżki fiskalnej. Charakter wieloletni mają działania jednostek sektora finansów publicznych (interwencje publiczne), wynikające ze strategii i programów rozwojowych, inwestycje publiczne, procesy konsolidacji i restrukturyzacji finansów publicznych. Efekty działań w tych dziedzinach są odsunięte w czasie od momentu ich planowania i zazwyczaj nie zamykają się w okresie jednego roku budżetowego.

Postulat wykorzystywania reguł fiskalnych wynika w znacznym stopniu z uwzględnienia autonomiczności polityki fiskalnej, pozostającej prawie wyłączną prerogatywą rządów poszczególnych krajów. Wykorzystanie określonych reguł kształtowania finansów publicznych, niepodważających autonomiczności polityki fiskalnej, wzmacnia racjonalność i przewidywalność polityki, co przekłada się na wiarygodność stanu finansów i jakości zarządzania w danym kraju. Z punktu widzenia elementu polityki, do jakiego się bezpośrednio odnoszą, stosowane współcześnie reguły fiskalne można podzielić na następujące grupy: reguły zrównoważonego budżetu, reguły zadłużenia, reguły wydatkowe oraz reguły dochodowe.

W ramach badań nad poprawą jakości wydatków publicznych OECD wypracowało definicję niezależnej instytucji fiskalnej prowadzącej monitoring i doradztwo w polityce fiskalnej. Funkcjonowanie tej instytucji powinno mieć odpowiednią podstawę prawną. Powinni być w niej zatrudnieni niezaangażowani partyjnie i apolityczni profesjonalisci. W definicji opracowanej przez Komisję Europejską (KE) dodatkowo wskazuje się na potrzebę zlokalizowania niezależnej instytucji poza rządem, bankiem centralnym lub parlamentem, co ma jej zagwarantować pożądany stopień niezależności. Za główne zadania tej instytucji KE uznała sporządzanie budżetowych prognoz makroekonomicznych oraz monitorowanie postępów w realizacji polityki fiskalnej.

Na świecie funkcjonują trzy podstawowe modele organizacyjne niezależnych instytucji fiskalnych: rady fiskalne, parlamentarne biura budżetowe oraz

państwowe urzędy audytu. Dane odnoszące się do poziomu średniego długu publicznego, a zwłaszcza deficytu w latach kryzysowych (po 2007 r.) w krajach o długiej tradycji instytucji typu rady fiskalnej, wskazują na skuteczność takich instytucji w zapewnianiu stabilizacji i jakości realizowanej polityki. Efekty ich działań nie są jednak szybko zauważalne. Wpływ niezależnych instytucji fiskalnych na stan finansów publicznych zależy od zakresu ich kompetencji, od ich niezależności i odpowiedzialności, wreszcie od zaplecza intelektualnego i nabytego doświadczenia.

Ważnym elementem funkcjonowania sfery finansów publicznych są przeglądy wydatków. Przez pojęcie to rozumie się rozbudowaną, pogłębioną analizę wydatków publicznych dokonywanych w danym kraju, w której za punkt wyjścia przyjmuje się poziom określany jako bazowy, czyli zgodny z aktualnym stanem prawa i polityką państwa. Głównym celem tej analizy jest poprawa efektywności i uzyskanie oszczędności, m.in. przez zmniejszenie wydatków na zadania uznane za nieuzasadnione potrzebami, o niskim priorytecie, oraz likwidowanie wydatków zbędnych lub nieefektywnych. Zasadniczym elementem przeglądu jest analiza skutków alternatywnych poziomów, sposobów i kierunków finansowania, czyli innych wariantów rozwiązań w zakresie struktury wydatków w porównaniu z sytuacją bazową. Celem przeglądu wydatków jest dostosowanie i realokacja środków przeznaczonych na daną interwencję publiczną. Efektem przeglądu może być optymalne z punktu widzenia ostatecznych konsekwencji społeczno-gospodarczych ograniczenie wydatków i konsolidacja fiskalna, jak również realizacja nowych priorytetów w polityce fiskalnej przez zwiększenie wydatków lub zmniejszenie podatków. Pojęcie przeglądu wydatków obejmuje bowiem zarówno aspekt finansowy, jak i rzeczowy interwencji państwa, dodatkowo uzupełniony o ich pożądaną zmianę. Niebagatelne znaczenie – dzięki przeglądom wydatków – zyskuje kwestia umacniania i tworzenia nowych metod partycypacji społecznej (przy jednoczesnym tworzeniu nowych kanałów informacyjnych) w procesach zarządzania finansami publicznymi, co jest jednym ze sposobów poszukiwania nowatorskich, oryginalnych rozwiązań mogących się pojawić dzięki inicjatywom społeczeństwa obywatelskiego, zgłaszanym przez obywateli lub ich organizacje przedstawicielskie.

W podsumowaniu ujęto powyższe zagadnienia w związku z aktualnymi uwarunkowaniami funkcjonowania finansów publicznych, stanowiącymi tło i określającymi determinanty dla decyzji o podejmowaniu nowych inicjatyw w kwestiach instrumentów zarządzania finansami publicznymi, a także przedstawiono zarys kwestii zwrotnego oddziaływania tych instrumentów na sytuację fiskalną poddanych analizie wybranych państw, nie tylko europejskich. We wnioskach końcowych podsumowuje się wyniki analizy wpływu kryzysu na zarządzanie finansami publicznymi oraz wskazuje się na możliwe kierunki dalszej ewolucji zapoczątkowanych trendów.

## ROZDZIAŁ I

# Instrumenty zarządzania finansami publicznymi<sup>1</sup>

Pojęcie państwa nie jest zdefiniowane w sposób jednoznaczny. Najczęściej pojęcie to definiuje się dość szeroko, jako złożoną, zróżnicowaną wewnątrznie, wieloszczeblową strukturę administracyjną społeczeństwa zamieszkującego określone terytorium, sprawującą władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>2</sup>. Na co dzień posługujemy się bardziej potocznym określeniem państwa, rozumiejąc je jako instytucje lokalne i centralne oraz urzędy publiczne, za pomocą których państwo realizuje swoje zadania i które mają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie całego systemu społeczno-gospodarczego danego kraju oraz nas – obywateli. W tym rozdziale zostaną przedstawione najbardziej istotne poglądy na zakres oddziaływania państwa na procesy społeczno-gospodarcze oraz na metody zarządzania finansami publicznymi. Zdefiniowane zostanie pojęcie dóbr publicznych, których dostarcza państwo, oraz, co istotne z punktu widzenia dalszych rozważań, zostaną omówione instrumenty finansowe umożliwiające ich dostarczanie i narzędzia zarządzania środkami publicznymi.

### 1.1. Finanse publiczne a zarządzanie państwem

W historii myśli ekonomicznej już od czasów starożytnej Grecji formułowano poglądy dotyczące poziomu i zakresu działania państwa i jego finansów w systemie społeczno-gospodarczym. Za pierwsze dzieło odnoszące się do finansów publicznych można uznać rozprawę Ksenofonta (ok. 430–ok. 355 p.n.e.) „O dochodach państwowych”, w której nakreślił on program zwiększania dochodów Aten pogrążonych w kryzysie po wojnie peloponeskiej<sup>3</sup>. W rozprawie tej

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej M. Postuła, *Racjonalizacja wydatków publicznych a podstawowe funkcje państwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> Zob. P. Dembiński, *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992, s. 34.

<sup>3</sup> Zob. W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1998, s. 114.

Ksenofont opowiedział się za ingerencją państwa we wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz wskazywał na działania, które należy podjąć. Według tego filozofa, źródeł dodatkowych dochodów należy szukać w źródłach dotychczas wykorzystywanych.

Z punktu widzenia rozważań na temat skali i efektywności działania państwa kluczową postacią był Adam Smith. We wszystkich jego dziełach na pierwszy plan wysuwa się ogólna zasada wolności gospodarowania oraz liberalizm wyznaczający państwu stosunkowo skromną rolę w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Sprzeczności indywidualnych interesów godzi raczej „nie-widzialna ręka” rynku niż świadome decyzje rządu oraz polityka wspierania pewnych zawodów lub gałęzi i dziedzin gospodarki narodowej. W zbiorze głoszonych przez Smitha zasad polityki gospodarczej trzeba wyróżnić te dotyczące roli handlu zagranicznego, kwestii kolonii, obrony kraju i polityki podatkowej. Zasady te spotkały się z aprobatą współczesnych mu ekonomistów i przejęto je w późniejszych nurtach liberalizmu.

W późniejszych okresach trudno było już o taką zgodność w poglądach. Na przykład John Stuart Mill, który był wytrwałym obrońcą liberalizmu, w zupełnie inny sposób patrzył na rozwój społeczno-ekonomiczny niż żyjący w tym samym czasie Marks. Mill z dużą dozą nieufności i niepokoju wypowiadał się na temat demokracji, gdyby miała się ona przerodzić w „dyktaturę prymitywnej większości”<sup>4</sup>. Jego zdaniem państwo powinno gwarantować wolność jednostki, tj. wolność myśli, sumienia, dyskusji, zrzeszania się i kształtowania własnego modelu życia zgodnie z zasadą – *laissez faire, laissez passer*!<sup>5</sup>. Mill wypowiadał się także na temat socjalizmu, jako ustroju możliwego do zbudowania w dalekiej przyszłości, drogą ewolucyjną, przez stopniowy, konsekwentny rozwój spółdzielczości pracy i uspołecznienie kapitału. Poglądy te kwestionowali zwolennicy szkoły klasycznej, podkreślając potrzebę uwzględniania interesów wspólnoty narodowej i całego państwa. Państwo określano jako opiekuna i stróża wolności obywatelskich, postulując ograniczenie jego ingerencji w zjawiska gospodarcze. Doktryna szkoły klasycznej stała się doktryną liberalnej polityki gospodarczej.

Schyłek szkoły klasycznej w drugiej połowie XIX wieku był oznaką wyczerpania się dynamizmu jej paradygmatu i coraz większych trudności w odczytywaniu znaków czasu<sup>6</sup>. Istotny i interesujący wkład do ówczesnej niemieckiej myśli ekonomicznej wniósł Adolph Heinrich Gotthilf Wagner (1835–1917), który związał się z konserwatywnym ruchem chrześcijańsko-społecznym i popierał reformy zapoczątkowane przez Bismarcka. Jego zdaniem to polityka finansowa

<sup>4</sup> John Stuart Mill – [www.econlib.org](http://www.econlib.org) [20.12.2014].

<sup>5</sup> „Dajcie nam swobodę działania i ruchu!”.

<sup>6</sup> W. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 163.

państwa mogła zapewnić sprawiedliwość społeczną, m.in. przez odpowiednią redystrybucję dochodów i wydatków publicznych. W pewnym okresie przypisywano Wagnerowi lansowanie koncepcji socjalizmu państwowego. Zasadniczą tezą jego poglądów społeczno-ekonomicznych było stwierdzenie, że podstawą bytu ludzkości jest społeczeństwo. Podstawy tej tezy sformułował następująco:

- zjawisko wolnej konkurencji, pojmowanej jako wolność gospodarcza, jest szkodliwe dla społeczeństwa;
- ogromnym niebezpieczeństwem dla ludzkości jest nierówność społeczna;
- występują silne ograniczenia w możliwościach zaspokojenia potrzeb zbiorowych przez wszystkich obywateli;
- najważniejszą rolę w zagadnieniach ekonomicznych odgrywają więzi społeczno-gospodarcze, które stabilizują system gospodarczy<sup>7</sup>.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Wagner jest autorem prawa rosnących wydatków państwa, w ujęciu absolutnym i relatywnym, sformułowanego w sposób następujący: „Państwo traktowane jako system ekonomiczny, zaopatrujący ludność w niektóre dobra, a w szczególności dobra wspólne zaspokajające określone potrzeby, będzie w ujęciu absolutnym coraz ważniejsze dla gospodarki narodowej i jednostek. Rośnie także jego relatywna rola. Coraz większy i ważniejszy udział w ogóle potrzeb rozwijającego się narodu cywilizowanego jest zaspokajany przez państwo, a nie przez przedsiębiorstwa spółdzielcze lub prywatne”<sup>8</sup>.

Innym wybitnym uczonym, który za najistotniejszą rolę państwa uważał właściwą legislację, był John R. Commons. Nie zgadzał się z poglądem, że państwo ma być tylko „stróżem nocnym” interesów społeczeństwa, najczęściej tożsamy z interesem bogaczy. Uważał on bowiem, że państwo może wiele uczynić dzięki mądrym decyzjom prawnym, ingerując tym samym w procesy gospodarcze i społeczne. Commons pozostał jednak konserwatystą, nie popierał bowiem metod ingerencji państwa za pomocą podatków i wydatków, która już niedługo stała się radykalnym środkiem polityki gospodarczej. Nie wierzył także w możliwości planowania gospodarczego w warunkach demokracji, uznając, że nie da się przewidzieć skali inicjatyw podejmowanych przez społeczeństwo demokratyczne.

Zupełnie inne poglądy wyrażał John Maynard Keynes, według którego państwo powinno odgrywać w gospodarce aktywną rolę, a jednym z dostępnych narzędzi w jego dyspozycji jest właściwa polityka pobudzania inwestycji, w skrajnym przypadku – podejmowanie bezpośrednich inwestycji państwowych. Zdaniem Keynesa, takie „autonomiczne” inwestycje w konkretnie wybrane

<sup>7</sup> Zob. G.B. Sychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Warszawa–Łódź 1999, s. 181.

<sup>8</sup> A. Wagner, *Grundlegung der politischen Ökonomie*. 3. Aufl., Winter, Leipzig 1893, s. 893 za: B. Dluhosch, K. Zimmermann, Adolph Wagner und sein “Gesetz”: einige spaete Anmerkungen, Diskussionspapier Nr 85, 2008, Helmut Schmidt Universität Hamburg, s. 3 (tłum. B. Staszewski).

dziedziny, dzięki działaniu tzw. mnożnika, powodują szybki wzrost zatrudnienia i dodatkowego popytu, co może doprowadzić do zmniejszenia lub nawet likwidacji luki w efektywnym popycie. Jego zdaniem, otwarte pozostaje jednak pytanie, jakie dziedziny oraz gałęzie gospodarki należy preferować, podejmując inwestycje finansowane przez państwo.

Co się tyczy mnożnika, niejako „nakręcającego” gospodarke, istotne jest stwierdzenie, że działa on w odniesieniu do wszelkich inwestycji – produkcyjnych i nieprodukcyjnych. W sytuacjach kryzysu wywołanego nadprodukcją środków konsumpcji inwestowanie przez państwo w gałęzie wytwarzające takie środki byłoby w sposób oczywisty szkodliwe, dlatego wówczas nie należy podejmować takich działań. Ponadto bowiem mogłyby one wypychać kapitał prywatny i naruszać reguły konkurencji. Wielu zwolenników interwencji państwa wskazywało na inwestycje typu robót publicznych, mające na celu np. poprawę ogólnodostępnej infrastruktury, ale niezwiększające w krótkim czasie podaży dóbr konsumpcyjnych. Jednak na przykład w okresie przygotowań do wojny, kiedy trzeba wspierać inwestycje zwiększające moce produkcyjne zakładów zbrojeniowych, można bronić skuteczności nawet takiej polityki wobec potrzeby redukcji bezrobocia. Keynes miał bardzo krytyczny stosunek do rządzących, którzy nie potrafili wybrać właściwej dziedziny do inwestowania z wykorzystaniem środków publicznych.

Należy jednak podkreślić, że Keynes w praktyce nie zalecał dokonywania inwestycji ze środków publicznych za wszelką cenę. Był to, jego zdaniem, tylko jeden z dostępnych mechanizmów działania państwa. Stan bliski pełnemu zatrudnieniu można także osiągnąć przez kontrolowanie kosztów kapitałowych, tj. dzięki odpowiedniej polityce monetarnej. Chodzi o takie regulowanie ilości pieniądza w obiegu, aby przy danej preferencji płynności oddziaływać na wysokość stopy procentowej. Można również korzystać z innych narzędzi polityki fiskalnej i za pośrednictwem polityki podatkowej wpływać na skłonność do konsumpcji (efekty takich działań pojawiają się w dłuższym okresie). Keynes także wskazywał, że nie wolno zapominać, iż trudności z podtrzymaniem procesu inwestowania nie kończą się wraz z osiągnięciem pełnego zatrudnienia. Trzeba ten poziom inwestycji utrzymywać, pamiętając, że mnożnik działa również w drugą stronę – zwielokrotnienia ujemnych skutków spadku globalnego popytu.

Zdaniem Keynesa, państwo powinno skutecznie oddziaływać na podaż pieniądza, prowadząc odpowiednią politykę monetarną. Ograniczając kreację pieniądza, można zwiększyć preferencję płynności i podwyższyć stopę procentową, a tym samym zahamować proces inwestycji i wzrost zatrudnienia, jeżeli gospodarce grozi inflacja. Dobrym narzędziem jest także polityka fiskalna, zwłaszcza oparta na wyważonej progresji podatkowej. Podobnie jak ekonomia dobrobytu<sup>9</sup>,

<sup>9</sup> Teoria ekonomiczna, która stanowiła integralną część klasycznej szkoły ekonomii.

tak doktryna Keynesa zalecała stosowanie wobec warstw biedniejszych ulg podatkowych, które silnie oddziałują na łączny efektywny popyt. Keynes nie zalecał jednak przekroczenia progu opodatkowania grożącego poważnym osłabieniem motywu zysku.

Bezpośrednią interwencję państwa w formie podejmowania własnych inwestycji Keynes umieszczał raczej na końcu swej recepty leczenia niedomagań gospodarki. Celowo pomijał możliwość sterowania przez państwo zmianami w wielkościach typowych dla długich okresów, pozostawiając niejako to pole dociekań swoim krytykom, z czego nie omieszkali oni skorzystać.

Model gospodarki zaprezentowany przez Keynesa pozwolił skupić uwagę na sprawach najistotniejszych, wynikających z potrzeb systemu borykającego się z kryzysem o wyraźnych cechach kryzysu strukturalnego. Chodziło zwłaszcza o stworzenie takiej doktryny, która lepiej niż poprzednie pozwoli zrozumieć istotę gospodarki mieszanej. W gospodarce takiej znaczny sektor publiczny jest zarządzany przez państwo i nie w pełni podlega prawom rynku, natomiast sektorem prywatnym rządzą aktywnie działające mechanizmy rynkowe.

Znalezienie między wolnym rynkiem a działaniami państwa równowagi, która w sposób najefektywniejszy przyczyni się do rozwoju danej gospodarki, było trudne. Tego niełatwego zadania podjęli się dwaj wybitni ekonomiści – Brytyjczyk John Hicks i Amerykanin Paul Samuelson, którzy doczekali się uznania w postaci przyznania Nagrody Nobla i powszechnego szacunku w środowisku naukowym i politycznym. Samuelson udoskonalił podstawy teorii gospodarki mieszanej, w której, z jednej strony, siły rynkowe pchają gospodarkę ku strukturom monopolistycznym, a z drugiej państwo modyfikuje prywatną inicjatywę. Przy całej złożoności ujęć matematycznych i zasad towarzyszących budowaniu modeli Samuelson w swoich poglądach zawsze odnosił się do realnych problemów, takich jak bezrobocie, inflacja, wymiana międzynarodowa, finanse publiczne i przebieg koniunktury. Kiedy więc badał gospodarkę mieszaną, w której występowało bezrobocie, podkreślał, że nie działają w niej prawa ekonomii klasycznej, lecz szczególna zasada mnożnika – akcelerator. Chodzi o to, że w okresie załamania nowe inwestycje wywołują reakcję łańcuchową; dzięki mnożnikowi następuje większy wzrost dochodu, który z kolei wywołuje jeszcze większe nakłady inwestycyjne, co nazywa się efektem akceleratora. Państwo powinno inicjować takie działania w okresie krachu ekonomicznego, ale także prowadzić politykę zapobiegania kryzysom.

Powodzenie teorii Keynesa można wytłumaczyć trafnością jego ocen w latach Wielkiego Kryzysu oraz powojennej odbudowy. Okazało się, że w systemie gospodarki mieszanej – prywatno-publicznej – pobudzanie przez rządy procesu inwestycyjnego sprzyjało obniżeniu bezrobocia i przywracaniu równowagi w całej gospodarce. Dokonywanie wyboru między różnymi stopami zatrudnienia i inflacji stało się możliwe dzięki odkryciu zależności funkcyjnej opisanej przez



krzywą Phillipsa<sup>10</sup>. Sformułowanie krzywej przyjęto z dużym zadowoleniem, ponieważ pozwalała ona politykom rozumować w kategoriach prostego schematu i alternatywy. Nic więc dziwnego, że wraz z pojawieniem się zjawiska stagnacji i zmniejszeniem się roli poznawczej krzywej Phillipsa gwałtownie wzrosło zapotrzebowanie na modyfikację samej syntezy teorii neoklasycznej i poszczególnych koncepcji. Od lat 70. XX wieku w ramach takiego podejścia do postrzegania zjawisk ekonomicznych pojawiają się mniej lub bardziej oryginalne próby rozwiązywania problemów pojawiających się w ramach procesów społeczno-gospodarczych.

Nowa ekonomia klasyczna w znacznej mierze opierała się na teoriach ekonomii klasycznej (kontynuowała, rozwijała, pogłębiała i modyfikowała główne jej kierunki) i dominowała do lat trzydziestych XX stulecia – wówczas została wyparta przez ekonomię keynesistowską (za główny cel obierającą wyjaśnienie, na poziomie zachowań gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, przyczyn niskiej elastyczności płac, cen, a także cyklicznych wahań wielkości makroekonomicznych).

Kolejnymi krytykami w ciągłym sporze o miejsce i rolę interwencji państwa w procesie gospodarczym byli Robert Lucas i jego zwolennicy. Lucas był jednym z twórców teorii racjonalnych oczekiwań, zgodnie z którą możliwe jest wyeliminowanie, do pewnego stopnia, ryzyka podejmowania decyzji w polityce gospodarczej.

W pewnym sensie uzupełnieniem nowej ekonomii klasycznej jest nowa ekonomia polityczna, która przypomina dobre tradycje ujmowania zagadnień makroekonomicznych w ścisłym związku z instytucją państwa. Teoria wyboru publicznego, ekonomia praw własności, teoria kosztów transakcyjnych i nawet nowa historia gospodarcza burzą niejako mury oddzielające ekonomię od innych nauk społecznych i raz jeszcze dowodzą „płodności pluralizmu metodologicznego”.

Podobne było także, w odniesieniu do roli państwa, rozumowanie Milтона Friedmana, który uznawał, że działania gospodarcze jednostek muszą być skoordynowane, ale nie przez przymus i centralne sterowanie, tylko dzięki mechanizmowi rynkowemu opartemu na dobrowolnych relacjach między jednostkami. Friedman popierał koncepcję państwa „minimalnego”, czyli ograniczającego się do ochrony prawa, porządku i bezpieczeństwa, a zwłaszcza systematycznie doskonalącego prawa własności. Państwo powinno dbać o nietworzenie się monopolii prywatnych i samo wystrzegać się tworzenia monopolii państwowych. Wśród uzasadnionych wydatków państwowych Friedman akceptował tylko wydatki na obronę, krytykował zaś wydatki na poprawę koniunktury, na zwalczanie ubóstwa, a nawet na edukację. Jego zdaniem, niedoskonałości rynku

---

<sup>10</sup> Krzywa Phillipsa to krzywa opisująca zależność między stopą inflacji a stopą bezrobocia.

często wynikają z aktywnych działań państwa i niektórych instytucji społecznych, np. związków zawodowych, które są szczególnego typu monopolem. Friedman widział możliwość ingerencji państwa w zapobieganie niszczeniu środowiska naturalnego i opowiadał się nawet za pewnymi formami opodatkowania „niszczycieli”, aby pozyskać środki na ten cel. W koncepcji głoszonej przez Friedmana państwu pozostaje tylko obowiązek kontrolowania zasobu pieniądza, polityki finansowej i handlu międzynarodowego. To stwierdzenie uznano w 1956 r. za początek monetaryzmu.

Monetaryści przypisują nieskuteczność polityki fiskalnej m.in. tzw. efektowi wypychania (ang. *crowding-out effect*). Friedman rozpatrywał jego działanie po wyizolowaniu czystego bodźca fiskalnego, niezwiązanego z ekspansją monetarną, a więc w sytuacji, kiedy następuje zmiana poziomu wydatków budżetowych lub obciążeń podatkowych bez zmiany ilości pieniądza w obiegu. Negatywne oddziaływanie bodźca fiskalnego może polegać na zahamowaniu inwestycji prywatnych lub nawet obniżeniu ich poziomu właśnie przez „wypychanie” ich z procesów gospodarki narodowej. Tylko w wyraźnie ograniczonych warunkach, zwłaszcza w czasie kryzysu, czysta polityka fiskalna może dać pozytywne rezultaty, ale tylko w krótkim okresie. Natomiast skutki negatywne przejawiają się w zastępowaniu niektórych składników wydatków prywatnych państwowymi, w zmianach stopy procentowej, w obniżeniu poziomu zaufania do sektora prywatnego oraz w poważnych przesunięciach w strukturze bogactwa społecznego<sup>11</sup>.

Dyskusje nad zaletami i wadami polityki fiskalnej oparte są na wielu analizach ekonomicznych, które jednak nie dają wyników przesądzających o zwycięstwie którejś ze stron. Monetaryści nawołują do redukcji wydatków rządowych w imię szybszej dynamiki wzrostu dochodu narodowego w długim okresie. Keynesiści natomiast wskazują na walory opodatkowania w celu realizacji zadań polityki pełnego zatrudnienia. Wydaje się, że wybór którejkolwiek z tych możliwości zależy od sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju oraz od klasy politycznej sprawującej władzę.

Współcześnie rozwój społeczno-gospodarczy oraz wzrost produkcji należy rozpatrywać w skali całego układu ogólnoswiatowego, jednak większość rozważań teoretycznych i strategii praktycznych koncentruje się na wybranych krajach lub grupach krajów. Do oceny błędnie wybiera się albo kraje o wysoko rozwiniętej gospodarce, utrwalonym systemie kapitalistycznym i mocne instytucjonalnie, albo, wręcz przeciwnie, kraje „rozwijające się”, biedne, niedorozwinięte instytucjonalnie oraz o słabym rozwoju strukturalnym<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Zob. G.B. Sychalski, *op. cit.*, s. 449; zob. też M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 692.

<sup>12</sup> Zob. G.W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 277.

Jak się okazało w przypadku ostatniego kryzysu, interwencje fiskalne mogły być pomocne w zahamowaniu pogłębiania się zjawisk kryzysowych. Nie brakuje jednak także krytycznych uwag pod adresem takich interwencji. Nic nie jest za darmo, więc jeśli rząd podniesie poziom wydatków, a jednocześnie obniży podatki i zrobi to w czasie recesji (gdy spadają dochody z podatków), takie działania mogą doprowadzić do wzrostu deficytu budżetowego. Spowoduje to z kolei konieczność wyemitowania przez rząd większej ilości papierów dłużnych, za które trzeba będzie przecież i tak kiedyś zapłacić. Jeżeli dług nie będzie w terminie spłacany, to będzie się każdego roku powiększał, co wymusi na rządzie konieczność zachęcenia inwestorów do zakupu nowych papierów dłużnych przez podniesienie ich oprocentowania. Zwiększy się wprawdzie rentowność skarbowych papierów dłużnych, ale jednocześnie staną się one konkurencyjne w stosunku do wydatków inwestycyjnych generowanych m.in. przez takie instrumenty, jak kredyty konsumenckie i hipoteczne, kredyty samochodowe oraz obligacje przemysłowe. W takiej sytuacji może dojść do zwiększenia kosztów kredytów dla innych uczestników rynku, co z kolei może się przyczynić do zmniejszenia wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych, a także do ograniczenia nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw. Kiedy rząd będzie miał problemy ze spłaceniem długu publicznego, oprocentowanie papierów skarbowych może wzrosnąć do zbyt wysokiego poziomu i wtedy, aby pokryć deficyt, władze mogą się zdecydować na dodrukowanie pieniędzy, jednak pod warunkiem, że dług publiczny musi być denominowany w walucie krajowej. Strategia ta zwana jest „monetyzacją” deficytu. Jej mechanizm jest dokładnie taki sam, jak w przypadku ilościowego łagodzenia polityki pieniężnej, jednak takie ograniczenie długu publicznego ma niewiele wspólnego ze zwalczaniem deflacji, gdyż „monetyzacja” służy wyłącznie do pozbycia się długu. W rezultacie wtedy, kiedy pieniądze konkurują z towarami i powodują wzrost ich cen, musi dojść do inflacji, której skutkiem są jeszcze wyższe stopy procentowe oraz zwiększony udział wydatków sektora prywatnego w pomocy dla sektora publicznego.

Okazuje się, że także podatnicy mają świadomość wzrostu ryzyka wynikającego z takich pakietów stymulacyjnych, gdyż w krajach, w których je zastosowano, również zwykli konsumenci zaobserwowali, iż ceną za krótkoterminowe korzyści, jakiegokolwiek by były, jest w końcu podniesienie podatków. Może to przekreślać wiele zalet wynikających z przyjętych programów rządowych, gdyż obywatele zorientowani w ich skutkach, mimo wysyłanych w ich stronę bodźców fiskalnych, starają się za wszelką cenę ograniczać swoje wydatki.

Kolejnym ważnym instrumentem polityki fiskalnej, mogącym wywołać wiele problemów, jest obniżenie podatków. Konsekwencją tego posunięcia może być sytuacja, w której członkowie gospodarstw domowych odkładają pieniądze w bankach lub spłacają wcześniej zaciągnięte kredyty zamiast pieniądze zaosz-

czędzone na ulgach podatkowych wydawać na konsumpcję. Tak właśnie było w latach 2008 i 2009 w Stanach Zjednoczonych, gdzie podatnicy podzielili się z państwem tylko jedną trzecią każdego dolara, pozostałe dwie trzecie przeznaczając na poprawę własnych budżetów, co sprawiło, że obniżenie podatków nie zwiększyło popytu, tylko przeniosło dług między częściami gospodarki, a zadłużenie osób prywatnych zmniejszyło się kosztem długu publicznego. Dowodzi to, że stałe obniżanie podatków lub zwiększanie ulg podatkowych wcale nie musi być bodźcem dla gospodarki.

Okazuje się też, że niektóre wykorzystywane w czasie kryzysu narzędzia polityki fiskalnej mogą dać impuls do zwiększenia bieżącego popytu za cenę popytu w przyszłości. Jest tak wtedy, kiedy następuje krótkotrwały wzrost popytu spowodowany subwencjami i ulgami podatkowymi, np. w branży nieruchomości i branży motoryzacyjnej oraz w wydatkach na poprawę struktury kapitałowej przedsiębiorstw, a następnie po cofnięciu wszelkich ulg popyt spada, czasami nawet poniżej swojego zwykłego poziomu.

Niestety żaden bodziec fiskalny nie ma samych zalet, gdyż wprowadzenie narzędzi polityki fiskalnej, w odróżnieniu od narzędzi polityki pieniężnej (które można zastosować od razu), wymaga czasu, a także jest obciążone kosztami nieodpowiednich wydatków oraz generowaniem przez nowe przepisy prawne dodatkowych wydatków obliczonych na zdobycie głosów wyborców. Przy założeniu, że agregat bodźców fiskalnych będzie pozbawiony wad, powinien nastąpić m.in. wzrost dochodu oraz przyspieszenie wzrostu gospodarczego w przyszłości. Okazuje się jednak, że nie jest to takie proste, czego przykładem mogą być ostatnie doświadczenia Japonii. Tylko Chinom udało się podczas ostatniego światowego kryzysu wprowadzenie jednego z najbardziej skutecznych programów stymulujących gospodarkę, który zwiększył tempo wprowadzania (wprawdzie rozpoczętego już wcześniej) pakietów modernizacji infrastruktury. Nie udałooby się to zapewne w żadnym kraju demokratycznym, w którym rządzących ogranicza konieczność akceptowania krajowych interesów politycznych. Zresztą i w przypadku Chin może się okazać w przyszłości, że nie wszystkie wydatki były celowe lub nie przyniosły oczekiwanych rezultatów<sup>13</sup>. W połowie bieżącego dziesięciolecia tempo wzrostu PKB już obniżyło się do około 7%.

W tradycyjnej polityce fiskalnej państwo pomaga własnej gospodarce w przezwyciężeniu kryzysu przez wykorzystywanie uprawnień związanych z ustalaniem poziomu podatków i dostosowywanie wydatków w zależności od sytuacji panującej na rynkach lokalnych oraz światowych.

---

<sup>13</sup> Zob. N. Roubini, S. Mihm, *Ekonomia kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 192–194.

## 1.2. Funkcje finansów publicznych

Za pośrednictwem jednostek sektora finansów publicznych i dofinansowywanych przez nie podmiotów państwo świadczy na rzecz obywateli wiele usług i wpływa na działanie danych agregatów makroekonomicznych. Państwo realizuje w ten sposób funkcje, które można podzielić na:

- ekonomiczne,
- społeczne,
- polityczne.

Funkcje ekonomiczne państwa, będące zasadniczym przedmiotem tych rozważań, są ściśle powiązane z jego funkcjami społecznymi. Przedmiotem oddziaływania polityki ekonomicznej jest gospodarka narodowa. Aby mogła ona funkcjonować jako całość i była zdolna do zaspokajania potrzeb społeczeństwa, musi się opierać na pewnym porządku, określonym przez dany system ekonomiczny. System ten to zbiór instytucji i mechanizmów oraz zasad ich działania, regulujący postępowanie wszystkich uczestników procesu gospodarczego<sup>14</sup>. System ekonomiczny powinien rozwiązywać podstawowe problemy regulacji całego procesu gospodarczego. Wymaga to udzielenia odpowiedzi na wymienione niżej pytania.

1. W jaki sposób następuje redystrybucja wytworzonego produktu narodowego brutto?
2. Jaka jest rola państwa w zaspokajaniu potrzeb społecznych obywateli?
3. Z wykorzystaniem jakich narzędzi dochodzi do korelacji między zgłaszanym popytem a podażą danego dobra?

Odpowiadając na te pytania i łącząc kryteria własności środków produkcji oraz sposoby regulacji procesów gospodarczych, można przedstawić, w ogólnym zarysie, trzy modele systemów ekonomicznych:

- gospodarkę centralnie planowaną (nakazową),
- gospodarkę mieszaną,
- gospodarkę rynkową.

W państwach o gospodarce centralnie planowanej (współcześnie utożsamianych z krajami socjalistycznymi) funkcje polityki ekonomicznej ukształtowały się zdecydowanie odmiennie niż w gospodarce rynkowej. Podstawowa różnica to destrukcja rynkowych mechanizmów regulacji procesów gospodarczych w gospodarkach centralnie planowanych (nakazowych). W ramach rozwiązań systemu nakazowego przyjęto koncepcje bezpośredniego kierowania gospodarką przez aparat państwowy i partyjny. Upaństwowione zostały nie tylko przedsiębiorstwa, lecz także wszelkie formy działalności gospodarczej, a było to skutkiem głównie

---

<sup>14</sup> Zob. B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, wyd. II, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1994, s. 23.

przyjęcia idei traktowania gospodarki w bloku socjalistycznym jako wielkiego przedsiębiorstwa, centralnie zarządzanego, posługującego się środkami represji i przymusu. Planowanie i kontrolowanie wszystkich procesów na poziomie centralnym jest zadaniem bardzo skomplikowanym i w zasadzie w czystej postaci nie występuje nigdzie. Jednak w wielu krajach, np. w Chinach, krajach dawnego „bloku radzieckiego” oraz na Kubie, zakres centralnego planowania i zarządzania był znaczny. Państwo będące właścicielem fabryk i ziemi decydowało o tym, co ludzie powinni konsumować, jak wytwarzać i ile pracować<sup>15</sup>. W tym systemie państwo przyjęło na siebie czynności regulacyjne polegające na:

- organizowaniu gospodarki, jej struktury organizacyjnej i jej zmienianiu;
- planowaniu zjawisk gospodarczych przez ustalanie rozmiarów i kierunków produkcji oraz inwestycji, jak również wynikających z tego zadań dla podmiotów funkcjonujących w ramach całej gospodarki;
- zapewnianiu realizacji wytyczonych planów oraz prowadzeniu kontroli wykonanych poleceń;
- podziale czynników produkcji i wytworzonych produktów<sup>16</sup>.

Co może być pewnego rodzaju gwarancją, że gospodarka, w której państwo reguluje niemal wszystko, jest w stanie skutecznie działać<sup>17</sup>? Jest to możliwe tylko wtedy, kiedy spełniony jest podstawowy warunek, tzn. zapewnienie sterowalności gospodarki kierowanej za pomocą decyzji administracyjnych oraz podporządkowanie wszystkich ogniw gospodarki centralnej władzy państwowej. Ponieważ jednak ze szczebla centralnego nie sposób jest kierować działalnością tysięcy przedsiębiorstw, stworzono pośrednie szczeble zarządzania, tzw. wieloszczeblową strukturę organizacyjną gospodarki między władzą centralną a przedsiębiorstwami. Plany gospodarcze oraz budżety jednostek gospodarczych były uchwalane przez organy władzy państwowej. Z kolei faktyczne kierownictwo polityki ekonomicznej znajdowało się w bloku socjalistycznym (np. w krajach takich jak ZSRR i Chiny) w ręku najwyższych organów partii rządzącej, choć polskie doświadczenia tego nie potwierdzają. Jednostki i organizacje gospodarcze na wszystkich szczeblach były poddawane oddziaływaniu partii sprawującej władzę przy wykorzystaniu silnie rozbudowanego aparatu administracyjnego oraz podporządkowanej potrzebom partii polityki kadrowej.

Stworzenie określonego typu gospodarki oznacza konieczność wyboru elementów ustroju gospodarczego państwa, do których należą m.in. stosunki własności będące podstawą gospodarowania, zasady gospodarowania typowe dla danego układu stosunków własności, struktura podmiotów gospodarczych, mechanizmy gospodarcze oraz formy prawne ingerencji państwa w stosunki

<sup>15</sup> Zob. G.W. Kołodko, *Droga do teraz*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2014, s. 108.

<sup>16</sup> Zob. B. Winiarski (red.), *op. cit.*, s. 35.

<sup>17</sup> Zob. W. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 114.

gospodarcze. Podstawą organizacji gospodarki centralnie planowanej stawała się więc funkcja organizowania gospodarki oraz nadawania i zmieniania jej struktury organizacyjnej<sup>18</sup>.

Podobnie wyglądał w tym typie gospodarki system planowania. Gospodarką kierowano za pomocą planu ogólnopaństwowego, do którego były włączone wszystkie jednostki gospodarki. Rozmiary i kierunki inwestycji oraz produkcji ustalano centralnie, a zadania planu ogólnopaństwowego rozpisywano na resorty, działy i gałęzie gospodarki, wreszcie na przedsiębiorstwa. Za działania niezgodne z planem groziły surowe sankcje dyscyplinarne. Dopełnieniem systemu planowania był system kontroli był nastawiony na weryfikowanie informacji wykonawców planu o jego realizacji.

Cechą charakterystyczną systemu centralnie planowanego była również centralna reglamentacja surowców, materiałów, a w niektórych krajach i okresach także części dóbr i usług konsumpcyjnych. Podstawą rozdzielnictwa był rozbudowany system bilansów materiałowych, siły roboczej i bilansów finansowych, które określały zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje środków i sił potrzebnych do wytwarzania oraz ujmowały źródła i możliwości zaspokojenia potrzeb.

Ważną cechą gospodarki centralnie planowanej jest centralizacja decyzji w sprawie podziału dochodu narodowego na akumulację i konsumpcję<sup>19</sup>. Także stopa inwestycji i ich struktura są określane na mocy odgórnych decyzji – władza państwowa kształtuje proporcje wzrostu w gospodarce w sposób bezpośredni. Podobnie państwowy monopol handlu zagranicznego umożliwia centralną regulację wszystkich obrotów z zagranicą. Pieniądz odgrywa rolę drugorzędną i pomocniczą. Ceny są ustalane przez organy administracji.

Działanie wszystkich tak restrykcyjnych i pozostawiających niewielkie pole decyzyjne mechanizmów jest możliwe przy zagwarantowaniu bezwzględnej dyscypliny. Służy temu system prawny, który traktuje ustalenia planu jako obowiązujące normy i jednocześnie tworzy system kar za ich nieprzestrzeżenie.

System centralnie planowany umożliwiał narzucanie społeczeństwu działań służących szybkiemu przeobrażeniu strukturalnemu. Koncepcje bardziej gruntownych przeobrażeń tego systemu i jego reformowania nie znajdowały aprobaty wobec oporu grup niezainteresowanych reformami, które mogły doprowadzić do utraty możliwości wpływu na pewne sfery działania gospodarki i w dłuższym horyzoncie doprowadzić do ich urynkowienia. Podejmowano więc reformy pozorowane, które miały tworzyć wrażenie, że system się zmienia. W ortodoksyjnym socjalizmie państwo pełniło funkcje ekonomiczne, społeczne i polityczne, działało jako jedno wielkie przedsiębiorstwo. Był to obieg stosunkowo zamknięty

---

<sup>18</sup> Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 16.

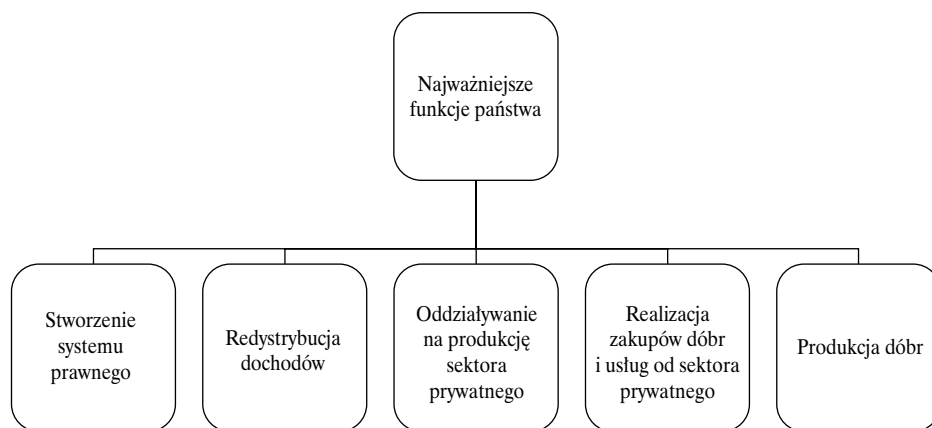
<sup>19</sup> Zob. B. Winiarski (red.), *op. cit.*, s. 38.

w odniesieniu do zmieniającej się dynamicznie sytuacji w innych gospodarkach.

Obok gospodarki centralnie planowanej i wolnorynkowej wyodrębnia się gospodarkę mieszaną. Charakterystyczne dla niej cechy pojawiały się jeszcze w warunkach realnego socjalizmu w wyniku reform systemowych o różnym stopniu zaawansowania. Polegały one na częściowej decentralizacji i limitowanej deregulacji gospodarki oraz przechodzeniu od dyrektywnego planowania centralnego do planowania indykatywnego i problemowo-celowego<sup>20</sup>.

W większości krajów najbardziej rozwiniętych gospodarki narodowe to gospodarki mieszane. W wielu dziedzinach dominują przedsiębiorstwa prywatne, ale niektóre rodzaje działalności gospodarczej prowadzi bezpośrednio państwo, które przez różnego rodzaju przepisy prawne oraz politykę fiskalną wpływa w dużym stopniu na zachowania sektora prywatnego. Najważniejsze funkcje państwa w tego typu gospodarce przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Funkcje państwa w krajach wysoko rozwiniętych



Źródło: opracowanie własne na podstawie J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 45.

Stworzenie odpowiedniego systemu prawnego to jedna z najważniejszych funkcji państwa, wymagająca ponoszenia tylko niewielkich wydatków. Państwo kształtuje porządek prawny, z którego wynikają podstawowe zasady własności i funkcjonowania rynków. Prawa własności podlegają pewnym ograniczeniom, a szczegółowe zasady działania przedsiębiorstw na rynku regulują władze państwowe na wszystkich szczeblach. Zadaniem systemu prawnego jest zarówno

<sup>20</sup> Zob. G.W. Kołodko, *Cele rozwoju a makroproporcje gospodarcze*, PWN, Warszawa 1996.



ochrona praw własności, jak i zapewnienie przestrzegania zawierania umów. Państwo określa również, jakie rodzaje umów mają moc prawną. Ponadto także przepisy prawne mają za zadanie regulowanie konkurencji i przeciwdziałanie konkurencji nieuczciwej. Dlatego stworzenie systemu prawnego staje się podstawową funkcją państwa wobec gospodarki, zapewniającą przestrzeganie zasad porządku społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza zasad wolności gospodarczej, poszanowania własności prywatnej i swobody przedsiębiorczości<sup>21</sup>.

Państwo również bezpośrednio podejmuje produkcję pewnych dóbr i usług, co nie oznacza, że nie są one wytwarzane także przez sektor prywatny. Przykład takiego dobra to energia elektryczna, której produkcją i sprzedażą zajmują się podmioty zarówno prywatne, jak i państwowe. Rola państwa jest szczególnie widoczna przy nabywaniu i wytwarzaniu wielu dóbr i usług dostarczanych przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym w takich sferach, jak obrona narodowa, oświata, tereny użyteczności publicznej (parki, infrastruktura drogowa). Przy tym w przypadku np. obrony narodowej i oświaty od korzystających z tych dóbr nie pobiera się żadnej bezpośredniej opłaty. Niektóre zaś dobra i usługi, np. lokalne przejazdy autobusowe i publikacje rządowe, są jednak bezpośrednio opłacane przez użytkowników. Państwo, podobnie jak przedsiębiorstwo prywatne, musi decydować o tym, co ma kupować, a co wytwarzać samodzielnie. Ponadto państwo produkuje i sprzedaje dobra, a w większości krajów jest również właścicielem i zarządcą transportu miejskiego, np. linii autobusowych czy metra<sup>22</sup>. Obszary działania, za które państwo ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, to funkcjonowanie urzędów pocztowych oraz emisja pieniądza.

Nawet jednak w przypadku gałęzi, w których funkcjonowanie państwo się nie angażuje, może mieć znaczny wpływ na decyzje podejmowane przez prywatnych producentów przez udzielanie subwencji i nakładanie podatków oraz regulację. Do takiego oddziaływania na sektor prywatny może skłaniać państwo wiele czynników, na przykład potrzeba szybkiego rozwoju konkretnych dziedzin gospodarki. Ponadto państwo reguluje działalność gospodarczą w celu zapobiegania praktykom monopolistycznym oraz dla ochrony pracowników, konsumentów i środowiska naturalnego.

W przypadku gospodarki rynkowej państwo odgrywa aktywną rolę w redystrybucji dochodów, tj. w procesie zmiany struktury podziału dochodów na korzyść części obywateli kosztem innych. Są dwa podstawowe sposoby bezpośredniej redystrybucji dochodów: przez programy pomocy społecznej, które umożliwiają wypłatę zasiłków lub innych świadczeń osobom ubogim, oraz za

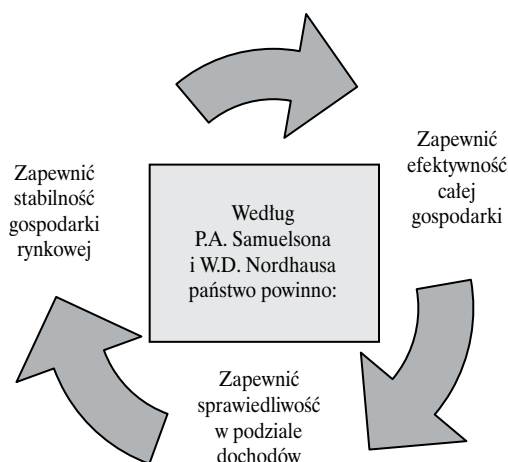
<sup>21</sup> Zob. B. Winiarski (red.), *op. cit.*, s. 27.

<sup>22</sup> Zob. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003, s. 96.

pośrednictwem systemu ubezpieczeń społecznych, zapewniający wypłatę emerytur oraz zasiłków dla osób niepełnosprawnych, bezrobotnych i chorych.

W gospodarce rynkowej sposób produkcji i podział zasobów jest określany przez rynek. Gospodarka ta, w „czystej” formie, jest bezpośrednio uzależniona od woli konsumentów. Ważnym elementem systemu gospodarowania jest przewaga własności prywatnej nad innymi formami własności przedsiębiorstw. Występuje swoboda produkcji, prowadzenia handlu i usług, a przedsiębiorcy dążą do maksymalizacji zysków z zaangażowanego kapitału, działając w warunkach ryzyka i niepewności oraz konkurencji przy oddziaływaniu mechanizmu rynkowego w warunkach przewagi podaży nad popytem na dobra i usługi. W gospodarce rynkowej decyzje dotyczące tego, co i w jakich ilościach będzie produkowane, w jaki sposób, tzn. przy użyciu jakich metod technicznych, oraz dla kogo, podejmują suwerenne podmioty gospodarcze kierujące się własnym interesem i postępujące zgodnie z zasadami racjonalności gospodarowania. Na podejmowane decyzje wpływ mają m.in. ceny dóbr i usług, ceny czynników wytwórczych, sytuacja demograficzna, płace, stopy procentowe, stopy zysku, kursy papierów wartościowych, walut, procesy i zjawiska zachodzące w gospodarce globalnej oraz oczekiwania podmiotów gospodarczych co do kształtowania się tych kategorii w przyszłości. Decyzje te może w pewnym stopniu modyfikować państwo, ustalając stopy podatkowe, nakładając cła, ustalając ceny minimalne lub maksymalne, płace minimalne, ograniczając wahania kursów walutowych, kształtując system ubezpieczeń, zakres opieki socjalnej itp.

Rysunek 2. Funkcje państwa według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhaus



Źródło: opracowanie własne.

Najważniejszym mechanizmem w gospodarce rynkowej jest więc rynek, na którym swobodnie działają podmioty gospodarcze, nowoczesne państwo zaś stosuje pewne zasadnicze metody oddziaływań na procesy społeczno-gospodarcze. Według Richarda Musgrave'a, we współczesnych gospodarkach państwo spełnia trzy podstawowe funkcje ekonomiczne<sup>23</sup>: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Funkcje te formułuje władza publiczna i wynikają one wprost z roli państwa. Inny podział funkcji przedstawiono w ślad za innymi wybitnymi badaczami na rysunku 2.

Funkcja alokacyjna państwa polega na zapewnieniu optymalnej alokacji zasobów przez korygowanie skutków działania mechanizmu rynkowego oraz ochronę własności prywatnej. W gospodarce rynkowej narzędziem alokacji części zasobów są finanse publiczne. W ramach tej funkcji państwo zapewnia obywatelom nieodpłatnie lub za częściową opłatą dobra w postaci usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna, infrastruktura, nauka. Dobra publiczne różnią się tym od dóbr prywatnych, że może z nich korzystać wielu ludzi w tym samym czasie<sup>24</sup>. Są one dostępne bez względu na to, czy korzystająca z nich osoba uczestniczyła w ich wytworzeniu. Państwo jest zmuszone do finansowania takich potrzeb publicznych, jak obrona narodowa, bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja, ochrona środowiska, sądownictwo, których zaspokajania nie da się zorganizować na zasadach rynkowych. Władze publiczne, wykorzystując dane narzędzie fiskalne, przesuwają więc środki finansowe z sektora prywatnego do sektora publicznego w celu sfinansowania potrzeb publicznych.

Alokacja zasobów w gospodarce rynkowej odbywa się za pomocą mechanizmu rynkowego, rozdzielającego je na podstawie motywu zysku. Jednak rynek sam nie zapewnia optymalnego wykorzystania zasobów przy jednoczesnym maksymalnym dobrobycie społeczeństwa w danych warunkach. Kiedy rynek nie jest w stanie zapewnić efektywności alokacji zasobów, działa alokacyjna funkcja państwa. Państwo powinno wówczas interweniować tylko w przypadku tych dóbr i usług, w zaspokajaniu których rynek zawodzi, toteż zakres funkcji alokacyjnej powinien być ograniczony do niezbędnego minimum.

Funkcję redystrybucyjną państwo realizuje w formie pieniężnej przez system transferu dochodów, polegający na przepływie pieniądza między obywatelami a państwem. Istotą tej funkcji jest zmniejszanie nierówności w zakresie majątku i dochodu wynikających z działania czynników rynkowych. Narzędziami, za pomocą których państwo dokonuje redystrybucji dochodu narodowego, to podatki, składki na ubezpieczenia społeczne, opłaty, kary, grzywny, kredyty itp.

---

<sup>23</sup> Zob. np. R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York 1959.

<sup>24</sup> Por. A. Wojtyła, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 42.

Państwo gromadzi dochody od różnych podmiotów, a następnie przekazuje je innym podmiotom.

W ujęciu makroekonomicznym redystrybucja dochodów dotyczy całej gospodarki i polega na przejęciu ich z sektora prywatnego oraz publicznego, a następnie na przetransferowaniu do działań niewytwarzających dochodów lub do sfery budżetowej. W ujęciu mikroekonomicznym redystrybucja dochodów dotyczy gospodarstw domowych i poszczególnych podatników.

W związku ze spełnianiem tej funkcji przez państwo nasuwają się pytania o sprawiedliwość i efektywność podziału finansowania zadań publicznych między poszczególnych podatników. Bywa, że istnieje sprzeczność między zasadą sprawiedliwości społecznej a efektywnością ekonomiczną, kiedy mechanizm redystrybucji nie wpływa korzystnie na system motywacji do pracy. Tutaj istotne jest wskazanie na społeczną funkcję systemów podatkowych, jaka powstaje w stosunkach między władzą a jednostką. Funkcję społeczną nazywa się funkcją redystrybucyjną lub dochodową i występuje ona niezależnie od poglądów na jej temat głoszonych przez skrajnie liberalnych ekonomistów, według których żadne podatki nie powinny spełniać funkcji społecznych. Trudność ze społeczną funkcją podatków polega na uzyskaniu między dochodami publicznymi i prywatnymi takiej korelacji, która będzie możliwa do zaakceptowania, z jednej strony, przez administrację państwową, z drugiej zaś przez podatników, gdyż to właśnie gospodarstwa domowe jako podatnicy będą musiały ograniczać swoje potrzeby<sup>25</sup>. Zdarza się, że państwo, dokonując transferu dochodów na masową skalę, nie trafia z nimi do osób, które najbardziej ich potrzebują. Niemniej jednak państwo w funkcji redystrybucyjnej może zapobiegać niepożądanym zjawiskom, m.in. ubóstwu i marginalizacji pewnych grup społecznych. Dobrym przykładem takiego niedopasowania potrzeb do działań państwa jest pomoc państwa chociażby w zakresie dożywiania, na które corocznie w Polsce zwiększana jest ilość środków, dane dotyczące liczby niedożywionych natomiast wzrosły, mimo dość stabilnego wzrostu gospodarczego.

Funkcja stabilizacyjna państwa obejmuje jego najważniejsze cele makroekonomiczne. Istotą tej funkcji są działania mające na celu ograniczenie inflacji i zapobieganie bezrobociu, osiągnięcie i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, poprawę bilansu płatniczego. Władze publiczne działając w ramach tej funkcji powinny posługiwać się narzędziami redystrybucji dochodów i alokacji zasobów umiejętnie, aby zapobiec nadmiernej amplitudzie wahań w ramach cyklu koniunkturalnego.

W gospodarce rynkowej zasadnicze znaczenie przypisuje się popytowi. Wzrost produkcji, wzrost zysku przedsiębiorstw i ograniczenie bezrobocia prowadzi do

---

<sup>25</sup> Zob. K. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 53.

wzrostu popytu, który z kolei towarzyszy dynamicznemu wzrostowi gospodarczemu, a zarazem go stymuluje. Zadaniem władz publicznych jest hamowanie ekspansji gospodarki w okresie jej nadmiernego wzrostu i pobudzanie aktywności gospodarczej w okresie słabnięcia procesów gospodarczych, a zadanie to realizuje się za pomocą polityki finansów publicznych (przez podatki i wydatki publiczne) oraz narzędzi polityki monetarnej. W warunkach nadmiernego wzrostu gospodarczego podatki odgrywają rolę stabilizacyjną. Wykorzystuje się je wtedy jako narzędzie pomagające wyhamować nadmierny wzrost przez progresję podatkową lub przez wprowadzenie nowych podatków, co ogranicza wahania koniunkturalne. Natomiast kiedy aktywność gospodarcza słabnie, zmniejsza się obciążenia podatkowe, zachęcając tym samym do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy. W stabilizacyjnym działaniu wydatków publicznych istotną rolę odgrywają zasiłki dla bezrobotnych, które w warunkach kryzysu ograniczają dalszy spadek popytu konsumpcyjnego i łagodzą wahania cyklu koniunkturalnego.

Wśród funkcji ekonomicznych państwa w gospodarce rynkowej należy wspomnieć o regulowaniu zależności między oszczędnościami a inwestycjami. Wydatki i polityka podatkowa państwa wpływają na skłonność do oszczędzania i inwestowania. Łagodna polityka podatkowa w większym stopniu zachęca podmioty prywatne do oszczędzania i inwestowania, a wyższe wydatki publiczne zwiększają popyt m.in. na inwestowanie. Na oszczędzanie i zaciąganie kredytów wpływ ma również bank centralny ustalający stopy procentowe, które mają wpływać na poziom inflacji. Ten z kolei jest uzależniony od popytu władz publicznych na pieniądź w związku z deficytem budżetowym i obsługą długu publicznego. Jeśli rośnie popyt władzy publicznej na pieniądź, rosną na ogół podstawowe stopy procentowe ustalone przez bank centralny, a wraz z nimi rosną stopy oprocentowania kredytów i pożyczek. Działanie inwestorów na rynku kapitałowym i pieniężnym jest więc kształtowane przez działalność pożyczkową państwa wpływającą również w rezultacie na aktywność gospodarczą<sup>26</sup>.

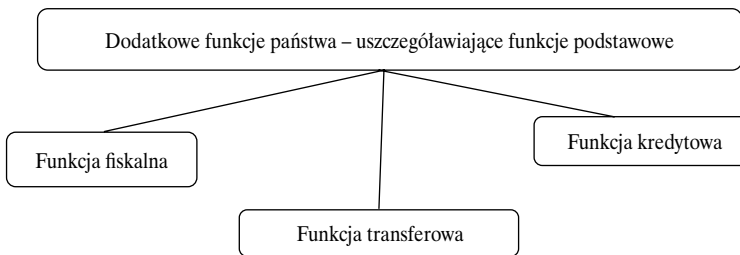
Spełniając funkcję stabilizacyjną, państwo wykorzystuje dochody i wydatki budżetu w celu łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego oraz zapewnienia zrównoważonego wzrostu. Wydatki budżetowe zwiększają popyt na rynku towarów i usług, natomiast dysponując dochodami budżetowymi, można decydować o zakupie towarów lub usług na rynku nie tylko krajowym, lecz także zagranicznym. Za pomocą dochodów budżetu państwa władze publiczne mogą wywie-

<sup>26</sup> Zob.: M. Podstawka (red.), *Finanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 18–23; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 67–77; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wyd. IV, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 30–31; H. Ćwikliński (red.), *Polityka gospodarcza*, wyd. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 24–32; B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, ed. cit., s. 286–298.

rać wpływ na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Stosując łagodną politykę podatkową wywiera się wpływ na sektor prywatny, co prowadzi do wzrostu jego siły ekonomicznej, a w rezultacie do wzrostu produkcji, zwiększenia zatrudnienia i sprzedaży towarów.

Oprócz opisanych wyżej trzech ekonomicznych funkcji państwa trzeba wymienić czwartą funkcję zwaną funkcją rekonwersji, czyli zmiany własności. Między sektorem prywatnym a sektorem publicznym odbywa się cyrkulacja pieniądza, a dzieje się tak za sprawą strumieni pieniężnych przepływających pomiędzy państwem a obywatelami. Ruch pieniądza prowadzi do zmiany jego własności, a proces ten wywiera znaczny wpływ na sposób i skutki gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. W sektorze prywatnym gospodarowanie tymi środkami służy osiągnięciu zysku z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego. Kiedy środki pochodzące m.in. z podatków, opłat, grzywnien czy składek na ubezpieczenie społeczne zmieniają własność z prywatnej na publiczną, zmieniają się również zasady gospodarowania nimi. Podlegają one wtedy kontroli wydatkowania środków publicznych (regulacjom zawartym w Ustawie o finansach publicznych i dyscyplinie finansów publicznych) oraz procedurom zamówień publicznych w celu dokonania wyboru najkorzystniejszej oferty, z zachowaniem zasad gospodarności i oszczędności.

Rysunek 3. Ekonomiczne funkcje państwa



Źródło: opracowanie własne.

W sektorze prywatnym pieniądze służą ich posiadaczom do pokrywania kosztów procesów produkcyjnych i konsumpcyjnych, natomiast w sektorze publicznym pieniądze, zmieniając własność z prywatnej na publiczną, są wykorzystywane do finansowania dóbr publicznych i realizacji funkcji społecznych. Konsumpcja dóbr publicznych odbywa się wtedy, jak już wiemy, na zasadzie niewyłączności, a zatem mogą być konsumowane przez wiele osób jednocześnie. Natomiast w sektorze prywatnym konsumpcja odbywa się na zasadzie wyłączności, a państwo partycypuje w uzyskanych dochodach przez system podatkowy. Ruch pieniądza, zmieniający jego własność, może się odbywać również

z sektora publicznego do sektora prywatnego m.in. przez wypłatę wynagrodzeń pracownikom zatrudnionym w sektorze publicznym, wypłatę dotacji gospodarstwom rolnym lub realizację projektów inwestycyjnych przez podmioty prywatne wyłonione w ramach przetargu<sup>27</sup>.

W badaniu wpływu finansów publicznych na gospodarkę wyodrębnia się jeszcze kilka dodatkowych funkcji będących pewnego rodzaju uszczegółowieniem opisanych powyższej funkcji podstawowych; pokazano to na rysunku 3.

Pierwsza z tych funkcji to funkcja fiskalna, powiązana z funkcją redystrybucyjną i stabilizacyjną. Jej rola sprowadza się do gromadzenia przez państwo dochodów pochodzących od podmiotów gospodarczych i obywateli. O ile funkcje redystrybucyjna i stabilizacyjna są związane zarówno z dochodami budżetu państwa, jak i z rozchodami, o tyle funkcja fiskalna kładzie nacisk na stronę dochodową budżetu. Przy wykorzystaniu tej funkcji dokonuje się zmiana własności środków pieniężnych; środki prywatne zostają przekształcone w środki publiczne i wtedy podlegają innym regułom wydatkowania. Kolejną funkcją jest kredytowa funkcja budżetu. Co ciekawe, podkreślano ją w dawniejszej literaturze, a obecnie wspomina się o niej rzadziej. T. Grodyński definiuje funkcję kredytową w sposób następujący: „Z budżetu zatem dowiadujemy się o zakresie zadań, które dane państwo uznało dla siebie za niezbędne i o wynikających z tego koniecznościach i możliwościach obciążenia podatkowego ludności i o wzajemnym stosunku tych zjawisk, wyrażającym się równowagą budżetową”<sup>28</sup>. W tym ujęciu istota funkcji kredytowej budżetu sprowadza się do ustalenia, czy państwo ma zdolność kredytową. Zdaniem T. Grodyńskiego, zdolności takiej nie ma państwo o nieuporządkowanym, niezrównoważonym budżecie. Funkcja transferowa polega na przekształceniu własności środków pieniężnych, co oznacza, że prywatne środki finansowe zostają przekształcone w środki publiczne<sup>29</sup>.

Inny podział funkcji ekonomicznych państwa w gospodarce rynkowej prezentuje E. Chojna-Duch, wyróżniając funkcję fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną i ewidencyjno-kontrolną. Istota funkcji fiskalnej, inaczej zwanej alimentacyjną, sprowadza się do gromadzenia dochodów w budżetach publicznych w celu zapewnienia podmiotom publicznym wysokich wpływów na wykonywanie ich ustawowych zadań. Przywoływana już wcześniej funkcja redystrybucyjna, czyli rozdzielcza, to kontynuacja funkcji fiskalnej. Istotą funkcji redystrybucyjnej jest świadome i celowe wykorzystywanie systemu finansowego do gromadzenia, a następnie rozdzielania środków publicznych. Funkcja stymulacyjna, inaczej zwana interwencyjną lub bodźcową, polega na tym, że za pomocą instrumen-

<sup>27</sup> Zob. M. Podstawka (red.), *Finanse*, ed. cit., s. 23–24.

<sup>28</sup> T. Grodyński, *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, PAU, Kraków 1932, s. 13.

<sup>29</sup> Zob. M. Podstawka (red.), *op. cit.*, s. 119–120; S. Owsiak, *op. cit.*, s. 118.

tów finansowych podmioty publiczne wywierają wpływ na relacje społeczne lub ekonomiczne, zachęcając do określonego działania lub do jego zaniechania. Funkcja ewidencyjno-kontrolna nazywana jest również informacyjną lub sygnalizacyjną. Polega ona na monitorowaniu i kontrolowaniu przez władze publiczne zjawisk zachodzących w gospodarce oraz procesów finansowych, na przeprowadzaniu ich analizy, a następnie na podejmowaniu stosownych działań i środków inicjujących procesy rzeczowe, a także operacje finansowe i zapobieganie niepożądanym zjawiskom<sup>30</sup>.

Z wypełnianiem przez państwo omówionych wyżej funkcji wiąże się pojęcie „dobra publicznego”, które jest dostarczane obywatelom. Szczególny charakter dóbr publicznych polega na tym, że ich konsumpcja koniecznie musi być łączna i równa: im więcej takich dóbr jest dla jednego gospodarstwa domowego, tym więcej – a nie mniej – będzie ich dla każdego innego. Już w 1890 r. zwrócił na to uwagę po raz pierwszy Ugo Mozzola<sup>31</sup>, autor włoski piszący o finansach publicznych. Z łącznego popytu na dobra publiczne wynika, jak podkreślał Wicksell w swoich „Teoretycznych badaniach skarbowości”, że mechanizm rynkowy nie będzie w stanie skłonić konsumentów do ujawnienia ich preferencji w stosunku do tego rodzaju dóbr. Pozostawiony samemu sobie, każdy konsument w niczym się nie przyczyni do zaopatrzenia w dobra publiczne, po prostu dlatego, że całkowita podaż tych dóbr kształtuje się zupełnie niezależnie od jego decyzji; z dóbr publicznych może korzystać każdy, bez względu na to, czy za nie płaci, czy nie płaci.

Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi ekonomii dobrobytu, istnienie wzajemnych współzależności nierynkowych oraz dóbr publicznych prowadzi do rozbieżności między kosztami prywatnymi a kosztami społecznymi, jednak ich znaczenie dla ekonomii dobrobytu nie jest bynajmniej takie samo. Nierynkowym uzależnieniom wzajemnym w zasadzie zawsze można przeciwdziałać przez właściwe ustalenie podatków i wydatków publicznych, mających na celu zlikwidowanie luki między krańcowym kosztem prywatnym a krańcowym kosztem społecznym.

Takiego stwierdzenia nie można zastosować do dóbr publicznych. Obywatele płacący wyższe daniny publiczne nie otrzymują „z automatu” większej ilości lub lepszej jakości dóbr publicznych, dlatego w takim przypadku nie można przeprowadzić tego rodzaju rozumowania. Na rynku w pełni konkurencyjnym dostarczanie dóbr publicznych okazałoby się niewykonalne, ponieważ nikt nie zgodzi się dobrowolnie płacić podatków przeznaczonych na sfinansowanie takich dóbr. Niepodzielne korzyści płynące z dostarczania dóbr w takich dziedzinach, jak obrona narodowa, ochrona środowiska, oczyszczanie rejonów sprzyjających

<sup>30</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 27–31.

<sup>31</sup> Zob. V. Pareto, *Lettero a Maffeo Pantaleoni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1962.



powstawaniu chorób zakaźnych itp., przypadają bowiem w udziale każdemu człowiekowi żyjącemu w danej społeczności, bez względu na to, czy za to płaci, czy nie płaci. W takiej sytuacji każdy ma wszelkie motywy do uchylania się od płacenia.

Przyjmując taki tok rozumowania, można łatwo dojść do wniosku, że żaden test rynkowy nie może określić „właściwej” ilości dóbr publicznych. Potrzebną wielkość produkcji dóbr publicznych można wtedy ustalić tylko na mocy decyzji politycznej za pośrednictwem głosowania w parlamencie poszczególnych projektów. To prawda, że przykładów „czystych” dóbr publicznych jest bardzo mało; drogi publiczne w gruncie rzeczy przynoszą korzyści podzielne, nie zaś niepodzielne, w tym znaczeniu, że „im więcej dostanie się tobie, tym mniej dostanie się mnie”. Pojęcie dóbr publicznych jest właściwie znacznie bardziej ograniczone, niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka. Nie wystarczy, aby były one przedmiotem konsumpcji łącznej; warunek równej konsumpcji musi się stosować do wszystkich, bez względu na to, czy są czy nie są płatnikami podatków. Co więcej, podaż dobra publicznego nie może być racjonowana, ponieważ każde ograniczenie ilościowe jest swoistym ekwiwalentem jakiejś płaconej za nie ceny, a to oznacza możliwość rozwiązania problemu za pomocą dostępnego mechanizmu pozyskiwania środków publicznych. Może jednak pojawiać się pytanie, czy drogi, sądy, policja, parki, tereny rekreacyjne, szkoły i szpitale rzeczywiście są przykładami dóbr publicznych, w niektórych przypadkach bowiem za korzystanie z ich dobrodziejstw ponosimy opłaty. Dopóki jednak niektóre dziedziny działalności mają bodaj śladowe cechy dobra publicznego, odpłatne świadczenie obywatelom tych samych usług nie gwarantuje, że dany system gospodarczy będzie zmierzał do optimum rozwoju społecznego.

W gruncie rzeczy wydaje się, że mamy do czynienia z dwiema różniącymi się od siebie i równocześnie częściowo pokrywającymi się definicjami dobra publicznego. Jeśli dobro publiczne jest dostępne dla kogoś, to musi być dostępne dla wszystkich, a fakt, że ktoś je konsumuje, nie może przeszkadzać w konsumowaniu go przez innych. Nadmiernie zatłoczona droga, do której wszyscy mają dostęp, jest dobrem publicznym w tym znaczeniu, że nikogo nie można wyłączyć z korzystania z niej, zarazem nie jest nim jednak ze względu na to, że wszyscy chcą z niej korzystać. Analogicznie, miejsca w tylko do połowy wypełnionej sali prywatnego teatru są dobrami publicznymi w tym znaczeniu, że nie ma rywalizacji o nie, ale warunek „niewyłączności” nie jest spełniony, ponieważ należy zapłacić za bilet wstępu. W obu przypadkach dobro, które zdaje się być dobrem prywatnym, w pewnym stopniu przybiera charakter dobra publicznego, a w następstwie tego mechanizm rynkowy może nie być zdolny do zapewnienia optymalnej – w rozumieniu Pareta – alokacji zasobów. Tak samo korzyści ekonomiczne wykształcenia są w przeważającej mierze osobiste i podzielne, a nakłady ponoszone na system edukacji (nauczyciele, budynki,

wyposażenie) są kupowane i sprzedawane na rynkach prywatnych, maksymalizujących prywatny zysk. Niemniej jednak nie wszystkie korzyści z edukacji ograniczają się do tych tylko osób, które za nią płacą; nie jest też możliwe całkowite wykluczenie osób mniej wykształconych z pośrednich korzyści wiedzy przekazywanej przez ludzi bardziej wykształconych. Wobec tego edukacja dostarcza przykładu czegoś, co można by nazwać „dobrem quasi-publicznym”, a każda próba wytwarzania jej za pośrednictwem procesu rynkowego łatwo mogłaby doprowadzić do społecznego niedofinansowania w tej dziedzinie. Dochodzimy do wniosku, że „publiczny” charakter niektórych dóbr poważnie ogranicza słuszność „teorematu niewidzialnej ręki” w sposób, o jakim nigdy nie śnił Adam Smith<sup>32</sup>.

Mając nakreślone, w sposób ogólny, zarówno funkcje państwa, jak i kategorie dóbr publicznych, przez które je ono wykonuje, warto się zastanowić nad niezwykle istotną kwestią, a mianowicie nad instrumentami służącymi do pozyskiwania i podziału środków publicznych.

### 1.3. Główne narzędzia polityki fiskalnej

Pojęcie środków publicznych (publicznych zasobów pieniężnych) należy do podstawowych kategorii prawa finansowego oraz finansów publicznych. Jego normatywno-prawne określenie w danych warunkach i czasie uwzględnia zróżnicowane kryteria wyodrębniania środków publicznych z całości środków pieniężnych znajdujących się w gospodarce narodowej. Obszar stosunków, w którym przestrzegane powinny być normy prawno-finansowe, jest uzależniony od sposobu ustalenia w danym kraju zakresu (szerszego bądź węższego) rozumienia środków publicznych. W tym kontekście warto wstępnie wskazać, że przyjęcie przez ustawodawcę szerokiego określenia środków publicznych powoduje objęcie reglamentacją prawno-finansową pewnych aspektów prowadzenia gospodarki pieniężnej przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Koncepcje wyodrębnienia z całości środków pieniężnych kategorii środków publicznych zasadniczo mogą się opierać na jednym z poniższych kryteriów:

- podmiotowym, kiedy o „publicznym charakterze” zasobów pieniężnych decyduje fakt ich przynależenia (dysponowania, faktycznego posiadania) do podmiotów (jednostek) sektora finansów publicznych; przesądza tu zatem szczególnie, bo publicznoprawny, status dysponenta środków pieniężnych;
- celowościowym, powstałym na gruncie francuskiej teorii „służby publicznej”; można je zatem nazwać kryterium służby publicznej; w tym przypadku

---

<sup>32</sup> Zob. M. Blaug, *op. cit.*, s. 601.

o publicznym charakterze środków przesądza ich przeznaczenie, którym ma być realizacja zadania publicznego (usługi publicznej).

W polskim systemie prawodawstwa pojęcia środków publicznych używa się wielokrotnie w Ustawie o finansach publicznych, nie podając jednak konkretnej jego definicji, wobec czego należy stwierdzić, że jest ono formą skrótu pojęcia „środki finansowe na cele publiczne” występującego w art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. Pojęcie to ma złożony i wieloznaczny charakter oraz obejmuje różnorodne rodzaje prawnych kategorii operacji finansowych. Są to zawsze operacje finansowe o dwustronnym, dynamicznym charakterze, dokonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i będące źródłem finansowania zadań publicznych. Strumienie środków publicznych są gromadzone i przeznaczane na zaspokajanie potrzeb publicznych przez tworzenie publicznych zasobów finansowych i ich rozdysponowywanie. Zapewniają one funkcjonowanie sektora finansowego<sup>33</sup>.

Zgodnie z kryterium kierunku przepływu strumieni finansowych tych środków publicznych mogą one mieć charakter:

- wpływów publicznych, nazywanych dochodami (należnościami, daninami, obciążeniami), oraz przychodów do budżetu i funduszy publicznych;
- wpływów, określanych jako wydatki publiczne oraz rozchody z budżetów i funduszy publicznych<sup>34</sup>.

Fundamentem środków publicznych po stronie wpływów są dochody publiczne. Nauka prawa finansowego klasyfikuje dochody publiczne według różnych kryteriów uwzględniających formy dochodów i budżety podmiotów będących ich beneficjentami jako dochody – bezzwrotne i zwrotne, przymusowe i dobrowolne, ogólne i indywidualne, nieodpłatne i odpłatne, krajowe i zagraniczne, państwowe i lokalne – na rzecz budżetów publicznych: państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ponadnarodowych.

Głównym zadaniem systemu podatkowego jest zgromadzenie określonych wpływów przy minimalizacji niedogodności i negatywnych konsekwencji dla podatników, a także przy niskich kosztach poboru. Od systemu tego oczekuje się przede wszystkim wypełniania funkcji fiskalnych, gdyż temu powinny służyć podatki. Funkcje społeczne czy propagowanie pewnych działań gospodarczych należy wypełniać za pomocą innych, efektywniejszych narzędzi.

Gromadzenie dochodów publicznych jest podstawą gospodarki finansowej państwa i obowiązkiem władz publicznych. Dochody te są pobierane w sposób władczy, jednak oparty na metodzie określonej w konstytucji danego państwa. Zasadą jest to, że dochody publiczne są wprowadzane w drodze ustawy, więc przez parlament jako organ władzy publicznej. Dochody publiczne pobiera się

<sup>33</sup> Zob. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *Prawo finansowe*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 51.

<sup>34</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 90.

po to, by zgromadzić środki potrzebne na finansowanie potrzeb publicznych. Funkcje fiskalne tych dochodów nie są negowane. Dochody publiczne są różne co do treści i dlatego można wśród nich wyróżnić daniny publiczne, dochody publiczne z majątku i praw majątkowych oraz pozostałe dochody. Daniny publiczne są klasycznym ciężarem nakładanym na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Typową daniną jest podatek lub cło. Daniny publiczne z majątku i praw majątkowych są rezultatem zaangażowania majątku w procesy gospodarcze. Pozostałe dochody publiczne to składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne oraz składki na różne fundusze publiczne. Najistotniejszym źródłem dochodów publicznych państwa są podatki. Podatek jest klasyczną daniną publiczną. Należy on do najstarszych kategorii finansowych i ekonomicznych. Z ekonomicznego punktu widzenia najistotniejszą cechą podatku jest to, że powoduje on legalne przesunięcie własności między podatnikami a państwem. Podatek zatem jest świadczeniem:

- bezzwrotnym; wynika z charakteru tego świadczenia; po wpłynięciu do budżetu podatki zasilają jednolity, co do zasady, zasób budżetowy; ewentualne zwroty wpłaconych kwot dotyczą nie wpłaconych podatków, lecz tzw. nadpłat, czyli podatków wpłaconych nienależnie;
- przymusowym; jest to konsekwencją pozycji suwerena korzystającego ze swego władztwa podatkowego, który nie może dopuścić do zachwiania własnego autorytetu, lecz zarazem ma prawny obowiązek zgromadzenia odpowiednich środków wynikających z budżetu w celu dokonania odpowiednich wydatków; w przytłaczającej większości przypadków podatki są płacone bez większych problemów w przewidzianych terminach i wysokości; w razie jakiegokolwiek oporu państwo może zastosować liczne normy przymuszające, zawarte nie tylko w prawie podatkowym, lecz także w prawie karnym;
- o charakterze ogólnym; podatki wynikają z ustaw, te zaś w sposób ogólny opisują zdarzenia i sytuacje, z którymi wiąże się konieczność zapłacenia podatku; wyznaczają one zarazem grupy podmiotów, które przez fakt znalezienia się w określonej sytuacji stają się potencjalnymi podatnikami; kategorie zdarzeń i podatników są określone w ustawie w sposób abstrakcyjny, ogólny, a indywidualizacja obowiązku podatkowego wymaga precyzyjnej subsumcji;
- jednostronnym; jest on określany wyłącznie przez państwo lub inny uprawniony podmiot publicznoprawny; podmioty podatkowe nie mają wpływu ani na określenie zdarzeń, z którymi wiąże się obowiązek zapłacenia podatku, ani na wybór formy opodatkowania;
- nieodpłatnym; w związku ze świadczeniem podatku nie powstaje u poborcy podatku żaden obowiązek świadczenia wzajemnego; państwo, dokonując redystrybucji zgromadzonych środków pieniężnych, posługuje się kryteriami rozdziału bez żadnego związku z wielkością wpłat podatkowych dokonywanych przez poszczególnych podatników.

Kryteria te nie wynikają z ustaw podatkowych, ale z innych ustaw<sup>35</sup>.

Jednostronność wynika z najgłębszego atrybutu władzy państwowej, jakim jest suwerenność, i związanego z nim tzw. władztwa podatkowego obowiązującego na danym terenie. Cecha ta jest obecnie jedną z najsilniej akcentowanych w literaturze cech prawnych podatku.

Podatki pełnią w systemie gospodarczym określone funkcje, które, z jednej strony, mają charakter trwałe, z drugiej zaś ciągle się zmieniają wraz z przeobrażeniami ustrojowymi i społeczno-gospodarczymi. W literaturze możemy wyróżnić wiele rodzajów podatków, co wynika ze stosowania różnych kryteriów podziału. Wśród funkcji podatków najczęściej wyodrębnia się funkcję fiskalną oraz funkcje pozafiskalne, do których zalicza się funkcję stymulacyjną i funkcję redystrybucyjną. Funkcja fiskalna polega na tym, że podatki dostarczają państwu i władzom lokalnym środków finansowych na pokrycie realizacji zadań publicznych. Funkcja redystrybucyjna jest ważną funkcją podatków, ponieważ dzięki nim następuje redystrybucja dochodu i majątku narodowego między podatników a państwo i organy samorządu terytorialnego. Funkcja stymulacyjna wyraża się m.in. w oddziaływaniu podatków na decyzje gospodarcze konkretnych podatników dotyczące kierunków i rodzaju działalności gospodarczej. Stymulacja może polegać na wprowadzeniu określonego podatku, na różnicowaniu stawek podatkowych, na przyznawaniu ulg oraz zwolnień.

Jedną z najczęściej spotykanych w literaturze, a jednocześnie jedną z najstarszych klasyfikacji podatków jest podział, w ramach którego wyróżniane są podatki pośrednie oraz podatki bezpośrednie. Ze względu na cele, jakim miała służyć ta klasyfikacja, kryterium tego podziału była technika i sposób nakładania oraz poboru opłat<sup>36</sup>.

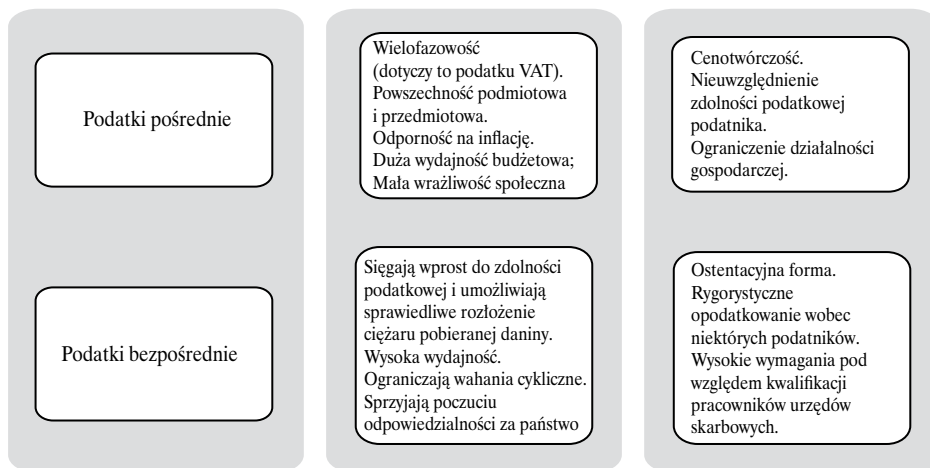
Do podatków bezpośrednich zalicza się podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych. Podatki pośrednie, zgodnie z ich nazwą, obciążają podatnika w sposób pośredni i nie pozostają w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową i majątkową. Dotyczą one dokonywanych wydatków oraz są pobierane w momencie zakupu towarów i usług. Ich wymiar odnosi się do tej części dochodów podatnika, którą przeznaczona jest na zakup towarów. Ważną cechą tych podatków jest możliwość ich przerzucania. W przypadku dużej elastyczności popytu na oferowane dobra i usługi podmiot zobowiązany do zapłacenia podatku z własnego dochodu lub majątku bardzo często przesunął jego ciężar na inny podmiot, z którym pozostaje w stosunku prawnym. Najczęściej następuje wtedy zmiana warunków wymiany rynkowej. Podatki pośrednie są w kalkulowane w cenę. Obciążają one fundusze nabywcze

<sup>35</sup> Zob. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk (red.), *op. cit.*, s. 51; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, ed. cit.*, s. 314.

<sup>36</sup> Zob. E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 67.

ostatecznych odbiorców, natomiast sprzedawcy są tylko płatnikami tych podatków, wnoszącymi należności z ich tytułu do budżetu. Na rysunku 4 przedstawiono podstawowe zalety i wady podatków pośrednich oraz bezpośrednich.

Rysunek 4. Zalety i wady podatków pośrednich oraz bezpośrednich



Źródło: opracowanie własne.

Przerzucanie, jakie można zaobserwować w przypadku podatków pośrednich, polega na tym, że podatnik, wykorzystując politykę cenową oraz (lub) inne kategorie ekonomiczne, na które ma lub może mieć wpływ, zwiększa swoje przychody o całość lub część kwoty podatku.

Podatki bezpośrednie obciążają osiągnięte przez podatników dochody lub pozyskiwany majątek. Przedmiot opodatkowania jest zawsze powiązany ze źródłem podatku. Jest to grupa podatków, które nie mogą być przerzucane na podmioty i osoby trzecie. Zaletą podatków bezpośrednich jest to, że przez odpowiednie skonstruowanie ich podstawy można stymulować zachowania podatników, dotyczące np. podejmowania inwestycji, wdrażania postępu czy też wspierania organizacji pożytku publicznego. Zasadnicza część rozwiązań zmierzających się do wprowadzania w tych podatkach ulg lub zwolnień może się przyczynić do nieuczciwej konkurencji, łamiąc zasadę neutralności podatkowej<sup>37</sup>, co sprawia, że system podatkowy staje się mało przejrzysty oraz droższy w obsłudze.

<sup>37</sup> Zob. M. Podstawka (red.), *op. cit.*, s. 226 i nast.

Zalety podatków bezpośrednich są następujące:

- podatki dochodowe umożliwiają sięgnięcie wprost do zdolności podatkowej i umożliwiają sprawiedliwe rozłożenie ciężaru; o tym, co jest sprawiedliwe, decyduje poziom spójności społecznej oraz demokracja; pojęcie sprawiedliwości ekonomiczno-społecznej jest więc względne; aby podatki dochodowe były naprawdę sprawiedliwe, powinny dominować postawy obywatelskie i sprawny aparat podatkowy; oszustwa poważnie osłabiają zalety podatku dochodowego;
- podatki dochodowe charakteryzują się wysoką wydajnością;
- podatki dochodowe pełnią funkcję automatycznych stabilizatorów – automatycznie ograniczają wahania cykliczne;
- podatki te sprzyjają poczuciu odpowiedzialności za państwo, dochody i wydatki publiczne; podatnicy coraz częściej domagają się od władzy, aby środki z tych podatków były wykorzystywane na cele służące dynamicznemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju.

A oto wady podatków bezpośrednich:

- ostentacyjna forma – zwłaszcza w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych; w skrajnych przypadkach podatnicy uważają te podatki za konfiskatę ich dochodu, w związku z czym przy wysokich stawkach pojawia się pokusa oszustw;
- niektórzy podatnicy mogą być zbyt rygorystycznie opodatkowani;
- ze względu na złożoną konstrukcję podatki dochodowe i majątkowe stawiają stosunkowo wysokie wymagania pod względem kwalifikacji pracownikom urzędów skarbowych; dochody z działalności gospodarczej muszą być ewidencjonowane w księgach rachunkowych, a ich kontrola wymaga od urzędników skarbowych odpowiednich umiejętności i wiedzy<sup>38</sup>.

Po drugiej stronie powyższego podziału środków publicznych pojawiają się odpowiednio wypływy strumieni pieniężnych, którymi są środki publiczne, przeznaczone na:

- 1) wydatki publiczne;
- 2) rozchody publiczne, w tym rozchody budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego<sup>39</sup>.

Charakteryzując istotę wydatków publicznych, można stwierdzić, że istnieje sześć głównych obszarów rozważań teoretycznych i poszukiwań praktycznych związanych z wydatkami publicznymi. Do obszarów tych należą<sup>40</sup>:

<sup>38</sup> Zob. E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, ed. cit., s. 68 i nast.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

<sup>40</sup> Por. Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965, s. 248.

- uzasadnienie wydatków publicznych, znajdujące wyraz w potrzebach kolektywnych oraz w polityce społecznej i gospodarczej państwa;
- rozmiary wydatków publicznych i związana z tym kwestia granic wydatków publicznych, czyli ustalenie, do jakiego stopnia wydatki te nie zakłócają funkcjonowania mechanizmu rynkowego;
- rozłożenie „ciężarów” wydatków publicznych na poszczególne grupy społeczne czy nawet na konkretne osoby;
- udział poszczególnych osób, grup zawodowych, zbiorowości lokalnych itd. w korzyściach wynikających z wydatków publicznych;
- racjonalność wydatkowania środków publicznych osiągnięta przez stosowanie właściwych metod planowania i rozdysponowywania tych środków;
- efektywność wydatków publicznych.

Wydatki publiczne mają zróżnicowany charakter. Środki publiczne są przekazywane przede wszystkim poza sektor finansów publicznych i są wykorzystywane do finansowania podmiotów sektora prywatnego (gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych), a także do finansowania podmiotów publicznych w ramach sektora państwowego i samorządowego, z tym że przepływy między podmiotami sektora finansów publicznych są ujmowane w ramach przepływów wewnętrznych między jednostkami tego sektora. Są one przekazywane w formie:

- wydatków nabywczych dokonywanych przez dysponentów środków budżetowych na własny rachunek ze środków oddanych do dyspozycji danej jednostki w ramach budżetu; stanowią one zapłatę za zakupione towary na rzecz tych jednostek oraz odszkodowania;
- wydatków redystrybucyjnych, przenoszących środki finansowe między podmiotami, ale niezwiązanych ze świadczeniem wzajemnym.

Wydatki redystrybucyjne mają złożoną strukturę i przybierają charakter transferów wewnętrznych i zewnętrznych. Transfery wewnętrzne to wydatki, które ponoszą jedne podmioty sektora finansów publicznych na rzecz innych podmiotów tego sektora. Transfery zewnętrzne mają charakter redystrybucyjny. Polegają na zasilaniu podmiotów prywatnych (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw). Wśród transferów zewnętrznych wyróżniamy transfery społeczne. Są to wydatki ponoszone przez sektor publiczny w ramach ubezpieczenia społecznego. Natomiast zasilanie środkami publicznymi przedsiębiorstw ma charakter transferów gospodarczych polegających na wspieraniu niektórych przedsiębiorstw<sup>41</sup>.

Wydatki publiczne są też klasyfikowane jako:

- wydatki osobowe występują w wielu formach prawnych – jako opłata za wykonywaną pracę osobistą w ramach stosunku pracy i wtedy są nazywane

---

<sup>41</sup> Zob. M. Podstawka (red.), *op. cit.*, s. 112.



wynagrodzeniami, a także jako honoraria, nagrody, premie oraz wydatki socjalne, w tym renty, emerytury, stypendia, zasiłki z pomocy społecznej;

- wydatki rzeczowe będące formą bezzwrotnych, nieodpłatnych dotacji budżetowych na rzecz różnorodnych podmiotów finansujących konkretne działy gospodarki narodowej<sup>42</sup>.

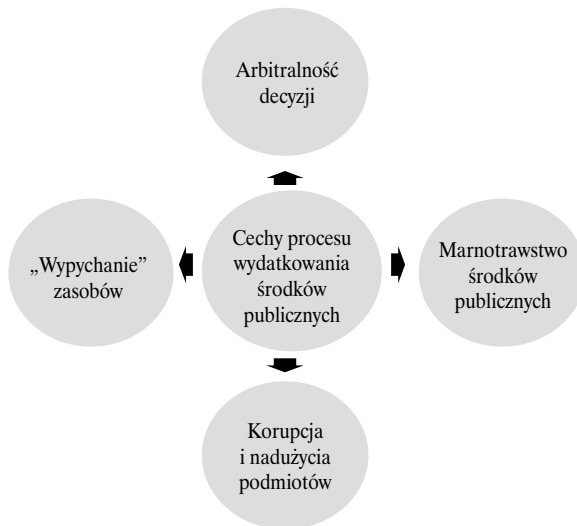
Wydatki publiczne można również ujmować z punktu widzenia kryterium ekonomicznego jako:

- wydatki majątkowe, prowadzące do powiększania majątku danej jednostki;
- wydatki bieżące, służące funkcjonowaniu jednostki zasilanej z budżetu<sup>43</sup>.

Charakter prawny wydatków budżetowych, tj. ich przeznaczenie, rodzaj, sposób klasyfikacji i prezentacji w ustawie budżetowej, określa Ustawa o finansach publicznych, a także inne ustawy dające podstawę do dokonywania wydatków publicznych.

Najistotniejsze negatywne cechy procesu wydatkowania środków publicznych przedstawiono na rysunku 5.

Rysunek 5. Główne negatywne cechy procesu wydatkowania środków publicznych



Źródło: opracowanie własne.

<sup>42</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *op. cit.*, s. 105.

<sup>43</sup> Zob. E. Chojna-Duch i H. Litwińczuk (red.), *op. cit.*, s. 60.

Arbitralność decyzji dotyczących rozmiarów i kierunków wydatkowania środków publicznych tkwi w naturze administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów. Jej skutkiem może być lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków publicznych do potrzeb społecznych. Decyzje w tej kwestii mogą być ograniczone przez wprowadzenie kryteriów przeznaczenia środków publicznych na poszczególne cele. Decyzje alokacyjne podlegają bowiem presji politycznej wywieranej przez różne grupy interesów. W procesie wydatkowania środków publicznych pojawia się także niebezpieczeństwo ich marnotrawstwa, wynikające z tego, że alokacja nie jest poddawana weryfikacji ekonomicznej i dlatego możliwe są sytuacje „przefinansowania” pewnych dziedzin działalności czy jakichś zadań publicznych.

Sposób zużytkowania środków publicznych można weryfikować tylko za pomocą procedur administracyjnych. Ich ścisłe przestrzeganie może, paradoksalnie, prowadzić do marnotrawienia środków publicznych. Ponadto także w trakcie wydatkowania tych środków może się pojawiać niebezpieczeństwo nadużyć i korupcji wydatkujących je podmiotów. Wyboru partnera władz publicznych dokonuje się przy ostrej rywalizacji o zamówienia, co stwarza warunki do korumpowania gestorów środków publicznych w zamian za otrzymanie zamówień rządowych (samorządowych). Istnieje również niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych przez zlecanie zamówień nie najkorzystniejszych z punktu widzenia realizowanych zadań. Bardzo istotnym elementem, który pojawia się w wielu krajach, jest „wypychanie” zasobów poza obieg *stricte* gospodarczy, gdyż część wydatków budżetowych nie przynosi bezpośrednich efektów w postaci przyrostu PKB (wydatki na obronę narodową, na szkolenia, na bezpieczeństwo wewnętrzne i na administrację publiczną itp.)<sup>44</sup>.

Wydatki publiczne to także tworzenie popytu w gospodarce narodowej, której aktywnym uczestnikiem jest państwo. Na rozmiary popytu globalnego wpływają m.in.: bezwzględny poziom wydatków, struktura wydatków oraz zmiany zachodzące zarówno w poziomie, jak i w strukturze wydatków dokonywanych przez sektor publiczny. Kwestie te są rozważane w kontekście równowagi budżetowej. Klasyczne wydatki publiczne nie zwiększają bezpośrednio PKB, ale wydatki na infrastrukturę, naukę czy ochronę zdrowia dają niewątpliwie efekty wpływające na poziom PKB, tyle że opóźnione w czasie. Ponadto ważna jest struktura wydatków publicznych – to, na jakie cele są one ponoszone, w jakim stopniu pozostają wewnątrz kraju, a w jakim są transferowane<sup>45</sup>.

Ważnym zagadnieniem jest racjonalizacja wydatków publicznych. Struktura celów tych wydatków staje się coraz bardziej skomplikowana i ważne jest, czy

<sup>44</sup> Zob. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne, teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2005, s. 230 i nast.

<sup>45</sup> Zob. S. Owsiak, *op. cit.*, s. 239.

środki publiczne są wydatkowane przez budżet czy przez fundusze celowe. Istotna jest również struktura wydatkowania środków według szczebla władz publicznych. Środki publiczne przeznaczane na różne cele i zadania są lepiej wykorzystywane przez władze lokalne, gdyż mają one lepsze rozeznanie w skali potrzeb niż władze publiczne szczebla pośredniego i centralnego. Racjonalne wydatkowanie jest więc uzależnione od tego, kto wydatkuje środki oraz jaki jest dystans między gestorem a wydatkującym je podmiotem.

W płaszczyźnie mikroekonomicznej wchodzi w grę podmioty, które bezpośrednio wykorzystują środki publiczne, a więc jednostki sektora publicznego. Trzeba zatem tak formułować zasady gospodarowania środkami finansowymi, aby zapewnić ich wydatkowanie zgodne z celami i zadaniami publicznymi danej jednostki sektora publicznego, przy jednoczesnym oszczędnym ich zużywaniu. Ważne jest więc jak najlepsze dostosowanie wykorzystania środków publicznych do zadań realizowanych przez dany podmiot i jak najlepsze zaspokajanie potrzeb ludzkich.

Na tendencje do zmian wydatków publicznych zasadniczy wpływ mają takie czynniki, jak charakter gospodarki, kierunki polityki i związane z nimi preferencje dla rozwoju poszczególnych funkcji państwa, poziom rozwoju gospodarczego, stopień scentralizowania redystrybucji PKB, presja sytuacji społeczno-politycznej, aktywność militarna oraz tempo wzrostu dochodów publicznych.

Istotna jest również kwestia efektywności wydatków publicznych. Gromadzenie pieniężnych środków publicznych i administracyjny sposób ich alokacji stwarzają w niektórych przypadkach problemy z ich racjonalnym wykorzystaniem. Rozwiązywanie tych problemów jest trudne, ponieważ dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie pomiaru skutków i efektywności tych wydatków (np. obrona narodowa, ochrona zdrowia, edukacja).

Analizy danych krajów europejskich wskazują, że zbliżoną rozmiarami do klasycznych wydatków kategorią wydatkowania środków publicznych są rozchody publiczne. Podobnie jak przychody publiczne, które są związane z zaciąganiem długów lub pomniejszaniem majątku Skarbu Państwa, rozchody publiczne wiążą się ze spłatą tych długów i(lub) z powiększaniem tego majątku. Rozchodami publicznymi są:

- spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów;
- wykup papierów wartościowych;
- udzielone pożyczki i kredyty;
- wynikające z odrębnych ustaw płatności, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością;

- płatności związane z udziałem Skarbu Państwa w spółkach akcyjnych bądź w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością albo z uczestnictwem w międzynarodowych instytucjach finansowych.

## 1.4. Instytucje biorące udział w podziale środków publicznych

Za gromadzenie, a następnie podział środków publicznych są odpowiedzialne zarówno instytucje szczebla centralnego, jak i podmioty bieżąco realizujące dochody i wydatki publiczne. Podstawowym narzędziem wykorzystywanym do redystrybucji środków publicznych jest budżet państwa. Genezą sformułowania idei budżetu państwa jako zestawienia planowanych na dany rok dochodów i wydatków publicznych, przyjmowanych przez parlament, było przede wszystkim wskazanie, że parlament, podejmując decyzję o konkretnych daninach publiczno-prawnych oraz ich egzekucji, określa jednocześnie przeznaczenie pozyskanych w ten sposób wpływów. Dlatego nieprzypadkowo pierwowzory budżetu państwa można znaleźć na przykład w „budżecie wojskowym”, jaki uchwalono w Polsce w 1717 r. na Sejmie Niemym, oraz w budżecie uchwalonym w 1791 r. podczas obrad Sejmu Czteroletniego. Kiedy zaczęły wchodzić w grę podatki stałe o przeznaczeniu ogólnym, potrzebne stało się planowanie wykorzystywania środków publicznych pod kontrolą parlamentu. Kontrola ta prowadziła do wykształcenia się pierwszych form planowania budżetowego podlegających autoryzacji parlamentu. Wyłonieniu się kompetencji parlamentu do corocznego uchwalania budżetu państwa można więc przypisać siłę sprawczą w powstaniu zaczątków prawa budżetowego.

O powstaniu instytucji budżetu państwa zdecydował zatem nie jeden, lecz wiele faktów<sup>46</sup>. Zdaniem niektórych autorów, na fakty te trzeba patrzeć, uwzględniając ich dynamikę. Najpierw bowiem doszło do zdobycia przez parlamenty prawa do stanowienia podatków, potem zaś prawa do rozstrzygania o wydatkach publicznych. Ukoronowaniem tych zdobyczy było umieszczenie instytucji budżetu w przepisach konstytucji państw<sup>47</sup>. Dlatego nie można jednoznacznie stwierdzić, w którym kraju oraz w którym roku powstał pierwszy budżet państwa, ponieważ w poszczególnych przypadkach instytucja ta pojawiała się w różnym czasie i miejscu<sup>48</sup>. Nie można też w sposób jednoznaczny usta-

<sup>46</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, ed. cit., s. 83; M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>47</sup> Zob. J. Stankiewicz, *Geneza i ewolucja instytucji budżetu*, w: C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 281.

<sup>48</sup> Zob. szerzej: N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 11 i nast.; E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 9 i nast.;

lić, jakie dokładnie okoliczności miały wpływ na powstanie instytucji budżetu państwa<sup>49</sup>.

Według M. Podstawki, budżet państwa jest funduszem scentralizowanych zasobów pieniężnych gromadzonych i wydatkowanych przez państwo w celu realizacji zadań publicznych. Gromadzenie środków w ramach budżetu jest przymusowe, wynika z atrybutu władzy i jest ściśle określone przez zasady ustrojowo-konstytucyjne. Dochody budżetu państwa pochodzą z przejęcia środków finansowych przez sektor publiczny od podmiotów gospodarczych. Natomiast wydatki w wielu przypadkach są ściśle określone regulacjami prawnymi, dlatego działania podmiotów sektora publicznego są w znacznej mierze z góry zaplanowane. Przepływowy charakter wydatków publicznych polega na tym, że budżet odzwierciedla przepływy publicznych środków pieniężnych oraz pokazuje transakcje kasowe, a nie memoriałowe.

W budżecie dochody są gromadzone głównie w postaci podatków od sektora prywatnego, które następnie są przeznaczane na rzecz podmiotów osiągających dochody w wysokości niepozwalającej im na zaspokajanie ich potrzeb w wystarczającym stopniu lub na rzecz podmiotów nie osiągających tych dochodów wcale. Do tych podmiotów należą m.in. szpitale i szkoły.

Budżet państwa pełni rolę głównego narzędzia redystrybucji wewnątrz systemu finansów publicznych. Odbывается się to za pomocą transferów z budżetu państwa na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy ubezpieczeń społecznych i innych jednostek sektora publicznego. Redystrybucja w tym ujęciu pozwala również na dokonanie przez państwo korekty zbyt wysokich dochodów najzamożniejszej części społeczeństwa, które powstają najczęściej na skutek specyficznego działania mechanizmu rynkowego.

Z funkcją redystrybucyjną budżetu ściśle powiązana jest funkcja alokacyjna. Jej istotą jest również podział dochodu narodowego. Różnice między obiema funkcjami przedstawił S. Owsiak, formułując pogląd, że funkcja alokacyjna wiąże się z wytwarzaniem dóbr społecznych i dóbr publicznych przez sektor publiczny, natomiast w funkcji redystrybucyjnej odzwierciedla się rola budżetu w procesie redystrybucji dochodów. Celem redystrybucji jest m.in. finansowanie procesów alokacji dóbr, ale wszystkie procesy redystrybucji dochodów muszą być związane z alokacją tych dóbr<sup>50</sup>.

---

A. Perlakowski, M. Zubik, *Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)*, Raport nr 182, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2000, s. 5 i nast.

<sup>49</sup> Zob. szerzej: T. Grodyński, *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, ed. cit., s. 21 i nast.; Z. Stahl, *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Towarzystwo Naukowe, Lwów 1934, s. 34 i nast.

<sup>50</sup> S. Owsiak, *op. cit.*, s. 118.

Dochody i wydatki jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania publiczne, mogą być w całości włączone do budżetu państwa lub budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wtedy osiągnięte przez te jednostki dochody i ponoszone wydatki są również dochodami i wydatkami budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zadania publiczne finansowane bezpośrednio z budżetu państwa nazywa się metodą budżetowania brutto. Natomiast metoda budżetowania netto jest bardziej uzasadniona w przypadku jednostek sektora finansów publicznych, które obok działalności nieprodukcyjnej prowadzą działalność gospodarczą. Dzięki tej metodzie budżetowania jednostki te mają możliwość wydatkowania uzyskanych przychodów na pokrycie swoich wydatków i rozliczanie się z budżetem tylko z wyniku swojej działalności.

Gospodarowanie środkami publicznymi w ramach budżetu państwa może się odbywać z wykorzystaniem metody budżetowania netto lub brutto. Podmioty prawnie-organizacyjne finansowane zgodnie z metodą brutto są zaliczane do jednostek działających w ramach gospodarki budżetowej, a jej podstawową formą organizacyjną są jednostki budżetowe. Natomiast jednostki organizacyjne finansowane zgodnie z metodą netto tworzą gospodarkę pozabudżetową. Należą do nich m.in. agencje rządowe, fundusze i inne formy specyficzne dla danego kraju.

Reasumując, należy podkreślić, że państwo odgrywa bardzo istotną rolę w kreowaniu procesów społeczno-gospodarczych. Ekonomistów zajmujących się badaniem zachodzących procesów ekonomicznych i roli państwa zasadniczo można, w ujęciu historycznym, podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć Smitha i Friedmana głoszących poglądy o stosunkowo niewielkim udziale państwa w gospodarce. Natomiast w drugiej grupie, w której najwybitniejszymi postaciami byli Keynes i Wagner, wskazuje się na bardzo dużą rolę, jaką odgrywa państwo w procesach społeczno-gospodarczych przez dokonywanie redystrybucji zasobów. Zakres redystrybucji oraz instrumenty, jakimi posługuje się państwo w tym procesie, jest różny w zależności od ustroju politycznego. Największy był udział państwa w życiu społeczno-gospodarczym w gospodarce centralnie planowanej. W gospodarce mieszanej udział ten stopniowo maleje na rzecz wolnego rynku, a w gospodarce rynkowej jest mocno ograniczony. W gospodarce wolnorynkowej udział ten, teoretycznie, polega na wykonywaniu przez państwo funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej. Państwo dysponuje wieloma narzędziami służącymi do redystrybucji środków publicznych, takimi jak dochody, przychody, wydatki, rozchody, a stosują te narzędzia instytucje na szczeblu centralnym i lokalnym.

Polska jest dobrym przykładem zmian w roli państwa, wykorzystywanych narzędzi i instytucji do redystrybucji środków publicznych w trakcie przekształcania gospodarki z centralnie planowanej w rynkową.

## 1.5. Ewolucja instrumentów zarządzania finansami publicznymi

Współczesna myśl ekonomiczna dość zgodnie wskazuje na trzy podstawowe cele gospodarczej i społecznej polityki władz państwa. Są to: dostarczanie dóbr publicznych, redystrybucja dochodów (wtórny podział dochodu narodowego) oraz łagodzenie przejściowych lub cyklicznych wahań koniunktury gospodarczej. Działania prowadzące do osiągnięcia tych celów są określane jako specyficzne funkcje ekonomiczne polityki fiskalnej, dotyczące efektywności, sprawiedliwości i równości oraz stabilności gospodarczej<sup>51</sup>. Wypełnianie wszystkich funkcji państwa oraz realizacja celów polityki gospodarczej, określonych w teorii ekonomii, znajduje wyraz w treści obowiązującej legislacji, natomiast obraz materialny polityki fiskalnej jest odzwierciedlony w strumieniach przepływów finansowych środków publicznych w postaci dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów. Rozmiary prognozowanych, planowanych i realizowanych przepływów środków publicznych odzwierciedlają skalę polityki fiskalnej poszczególnych rządów.

Podstawowym dokumentem określającym konkretne rozmiary środków publicznych jest roczny plan finansowy państwa, czyli budżet. Debata parlamentarna dotycząca budżetu jest rokrocznie najważniejszym wydarzeniem dla polityki fiskalnej każdego kraju.

Należy jednak zauważyć, że poprawna i racjonalna realizacja wskazanych celów i funkcji polityki fiskalnej wymaga przyjęcia horyzontu wykraczającego poza jeden rok budżetowy. Rozłożony w czasie proces dostarczania dóbr publicznych w największym stopniu jest zbliżony do prowadzenia działalności gospodarczej, w której niezależnie od dziedziny produkcji przemysłowej, usług, czy rolnictwa w większym lub mniejszym stopniu jest uwzględniany roczny cykl gospodarowania, jednak większość decyzji i działań strategicznych uwzględnia okres znacznie dłuższy. Zapewnienie makroekonomicznej stabilności gospodarczej wymaga zatem przyjęcia horyzontu przynajmniej o długości pełnego cyklu koniunkturalnego, a więc kilkuletniego (od czterech do sześciu lat). Zrównoważonemu i stabilnemu wzrostowi gospodarczemu sprzyja antycykliczna polityka fiskalna umożliwiająca poprawne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury. Nadwyżka w okresach wzrostu lub deficyt w czasach dekonunktury mogą automatycznie prowadzić do łagodzenia i wyrównywania przebiegu cyklu gospodarczego, bezpośrednio przekładając się na utrzymywanie stopy bezrobocia bliskiej naturalnej, PKB zaś na poziomie bliskim potencjalnemu<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Zob. A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, wyd. II, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 85.

<sup>52</sup> Zob. M. Burda, C. Wypłosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2012, s. 404.

Wspomniana na początku tego podrozdziału koncepcja trzech podstawowych celów polityki gospodarczej państwa, formułowana we współczesnej myśli ekonomicznej, w teorii jest doskonale zgodna z polityką gospodarczą i społeczną dzisiejszych krajów rozwiniętych, w praktyce jednak często nie widać efektów jej uwzględniania. Kształtowanie się sytuacji gospodarczej w USA oraz w krajach UE w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku wskazuje na rozdzwitek między zaleceniami teorii ekonomii a faktyczną polityką fiskalną. Szczególnie zaskakujące jest to w odniesieniu do krajów UE, które były poddane zarówno postanowieniom traktatowym, jak i ustaleniom Paktu Stabilności i Wzrostu formułującym ogólne zasady należytej polityki fiskalnej. Zarówno w OECD grupującej najbardziej rozwinięte kraje świata, jak i w Unii Europejskiej, wobec kilkuletniego kryzysu finansowego, wiele rozważań teoretycznych poświęcano poprawie jakości polityki fiskalnej. Uwzględniano w nich trwający proces globalizacji. „Globalizacja to długotrwały i spontaniczny (by nie rzec – chaotyczny) proces liberalizacji i towarzyszącej jej integracji, wcześniej w dużej mierze funkcjonujących w odosobnieniu rynków gospodarek narodowych, w jeden wewnętrznie sprzężony rynek ogólnoswiatowy. Integracji przy tym podlegają nie tylko przepływy towarów, ale również kapitału, w tym w ostatnich dekadach ze szczególną intensywnością bardzo płynnego kapitału finansowego. Zdecydowanie wolniej natomiast liberalizują się i integrują rynki siły roboczej czy usług. Już z tego samego faktu wynika określona dychotomia procesu globalizacji: nie dla wszystkich stwarza ona takie same szanse, nie wszystkich też obciąża jednakowo towarzyszącymi jej kosztami”<sup>53</sup>. Przede wszystkim jednak globalizacja, prowadząc do wyłonienia się ogólnoswiatowego rynku, nie doprowadziła jak dotychczas do powstania planetarnego systemu koordynacji polityki gospodarczej<sup>54</sup>.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że procesy integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej są ujęte w ramy prawne, których głównymi elementami są: Traktat o Unii Europejskiej (TUE)<sup>55</sup> oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Euro-

---

<sup>53</sup> Z. Bauman, *Globalizacja*, PIW, Warszawa 1998, s. 69; zob. też W. Huston i A. Giddens (red.), *Global Capitalism*, The New Press, New York 2000; G.W. Kołodko, *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001; J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003; W. Szymański, *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Difin, Warszawa 2004; W. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Znak, Instytut Nauk Politycznych PAN, Kraków 2004.

<sup>54</sup> Szerzej o tym m.in. w: J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; G.W. Kołodko, *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2007; W. Szymański, *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

<sup>55</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/01 z 30.03.2010.



pejskiej (TFUE)<sup>56</sup>. Zgodnie z art. 140 TFUE Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny muszą co dwa lata sporządzać raporty o stopniu wypełniania zobowiązań w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej przez kraje UE objęte derogacją. Poziom konwergencji uzależniono od spełnienia czterech tzw. nominalnych kryteriów konwergencji. Wybrane kryteria, istotne dla funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego, dotyczą: osiągnięcia i utrzymania wysokiego stopnia stabilności cen, stabilnego kursu walutowego, konwergencji długoterminowych stóp procentowych oraz stabilnej sytuacji finansów publicznych. Ponadto legislacja krajowa (w kwestiach monetarnych i fiskalnych) powinna być zgodna z prawem wspólnotowym. W ocenie poziomu konwergencji należy uwzględnić również jej trwałość.

Z punktu widzenia polityki budżetowej zasadnicze znaczenie ma kryterium fiskalne, syntetycznie określone jako unikanie nadmiernego deficytu, wskazane w art. 126 TFUE jako jedna z głównych zasad polityki gospodarczej krajów UE. Rozwinięcie postanowień traktatowych dotyczących unikania nadmiernego deficytu zawierał Pakt Stabilności i Wzrostu (deklaracja z 16 grudnia 1996 r. oraz rozporządzenia Rady UE z 16 czerwca 1997 r.). Wprowadzono wówczas m.in. obowiązek sporządzania średniookresowych planów konwergencji/stabilności wraz z wyznaczeniem średniookresowego celu budżetowego. Niedostateczna skuteczność realizacji ustaleń Paktu doprowadziła ostatecznie do jego istotnej aktualizacji w listopadzie 2011 r. za pomocą „sześciopak” gospodarczego”. Zmiany legislacyjne dotyczące zasad polityki fiskalnej zostały potwierdzone i uściślone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z marca 2012 r. (wszedł on w życie 1 stycznia 2013 r.). Rozbudowane zostało dotychczasowe kryterium fiskalne dotyczące limitów deficytu (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB). Wprowadzono obowiązek redukcji długu o średnio jedną dwudziestą jego nadwyżki ponad limit; redukcja deficytu strukturalnego powinna wynosić 0,5% PKB rocznie do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; od deficytu mogą być odliczane koszty reform emerytalnych. Ponadto do treści prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich UE powinna być wprowadzona reguła fiskalna wymuszająca zrównoważenie salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (lub osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego).

Poprawa jakości finansów publicznych, a w świetle wydarzeń po 2007 r. ograniczenie możliwości wystąpienia kryzysu finansów publicznych stały się przesłanką dla wprowadzenia do legislacji poszczególnych państw ograniczeń respektowanych przez władze zarówno ustawodawcze, jak i wykonawcze. Ograniczenia takie są konstruowane jako rozwiązania prawne wzmacniające jakość i przewidywalność polityki fiskalnej za pomocą tzw. reguł fiskalnych (według

---

<sup>56</sup> Tamże.

nomenklatury OECD) lub numerycznych reguł fiskalnych (według legislacji UE). Zgodnie z punktem 16 preambuły do Dyrektywy Rady UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>57</sup> reguły mają udokumentowaną skuteczność. Silne numeryczne reguły fiskalne powinny mieć wyraźnie określone cele i system monitorowania. Reguły mają być oparte na wiarygodnej i niezależnej analizie prowadzonej przez instytucje niezależne od władz fiskalnych. Dla wprowadzenia i wykorzystywania reguły istotne jest, zdaniem Komisji Europejskiej, funkcjonowanie niezależnych instytucji fiskalnych (zostanie to szerzej omówione w dalszych rozdziałach tej monografii).

Kolejnym działaniem na rzecz poprawy finansów publicznych jest duży nacisk na wprowadzenie średnioterminowej perspektywy planowania budżetowego. Oprócz wcześniej wskazanych przesłanek na wieloletnią naturę procesów budżetowych wskazuje, paradoksalnie, mała elastyczność rozmiarów i struktury poszczególnych wydatków poddawanych corocznej procedurze planowania. Porównanie kolejnych rocznych dokumentów budżetowych pozwala stwierdzić ich istotną zbieżność. Po części jest to konsekwencją najczęściej wykorzystywanej w planowaniu finansów publicznych klasycznej metody budżetowania, tzw. przyrostowego (z roku na rok). Ogromny wpływ wywiera na to skala oczekiwań beneficjentów budżetu, którzy ubiegłoroczny poziom uważają za oczywisty punkt wyjścia do negocjacji o jeszcze wyższym poziomie wydatków. Oczywiście chodzi o poziom realny, po wyeliminowaniu skutków inflacji. Wydaje się, że istotniejszą przyczyną jest jednak dłuższy od rocznego charakter procesów składających się na politykę fiskalną. Potwierdzają to również zapisy w punkcie 20 preambuły do Dyrektywy Rady UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>58</sup>. Podkreślając rangę corocznego uchwalania ustawy budżetowej, wskazano w nich jednocześnie, że większość działań fiskalnych ma konsekwencje znacznie wykraczające poza roczny cykl budżetowy. Wprost stwierdzono, że jednoroczna perspektywa nie jest odpowiednią podstawą rozważnej polityki budżetowej. Podstawą budżetowania powinno być planowanie wieloletnie, wynikające ze średniookresowych ram budżetowych. Dodatkowym argumentem za obowiązkowym wydłużeniem horyzontu planowania jest tzw. efekt opóźnień, czyli różnicy w czasie między diagnozą a zastosowaniem środków (w tym przypadku narzędzi polityki fiskalnej). W dziedzinie instrumentów fiskalnych mogą ponadto występować opóźnienia z powodu przedłużających się procedur legislacyjnych. Opóźnienia związane z zastosowaniem nowych narzędzi fiskalnych wynikają także z sytuacji gospodarczej, w jakiej znalazł się świat po kryzysie – z jednej strony motywuje to do działania, z drugiej jednak także

<sup>57</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.11.2011 r., L 306/41.

<sup>58</sup> Tamże.

powoduje przesunięcie zainteresowania rządzących na bieżące problemy związane z łagodzeniem skutków kryzysu. Racjonalne zmniejszenie niepożądanych skutków efektu opóźnienia może polegać nie tyle na przyspieszeniu procedur, ile na wydłużeniu horyzontu polityki fiskalnej.

Kolejny element wpływający na poprawę jakości finansów publicznych to ich przejrzystość. Ocena stanu polityki fiskalnej, sposobu realizacji jej celów i funkcji wymaga istnienia rzetelnej, terminowej, pełnej oraz zrozumiałej informacji. Niedostatek informacji w tej dziedzinie jest przeszkodą w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i obniża poziom rozliczalności władz publicznych, a w konsekwencji oznacza niedostatek demokracji. Przejrzystość wymaga funkcjonowania poprawnych systemów rachunkowości i sprawozdawczości statystycznej. Jednym ze sposobów zwiększenia przejrzystości jest uzupełnienie procedur budżetowania o informacje efektywnościowe (budżet zadaniowy).

Tak więc nowe narzędzia, mimo ich niewątpliwie pozytywnego oddziaływania na decyzje podejmowane przez władze, wymierne efekty dla polityki fiskalnej przyniosą dopiero w horyzoncie dłuższym niż 10-letni.

Przy okazji wprowadzonych w 2011 r. zmian w treści rozporządzeń składających się na Pakt Stabilności i Wzrostu postanowiono znacznie rozbudować wspólne zasady szczegółowych procedur zarządzania finansami publicznymi. Poprawie jakości tych procesów w krajach UE służy wspomniana już wcześniej Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>59</sup>. Przez pojęcie „ramy budżetowe” rozumie się zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych oraz samorządowych.

Kraje członkowskie UE miały obowiązek wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych do wypełniania zaleceń dyrektywy do końca 2013 r. W praktyce dokument ten jest swoistym kompendium rozwiązań stosowanych skutecznie przez kraje o najbardziej zaawansowanych systemach zarządzania finansami publicznymi. Główne jego zalecenia dotyczą: statystyki i rachunkowości, prognoz, numerycznych reguł fiskalnych, średniookresowych reguł fiskalnych oraz przejrzystości finansów publicznych.

Propozycje zawarte w Dyrektywie są w dużym stopniu spójne z obszarami reform w finansach publicznych wcześniej wskazanymi na podstawie badań prowadzonych przez OECD. Kraje UE w różnym stopniu będą musiały dostosowywać istniejące systemy zarządzania i procedury wykorzystywane w budżetowaniu.

W ramach przeprowadzanego przez OECD co kilka lat przeglądu<sup>60</sup> (w 2012 r., poprzedni w 2007 r.) są dokonywane m.in. analizy odzwierciedla-

<sup>59</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.11.2011 r., L 306/41.

<sup>60</sup> OECD, GOV/PGC/SBO(2013)4/DRAFT Working Party of Senior Budget Officials, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Strengthening Budget Institutions in OECD

jące jakość finansów publicznych w podziale na siedem obszarów tematycznych: stabilność sektora finansów publicznych, średniookresowe ramy budżetowe, finansowanie inwestycji publicznych, budżetowanie *top-down*, uelastycznienie sterowania środkami, ukierunkowanie na rezultaty – budżet zadaniowy, przejrzystość budżetu.

Tematyka analiz i ocen zawartych w przeglądzie OECD wykazuje istotną zbieżność z zakresem wspomnianej wyżej Dyrektywy z listopada 2011 r. dotyczącej m.in.: prognoz makroekonomicznych, reguł fiskalnych, średniookresowych ram budżetowych, przejrzystości finansów sektora. Ze względu na obowiązek wdrożenia tej Dyrektywy do końca 2013 r. przez kraje UE obraz ich instytucji fiskalnych i jakości zarządzania fiskalnego zaprezentowany w przeglądzie dość precyzyjnie opisywał postępy w zastosowaniu jej zaleceń. Publikowane wyniki przeglądów OECD stanowią syntezę badania ankietowego przeprowadzonego korespondencyjnie wśród krajów członkowskich tej organizacji. Grupa robocza ekspertów budżetowych OECD wyższego szczebla<sup>61</sup> przeprowadza również szczegółową analizę opinii i innych materiałów związanych z systematycznie przeprowadzanymi badaniami ankietowymi dotyczącymi jakości zarządzania publicznego w krajach zrzeszonych w tej organizacji. Wyniki tych przeglądów pozwalają na analizę zmian zachodzących w procedurach zarządzania. Szczególnie interesujące może być spojrzenie na ewolucję stanu instytucji fiskalnych krajów OECD w ostatnich pięciu latach i porównanie ich stanu z 2012 r. z sytuacją sprzed światowego kryzysu finansowego, tj. z poprzedniego badania przeprowadzonego w 2007 r.

Z punktu widzenia wypełniania zaleceń Dyrektywy z 2011 r. tym bardziej celowe wydaje się dokonanie w kolejnych rozdziałach monografii przeglądu obrazu zarządzania publicznego w kilku podstawowych aspektach wymienionych już na wstępie, tj.:

- reguł fiskalnych,
- niezależnych instytucji fiskalnych,
- średniookresowej perspektywy budżetowania,
- przeglądów wydatków.

Opinie i oceny zawarte w przeglądzie OECD, przedstawione w sposób dość wyważony, neutralny i kompetentny, pozwalają na wstępną ocenę sytuacji krajów UE, które były zobowiązane do pełnego wdrożenia Dyrektywy do końca 2013 r.

---

Countries Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey. Draft, Paris, May 2013.

<sup>61</sup> Working Party of Senior Budget Officials.

## ROZDZIAŁ II

# Planowanie średnio- i długookresowe w sektorze publicznym

### 2.1. Przesłanki wieloletniego zarządzania finansami

We współczesnej teorii finansów planowanie wieloletnie uznaje się za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Ewolucja systemu zarządzania nimi, polegająca na wprowadzeniu w życie metody finansowego planowania średniookresowego, wpisuje się w szeroki nurt modernizacji państwa zwany nowym zarządzaniem publicznym (ang. *New Public Management* – NPM). Polega ono m.in. na zastosowaniu w instytucjach państwa analogicznych jak w sektorze prywatnym mechanizmów zarządzania na rzecz zapewnienia „państwa efektywnego” czy „państwa sprawnego” (ang. *performing state*).

Dla NPM charakterystyczne jest stwierdzenie odnoszące się do kwestii powierzania wykonywania zadań publicznych różnym jednostkom państwowym i prywatnym przy jednoczesnym określeniu zakresu podmiotów (osób) odpowiedzialnych za ich realizację i rozliczanie z rezultatów realizacji tych zadań w horyzoncie średniookresowym, a nie rocznym, co jest obecnie powszechnie przyjmowaną regułą. Podejście takie dotyczy więc „podobnych warunków działania jak w sektorze prywatnym”, przy czym przy opracowaniu NPM „czerpano (...) z teorii finansowania gospodarki. Jednocześnie również planowanie wieloletnie – jako element składowy NPM – bardzo zbliża się do metod zarządzania średniookresowego, opartego na strategiach, zorientowanego na osiągnięcie celów w oparciu o mierzalne rezultaty, stosowanego w sektorze prywatnym”<sup>1</sup>.

Z istoty przedmiotu NPM (w tym z planowania) wynikałoby więc, że taka filozofia zarządzania finansami państwa opiera się na „konkurencyjnym”, proefektywnościowym mechanizmie wspierania działań państwa wpisujących się

---

<sup>1</sup> B. Grabińska, *Planowanie budżetowe wybranych krajów – teoria i praktyka*, w: S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008, s. 124.

w realizację celów sformułowanych na strategicznym poziomie. W pierwszym rządzie (lub w największym wymiarze) dotyczy to najwydajniejszych i najbardziej użytecznych dla odbiorców świadczeń, programów lub usług publicznych, tj. na publicznym rozliczaniu „działalności” instytucji państwa przez odnoszenie się do oceny wielkości wypracowanych przez administrację publiczną rezultatów obrazujących stopień faktycznie osiągniętych celów. Wychodzi to naprzeciw postulatowi sektora prywatnego, z którego ten rodzaj metod (na użytek państwa) został zaczerpnięty.

Jeśli się weźmie pod uwagę to, że rozwój sektora publicznego w powiązaniu z sektorem prywatnym – a nie, jak podkreśla J. Komorowski<sup>2</sup>, w oderwaniu od niego – jest warunkiem zastosowania zasady racjonalności, należy dążyć do wykorzystania wszystkich kanałów przepływu informacji między tymi dwoma sektorami. Pozwala to na większy niż dotychczas stopień pozyskiwania (w danym obszarze polityki gospodarczej) – bezpośrednio ze źródła pierwotnego, tj. od obywateli i podmiotów gospodarczych – wiedzy o stanie i uwarunkowaniach rozwoju gospodarki, w związku z programowaniem strategicznym sposobu funkcjonowania finansów publicznych, w tym zwłaszcza sposobu finansowania zadań publicznych wpływających na kondycję przedsiębiorczości. Wnikliwa i trafna identyfikacja aktualnych najważniejszych potrzeb społecznych jest kluczem do sukcesu w podejmowaniu decyzji i w rozstrzygnięciach planistycznych wychodzących naprzeciw realnym potrzebom społecznym i gospodarczym.

Podstawą prac nad finansowym planowaniem wieloletnim w sektorze publicznym jest funkcjonujący w danym kraju system zarządzania strategicznego. Na jakość tego systemu wpływa wiele czynników, w tym m.in.: wzajemna spójność i zgodność, a także przejrzystość i zrozumiałość treści dokumentów, stopień ich zintegrowania oraz jakość narzędzi analitycznych i prognostycznych stosowanych przy ich sporządzaniu i aktualizacji. Ważne jest też, aby system umożliwiał jednoznaczny identyfikację zależności hierarchicznych i funkcjonalnych między poszczególnymi jego ogniwami. W skład systemu strategicznego programowania rozwoju wchodzi bowiem dokumenty programowe o różnym horyzoncie czasowym, zakresie problemowym i terytorialnym oraz o różnych funkcjach.

Na podstawie kryterium horyzontu czasowego dokumenty programowe można podzielić na długo-, średnio- i krótkookresowe. Programy długookresowe określają wizję i główne kierunki rozwoju w długim horyzoncie czasowym (tj. w przedziale 10–20 lat). Natomiast uzupełniające je najważniejsze elementy programów średniookresowych powinny wynikać z długookresowych priorytetów rozwoju określających zadania oraz sposoby ich realizacji w konkretnych

---

<sup>2</sup> Zob. J. Komorowski, *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, w: P. Albiński (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach UE*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

obszarach w perspektywie kilku lat. Z kolei programy krótkookresowe mają zazwyczaj horyzont czasowy roczny lub dwuletni (tzw. charakter operacyjny – wdrożeniowy). Zdarza się, że programy mają również charakter „kroczący”, tzn. okres ich obowiązywania jest „sukcesywnie przesuwany”. Dlatego w strategiach gospodarczych pojawiają się różne horyzonty czasowe, zależnie od przyjętych przez ich twórców (rządzących) założeń o długości okresu.

Planowanie średniookresowe wiąże się z wieloma trudnościami i rodzajami ryzyka. Zazwyczaj prognozy ujęte w średniookresowych ramach fiskalnych w odniesieniu do pierwszego roku są w pełni zbieżne z rocznym budżetem, natomiast pozostałe lata objęte planowaniem na ogół wskazują na zgodność pod względem wieloletnich zobowiązań i głównych elementów *policy-mix*. Oczywiście tego rodzaju zależności nie można uogólniać, ponieważ planowanie wieloletnie jest w różny sposób ujęte w systemie budżetowym funkcjonującym w danym kraju. W niektórych krajach wysoko rozwiniętych wieloletnie budżetowanie stało się integralną częścią procesu rocznego sporządzania budżetu i uważa się je za najważniejszy instrument kontroli wydatków, w innych zaś szacunki są jedynie wskazówką do podjęcia decyzji w kwestii polityki fiskalnej.

Idealnie biorąc, w planowaniu wieloletnim należy uwzględniać obecny poziom wydatków oraz dodatkowe wydatki na świadczenia tych samych usług publicznych w przyszłości (np. poziom wydatków zapewniających utrzymanie w szkołach co najmniej takiej samej liczby nauczycieli na jednego ucznia). Dokumenty planowania średniookresowego powinny się odnosić do już realizowanych programów rządowych oraz do programów nowych, na których realizację trzeba zaplanować środki publiczne. W praktyce czasami może się zdarzyć, że ściśle wytyczenie granicy między programami obecnie realizowanymi a planowanymi do podjęcia w przyszłości jest niemożliwe, ponieważ potrzeba ich zmiany może wynikać tylko z podniesienia standardów danej usługi publicznej czy z decyzji politycznych.

Planowanie wieloletnie w sektorze publicznym ma długoletnią historię, w trakcie której zmieniała się funkcja i rola tego instrumentu w poszczególnych krajach. W latach 1970–80 średniookresowe ramy fiskalne były tylko głównym instrumentem identyfikacji nowych programów rządowych i alokacji środków na nie w przyszłych budżetach. Przy takim podejściu nie uwzględniano kilku zasadniczych kwestii i pojawiły się mankamenty, takie jak tendencja do przeceniania wzrostu gospodarczego i zasobów publicznych, które można redystrybuować w danym okresie, oraz postrzeganie przez instytucje publiczne prognoz ujętych w średniookresowych ramach jako uprawnień do wydatkowania środków. Sprawiało to, że aktualizacje zakładające zmniejszenie nakładów były bardzo trudne, nawet gdy stało się jasne, że założenia ekonomiczne były zbyt optymistyczne. Doskonałym przykładem kraju, który borykał się z takimi problemami, jest Wielka Brytania, gdzie do 1982 r. wieloletnie programy wydatków pre-

zentowano w ujęciu realnym, a nie w wartościach nominalnych. Kiedy wzrost gospodarczy i inflacja przyspieszały bądź spadały, sposób prognozy wydatków automatycznie dostosowywano do zmieniających się warunków makroekonomicznych. Limity pieniężne wprowadzono do rocznego budżetu w 1976 r. i aż do 1982 r. obowiązywały równolegle z wydatkami wieloletnimi. W kolejnym okresie średniookresowe planowanie finansowe w ujęciu realnym zastąpiono w Wielkiej Brytanii szacunkami wydatków wyrażonych w cenach nominalnych, aby zapewnić spójność z budżetem danego roku. Z takiego ujęcia zrezygnowano całkowicie w 1995 r. Od 1998 r. prezentowano prognozy w postaci 3-letniego budżetu. Wprawdzie szacunki te nie obejmowały nowych programów lub znacznych rozszerzeń programów już istniejących, jednak ich efekty pod względem planowania wydatków budżetowych były podobne do wcześniej znanych.

Natomiast w USA niektóre elementy planowania średniookresowego były wykorzystywane począwszy od 1960 r. i stały się formalną częścią procesu budżetowego. Obecnie w tym kraju planowanie średniookresowe silnie zintegrowano z planowaniem długookresowym – w załącznikach do ustawy budżetowej prezentuje się pełną projekcję finansową w podziale na poszczególne pozycje klasyfikacji (w większości programy federalne) aż do 2024 r. W tej samej perspektywie przedstawia się też wyniki cyklicznie dokonywanej oceny skutków w ramach przeglądów wydatków o charakterze funkcjonalnym, dotyczących m.in. programów federalnych (dokument ten jest również corocznie dołączany do ustawy budżetowej)<sup>3</sup>.

Jednak nie wszędzie i nie w każdym okresie planowanie średniookresowe w zarządzaniu finansami publicznymi sprawdziło się w praktyce. Są przykłady państw (m.in. kraje rozwijające się), w których przygotowywano średniookresowe ramy budżetowe (w latach 1970–80) i nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów, gdyż były stosunkowo mało skutecznym narzędziem polityki makroekonomicznej oraz ograniczania wzrostu wydatków, ale pełniły funkcje jedynie swoistego pilotażu, rodzaju ćwiczenia w planowaniu budżetowym. Do najważniejszych powodów tego można zaliczyć duży wpływ czynników politycznych oraz brak średniookresowych programów rządowych, które mogłyby być punktem odniesienia oraz bazą informacyjną dla konstruowania realnych wieloletnich projekcji finansowych.

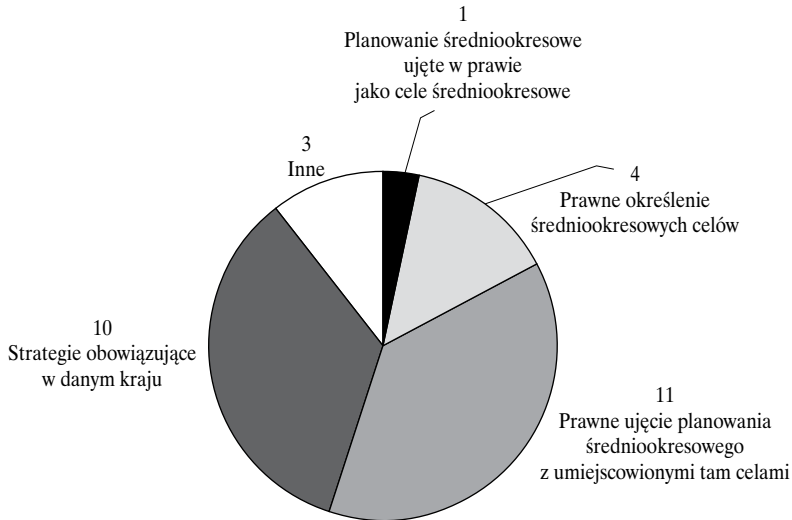
Różnorodność praktyk i metodologii planowania wieloletniego stosowanych na świecie przejawia się już nawet w podstawowych aspektach jego funkcjonowania. Na przykład zgodnie z badaniami z 2013 r. przeprowadzonymi przez OECD (w których zaprezentowano podział liczby krajów objętych badaniem na

<sup>3</sup> Zob. Summary tables – The Budget for Fiscal Year 2015, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/tables.pdf>. oraz Cuts, Consolidations, and Savings – The Budget for Fiscal Year 2015, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/ccs.pdf> [11.10.2014].



różne kategorie), w poszczególnych krajach formalno-prawne umiejscowienie planowania średniookresowego jest zróżnicowane.

Wykres 1. Podstawy prawne planowania średniookresowego (według liczby krajów stosujących dane rozwiązanie)



Źródło: OECD, *Medium-Term expenditure frameworks (Q.25–30)*, s. 37.

Różnorodność konstrukcji tworzonych dokumentów średniookresowych wynika w znacznym stopniu z odmienności ich obszarów problemowych, funkcji i okresów realizacji. Jest to także w dużej mierze związane z brakiem uniwersalnych wzorców (co jest charakterystyczne dla nowoczesnych metod zarządzania publicznego). Natomiast po wnikliwej analizie wydaje się, że wprowadzenie pewnych standardów w tej dziedzinie w skali kraju zwiększa spójność programowania społeczno-gospodarczego oraz podnosi wartość informacyjno-analityczną opracowywanych dokumentów, głównie o znaczeniu strategicznym dla danego państwa.

Skuteczność planowania strategicznego, w tym planowania finansowego, jest uzależniona od jakości i sprawności całego systemu zarządzania strategicznego. Zarządzanie to jest procesem nastawionym na formułowanie i wprowadzanie w życie, a następnie – co ma szczególne znaczenie – ewaluację strategii, które zapewniają doskonałe dostosowanie się organizacji do warunków otoczenia i osiągnięcie jej strategicznych celów. Podstawowymi funkcjami zarządzania strategicznego w finansach publicznych są: badanie otoczenia (diagnoza, analiza, ewaluacja *ex ante*), prognozowanie kierunków zmian i rozwoju zachodzących

w nim procesów i zjawisk, analiza sytuacji i możliwości tkwiących wewnątrz sektora finansów publicznych, aktualizacja i weryfikacja przyjętych rozwiązań w trakcie ich funkcjonowania (dostosowanie do dynamicznie zmieniającego się otoczenia), a ponadto ewaluacja stopnia realizacji celów (m.in. typu *ex post*).

Zarządzanie strategiczne jest zatem elementem całościowego procesu zarządzania w organizacjach i instytucjach na wszystkich szczeblach, który dotyczy pełnego cyklu życia realizacji programów strategicznych. Natomiast strategia jest to określenie celów i zadań w długim okresie funkcjonowania. Cele możemy podzielić następująco:

- cele strategiczne – ustalone na najwyższym szczeblu i dla najwyższego kierownictwa organizacji;
- cele taktyczne – ustalone na średnim szczeblu i dla menedżerów średniego szczebla organizacji;
- cele operacyjne – ustalone na niższym szczeblu i dla menedżerów niższego szczebla organizacji.

Jako pierwsze powinny być zdefiniowane cele o charakterze długookresowym, które będą podstawą „spinającą” nowy system zarządzania rozwojem danego kraju na różnych poziomach. Mając skonstruowane podstawy planowania strategicznego, można w zdecydowanie łatwiejszy sposób zastosować planowanie wieloletnie – instrument zarządzania publicznego opierający się na kilku głównych filarach.

Pierwszy z filarów to wykorzystanie jasno określonej średniookresowej, skumulowanej strategii fiskalnej, która powinna integrować planowanie „od ogółu do szczegółu” jako bazę planowania wieloletniego. Strategia ta powinna zawierać w szczególności:

- cele polityki społeczno-gospodarczej kraju (regionu),
- konkretne, skumulowane cele fiskalne,
- metody osiągnięcia tych celów,

przy czym wszystkie te ogniwa muszą być oparte na realistycznych i spójnych średniookresowych prognozach makroekonomicznych.

Kolejnym filarem dobrego planowania wieloletniego jest sporządzanie rzetelnych średniookresowych prognoz wydatków i dochodów. Muszą one wskazywać z dużą dokładnością skutki finansowe polityki wydatkowej i podatkowej w okresie następnych trzech lub czterech lat. W ramach tych prognoz należy przedstawić w sposób alternatywny średniookresowe skutki finansowe nowych rozwiązań bądź takich, które rozważa się do zastosowania w przyszłości w ramach prowadzonej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej. Prognozy wydatków i dochodów powinny wykorzystywać kompleksowe podejście „od szczegółu do ogółu”, co jest gwarancją poprawności konstruowanego modelu i umożliwiała zarówno jego całościową weryfikację, jak i ocenę poprawności funkcjonowania.

Decydującym elementem procesu dopasowywania procedur prowadzonych „od ogółu do szczegółu” oraz „od szczegółu do ogółu” jest rzetelny mechanizm ustalania priorytetów wydatków, tzn. wyboru takiego sposobu alokacji ograniczonych zasobów środków publicznych, aby zostały najefektywniej wykorzystane i przyniosły obywatelom maksymalne korzyści społeczno-gospodarcze.

Planowanie wieloletnie musi być oparte na wiarygodnych zasadach skoordynowania polityki fiskalnej – działań zarówno po stronie zbierania dochodów, jak i po stronie wydatków – z ogólną strategią społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, aby nie spowodować wdrożenia instrumentów wzajemnie się wykluczających.

Ostatnim filarem jest zapewnienie zgodności i spójności elementów planowania wieloletniego typu „od ogółu do szczegółu” oraz „od szczegółu do ogółu”. Dobre prognozy wskazują bowiem na wysokość skumulowanego wyniku finansowego – skumulowane wydatki, łączne przychody oraz wynikowy stan sektora finansów publicznych – jakich należy się spodziewać wskutek bieżącej polityki w zakresie podatków i wydatków. Jeżeli rzeczywiście uzyskane wyniki będą niespójne z celami finansowymi, konieczne będzie dopasowanie do bieżącej polityki w dziedzinie podatków i(lub) wydatków albo samych celów fiskalnych. Na przykład gdyby utrzymanie rozwiązań polityki fiskalnej w zakresie podatków (i wydatków) przyniosło deficyt większy niż zakładany, konieczne byłoby obniżenie wydatków, zazwyczaj przy jednoczesnym zwiększeniu podatków. W ostatecznym rozrachunku musi nastąpić dopasowanie celu dotyczącego rozmiarów deficytu, gdyby potrzebne do sprostania prognozom zmiany w polityce w zakresie podatków i wydatków były niewykonalne. W dokumentach opracowywanych w ramach wieloletniego planowania (strategicznego) należy wyraźnie zaznaczać konieczność podejmowania takich decyzji, a procedury wprowadzania w życie ich rezultatów powinny być włączone w przygotowanie budżetu.

Czy zatem z praktyki opracowywania dokumentów o charakterze wieloletnim powinna jednoznacznie wynikać potrzeba wprowadzenia budżetu wieloletniego? Odpowiedzi na to pytanie można udzielić na podstawie zarówno doświadczeń praktycznych (w odniesieniu do 7-letniego zarządzania budżetem Unii Europejskiej), jak i rozważań teoretycznych. Wątpliwym i rzadko stosowanym rozwiązaniem jest przyjęcie budżetu na średni okres, zarówno w postaci średniookresowych pułapów skumulowanych wydatków, jak i wieloletnich budżetów poszczególnych ministerstw (sektorów) z uwzględnieniem jednych i drugich. Oczywiście prognozy wieloletnie powinny być bezpośrednio powiązane z budżetem przez ich wykorzystanie w procesie przygotowania budżetu na dany rok. Aby prognozy mogły odgrywać taką rolę, muszą być co roku aktualizowane, a ich horyzont przesuwany o kolejny rok. Oznacza to, że w ramach corocznych prac budżetowych w prognozach należy uwzględniać jeden dodatkowy rok, aby zawsze obejmowały okres nadchodzącego roku budżetowego plus trzy lata.

Wykorzystywanie prognoz średniookresowych umożliwia na samym początku procesu przygotowywania budżetu ocenę, czy polityka w dziedzinie wydatków (i dochodów) jest spójna ze średniookresowymi celami finansowymi rządu oraz z przyjmowanymi przez niego pułapami wydatków. Zapewnia to wcześniejsze ostrzeżenie o potrzebie zmian w polityce w dziedzinie wydatków lub dochodów, aby uprzedzić wszelkie średniookresowe zagrożenia dla polityki fiskalnej. Inną zasadniczą funkcją prognoz jest pomoc w wypracowaniu propozycji zmian polityki. Analizy zmian kierunku wydatków mogą być oparte na uzgodnionym wieloletnim koszcie każdej nowej inicjatywy. To daje pewność, że decyzje dotyczące nowych propozycji nie są podejmowane na podstawie ograniczonych informacji dotyczących kosztów ponoszonych tylko w pierwszym roku.

Wśród argumentów przemawiających za wykorzystaniem w zarządzaniu finansami publicznymi planowania wieloletniego należy wskazać przede wszystkim na:

- racjonalniejsze gospodarowanie środkami publicznymi (wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych);
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej;
- zagwarantowanie kontynuacji przedsięwzięć i reform realizowanych w perspektywie dłuższej niż rok (w szczególności dotyczy to inwestycji);
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Do trudności w praktycznym zastosowaniu tego narzędzia, wynikających chociażby z pominięcia ważnych elementów w konstruowaniu planów wieloletnich lub innych, na szczególną uwagę zasługują:

- wieloletni i kosztowny proces wprowadzania planowania wieloletniego do systemu administracji publicznej;
- możliwość zmniejszenia elastyczności polityki fiskalnej – problem formalnego związania rządzących z prognozą (zbyt mały może sprawić, że prognoza nie ma wielkiego znaczenia, zbyt duży stopień ogranicza elastyczność);
- szybka dezaktualizacja programu w okresach poważniejszej dekoniunktury bądź boomu wynikająca ze zbyt dużej dynamiki zmian i uwarunkowań zewnętrznych (szczególnie), a ponadto ze zmiany preferencji w kwestii potrzeb społecznych (koszty tzw. działań osłonowych);
- wybór horyzontu planowania – krótki (możliwość przenoszenia wydatków na następne lata) czy długi (prognoza obciążona jest większym błędem).

Jak się jednak wydaje, bilans korzyści i kosztów jest dodatni. Potwierdzają to doświadczenia wielu krajów świata, w których z dużym sukcesem funkcjonuje planowanie wieloletnie w sferze finansów publicznych.

Podstawową regułą wielu systemów planowania wieloletniego na świecie jest zasada corocznego przedstawiania parlamentowi przez rząd średniookresowej prognozy fiskalnej, w tym prognozy wydatków. Z reguły zawiera ona przewidywane limity dochodów i wydatków oraz scenariusze i prognozy rozwoju gospodarki, ewentualnie opis strategicznych założeń polityki rządu. Rząd przedkłada tę prognozę parlamentowi przed rozpoczęciem prac nad roczną ustawą budżetową. Okres programowania wynosi trzy lata (rok następny i dwa kolejne lata) w Hiszpanii, Szwecji, Irlandii, Czechach i na Słowacji, natomiast cztery lata we Francji, Włoszech i Niemczech. Najbardziej dalekosiężne scenariusze opracowuje się w Stanach Zjednoczonych (perspektywa 10-letnia). W Polsce programowanie kwoty wydatków zazwyczaj jest poprzedzone przygotowaniem programów odpowiadających chociażby programom wieloletnim, które zawierają cząstkowe wydatki planowane przez poszczególne ministerstwa w latach następnych.

Zasady wyboru różnych możliwości w ramach wieloletnich decyzji alokacyjnych powinny prowadzić do ich podejmowania na podstawie obiektywnych argumentów, ponad partykularnymi interesami resortowymi, dawać wyraz konsensusowi na rzecz optymalnych prorozwojowych wyborów budżetowych służących gospodarce i społeczeństwu. Optymalny system średniookresowego finansowego planowania strategicznego wymaga opanowania trudnej sztuki prognozowania przyszłych tendencji i zdarzeń, przy czym nie wystarcza tu sama diagnoza, gdyż konieczne jest rozpoznanie i oszacowanie prawdopodobieństwa określonych sytuacji mogących mieć wpływ na proces osiągnięcia celów.

Jednocześnie rozstrzygnięcia przyjmowane w ramach systemu wieloletniego programowania finansów publicznych powinny być kształtowane na podstawie projekcji danych dotyczących efektywności, gdyż wyznaczone cele mają najczęściej również wymiar kwantyfikowalny. Ważne jest bowiem nie tylko zapewnienie danej usługi publicznej lub zrealizowanie danego programu, projektu lub przedsięwzięcia, lecz również to, aby te działania przynosiły najbardziej pożądane rezultaty co do skali uzyskanego produktu (również ilościowe), a jednocześnie przy koszcie racjonalnym i możliwym do sfinansowania lub dofinansowania ze środków publicznych.

Należy przeto poszukiwać racjonalnych rozwiązań, które w największym stopniu spełniają te oczekiwania, a jednocześnie są oparte na już funkcjonujących, sprawdzonych modelach, w tym w szczególności występujących w krajach Unii Europejskiej, a także w tych krajach OECD, które mają wysoko zaawansowane metody planowania finansów publicznych, zwłaszcza wydatków państwa.

Proces formułowania celów polityki gospodarczej powinien być ściśle powiązany z projekcją finansowego wymiaru jej realizacji. Proces należy podzielić na dwa współzależne i spójne etapy programowania: średniookresowego planowania zadaniowego, mającego solidne podstawy operacyjne, oraz pod-

rzędnego wobec niego etapu planowania w układzie zadaniowym, analogicznego do rocznego cyklu budżetowego, a więc zgodnego z kierunkami, treścią i wymiarem finansowym ustalonymi na poziomach strategicznych. Wydaje się, że najkorzystniejszym narzędziem spełniającym wszystkie kryteria, o których tu wspomniano, w pierwszym etapie jest właśnie planowanie średniookresowe.

Zgodnie z wnioskami wynikającymi z przeglądu jakości finansów publicznych przeprowadzonego przez OECD wprowadzenie średniookresowej perspektywy w planowaniu budżetowym wzmacnia zdolność rządu, w szczególności ministerstwa finansów, do zaplanowania i utrzymania zrównoważonej ścieżki fiskalnej. Działania (interwencje publiczne) jednostek sektora finansów publicznych w większości przypadków mają bowiem charakter wieloletni. Strategie oraz programy rozwojowe, w tym inwestycje publiczne, oraz procesy konsolidacji i restrukturyzacji finansów publicznych, mają charakter wieloletni. Efekty działań oraz ich materialne rezultaty najczęściej są odsunięte w czasie od momentu ich planowania i raczej rzadko zamykają się w okresie jednego roku budżetowego.

Dyrektywa Rady UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich nakłada obowiązek oparcia planowania budżetowego na wiarygodnych i skutecznych średniookresowych ramach budżetowych z co najmniej 3-letnią perspektywą. Zgodnie z tą Dyrektywą, ramy średniookresowe obejmują wieloletnie cele w zakresie deficytu i długu, prognozy wydatków oraz dochodów, opis działań, a także ocenę wpływu tych przyjętych ram czasowych na długookresową stabilność finansów publicznych. Każda kolejna roczna ustawa budżetowa powinna być spójna ze średniookresowymi ramami budżetowymi. Istotę takiego podejścia można odnaleźć w działaniach podejmowanych przez poszczególne kraje. Od początku powstania Unii Europejskiej kraje członkowskie deklarują prowadzenie odpowiedzialnej polityki gospodarczej sprzyjającej stabilnemu i zrównoważonemu rozwojowi w skali całego stowarzyszenia. Dobre funkcjonowanie całej wspólnoty wymaga odpowiedniego poziomu konwergencji realnej, polegającej na wyrównywaniu różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym między poszczególnymi krajami członkowskimi, na dążeniu do zbieżności cykli koniunkturalnych itd. Warunkiem pomyślnego przebiegu tego procesu jest spełnianie przez poszczególne kraje kryteriów konwergencji nominalnej, wśród których istotnym elementem jest kryterium fiskalne i – co się z nim wiąże – stabilne, dobrze zarządzane finanse publiczne.

Legislacja Unii Europejskiej zawarta w traktatach i rozporządzeniach, a szczególnie w Pakcie Stabilności i Wzrostu, miała doprowadzić do poprawy stanu konwergencji realnej w ramach ugrupowania. Analiza fiskalnych kryteriów konwergencji nominalnej w latach 1999–2012 wskazuje na nieskuteczność Paktu Stabilności i Wzrostu w osiąganiu tego celu. Od 2011 r. nastąpiło znaczne rozbudowanie legislacji dyscyplinującej działania krajów członkowskich pod

względem polityki fiskalnej, w tym dotyczącej tzw. procedury nadmiernego deficytu. W ramach nowej organizacji wielostronnego nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej nakazano wprowadzenie nowoczesnych narzędzi zarządzania polityką budżetową. Część rozwiązań pozostaje fakultatywna, zasadnicze decyzje o formie wprowadzenia do prawodawstwa krajowego poszczególnych rozwiązań w kwestii ram budżetowych są pozostawione do decyzji władz poszczególnych krajów.

Obecnie trudno ocenić efekty wprowadzonych regulacji dotyczących ram budżetowych. Najważniejszy jest jednak ostateczny rezultat, jaki powinien zostać osiągnięty w perspektywie średniookresowej, a mianowicie obniżenie poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poszczególnych krajów UE.

## 2.2. Metody planowania i realizacji projektów wieloletnich w sektorze publicznym

Na koniec 2012 r. 27 krajów OECD wykorzystywało w planowaniu budżetowym perspektywę średniookresową<sup>4</sup>. W 2007 r. praktykę tę stosowało tylko 19 krajów, widzimy więc, że coraz szerzej upowszechniało się wykorzystanie planowania wieloletniego do zarządzania finansami. W większości krajów przyjęty horyzont planowania średniookresowego wynosi od trzech do czterech lat.

Wyniki badania OECD wskazują, że prognozy i plany średniookresowe są zazwyczaj aktualizowane corocznie. Jedyne w sześciu krajach aktualizacja tych planów nie jest dokonywana co roku, lecz co dwa–trzy lata. Zakres i kompleksowość planów średniookresowych w poszczególnych krajach każdorazowo wiążą się z ich dotychczasowymi doświadczeniami z prognozowaniem średniookresowym. Powodzenie i efektywność wykorzystywanych procedur związane jest przede wszystkim z utrzymaniem równowagi między poprawą przewidywalności oraz odpowiednią elastycznością. W większości przypadków decydującym elementem planu średniookresowego są prognozy wydatków, zarówno obligacyjnych czy sztywnych, jak i elastycznych.

Argumentem przemawiającym za coroczną aktualizacją planów średniookresowych jest ich wykorzystywanie jako podstawy do opracowywania rocznej ustawy budżetowej. Rozwiązanie to cechuje wystarczająca elastyczność wynikająca z możliwości corocznego dostosowania się do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Roczna częstotliwość aktualizacji pozwala również na odpowiednią reakcję w sytuacji zmian priorytetów w wyniku wyborów

---

<sup>4</sup> Working Party of Senior Budget Officials, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Strengthening Budget Institutions in OECD Countries Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey. Draft, *ed. cit.*

parlamentarnych, jak również na ograniczenie negatywnych skutków tzw. gier budżetowych (np. rozpoczynania kosztownych projektów inwestycyjnych z wykorzystaniem niewielkich środków w bieżącym, rocznym budżecie). W gospodarce centralnie planowanej taką dość często stosowaną taktykę nazywano „zaczepianiem się o plan”. Analogicznie tutaj chodzi o „zaczepianie się o budżet”. Wszystkie zmiany planów i prognoz budżetowych, niezależnie od ich przyczyn, są dokonywane przy zachowaniu perspektywy średniookresowej.

W 27 krajach OECD planowanie średniookresowe należy do zadań władzy wykonawczej, ale w 10 z tych krajów plany średniookresowe są zatwierdzane przez parlament. W opracowaniu OECD omówiono zasady budżetowego planowania średniookresowego decydujące o powodzeniu tych procesów. Są to zasady następujące: konserwatywne planowanie wydatków i dochodów, wspieranie ograniczania wydatków, kompleksowość planu wzmacniająca jego wiarygodność, prostota umożliwiająca zrozumienie planu przez obywateli i władze ustawodawcze, spójność ze strategiami rozwoju, przejrzystość corocznych zmian wydatków w porównaniu z wcześniejszymi planami<sup>5</sup>.

### 2.2.1. Doświadczenia Niemiec

W pierwszym z omawianych tu krajów podstawą prawną uregulowań formułujących zasady polityki fiskalnej jest rozdział X ustawy zasadniczej (konstytucji) Republiki Federalnej Niemiec poświęcony finansom. Bezpośrednio kwestii planowania budżetowego dotyczy ust. 4 art. 109 konstytucji dekretujący przyjęcie na poziomie ustawy federalnej wspólnych (dla federacji i krajów związkowych) zasad prawa budżetowego oraz zasad wieloletniego planowania finansowego, jak również zasad prowadzenia gospodarki budżetowej zgodnej z koniunkturą gospodarczą.

Szczegółowe procedury średniookresowego planowania finansowego w sektorze publicznym w RFN wprowadzono już w 1967 r. za pomocą nowatorskiej ustawy o stabilności i wzroście (niem. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft). Ustawa uzupełniła tradycyjną procedurę i funkcjonalność budżetów w sektorze finansów publicznych o rozbudowany wymiar makroekonomiczny i średniookresowy horyzont czasowy. System ten rozwinęto w 1969 r. w odpowiednich przepisach ustawy o zasadach budżetowych (niem. Haushaltsgrundsatzgesetz). Przygotowywane przez rząd projekty wieloletnich planów finansowych towarzyszą projektom budżetów sporządzanych przez rząd federalny i rządy krajów związkowych. Ponadto w 2009 r. funkcjonujące w Niemczech procedury uzupełniono o nowy wymiar jakościowy – makroekonomiczny, związany m.in. z mechanizmem zadłużenia.

<sup>5</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



Zgodnie z obecnie obowiązującymi normami prawnymi plany finansowe w Niemczech obejmują okresy 5-letnie. W pierwszym roku planu przedstawia się szacunki przewidywanego wykonania roku bieżącego, drugi rok dotyczy projektu budżetu na nadchodzący rok, następnie plan uwzględnia kolejne trzy lata po roku budżetowym. Plan finansowy jest przyjmowany w trybie krocącym – charakteryzuje się elastycznością i umożliwia reakcję na zmieniające się otoczenie makroekonomiczne. Specyficznym niemieckim rozwiązaniem jest nieuwzględnianie w prognozach planu finansowego, poza rokiem bieżącym i rokiem budżetowym, wpływu trendu koniunkturalnego. Jak twierdzą twórcy tego rozwiązania, uzasadnieniem takiego założenia prognostycznego – związanego z wymiarem prognostycznym planów – jest potrzeba stabilizacji oczekiwań zarządzających gospodarką w sektorze prywatnym.

Projekt planu finansowego w Niemczech jest opracowywany na podstawie średniookresowych prognoz wydatków dla około 5500 tytułów oraz około 930 pozycji dochodów budżetowych. Natomiast prezentowany i opublikowany plan finansowy zawiera wydatki budżetu podzielone na 40 głównych kierunków, agregowanych zasadniczo według kryterium funkcjonalnego. Plan finansowy w Niemczech jest przyjmowany przez rząd federalny i przedkładany parlamentowi wraz z projektem budżetu w sierpniu każdego roku. Dokument ten jest przesyłany do parlamentu wyłącznie w celach informacyjnych oraz uzupełnia on i wzmacnia uzasadnienie rozwiązań przyjętych w ustawie budżetowej na kolejny rok.

Procedura sporządzania planów finansowych i budżetów krajów związkowych jest analogiczna. Plan finansowy przedstawiany Landtagom (parlamentom krajów związkowych) ma również charakter informacyjny. Do 2009 r. planowanie budżetowe i finansowe na wszystkich poziomach (od lokalnego przez kraje związkowe do federalnego) koordynowała Rada Planowania Finansowego (niem. Finanzplanungsrat). Był to organ uzgadniający treść planów finansowych na szczeblu ministerialnym, do którego należeli obok przedstawicieli federalnego Ministerstwa Finansów ministrowie finansów krajów związkowych i przedstawiciele związków gmin. Od 2010 r. Radę Planowania Finansowego zastąpiła Rada Stabilności (niem. Stabilitätsrat), w skład której wchodzi federalny minister finansów, ministrowie finansów krajów związkowych, federalny minister gospodarki i energii<sup>6</sup>.

Zgodnie z przyjętymi w 2009 r. regulacjami ustawy zasadniczej obowiązkiem Rady Stabilności jest regularne monitorowanie stabilności budżetu federalnego i krajów związkowych oraz ewentualne zastosowanie postępowania naprawczego. Rada nadzoruje przestrzeganie górnego limitu strukturalnego deficytu finansów publicznych. W wypadku stwierdzenia zagrożenia kryzysem budże-

---

<sup>6</sup> Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

towym na szczeblu lokalnym uzgadnia ona z odpowiednim organem władz lokalnych wprowadzenie odpowiedniego programu sanacji.

Rada monitoruje w szczególności przestrzeganie przez Niemcy postanowień traktatu fiskalnego oraz Paktu Stabilności i Wzrostu UE, w tym limitu deficytu strukturalnego netto ustalonego na 0,5% produktu krajowego brutto. Rada może zalecić i podjąć niezbędne środki konsolidacji na szczeblu federalnym i krajów związkowych.

Wieloletnia praktyka średniookresowego planowania budżetowego w niemieckim sektorze publicznym pozwoliła na zdobycie doświadczenia i potwierdzenie skuteczności wprowadzonych procedur. System zarządzania finansami publicznymi umożliwił utrzymanie stabilności i efektywną koordynację zarządzania finansami państwa o rozbudowanej strukturze władz – federalnej, krajów związkowych i lokalnych. Szczególnym wyzwaniem był proces przyłączenia nowych krajów związkowych w 1990 r. i ich adaptacja w ramach systemu zarządzania publicznego. Rozbudowany i dobrze funkcjonujący system planowania finansowego umożliwił Niemcom bezproblemowe sprostanie konieczności sporządzania programów stabilności jako państwu członkowskiemu Unii Europejskiej. Konsekwencje światowego kryzysu finansowego oraz zmiany unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu przyczyniły się do wprowadzenia dostosowań prawnych dotyczących m.in. Rady Stabilności. W niemieckich doświadczeniach z wieloletnim planowaniem finansowym można się także doszukiwać pierwowzoru dla unijnych procedur kontroli i nadzoru polityki gospodarczej, w tym fiskalnej, rozwijanych od 1997 r. w regulacjach składających się na Pakt Stabilności i Wzrostu. Nieprzypadkowa jest zbieżność nazwy tego Paktu i niemieckiej ustawy o stabilności i wzroście z 1967 r.

Według niemieckiego Ministerstwa Finansów średniookresowe planowanie finansowe jest konieczne, by umożliwić:

- uwzględnienie prawdopodobnej średniookresowej prognozy i planu finansowego w rocznych decyzjach budżetowych;
- rozpoznanie pełnego wymiaru finansowego nowych kierunków interwencji publicznej lub reform, ustaw itp. na odpowiednio wczesnym etapie;
- określenie obszaru swobody manewru polityki fiskalnej w przyszłych latach, identyfikowanie długookresowych problemów fiskalnych w odpowiednim czasie i przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom od momentu ich zidentyfikowania.

Według opinii ekspertów OECD<sup>7</sup>, niemiecki system wieloletniego planowania finansowego jest stabilny, jasny, uporządkowany i charakteryzuje się spójnym, zintegrowanym podejściem. Jako wady wskazano ograniczone możliwości

---

<sup>7</sup> OECD, Working Party of Senior Budget Officials, *Budget Review Germany*, GOV/PGC/SBO(2014)1, Paris 2014, s. 19.

zmiany strategii średniookresowej oraz dostosowywania wieloletnich środków budżetowych do zmieniających się priorytetów. Ponadto system w niedostateczny sposób motywuje resorty do działań innowacyjnych i oszczędnościowych.

### 2.2.2. Doświadczenia Irlandii

Podstawowym dokumentem wyznaczającym najszersze ramy strategiczne dla polityki fiskalnej w Irlandii są Średniookresowe Ramy Budżetowe (ang. Medium Term Budgetary Framework – MTBF)<sup>8</sup>. Dokument ten jest publikowany i aktualizowany corocznie i jest jednocześnie podstawą do opracowania dwóch innych dokumentów: Aktualizacji Programu Stabilizacji<sup>9</sup> i budżetu państwa przygotowywanego w ujęciu rocznym. Aktualizacja i budżet państwa są podstawowymi średniookresowymi dokumentami strategicznymi, na podstawie których rząd irlandzki ustala swoje oficjalne prognozy makroekonomiczne i budżetowe na kolejne trzy lata. Przyjęty model MTBF spełnia wymagania Dyrektywy 2011/85/EU z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych krajów członkowskich UE, przyjętej jako część „sześciopaku gospodarczego”. Opracowany po raz pierwszy w październiku 2013 r. (a więc na dwa miesiące przed upływem terminu wynikającego z przepisów unijnych), a następnie zaktualizowany w czerwcu 2014 r., dokument ten jest przewodnikiem (ang. *procedural manual*) prezentującym przegląd rozwiązań systemowych, procedur, reguł, a także instytucji będących podstawą prowadzenia polityki finansowej (budżetowej) w szeroko pojmowanym sektorze finansów publicznych (ang. *general government*).

Jednym z najważniejszych mechanizmów określonych przez MTBF są procedury naprawcze przewidziane do zastosowania w sytuacji, gdyby Irlandia została objęta nową Procedurą Nadmiernego Deficytu, takie jak Plan Naprawczy – zgodnie z Fiscal Responsibility Act 2012<sup>10</sup> – lub procedura wzmocnionego nadzoru według wymagań Paktu Stabilności i Wzrostu. Ważną częścią MTBF jest także system monitorowania kondycji fiskalnej państwa (ang. Fiscal Performance Monitoring), a ponadto przedstawienie i omówienie średniookresowego scenariusza fiskalnego (prognozy) dla lat 2014–19.

---

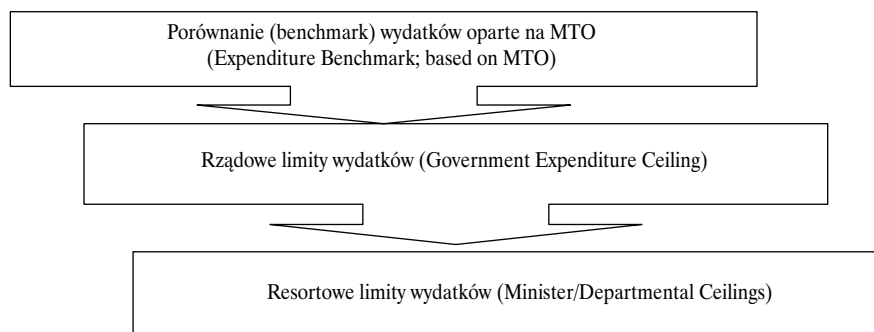
<sup>8</sup> Medium Term Budgetary Framework July 2014 Department of Finance, Revised July 2014 <http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/140718%20Medium%20Term%20Budgetary%20Framework%20-%20revised.pdf> [19.01.2015].

<sup>9</sup> Ireland Stability Programme, April 2014 Update. Incorporating the Department of Finance's Spring Forecast, Department of Finance <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/economic-policy/publications/presentations/irelands-stability-programme-april-2014-update> [19.01.2015].

<sup>10</sup> Fiscal Responsibility Act, Irish statute book, Number 39/2012 <http://www.irishstatutebook.ie/2012/en/act/pub/0039/index.htm> [19.01.2015].

Dokonywana w kwietniu każdego roku aktualizacja Programu Stabilizacji wyznacza strategię polityki budżetowej rządu i weryfikuje średniookresowe prognozy na użytek Ministerstwa Finansów. Projekcje te dotyczą bowiem prognoz dla roku bieżącego i kolejnych trzech lat, w tym aktualizacji kierunków działania w celu poprawy jakości i zrównowżenia stanu finansów publicznych w szczególności do czasu osiągnięcia przez Irlandię średniookresowego celu budżetowego (ang. Medium Term Budgetary Objective – MTO), co jest spodziewane w 2016 r. Corocznie musi być określana ścieżka dostosowawcza, wyznaczająca kierunek i sposób działania w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

Wykres 2. System wieloletniego zarządzania wydatkami publicznymi w Irlandii



Źródło: Medium Term Budgetary Framework July 2014 Department of Finance, Revised July 2014, <http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/140718%20Medium%20Term%20Budgetary%20Framework%20-%20revised.pdf> [19.01.2015], s. 8.

W wieloletnim planowaniu wydatków koncentruje się uwagę nie tylko na konsekwencjach poziomu wydatków dla deficytu, lecz także na kształtowaniu dopuszczalnego poziomu wydatków w zgodzie z ustaleniami unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu, tj. na takim poziomie, przy którym nie następowaloby naruszenie wielkości wynikających z zasad porównania (*benchmark*) wydatków. Wobec tego irlandzki MTBF precyzuje szczegółowe zasady osiągnięcia dopuszczalnych poziomów wydatków sektora finansów publicznych (ang. *general government*), tj. 3-letnich poziomów tzw. Limitów Wydatków Publicznych (ang. Government Expenditures Ceiling). Spójność z zasadami unijnymi osiąga się w praktyce przez ustalenie zsynchronizowanych ze wspomnianymi limitami ogólnymi (dotyczącymi dziedzin należących do zakresu odpowiedzialności poszczególnych ministrów), szczegółowych, mających charakter „kroczący” wieloletnich (3-letnich) limitów ministerialnych (w Irlandii nazywanych departamentalnymi, stąd ang. Departmental Ceilings). Limity ministerialne są co roku podstawą

merytoryczną i zarazem częścią dokumentacji budżetowej (projektu budżetu) przekazywanej przez rząd pod obrady parlamentu nie później niż do 15 października danego roku.

Ustanowienie instytucji ministerialnych limitów wydatków stało się w Irlandii istotnym elementem drugiego etapu zasadniczej reformy systemu budżetowego, która to reforma znalazła wyraz m.in. w uchwaleniu w 2012 r. dokumentu zatytułowanego *Comprehensive Expenditure Report 2012–2014*<sup>11</sup> (CER) o charakterze programowo-strategicznym dla dziedziny finansów publicznych. Zarówno przegląd wydatków, jak i raport z tego przeglądu jest koordynowany i opracowywany przez Ministerstwo Wydatków Publicznych i Reform (ang. Department of Public Expenditure and Reform). CER ma właściwości instrumentu nazywanego w metodologii OECD przeglądem wydatków (w Irlandii jest to *de facto* zbiorcze podsumowanie i prezentacja wyników tego rodzaju przeglądu nazywanego w skrócie Comprehensive Expenditure Review), a jednocześnie odgrywa rolę średniookresowych ram wydatkowych. CER odgrywa w tym systemie rolę szczególną, wyznacza bowiem 3-letnie pułapy dla ministerialnych limitów. W ramach tego systemu przyjęto jednocześnie szereg rozwiązań towarzyszących, ustanawiających mechanizmy mające zapewniać efektywne i skuteczne wieloletnie zarządzanie wydatkami publicznymi dla wspierania procesów podejmowania decyzji oraz poprawiania relacji *value for money*. Do głównych celów irlandzkiego procesu przeglądu wydatków należało bowiem nie tylko dostarczenie rządowi całościowego i wszechstronnego pakietu rozstrzygnięć (również możliwości do wyboru) wspierających podejmowanie decyzji zorientowanych na osiąganie celów konsolidacji fiskalnej, lecz także przeprowadzenie ewaluacji programów publicznych i weryfikacji przeznaczanych na nie alokacji, tak aby zapewniać ich ściślejsze powiązania z priorytetami rządu, w tym także z kierunkami realizowanych reform.

W proces opracowania CER były zaangażowane wszystkie ministerstwa, które przygotowały w zakresie swoich właściwości – również dla nadzorowanych przez nie agencji – wyodrębnione w dokumencie części. Zidentyfikowano możliwości dokonywania oszczędności w realizowanych programach, oceniono skalę potencjalnego zmniejszenia się wydatków mogących wyniknąć z realizacji zadań proefektywnościowych lub innych reform, przedstawiono też scenariusze zmian polegających na organizacyjnych redukcjach agencji (przez np. łączenie tych instytucji lub ograniczenie zatrudnienia).

W pierwszej edycji CER na lata 2012–14 rząd irlandzki zobowiązał się do publikowania tego rodzaju dokumentu co trzy lata, aby wieloletnie ministerialne limity wydatków mogły być zmieniane w perspektywie średniookresowej oraz aby w odpowiedni sposób wspierały realizację priorytetowych zadań rządu

<sup>11</sup> <http://www.per.gov.ie/comprehensive-review-of-expenditure/> [19.01.2015].

Irlandii, a jednocześnie uwzględniały analizy ewaluacyjne dokonywane w ramach przygotowania tego rodzaju przeglądu. Następny CER, którego przygotowanie rozpoczęło się w 2014 r., opiera się na dotychczasowych doświadczeniach, przy czym przewiduje się, że tym razem podstawą jego rozstrzygnięć będą pogłębione badania (analizy) bieżących wydatków w odniesieniu do wszystkich programów rządowych. Głównym celem przeglądu będzie aktualizacja wieloletnich projekcji wydatków dla kolejnych trzech lat budżetowych w okresie 2015–17. Ponadto dokona się odrębnego przeglądu wydatków inwestycyjnych w związku z programowaniem przyszłych priorytetów inwestycyjnych i uaktualnianiem średniookresowych alokacji na przedsięwzięcia inwestycyjne na następne pięć lat budżetowych.

Ustalono, że w ramach opracowania drugiego CER każdy z ministrów przeanalizuje i zaproponuje środki oraz metody osiągnięcia ogólnych celów polityki wydatkowej rządu przyjętych na najbliższe trzy lata. Całość uzyskanego materiału zostanie zbiorczo ujęta w raporcie finalnym – CER towarzyszącym budżetowi na 2015 r. – przez Ministerstwo Wydatków Publicznych i Reform koordynujące proces przeglądu i odpowiedzialne za przygotowanie raportu końcowego.

Zastosowanie przeglądu wydatków uważa się w Irlandii za jednoczesne wprowadzenie w życie nowego modelu wieloletniego planowania budżetowego zwanego w metodologii OECD Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Nowy model ma na celu zwiększenie otwartości i przejrzystości jako czynników niezbędnych do ustanawiania i przeglądu resortowych priorytetów w dziedzinie wydatków. Służy również zwiększeniu sprawności, celowości i racjonalności zarządzania środkami publicznymi oraz ich alokowania, w tym realokowania środków publicznych w dążeniu do uzyskania coraz lepszych efektów ich wydatkowania. Dlatego w ramach CER umieszczono informacje o efektywności dotyczące przewidywanego wpływu proponowanych poziomów finansowania (m.in. oszczędności) na poziomych wyników poszczególnych etapów realizacji zadań publicznych.

### 2.2.3. Doświadczenia Holandii

Stronę regulacyjną holenderskiego systemu zarządzania finansami publicznymi cechuje oryginalna dwoistość. Część rozwiązań jest umocowana w odpowiednich przepisach prawnych, co charakteryzuje kontynentalny system prawa, część zaś, na wzór systemu anglosaskiego, wynika z tradycji i umów politycznych. Mimo tego zróżnicowania nowoczesne procedury zarządzania rozwijały się w Holandii stabilnie już od 1945 r., od momentu powołania Centralnego Biura Planowania (CBP) – instytucji, której zadania dokładniej odzwierciedla określenie: biuro analiz polityki gospodarczej.

Cykl planowania wieloletniego w Holandii jest powiązany z kalendarzem wyborczym. Na rok przed terminem wyborów parlamentarnych CBP ogłasza nową średnio- i długookresową prognozę makroekonomiczną i prognozę finansów publicznych. Wstępne prace prowadzi Komisja Ram Budżetowych (ang. Budgeting Framework Commission), odgrywająca rolę krajowej grupy doradczej w kwestiach zasad budżetowych. Komisja sporządza ekspertyzę – raport zawierający ewaluację dotychczasowej polityki oraz rekomendacje w sprawie celów fiskalnych i kierunków działań na kolejną kadencję rządu. Wprawdzie nowy rząd nie ma obowiązku stosowania zaleceń Komisji, ale tradycyjnie zalecenia z jej raportu okazywały się wpływowe, a realizowana polityka fiskalna opierała się na jej wcześniejszych rekomendacjach. Członkami Komisji są wysokiej rangi urzędnicy niektórych ministerstw, pracownicy CPB, holenderskiego banku centralnego oraz instytucji niezależnych. W swoich pracach i raportach Komisja posługuje się danymi, szacunkami i prognozami z zakresu gospodarki i finansów publicznych sporządzanymi przez CBP. Komisja wykonuje swoją pracę samodzielnie, jest wolna od wpływów politycznych i sugestii rządowych. Zazwyczaj jej raport jest przekazywany do parlamentu bez pośrednictwa i opinii rządu.

Procedury wieloletniego planowania finansów publicznych mają umocowanie w powyborczych, koalicyjnych umowach politycznych, które od 1994 r. uwzględniają proponowane pułapy wydatków na cały okres rządzenia przez koalicję tworzącą rząd.

Wieloletnie pułapy wydatków planowane na cztery kolejne lata kadencji parlamentu i rządu są ustalane w wyrażeniu realnym dla trzech głównych obszarów interwencji publicznej, obejmujących około 90% całości wydatków publicznych. Czteroletnie pułapy określają górną granicę wydatków dla rządu centralnego, ubezpieczenia społecznego i rynku pracy oraz ochrony zdrowia. Środki zaplanowane dla tych trzech obszarów powinny zapewnić osiągnięcie celów budżetowych zawartych w umowie koalicyjnej.

Końcowym etapem prac nad średniookresowymi ramami budżetowymi są ostateczne szacunki opracowywane przez Ministerstwo Finansów i inne resorty na podstawie programu koalicji rządzącej oraz zaktualizowanej prognozy makroekonomicznej CBP. Ewentualny niedostatek środków na szczegółowe cele wydatkowe powinny być kompensowany w ramach każdej z wyodrębnionych dziedzin. Oszczędności najpierw uzupełniają brakujące środki w danym obszarze wydatków. Nadzwyczajne nowe wydatki mogą być finansowane do wysokości ogólnego limitu wydatków dla danego obszaru. Pułap wydatków uwzględnia wszystkie wydatki pomniejszone o niektóre dochody niepodatkowe. Wyjątkowo dopuszczalne są przesunięcia środków między obszarami. Wysokość pułapu pierwotnie wyznacza się w ujęciu realnym, co następnie przelicza się na wartości nominalne po uwzględnieniu prognozy inflacji. Ostateczna wartość nominalna pułapów jest corocznie aktualizowana z wykorzystaniem deflatora popytu wewnętrznego.

Poza wieloletnimi pułapami pozostają wydatki podsektora samorządowego, wydatki podatkowe (tj. ulgi i zwolnienia podatkowe) oraz część wydatków rządowych na rzecz stabilizacji rynków finansowych. Obecnie objęte są pułapami (choć wcześniej im nie podlegały) koszty obsługi długu publicznego oraz zasiłki dla bezrobotnych. Pułapy wydatków są zmniejszane, kiedy ścieżka deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odchyli się poniżej planowanej o więcej niż 1 punkt procentowy. W takiej sytuacji konieczne są działania konsolidacyjne.

Przestrzeganie pułapu wydatków monitoruje Ministerstwo Finansów, a wartości pułapów są uwzględniane w projektach rocznych ustaw budżetowych. Zrealizowane wydatki i dochody kontroluje Trybunał Obrachunkowy (hol. Algemene Rekenkamer). Wieloletnia prognoza dochodowa jest przedmiotem odrębnej prognozy CBP, a następnie Ministerstwa Finansów. Dochody są uzyskiwane przy swobodnie działających automatycznych stabilizatorach koniunktury z wyjątkiem przypadku, kiedy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zbliża się do referencyjnego progu 3% PKB.

Przez dwuletni okres stosowania w Holandii metodologii definiowanych pułapów wydatkowych są one respektowane. Skuteczność tego rozwiązania wynika zarówno ze stabilności ustalonych pułapów realnych, jak i z przesunięcia uwagi resortów z sumy wydatków publicznych na trzy wydzielone obszary. Motywuje to ministerstwa do poszukiwania rozwiązań alternatywnych i przesuwania wydatków na finansowanie nowych celów w ramach danego obszaru. Poprawne funkcjonowanie mechanizmu pułapów wiąże się również z tym, że prognozy ekonomiczne stosowane do obliczania pułapów są oparte na prognozach niezależnej instytucji fiskalnej.

Pozytywne efekty średniookresowego planowania budżetowego w Holandii wynikają z silnego wsparcia i zaangażowania sił politycznych, ponieważ reguła jest oparta tylko na umowie koalicyjnej. Realizacja średniookresowych planów wydatków zapewnia również spełnienie programów wyborczych koalicji rządzących.

#### 2.2.4. Doświadczenia Australii

Współcześni badacze uznają Australię za kraj, w którym w sposób kompleksowy wdrożono i wykorzystuje się nowoczesne metody zarządzania polityką fiskalną. Podstawą takich opinii był kompleksowy program reform rozpoczęty w 1980 r., w którym zasadniczą kwestią było uporanie się ze słabościami zarządzania środkami publicznymi Australii, które w istotny sposób uwidoczniły się w czasach kryzysu z końca lat 70. XX wieku. W szczególności dążono do wprowadzenia w życie systemu, który w średnim okresie pozwoli na bardziej odpowiedzialne podejmowanie decyzji i będzie respektowany zarówno przy



dokonywaniu alokacyjnych rozstrzygnięć dotyczących zasobów publicznych, jak i przy ich rozliczaniu.

System planowania średniookresowego przeszedł w Australii drogę zmian i udoskonalień począwszy od końca lat 70. przez lata 80. Od tego czasu średniookresowe prognozy dochodów i wydatków sektora publicznego są sporządzane w sposób systematyczny, na trzy lata następujące po bieżącym roku budżetowym, przy założeniu braku zmian w polityce fiskalnej rządu. Średniookresowe ramy budżetowe uwzględniają zmianę czynników makroekonomicznych, m.in. inflacji, co przekłada się na poziom indeksowanych jej poziomem wydatków publicznych. Ponadto na poziom dochodów i wydatków mogą wpływać zmiany alokacji zasobów wynikające z decyzji politycznych oraz posunięć rządu.

W zmiany zapoczątkowane na przełomie lat 1983 i 1984 związane z przygotowywaniem średniookresowych ram budżetowych zaangażowane było Ministerstwo Finansów Australii, które zbierało projekty programów finansowanych ze środków publicznych. Zapotrzebowanie na wydatki w ramach tych programów ustalano na swobodnych zasadach, z wyjątkiem pierwszego roku realizacji danego projektu, kiedy to podlegał on szczegółowej kontroli. Programy przedkładane przez jednostki publiczne zawierały prognozy środków niezbędnych do ich realizacji w kolejnych latach. Były to jednak własne oceny przyszłych potrzeb oszacowane wyłącznie przez jednostki chcące je realizować – praktykę tę uznano za jedną z głównych przyczyn wzrostu wydatków rządowych.

Brak widocznych efektów takiej procedury planowania średniookresowego oraz duża swoboda w kształtowaniu planów o horyzoncie trzyletnim przyczyniły się do konieczności zmian sposobu przygotowania projekcji średniookresowej.

Począwszy od 1985 r. rząd centralny przyjął w średnim okresie trzyletnią strategię polityki fiskalnej, polegającą na niezwiększaniu poziomu dochodów budżetu państwa w relacji do PKB oraz na zmniejszaniu wskaźnika relacji deficytu do PKB. Kolejny kryzys gospodarczy dowiódł, że taka strategia w konwencji średniookresowej przyczynia się do spadku lub utrzymania wydatków na poziomie kontrolowalnym przez rząd. Wiarygodność tej zasady miała zasadnicze znaczenie dla potwierdzenia skuteczności jasnych reguł planowania średniookresowego i znacznej reorientacji wydatków publicznych, co odzwierciedlało główne strategiczne priorytety oraz zachęcało do sprawnego i efektywnego wykorzystania zasobów.

Zgodnie z nowym podejściem Ministerstwo Finansów Australii miało uzgadniać z realizatorami poszczególnych programów szacunki wydatków dla istniejących programów, a następnie przejąć odpowiedzialność za ich aktualizację w regularnych odstępach czasu przy uwzględnieniu zmiany parametrów ekonomicznych, technicznych oraz – co ważne – skutków decyzji politycznych rządu. Procedura funkcjonowała w odniesieniu do nowych wniosków dotyczących całej polityki publicznej, jak i do realizowanych programów. Dla nowych inicjatyw

rozważanych przez rząd powstawały wstępne prognozy przewidywanych kosztów obciążających finanse państwa. We wcześniejszym sposobie planowania średniookresowego nie szacowano rocznych wydatków ogółem, ograniczając się do stosunkowo niewielkiego procentu spraw budżetowych, które wymagały decyzji politycznych oraz strategicznych. Nowy system jest znacznie bardziej restrykcyjny. Aktualizowane prognozy są narzędziem dyscyplinującym proces budżetowania, które pozwala skoncentrować się na kwestiach polityki strategicznej, z jednoczesnym zapewnieniem znacznie większej przewidywalności poziomu zasobów, które można przeznaczyć na finansowanie programów rządowych w średnim okresie.

Przyjęty w Australii w połowie lat 80. udoskonalony system planowania średniookresowego na kolejne lata przewidywał, że przy nieziennej polityce rządu finansowanie jest zgodne z wcześniejszymi założeniami. Poważne konsekwencje dla systemu budżetowego państwa, związane z wprowadzeniem planowania średniookresowego, polegały na ograniczeniu w ramach prac budżetowych możliwości targowania się przez poszczególnych dysponentów środków publicznych o dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa. Wprowadzenie nowoczesnego planowania średniookresowego zwiększyło przejrzystość zarządzania środkami publicznymi. Dzięki wymaganiu ujawniania społeczeństwu szacunku kosztów budżetowych dla 3-letniego okresu decyzje są podejmowane z większą świadomością przyszłych zobowiązań, a parlament i społeczeństwo dysponują lepszymi informacjami na temat realiów budżetowych oraz priorytetów wydatków publicznych. Publikowanie wiążących prognoz 3-letnich poprawiło jakość wstępnych szacunków przy stopniowym rozszerzeniu ich zakresu na wszystkie wydatki sektora publicznego. Rząd był zobowiązany do ujawniania i uzasadniania w dokumentach budżetowych kosztów decyzji politycznych prowadzących do zmian w strukturze i poziomie wydatków. W ten sposób uchwalane przez australijski parlament limity wydatków na dany rok budżetowy i na lata następne pozwoliły na zrozumienie problemów finansów państwa przez ministrów i wyższych urzędników w odniesieniu nie tylko do bieżącego roku budżetowego, lecz także dla średniego okresu. System opierający się na zaufaniu dysponentów środków publicznych w sposób zasadniczy zmienił funkcjonowanie administracji. Komitet Kontroli Wydatków (ang. Expenditure Review Committee – ERC) powołany przez rząd Australijskiej Partii Pracy w połowie lat 80. był instytucją o podstawowym znaczeniu dla kolejnych ulepszeń na wszystkich trzech poziomach sektora finansów publicznych. Komitet ten składa się z premiera, ministra finansów oraz innych ministrów odpowiedzialnych za resorty realizujące kosztowne programy publiczne. ERC był odpowiedzialny za określanie ogólnych ram fiskalnych i zarządzanie strategiczne, w tym niezbędnych zmian uwzględniających realia oraz zmieniające się priorytety rządu. Jedną z najważniejszych decyzji strategicznych ERC było konieczne ograniczenie wydatków w ramach danego

sektora do limitu przyjętego w rocznym budżecie. Zrealizowanie wydatków na wyższym lub niższym poziomie niż we wstępnych szacunkach (skorygowanych przez poszczególnych ministrów o decyzje polityczne podejmowane przez ERC) zmusza do oszczędności lub pozwala na nowe inicjatywy, ale tylko w ramach limitu sektorowego. Ministrowie sektorowi określają najlepsze sposoby alokacji zasobów przy zachowaniu spójności z ogólną polityką rządu. Na niższym poziomie zarządzania wprowadzono elastyczność w zarządzaniu personelem i środkami administracyjnymi przy twardym ograniczeniu budżetowym. System ten pozwolił wyeliminować roczne przetargi planistyczne dotyczące poziomów finansowania w administracji i uwolnił ministrów od angażowania się w decyzje na jej niższym poziomie.

Wprowadzenie w 1983 r. planowania średniookresowego na nowych zasadach oceniono po dziesięciu latach, w 1993 r., jako reformę o zasadniczym znaczeniu dla procesu kontroli wydatków. Sprawdzona w praktyce, reforma ta jest przeprowadzana na podobnych zasadach do teraz.

### 2.2.5. Doświadczenia Polski

W ramach wprowadzanego od 2007 r. przez administrację rządową w Polsce układu zadaniowego w budżecie państwa w planowaniu konsekwentnie przyjmuje się perspektywę wieloletnią. Podobnie jak w innych krajach, proces wprowadzania w życie takiego planowania ma charakter złożony i długotrwały. W 2009 r. wprowadzono zmiany w regulacjach odnoszących się do finansów publicznych, dzięki czemu system wieloletniego planowania zadań stał się w pełni funkcjonalny.

W Ustawie o finansach publicznych<sup>12</sup> z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadzono szczegółowe rozwiązania dotyczące planowania wieloletniego zarówno na poziomie centralnym (Wieloletni Plan Finansowy Państwa – WPF), jak i lokalnym (Wieloletnia Prognoza Finansowa – WPF).

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest fundamentem średniookresowego planowania budżetowego na poziomie rządu. Został wprowadzony po dokładnej analizie tego rodzaju narzędzi funkcjonujących w innych krajach. Polski model planowania wieloletniego jest zbliżony do modelu od wielu lat z sukcesem wykorzystywanego w Finlandii<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>13</sup> W Finlandii jest tworzony 4-letni plan budżetowy z celami wyznaczonymi dla poszczególnych zadań budżetowych oraz z przeznaczanymi na nie zasobami. Plan, przygotowany przez ministra finansów, jest przyjmowany przez rząd. Parlament omawia przygotowywany plan, nie podejmując jednak wiążących decyzji w jego sprawie.

Stworzenie WFPF było możliwe przy wykorzystaniu doświadczenia w planowaniu średniookresowym oraz metodologii budżetu zadaniowego, która dotychczas w znacznej mierze polegała na prezentacji ustaleń. Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że WFPF jest opracowywany i przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Tryb i zasady opracowywania projektu WFPF utrwalały w administracji publicznej nową jakość planowania wieloletniego, związaną z wykorzystaniem najnowocześniejszych metod zarządzania finansami publicznymi. Zasadniczym i jednocześnie prekursorskim elementem planu jest prognoza wydatków budżetu państwa sporządzana w układzie funkcji państwa wraz z określeniem celów i mierników wskazujących na stopień ich realizacji.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisów o WFPF Rada Ministrów uchwaliała kolejne Wieloletnie Plany Finansowe Państwa w latach 2010–13<sup>14</sup>. Zgodnie z ówczesnymi zapisami Ustawy o finansach publicznych WFPF był planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa na cztery lata. Sporządzano go w układzie zadaniowym obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Dokument ten uwzględniał zarówno cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, jak i kierunki polityki społeczno-gospodarczej w danym okresie. Dzięki układowi zadaniowemu WFPF wpływał na zwiększenie efektywności zarządzania i wydatkowania środków publicznych oraz wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej, szczególnie dzięki powiązaniu wydatków budżetu państwa ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu. W sprawozdaniach z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa uwzględniano pomiar efektów działalności instytucji publicznych oraz pozwalały one na dokonywanie oceny stopnia osiągnięcia założonych celów. WFPF wykorzystujący perspektywę średniookresową pomagał w optymalizacji decyzji alokacyjnych dotyczących całości wydatków publicznych oraz w zwiększaniu stabilności finansów publicznych. Kolejne WFPF były podstawą prac nad ustawami budżetowymi na lata 2011–14, zwłaszcza pod względem zadaniowej prezentacji wydatków budżetu państwa oraz poziomu deficytu budżetowego.

Zgodnie z zasadami ustawowymi corocznie przygotowywana jest aktualizacja WFPF na bieżący rok budżetowy oraz na trzy kolejne lata budżetowe. Także do 30 maja każdego roku sporządza się informację o przebiegu wykonania WFPF uchwalonego przez rząd w roku poprzednim. Mimo wprowadzenia do polskiego systemu prawodawstwa mechanizmów planowania średniookresowego wspomniane wcześniej regulacje unijne wymuszały udoskonalanie rozwiązań i ujednolicanie ich ze stosowanymi w ramach Unii. Zakres koniecznych uzu-

---

<sup>14</sup> Dotyczy następujących planów przyjętych przez Radę Ministrów: WFPF na lata 2010–2013 (4 sierpnia 2010 r.), WFPF na lata 2011–2014 (5 kwietnia 2011 r.), WFPF na lata 2012–2015 (8 maja 2012 r.), WFPF na lata 2013–2016 (30 kwietnia 2013 r.).

pełnień w legislacji krajowej, związanych z wieloletnim horyzontem planowania, był w przypadku Polski umiarkowany. Omówione wcześniej rozwiązania znajdujące się w Ustawie o finansach publicznych z 2009 r., choć dokonane *ex ante*, w dużym stopniu wyczerpywały w omawianej dziedzinie wymagania Dyrektywy w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich UE.

W punkcie 20 preambuły do Dyrektywy jednoznacznie stwierdzono, że podstawą planowania uchwalanej co roku ustawy budżetowej powinno być wieloletnie planowanie budżetowe. Zapis ten jest zbieżny z funkcjonującym w prawie polskim od 2010 r. art. 105 ust. 1 Ustawy o finansach z 2009 r., który wskazuje, że WPFPP jest podstawą przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Według zapisów Dyrektywy, średniookresowe ramy budżetowe powinny obejmować procedury opracowywania m.in.: kompleksowych i przejrzystych celów budżetowych dotyczących długu i deficytu oraz innych zbiorczych wskaźników budżetowych (zwłaszcza wydatków), prognoz głównych wydatków i dochodów, kierunków działań służących osiągnięciu celów średniookresowych oraz oceny ich wpływu na długookresową stabilność finansów publicznych.

W grudniu 2012 r. wprowadzono w Polsce pakiet zmian dotyczących wieloletniego planowania budżetowego<sup>15</sup>. Utrwalono zasadę, według której podstawowym sposobem prezentacji wydatków budżetu państwa w planie wieloletnim jest podział na funkcje państwa wraz ze wskazaniem celów i mierników (zrezygnowano z pierwotnie wprowadzonego w 2009 r. dodatkowego sposobu dezagregacji wydatków). W miejsce zmiennego określenia terminu uchwalenia WPFPP przez rząd (dwa miesiące po opublikowaniu ustawy budżetowej) wprowadzono konkretny termin (do 30 kwietnia każdego roku). Uściślenie to poprawia koordynację prac nad różnymi dokumentami rządowymi (np. kolejnymi aktualizacjami programów konwergencji) w dziedzinie planowania i prognozowania finansów publicznych. Ponadto wybrany termin jest spójny z harmonogramem Europejskiego Semestru dla koordynacji polityki gospodarczej<sup>16</sup>, wprowadzonego w 2011 r. w ramach aktualizacji unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu.

Kolejna zmiana uściślająca zakres prognoz w WPFPP dotyczyła ujęcia w nim skonsolidowanego planu wydatków, na rok budżetowy i trzy kolejne lata, państwowych jednostek budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych (są to inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podsta-

<sup>15</sup> Art. 8 Ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. z 2012 r. poz. 1456.

<sup>16</sup> Art. 1 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.11.2011 r., L 306/12.

wie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego).

W Dyrektywie nie zawarto wprawdzie postulatu opracowywania jednego średniookresowego kompleksowego dokumentu planistycznego, jednak rozwiązanie takie zastosowano w Polsce. Od 2014 r. WPF zawiera prognozę dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozę makroekonomiczną, przy czym ma respektować zalecenia, wytyczne i rekomendacje wydawane w ramach procedur wielostronnego nadzoru w UE. Dwa główne elementy WPF to program konwergencji (a ściślej jego aktualizacja) oraz prognoza wydatków w układzie funkcji państwa i przyporządkowane im cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Wspecyfikowano obowiązek zawarcia w treści WPF konkretnych prognoz dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. poziomu średniookresowego celu budżetowego):

- priorytetów polityki rządu;
- prognozy głównych pozycji dochodów i wydatków;
- planowanych działań wraz z określeniem ich wpływu na poziom dochodów i wydatków oraz na długookresową stabilność finansów publicznych;
- prognozy wyniku sektora;
- prognozy długu publicznego;
- wskazania zmian w zakresie działań i celów w stosunku do poprzedniego WPF.

Zmiany struktury WPF uzupełniają istniejącą legislację w celu dokładnego spełnienia wszystkich postulatów Dyrektywy (zawartych głównie w jej art. 9) odnośnie do zasad i trybu wieloletniego planowania budżetowego w kraju członkowskim UE.

Doceniając istotę planowania wieloletniego, również na szczeblu samorządowym wprowadzono od 2010 r. stosowne narzędzia, tj. Wieloletnią Prognozę Finansową, która jest narzędziem planowania wieloletniego w jednostkach samorządu terytorialnego. WPF przyjmuje w drodze uchwały organ stanowiący i nie może być sporządzana na okres krótszy niż rok budżetowy i trzy kolejne lata, jest to zatem prognoza krocząca.

Wieloletnia Prognoza Finansowa obejmuje prognozę parametrów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, m.in. takich jak:

- dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody i wydatki majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku;
- wynik budżetu;
- przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

Częścią WPF jest prognoza długu na cały okres jego zapadalności, tj. do ostatecznego terminu spłaty zaciągniętych zobowiązań przez daną jednostkę

samorządu terytorialnego. WPF obejmuje również prognozę kwoty długu oraz upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których wykonanie w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w następnych latach. W załączniku do WPF określa się limity wydatków i zobowiązań na wieloletnie przedsięwzięcia (wieloletnie programy, projekty lub zadania). Podobnie jak w przypadku uchwały budżetowej, inicjatywa w sprawie sporządzania oraz przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Nowe rozwiązania dotyczące WPF stworzyły system przepływu do ministra finansów informacji o stanie i średniookresowych planach finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Istotne było również zobowiązanie ministra finansów do wydania rozporządzenia o wzorze WPF oraz procedurze przepływu informacji od tych jednostek do regionalnych izb obrachunkowych i następnie do ministra finansów. Celem zmian związanych z WPF w 2013 r. było zapewnienie:

- jawności i przejrzystości finansów publicznych;
- sporządzania realistycznych prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego;
- uzyskania przez ministra finansów informacji umożliwiających kontrolę poziomu długu i deficytu całego sektora finansów publicznych.

Zgodnie ze zmianą wprowadzoną w 2013 r. na samorządowe osoby prawne nałożono obowiązek sporządzania planu dochodów i wydatków na rok budżetowy i trzy kolejne lata. Bieżące monitorowanie tych planów będzie możliwe dzięki przesyłaniu odpowiednich informacji do właściwych jednostek samorządu terytorialnego po zakończeniu roku, w połowie roku i na koniec III kwartału. Minister finansów ma monitorować i publikować informacje o wyniku podsektora samorządowego w roku budżetowym oraz trzech kolejnych latach. Informacje o bieżącym i prognozowanym zadłużeniu jednostek sektora finansów publicznych oraz jego strukturze będą obowiązkowo przekazywane na żądanie ministra finansów. Dane te powinny być spójne z wieloletnimi prognozami finansowymi poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Począwszy od 2015 r. łączny limit deficytu budżetów tych jednostek i ich związków oraz samorządowych osób prawnych wynosi 0,5% PKB, poziom przyjęty do opracowania projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. Dopuszczalny deficyt podsektora samorządowego wyniesie 95% kwoty limitu; należy pozostawić wynoszący 5% margines bezpieczeństwa zapewniający przestrzeganie łącznego limitu. Zaproponowano specjalny mechanizm stopniowego ograniczania deficytów, polegający na tym, że w ostatecznym przypadku będzie się proporcjonalnie ograniczać deficyty o wielkość obowiązkowego ograniczenia w wyniku procedury

wychodzenia z deficytu nadzorowanej przez ministra finansów. Mechanizm ograniczania deficytów będzie się opierał na przekazywanych do ministra finansów przez jednostki samorządu terytorialnego informacjach z wieloletnich prognoz finansowych po zakończeniu roku oraz II i III kwartału. Po 30 września każdego roku jednostki te nie będą mogły pogarszać planowanego wyniku na dany rok (z pewnymi wyjątkami). Wprowadzono przepis przewidujący dla ministra finansów zadanie określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego zakresu informacji i objaśnień ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, a także ustalenia procedury przekazywania regionalnym izbom obrachunkowym i ministrowi finansów wieloletnich prognoz finansowych oraz prognoz dochodów, wydatków i wyników przez samorządowe osoby prawne. Oprócz obowiązującego od 2014 r. limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego podtrzymano zasadę, że łączna kwota ich długu na koniec roku nie może przekroczyć 60% ich planowanych dochodów.

Obowiązek ujmowania w WPF skonsolidowanych planów finansowych wskazanych jednostek sektora finansów publicznych oraz system przepływu informacji z podsektora samorządowego do ministra finansów poprawia jakość monitorowania sytuacji finansowej w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych oraz wiarygodność planów, a także prognoz sporządzanych w skali całego sektora. W bardziej realistyczny i skuteczny sposób są uzyskiwane dane prognostyczne z podsektora samorządowego, dzięki czemu powinno się zmniejszyć ryzyko nietrafności i błędów popełnianych przez publicznych analityków prognoz. Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw wskazanemu w art. 13 Dyrektywy postulatowi kompleksowego i spójnego uwzględnienia w planowaniu budżetowym wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Kompleksowe spojrzenie na główne dokumenty wieloletniego planowania budżetowego w Polsce (WPF zawierający aktualizację programu konwergencji, WPF, strategię zarządzania długiem publicznym) pozwala stwierdzić, że zalecenia dotyczące ram średniookresowych są w znacznej części spełnione. Sporządzane są prognozy dochodów i wydatków, funkcjonują analizy oraz oceny konsekwencji działań na rzecz osiągnięcia celów dotyczących deficytu i długu, na podstawie realistycznych założeń makroekonomicznych są corocznie aktualizowane prognozy celów zakresie dotyczących deficytu, a także długu.

### 2.3. Wnioski

Klasycznie wykorzystywany w planowaniu budżetowym okres roczny to oczywisty standard w życiu gospodarczym w odniesieniu do sektora zarówno prywatnego, jak i publicznego. Zgodnie z powszechnie funkcjonującym postulatem racjonalności w kształtowaniu strategii i polityki gospodarczej państwa, w tym



sposobu finansowania tej polityki, przede wszystkim wymaga się także kluczowej współzależności obu sektorów, prywatnego i publicznego, która – jak podkreśla m.in. J. Komorowski – zasługuje na wszechstronne monitorowanie, ponieważ „ogólny stan gospodarki, w tym sytuacja w sektorze publicznym i poziom dochodów budżetowych, zależy przede wszystkim od aktywności gospodarczej przedsiębiorstw, ale też odwrotnie kondycja przedsiębiorstwa jest pochodną charakteru oddziaływania finansów publicznych na realną sferę gospodarki”<sup>17</sup>. Takim narzędziem monitorowania powinno być planowanie wieloletnie, które może odegrać zasadniczą rolę w dostarczaniu informacji wspomagających strategiczne procesy alokacyjne oraz działania zarządcze państwa nastawione na optymalizowanie poziomów (jakości) standardów usług (interwencji) publicznych uzyskiwanych dzięki wydatkowaniu środków publicznych. Dotyczy to zarówno pojedynczych firm, jak i podmiotów publicznych oraz całego sektora finansów publicznych.

Plan odnoszący się do 12 miesięcy to jednak zbyt krótki horyzont dla stworzenia i realizacji w pełni racjonalnych planów finansowych. Zbyt krótki horyzont prognozowania i planowania finansowego był jedną z istotnych przyczyn światowego kryzysu finansowego po 2007 r. Właściwy pomiar ryzyka i ograniczenie jego poziomu w polityce fiskalnej wymagały wydłużenia horyzontu polityki finansowej. Wprowadzenie Dyrektywy w sprawie ram budżetowych państw członkowskich UE, propagującej m.in. wieloletnie planowanie finansowe, było reakcją na kryzys i niestabilność finansów publicznych. Podkreślenia wymaga również, że większość rozwiązań wydłużających horyzont planowania finansowego w sektorze publicznym wprowadzano w omawianych w tej monografii krajach UE jeszcze przed terminem wdrożenia ustaleń Dyrektywy z 2011 r. do prawa krajowego. Zgodnie z unijną zasadą autonomii polityki fiskalnej każdy z krajów UE w specyficzny i przez siebie wybrany sposób wcielał w życie postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Podobnie stosowana jest wspomniana Dyrektywa. Wobec tego bardzo interesujące jest porównanie i analiza sposobów wydłużenia horyzontu planowania budżetowego przez wybrane kraje UE. Rozszerzenie analizy na kraje spoza UE nadaje jej szczególną wartość ze względu na nieczęsto spotykane zestawienie w badaniach systemów fiskalnych krajów należących do UE, aspirujących do Unii krajów europejskich spoza UE i krajów nieeuropejskich.

Polska ma już kilkuletnie doświadczenia w stosowaniu średniookresowych ram wydatków. Na podstawie praktyki i doświadczeń Polski i innych krajów europejskich można zauważyć, że system planowania wieloletniego jest poprawny tylko wtedy, kiedy rząd i parlament są zobowiązane do osiągnięcia

---

<sup>17</sup> J. Komorowski, *Cele przedsiębiorstwa a rozwój gospodarczy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 79.

swoich wcześniej przyjętych celów średniookresowych. W praktyce jednak proces ten wielokrotnie wygląda inaczej, ponieważ priorytety rządu zmieniają się i są dość często dostosowywane do cyklu politycznego, a nie zawsze do wymagań stawianych przed krajem. Średniookresowe cele budżetowe i pułap wydatków powinny być w wysokim stopniu zinstytucjonalizowane. Na przykład Australia jako jeden z niewielu krajów na świecie ma budżet o horyzoncie dłuższym niż rok, co pozwala uznać ten kraj za najbardziej rozwinięty spośród analizowanych krajów, jeśli chodzi o zarządzanie środkami publicznymi.

Wydłużenie horyzontu planowania finansowego w sektorze finansów publicznych i sposoby realizacji tego zadania to jeden z najważniejszych współczesnych problemów stawianych przed organami odpowiedzialnymi za politykę fiskalną. Jego właściwe rozstrzygnięcie wymaga zarówno refleksji teoretycznej, jak i wprowadzenia w praktyce i wypróbowania nowych rozwiązań, a następnie ich weryfikacji. Ważne znaczenie ma tu efektywna współpraca pomiędzy nauką i praktyką. Badania wykorzystujące przykłady międzynarodowe wybitnie rozszerzają możliwości rozbudowy teorii oraz skracają czas niezbędny do sprawdzenia i ewentualnej rewizji konkretnych rozwiązań.

Należy też zwrócić uwagę na postulaty teoretyczne związane z wyborem takich wieloletnich decyzji alokacyjnych, które powinny być podejmowane na podstawie obiektywnych argumentów, ponad jednostkowymi interesami danego dysponenta, a będących wyrazem konsensusu w kwestii optymalnych prorozwojowych wyborów budżetowych służących rozwojowi społeczno-gospodarcemu. System średniookresowego finansowego planowania strategicznego wymaga też opanowania trudnej sztuki prognozowania przyszłych tendencji i zdarzeń, przy czym sama diagnoza „nie jest tutaj wystarczająca, gdyż konieczne jest rozpoznanie i oszacowanie prawdopodobieństwa określonych sytuacji mogących mieć wpływ na proces osiągnięcia celów”<sup>18</sup>.

Analiza rozwiązań stosowanych w przedstawionych w tej monografii krajach pozwala na stwierdzenie, że najdłuższe doświadczenia w zakresie planowania wieloletnie i najlepsze efekty tych działań odnotowano w Australii, co potwierdzają dane obrazujące stan finansów publicznych tego kraju w poszczególnych okresach.

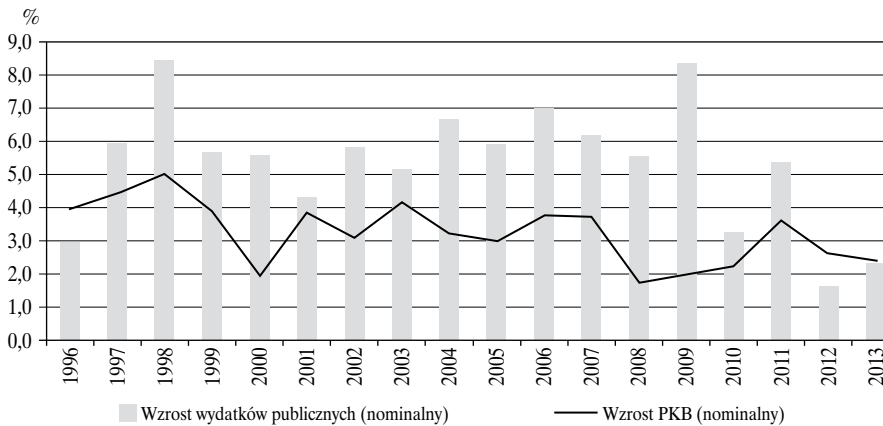
Dane makroekonomiczne oraz wskaźniki odnoszące się do standardów życia w porównaniu z innymi krajami wskazują, że stan gospodarki australijskiej jest dobry, a dobierane mechanizmy prowadzenia polityki fiskalnej są bardzo skuteczne. Jest to stwierdzenie prawdziwe, mimo że w Australii oczekiwano zmniejszenia tempa przyrostu PKB z 3% w 2014 r. do 2,5% w 2015 r. w wyniku

---

<sup>18</sup> K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 24.

zmian w strukturze wzrostu (ograniczenie produkcji wydobywczej). Jak twierdzą badacze i eksperci z organizacji międzynarodowych<sup>19</sup>, instrumenty obecnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej są w tym kraju odpowiednie dla obecnego cyklu koniunktury, a długookresowy wzrost gospodarczy będzie możliwy do osiągnięcia na poziomie z 2015 r. po zastosowaniu odpowiednich narzędzi jego wszechstronnego wspierania.

Wykres 3. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Australii w latach 1996–2013 (w ujęciu nominalnym)



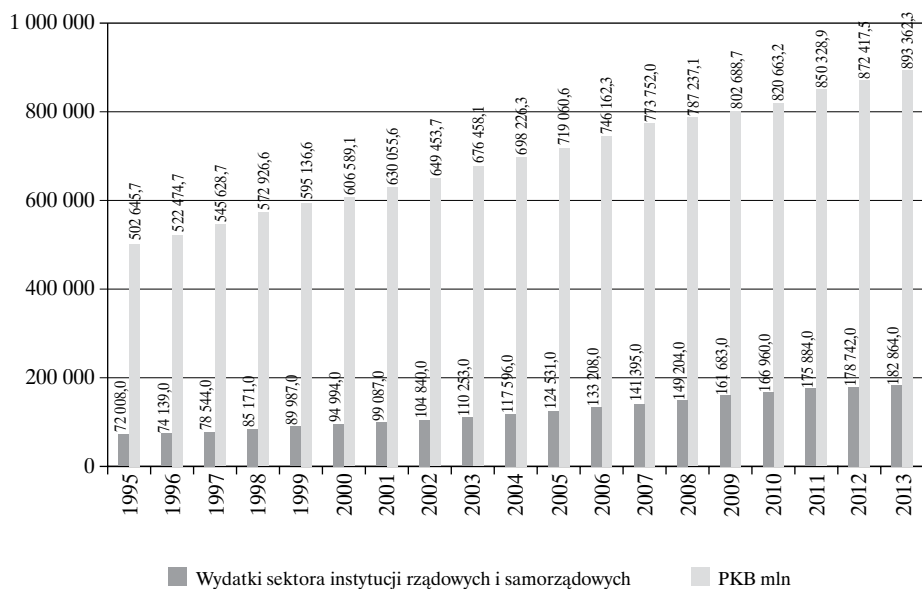
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

W analizowanym 18-letnim okresie najwyższy wzrost wydatków publicznych w Australii, sięgający około 8,5% w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w latach 1998 i 2009. Natomiast najwyższy wzrost PKB w ujęciu nominalnym odnotowany został w 1998 r. i wyniósł 5%. W badanym okresie wydatki publiczne wzrosły średnio o około 5,3% natomiast PKB o około 3,2%.

W okresie 18 lat badanego okresu rozmiary wydatków nominalnych wzrosły w Australii ponad dwukrotnie – z około 72 mld euro do 182,9 mld euro. Należy zauważyć, że wzrost tych wydatków podążał za nominalnym wzrostem PKB przedstawionym na tym samym rysunku. Absolutne rozmiary wydatków publicznych wzrastały prawie przez cały okres.

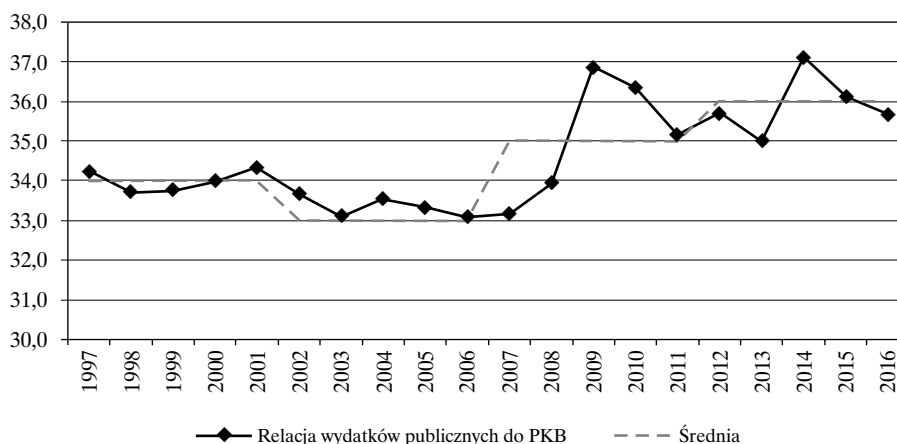
<sup>19</sup> <http://www.oecd.org/australia/economic-survey-australia.htm> [2.04.2015].

Wykres 4. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Australii (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

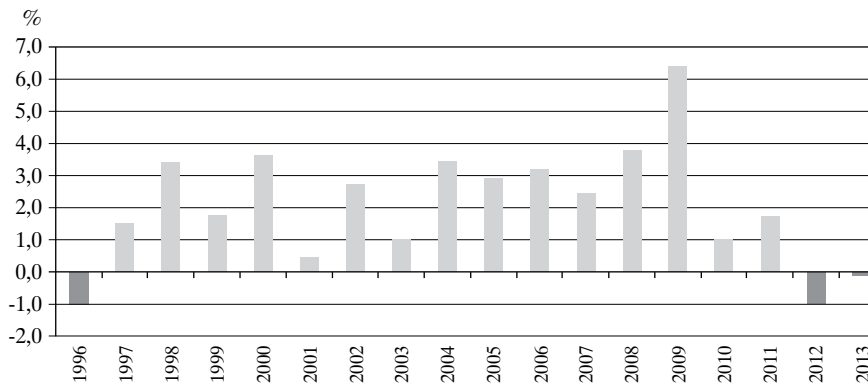
Wykres 5. Relacja wydatków publicznych do PKB w Australii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wartość relacji wydatków publicznych do PKB w okresie wysokiego tempa wzrostu zmieniała się w Australii od minimalnej w wysokości 33,1% w 2006 r. do maksymalnej dla całego badanego okresu 37,1% w 2014 r. Wartości średnie obliczone odpowiednio dla okresów 1997–2001, 2002–06, 2007–11, 2012–16 wykazują stabilność relacji w pierwszym okresie na poziomie około 34%, w drugim na około 33%, w trzecim na około 35% i w czwartym na około 36%.

Wykres 6. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Australii (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wykres 6 przedstawia (dla danych rocznych) występowanie w Australii prawidłowości sformułowanej w prawie Wagnera w ujęciu relatywnym. Na podstawie danych na powyższym wykresie oraz wcześniej przedstawionych informacji można stwierdzić, że w przypadku Australii w badanym okresie prawo Wagnera w ujęciu relatywnym nie ma zastosowania. Na 18 lat poddanych analizie w trzech latach można zaobserwować odwrotną zależność pomiędzy tempem wzrostu wydatków publicznych a PKB.

Należy zatem poszukiwać rozwiązań, które spełniałyby w największym stopniu oczekiwania wsparcia racjonalnej polityki fiskalnej w średnim okresie, a jednocześnie byłyby oparte na już funkcjonujących, sprawdzonych modelach, w tym w szczególności występujących w krajach Unii Europejskiej, a także w tych krajach OECD, które mają wysoko zaawansowane metody planowania finansów publicznych oraz realizacji polityki wydatkowej państwa.

## ROZDZIAŁ III

# Reguły fiskalne – podstawowy instrument wspierający konsolidację fiskalną

### 3.1. Rodzaje reguł fiskalnych stosowanych w zarządzaniu finansami publicznymi

Kryzys finansowy, który zaczął się w 2008 r., i wynikające z niego spowolnienie gospodarcze doprowadziły do pojawienia się wielu trudności w finansach publicznych większości krajów na świecie. W niektórych krajach UE dług publiczny osiągał wysoki poziom już przed kryzysem, co w kilku z nich, m.in. w Irlandii, Grecji i Portugalii, zagrażało niewypłacalnością. Trzeba zauważyć, że przy wysokim poziomie długu publicznego finanse publiczne stają się w dużej mierze podatne na niekorzystne wahania stóp procentowych oraz zaburzenia w cyklu koniunkturalnym.

Przy złym stanie finansów publicznych nawet niewielki wzrost stóp procentowych może, z jednej strony, spowodować odroczenie w czasie realizacji rozwojowych programów rządowych, natomiast, z drugiej strony, może się pojawić obawa o wystąpienie tzw. pułapki zadłużenia kraju. Z obu tych powodów może się zmniejszyć popyt prywatnych inwestorów zainteresowanych zakupem skarbowych papierów wartościowych. Zmiany stóp procentowych mogą automatycznie zwiększać ryzyko wzrostu kosztów obsługi długu, a tym samym „wypierać” inne prorozwojowe wydatki publiczne. Grecja, Irlandia i Portugalia, które najbardziej dotknął europejski kryzys zadłużenia, otrzymały z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), a także z Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) wsparcie, bez którego nie mogłyby poradzić sobie z rozwiązaniem problemów finansowych. Zawierania fiskalne wskazały również ponownie na potrzebę wprowadzenia odpowiednich ram zarządzania fiskalnego, w tym nowych reguł fiskalnych. Biorąc pod uwagę doświadczenia

ostatniego kryzysu, należy podkreślić, że zasady i wytyczne w zakresie polityki fiskalnej powinny mieć charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy oraz wskazywać pożądaną kierunek ewolucji finansów publicznych.

W każdym kraju reguły fiskalne powinny mieć na celu poprawę stabilności, przewidywalności i wiarygodności polityki fiskalnej, w tym zwłaszcza rozwiązanie kwestii narastającego poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego, który może być spowodowany m.in. przez krótkowzroczność polityków. Zadanie to powinno być dla nich nadrzędnym, wspólnym problemem do rozwiązania, w rzeczywistości jednak często tak nie jest.

Zasady polityki fiskalnej, na podstawie których tworzy się reguły fiskalne, można podzielić na kilka kategorii w zależności od podejścia do tego zagadnienia. Z punktu widzenia teorii ekonomii można wyodrębnić dwie grupy. Pierwsza z nich to zasady fiskalne, których celem jest przede wszystkim ograniczanie wydatków rządowych, deficytów budżetowych oraz długu publicznego w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych. Do tej kategorii należą reguły fiskalne inspirowane zasadami ekonomii neoklasycznej. Druga grupa to reguły fiskalne, które mają na celu przede wszystkim stabilizowanie wahań makroekonomicznych.

Wybrane reguły fiskalne powinny pozwalać na realizację programu gospodarczego rządu przy z góry zaplanowanych ramach fiskalnych, zapewniających utrzymanie stabilności makroekonomicznej. W związku z tym na pierwszy plan wysuwa się problem utrzymania w ryzach deficytu i długu publicznego. Wprowadzanie reguł fiskalnych jest procesem bardzo skomplikowanym i uzależnionym od struktury oraz sytuacji finansów publicznych w danym kraju. Celem tego podrozdziału jest ocena doświadczeń międzynarodowych dotyczących wprowadzania w życie i efektów oddziaływania konkretnych reguł fiskalnych.

Zgodnie z zasadami ekonomii neoklasycznej impulsy polityków (decydentów) nie są czynnikami niezbędnymi do stabilizacji produkcji i zatrudnienia, jeśli bez pomocy z zewnątrz osiągnąć są pozytywne rezultaty na rynku. W neoklasycznych teoriach ekonomii za jedyną funkcję polityki finansowej uważa się przestrzeganie strategii zrównoważonego budżetu. Wydatki rządowe są postrzegane jako wydatki konsumpcyjne i jako takie powinny być finansowane z bieżących wpływów podatkowych. Skutkiem finansowania tych wydatków z długu publicznego byłoby wyparcie prywatnych inwestycji z powodu rosnących stóp procentowych. Chociaż zasada zrównoważonego budżetu jest nadal powszechnie stosowana, to należy wziąć pod uwagę, że taki budżet nie musi być neutralny względem gospodarki, jak to wynika z twierdzenia o mnożniku zrównoważonego budżetu. Ponadto saldo budżetu wynika nie tylko z decyzji politycznych, lecz mają na nie wpływ także automatyczne stabilizatory oraz przewidywania. Przychody podatkowe powinny być dostosowane do potrzeb ekonomiczno-społecznych (z ewentualnym uwzględnieniem aspektu antycyklicznego), ale polityka docho-

dowa mająca na celu wyłącznie uniknięcie ewentualnego deficytu lub uzyskanie nadwyżki budżetowej wcale tego nie gwarantuje. Do przezwyciężenia trudności z zasadą zrównoważonego budżetu korzystne jest przyjęcie alternatywy w postaci klasycznej „złotej zasady budżetowej”, tj. zasady, że budżet państwa w trakcie całego cyklu koniunkturalnego powinien być zrównoważony. Rozwiązanie to wymaga przede wszystkim wprowadzenia do procesu sporządzania budżetu planowania wieloletniego. Wymaga to znajomości długości cyklu koniunkturalnego oraz jego profilu, aby możliwe było wyznaczenie z góry prognozy ścieżki fiskalnej dla całego cyklu. Przyjęcie takiej reguły fiskalnej zakłada również powtarzanie się cykli koniunkturalnych o podobnej głębokości recesji gospodarczej. W przypadku kryzysu gospodarczego charakteryzującego się znacznym spadkiem produktu krajowego brutto cały precyzyjny mechanizm wyznaczania skali dopuszczalnego deficytu może się okazać zawodny.

Z tych powodów koncepcja zrównoważonego budżetu w okresie trwania cyklu koniunkturalnego wydaje się mało przydatna dla gospodarek, które przeszły transformację w kierunku systemu rynkowego. W tym przypadku oszacowania okresu cyklu i jego profilu mogą być obciążone na tyle dużym błędem, że prawdopodobieństwo zaprojektowania realistycznej ścieżki fiskalnej będzie niewielkie. Kotwicy budżetowej, utrzymującej niezbędną stabilność finansową, należy zatem szukać wśród rozwiązań mniej skomplikowanych niż „złota reguła budżetowa”<sup>1</sup>. Potwierdzają to rozwiązania, które wprowadziły różne kraje do swoich regulacji odnoszących się do prowadzenia polityki fiskalnej.

Według ekonomistów neoklasycznych, deficyty budżetowe są dozwolone, jeżeli mają być z nich finansowane produktywne inwestycje publiczne, ponieważ w dłuższej perspektywie będą służyły do zwrócenia zawiązką poniesionych wcześniej kosztów. W rezultacie polityka stabilizacji przez inwestycje produkcyjne jest możliwa wtedy, kiedy dług publiczny danego kraju będzie w dłuższym czasie niezmienny. W przepisach odnoszących się do regulacji polityki fiskalnej formułowanych na podstawie zasad neoklasycznych skupia się uwagę na zapewnieniu wypłacalności rządu, starając się ocenić, czy w przypadku ograniczenia wydatków budżetowych rząd będzie w stanie w przyszłości ponieść ciężar długu publicznego. Budżet uznaje się za czasowo zrównoważony, jeżeli bieżący dług publiczny jest równy wartości bieżącej netto przewidywanych (planowanych) przyszłych sald podstawowych. W międzyokresowym ograniczeniu budżetowym może być ustalona właściwa dla danego kraju „luka fiskalna” (luka podatkowa), odzwierciedlająca bieżącą wartość netto przyszłych wydatków publicznych, w tym obsługę długu publicznego oraz przyszłych przychodów. W rzeczywistości jest to miara dodatkowego obciążenia, jakie trzeba

---

<sup>1</sup> A. Raczek, *Budżet państwa – pożądane kierunki*, w: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 67.



będzie nałożyć na przyszłe pokolenia w celu zaspokojenia międzyokresowego ograniczenia budżetowego, oraz „pułapką” dla finansów publicznych państwa. W przeszłości w wielu krajach europejskich wystąpiła plaga takich właśnie „pułapek” finansowych. Dlatego, ustalając cel współczesnej polityki fiskalnej rządu, należy pamiętać o uniemożliwieniu występowania takich zjawisk. Będąc ich wynikiem pułapkę zadłużenia można zdefiniować jako „błędne koło”, w którym początkowy deficyt budżetu ma być pokrywany przez zaciąganie długu publicznego, co z kolei zwiększa obciążenia dla danego kraju i w konsekwencji prowadzi do deficytu, a tym samym do dalszego wzrostu długu publicznego. Powstawaniu pułapki zadłużenia można zapobiegać za pomocą następujących działań ukierunkowanych na parametry:

- podniesienia salda pierwotnego budżetu jako procentu PKB;
- obniżenia średniej stopy procentowej ze względu na dług publiczny;
- zwiększenia tempa wzrostu PKB.

Wielki Kryzys z końca lat 30. XX wieku wywołał zmiany w myśli ekonomicznej. Odrzucono zasady neoklasyczne, zgodnie z którymi wydatki i przychody uważano za automatyczne stabilizatory, a ugruntowała się teoria Keynesa, uznana za skuteczną w czasach recesji, uzasadniająca prowadzenie polityki zrównoważonego budżetu w całym okresie cyklu koniunkturalnego. Państwo powinno podejmować działania na rzecz złagodzenia wahań koniunkturalnych oraz ich skutków. Jest to konieczne, ponieważ same mechanizmy rynkowe nie są wystarczająco silne, aby przywrócić pełne zatrudnienie, gdyż stabilizacyjna polityka budżetowa nie może się ograniczać tylko do różnych automatycznych stabilizatorów, takich jak progresywna stawka podatku czy świadczenia dla bezrobotnych. I tu zaczyna się rola państwa, podejmującego działania nazywane interwencjonizmem.

Mimo potencjalnych korzyści wynikających z budżetowej polityki stabilizacji wieloletnie stosowanie zasad polityki keynesowskiej miało pewne słabości. Na przykład na przełomie lat 70. i 80. XX wieku politycy w wielu krajach europejskich lekceważyli rysujące się przyszłe problemy zadłużenia publicznego. Pożądane w polityce gospodarczej posunięcia antycykliczne (obniżanie podatków przy recesji lub ograniczanie wydatków w okresach wzrostu), właściwe sterowanie dochodami i wydatkami publicznymi są nadzwyczaj racjonalne, jednak politycznie bardzo trudne do wykonania. Co więcej, politycy często wręcz odrzucali możliwość takich działań i wykorzystywali dobrą koniunkturę do finansowania większych wydatków, niż to było konieczne.

Oczywiście istnieje granica w wykorzystywaniu środków publicznych z punktu widzenia zarówno możliwości stabilizacyjnych, jak i zdolności kredytowej. Różnice w podejściu do spraw równowagi budżetowej można wykorzystywać w celu zintegrowania dwóch podstawowych metod stabilizacji finansów publicznych. Politykę strukturalnego deficytu budżetowego można stosować w długim okre-

się jako rozwiązanie neoklasyczne, z naciskiem na kwestie zrównoważonego rozwoju, politykę cyklicznego deficytu budżetowego zaś można wykorzystywać w krótkim okresie jako stabilizację w duchu keynesowskim. Przy tym do osiągnięcia strukturalnie zrównoważonego budżetu należy dążyć w perspektywie długookresowej, natomiast polityka antycykliczna jest narzędziem odpowiednim w perspektywie krótkookresowej. Kraj może utrzymywać deficyt przez zwiększanie wydatków w okresie spowolnienia gospodarczego dopóty, dopóki niedobory nie przekroczą nadwyżki zgromadzonej w trakcie poprzedniego boomu gospodarczego. W konsekwencji w długim okresie dług publiczny pozostanie na stałym poziomie. Stosowanie takiego rozwiązania ma poważne ograniczenia. Jeżeli cykle koniunkturalne nie są równomiernie rozłożone w czasie, tj. ich wahania następują nieregularnie i fazy cyklu mają różną długość, rekompensata może nie pokryć nadmiernego zadłużenia i może powstać deficyt budżetowy. W teorii wyboru społecznego oraz w teorii ekonomii politycznej podkreśla się, że ze względu na czynniki polityczne dobra koniunktura gospodarcza nie gwarantuje elastycznego podejścia do wysokości poziomu wydatków finansowanych z pieniędzy publicznych, tj. wprowadzania w tym okresie reform strukturalnych i zmniejszania nieefektywnych wydatków.

Badania naukowe i doświadczenie praktyczne wskazują na wiele ważnych zasad, którymi powinny się rządzić reguły fiskalne. Zgodnie z zasadami podanymi przez Kopitsa i Symansky'ego<sup>2</sup> sformułowano kilka podstawowych cech reguł fiskalnych prawidłowo spełniających przypisane im funkcje. Otóż reguły fiskalne powinny być dobrze zdefiniowane, przejrzyste, proste, elastyczne, adekwatne, wykonalne, spójne i skuteczne. Ponadto ponieważ finanse publiczne są nierozzerwalnie powiązane z realną sferą gospodarczą, w celu zwiększenia skuteczności opracowywanych reguł fiskalnych konieczne jest również uwzględnienie prawidłowości ekonomicznych rządzących gospodarką.

Na podstawie tak nakreślonych głównych cech reguł fiskalnych można sformułować następujące zasady, które należy brać pod uwagę przy ich tworzeniu:

- reguły fiskalne powinny się odnosić do wielkości względnych, a nie bezwzględnych, zwiększy to bowiem ich skuteczność oraz możliwość dokonywania stosownych porównań zarówno w czasie, jak i między krajami;
- porównywalność efektów stosowania reguł fiskalnych zwiększa się, jeśli uwzględnia się w nich czynnik inflacji;
- w określaniu ograniczeń budżetowych reguły nie powinny koncentrować się na dążeniu wyłącznie do równowagi budżetowej (np. przez ustalanie niepożądanych stawek podatków w celu rozwiązania problemów strukturalnych po stronie wydatków publicznych), ale powinny się odnosić także do poprawy dyscypliny fiskalnej;

<sup>2</sup> Zob. G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Rules*, „Occasional Paper” 2003, 162, IMF.

- efektywność wprowadzanych reguł fiskalnych będzie również zwiększona, jeśli będą miały charakter średniookresowy, a nie krótkookresowy; politycy (decydenci) będą wtedy zmuszeni do prowadzenia bardziej zrównoważonej polityki fiskalnej, ponieważ będą musieli uwzględniać przyszłe konsekwencje działań krótkookresowych; średniookresowy charakter reguł fiskalnych zapobiegnie manipulacjom z harmonogramem wydatków i przychodów w zależności od cyklu politycznego; ponadto średniookresowe dane o polityce fiskalnej sprawiają, że jest ona bardziej przewidywalna oraz zyskuje większe zaufanie publiczne;
- średnie saldo sektora finansów publicznych nie wystarcza do oceny polityki fiskalnej i nie powinno się tworzyć reguł fiskalnych wyłącznie na jego podstawie<sup>3</sup>.

Komisja Europejska traktuje krajowe ramy fiskalne jako zestaw narzędzi służących do ustalania i analizy polityki instytucjonalnej wpływającej bezpośrednio na kształt polityki fiskalnej w danym kraju. Zakres ram fiskalnych obejmuje zwłaszcza określenie procedur i instytucji regulujących planowanie i realizację polityki fiskalnej (budżetowej). Głównymi elementami uznawanymi za kluczowe w tworzeniu zasad polityki fiskalnej są:

- 1) liczbowe reguły budżetowe;
- 2) niezależne instytucje fiskalne (czyli konkretne podmioty publiczne działające w dziedzinie polityki budżetowej);
- 3) procedury budżetowe regulujące przygotowanie, zatwierdzenie i realizację ustaw budżetowych<sup>4</sup>.

W ramach ostatniej kategorii można wyodrębnić jeszcze jeden element, a mianowicie planowanie średniookresowe, które warto potraktować w sposób odrębny, ponieważ ma ono znaczenie w promowaniu średniookresowego horyzontu dla polityki fiskalnej, co sprzyjałoby sprawniejszej realizacji celów społeczno-gospodarczych.

Liczbowe reguły budżetowe, według najczęściej podawanych definicji, muszą zapewniać stabilność i niezmienność podstawowych wskaźników będących wynikiem polityki fiskalnej. Zalicza się do nich głównie: deficyt sektora finansów publicznych, dług publiczny w relacji do PKB oraz ich elementy składowe.

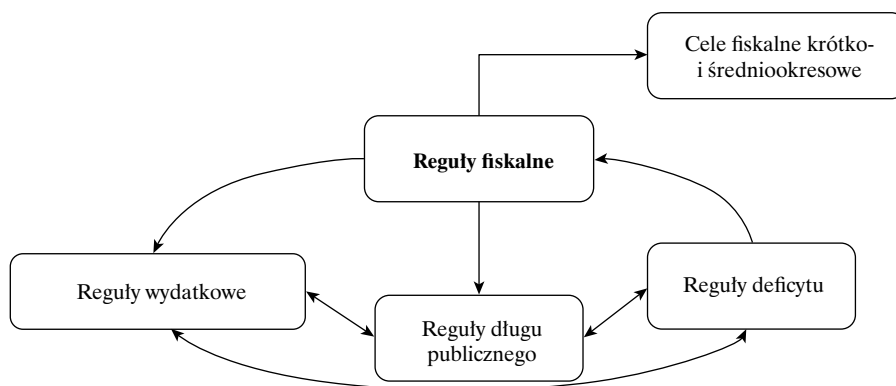
Wpływ reguł fiskalnych na sytuację fiskalną danego kraju można rozpatrywać zasadniczo w dwóch płaszczyznach: dyscypliny budżetowej i stabilizacji makroekonomicznej. Efekt stosowania reguł fiskalnych w przypadku pierwszego celu, tj. poprawy dyscypliny budżetowej, jest dobrze udokumentowany przez przykłady sposobów konsolidacji fiskalnej poszczególnych krajów i przez osiągnięte rezultaty.

<sup>3</sup> Zob. W. Marneffe, B. van Aarle, W. van der Wielen, L. Vereeck, *The impact of fiscal rules on public finances in the euro area* [10.07.2014].

<sup>4</sup> [www.oecd.sbo.org](http://www.oecd.sbo.org) [10.07.2014].

taty, potwierdzone m.in. w badaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2009 r. W przypadku drugiego celu, tj. stabilizacji makroekonomicznej, wadą mogą być jednak ewentualne negatywne skutki wpływu reguł fiskalnych na tę stabilizację, dlatego przyjęcie ram fiskalnych powinno umożliwiać zachowanie równowagi między tymi dwoma celami. Zasadniczo można wyodrębnić kilka grup reguł, które zaprezentowano na rysunku 6.

Rysunek 6. Podział reguł fiskalnych oraz ich wzajemne współzależności



Źródło: opracowanie własne.

### 3.1.1. Reguła deficytu

Jednym z rodzajów reguł fiskalnych są reguły odnoszące się do deficytu sektora finansów publicznych. Należy do nich tzw. zasada równowagi budżetowej (reguła deficytu), zdecydowanie najpopularniejsza wśród reguł funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej. Jak wskazują badania empiryczne, odnoszenie się do deficytu sektora finansów publicznych (w szczególności jeśli ujmuje się go w relacji do PKB) jest skutecznym narzędziem politycznym w horyzoncie średniookresowym. Stosowanie reguł powiązanych z deficytem budżetowym może jednak pociągać za sobą ryzyko „zgubienia” po drodze kwestii związanych z jakością i skalą wydatków publicznych. Jeśli żaden element wydatków nie jest „wyłączony” z ich pokrycia, to czasami albo dostosowanie fiskalne może doprowadzić do „negatywnego” wpływu na wzrost gospodarczy, albo ze względów politycznych ogranicza się wydatki z kategorii mniej wrażliwych. To skłoniło niektóre kraje do wprowadzenia zasad równowagi budżetowej wyłączających wydatki inwestycyjne, tj. „złoty zasad”. W praktyce jednak jest to pojęcie trudne do wykorzystania i pociąga za sobą tradycyjnie różnego rodzaju zachowania w celu obejścia zasad.

Powodem do krytyki zasad równowagi budżetowej są obawy o ich potencjalne niekorzystne oddziaływanie na sytuację makroekonomiczną. Zwłaszcza stosowanie zasad równowagi budżetowej zdefiniowanych nominalnie (dotyczących wartości w wyrażeniu nominalnym lub w relacji do PKB, ale niedostosowanych do przebiegu cyklu) może doprowadzić do uzewnętrzniania się w polityce fiskalnej odchyleń zgodnych z danymi fazami cyklu. Stopień wpływu reguły „deficytu” na zakłócenie funkcji stabilizacji polityki fiskalnej niewątpliwie zależy od konstrukcji parametrów przyjętych w tym zakresie w regułach. Na przykład reguły deficytu określane w odniesieniu do cyklu rozwoju gospodarczego mogą mieć bardziej stabilizacyjny charakter niż reguły budżetowe odnoszące się do jednorocznego poziomu deficytu.

Problem z regułami fiskalnymi zdefiniowanymi na podstawie cyklu gospodarczego najczęściej wynika z trudności prawidłowego określenia, w jakiej fazie cyklu znajduje się gospodarka w chwili ich wprowadzenia. Należy jednak pamiętać, że dostosowanie reguły deficytu do cyklu nie chroni od pewnego ryzyka wiążącego się z pomiarem luki popytowej. Dalsze komplikacje ze stabilizacyjnym działaniem polityki fiskalnej przez stosowanie zasady równowagi budżetu mogą wynikać z tego, że redystrybucja środków publicznych następuje na wszystkich poziomach administracji. W państwach członkowskich UE większość zasad równowagi fiskalnej odnosi się także do samorządów terytorialnych; zasady te są zdefiniowane w nominale przewidywanym na rok, co oznacza ryzyko kierowania się przebiegiem faz cyklu. Niemniej jednak zasady określone jako dostosowane cyklicznie, zastosowane w warunkach podobnych do tych jak na poziomie rządów centralnych, są ogólne i trudne do używania na poziomie terytorialnym. Dlatego w celu zapobiegania ryzyku procykliczności oraz zachowania dobrze określonej koordynacji mechanizmów między różnymi poziomami od rządu wymaga się takiego działania, aby koordynacja odbywała się już w fazie przygotowawczej. Proces budżetowy wymaga przyjęcia perspektywy średniookresowej, w której uwzględnia się konsekwencje stosowania krajowych reguł fiskalnych. Dodatkową możliwością do wyboru powinno być wyposażenie zasad równowagi budżetowej w przepisy o elastyczności ich stosowania. Aby tego dokonać i zapobiec wahaniom cyklicznym, można włączyć klauzule wyjścia pozwalające na czasowe zawieszenie reguły. Tymczasowe zawieszenie może nastąpić w wyjątkowych okolicznościach, takich jak np. katastrofy naturalne. Mając na uwadze niewątpliwie dużą liczbę zalet, jak i wad zastosowania reguł odnoszących się do poziomu deficytu, warto je zestawić z innego rodzaju regułami fiskalnymi. Kwestie ewidentnych wad związanych z regułą deficytu porusza K. Łaski<sup>5</sup>. Autor ten sprzeciwia się tezie, według której deficyt

---

<sup>5</sup> Zob. K. Łaski, *Mity i rzeczywistość w polityce gospodarczej i nauczaniu ekonomii*, WSSE, Warszawa 2009, s. 136.

budżetowy, bez względu na panujące warunki i okoliczności, jest jakoby skażony absolutnym złem, destrukcyjną rolą oraz innymi chorobliwymi cechami. Zdarzają się takie okresy, kiedy deficyt jest niezbędny do pobudzenia aktywności gospodarczej, co powinno być świadomie kształtowane w krajach kapitalistycznych. K. Łaski poddaje analizie różne mity, które narosły wokół kwestii deficytu budżetowego, takie między innymi, że deficyt musi być źródłem inflacji, że eliminuje inwestycje prywatne oraz że jest nierozłącznie związany z deficytem handlu zagranicznego. Autor ten demonstruje zupełnie inny sposób rozumowania. Wszystkim powyższym poglądom przeciwstawia silne argumenty zarówno teoretyczne, jak i empiryczne. Daje dowód na to, że w gospodarce kapitalistycznej deficyt budżetowy występuje wielokrotnie i towarzyszy mu wzrost PKB.

### 3.1.2. Reguły długu publicznego

Druga grupa reguł fiskalnych to tzw. reguły długu. W 2014 r. 18 krajów członkowskich UE na różnych poziomach stosowało reguły odnoszące się do długu publicznego. Na poziomie administracji centralnej regulacje wiążące się z regułami długu publicznego pozostają w określonej relacji do PKB. Ostatni kryzys gospodarczy i jego skutki dla finansów publicznych poszczególnych krajów sprawiły, że bardzo wzrosło zainteresowanie regułami odnoszącymi się do poziomu zadłużenia, ponieważ jedną z głównych cech polityki fiskalnej stało się w większości krajów jego ograniczanie.

Skuteczność działania reguł długu publicznego zależy od celów i determinacji ich twórców oraz od wielu cech konstrukcji tych reguł, a zwłaszcza od sposobu ich monitorowania i egzekwowania. Funkcjonowaniu reguł długu publicznego mogą też towarzyszyć negatywne skutki dla jakości wydatków publicznych oraz takie same potencjalne „pułapki”, jak w przypadku reguł deficytu, zwłaszcza w odniesieniu do funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych. Podobnie jak inne reguły fiskalne, reguły długu publicznego powinny być stosowane w perspektywie średniookresowej i sprzyjać stabilizacji gospodarki oraz osłabiać potencjalnie procykliczne działania rządu. Dla efektywności takich reguł istotne znaczenie ma koordynacja polityki na wszystkich szczeblach administracji przy ustalaniu celów budżetowych, tak aby zrównoważyć możliwe efekty procykliczne wynikające z przepisów dłużnych stosowanych na poziomie samorządowym. Antycykliczne oddziaływanie reguł długu publicznego może wzmocnić „klauzula wyjścia” z ich stosowania za pomocą dochodów dyskrecjonalnych.

### 3.1.3. Reguły wydatkowe

Trzeci rodzaj reguł fiskalnych to reguły wydatkowe. Wykorzystanie tych reguł zapobiega zasadniczo dwóm niepożądanym sytuacjom w kształtowaniu polityki

fiskalnej, a mianowicie przekroczeniom rozmiarów wydatków ponad poziom możliwy do sfinansowania przez dany kraj oraz prowadzeniu procyklicznej polityki budżetowej. Reguły te sprzyjają wzmocnieniu bezpośredniej odpowiedzialności rządu za kierunki i strukturę wydatków sektora publicznego. Jasno określona odpowiedzialność za przestrzeganie reguł spoczywająca na rządzących może wspierać nie tylko wiarygodność, lecz także przejrzystość działań w trakcie procesu budżetowego. O jakości wydatków publicznych przesądzają zasady ich ograniczania, podobnie jak utrzymanie równowagi budżetowej. Reguły wydatkowe pozwalają skuteczniej niż inne narzędzia polityki fiskalnej utrzymywać dyscyplinę fiskalną, czego dowodzi ich szerokie stosowanie w trakcie przeprowadzania konsolidacji budżetowych o dużej skali. Ponadto są zgodne z celem stabilizacyjnym finansów publicznych, gdyż mogą ograniczać wydatki wynikające z procyklicznych decyzji w przypadku wzrostu dochodów w okresie silniejszego rozwoju gospodarczego.

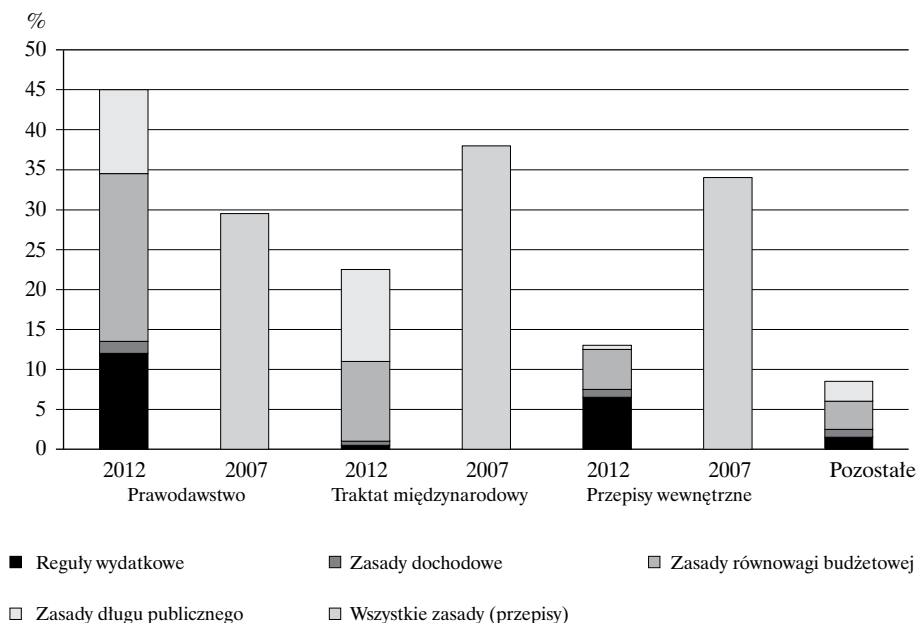
Z funkcjonowaniem wydatkowych reguł fiskalnych mogą się również wiązać niepożądane efekty procykliczne, kiedy poziom wydatków jest zdefiniowany jako udział w PKB. W praktyce zdarza się to bardzo rzadko. Innym możliwym negatywnym skutkiem stosowania reguły wydatkowej jest zachęta do korzystania z ulg i zwolnień podatkowych, inaczej nazywanych wydatkami podatkowymi. Większość celów polityki finansowej należy osiągać za pomocą bezpośrednich wydatków, co zazwyczaj jest efektywniejsze niż działanie przez rozwiązania podatkowe. W najgorszym przypadku korzyści gospodarki i państwa z ograniczenia wydatków są znacznie mniejsze niż straty ze zmniejszenia podatków. Zwolnienia podatkowe mogą znacznie słabiej oddziaływać na osiągnięcie ostatecznego celu polityki gospodarczej. System ulg i zwolnień może doprowadzić do erozji podstawy opodatkowania i do nadmiernie skomplikowanego systemu podatkowego. Wobec tego wskazane jest uzupełnianie reguł wydatkowych o jasne przepisy hamujące uciekanie się do tzw. wydatków podatkowych.

### **3.2. Rozwiązania instytucjonalno-prawne w zakresie reguł fiskalnych**

Rozwiązania zaprezentowane w pierwszej części tego rozdziału w dość jasny i jednoznaczny sposób wskazują, że nie ma jednej uniwersalnej reguły fiskalnej. Skuteczność stosowanych reguł fiskalnych jest bezpośrednio powiązana z umiejscowieniem ich w procesie budżetowym danego kraju, z rozwiązaniami legislacyjnymi i z metodami monitorowania rezultatów. W ocenie skuteczności reguł fiskalnych należy skupić uwagę na ich konstrukcji oraz dopasowaniu do realizowanych celów społeczno-gospodarczych. W najnowszej literaturze z zakresu polityki fiskalnej wskazuje się na konieczność zapewnienia dostatecznej elastyczności stosowanych reguł fiskalnych, polegającej m.in. na właściwym zdefi-

niowaniu klauzul korekcyjnych oraz wskazaniu listy agregatów ekonomicznych wyłączonych spod ich oddziaływania. W 2012 r. jedna trzecia wszystkich reguł fiskalnych stosowanych w krajach OECD była oparta na umowach koalicyjnych. Od 2007 r. następowało znaczne wzmocnienie umiejscowienia reguł fiskalnych w trwałych regulacjach prawnych. Blisko połowa krajów członkowskich OECD (45%) stosowała reguły fiskalne na podstawie przepisów krajowych. Stopniowe przesuwanie reguł z umów politycznych do regulacji prawnych odzwierciedla nie tylko zmianę podejścia i docenienie znaczenia tych reguł, lecz także wynika z chęci wprowadzania w życie nowych regulacji unijnych (obowiązujących po 2011 r.). Na wykresie 7 przedstawiono, jak zmieniło się w czasie instytucjonalne umiejscowienie różnego rodzaju reguł fiskalnych w krajach OECD.

Wykres 7. Podstawa prawna reguł fiskalnych



Źródło: *Fiscal Sustainability*, OECD 2014, s. 32.

Widoczny jest znaczny wzrost znaczenia reguł fiskalnych w trwałych regulacjach prawnych. W 2007 r. przepisy prawne dotyczące tych reguł umieszczano w kategorii wszystkich przepisów (w „worku prawnym”) i stanowiły około 30% wszystkich przepisów, natomiast z biegiem czasu nabierały one coraz większego znaczenia i umiejscawiano je w odrębnych kategoriach. W 2012 r. przepisy ujęte w prawodawstwie dotyczyły w 12% reguł wydatkowych, natomiast 1,5%



stanowiły przepisy dotyczące zasad dochodowych, 21% zasad równowagi budżetowej oraz 10,5% zasad długu publicznego. Taki podział przepisów pokazuje, jak ważne stało się kategoryzowanie przepisów prawnych.

Również w 2012 r. zostały skategoryzowane przepisy dotyczące traktatów międzynarodowych: przepisy dotyczące reguł wydatkowych oraz zasad dochodowych stanowiły po około 0,5%, natomiast przepisy dotyczące zasad równowagi budżetowej i długu publicznego odpowiednio około 10% i 11,5%.

Nastąpiły też znaczne zmiany pod względem przepisów wewnętrznych. W 2012 r. przepisy dotyczące reguł wydatkowych stanowiły w tej grupie około 6,5%, natomiast zasady dochodowe, równowagi budżetowej oraz długu publicznego odpowiednio: 1%, 5% i 0,5%. Należy podkreślić, że zmiana regulacji prawnych odzwierciedla nie tylko zmianę podejścia i docenienie znaczenia reguł fiskalnych, lecz wynika także z chęci wprowadzania w życie nowych regulacji unijnych obowiązujących po 2011 r.

### 3.3. Wybrane doświadczenia w stosowaniu reguł fiskalnych

#### 3.3.1. Rozwiązania niemieckie

Niemiecki system budżetowy opiera się na ogólnych zasadach, które zapewniają jego stosunkowo stabilne i skuteczne funkcjonowanie pod względem proceduralnym<sup>6</sup>. Podstawowe zasady ogólne są następujące:

- zasada jedności i kompletności;
- zasada równowagi budżetowej;
- zasada jednoroczności – plan na jeden rok i kolejne lata, później kolejny plan na jeden rok itd.;
- zasada uchwalania budżetu przed rozpoczęciem okresu planowego;
- zasada ograniczenia treści budżetu do dochodów i wydatków na konkretny rok;
- zasada efektywności i gospodarności – określony wynik przy minimalnych nakładach, maksymalny wynik przy określonych nakładach;
- zasada jednolitości – wszystkie wydatki pokrywane ze wszystkich dochodów;
- zasada zapadalności (kasowa) – w budżecie tylko te wydatki, które będą kasowo wymagalne w danym roku;
- rozdzielne traktowanie wydatków i środków na zobowiązania;
- ujmowanie wydatków i dochodów w pełnej wysokości (brutto);
- zasada oddzielnych oszacowań poszczególnych wydatków i zobowiązań;
- zasady rzetelności i przejrzystości budżetowej.

<sup>6</sup> *Das System der öffentlichen Haushalte*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2008, s. 5–8.

Na podstawie tak zdefiniowanych zasad powstała podstawowa reguła fiskalna wprowadzona przepisami w 2010 r., reguła dłużna, tzw. hamulec zadłużenia. Jednak warto zauważyć, że niemiecka polityka fiskalna znała już wcześniej wiele innych elementów, które w zarysie odpowiadały metodologii właściwej regułom fiskalnym.

W Niemczech konstytucyjne ramy zadłużenia publicznego określa art. 115 ustawy zasadniczej. Zapisy tego artykułu zostały w 1969 r. uzupełnione o „złotą regułę” – środki pochodzące z kredytów nie mogły przekraczać wysokości założonych w budżecie wydatków inwestycyjnych. Odstępstwa od reguły mogły dotyczyć wyłącznie działań na rzecz utrzymania równowagi gospodarczej. W momencie wprowadzenia reguła ta znajdowała racjonalne uzasadnienie w teorii efektywnego popytu. Jednak po 40 latach jej stosowania ujawniły się niedogodności związane z niedostatecznym ograniczaniem tempa wzrostu długu publicznego oraz niepożądanym wzmocnieniem procyklicznej polityki fiskalnej.

W 2009 r. zmodyfikowano treść art. 115 ustawy zasadniczej, zastępując „złotą regułę” nowym instrumentem, tzw. hamulcem zadłużenia (niem. *Schuldenbremse*). Istota tego rozwiązania polega na tym, że państwo musi utrzymywać całe finanse publiczne w równowadze, bez zadłużania się. W myśl zapisu konstytucyjnego warunek ten pozostaje spełniony, kiedy nowe zadłużenie publiczne w ujęciu strukturalnym, czyli z uwzględnieniem czynników koniunkturalnych, nie przekracza 0,35% PKB (w 2013 r. stanowiło ono około 9,6 mld euro). Zadeklarowane cele wprowadzonej reguły były następujące: poprawa stabilności finansów publicznych, wzmocnienie koordynacji fiskalnej między szczeblem federalnym i szczeblem krajów związkowych, zapewnienie odpowiedniej elastyczności wobec zmian koniunkturalnych i wyzwań demograficznych. Hamulec zadłużenia musi być uwzględniany w projektach budżetu na kolejny rok, jak również w wieloletnich planach finansowych, tak aby mogły one być podstawą prac budżetowych w następnych latach.

Hamulec zadłużenia wprowadza mocniejsze ograniczenie dla niemieckich finansów publicznych niż regulacje Unii Europejskiej. Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu zrównoważony wzrost wydatków sektora finansów publicznych w długim okresie wymaga osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, tj. odpowiedniego poziomu deficytu strukturalnego, oszacowanego dla Niemiec na poziomie 0,5% PKB. Umożliwi to również trwałą i stabilną spadającą relację długu publicznego do PKB, która dla Niemiec wynosiła na koniec 2013 r. 78,4%<sup>7</sup>, co oznacza przekroczenie wynoszącego 60% progę referencyjnego określonego wymaganiami kryteriów z Maastricht.

Począwszy od 2016 r. wejdzie w życie konstytucyjny limit maksymalnego zadłużenia netto w wysokości 0,35% PKB, czego skutkiem powinno być syste-

<sup>7</sup> Dane Eurostat.

matyczne ograniczanie rozmiarów relacji długu publicznego do PKB. Zgodnie z bieżącą prognozą makroekonomiczną, wykorzystanie mechanizmu hamulca zadłużenia pozwoli obniżyć relację długu publicznego do PKB poniżej wartości referencyjnej 60% około 2030 r.<sup>8</sup>

Ustawa wykonawcza dotycząca norm zawartych w art. 115 ustawy zasadniczej<sup>9</sup> w precyzyjny sposób określa sposób wyznaczenia maksymalnego możliwego przyrostu zadłużenia w danym roku.

Punktem wyjścia są rozmiary maksymalnego deficytu strukturalnego 0,35% PKB.

Pierwsze z innowacyjnych rozwiązań zawartych w ustawie wykonawczej dotyczy wydzielenia zaawansowanych transakcji finansowych w taki sposób, aby nie mogły być sposobem na ominięcie limitu przyrostu zadłużenia. Do takich transakcji należą np. jednorazowe przychody z prywatyzacji.

Kolejne innowacyjne rozwiązanie polega na symetrycznym uwzględnianiu składnika cyklicznego. Maksymalny przyrost zadłużenia jest korygowany o zmianę dochodów – i odpowiednio wydatków budżetowych – będącą konsekwencją cyklu koniunkturalnego. Rozmiary poprawki są uzależnione od różnicy między potencjalnym i rzeczywistym wzrostem PKB i jego efektami dla dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym rządu federalnego. Szacunki zmian w dochodach i wydatkach są zgodne z metodologią oraz z elastycznością dochodową i elastycznością wydatkową stosowanymi w analizach instytucji niezależnych. Elastyczności te wyliczyli eksperci z OECD, a opublikował Komitet Polityki Gospodarczej Unii Europejskiej. Zgodnie z szacunkami dla Niemiec luka popytowa w wysokości 1% PKB wywołuje poprawę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, z tytułu składnika cyklicznego, o 0,51 punktów procentowych. Zmiana wyniku sektora wiąże się z uzależnionymi od przebiegu cyklu zmianami dochodów podatkowych, składek na ubezpieczenie społeczne oraz wydatków na rzecz rynku pracy. Kiedy zmniejsza się tempo wzrostu gospodarczego, poprawka wpływa na zwiększenie dopuszczalnego limitu przyrostu zadłużenia, natomiast przy poprawie koniunktury limit ten jest ograniczany. Rozwiązanie to jest spójne z unijnymi zaleceniami procedury nadzoru budżetowego i umożliwia swobodne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Trzecim elementem rachunku maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia jest ewentualne zmniejszenie wynikające z wydzielonego konta, na którym są rejestrowane kwoty przekroczeń limitu zadłużenia. Na koncie są zapisywane występujące w kolejnych latach w trakcie realizacji budżetu kwoty

<sup>8</sup> Federal Ministry of Finance, *Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law*, Berlin 2013, s. 8.

<sup>9</sup> *Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform*: art. 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.

odchyleń od górnej granicy dopuszczalnego poziomu przyrostu zadłużenia netto. Jeśli przyrost ten na koniec danego roku przewyższa kwotę maksymalnego możliwego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia netto, to nadwyżkę tę należy zapisać na wydzielonym koncie. Na koncie nie są uwzględniane odchylenia wynikające z czynników koniunkturalnych.

Według art. 115 ustawy zasadniczej po przekroczeniu przez ujemne saldo na wydzielonym koncie poziomu 1,5% PKB należy doprowadzić do zmniejszenia długu przy uwzględnieniu wpływu operacji oddłużenia na cykl koniunkturalny. Szczegółowe przepisy zawarte w ustawie wykonawczej do art. 115 ustawy zasadniczej stwierdzają, że obowiązek zmniejszenia zadłużenia netto może nastąpić wyłącznie w fazie ożywienia gospodarczego. Oddłużenie miałoby zatem charakter działania antycyklicznego. Ponadto w ustawie wykonawczej kwotę obniżki ograniczono do 0,35% PKB rocznie. Związane z tym ograniczeniem wydłużenie w czasie operacji oddłużenia jest niwelowane przez wprowadzenie obowiązku spłaty już wtedy, kiedy środki na wydzielonym koncie przekroczą limit 1% PKB, a więc są mniejsze od limitu konstytucyjnego o 0,5 punktu procentowego. Redukcja zadłużenia z wykorzystaniem wydzielonego konta następuje przez ograniczenie maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia w kolejnych latach. Ewentualne zapisy na wydzielonym koncie są dokonywane na dzień 1 marca roku poprzedzającego rok budżetowy i są aktualizowane do 1 września. Ostateczna odpowiednia redukcja wynikająca ze stanu wydzielonego konta jest wówczas uwzględniana w projekcie budżetu na kolejny rok.

Tabela 1. Wyliczenia maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia netto w Niemczech

	Składnik strukturalny	Maksymalny poziom deficytu strukturalnego 0,35% PKB
–	Saldo transakcji finansowych	Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu oraz metodologią UE
–	Składnik cykliczny	Wynikający z metodologii i szacunków zewnętrznych (OECD, EU)
–	Obowiązek redukcji zadłużenia przez wydzielone konto	Po przekroczeniu progu – 1% PKB, maksymalnie 0,35% PKB, wyłącznie podczas ożywienia gospodarczego
=	Maksymalny dopuszczalny przyrost zadłużenia netto	

Źródło: opracowanie własne.

Wyliczenie maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia jest punktem wyjścia prac nad projektem budżetu na kolejny rok. Rachunek będzie prowadzony na podstawie stale aktualizowanych danych i szacunków.

W art. 115 ustawy zasadniczej wskazano przypadki, w których hamulec zadłużenia nie obowiązuje. Wyjątki dotyczą wystąpienia katastrof naturalnych oraz

sytuacji nadzwyczajnych, wykraczających poza możliwości kontroli przez państwo i mających poważne konsekwencje finansowe. Górna granica zadłużenia może zostać podwyższona uchwałą większości członków Bundestagu, która musi zawierać plan spłaty dodatkowego zadłużenia. Rozwiązanie to chroni mechanizm hamulca zadłużenia przed potencjalnymi doraźnymi zmianami. Zapisana w ustawie zasadniczej możliwość nadzwyczajnej zmiany limitu długu stwarza bezpośrednią prerogatywę i odpowiedzialność dla parlamentu.

Ze względu na ogromne obciążenia finansów publicznych w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego przesunięto moment spełnienia numerycznych zasad reguł hamulca zadłużenia (art. 143d ustawy zasadniczej). W latach 2011–15 limit maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia dla federacji nie ma zastosowania, co oznacza, że będzie obowiązywał od 2016 r. Do tego czasu deficyty strukturalne muszą być zmniejszane z roku na rok w równych odstępach.

Rzeczywiste wykonanie deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech wyprzedziło założenia przyjęte dla okresu przejściowego. Najwyższy poziom deficytu odnotowano w 2010 r.:  $-4,2\%$  w relacji do PKB. W 2011 r. wyniósł on  $-0,8\%$ , w 2012 r. wystąpiła niewielka nadwyżka  $+0,1\%$ , a w 2013 r. odnotowano  $0,0\%$ . Program Stabilizacji, zgodnie z aktualizacją z 2014 r. przewidywał, że w roku tym finanse publiczne również miały być zrównoważone. Zgodnie z założeniami budżetu federalnego na 2015 r. oraz planu finansowego do 2018 r., od 2015 r. budżet federalny będzie zrównoważony<sup>10</sup>. Oznacza to, że w najbliższych latach w projektach rządowych nie przewiduje się nawet niewielkiej zmiany zadłużenia wynikającej z mechanizmu hamulca zadłużenia.

W celu sprostania obowiązkowi zrównoważenia dochodów i wydatków budżetów krajów związkowych od 2020 r. wprowadzono do konstytucji tych krajów zakazy zwiększania zadłużenia<sup>11</sup>. Zapisy takie wprowadziło dotychczas siedem krajów związkowych: Bawaria, Hamburg, Hesja, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Nadrenia-Palatynat, Saksonia, Szlezwik-Holsztyn. Na poziomie zwykłych ustaw (niekonstytucyjnych) odpowiednie zakazy zadłużania wprowadziły kolejne kraje związkowe: Badenia-Wirtembergia, Saksonia-Anhalt i Turyngia. Niezależnie od ostatecznego uwzględnienia kwestii zrównoważenia dochodów i wydatków w legislacji krajów związkowych norma zawarta w ustawie zasadniczej od 2020 r. będzie bezwzględnie obowiązująca.

Regułę zrównoważenia dochodów i wydatków krajów związkowych zawieszono na lata 2011–19. Okres ten ma zostać wykorzystany przez kraje związkowe

<sup>10</sup> Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2015 und den Finanzplan 2014 bis 2018, Berlin, 2.06.2014.

<sup>11</sup> Deutsche Bundesbank, *The debt brake in Germany – key aspects and implementation*, Monthly Report, October 2011, Frankfurt 2011, s. 34.

na dokonanie zmian w legislacji i w praktyce zarządzania finansami, tak aby od 2020 r. zasada zrównoważenia dochodów i wydatków mogła być spełniona. W okresie przejściowym kraje związkowe mają przestrzegać własnych dotychczasowych regulacji w tym zakresie i systematycznie redukować potencjalne potrzeby nowych pożyczek. Dotychczasowa sytuacja finansowa krajów związkowych jest zróżnicowana. Pięć z nich: Berlin, Brema, Saara, Saksonia-Anhalt i Szlezwik-Holsztyn otrzymało pomoc finansową od rządu federalnego i innych krajów związkowych. Warunkiem udzielenia pomocy jest całkowita redukcja deficytu strukturalnego do końca 2020 r.

Stosowanie postanowień „złotej reguły” oraz Paktu Stabilizacji w Niemczech, jako kraju o rozbudowanej strukturze zarządzania – federalnej, krajów związkowych i władz lokalnych, wymagało rozwagi i skutecznej koordynacji w planowaniu oraz realizacji polityki fiskalnej. Nieuwzględnienie w przepisach (konstytucyjnych lub ustawowych) niektórych krajów związkowych zapisów dyscyplinujących może wywołać problemy ze stosowaniem zapisów ustawy zasadniczej dotyczących zrównoważonych budżetów krajów związkowych.

Mimo wykorzystywania „złotej reguły” dług publiczny w Niemczech zwiększył się z odnotowanych w 1970 r. 7% (w tym 8,2% w relacji do PKB na szczeblu federalnym i 3,9% w relacji: PKB – kraje związkowe) do 74,5% w relacji do PKB w 2009 r. (w tym udziały federacji i krajów związkowych wyniosły odpowiednio: 43,7% PKB i 21,9% PKB). Poziom długu publicznego znacznie przekroczył wartość referencyjną fiskalnego kryterium konwergencji. Oprócz nadmiernego przyrostu zadłużenia kolejne słabości „złotej reguły” wiązały się ze zbyt szeroką definicją wydatków inwestycyjnych oraz z brakiem adekwatnego, w różnych fazach cyklu koniunkturalnego, wpływu na podtrzymanie równowagi gospodarczej i stabilizację procesów wzrostu.

Zgodnie z art. 109a ustawy zasadniczej Rada Stabilności monitoruje zgodność postępowania rządu federalnego i rządów krajów związkowych z przepisami dotyczącymi hamulca zadłużenia i interweniuje w przypadku zagrożenia kryzysem finansowym na poziomie federalnym i związkowym. Skuteczności działań Rady sprzyja publikowanie opinii, zaleceń, wytycznych, a przede wszystkim informacji o stanie finansów federacji i poszczególnych krajów związkowych. Rada otrzymuje roczne sprawozdania o sytuacji budżetowej i planach finansowych na poziomie zarówno federalnym, jak i związkowym.

Sprawozdania uwzględniają m.in. cztery podstawowe wskaźniki budżetowe i powiązane z nimi prognozy ostrzegawcze: strukturalne saldo finansowania (w euro na mieszkańca), relację przyrostu zadłużenia netto do wydatków (w %), relację kosztów obsługi długu do dochodów podatkowych (w %), stan zadłużenia na koniec roku (federacja w % PKB, kraje związkowe w euro na mieszkańca). Rada przyjęła dla poszczególnych wskaźników wartości progowe, których przekroczenie świadczy o zbliżającym się kryzysie budżetowym.

Poprawa sytuacji gospodarczej w latach 2011–12 umożliwiła rządowi federalnemu szybkie zbilansowanie budżetu i utrzymanie takiej sytuacji w kolejnych latach mimo wyhamowania procesów wzrostu. Nastąpiła również poprawa sytuacji budżetowej w krajach związkowych, co świadczy o skuteczności przyjętych rozwiązań, w tym działań Rady Stabilności. Pozytywna ocena po części jednak wynika z przyjmowania stosunkowo konserwatywnych założeń planistycznych. W takich warunkach wybrany system ostrzegawczych wskaźników budżetowych funkcjonuje poprawnie. Uwaga Rady Stabilności może jednak zostać osłabiona w odniesieniu do kwestii potencjalnych konsekwencji radykalnej zmiany realiów gospodarczych. Przy istotnym odchyleniu rzeczywistego wykonania od wielkości planowanych (dotychczas nie miało to miejsca) wybrane przez Radę wskaźniki budżetowe mogą się okazać nieskuteczne, gdyż rzeczywista zmiana ich wartości może znaczenie przekroczyć wartości wynikające z przyjmowania konserwatywnych założeń. Krytycznie można również ocenić wykorzystanie przy konstrukcji progów ostrzegawczych jako punktu odniesienia wartości przeciętnej dla wszystkich krajów związkowych. Zbyt długi może się również okazać roczny okres między stwierdzeniem przekroczenia progów ostrzegawczych a wprowadzeniem programu sanacyjnego w danym kraju związkowym.

Niezależnie od wątpliwości oficjalne oceny dokonane przez Radę Stabilności w 2014 r. wskazują na skuteczność nowych narzędzi polityki fiskalnej i na stabilny stan finansów publicznych w 2013 r. oraz dla całego okresu planowania średniookresowego do 2018 r.

### 3.3.2. Rozwiązania irlandzkie

Irlandia jest jednym z krajów, który w dość znacznym stopniu odczuł skutki ostatniego kryzysu, w wyniku czego automatycznie pogorszyły się wskaźniki odzwierciedlające stan finansów publicznych<sup>12</sup>. W reakcji na załamanie fiskalne oprócz zastosowania doraźnych działań konsolidacyjnych dokonano zmian o charakterze instytucjonalnym w zarządzaniu finansami publicznymi również w odniesieniu do reguł fiskalnych.

Ustawa o odpowiedzialności fiskalnej<sup>13</sup> weszła w życie w grudniu 2012 r., wprowadzając stosowną część szerszego programu reform budżetowych przygotowanych w ramach Programu dla wsparcia finansowego UE/MFW dla Irlandii. Ustawa ta miała zasadnicze znaczenie z punktu widzenia rozwijania nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi w tym kraju. Ustawa powołała

<sup>12</sup> Zob. P. Albiński (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

<sup>13</sup> Fiscal Responsibility Act, Irish statute book, Number 39/2012 <http://www.irishstatutebook.ie/2012/en/act/pub/0039/index.htm> [19.01.2015].

do życia Irlandzki Doradczy Komitet Fiskalny<sup>14</sup> jako organ statutowy odpowiedzialny za stosowanie krajowych i unijnych zasad fiskalnych<sup>15</sup>. Wprowadzanie kolejnych regulacji UE wymagało zastosowania nowych regulacji fiskalnych. Komitetowi nadano rolę niezależnego organu, który jest odpowiedzialny za ocenę prognozy makroekonomicznej dokonywanej przez administrację rządową, będącej podstawą programów stabilności. W 2012 r. na mocy Ustawy o odpowiedzialności fiskalnej wprowadzono do ustawodawstwa irlandzkiego dwa podstawowe rodzaje reguł fiskalnych, tj. regułę deficytu budżetowego i regułę długu publicznego. Spełnieniu warunku wymagającego, aby polityka fiskalna rządu sprzyjała ostrożnemu zarządzaniu gospodarczemu i budżetowemu, o czym jest mowa w Pakcie Stabilności i Wzrostu UE, posłuży reguła budżetowa, zgodnie z którą budżet centralny będzie konstruowany przy założeniu nadwyżki, a jeśli to nie jest możliwe, będzie zmierzał do równowagi zgodnie z nakreśloną ścieżką fiskalną. Irlandzka reguła deficytu budżetowego zawiera również sposób postępowania w przypadku wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”. Za wyjątkową okoliczność uznano znaczne pogorszenie się koniunktury gospodarczej oraz inne nietypowe zdarzenia, które nie mogą podlegać kontroli rządu, a mogą mieć istotny wpływ na sytuację budżetową.

Dopełnieniem reguły deficytu budżetowego są zapisy prawne<sup>16</sup> wymagające, aby roczne saldo strukturalne sektora finansów publicznych było zbieżne z średniokresowym celem budżetowym ustalonym zgodnie z harmonogramem zawartym w Programie Stabilności. Wymaganie to może zostać niespełnione tylko z powodu wyjątkowych okoliczności. Regułę tę uzupełniają szczegółowe zasady umożliwiające jej respektowanie. Przyjęto, że dolną granicą celu budżetowego jest coroczna redukcja deficytu sektora finansów publicznych co najmniej o 0,5% PKB, co powinno zapewnić osiągnięcie nadwyżki budżetowej w zakładanym terminie.

W irlandzkich regulacjach przewiduje się też funkcjonowanie drugiej z wymienionych reguł, tj. reguły długu publicznego. Ma ona dość ogólną konstrukcję i dotyczy przypadku, kiedy stosunek długu publicznego do PKB przekracza 60%. Zgodnie z rekomendacjami Unii Europejskiej przyjętymi w ramach oceny programu stabilizacyjnego, poziom długu będzie redukowany aż do obniżenia relacji poniżej 60%<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Irish Fiscal Advisory Council, <http://www.fiscalcouncil.ie/> [19.01.2015].

<sup>15</sup> Strengthening-Irelands-Fiscal-Institutions, Irish Fiscal Advisory Council, January 2012 <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/12/Strengthening-Irelands-Fiscal-Institutions4.pdf> [19.01.2015].

<sup>16</sup> Term Budgetary Framework July 2014 Department of Finance, Revised July 2014 <http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/140718%20Medium%20Term%20Budgetary%20Framework%20-%20revised.pdf> [19.01.2015].

<sup>17</sup> Zob. R. Hagemann, Fiscal-Rules-for-Ireland, January 2012, <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/12/Fiscal-Rules-for-Ireland.pdf> [19.01.2015].



### 3.3.3. Rozwiązania holenderskie

W holenderskim systemie zarządzania finansami publicznymi ogólne reguły wynikają z zasad unijnych oraz krajowych, zarówno określonych w ustawach, jak i tylko potwierdzanych w kolejnych powyborczych umowach koalicyjnych. Oprócz wypełniania fiskalnego kryterium konwergencji nominalnej (deficyt nie większy niż 3% PKB oraz dług poniżej 60% PKB) Holandia powinna utrzymywać wynik finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego, wyszacowanego w przedziale od  $-0,5\%$  do  $+0,5\%$  PKB.

Podstawowe krajowe reguły fiskalne funkcjonują już od dwóch dziesięcioleci i są stosowane przez kolejne koalicje rządowe. Zasadniczą cechą holenderskiej polityki fiskalnej są ramy budżetowe uwzględniające cykl gospodarczy (ang. *trend-based*), polegające na dopuszczeniu do wyrównanych w średnim okresie wahań deficytu budżetowego w określonych granicach. Główne elementy holenderskiej procedury budżetowej, w której stosuje się politykę fiskalną opartą na takich zasadach, są następujące: ścisłe oddzielenie dochodów i wydatków, podział wydatków na trzy podstawowe grupy, wieloletnie pułapy wydatków dla każdej z trzech grup w wyrażeniu realnym, elastyczność struktury wydatków wewnątrz każdej z trzech grup oraz swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury po stronie dochodowej.

Rząd i inne podmioty zaangażowane w politykę budżetową wykorzystują realistyczne założenia makroekonomiczne, wypracowane przez niezależną instytucję fiskalną, Centralne Biuro Planistyczne (hol. Centraal Planbureau – CBP), będące podstawą prognozowania oraz ustalania, według ściśle rozdzielonych procedur, dochodów i wydatków. Projekt budżetu jest przygotowywany w ramach stabilnej i jednoznacznej procedury, ściśle przestrzeganego harmonogramu, z określonym, stosunkowo krótkim, czasem na podjęcie wszystkich decyzji.

Wnioski z wcześniejszych doświadczeń doprowadziły do funkcjonalnego oddzielenia planowania dochodów i wydatków. Spowodowała to oczywista cykliczność dochodów publicznych i niełatwe do wyeliminowania procykliczne nastawienie decydentów politycznych w systemie demokratycznym. Proceduralne rozdzielenie nie pozwala na wykorzystywanie ponadplanowych dochodów na finansowanie dodatkowych wydatków, a jednocześnie dochody niższe od zaplanowanych nie zmuszają do cięć wydatków. Zróznicowane są również terminy decyzji o wydatkach i dochodach. Projektowany poziom wydatków na kolejny rok (w granicach wieloletnich pułapów) rząd ustala w maju, natomiast prognozowany poziom dochodów w sierpniu. W maju i czerwcu między Ministerstwem Finansów i pozostałymi resortami trwają uzgodnienia dotyczące szczegółowej struktury wydatków bez możliwości podwyższenia limitu dla konkretnego resortu. Rozdzielnie decyzji budżetowych w czasie możliwe jest dzięki funkcjonowaniu wieloletnich pułapów wydatków i elastyczności wydatków

wewnątrz poszczególnych obszarów, lecz przede wszystkim dzięki dopuszczeniu do wahań deficytu wynikających z przebiegu cyklu koniunkturalnego.

Specyficznym rozwiązaniem holenderskim jest finansowanie inwestycji publicznych z wpływów ze sprzedaży gazu ziemnego (przeznaczano na te cele około 40% tych wpływów). W latach 1995–2011 pośredniczył w tych zadaniach Fundusz Poprawy Struktury Gospodarczej (hol. Fonds Economische Structuurversterking). Od 2012 r. zarówno w kwestii dochodów, jak i projektów wcześniej realizowanych przez Fundusz kompetencje należą do właściwych ministerstw. Skierowanie tych dochodów do odpowiednich resortów było remedium na „chorobę holenderską” gospodarki i finansów publicznych – regres gospodarczy wskutek nadmiernej ekspansji jednego czynnika produkcji (w tym przypadku wydobywania gazu ziemnego).

Aktualne zestawienie reguł zawiera rządowa umowa koalicyjna na lata 2011–15. Margines dopuszczalnej elastyczności rozmiarów deficytu wynosi 1 punkt procentowy PKB. Przekroczenie tego marginesu w stosunku do wartości planowanej w budżecie wymusza zmiany budżetu. Elastyczny mechanizm poprawia zarządzanie ryzykiem i zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia celu budżetowego.

Wydatki na obsługę długu wyższe od przewidywanych muszą być w przyszłości zrekompensowane analogicznym zmniejszeniem innych wydatków, aby nie dochodziło do przekroczenia wieloletnich pułapów wydatkowych. Oszczędności na kosztach obsługi długu (w stosunku do planu) można wykorzystywać wyłącznie na zmniejszenie zadłużenia, a nie na inne wydatki. Dokonuje się przeglądu systemu gwarancji rządowych w celu ograniczenia i kwantyfikacji ryzyka. Główne kierunki wydatków, od których zależy zaplanowana ścieżka fiskalna oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, są ustalane zgodnie z pułapami wieloletnimi. Wydatki zależne od koniunktury, dotyczące bezrobocia i świadczeń socjalnych, też podlegają pułapom (przed 2010 r. bywały wyłączone z tej zasady).

W przypadku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu, a następnie długookresowej nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych, nadwyżka ta ma być przeznaczona w 50% na spłatę długu publicznego i w 50% na zmniejszenie stawek podatkowych.

Stosowane od lat w Holandii reguły fiskalne były potwierdzane w powyborczych umowach koalicyjnych. Główną podstawą opracowywanego i wprowadzanego przez lata systemu reguł było porozumienie polityczne. Dopiero potrzeba zastosowania unijnych regulacji, w tym Dyrektywy w sprawie ram budżetowych państw członkowskich z 2011 r. i postanowień traktatu fiskalnego z 2012 r., spowodowała wprowadzenie do systemu prawnego w 2013 r. Ustawy o stabilności finansów publicznych (hol. Wet Houdbare Overheidsfinanciën). Ustawa stanowi, że w polityce budżetowej trzeba przestrzegać średniookreso-

wego celu budżetowego i norm fiskalnego kryterium konwergencji nominalnej (m.in. art. 2). Aby sprostać tym wymaganiom, władze lokalne i regionalne muszą „dołożyć odpowiednich starań”, analogicznie jak podmioty podsektora rządowego i ubezpieczeń społecznych (art. 3). Monitorowanie i ocena „odpowiednich starań” pozostaje po stronie rządu.

Ustawa wprowadza mechanizm korekcyjny. Stwierdzenie – odpowiednio – przez Ministerstwo Finansów lub Komisję Europejską przekroczenia reguł powoduje konieczność opracowania programu dostosowawczego zawierającego korekty i harmonogram ich wprowadzania. Ewentualne odchylenia od planowanego wyniku podsektora rządowego na szczeblach regionalnym i lokalnym mogą powodować konieczność złożenia przez dany kraj nieoprocentowanej kaucji w wysokości odchyień od planowanych sald budżetowych na tym szczeblu. Dwukrotne w ciągu trzech lat przekroczenie reguły budżetowej może spowodować przekształcenie kaucji w grzywnę. Potencjalne sankcje finansowe nałożone na Holandię przez UE zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu są rozdzielane między poszczególne szczeble sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie ze stopniem ich przyczynienia się do nadmiernego deficytu lub innego przekroczenia reguł.

Mimo braku umocowania legislacyjnego, zgodnie z praktyką i doświadczeniem holenderskim postanowienia umów koalicyjnych są przestrzegane, część z nich funkcjonuje trwale od lat, część podlega ewolucji. Tradycja wytworzyła mechanizm skuteczniejszy i efektywniejszy niż niektóre niestabilne rozwiązania prawne wprowadzane w systemach prawnych innych krajów. Skuteczność stosowanych w Holandii reguł wynika ze stabilnego charakteru ram budżetowych, z przesunięcia dyskusji z kwoty wydatków ogółem na kwoty dla trzech obszarów, wewnątrz których pozostawia się pewną elastyczność, co motywuje ministerstwa do przesuwania wydatków na rzecz finansowania nowych projektów. Rządowe i parlamentarne dyskusje i spory są również ograniczone z powodu obliczania pułapów na podstawie prognoz pochodzących z niezależnej instytucji. Sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania było możliwe dzięki silnemu wsparciu i zaangażowaniu politycznemu, niezbędnemu wskutek wcześniejszego umocowania reguł tylko w umowie koalicyjnej.

#### 3.3.4. Rozwiązania australijskie

W ciągu ostatnich 25 lat w Australii można było obserwować ponadpartyjne wsparcie dla polityki fiskalnej oraz kierowanie się ustalonymi zasadami i przepisami w perspektywie średniookresowej. Jako cel strategii średniookresowej wskazano generowanie nadwyżki budżetowej w ramach cyklu gospodarczego oraz zmniejszenie długu publicznego. Strategii tej nie realizowano w minionych kilku latach wskutek kryzysu światowego. Po czterech latach od ożywie-

nia gospodarczego w Australii, które nastąpiło po globalnym kryzysie finansowym, deficyt australijskiego budżetu powinien się obniżyć poniżej 3% PKB. Główne elementy strategii fiskalnej, która funkcjonowała przez poprzednie dwa dziesięciolecia, mają znowu gwarantować stabilność i spójność ogólnych ram fiskalnych Australii. Jednak realizacja strategii budżetowej wymaga podejścia bardziej normatywnego, opartego na nowym zestawie reguł dla wyboru takich ram polityki fiskalnej, aby umożliwiło to bardziej przejrzystą ocenę sytuacji budżetowej rządu. Zgodnie z dokumentami rządowymi, cel osiągnięcia nadwyżki budżetowej odpowiadającej 1% PKB jest częścią nowych zasad fiskalnych. Nadwyżka tej wielkości była już w historii Australii osiągnięta i był to najmniej inwazyjny sposób zmniejszenia zadłużenia.

Australijska strategia utrzymywania długu netto na stosunkowo niskim poziomie (lub lekko ujemnym) powinna zatem zapewnić bezpieczny i stabilny stan finansów publicznych umożliwiając rządowi prowadzenie elastycznej polityki gospodarczej. Respektowanie przyjętych reguł pozwoli również na skuteczne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, co miało ograniczyć niebezpieczeństwo kryzysów gospodarczych.

Średniookresowe reguły fiskalne można syntetycznie ująć w następujący sposób:

- osiągnięcie nadwyżki 1% PKB w okresie 2023–24;
- znaczne zmniejszenie zadłużenia netto w następnym dziesięcioleciu;
- utrzymanie wpływów z opodatkowania na poziomie poniżej 24% PKB.

Wariantowe prognozy stanu finansów publicznych wykazały, że w ramach scenariusza „bez zmian polityki” przyrost długu publicznego Australii przekroczy 15% PKB i pozostanie na podwyższonym poziomie aż do lat 2023–24 i późniejszych.

Natomiast w scenariuszu „reform” respektujących reguły fiskalne przyrost długu wyniesie około 5% PKB. Utrzymanie małych nadwyżek po 2024 r. pozwoli na dalsze zmniejszenie przyrostów zadłużenia.

Reguły fiskalne powinny dopuszczać niewielką elastyczność. W przypadku nadzwyczajnych kryzysów gospodarczych (np. globalnego kryzysu finansowego) automatyczne stabilizatory w budżecie powinny działać uznaniowo, a politykę fiskalną należy we właściwy sposób wykorzystywać do wspierania popytu w gospodarce. W takich okolicznościach główne elementy proponowanych zasad poddawane będą „klauzuli korekcyjnej”, która pozwala na tymczasowe zmiany zarówno harmonogramu, jak i wielkości docelowej nadwyżki, aby nie spowodować wzrostu w krótkim okresie.

I na odwrót, chwilowo zwiększone przychody podatkowe, wynikające np. z nieoczekiwanego wzrostu popytu wpływającego na wzrost relacji podatków do PKB tymczasowo do ponad 24%, oraz dodatkowe wpływy do budżetu nie powinny zostać „przejedzone”, ale przeznaczone na zmniejszenie defi-

cytu budżetowego lub spłatę zadłużenia. Ostrożna klauzula wyjścia powinna zapewnić elastyczność zasad reguł fiskalnych w przypadkach nadzwyczajnych kryzysów finansowych i jest zalecana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Klauzula wyjścia (odstępstwa od reguły fiskalnej) musi być bardzo dokładnie uregulowana. Obecnie w Australii nie ma mechanizmu publicznego raportowania o postępach rządu w realizacji strategii budżetowej. Mechanizm taki jest pożądany dla zapewnienia przejrzystości sytuacji fiskalnej oraz zwiększenia odpowiedzialności za nią ze strony rządu.

Przyjęta w 1998 r. Karta Uczciwości Budżetowej (ang. Charter of Budget Honesty) zobowiązuje Parlamentarne Biuro Budżetowe do oceny postępów w realizacji średniookresowej strategii fiskalnej rządu po ogłoszeniu ostatecznego sprawozdania z budżetu w każdym roku.

Przed 1998 r. nie wymagano, aby aktualizacja budżetu obejmowała zagregowane prognozy budżetowe na okres dłuższy niż trzy lata po zakończeniu roku budżetowego. Zagregowane prognozy średnioterminowe publikowano w aktualizacjach budżetu. W Kartce Uczciwości Budżetowej wprowadzono obowiązek, aby każda zmiana podatkowa obejmowała projekcję na kolejne dziesięć lat, w tym zagregowany stan środków pieniężnych (dochody i wydatki), z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących przepisów.

Zapoczątkowano również przygotowanie i publikowanie prognoz długookresowych, czyli o horyzoncie międzypokoleniowym, co w szczególności istotny sposób zwiększa świadomość obywateli na temat wyzwań budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa w Australii.

Podstawowym dokumentem zwiększającym przejrzystość budżetu jest raport długookresowy. Dokument opracowuje się w określonym terminie po opublikowaniu Narodowego Spisu Powszechnego. Kolejne raporty obejmowały również informacje o długookresowej stabilności budżetów wszystkich szczebli administracji publicznej.

Doświadczenia australijskie pokazały, jak należy dostosowywać reguły do zachodzących zmian, aby unikać powielania obowiązków na różnych szczeblach władzy. Ponadto istotne jest ustalenie odpowiedzialności za wydatki poszczególnych szczebli administracji z niezbędnym uwzględnieniem dwóch podstawowych zasad – zasady pomocniczości i zasady suwerenności. Zgodnie z zasadą pomocniczości polityka i wykonywanie wszelkich zadań publicznych powinno być w miarę możliwości przekazane do poziomu władzy najbliższej ludzi korzystających z usług publicznych. W Australii uznano, że władze na poziomie wewnątrz krajowym mogą mieć większą wiedzę o potrzebach obywateli, których dotyczy prowadzona polityka, a to pozwala dostosowywać programy reform do potrzeb społeczności oraz dostrzegać istotne różnice w skali całego kraju.

Zgodnie z zasadą suwerenności władza na każdym szczeblu powinna być w możliwie największym stopniu suwerenna w wykonywaniu swoich zadań.

Podczas przeglądu stanowisk i obowiązków działania rządu na wszystkich szczeblach powinny być przypisane do jednego poziomu zarządzania, co zwiększa przejrzystość i odpowiedzialność. Reformowane są rozwiązania, w przypadku których obniżane są ogólnokrajowe stawki podatku dochodowego, tak aby na szczeblu samorządowym pozostała przestrzeń do nakładania własnych podatków dochodowych. Niższe wpływy z podatków do budżetu centralnego powinny być rekompensowane przez równoważną redukcję centralnej pomocy finansowej dla samorządów, tj. dotacji, które powinny być zastępowane przez dochody z systemu podatku dochodowego od osób fizycznych.

W celu wyrównania nierównowagi finansowej na poszczególnych szczeblach sektora publicznego w Australii zaleca się transfer środków finansowych między stanami. Zgodnie z tym, wszystkie samorzady otrzymują równe wpływy z podatku od towarów i usług w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dla zachowania obecnego udziału regionów o mniejszych dochodach podatkowych konieczne było uzupełnianie brakujących środków z budżetu państwa.

Aby przejść do nowych ustaleń finansowych w federacji, należałoby wynegocjować przeniesienie odpowiedzialności na ten obszar Wspólnoty, który w największym stopniu korzysta z dotacji. Rozwiązywanie problemu pionowej nierównowagi fiskalnej wiązało się ze znacznym ograniczeniem dublowania realizowanych zadań oraz biurokracji. Zmniejszono udział federacji w zarządzaniu edukacją i systemem ochrony zdrowia oraz w ich finansowaniu, a efektywność realizacji tych zadań poprawiono zwiększając odpowiedzialność samorządów w tych dziedzinach.

W ostatnich dziesięcioleciach XX wieku rząd centralny zwiększał ilość takich „mocno rozdrobnionych” dotacji na rzecz stanów, co wymagało zwiększenia kontroli ze strony federacji i prowadziło do rozrostu sprawozdawczości i biurokracji. Według danych na dzień 1 lipca 2013 r. w Australii obowiązywały 144 umowy między federacją a stanami dotyczące rozliczeń finansowych. Wszystkie te umowy mają być zweryfikowane na szczeblu krajowym w celu ewentualnego zmniejszenia ich liczby. Pozwoli to zmniejszyć obciążenia administracyjne dla rządu federacji i rządów stanowych, a także na poziomie samorządów. Jednocześnie wskazane byłoby także ponowne zbadanie wymagań w zakresie sprawozdawczości wraz z zaleceniem poprawy przejrzystości danych.

W ostatnich latach XX wieku w Australii działała Komisja, która wypracowała zalecenia na rzecz poprawy jakości polityki fiskalnej. Działając obok wcześniej omówionej Karty Budżetu Uczciwości, Komisja ta zaleciła reformę 15 najbardziej dynamicznych i największych pod względem finansowym programów rządowych. Zalecono poprawę skuteczności pomocy finansowej państwa dla przemysłu, a również ocenę wszystkich istotnych dla państwa programów rządowych i ich reformę przez ograniczenie powielania realizacji zadań. Oszczędności miały przynieść szczegółowy przegląd krajowych aktywów finansowych. Komisja

zaleciła stosowanie zasad „dobrego zarządzania” z odpowiednim podziałem kompetencji na zadania publiczne oraz zadania finansowane prywatnie<sup>18</sup>.

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych zaproponowano utrzymanie wieku emerytalnego. Obejmuje to zmianę ustalenia norm oraz wymagań kwalifikacyjnych. Zasady systemu emerytalnego będą dotyczyć całego okresu pracy człowieka do czasu przejścia na emeryturę. Nie przewidziano realnego obniżenia wysokości emerytury. Zgodnie z wnioskami Komisji, po zmianach wysokość wypłacanych emerytur będzie wynosiła do 28% średnich tygodniowych zarobków otrzymywanych przez okres około 15 lat. Emerytury będą się nadal zwiększać, ale wolniej niż w przeszłości. Od lat 2027–28 dla nowych odbiorców emerytur Komisja proponowała zmiany reguł kwalifikowania się do świadczeń emerytalnych, w tym kompleksowej wyceny składek. Ponadto część wysokości świadczeń będzie zależała od miejsca zamieszkania. Zalecono dalsze zmiany w ustalaniu wieku emerytalnego od 2033 r. i uzależnienie ich od średniej długości życia Australijczyków.

Komisja zaproponowała także zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych na rzecz osób niepełnosprawnych, tak aby osobom tym zapewnić trwałość wypłaty świadczeń oraz spełnienie ich finansowych oczekiwań. Powinny zostać zreformowane i rozbudowane zasady zarządzania Narodowym Programem Ubezpieczeń Osób Niepełnosprawnych (ang. National Disability Insurance Scheme – NDIS). Kierujący agencjami rządowymi w tej dziedzinie powinni podlegać bezpośrednio ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy społeczne. Zmiany organizacyjne nie powinny mieć wpływu na orzeczenia o niepełnosprawności, a także na wysokość publicznych nakładów finansowych na pokrycie wypłaty środków na ubezpieczenia społeczne dla osób niepełnosprawnych.

Zdaniem Komisji wydatki na finansowanie opieki zdrowotnej to największe długookresowe wyzwanie dla polityki fiskalnej. Nakłady finansowe na wszystkie najważniejsze programy zdrowotne będą rosły zarówno do lat 2023–24, jak i później. Zmiana systemu finansowania i dostępności dla obywateli świadczeń zdrowotnych umożliwi zrównoważenie finansów publicznych, wymaga to jednak fundamentalnych zmian wszystkich elementów systemu ochrony zdrowia. Dlatego osoby o wyższym poziomie dochodów powinny przejąć na siebie większą odpowiedzialność za własne potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej, np. przez wykupienie prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego. Reszta społeczeństwa korzysta z powstałego w 1984 r. publicznego systemu opieki zdrowotnej, który jest finansowany bezpośrednio i pośrednio z budżetu centralnego oraz z budżetów lokalnych (przede wszystkim z dochodów z podatku VAT). Minister zdrowia powinien opracować zasady długookresowej reformy systemu opieki zdrowotnej w Australii<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> <http://www.budget.gov.au/2014-15/content/bp1/html/index.htm> [2.04.2015].

<sup>19</sup> Zob. Laying The foundations for future prosperity; the longer-term challenges of managing government spending; David Tune PSM Secretary Department of Finance and Deregulation; Friday

Poważny wzrost finansowania szpitali jest w dużej mierze napędzany przez zobowiązania federacji do sfinansowania 45% efektywnego wzrostu kosztów w szpitalach publicznych w latach 2014–15, a 50% w latach 2017–18. Finansowanie świadczeń szpitali publicznych ma pozostać w gestii państwa, łączy się jednak z rozwiązywaniem problemu nierównowagi fiskalnej. Zwiększenie dochodów oraz obniżenie wysokości innych obowiązkowych wydatków spowodowałyby większą elastyczność stanów w finansowaniu usług szpitali publicznych. Zobowiązania finansowe federacji w dziedzinie opieki zdrowotnej w postaci wkładu w finansowanie publicznych usług szpitalnych powinny zostać ograniczone.

### 3.3.5. Rozwiązania polskie

W Polsce mamy dwie podstawowe reguły, tj. regułę długu publicznego i regułę wydatkową. Główną regułą fiskalną do 2013 r. była tzw. reguła zadłużenia, ujęta w dwóch aktach prawnych: Konstytucji RP oraz w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup>. Reguła konstytucyjna określa limit państwowego długu publicznego, wskazując, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy trzy piąte wartości rocznego PKB. Uzupełnieniem tej zasady jest reguła ustawowa wyznaczająca progi ostrożnościowe dotyczące państwowego długu publicznego w relacji do PKB na poziomie: 43%, 48% oraz 60%. Przekroczenie tych progów pociąga za sobą wprowadzenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Dopełnieniem reguł długu publicznego odnoszących się do całego sektora finansów publicznych są regulacje ustanowione w Ustawie o finansach publicznych, ograniczające poziom zadłużania się na poziomie lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego. Reguła długu publicznego dla tych jednostek ogranicza i uzależnia możliwość zadłużania się ich od poziomu dotychczasowego zadłużenia oraz od możliwości jego obniżenia w kolejnych latach.

Od 2009 r. w Polsce prowadzono intensywne prace nad wprowadzeniem reguły wydatkowej, której celem byłoby utrzymanie dyscypliny finansów publicznych przez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków. Potrzeba takiej reguły była tym pilniejsza, że w Polsce wydatki publiczne są zbyt wysokie w relacji do PKB.

Reguła wydatkowa może być nałożona na całą stronę wydatkową lub jedynie na specyficzne typy wydatków. Wprowadzona w 2011 r. dyscyplinująca reguła wydatkowa ograniczyła wzrost wydatków o charakterze uznaniowym, zwanych

---

19 August 2011. <http://www.finance.gov.au/sites/default/files/David-Tune-speech-19-August-2011.pdf> [2.04.2015].

<sup>20</sup> Wprowadzona po raz pierwszy w Ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.



również elastycznymi, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, zwanych sztywnymi.

Działania wzmacniające ramy instytucjonalne finansów publicznych mają sprzyjać osiągnięciu trwałej stabilności finansów publicznych przez obniżenie, a następnie stabilizację ich strukturalnego deficytu na poziomie średniookresowego celu budżetowego (ang. *Medium-Term Objective* – MTO), który dla Polski wynosi 1% PKB. Ponadto, z uwagi na poziom zadłużenia wielu krajów Unii Europejskiej w latach 2010–20, niski poziom zadłużenia w relacji do PKB może być elementem przewagi konkurencyjnej Polski w Europie. Stabilność fiskalna, jako integralna część stabilności makroekonomicznej, będzie wzmacniać ochronę polskiej gospodarki przed wstrząsami, jakie obecnie mają miejsce na południu Europy, oraz powinna tworzyć warunki sprzyjające zwiększaniu tempa wzrostu PKB.

Dyscyplinująca reguła wydatkowa ma głównie ograniczać dynamikę i ryzyko nadmiernego wzrostu wydatków budżetu państwa. Ważne jest, aby przy dobrej koniunkturze wykorzystać wzrost gospodarczy na redukcję nadmiernego deficytu, a nie dopuścić do wzrostu wydatków bądź przyznawania kolejnych ulg podatkowych, jak to było w latach 2006–07. Zastosowanie wydatkowej reguły dyscyplinującej jest niezbędne w okresie, kiedy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, tzn. kiedy są do niej skierowane zalecenia, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Reguła ta dotyczyła określenia wielkości tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa ogółem, a nie poszczególnych kategorii wydatków lub wydatków poszczególnych dysponentów, które będzie można planować zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. W przepisach Ustawy o finansach publicznych wyliczono wydatki budżetu państwa, do których nie będzie miała zastosowania wydatkowa reguła dyscyplinująca.

Podobnie jak w innych krajach, również w Polsce wskazano sytuację, kiedy reguła wydatkowa nie ma zastosowania, tj. w przypadkach wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium i stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Odstępstwa od stosowania danej reguły fiskalnej potwierdzają tezę, że jej zdefiniowanie jest procesem skomplikowanym i musi z założenia przewidywać różne wyjątkowe zdarzenia.

Kolejne rozwiązanie, które weszło w życie wraz z Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., dotyczy wprowadzenia obowiązku zamieszczenia w poszczególnych projektach ustaw ich skutków finansowych w horyzoncie dziesięciu lat. Dotyczy to maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych oraz odpowiednich mechanizmów korygujących skutki finansowe dla tego sektora, odnoszących się do nowych rządowych projektów aktów prawnych wnoszonych pod obrady Rady Ministrów. Maksymalny,

kwotowy limit wydatków i inne mechanizmy określone w tych projektach nie mogą zawierać rozwiązań dyskryminujących dane podmioty lub przyznających im przywileje, a jedynie mogą określać warunki, wymagania czy kryteria, które trzeba będzie spełniać w celu zabezpieczenia przed niekontrolowanym wzrostem wydatków sektora finansów publicznych wynikającym z realizacji zadań publicznych. Mechanizmy korygujące będą miały zastosowanie w przypadku przekroczenia, lub przewidywanych zagrożeń przekroczeniem, przyjętego na dany rok limitu skutków finansowych. Tym samym nie powstaje zagrożenie naruszenia konstytucyjnie zapewnionej zasady równego traktowania wszystkich podmiotów prawa czy ingerencji w zapewnioną obywatelom ochronę praw nabytych, m.in. uprawniających do świadczeń finansowanych z budżetu państwa.

Obowiązek przestrzegania gwarancji socjalnych wyrażonych w Konstytucji – w drodze stosownych regulacji normatywnych – należy rozumieć jako nakaz urzeczywistniania przez regulacje ustawowe treści prawa konstytucyjnego w taki sposób, aby, z jednej strony, uwzględnić istniejące potrzeby, z drugiej zaś możliwości ich zaspokojenia<sup>21</sup>.

W nowym brzmieniu art. 112aa Ustawy o finansach publicznych wprowadzono wydatkową regułę stabilizującą. Zastąpiła ona od 2014 r. dyscyplinującą regułę wydatkową (dawny art. 112a), która obowiązywała w latach 2011–13 i ograniczała wzrost części wydatków sektora finansów publicznych na poziomie planowanej inflacji powiększonej o 1 punkt procentowy.

Wydatkowa reguła stabilizująca jest adresowana do wybranych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 Ustawy o finansach publicznych. Reguła obejmuje wydatki: budżetu państwa, funduszy zarządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Funduszu Pracy, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poza oddziaływaniem reguły pozostają: samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, pozostałe państwowe fundusze celowe (czyli inne niż FUS, FER, FP, FEP), Zakład Ubezpieczeń Społecznych, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (rządowe i samorządowe), Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe, a także inne państwowe lub samorządowe osoby prawne,

---

<sup>21</sup> Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną podlegającą ochronie. Wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny, zwracając na przykład uwagę w wyroku K 18/92 z dnia 20 listopada 1993 r., że zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność państwa do działania i zaspokajania potrzeb obywateli, oraz w wyroku k.p. 6/09 z dnia 20 stycznia 2010 r., zauważając, że pilna potrzeba zachowania równowagi budżetowej w warunkach wysoce niekorzystnego stanu finansów publicznych powoduje, iż sprawą priorytetową jest dochowanie wartości konstytucyjnej w postaci równowagi budżetowej.

o których mowa w art. 9 pkt. 14 Ustawy o finansach publicznych. W dotychczasowej praktyce budżetowej podmioty te nie wykazywały zbyt wysokich deficytów i nie miały wpływu na wzrost długu całego sektora finansów publicznych.

Do wydatków objętych regułą stabilizującą nie są zaliczane również wydatki, które nie wpływają na powiększanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych według metodologii ESA<sup>22</sup>. Dotyczy to wydatków budżetu środków europejskich oraz tej części wydatków, która jest finansowana ze środków z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA<sup>23</sup>.

Konstrukcja podstawowej wyrażonej liczbowo reguły fiskalnej w polskiej Ustawie o finansach publicznych jest następująca. W projekcie budżetu państwa określa się zgodnie z art. 110 ust. 2a kwotę planowanych wydatków obliczonych zgodnie z regułą oraz kwotę limitu planowanych wydatków części organów i jednostek wymienionych w art. 9 Ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z formułą zawartą w art. 112aa Ustawy o finansach publicznych nieprzekraczalny limit wydatków stanowi dopuszczalna kwota wydatków sektora objętego regułą, pomniejszona o wydatki jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, jednostek z art. 139 ust. 2 ustawy oraz kosztów ogółem Narodowego Funduszu Zdrowia – NFZ. Oznacza to, że w procesie budżetowania pozostaje pod kontrolą łączna kwota wydatków, przy czym za pomocą reguły nie są ograniczane (choć są uwzględniane) wydatki: jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, NFZ oraz jednostek samodzielnie sporządzających plany dochodów i wydatków wymienionych w art. 139 ust. 2. Przy pozostawieniu pełnej autonomii planowania budżetowego wybranych jednostek sektora finansów publicznych reguła umożliwi panowanie nad większością wydatków tego sektora. Mechanizm taki zmusza do znacznie większego wysiłku finansowego tę część sektora, która musi elastycznie dopasować swoje planowane wydatki do limitu wydatkowego.

Projekt ustawy budżetowej na 2015 r. przygotowano z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W efekcie poziom skonsolidowanych wydatków objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej z wyłączeniem wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz z wyłączeniem wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów, po raz pierwszy określono na podstawie kwoty wydatków obliczonej zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej, opisaną w art. 112aa ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>22</sup> Rachunki narodowe (The European System of National and Regional Accounts).

<sup>23</sup> Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA).

Budżet na 2015 r. to pierwszy budżet, w którym stabilizująca reguła wydatkowa jest stosowana w sposób wiążący. Planowana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, określono na 2015 r. na bazie kwoty startowej, zgodnie z postanowieniami art. 14 Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W tym celu obliczono:

- 1) planowaną skonsolidowaną sumę wydatków w 2013 r. objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, która wyniosła 657 582 426 tys. zł;
- 2) skonsolidowaną startową kwotę wydatków na 2014 r., która wyniosła 690 629 525 tys. zł, na podstawie planowanej skonsolidowanej sumy wydatków w 2013 r. z wykorzystaniem wskaźników i korekty określonych w art. 14 Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, a także prognozowanej na 2014 r. wartości ogółem dyskrejonalnych działań w zakresie podatków i składek.

Zgodnie z art. 112aa ust. 1 Ustawy o finansach publicznych działania dyskrejonalne w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne są uwzględniane w formule stabilizującej reguły wydatkowej, o ile wartość każdego z tych składników przekracza 0,03% wartości PKB, prognozowanej w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej na następny rok. W związku z tym na etapie określania kwoty wydatków dla 2014 r., stanowiącej startowy poziom dla reguły, uwzględniono następujące działania dyskrejonalne:

- 1) zmniejszenie wartości transferu składek emerytalnych do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) w efekcie wejścia w życie Ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE;
- 2) zwiększenie stawki podatkowej na alkohol etylowy w efekcie wejścia w życie Ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej;
- 3) likwidację zwrotu VAT w budownictwie w efekcie wejścia w życie Ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi;
- 4) zmianę zasad odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

Kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 Ustawy o finansach publicznych, została ustalona na 2015 r. na podstawie:

- 1) wyjściowej kwoty wydatków dla 2014 r.;
- 2) danych i prognoz makroekonomicznych, w tym korekty o błędy w prognozach inflacji zawarte w formule stabilizującej reguły wydatkowej; prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2014 r. przyjęto na pozio-

- mie określonym w art. 14 ust. 5 pkt. 1 Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, tj. 1,024; obecnie przewiduje się, że średni roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. ukształtuje się na znacznie niższym poziomie, tj. 1,001;
- 3) wartości korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 Ustawy o finansach publicznych, wynoszącą w 2015 r. (podobnie jak w 2014 r.) –2 punkty procentowe, ponieważ relacja nominalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB w 2013 r. przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB;
  - 4) prognozowanej wartości ogółem działań dyskrejonalnych.

### 3.4. Wnioski

Analizę dotyczącą umocowania reguł fiskalnych w różnych systemach finansów publicznych, w tym zwłaszcza rozwiązań o charakterze prawnym, przeprowadzono na podstawie informacji znajdujących się w Bazie Międzynarodowych Praktyk i Procedur Budżetowych prowadzonej przez OECD<sup>24</sup> (dane dotyczące 99 krajów) oraz opracowania przygotowanego przez Departament Spraw Fiskalnych MFW<sup>25</sup> (dane dotyczące 81 krajów).

Spośród 81 krajów ujętych w analizie MFW tylko w 30 reguły fiskalne znalazły umocowanie ustawowe (w 25 krajach mające charakter ogólny bez konkretnych zapisów, które można byłoby porównać z pracami prowadzonymi obecnie w MFW), lub konstytucyjne (w pięciu krajach)<sup>26</sup>. Należy podkreślić, że nadanie regułom fiskalnym normatywnego charakteru nie zawsze przynosi zamierzone rezultaty. Ograniczenie ich skuteczności może wynikać m.in. z następujących przyczyn:

- typu zastosowanej reguły – obejście reguł numerycznych jest trudniejsze niż reguł opisowych, które znalazły zastosowanie m.in. w Australii<sup>27</sup> i Nowej Zelandii<sup>28</sup>, gdzie ustawowo określono jedynie warunki brzegowe, tzw. zasady

---

<sup>24</sup> OECD International Database of Budget Practices and Procedures, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database), dane według stanu na 2008 r.

<sup>25</sup> *Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances – Fiscal Affairs Department*, IMF, December 2009; Appendix 1 – *Fiscal rules around the world 2008* – dane według stanu na 2008 r.

<sup>26</sup> Według dokumentów źródłowych tylko w czterech krajach, tj. w Polsce, Niemczech, Szwajcarii i Brazylii; w 2007 r. zmieniono w tym zakresie Konstytucję Austrii. Na Węgrzech w 2008 r. planowano wprowadzenie reguły salda budżetowego do Konstytucji, ale ostatecznie przyjęto tylko ustawę o odpowiedzialności budżetowej.

<sup>27</sup> *The Charter of Budget Honesty Act*, 1998, No. 22.

<sup>28</sup> *Fiscal Responsibility Act*, 1994.

odpowiedzialnej gospodarki finansowej, w ramach których rząd jest zobowiązany do kształtowania polityki budżetowej;

- ograniczonego przedmiotowego lub podmiotowego zakresu objętego regułą, jak np. we Francji, gdzie reguła zadłużenia dotyczy systemu ubezpieczeń społecznych;
- nadmiernie szerokiego lub pojemnego katalogu wyjątków oraz zbyt elastycznych zasad ich stosowania – jak np. w Indiach<sup>29</sup>; braku realistycznych sankcji związanych z nieprzestrzeganiem reguły.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane doświadczenia różnych krajów w odniesieniu do zastosowanych reguł fiskalnych, można sformułować kilka podstawowych zasad, jakie warto wprowadzić do systemów finansów publicznych.

W jakim kierunku powinno zmierzać zaprojektowanie odpowiedniej kotwicy fiskalnej? Kotwica ta powinna spełniać kilka zasadniczych warunków:

- musi być zdefiniowana w prosty sposób, a więc być czytelna zarówno dla rynków finansowych, jak i dla opinii publicznej; dobrym sposobem jej prezentacji mogłoby być przedstawienie skali wydatków publicznych w układzie zadaniowym;
- musi jasno określać mechanizm sanacji finansów publicznych;
- musi zawierać mechanizm sygnalizujący możliwość jej zerwania;
- musi być wiarygodna zarówno dla rynków finansowych, jak i dla opinii publicznej<sup>30</sup>.

Wymienione warunki wbrew pozorom nie są łatwe do spełnienia. Proste kotwice fiskalne, np. limitowane tempo wzrostu wydatków publicznych czy limitowany poziom deficytu, nie mają uniwersalnego zastosowania i mogą zostać użyte tylko w specyficznych warunkach. Wokół przejściowych rozwiązań nie daje się zbudować odpowiedniego systemu nadającego kotwicy dużą wiarygodność. Z kolei bardziej złożone kotwice, limitujące np. poziom dopuszczalnego deficytu strukturalnego, wymagają odpowiednich obliczeń. Otwiera to możliwość dokonywania arbitralnych szacunków, np. potencjalnej produkcji, co pozwala na naginanie szacunków kotwicy w zależności od bieżącej sytuacji politycznej. Warunek dotyczący mechanizmu sanacji finansów publicznych musi być wykonalny, a przez to i wiarygodny. Spełnienie tego warunku zastosowania reguły fiskalnej przy wykorzystaniu budżetu zadaniowego daje odpowiedź na pytanie, czy funkcje państwa są wykonywane i w jakiej skali. Przebieg ograniczania deficytu fiskalnego musi być odpowiednio zaprojektowany.

---

<sup>29</sup> Na przykład w Indiach w razie niedotrzymania limitów wynikających z reguł minister finansów jest zobowiązany do poinformowania parlamentu o odejściu od regulacji ustanowionych ustawą o odpowiedzialności fiskalnej, rozmiarach odejścia i tym, czy jest ono związane z aktualną, czy przyszłą sytuacją budżetu, oraz o środkach zaradczych, jakie rząd proponuje podjąć.

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/budget/financialreport\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/financialreport_2013_en.pdf) [2.04.2015].

W związku z tym powstaje istotny problem, czy reguła budżetowa powinna dotyczyć deficytu, czy wysokości długu publicznego. Jak się wydaje, z punktu widzenia rynków finansowych to powinien być odpowiedni poziom długu. Z jednej strony, rynki finansowe, znając strukturę długu i przewidywany deficyt, są w stanie określić skalę potrzeb pożyczkowych. Z drugiej strony, mając na uwadze ocenę zdolności danego kraju do przeprowadzenia manewru konsolidacji budżetowej, rynki określają dopuszczalny poziom długu, który dany kraj jest w stanie finansować w długim okresie.

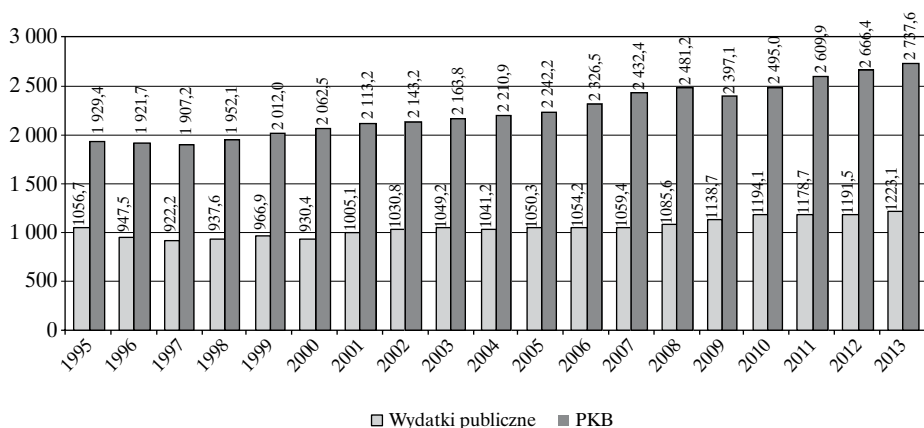
Dopuszczalny poziom długu nie oznacza bezpiecznego poziomu zadłużenia. Zawirowania na rynkach finansowych i związane z tym zmiany w wycenie ryzyka mogą na jakiś czas zmniejszać zakres dostępu poszczególnych krajów do rynków finansowych. Bezpieczny poziom długu powinien być ustalony na poziomie niższym od dopuszczalnego. Kotwica fiskalna powinna zatem mieć nie jeden, ale kilka progów. Właściwe ustalenie kryterium długu zachęca do jego uzupełniania przez kryterium wielkości deficytu fiskalnego. Kryterium deficytu może być koniecznym katalizatorem wczesnego wprowadzenia programu zaciężania polityki fiskalnej. Współdziałanie obydwu wymagań może uelastyczniać i przyspieszać przygotowanie i wprowadzenie odpowiedniego programu stabilizacji fiskalnej. System złożony z dwóch kryteriów może nadawać im różną rangę, np. jedno z kryteriów traktować jak sygnalizator możliwości zerwania zasadniczej kotwicy. Na przykład stosując jako kotwicę wskaźnik długu, można traktować deficyt jako sygnalizator tempa przekroczenia określonego poziomu długu. Ten sygnalizator powinien zmuszać do określonego, stopniowego wprowadzenia planu cięć wydatków, zanim poziom deficytu osiągnie wartości, które spowodują łatwe przekroczenie wyznaczonych progów dla wskaźników długu publicznego<sup>31</sup>.

Z powyższej analizy wynika, że najlepsze rozwiązanie dotyczące reguł fiskalnych stosują Niemcy. Gospodarka niemiecka charakteryzuje się stabilną tendencją wzrostową, wzmocnianą przez równie stabilną i stosunkowo odpowiedzialną politykę fiskalną. System ram budżetowych został wypracowany w końcu lat 60. XX wieku, w następnych latach był skutecznie wykorzystywany, a po 2008 r. został przebudowany. Jego główne elementy to stosowanie reguł fiskalnych i wieloletniego planowania budżetowego oraz efektywna kontrola deficytu i długu publicznego we wszystkich podsektorach finansów publicznych.

---

<sup>31</sup> Europejski Pakt Stabilności i Wzrostu stosuje oba kryteria, chociaż nadaje im różną wagę. Kryterium deficytu jest obwarowane procedurą nadmiernego deficytu i sankcjami, natomiast kryterium długu ma charakter informacyjny, wskazujący na dobrą praktykę.

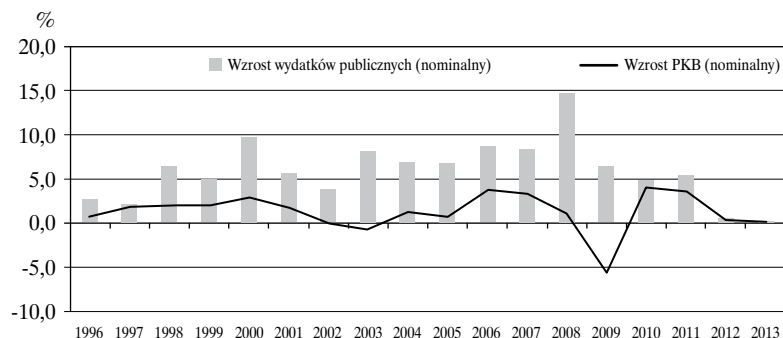
Wykres 8. Wydatki publiczne i PKB w Niemczech (w mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W Niemczech, inaczej niż w większości krajów Unii Europejskiej, wydatki publiczne w okresie 1996–2013 wzrosły w wyrażeniu nominalnym zaledwie o 15,5%. Rekordowy poziom z 1995 r. (1056 mld euro) uległ dość długotrwałemu zmniejszeniu, by dopiero w 2007 r. osiągnąć ten sam poziom, zaś w 2013 r. wydatki zamknęły się w kwocie 1223,1 mld euro. Absolutne rozmiary wydatków publicznych wzrastały w dość umiarkowany sposób, oprócz lat 1996, 1997, 2000 oraz 2004, kiedy odnotowywano ich nominalne zmniejszenie w stosunku do roku poprzedniego.

Wykres 9. Dynamika PKB oraz wydatków publicznych w latach 1996–2016 w Niemczech (w ujęciu nominalnym)



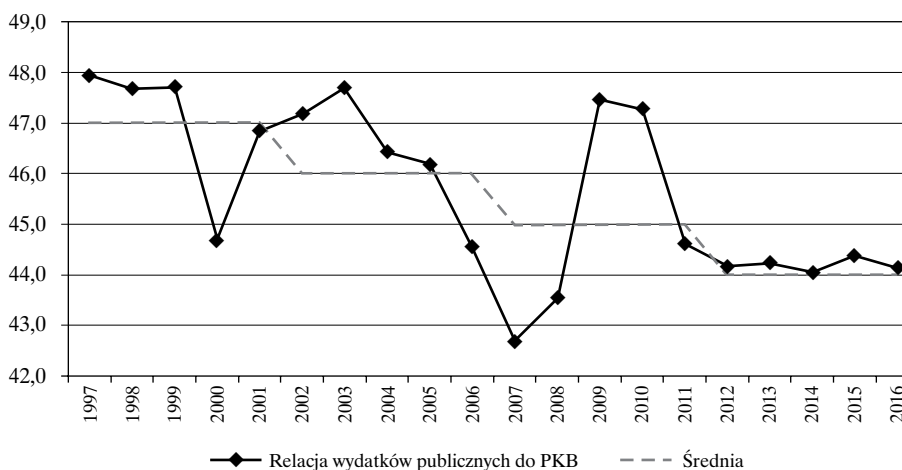
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.



Od 2006 r. dynamika niemieckiego PKB znacznie spadała i w 2009 r. odnotowano wyjątkowe dla całego badanego okresu zmniejszenie jego poziomu o około  $-5,6\%$ . Od tego czasu dynamika PKB jest dodatnia. Dynamika wydatków publicznych w całym badanym okresie oscyluje w granicach  $5\%$ . Najwyższy wzrost wydatków odnotowano w 2008 r.

Na wykresie 10 przedstawiono poziom fiskalizmu w Niemczech w ciągu 20 lat, mierzony relacją wydatków do PKB.

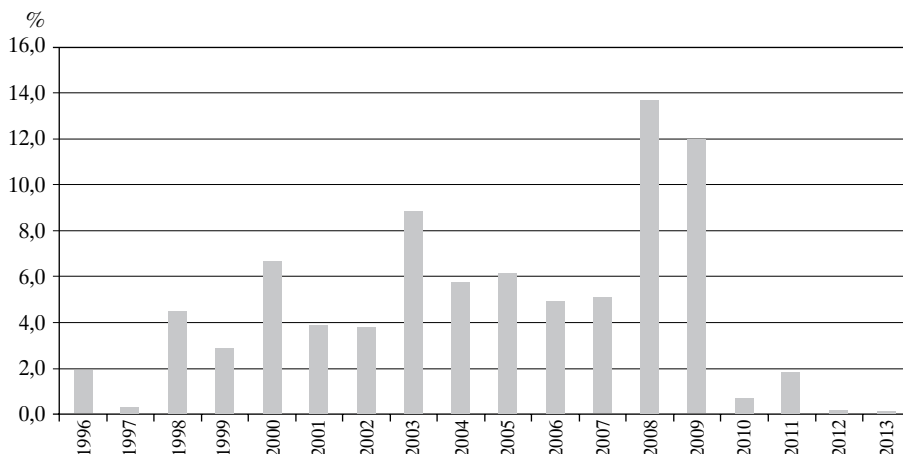
Wykres 10. Relacja wydatków publicznych do PKB w Niemczech



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wartość relacji wydatków publicznych do PKB w okresie wysokiego tempa wzrostu zmieniała się od maksymalnej, w wysokości  $47,9\%$  w 1997 r., do minimalnej dla całego badanego okresu,  $42,7\%$  w 2007 r. W latach 2000–03 wartość ta zwiększyła się osiągając  $47,7\%$  w 2003 r. Natomiast w latach stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w latach 2004–07 relacja ta malała i zawierała się między  $46,4\%$  a  $42,7\%$ ; w 2010 r. przy wyraźnie obniżonym tempie wzrostu relacja osiągnęła  $47,3\%$ . W okresie 2011–14 relacja ta malała i zawierała się między  $44,6\%$  a  $44,1\%$ . Prognozuje się, że w latach 2015–16 wyniesie ona około  $44,2\%$ . Wartości średnie relacji obliczone odpowiednio dla okresów 1997–2001, 2002–06, 2007–11, 2012–16 wykazują jej stabilność w pierwszym okresie na poziomie około  $47\%$ ; w kolejnych okresach relacja ta zmniejsza się o  $1\%$  i wyniosła odpowiednio:  $46\%$ ,  $45\%$  oraz  $44\%$ .

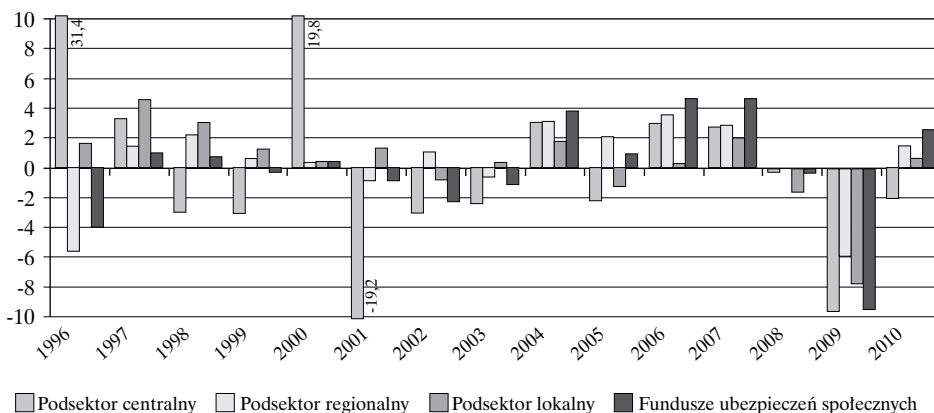
Wykres 11. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Niemczech (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wykres 11 przedstawia (dla danych rocznych) występowanie w Niemczech prawidłowości sformułowanej w prawie Wagnera w ujęciu relatywnym. Dla całego badanego okresu zależność z prawa Wagnera jest nieaktualna.

Wykres 12. Różnica między dynamiką PKB a dynamiką wydatków w poszczególnych podsektorach instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

W Niemczech, państwie federacyjnym, składającym się z 16 landów, występuje czwarty podsektor, będący szczeblem pośrednim między szczeblem centralnym i lokalnym. Wynika to z funkcjonowania państw związkowych wchodzących w skład federacji. Udział wydatków publicznych jako procent PKB w Niemczech jest bardzo zbliżony do średniego poziomu w UE. W latach 2000–10 odchylenia od średniej UE wynosiły w tym kraju przeciętnie około 1,7 punktów procentowych. W roku 2000 różnica ta wynosiła zaledwie 0,1 punktu procentowego, a w 2005 r. wartość ta utrzymywała się na tym samym poziomie. W latach 2001–05 udział wydatków sektora *General Government* w Niemczech przewyższał średni poziom unijny, natomiast w latach 2005–10 wartość ta utrzymywała się na poziomie niższym. W latach 2008–09 udział wydatków publicznych w relacji do PKB w Niemczech zwiększył się podobnie jak w wielu krajach UE. W 2009 r. wydatki publiczne wyniosły 47,5% PKB, osiągając w przypadku tego kraju najwyższą wartość w analizowanym okresie.

W Niemczech różnice między wzrostem PKB, a wzrostem wydatków w poszczególnych podsektorach nie są duże. Wynoszą średnio 3 punkty procentowe we wszystkich podsektorach. Największe wahania można było zauważyć w latach 2000–01 w podsektorze szczebla centralnego – różnica między wartościami wyniosła blisko 20 punktów procentowych. W 2000 r. poziom dynamiki PKB przewyższał o 19,8 punktów procentowych wartość dynamiki wydatków podsektora centralnego. Natomiast w 2001 r. wzrost wydatków tego podsektora był wyższy o 19,2 punktów procentowych od wzrostu PKB. W kolejnych latach, aż do okresu, w którym nasiliły się negatywne skutki globalnego kryzysu, wartości te nie różniły się znacznie w żadnym z podsektorów. Jako jeden z najbardziej gospodarczo rozwiniętych krajów w UE Niemcy utrzymują bardzo wysoki nominalny poziom PKB. Dynamika PKB jest zbliżona do dynamiki wydatków poszczególnych podsektorów lub nieznacznie ją przewyższa. W latach 2006–07 wzrost PKB był wyższy o 4,6 punktów procentowych niż wzrost wydatków podsektora ubezpieczeń społecznych.

Liczące około 82 mln mieszkańców Niemcy są w Unii Europejskiej krajem o największej liczbie ludności. Społeczeństwo niemieckie charakteryzuje się wysokim odsetkiem ludzi starszych. W połączeniu ze stosunkowo niskim przyrostem urodzeń, a także sytuacją na rynku pracy prowadzi to do rozwoju i konieczności reform systemu ubezpieczeń społecznych. Tradycja państwa opiekuńczego w Niemczech ma bardzo długą historię i sięga XIX wieku. Dlatego wydatki w podsektorze ubezpieczeń społecznych stanowią znaczny odsetek wszystkich wydatków publicznych. Najmniejszy odsetek wydatków publicznych jest natomiast przeznaczany na podsektor lokalny.

## ROZDZIAŁ IV

# Niezależne instytucje fiskalne

### 4.1. Koncepcja niezależnych instytucji fiskalnych

Praktyka życia gospodarczego drugiej połowy XX wieku oraz początku XXI wieku wskazuje na istnienie długookresowych niedomagań w polityce fiskalnej, których głównym objawem są nadmierne deficyty i dług publiczny, nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. System demokratyczny i cykl wyborczy wykształciły nadmierną skłonność do procyklicznej polityki fiskalnej, ograniczającej potencjalną skuteczność automatycznych stabilizatorów koniunktury. Należy również odnotować specyficzne wyzwania dla finansów publicznych, dotyczące zwłaszcza krajów Unii Europejskiej, związane z długoterminowym procesem starzenia się ludności oraz konsekwencjami jednolitej polityki monetarnej w ramach unii monetarnej. Sposobem na przezwyciężenie tych problemów i poprawę jakości polityki fiskalnej jest uzupełnienie odpowiedzialnych za nią organów rządowych o niezależne instytucje fiskalne.

W ramach badań nad poprawą jakości wydatków publicznych grupy robocze i eksperci OECD wypracowali definicję niezależnej instytucji fiskalnej, prowadzącej monitoring i doradztwo w dziedzinie polityki fiskalnej. Przede wszystkim stwierdzili, że funkcjonowanie takiej instytucji powinno mieć odpowiednią podstawę prawną i powinna ona zatrudniać niez zaangażowanych partyjnie profesjonalistów w dziedzinie ekonomii, finansów i zarządzania.

Według najszerszej definicji sformułowanej przez Komisję Europejską (KE) niezależne instytucje fiskalne (ang. Independent Fiscal Institutions) to niepartyjne organy publiczne, inne niż bank centralny, rząd czy parlament, których zadaniem jest przygotowywanie prognoz makroekonomicznych dla budżetu, monitorowanie postępów w realizacji polityki fiskalnej i (lub) doradztwo na rzecz władz publicznych. Są to organy finansowane ze środków publicznych, mające jednak niezależną pozycję, szczególnie w stosunku do rządu. W swojej

definicji KE dopuszcza także możliwość realizacji tych zadań przez państwowe Urzędy Audytu (Kontroli) (ang. Court of Auditors).

Duże zainteresowanie organizacji międzynarodowych tego typu instytucjami wynika z faktu, że – szczególnie w kontekście zmian w sytuacji zarządzania po ostatnim kryzysie – w obrębie krajów OECD istnieje wyraźna tendencja do ustanowienia niezależnych instytucji fiskalnych, zazwyczaj określanych jako rady fiskalne lub parlamentarne biura budżetowe. Zgodnie z definicją OECD, zadaniem rad fiskalnych jako niezależnych instytucji fiskalnych jest zwiększanie presji na utrzymywanie dyscypliny fiskalnej, poprawa jakości debaty na temat finansów publicznych oraz promowanie przejrzystości i odpowiedzialności fiskalnej. Funkcjonowanie tego rodzaju instytucji jest traktowane jako jeden ze sposobów wzmocnienia niezależnego nadzoru i odpowiedzialności w odniesieniu do prowadzonej przez rządy polityki fiskalnej i(lub) w celu poprawy wiarygodności wykonywanych prognoz budżetowych.

Zainteresowanie zaletami i korzyściami powstania naczelnymi instytucji fiskalnych ma jednak dużo dłuższą tradycję. W połowie lat 90. XX wieku teoretycy ekonomii wygłaszali poglądy, że kraje powinny skorzystać z dobrych praktyk pod względem zasad funkcjonowania niezależnych banków centralnych i stworzyć podobne rozwiązania w odniesieniu do polityki fiskalnej. Impulsem do podjęcia dyskusji na temat niezależnych instytucji fiskalnych był wzrost deficytu i zadłużenia sektora publicznego. Najpierw rządy starały się wzmocnić funkcjonujące u nich reguły fiskalne. Jednak w wielu przypadkach reguły te okazały się niewystarczającym instrumentem, wzmocniono je więc przez działanie niezależnych instytucji fiskalnych, które dzięki swojej niezależności miały zagwarantować skuteczność polityki. Utworzenie tych instytucji miało zapewnić otoczenie zewnętrzne o tym, że polityka fiskalna jest oceniana przez niezależne organy. W krajach strefy euro nowe przepisy wymagają od państw członkowskich opierania projektów budżetów na niezależnych prognozach makroekonomicznych oraz wskazywania, jakie niezależne organy dokonują kontroli przestrzegania krajowych zasad fiskalnych<sup>1</sup>. Niezależne instytucje fiskalne powstały stosunkowo niedawno także w krajach pozaeuropejskich, m.in. w Kanadzie, gdzie powołano takie organy z własnej inicjatywy. Nie wynikało to z żadnego rodzaju umów stowarzyszeniowych, a jedynie z przekonania o potrzebie zastosowania takiego rozwiązania. Instytucje te ustanowiono w celu zwiększenia przejrzystości polityki fiskalnej oraz zwiększenia roli ustawodawcy w procesie budżetowym. Oprócz tej nowej generacji niezależnych instytucji fiskalnych istnieją też inne rozwiązania instytucjonalne, takie jak: Biuro Budżetowe Kongresu (Congressional Budget Office – CBO) w Stanach Zjednoczonych, Belgijska Wysoka Rada Finansów

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie UE przyjęte w ramach „sześciopaku gospodarczego”.

(High Council of Finance – HCF) czy Biuro Polityki Gospodarczej i Analiz (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – CPB) w Holandii<sup>2</sup>.

Analizując dostępne dane odnoszące się do omawianego zagadnienia, warto stwierdzić, że począwszy od 2013 r. większość krajów OECD utworzyła niezależną instytucję fiskalną lub jest w trakcie jej powoływania. Ich liczba wzrosła podwoiła się z ośmiu w 2007 r. do 16 w 2012 r. Rola i struktura tych organów różni się znacznie w poszczególnych krajach. Niektóre z nich są tworzone w ramach statutowego organu władzy wykonawczej, inne powstały wskutek działań ustawodawczych. Różny też jest koszt ich funkcjonowania. Na przykład amerykańskie CBO ma największy budżet – 45 mln dol. i zatrudnia około 250 osób, podczas gdy irlandzka Fiscal Advisory Council kosztuje rocznie 1 mln euro. Trzy instytucje mają budżety związane z wieloletnimi programami finansowymi, które mogą zwiększyć niezależność i pomóc oddzielić instytucje od nacisków politycznych (Australia, Holandia i Wielka Brytania).

W większości przypadków niezależne instytucje fiskalne przygotowują oficjalne prognozy w dziedzinie szeroko pojmowanej polityki fiskalnej, zwłaszcza prognozy makroekonomiczne. Inne zajmują się sporządzaniem alternatywnych prognoz w odniesieniu do organów wykonawczych (Stany Zjednoczone i Kanada), podczas gdy zadanie jeszcze innych sprowadza się wyłącznie do wyrażania opinii na temat prognoz rządowych (Francja), są wreszcie takie (Australia), które nie odgrywają żadnej roli w procesie prognozowania makroekonomicznego. Oprócz prognozowania makroekonomicznego do typowych zadań niezależnych instytucji fiskalnych można zaliczyć: analizę propozycji budżetowych przedkładaną przez organy wykonawcze, kontrolę zgodności celów fiskalnych z przepisami fiskalnymi oraz analizę skutków finansowych nowych inicjatyw legislacyjnych.

Niezależność instytucji fiskalnej to klucz do sukcesu mierzonego skutecznością jej działania. Niezależność odzwierciedla się w wyraźnym zdefiniowaniu i zidentyfikowaniu czynników, które ją zapewniają, takich jak:

- kierownictwo wybierane na podstawie osiągnięć i kompetencji technicznych, jasno określona kadencyjność (najlepiej niezależnie od cyklu wyborczego), wyraźnie zdefiniowane kryteria i sposób odwoływania personelu oraz kontroli nad jego rekrutacją;
- możliwość ustalenia własnego programu prac w ramach swojego mandatu z upoważnieniem do tworzenia raportów i analiz z własnej inicjatywy;
- wydzielony budżet i wieloletni plan finansowy;
- gwarancja dostępu do informacji o działaniach rządu.

---

<sup>2</sup> Zob. A. Moździerz, *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 12, s. 77–86 (Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków).

Ostatni czynnik odnosi się do wewnętrznego funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych i przesądza o przejrzystości ich działania. Opiniowanie przez te instytucje polityki fiskalnej pozwala budować wiarygodność wymiany informacji ze społeczeństwem. Wpływ niezależnych instytucji fiskalnych na kształtowanie polityki fiskalnej jest istotny i nie wynika z przymusu prawnego, sankcji bądź innych środków karnych. Wpływ ten powinien w dużej mierze polegać na prowadzeniu debaty publicznej, w ten bowiem sposób rozwijana jest świadomość wyborców, którzy mogą wywierać presję na rząd, by jego działania w zakresie polityki fiskalnej były prowadzone w sposób przejrzysty i odpowiedzialny.

Wszystkie funkcjonujące obecnie w ramach OECD niezależne instytucje fiskalne publikują sprawozdania ze swojej działalności po każdym roku, udostępniając informacje mediom oraz innym zainteresowanym stronom. Wyjątkową okazję do sporządzania raportów przez niezależne instytucje fiskalne zapewniają dyskusje legislacyjne dotyczące budżetu i podstaw polityki budżetowej, celów polityki fiskalnej, jej ram oraz ryzyka fiskalnego. Zdecydowana większość niezależnych instytucji fiskalnych wysyła raporty do parlamentu i(lub) składa meldunki zainteresowanym organom parlamentarnym nawet wtedy, kiedy nie ma takiego formalnego wymagania.

Kiedy niezależne instytucje fiskalne są usytuowane bezpośrednio przy ciele ustawodawczym, w sposób naturalny mają częstszy kontakt z komisjami legislacyjnymi. W innych przypadkach podejmują duży wysiłek, aby przyczynić się do debaty już na etapie legislacyjnym, a nie tylko wykonawczym.

Niezależne instytucje fiskalne (rady fiskalne) są najbardziej rozpowszechnioną formą delegowania zadań prognozowania, monitoringu, analiz i(lub) doradztwa w zakresie polityki fiskalnej. Rozwiązanie to dominuje w krajach Unii Europejskiej, w których funkcjonuje 12 niezależnych instytucji fiskalnych. Najdłużej działające powstały jeszcze przed utworzeniem UE, ale prawdziwy wzrost znaczenia realizowanych przez nie zadań nastąpił po 2007 r., czyli po wybuchu kryzysu finansowego.

Pewnych analogii do działania niezależnych instytucji fiskalnych można się doszukiwać w latach 70., kiedy nastąpił wzrost znaczenia organów kolegialnych w zarządzaniu autonomiczną polityką monetarną wobec problemów ze wzrostem inflacji. Niemniej jednak pozycja tych instytucji zdecydowanie się różni od roli organów decyzyjnych w bankowości centralnej.

Najważniejszym problemem, często poruszonym w literaturze przedmiotu, jest zagwarantowanie niezależności zarówno członkom niezależnych instytucji fiskalnych, jak i pracownikom ich zaplecza analitycznego. Zasadnicze znaczenie ma tu wyodrębnienie organizacyjne tych organów, możliwość prowadzenia samodzielnych analiz (szczególnie w ramach realizacji zadań prognostycznych), zakres i jakość przekazywanych informacji oraz kanały komunikacji z rządem, parlamentem i społeczeństwem.

Kadra zatrudniona w niezależnej instytucji fiskalnej w postaci rady fiskalnej (zarówno bezpośredni członkowie, jak i pracownicy analityczni) jest bardzo zróżnicowana. Tak jak w przypadku pełnych członków rad fiskalnych podkreśla się, że zasady wyboru zachowują przyjęte w danym kraju kryteria niezależności, tak pozostałe osoby są najczęściej pracownikami służby cywilnej: są to urzędnicy ministerstw, urzędnicy biur parlamentu, pracownicy urzędów audytu czy nawet banków centralnych. Członkowie rad fiskalnych mają jednak ograniczoną swobodę doboru pracowników, zwłaszcza niezależnych specjalistów ze środowiska naukowego. Oprócz problemów kadrowych rady fiskalne napotykały często ograniczenia finansowe, choć oczekiwania co do wyników ich pracy są z reguły bardzo wysokie<sup>3</sup>.

Rozpatrując zatem kwestię organizacji niezależnych instytucji fiskalnych, należy zauważyć, że dominują trzy modele – choć nie jest to zamknięty katalog rozwiązań – w których realizacja określonych zadań może być skoncentrowana w:

- specjalnie wydzielonych radach fiskalnych,
- parlamentarnych biurach budżetowych,
- państwowych urzędach audytu.

Dyrektywa w sprawie wymagań dla ram budżetowych państw Unii Europejskiej nie formułuje obowiązku utworzenia niezależnej instytucji fiskalnej ani tym bardziej jej typu, jednak pośrednio wymusza realizację przez państwa członkowskie zadań, jakie wcześniej wymieniono jako pozostające w kompetencji niezależnych instytucji fiskalnych. Do potencjalnych zadań takich instytucji zalicza się m.in.: wykorzystywanie niezależnych prognoz makroekonomicznych w ramach procedury budżetowej, wypracowanie ocen polityki fiskalnej *ex ante* i *ex post*, analizy związane z pożądanymi zmianami systemowymi w ramach sektora publicznego. W 2013 r. Komisja Europejska w ocenie działań związanych z wdrażaniem „sześciopaku gospodarczego” podkreśliła konieczność zachowania w polityce fiskalnej standardów, które w znacznym stopniu nawiązują do zakresu działań niezależnych instytucji fiskalnych. W ocenie wskazano również na potencjalną możliwość wykorzystywania tych instytucji<sup>4</sup>.

Kilkunasto- lub kilkudziesięcioletnią historią działania niezależnych instytucji fiskalnych może się pochwalić tylko pięć krajów. W kolejnych siedmiu krajach takie instytucje powstały w ostatnich kilku latach. Analiza skuteczności wykorzystywania niezależnej instytucji fiskalnej jest związana z kształtowaniem się równowagi fiskalnej mierzonej poziomem deficytu sektora instytucji rządowych

<sup>3</sup> Zob. G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Niezależna Instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/66243AA2247B7D87C1257B3B003045BF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2012\\_91.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/66243AA2247B7D87C1257B3B003045BF/$file/Analiza_BAS_2012_91.pdf) [12.10.2014].

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) [12.12.20014].



i samorządowych oraz długu publicznego. Porównania tych agregatów dokonano w latach 2000–12 dla średniego poziomu w całej Unii Europejskiej (UE27) oraz trzech grup krajów: pięciu krajów o dłuższej tradycji rady fiskalnej, siedmiu krajów, które wprowadziły to rozwiązanie po 2006 r., oraz pozostałych krajów UE niewykorzystujących tej instytucji.

Kraje o długiej tradycji funkcjonowania niezależnej instytucji fiskalnej charakteryzowały się do 2006 r. średnim poziomem deficytu zbliżonym do średniego w całej UE; później, w okresie kryzysu, średnia dla tych krajów przekroczyła próg 3% nadmiernego deficytu wyłącznie w latach 2009–10. Od 2007 r. poziom tej średniej jest wyraźnie niższy od średniej dla całej UE. W kierunku odwrotnym do średniej w UE ukształtował się średni poziom deficytu w krajach, które utworzyły niezależne instytucje fiskalne po 2006 r. W pozostałych krajach UE średni poziom deficytu był zbliżony do średniego w całej UE. Wydaje się, że właśnie poważnie zwiększający się deficyt i nadmiernie przyrastający dług były przyczyną poszukiwania nowych rozwiązań instytucjonalnych w polityce fiskalnej. Niestety, pozytywne efekty tych zmian wymagają dłuższego czasu.

Średni poziom długu publicznego w krajach posiadających od lat niezależną instytucję fiskalną do 2008 r. przekraczał średni poziom w UE. Później jednak dług przyrastał wolniej niż w pozostałych grupach krajów, a w 2012 r. pozostawał na najniższym poziomie. Najbardziej dynamicznie przyrastał dług w krajach, które wprowadziły niezależną instytucję fiskalną po 2006 r., co dało asumpt do poszukiwania narzędzi poprawy jakości polityki fiskalnej.

Ukształtowanie się średniego długu, a zwłaszcza deficytu w latach kryzysowych (od 2007 r.), w krajach o długiej tradycji funkcjonowania niezależnej instytucji fiskalnej wskazuje na skuteczność tego rozwiązania dla stabilizacji i jakości realizowanej polityki. Efekty te nie są jednak zauważalne szybko. Zróżnicowany wpływ takiej instytucji fiskalnej na stan finansów publicznych wiąże się bowiem z zakresem jej kompetencji, z poziomem niezależności oraz odpowiedzialności oraz z istniejącym zapleczem i wypracowanym doświadczeniem. Istotny jest również ogólny stan instytucji demokratycznych w danym kraju oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

## 4.2. Modele funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele propozycji zmian instytucjonalnych w ramach polityki fiskalnej służących poprawie jej efektywności. Organizacje międzynarodowe i ekonomiści sugerują, aby oprócz wprowadzania reguł fiskalnych zwiększających dyscyplinę finansów publicznych tworzyć niezależne instytucje fiskalne, które mogą pomóc w kreowaniu i realizacji rozsądnej polityki fiskalnej. Instytucje te są pod wieloma względami w znacznym

stopniu zróżnicowane, co w praktyce może mieć daleko idące konsekwencje. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wyróżnia dwa rodzaje instytucji fiskalnych: niezależne organy fiskalne (ang. Independent Fiscal Authorities – IFAs) oraz rady fiskalne. Klasyfikacji agencji fiskalnych z przypisaniem im uprawnień dokonali X. Debrun, D. Hauner i M. S. Kumar<sup>5</sup>. Pierwszym rodzajem instytucji fiskalnych są niezależne organy fiskalne, wzorowane w sposób bezkrytyczny na rozwiązaniach przyjętych w polityce pieniężnej, bardzo często delegowanych do niezależnego banku centralnego. W przypadku banku centralnego zasada ta jest spełniona. Cel, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen (utrzymanie inflacji na określonym poziomie), cechuje się niezmiennością, którą w przypadku Polski wzmacnia zapis w Konstytucji RP<sup>6</sup>.

#### 4.2.1. Rozwiązania niemieckie

Od początku lat 50. w procesach zarządzania finansami publicznymi w Republice Federalnej Niemiec władze fiskalne współpracowały z niezależnymi instytucjami i ciałami doradczo-konsultacyjnymi. Idea wykorzystania niezależnej instytucji fiskalnej rozwijała się w RFN od początku jej istnienia. Pierwowzorem niezależnego działania w ramach polityki gospodarczej jest sporządzanie wspólnej prognozy makroekonomicznej, którą opracowuje się w ramach niezależnych badawczych instytutów gospodarczych<sup>7</sup> (funkcjonujących od 1950 r.). Wspólna prognoza makroekonomiczna jest publikowana dwa razy w roku – w marcu oraz październiku – i poprzedza ogłoszenie oficjalnej rządowej prognozy makroekonomicznej, która jest wykorzystywana do przygotowywania planów średniookresowych i rocznych. Publikacja zawiera niezależne rekomendacje dla polityki fiskalnej oraz dla innych obszarów działań władz publicznych, np. polityki monetarnej czy rynku pracy.

Za innego rodzaju instytucję fiskalną można uznać Naukowy Komitet Doradczy przy Federalnym Ministerstwie Finansów (niem. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) funkcjonujący od 1949 r. Komitet składa się z 25 uczonych specjalizujących się w naukach ekonomicznych oraz prawnych, mających doświadczenie w dziedzinie finansów i polityki finanso-

---

<sup>5</sup> Zob. X. Debrun, D. Hauner, M.S. Kumar, *Independent fiscal agencies*, "Journal of Economic Surveys" 2009, vol. 23, no. 1, s. 57.

<sup>6</sup> Zob. A. Moździerz; <http://www.krakow.pte.pl/pliki/zn-pte-nr-12/zn-12mozdzierz.pdf> [30.09.2014]

<sup>7</sup> Obecnie są to: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) w Berlinie; Ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (ifo) w Monachium; Institut für Weltwirtschaft (IfW), w Kilonii; Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) w Halle; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) w Essen.

wej<sup>8</sup>. Komitet, przy zachowaniu pełnej niezależności, ma za zadanie doradzenie ministrowi finansów we wszelkich zagadnieniach z zakresu polityki finansowej.

Kolejnym organem działającym w Niemczech jest Rada Ekspertów do Oceny Rozwoju Sytuacji Makroekonomicznej (niem. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), popularnie zwana grupą pięciu mędrców gospodarczych (niem. *fünf Wirtschaftsweisen*). Funkcjonuje ona od 1963 r.. Corocznie w połowie listopada Rada publikuje raport o stanie gospodarki niemieckiej i prognozach jej rozwoju, zawierający również opinię o długoterminowej stabilności finansów publicznych. Obecnie Rada ocenia również stan przestrzegania reguły dłużnej i innych reguł fiskalnych.

Ponadto w Niemczech utworzono Grupę Roboczą ds. Prognoz Podatkowych (niem. Arbeitskreis Steuerschätzung); działa ona od 1955 r. W pracach Grupy uczestniczą przedstawiciele federalnych ministerstw finansów oraz gospodarki i energii, pięciu gospodarczych instytutów badawczych, federalnego urzędu statystycznego, Bundesbanku, Rady Ekspertów Ekonomicznych, ministerstw finansów krajów związkowych oraz federalnego zgrupowania związków władz lokalnych. Spotkania Grupy Roboczej odbywają się na początku listopada i w połowie maja. Grupa przyjmuje, na zasadzie konsensusu, szacunki dochodów z tytułu poszczególnych rodzajów podatków. Przyjęte szacunki są publikowane i powszechnie dostępne<sup>9</sup>.

Opracowane przez Grupę Roboczą szacunki wpływów z poszczególnych podatków są podstawą dla prognozy wpływów podatkowych na szczeblu federalnym, krajów związkowych, władz lokalnych oraz Unii Europejskiej. Szacunki te są wykorzystywane w projektach budżetu federalnego na następny rok, stanowią również podstawę prognozy budżetu federalnego na kolejny rok oraz wieloletniego planu finansowego. Wyniki szacunków podatkowych stanowią część prognoz finansowych rządu federalnego, które są przedmiotem zainteresowania Rady Stabilności (ang. Council of Economic Experts).

Wszystkie te struktury pełnią wybrane funkcje stawiane przed niezależną instytucją fiskalną. Jednak za najważniejszą niezależną instytucją fiskalną, odpowiadającą ściśle wymaganiom takiej instytucji przewidzianym w Dyrektywie w sprawie ram budżetowych państw członkowskich UE<sup>10</sup>, uznaje się Niezależny

---

<sup>8</sup> Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Satzung/satzung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Satzung/satzung.html) [20.09.2014].

<sup>9</sup> Rodzaj szacunków z maja 2014 r., <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/05/2014-05-08-pm-steuerschaetzung.html> [03.09.2014].

<sup>10</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011 r.

Komitet Doradczy (niem. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates)<sup>11</sup> działający przy Radzie Stabilności, powołany stosunkowo niedawno, bo w 2013 r.

Niezależny Komitet Doradczy działa jako organ ekspertów przy Radzie Stabilności na podstawie paragrafu 7 ustawy ustanawiającej Radę. Ustawa ta wprowadza również procedury mające zapobiegać kryzysom budżetowym. Niezależny Komitet wspiera Radę Stabilności m.in. w monitorowaniu przestrzegania górnego limitu strukturalnego deficytu finansów publicznych, opracowuje też zalecenia i środki służące do ograniczania nadmiernego deficytu sektora publicznego. Podstawą prac Rady Stabilności są opinie i zalecenia Niezależnego Komitetu Doradczego. Przewodniczący Komitetu uczestniczy w obradach tej Rady.

Wśród dziewięciu członków Komitetu są: przedstawiciel Bundesbanku, przedstawiciel Rady Ekspertów Ekonomicznych, przedstawiciel instytutów badawczych, po dwóch przedstawicieli wyznaczonych przez członków Rady Stabilności reprezentujących władze federalne i władze krajów związkowych, członek wyznaczony przez związki władz lokalnych oraz członek wyznaczony przez związki podmiotów zabezpieczenia społecznego.

Niemiecka niezależna instytucja fiskalna jest stosunkowo młoda, toteż jeszcze trudno jest ocenić efektywność jej działania i szerzej zaprezentować doświadczenia płynące z jej działalności.

#### 4.2.2. Rozwiązania irlandzkie

Głównym warunkiem powodzenia programu reform budżetowych w Irlandii było opracowanie odpowiednich podstaw prawnych umożliwiających prowadzenie polityki fiskalnej nowoczesnej, a zwłaszcza spójnej z wymaganiami UE. Fundamentalne znaczenie miało pod tym względem uchwalenie i wejście w życie w grudniu 2012 r. przepisów Ustawy o odpowiedzialności fiskalnej (ang. Fiscal Responsibility Act)<sup>12</sup>. Akt ten umożliwił nie tylko uporządkowanie, poszerzenie, zintegrowanie oraz ujednolicenie zasad regulujących sferę zarządzania finansami publicznymi, lecz także formalnie powołał do życia ważny organ doradczy będący klasycznym przykładem niezależnej instytucji fiskalnej (promowanej przez OECD rady fiskalnej).

Głównymi przesłankami ustanowienia rady fiskalnej było zapewnienie niezależnych ocen i opinii w kwestii realizowania przez rząd przyjętych celów i założeń budżetowych<sup>13</sup>. Takie działania były oczekiwane zwłaszcza w związku

<sup>11</sup> Paragraf 7 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

<sup>12</sup> Fiscal Responsibility Act, Irish statute book, Number 39/2012 <http://www.irishstatutebook.ie/2012/en/act/pub/0039/index.htm> [19.01.2015].

<sup>13</sup> Fiscal Assessment Report, Irish Fiscal Advisory Council, November 2014 <http://www.fiscalcouncil.ie/fiscal-assessment-report-november-2014/>

z potrzebą uzyskania odpowiedniej jakości oceny oficjalnych założeń makroekonomicznych, na użytek zarówno przygotowania projektu ustawy budżetowej, jak i aktualizacji programu konwergencji. Potrzebna była instytucja, która mogłaby niezależnie opiniować w sposób całościowy i wszechstronny prognozy fiskalne i politykę fiskalną rządu oraz monitorować stopień przestrzegania reguł fiskalnych ustalonych w przepisach prawa.

Utworzono więc Irlandzki Doradczy Komitet Fiskalny (ang. Irish Fiscal Advisory Council; irl. Comhairle Chomhairleach Bhuiséadach na hÉireann), zwany dalej Radą<sup>14</sup>, której status prawny, zasady działania i funkcje zostały doprecyzowane w poszczególnych przepisach całego trzeciego (i zarazem ostatniego) rozdziału Ustawy o odpowiedzialności fiskalnej. W pierwszej sekcji tego rozdziału stanowi się, że istnienie Rady ma charakter stały, a jednocześnie że jest ona niezależna w zakresie swoich kompetencji i jako organ statutowy ma osobowość prawną („może pozywać i być pozywana”). W skład Rady wchodzi pięciu członków, powoływanych na 4-letnią kadencję przez ministra finansów (ale nie więcej niż dwa razy z rzędu), przy czym kwalifikacje wymagane do sprawowania tego urzędu są wysokie i zostały określone bardzo ściśle w przepisach aktu wymienionej wyżej ustawy. Członkowie Rady powinni mieć kompetencje i doświadczenie w kwestiach makroekonomicznych i fiskalnych. Dodatkowym, ale bardzo ważnym wymaganiem jest zasada zachowania parytetu płci przy tworzeniu składu Rady. Przewodniczącym Rady jest jeden z jej członków wybierany i mianowany przez ministra finansów. O ile procedura powołania członka Rady jest stosunkowo prosta i zależna od resortu finansów, o tyle jego odwołanie jest obwarowane specjalnymi warunkami zależnymi od przesłanek i okoliczności uruchomienia takiej procedury; w wielu przypadkach (poza przypadkami oczywistej, automatycznej utraty zdolności do piastowania takiego urzędu) o pozbawieniu członka Rady funkcji podczas jego kadencji rozstrzyga Izba Deputowanych na mocy specjalnej uchwały<sup>15</sup>.

Do najważniejszych kompetencji Rady należy:

- dokonywanie oceny i weryfikacji prawidłowości przyjętych prognoz gospodarczych i budżetowych oraz prognoz przedstawionych przez rząd w budżecie rocznym i w Aktualizacji Programu Stabilności (prognoza jesienna i wiosenna – tzw. Spring and Autumn Forecast);
- przeprowadzanie oceny zasadności i stabilności polityki fiskalnej przedstawionej przez rząd w projekcie budżetu oraz Aktualizacji Programu Stabilności, w tym średniookresowego celu budżetowego rządu, ze szczególnym uwzględnieniem tego, czy propozycję tę można uznać za zgodną ze zrównoważoną

<sup>14</sup> <http://www.fiscalcouncil.ie/> [19.01.2015].

<sup>15</sup> Memorandum of Understanding between the Council and the Department of Finance, Irish Fiscal Advisory Council 2013 [http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/MOU\\_IFAC%20DOF%20February%202014%20readable.pdf](http://www.finance.gov.ie/sites/default/files/MOU_IFAC%20DOF%20February%202014%20readable.pdf) [19.01.2015].

polityką gospodarczą i finansową w świetle przepisów Paktu Stabilności Unii Europejskiej;

- ocenianie, czy plany finansowe określone w ustawie budżetowej i Aktualizacji Programu Stabilności są zgodne z zasadami fiskalnymi ustalonymi w Ustawie o odpowiedzialności fiskalnej;
- wypełnianie innych funkcji, w tym ocena skutków projektów ustaw budżetowych dla wzrostu gospodarczego, inwestycji i zatrudnienia, które to zadania mogą być zlecone Radzie do wykonania przez ministra finansów<sup>16</sup>.

Pierwszymi członkami Rady zostali: Sebastian Barnes (OECD), prof. Alan Barrett, TCD (ESRI), dr Donal Donovan (University of Limerick, wcześniej zatrudniony w MFW), prof. John McHale (Head of Economics, NUI Galway and Chair of the Council), a także dr Róisín O'Sullivan (Associate Professor, Smith College, Massachusetts). Skład Rady wskazuje, że na jej członków są wybierane osoby raczej spoza administracji rządowej, w dużej części spośród niezależnych reprezentantów środowisk akademickich, a także ośrodków studiów strategicznych, często ze stażem eksperckim w organizacjach międzynarodowych; w trzech przypadkach są to osoby powiązane z sektorem bankowym (w tym dwie z bankiem centralnym Irlandii).

#### 4.2.3. Rozwiązania holenderskie

W Holandii od 1945 r. istnieje instytucja spełniająca funkcje niezależnej instytucji fiskalnej – Centralne Biuro Planowania (hol. Centraal Planbureau – CPB). Opracowane jeszcze w latach 50. modele umożliwiały zbadanie, jakie instrumenty polityki gospodarczej są najefektywniejsze i najskuteczniejsze w realizacji celów polityki rządu. Początkowy sukces i rozwój Biuro zawdzięcza swemu pierwszemu dyrektorowi, Janowi Tinbergenowi, który był znanym ekonomistą, doradcą politycznym, autorytetem moralnym i, co najistotniejsze, jednym z prekursorów współczesnej ekonometrii<sup>17</sup>. Z formalno-prawnego punktu widzenia CBP jako instytucja została powołana Ustawą z dnia 21 kwietnia 1947 r. o Centralnym Biurze Planowania<sup>18</sup>. Tradycyjna nazwa Biura wskazywałaby na centralne planowanie. Historycznie biorąc, nazwa ta wiązała się z ówczesnym rozumieniem tego terminu w Europie Zachodniej, oznaczającego prognozowanie w skali gospodarki narodowej. Współczesne, angielskie tłumaczenie nazwy podawane w dokumentach to „Biuro Analiz Polityki Gospodarczej”, które celnie oddaje zakres jego działań.

<sup>16</sup> Irish Fiscal Advisory Council Strategic Plan 2014-2016, March 2014 <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/IFAC-Strategic-Plan.pdf> [19.01.2015].

<sup>17</sup> Zob. J. Tinbergen, *Wprowadzenie do ekonometrii*, PWN, Warszawa 1957.

<sup>18</sup> Zob. F. Bos, C. Teulings, *CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing*, „CBP Document”, No. 218, Hague 2010, s. 15.

Jako neutralna instytucja doradcza Biuro dobrze wpasowało się w zróżnicowane społeczeństwo holenderskie (katolicy i protestanci, socjaldemokraci i liberałowie), z jego tradycją konsultacji i koalicyjnego współdziałania. Od 1961 r. (w terminie ogłoszenia projektu budżetu państwa na kolejny rok) Biuro publikuje prognozę makroekonomiczną wraz z niezależnymi szacunkami finansów publicznych. W 1986 r. po raz pierwszy sporządzono zestawienie fiskalnych konsekwencji programów wyborczych holenderskich partii politycznych. W latach 90. znacznie rozszerzono zakres opracowywanych i publikowanych analiz.

Formalnie CPB jest częścią holenderskiego Ministerstwa Gospodarki. W biurze pracuje około 150 osób (oprócz zarządu i administracji) zajmujących się sprawami finansów publicznych, makroekonomii, rynku prac i edukacji, konkurencyjności i legislacji oraz klimatu i polityki regionalnej. Koszty funkcjonowania Biura w 80% pokrywa dotacja podmiotowa z budżetu, natomiast pozostałe 20% pochodzi ze środków przeznaczonych na konkretne projekty finansowane zarówno przez rząd, jak i przez Komisję Europejską. Zgodnie z dotychczasową tradycją, nieprzekraczanie progu 20% finansowania projektów zapewnia zachowanie niezależności. W tym przypadku trwałe finansowanie ze środków publicznych gwarantuje neutralność i autonomię Biura w jego badaniach. Wieloletnie doświadczenie, praktyka i ewolucja funkcjonowania Biura utrwaliły nieformalne zasady postępowania i wypracowane procedury, zapewniając tej instytucji dużą niezależność. Ponadto od 2009 r. wprowadzono rozwiązania umożliwiające parlamentowi kontaktowanie się z CPB bezpośrednio, z pominięciem agend rządowych.

Centralne Biuro Planowania prowadzi studia w wielu podstawowych dziedzinach:

- analizy instytucjonalne wybranych obszarów;
- analizy koszty – efekty (ang. *cost – benefits*);
- ewaluacja *ex post*;
- krótko- i średniookresowe prognozy makroekonomiczne, projekcje długookresowe, studia na temat konkretnych sytuacji z zakresu polityki fiskalnej.

Większość partii politycznych zwraca się do CPB o ocenę gospodarczych i budżetowych skutków zgłaszanych przez nie propozycji nowych rozwiązań. Zgodnie z obecnie funkcjonującą metodologią, na dwa miesiące przed wyborami CBP publikuje dokonywaną na wniosek zainteresowanych partii politycznych ocenę gospodarczych konsekwencji realizacji ich programów wyborczych. Po wyborach analogiczną analizę skutków fiskalnych sporządza się dla przyjętego programu koalicji rządzącej. Biuro ma ustawowy obowiązek sporządzania oficjalnej prognozy inflacji oraz szacunków wzrostu wynagrodzeń będących podstawą ustalania poziomu minimalnej płacy w Holandii. Analizy firmowane przez Biuro uważa się za niezależne i odznaczające się dużą wartością meryto-

ryczną. Bezprecedensowa jest jego rola polegająca na merytorycznym wkładzie w opracowywanie i ocenę programów wyborczych partii politycznych. CBP ma swoje tradycyjne zadania w procedurze wyborczej, a jego analizy i oceny pośrednio wpływają na tworzenie koalicji partii politycznych i ostatecznie na program nowego rządu.

Wyniki analiz Biura, sporządzane na wcześniejszych etapach, są punktem odniesienia dla ostatecznych szacunków średniookresowych ram budżetowych.

CPB odpowiada za przygotowanie krótko- i średniookresowych prognoz makroekonomicznych będących bazą do przygotowania budżetu państwa, dotyczących m.in. wzrostu gospodarczego, cen, płac i długookresowych stóp procentowych. Szacunki stanu finansów publicznych holenderskiego Ministerstwa Finansów są oparte na prognozach CPB, a nie na jego własnych założeniach makroekonomicznych. Te same prognozy makroekonomiczne są podstawą negocjacji płacowych w sektorze publicznym i prywatnym.

Oprócz prognoz o charakterze rocznym CBP ogłasza prognozy co kwartał, a ich marcowa i wrześniowa publikacja jest przedmiotem dyskusji rządu na temat słuszności prowadzonej dotychczas polityki fiskalnej. Z jednej strony, wyjątkową konsekwencją może być niepożądany nacisk rządu na kształt samych prognoz Biura i ograniczenie jego niezależności. Z drugiej strony, wydaje się, że istotniejsze jest pełne uczestnictwo Biura w procedurach budżetowych, czego skutkiem jest dostęp do informacji o zamierzeniach rządu, niż maksymalny stopień niezależności instytucji zupełnie zewnętrznej w stosunku do administracji.

CPB współpracuje ze służbami MFW i OECD, będąc źródłem informacji i opinii o stanie gospodarki holenderskiej. Obie te instytucje traktują Biuro jak niezależny instytut analiz ekonomicznych, dobrze funkcjonujący w systemie zarządzania i stanowienia polityki gospodarczej i według ich opinii jest ono przykładem dobrych praktyk dla innych krajów.

#### 4.2.4. Rozwiązania australijskie

Australia nie ma niezależnej instytucji fiskalnej w przyjętym tu rozumieniu jej definicji. W ostatnich latach trwa na ten temat debata wśród australijskich naukowców i polityków, ale sprawa ta nie została ostatecznie rozstrzygnięta. Jednak w Australii funkcjonuje ciało na wzór niezależnej instytucji, którym jest Krajowa Komisja Rewizyjna (Australian National Audit Office). Składa się ona z 24 osób i została powołana w celu:

- zbadania zakresu działalności oraz skuteczności rządu Australii;
- przeglądu stanu finansów publicznych oraz eksperckiego wsparcia w zakresie stosowania przez poszczególne rządy odpowiedzialnej i zrównoważonej długookresowej strategii fiskalnej gwarantującej stabilność finansową kraju.



Krajowa Komisja Rewizyjna odpowiada m.in. za informacje sygnalizujące, kiedy Australię może czekać znaczne wyzwanie dotyczące budżetu, wynikające z czynników zewnętrznych i (lub) wewnętrznych. Komisja ma przygotować szacunki na wypadek, gdyby sytuacja fiskalna była znacznie gorsza, niż pierwotnie oczekiwano, a w perspektywie długookresowej można by się spodziewać niezrównoważonego wzrostu wydatków. W takiej sytuacji Komisja przedstawia konkretne działania, jakie powinien podjąć rząd w celu przywrócenia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W swoich rekomendacjach Komisja koncentruje się na zadaniach mających na celu jak najszybsze zidentyfikowanie dziedzin, w których może być generowanych najwięcej wydatków i w których należy szukać jak największych oszczędności. Na przykład Komisja może zalecić dokonanie w konkretnych dziedzinach polityki gospodarczej szczegółowego przeglądu z uwzględnieniem możliwości uzyskania znacznych dodatkowych oszczędności.

Krajowa Komisja Rewizyjna, dbając o finanse państwa przez proponowanie rządowi rozwiązań, dąży do neutralizacji wstrząsów w gospodarce australijskiej, jakie mogą wywołać w przyszłości światowe kryzysy gospodarczo-finansowe. Jedną z głównych przesłanek działania Komisji jest założenie, że bardziej efektywny rząd będzie motywował obywateli do większej wydajności, co pozwoli wygenerować więcej środków publicznych.

Według Krajowej Komisji Rewizyjnej, zmniejszanie wydatków publicznych nie musi zaszkodzić gospodarce, jeśli odbywa się stopniowo, w sposób sprawiedliwy i jako część dobrze zaplanowanego i wyjaśnionego społeczeństwu programu reform. Komisja w ostatnim okresie zaproponowała, aby wprowadzić 64 rekomendacje dla zrównoważonych, długookresowych publicznych wydatków krajowych.

W raporcie z I półrocza 2014 r. Komisja przyjrzała się wielu możliwościom zmian w głównych programach. Zawarte w tym materiale zalecenia uznano za zgodne z zasadami „dobrego rządzenia”. Oczywiście, są to tylko zalecenia Komisji i do decyzji danego rządu pozostawiono, które z nich, jeśli w ogóle, zostaną wybrane do realizacji. Komisja nie przeprowadziła dokładnego oszacowania kosztów swoich zaleceń, ale w zależności od terminu ich zastosowania oszczędności przewidywane na lata 2023–24 mogą osiągnąć 60–70 mld dol. rocznie, a mogą być także większe, jeśli się weźmie pod uwagę dodatkowe oszczędności z tytułu niższych kosztów odsetek wynikających z obniżenia poziomu zadłużenia. W wielu dziedzinach zarówno redukcja wydatków rządowych zaproponowana przez Komisję, jak i zmniejszenie biurokracji otworzy nowe możliwości dla sektora prywatnego. Przy tym sektor ten powinien być lepiej przygotowany do efektywniejszego świadczenia usług, które dotychczas świadczył sektor publiczny. Komisja musi uwzględniać w swoich pracach także zakres i skuteczność działań rządu oraz właściwą ich koordynację, gdyż na wysokich szczeblach władzy nie-rzadkie jest marnotrawienie pieniędzy i kosztowne interwencje w tych samych obszarach wydatków.

Zaproponowana przez Komisję reforma strategii budżetowej Australii jest projektem długookresowym, obejmującym całe społeczeństwo i wykraczającym daleko poza normalny okres budżetowy. Wymaga to zintegrowanego podejścia do praktycznych decyzji w sprawie priorytetów wydatków dokonywanych przez australijski sektor publiczny, gotowości do rozpoczęcia poważnej reformy podatkowej, ambitnego podejścia do przekształcenia stosunków obywateli – państwo, a przede wszystkim tego, aby uzgodniony przez rządzących program reform wspierał wydajność i wzrost efektywności. Wszyscy powinni zdawać sobie sprawę z zakresu prac, jakie należy podjąć w ciągu kolejnych dziesięciu lat. Dlatego rząd, komentatorzy i media mają do odegrania ważną rolę w informowaniu oraz zapewnianiu społeczeństwa o potrzebie wprowadzenia reform zarządzania środkami publicznym oraz do takiego kształtowania debaty, aby była zrozumiała dla Australijczyków. Komisja dba o to, aby rząd nie składał obietnic, na których spełnienie w dłuższym okresie nie będzie mógł sobie pozwolić ze względów budżetowych. Zarówno gospodarstwa domowe, jak i władze muszą zrozumieć, że trzeba żyć w ramach posiadanych środków. Podejmując się wykonania audytu w 2014 r., Komisja kierowała się poczuciem sprawiedliwości, uznając, że takie działanie wzmocni zaufanie społeczeństwa, a wspólna praca przyniesie zamierzone efekty dla rozwoju społeczno-gospodarczego Australii.

W celu zbadania zakresu działalności, skuteczności oraz trwałości rządu australijskiego i jego programów reform Komisja opracowała tzw. zasady dobrego rządzenia, zestaw wspólnych, zrozumiałych zasad prowadzenia analiz w tej dziedzinie. Te podstawowe zasady mają pomóc w ukształtowaniu podejścia do wyznaczania jasnych celów fiskalnych oraz w osiągnięciu zakładanych celów za pomocą wsparcia całego społeczeństwa australijskiego. A oto zasady opracowane w 2014 r. przez Komisję.

1. Wszystkie wydatki rządowe powinny być oceniane na podstawie przewidywanych długookresowych kosztów, efektywności oraz stabilności finansów publicznych w długim okresie.
2. Działania rządzących powinny być oparte na australijskiej Konstytucji. Poszczególne regiony (w tym terytoria zależne) powinny być wolne, aby konkurować między sobą z poszanowaniem różnic regionalnych. Jednak może się zdarzyć i tak, że interes narodowy będzie wymagał wspólnotowego podejścia i należy podejmować takie wyzwania.
3. Rząd powinien chronić obywateli znajdujących się w naprawdę trudnej sytuacji społecznej (ubóstwo, wykluczenie społeczne itd.) przez pomoc publiczną dla osób najbardziej potrzebujących.
4. Rząd nie powinien i nie może wyeliminować każdego ryzyka lub zagrożenia dla społeczeństwa. Osobista odpowiedzialność i możliwość wyboru są podstawą australijskiego systemu demokratycznego.

5. Zapewnienie bezpieczeństwa dla wartości pieniędzy podatników i odpowiedzialności decydentów za ich rozdzielanie. Rządy wydają pieniądze podatników, a nie swoje własne. Wobec tego muszą zapewnić zasadność wszystkich wydatków i stale dążyć do poprawy wydajności i eliminacji strat. Skuteczność wszystkich realizowanych programów rządowych powinna być regularnie oceniana w zestawieniu z założonymi celami i osiąganymi rezultatami.
6. Podstawy odpowiedzialności to przejrzystość i uczciwość. Cele polityki rządu i wyniki realizacji programów rządowych muszą być przejrzyste, dzięki czemu łatwiej będzie wyjaśniać wybór decyzji niezbędnych dla ogólnego dobra narodu. Należy także przeciwdziałać wydatkom na cele o niższych priorytetach, mimo że mogą one być popularne w danym okresie.
7. Zmniejszenie zakresu kompetencji rządu centralnego wpłynie na funkcjonowanie australijskich stanów i terytoriów oraz na działania społeczeństwa i biznesu. Wymagania w zakresie sprawozdawczości powinny być ograniczone do minimum.
8. Unikanie przepisów jako pierwszej odpowiedzi na problem. Dodawanie nowych przepisów prawnych regulujących problemy powinno być ostatecznością, a wprowadzenie ich powinno być możliwe tylko wtedy, kiedy obowiązujące przepisy okażą się niewystarczające, a ryzyko braku regulacji przewyższy koszty dla Wspólnoty.
9. W działaniach w interesie publicznym należy uwzględniać korzyści z usług wolnorynkowych. Na konkurencyjnych rynkach pierwszeństwo mają nie producenci, lecz klienci. Wolny rynek kieruje się niższymi kosztami, poprawą jakości oferowanych produktów oraz szybką reakcją na zgłoszony popyt. Rząd powinien działać w interesie publicznym i interweniować na rynkach tylko wtedy, kiedy rozwiązania rynkowe nie będą przynosić najlepszych rezultatów dla całości społeczeństwa.
10. Usługi publiczne powinny być dostarczane tam, gdzie to tylko możliwe, z wykorzystaniem organizacji rządowych, które zajmują się świadczeniem danych usług, a ich dostarczania nie powinno powielać kilka jednostek<sup>19</sup>.  
Krajowa Komisja Rewizyjna określiła także obszary, które muszą zostać objęte reformą finansów publicznych. Sytuacja ekonomiczno-społeczna wymaga wprowadzenia średniookresowej strategii fiskalnej, która zapewni bezpieczeństwo finansom państwa. Musi temu towarzyszyć akceptacja reguł budżetowych w ustalonych przez rząd granicach przy jednoczesnym stworzeniu mechanizmu pewnej elastyczności w realizacji priorytetów polityki państwowej. Przestrzeganie tak sformułowanych zasad pozwoli uniknąć wstrząsów gospodarczych.

<sup>19</sup> <http://www.cis.org.au/images/stories/target30/t30.06.pdf> [20.09.2014].

Ponadto zmiany wymaga także australijski system federalny, który nie funkcjonuje tak, jak powinien, niezbędna jest zatem reforma jego działania. Zdaniem Komisji, zadania oraz zakres odpowiedzialności za rozliczanie finansów publicznych muszą być jasno wyznaczone na szczeblu centralnym i terytorialnym. Administracja centralna musi się wycofać z niektórych obszarów polityki finansowej, w zamian za co jednostki terytorialne będą miały dostęp do większej ilości usług publicznych oraz bardziej zrównoważoną bazą dochodową, a także będą mogły sprawować kontrolę w tym zakresie. Reformowanie Wspólnoty jest niezbędne do skorygowania zakresu odpowiedzialności rządu w Australii. Główne reformy największych i najszybciej rosnących wydatków z budżetu Wspólnoty pozwolą poprawić zarządzanie finansami oraz ograniczyć wzrost ogólnych wydatków rządu.

Komisja określiła zakres reform dla 15 największych i najszybciej rozwijających się programów rządowych generujących wydatki budżetowe. Połączenie tych reform w czasie jest motorem napędowym dla Wspólnoty mającym wpływ na powodzenie reformy fiskalnej.

Ponadto rząd będzie musiał zrationalizować oraz usprawnić wiele obecnie prowadzonych działań, a w niektórych dziedzinach w ogóle zaprzestać aktywności. Zmiany powinny objąć ograniczenie liczby organizacji i agencji, rezygnację z wielu dotacji oraz innych nieefektywnych programów rządowych, zmniejszenie wsparcia dla przemysłu, usprawnienie działań instytucji, a tam gdzie to możliwe, przekazanie odpowiedzialności władzom stanów.

Rząd powinien stosować bardziej oparte na rynkach oraz nowocześniejsze technologicznie rozwiązania na rzecz poprawy jakości i efektywności świadczonych przez niego usług. Należy rozważyć dalsze możliwości prywatyzacji i outsourcingu. Należy zwiększyć zakres wykorzystania danych, a także analizy danych technicznych wraz z nowoczesnymi technologiami informatycznymi. Należy również w większym stopniu wykorzystywać wiedzę fachową sektora prywatnego w projektowaniu i świadczeniu usług, w tym usług e-rządu.

Tak więc zarówno zakres zasad, jak i tematyka działań przyświecająca pracy Krajowej Komisji Rewizyjnej w Australii pozwala nazwać ją niezależną instytucją fiskalną w pełnym znaczeniu tego określenia.

#### 4.2.5. Rozwiązania polskie

Polska dotychczas nie zdecydowała się na powołanie do życia niezależnej instytucji fiskalnej. Jak wskazują doświadczenia międzynarodowe z ostatnich lat, na problemy skuteczności reguł fiskalnych można odpowiedzieć m.in. przez ustanawianie niezależnych podmiotów, które w określonych warunkach przyczyniałyby się do zwiększenia dyscypliny finansów publicznych. Toteż w latach 2011–12 w Polsce na szczeblu władzy zarówno ustawodawczej, jak i wykonawczej

prowadzone były analizy i toczyły się debaty na temat powołania takiej instytucji, ostatecznie jednak zdecydowano się nie powoływać niezależnej instytucji fiskalnej. Za taką decyzją, którą podjął Sejm, biorąc pod uwagę negatywne stanowisko rządu, przemawiało to, że w polskich realiach przy tworzeniu takiej instytucji istotne jest uwzględnienie obecnych uwarunkowań instytucjonalnych oraz wskazanie kompetencji takiej instytucji i jej odpowiednie umiejscowienie w systemie podejmowania decyzji o polityce fiskalnej w ramach władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Jednym z argumentów, który przemawiał za niepowoływaniem tego rodzaju instytucji w Polsce, była obawa, że spowoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą (art. 10 Konstytucji RP).

W Polsce niezależna instytucja fiskalna wprowadzana do porządku prawnego byłaby organem pozakonstytucyjnym (chyba że dokonano by stosownych zmian w Konstytucji, co wydaje się mało realne), tworzonym poza schematem trójpodziału władz, niemieszczącym się w grupie organów kontroli państwowej i ochrony prawa, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Warto tu zauważyć, że źródłem istnienia wszystkich innych dotychczas tworzonych organów państwowych jest porządek konstytucyjny. W systemie ustrojowym działają organy kolegialne w formule rady, takie jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Rada Polityki Pieniężnej, jednak są one umocowane wprost w przepisach Konstytucji.

W innych krajach, w których istnieją tego rodzaju organy, niezależna instytucja fiskalna zazwyczaj pełni dwie podstawowe funkcje:

- doradczo-opiniodawczą,
- kontrolną.

W przypadku Polski obie te funkcje obecnie spełniają inne organy lub organizacje, należałoby więc ograniczyć ich kompetencje w zakresie tych funkcji albo zapewnić zasady ich harmonijnej współpracy.

Analizując dziedziny, którymi mogłaby się zająć niezależna instytucja fiskalna, należy wskazać, że zgodnie z obowiązującym w Polsce prawodawstwem polityka fiskalna, a w szczególności projekt ustawy budżetowej, podlega wielostronnym opiniom. W odniesieniu do projektu ustawy budżetowej swoje opinie opracowują niezależni od rządu eksperci, w tym Biuro Analiz Sejmowych, partnerzy społeczni w ramach prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (art. 3 Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego), Komisja Wspólna Rządu i Samorządu oraz Narodowy Bank Polski – NBP (art. 23 Ustawy o Narodowym Banku Polski). Podstawowe wielkości determinujące projekt ustawy budżetowej są także opiniowane przez Komisję Europejską w ramach trymestru europejskiego.

Zgodnie z przepisami prawa, NBP w wykonywaniu swoich zadań współdziała z właściwymi organami państwa w kształtowaniu i realizacji polityki gospodarczej państwa, dążąc przy tym do zapewnienia należytego wypełnienia założeń polityki pieniężnej, a zwłaszcza współdziała z ministrem finansów w opracowywaniu planów finansowych państwa i opiniuje projekty aktów normatywnych z zakresu polityki gospodarczej. Ponadto prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej przekazuje Radzie Ministrów i ministrowi finansów opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej. Projekt ten jest także przedmiotem analiz niezależnych analityków finansowych i bankowych, którzy w powszechnie publikowanych periodykach przedstawiają swoje opinie na ten temat.

Pod względem funkcji kontrolnych kompetencje niezależnej instytucji fiskalnej utworzonej w Polsce mogłyby się natomiast pokrywać z kompetencjami innych organów, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli (NIK), ministra finansów czy Regionalnych Izb Obrachunkowych. W odniesieniu do NIK ważnym argumentem branym pod uwagę jest ugruntowana pozycja tej instytucji zarówno w aktach prawnych regulujących jej funkcjonowanie jak i w praktycznym działaniu. Zgodnie z Konstytucją bowiem NIK jest naczelnym organem państwowym kontrolującym działalność organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W odniesieniu do działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych NIK dokonuje ich kontroli z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto NIK jest organem, któremu w Konstytucji powierzono zadanie przedkładania Sejmowi analizy wykonania budżetu. Warto zaznaczyć, że „Przedstawiciele NIK zapraszani są na posiedzenia komisji sejmowych, gdzie nie tylko przedstawiają wyniki kontroli, ale także ustosunkowują się do materiałów przedkładanych Sejmowi przez Rząd oraz do projektów ustaw rozpatrywanych przez komisje. Jak obrazuje powyższe, NIK służy Sejmowi nie tylko pomocą w wykonywaniu drugiej z jego naczelných funkcji, a mianowicie funkcji kontrolnej, ale też przedstawia posłom ustalenia i opinie pomocne w pracach nad projektami ustaw”<sup>20</sup>.

Co się natomiast tyczy sposobu powołania niezależnej instytucji fiskalnej, należy wskazać, że nie jest jasne kryterium, na podstawie którego w polskich realiach należałoby się kierować wyborem jej członków. W 2012 r. pojawiła się propozycja, aby takie organy jak: prezydent, premier, prezes Narodowego Banku Polskiego i prezes Polskiej Akademii Nauk (PAN) desygnowały osoby na członków niezależnej instytucji fiskalnej. Ekspertcy wyrażali wówczas wątpliwości w kwestii desygnowania prezesa PAN jako organu uprawnionego do takich

---

<sup>20</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, komentarz do art. 202.

czynności. Zdaniem analityków opiniujących te propozycje, organami desygnowanymi członków do Rady powinny być organy odpowiedzialne konstytucyjnie za stan finansów publicznych. Zgodnie z Ustawą o Polskiej Akademii Nauk, PAN służy rozwojowi, promocji, integracji i upowszechnianiu nauki oraz przyczynia się do rozwoju edukacji i wzbogacania kultury narodowej. Jednocześnie trzeba zauważyć, że zgodnie z przepisami prawa do zadań PAN należy m.in. sporządzanie – na wniosek prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, marszałka Sejmu lub Senatu, ministrów lub centralnych organów administracji rządowej albo z inicjatywy własnej – opinii, ocen, ekspertyz i prognoz dotyczących spraw istotnych dla planowania i realizacji polityki państwa. Tak więc gdyby zdecydowano się na powołanie niezależnej instytucji fiskalnej, PAN występowałby w podwójnej roli, tj. wykonywałaby zadania ustawowe na rzecz prezydenta, a zarazem jej przedstawiciel oceniałby ich wykonanie będąc członkiem instytucji fiskalnej. Mając chociażby na uwadze ten fakt, istotne jest, aby zostały ustalone jasne kryteria wyboru osób powoływanych to takiej niezależnej instytucji fiskalnej. W skład takiego organu powinny wchodzić osoby wyróżniające się wiedzą i doświadczeniem w sprawach systemu finansów publicznych, a również osoby o ogólnej wiedzy w dziedzinie makroekonomii oraz – ze względu na potrzebę przeprowadzania analiz wydatków jednostek gospodarczych – posiadające także wiedzę z zakresu controllingu, a nie tylko znajomość systemu finansów publicznych.

Do zadań, jakie mogłaby wykonywać w Polsce niezależna instytucja fiskalna, należałoby m.in.:

- analizowanie projektu budżetu państwa pod względem jego spójności z przedstawionymi przez rząd założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi;
- analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, przy uwzględnieniu długookresowej wypłacalności systemu finansów publicznych;
- analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z obowiązującymi regulacjami fiskalnymi oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski;
- analizowanie pożyczek zaciąganych oraz gwarancji i poręczeń finansowych udzielanych przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych, w następstwie których może dojść do przekroczenia przez państwowy dług publiczny trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- informowanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu o możliwości przekroczenia przez państwowy dług publiczny trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- informowanie Sejmu, Senatu oraz Rady Ministrów o konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu przeciwdziałania przekroczeniu przez pań-

stwowy dług publiczny trzech piątych wartości rocznego produktu krajowego brutto<sup>21</sup>.

Gdyby takimi kwestiami miała zajmować się niezależna instytucja fiskalna, należy zauważyć, że wymienione wyżej kompetencje w Polsce leżą w gestii ministra finansów. To on sprawuje:

- kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto;
- ogólną kontrolę poziomu deficytu sektora finansów publicznych.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych to minister finansów opracowuje 4-letnią Strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności:

- uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- analizę poziomu państwowego długu publicznego,
- prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- kształtowanie struktury zadłużenia,
- prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Minister finansów *de facto* więc realizuje wyżej wymienione zadania niezależnej instytucji fiskalnej.

Do zadań niezależnej instytucji fiskalnej należałoby analizowanie konsekwencji ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych, zwłaszcza tych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów. Należałoby w takim wypadku wskazać, kto będzie dokonywał wyboru aktów prawnych podlegających analizie niezależnej instytucji fiskalnej. Zgodnie z Konstytucją (art. 118 ust. 3), wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Ponadto Ustawa o finansach publicznych (art. 50) stanowi, że przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, mają zawierać w uzasadnieniu m.in. określenie skali tych skutków oraz wskazanie źródeł ich sfinansowania. Natomiast w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora

---

<sup>21</sup> Projekt ustawy o Radzie Fiskalnej wraz z autopoprawką (druk sejmowy nr 611), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [1.09.2013].



finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, należy określić maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo na okres dziesięciu lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy.

Gdyby takie zadania zostały powierzone powołanej do życia niezależnej instytucji fiskalnej, powielalaby ona zadania organów administracji rządowej i miałyby tylko jeden z głosów opiniodawczo-doradczych w dyskusji na temat projektów aktów normatywnych, chyba że przewidziano by mechanizm nadający jej opiniom wiążący charakter. Trzeba tu zauważyć, że skutki finansowe wejścia w życie projektów aktów normatywnych można kwestionować na etapie uzgodnień projektu czy konsultacji. W projekcie ustawy, której skutkiem jest zmiana poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego, trzeba określić skalę tych skutków, wskazać źródła ich sfinansowania oraz uzyskać opinie na ten temat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zatem pojawia się pytanie: w jaki sposób i w jakim stopniu powinny być realizowane zadania przez prawidłowe działanie mechanizmu oceny skutków regulacji (OSR) i w tym kontekście niezależnej instytucji fiskalnej.

Kontynuując rozpoczętą w Polsce wiele lat temu debatę o zadaniach niezależnej instytucji fiskalnej warto zadbać o precyzyjne sformułowanie tych zadań, przy użyciu wyrażeń prawnie definiowanych, w tym takich jak np. zgodność polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym czy informowanie Sejmu, Senatu i Prezydenta o wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych. Jednocześnie pojawia się również pytanie, czy celem prac niezależnej instytucji fiskalnej powinna być bieżąca ocena wypełniania przez Polskę wszelkich zobowiązań międzynarodowych, czy tych zastrzeżonych dla Rady Ministrów, czy dla Prezydenta RP.

Ponadto należałoby zadbać o to, aby do celów ewentualnej debaty publicznej i rozpowszechniania publikacji niezależnej instytucji fiskalnej wykorzystywać stronę internetową i środki masowego komunikowania się (np. przez wykupienie czasu antenowego czy jego nieodpłatne udostępnienie przez telewizję publiczną). Istotne jest też ustalenie, z jakich źródeł pokrywane byłyby koszty takich działań.

Reasumując: do propozycji utworzenia w Polsce niezależnej instytucji fiskalnej należy podchodzić bardzo ostrożnie i z dużą rozwagą.

### 4.3. Wnioski

W wielu państwach, w których funkcjonują niezależne instytucje fiskalne, wykonują one wiele zadań, co ma odzwierciedlenie w różnych regulacjach prawnych warunkujących ich funkcjonowanie. Większość tych instytucji umocowana

jest na poziomie ustawy lub nawet konstytucji, co zapewnia stabilną podstawę do uregulowania w aktach wykonawczych takich kwestii, jak procedura nominacji członków niezależnej instytucji fiskalnej, zasad jej działania, relacji z innymi organami itd. W ostatnich kilku latach w odczuwalny sposób wzrosło zainteresowanie poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej tworzeniem niezależnych instytucji fiskalnych. Tego rodzaju instytucje powstały w większości tych krajów, a w tych, w których już funkcjonowały, znacznie wzmocniono ich pozycję. Według danych przedstawionych przez Komisję Europejską w końcu 2013 r., do głównych zadań niezależnych instytucji fiskalnych w poszczególnych krajach członkowskich UE należy:

- monitoring polityki fiskalnej (w 24 krajach);
- ocena reguł fiskalnych wpływających na politykę rządu (w 28 krajach);
- ocena reguł fiskalnych wpływających na politykę samorządów lokalnych (w 17 krajach);
- ocena długofalowej polityki rządu oraz jej wpływu na rozwój gospodarczy (w 16 krajach);
- przygotowywanie prognoz makroekonomicznych wykorzystywanych do opracowania budżetu i innych dokumentów średniookresowych (w 15 krajach);
- opiniowanie przygotowywanych przez rząd prognoz makroekonomicznych (w 12 krajach);
- analiza polityki wydatkowej prowadzonej przez rząd (w 8 krajach)<sup>22</sup>.

Większość niezależnych instytucji fiskalnych, tak jak np. w Holandii czy, wśród krajów nieeuropejskich, w Australii, ma odrębną od administracji publicznej strukturę i własny budżet. Istnieją jednak inne modele funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych, jak chociażby w przypadku Niemiec, gdzie w ramach działań administracyjnych i formalnych są wspierane przez jednostki, przy których zostały ustanowione, co jednak nie ma wpływu na zachowanie ich pełnej niezależności. Wtedy zazwyczaj zatrudniają one stosunkowo niewiele osób, a jeśli obsada personalna jest liczniejsza (ponad 50 osób), zwykle reprezentują podmioty prowadzące działania szersze niż nadzór fiskalny (zajmują się np. ogólną analizą ekonomiczną czy kontrolą rachunków publicznych).

W celu zwiększenia autonomii niezależnych instytucji fiskalnych są one wyposażone w wiele zabezpieczeń zapewniających uczestniczenie w nich podmiotów zewnętrznych. Ponadto wymaga się przestrzegania kryteriów kwalifikacji (zwłaszcza wykazywania się doświadczeniem) oraz przewiduje się stosowanie przepisów pozwalających unikać konfliktów interesów oraz klauzule zapobiegające niezgodności między poszczególnymi członkami instytucji fiskalnych oraz innych organów publicznych, a także kierowaniu się prywatnymi interesami. Według

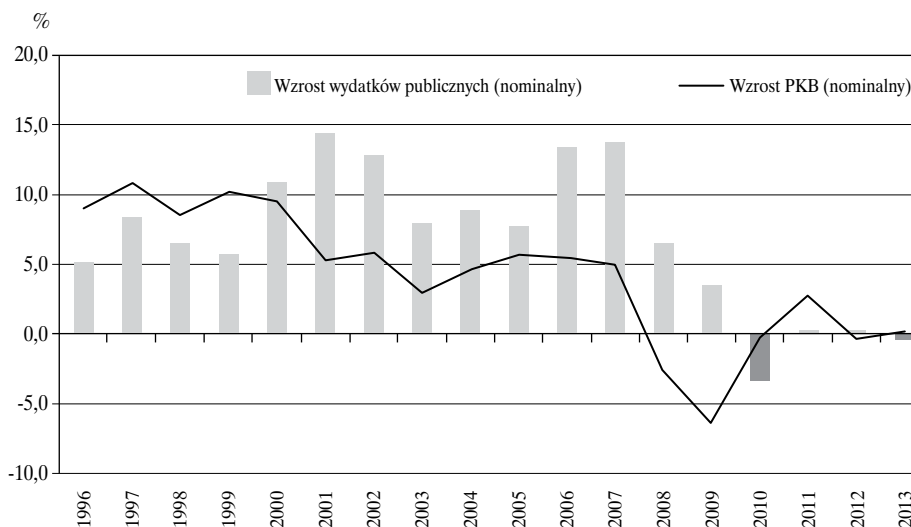
---

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee9\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee9_en.pdf) [23.12.2014].

niektórych badaczy i władz wykonawczych niezależne instytucje fiskalne są „złem koniecznym”, gdyż mogą stwarzać poważne utrudnienia jako kolejny organ opóźniający działanie. Wszystko zależy jednak od usytuowania takich instytucji, od narzędzi, w które są wyposażone, oraz od komunikacji z właściwymi organami.

Powstanie niezależnych instytucji fiskalnych jest jednym z najbardziej widocznych przejawów wzmocnienia krajowych ram budżetowych w całej UE. Powierzono im m.in. rolę doradczą dla innych instytucji oraz zobowiązano je do realizacji wielu zadań w ramach szeroko rozumianej polityki fiskalnej. Najnowsze zmiany legislacyjne na poziomie UE były impulsem decydującym o powstaniu niezależnej instytucji fiskalnej w wielu krajach europejskich i nie tylko europejskich. Najnowsze zmiany w zakresie nadzoru fiskalnego, zadań i struktury zostały zapisane w ustawodawstwie międzynarodowym, co niewątpliwie ugruntowało i wzmocniło pozycję niezależnych instytucji fiskalnych. Jako że wiele z tych instytucji utworzono dopiero niedawno, ich oddziaływanie na krajowe wyniki polityki fiskalnej przynosi jeszcze stosunkowo niewielkie efekty. Jednak nie podlega dyskusji możliwość ich znacznego udziału we wzmacnianiu przejrzystości i odpowiedzialności w polityce fiskalnej. Ostateczną skuteczność takich jednostek będzie można ocenić, biorąc pod uwagę ich zdolność do przystosowania się do specyfiki danego kraju oraz skuteczne wspieranie osiągania głównego celu, jakim jest zapewnienie stabilności fiskalnej.

Wykres 13. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Irlandii w latach 1996–2013 (w ujęciu nominalnym)

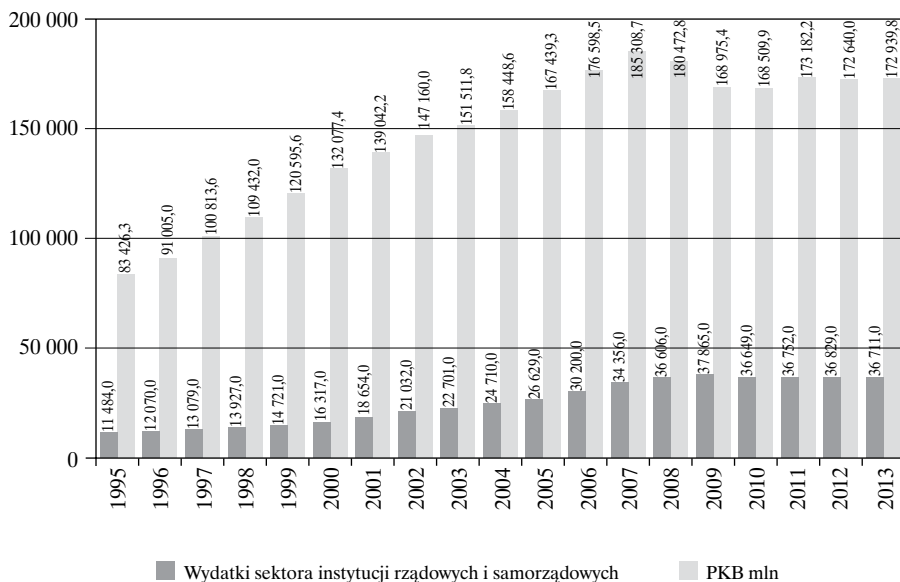


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Spośród krajów członkowskich UE krajów najlepsze rozwiązanie w zakresie niezależnych instytucji fiskalnych przyjęto w Irlandii, co potwierdzają dalsze rozważania. Istotne znaczenie ma tu przede wszystkim fakt, że przyjęte rozwiązania zajmują odpowiednie miejsce w polityce fiskalnej tego kraju.

W 18-letnim okresie najwyższy wzrost wydatków publicznych, sięgający około 14% w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w Irlandii w 2001 r. i w latach 2006–07. Natomiast największy wzrost PKB w ujęciu nominalnym, wynoszący około 10%, został w odnotowany w latach 1997 i 1999.

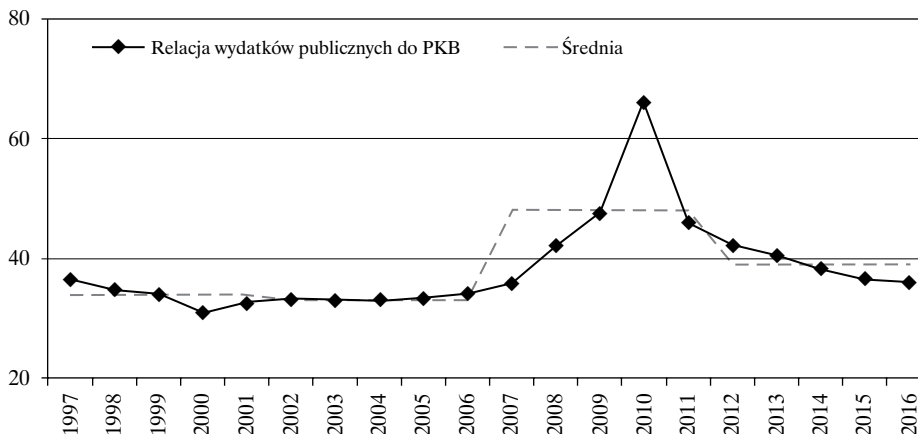
Wykres 14. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Irlandii (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

W okresie badanych 18 lat rozmiary wydatków nominalnych wzrosły ponad trzykrotnie, z około 11,5 mld euro do 36,7 mld euro. Należy zauważyć, że wzrost tych wydatków podążał za nominalnym wzrostem PKB przedstawionym na wykresie 14. W ujęciu absolutnym wydatki publicznych wzrastały prawie przez cały ten okres.

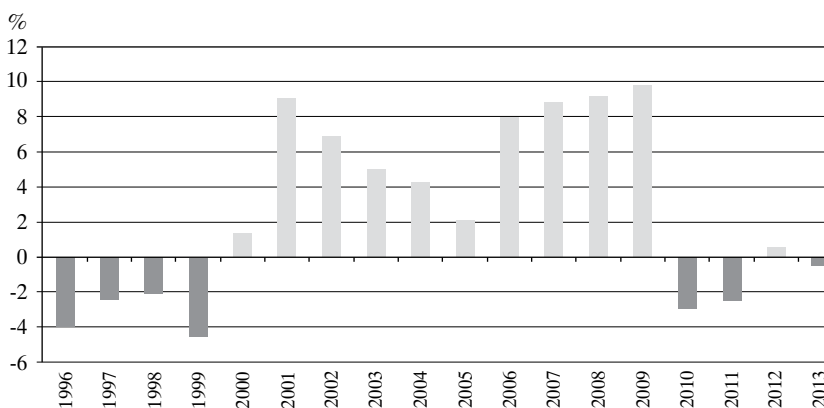
Wykres 15. Relacja wydatków publicznych do PKB w Irlandii



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wartość relacji wydatków publicznych do PKB w okresie wysokiego tempa wzrostu zmieniała się dynamicznie. W 2010 r. wyniosła 66,1%, a minimalną jej wysokość, 31,1%, odnotowano w 2000 r. Wartości średnie relacji obliczone odpowiednio dla okresów 1997–2001, 2002–06, 2007–11, 2012–16 wykazują stabilność relacji w pierwszym okresie na poziomie około 34%, w drugim na około 33%, trzecim na 48% i w czwartym na około 39%.

Wykres 16. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Irlandii (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wykres 16 przedstawia (dla danych rocznych) występowanie w Irlandii prawidłowości sformułowanej w prawie Wagnera w ujęciu relatywnym. Na podstawie danych z tego wykresu oraz wcześniej podanych informacji można stwierdzić, że w przypadku Irlandii w badanym okresie prawo Wagnera w ujęciu relatywnym nie ma zastosowania. Na 18 lat poddanych analizie w siedmiu latach można zaobserwować odwrotną zależność między tempem wzrostu wydatków publicznych a PKB.

## ROZDZIAŁ V

# Przeglądy wydatków – narzędzie wspierające efektywne zarządzanie środkami publicznymi

### 5.1. Przeglądy wydatków. Definicja, geneza, zastosowanie

Warto na wstępie przywołać opinię wybitnego teoretyka zarządzania Petera Druckera, zgodnie z którą każda organizacja (w tym także państwo) ma na celu zaspokajanie potrzeb klientów (wszystkich obywateli, z uwzględnieniem interesów poszczególnych uczestników życia społecznego). Każda organizacja spełnia dwie funkcje: marketingową oraz innowacyjną<sup>1</sup>. Pierwsza z nich polega na jak najlepszym poznaniu i zrozumieniu potrzeb klienta, a w ślad za tym dążeniu do dostosowania rezultatów (produktów) do tych potrzeb, natomiast druga na znalezieniu sposobów wytwarzania i dostarczania tych produktów klientowi w sposób najbardziej ekonomiczny (tj. w przypadku państwa najbardziej oszczędny dla budżetu). W przypadku instytucji państwowych – jak zauważa P. Drucker – funkcja marketingowa działa poza mechanizmami rynkowymi, wobec czego dostosowanie dostarczanych dóbr społecznych do potrzeb wymaga odpowiedniego funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, za pomocą których obywatele dokonują demokratycznego wyboru. Natomiast funkcja innowacyjna może być spełniana przy braku konkurencji „jedynie w drodze narzucenia odpowiednich proefektywnościowych rozwiązań”<sup>2</sup>.

Parlamentarzyści, decydenci i partnerzy społeczni mogą zapewnić możliwie najefektywniejsze wypełnianie obu tych funkcji – marketingowej i innowacyjnej

---

<sup>1</sup> Zob. W. Orłowski, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, w: A. Haber i M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

<sup>2</sup> A. Mielcarz, „Strategiczne aspekty zastosowania budżetu zadaniowego w polityce gospodarczej państwa ze szczególnym uwzględnieniem MSP”, praca podyplomowa, SGH.

– z wykorzystaniem instrumentu, jakim jest przegląd wydatków, pozwalający na zestawienie alokowanych zasobów z osiągniętymi rezultatami.

Nie ma jednej uniwersalnej metody przeprowadzania przeglądu wydatków. W literaturze przedmiotu przedstawia się tylko schematy postępowania, które mogą być wykorzystane w dokonywaniu takiego przeglądu. Wskazuje się także w literaturze na najważniejsze czynniki wpływające na poprawność i skuteczność procedury przeglądu oraz na efektywne wykorzystywanie jego rezultatów. Do tych czynników zalicza się: odpowiednie zaangażowanie polityczne, odpowiedzialność administracji, przejrzyste cele i zarządzanie procesem sporządzania przeglądu, integrację w ramach procesów budżetowych i przygotowanie pracowników administracji do ich stosowania, budowanie zdolności do transformacji, a także tworzenie kultury efektywności na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Takie czynniki sprzyjające osiągnięciu sukcesu w odpowiednim przygotowywaniu przeglądów wydatków wiążą się z ogólnymi współczesnymi trendami rozwoju zarządzania w sektorze publicznym, stanowiącymi treść nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management, New Public Governance*).

Przeglądy wydatków wymagają zindywidualizowanego podejścia uwzględniającego specyfikę danego kraju, co może decydować o optymalnej realizacji ich celów. Punktem wyjścia powinien być model strategicznego zarządzania finansami publicznymi, w którym, podobnie jak w planowaniu średniookresowym, zakłada się szeroką partycypację czynnika społecznego w dyskusji nad opracowaniem przeglądu wydatków. Zdarza się, że przeglądy przeprowadza się w konsultacji z organizacjami przedstawicielskimi społeczeństwa obywatelskiego oraz – wzorem wielu krajów stosujących to narzędzie – umożliwia się bezpośrednio zgłaszanie wniosków przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Jako przykład szerokiej debaty publicznej można wskazać działania podejmowane w Wielkiej Brytanii lub w Stanach Zjednoczonych, gdzie w powiązaniu z procesem przeglądów wydatków, dzięki współpracy podjętej z inicjatywy obywateli, masowo zgłaszane są tysiące obywatelskich pomysłów na skuteczniejsze rozwiązania sposobu finansowania sektora publicznego. Takie uzupełnienie instytucji przeglądów wydatków ma również walor legitymizujący politykę gospodarczą danego rządu.

Istotną cechą przeglądów wydatków jest to, że nie sprowadzają się one do poszukiwania możliwości mechanicznego cięcia wydatków<sup>3</sup>, ale polegają też na rozszerzaniu funkcji dotychczasowych narzędzi danego systemu finansowania w szczególnie lub dodatkowy sposób, tak aby przeglądy te miały cechy strate-

---

<sup>3</sup> Zob. K. Marczewski, *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: P. Albiński (red. nauk.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2012.



giczno-funkcjonalne. Przegląd wydatków odnosi się do celów i mierników na poziomie funkcji (obszarów) działalności państwa i jest sporządzany na podstawie wnikliwych szerokich analiz i badań strategicznych, przy użyciu metod i narzędzi ewaluacji *ex ante* (w oparciu o bazę informacyjną i rekomendacje wypracowane podczas ewaluacji *ex post* budżetu zadaniowego). Taki sposób podejścia ma cechy kultury ewaluacyjnej, charakteryzującej się tym, że diagnoza polityki wydatkowej państwa powinna być oparta na szerokich debatach i partycypacji społecznej<sup>4</sup>.

Podczas takich debat powinny być analizowane w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas postulaty i opinie w kwestii kształtowania polityki wydatkowej państwa i jej rezultatów w dziedzinie poszczególnych zadań budżetowych, zgłaszane przez różne środowiska. W przypadku przeglądów wydatków możliwe jest stworzenie szerokiej płaszczyzny partycypacji społecznej w procesie budżetowym, jeśli rząd, na użytek tych przeglądów, podsuwa specjalne, odpowiednio przygotowane „marketingowo” propozycje działania zachęcające do uczestnictwa w tym procesie. Mogą one skłaniać do większej bezpośredniej partycypacji przedsiębiorców (obywateli) oraz do takiego usprawnienia kanałów informacyjnych, aby do poszczególnych dysponentów środków publicznych w większym zakresie docierały sygnały o konkretnych potrzebach, wnioski oraz inicjatywy dotyczące efektywności. Powinno to być w jak największym stopniu wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji o przyjmowaniu rozwiązań o charakterze ogólnosystemowym.

W związku z tym należy zauważyć, że w krajach stosujących przeglądy wydatków regułą jest organizowanie przez poszczególne resorty równoległych wstępnych („częstkowych”), opartych na konsultacjach społecznych, przeglądów wydatków dostarczających dodatkowego materiału informacyjnego wspierającego proces opracowania całościowego przeglądu wydatków, w przygotowaniu którego główną rolę odgrywają ministerstwo finansów oraz jednostka obsługująca merytorycznie i administracyjnie szefa rządu.

Ostateczne sformułowanie rozwiązań przyjmowanych w przeglądzie wydatków zawiera ogólne odniesienie do skali efektywności (z punktu widzenia rezultatów), co byłoby wynikiem „konfrontacji kwoty niezbędnych nakładów”<sup>5</sup> (wycenianych na podstawie kosztów osiągnięcia celów przez wykonywanie niezbędnych zadań lub programów) z „możliwościami ich finansowania”.

Jednocześnie na tym etapie kształtowania mechanizmu przeglądów wydatków budowany jest kapitał społeczny dla ewentualnych reform innego rodzaju.

<sup>4</sup> Zob. szerzej M. Postuła, *Rola ewaluacji w budżetowaniu zadaniowym*, w: A. Haber i M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> K. Marczewski, *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: P. Albiński (red.), *op. cit.*

Odpowiedzialność za wymierne poziomy wykonania i systemy motywacji ma zaś – co do zasady na poziomie oddziaływania oraz pośrednich osiągniętych rezultatów – charakter politycznego oraz nie zawsze sformalizowanego rozliczania (rozliczalności – ang. *accountability*) osób realizujących dane zadania publiczne przed wyborcami, a bezpośrednio przed parlamentem (wotum nieufności), szefem gabinetu oraz kolegialnie – przed rządem. Niekiedy taka odpowiedzialność przybiera formy oficjalnych dokumentów – kontraktów między szefem rządu lub ministrem finansów i kierującymi poszczególnymi resortami odpowiedzialnymi za ogólne rezultaty realizowanych kierunków polityki (taki system *Public Service Agreement* do niedawna obowiązywał w Wielkiej Brytanii). Nie odnosząc się do zasadności zastosowania w Polsce rozwiązania polegającego na zawieraniu takich kontraktów między premierem a poszczególnymi ministrami, trzeba zauważyć, że może to mieć pozytywny wpływ na wzmacnianie odpowiedzialności i rozliczalności zadań publicznych, a zarazem może motywować kluczowych decydentów do realizacji ich zadań. Na poziomie operacyjnym funkcje takie jak kontrakty pełnią dokumenty wykonawcze deklarujące wykonanie i zarazem zobowiązujące do wykonywania przez kadre zarządzającą instytucji publicznych jej zadań na określonym poziomie efektywności. W Wielkiej Brytanii takimi dokumentami są obecnie biznesowe plany resortowe (ang. *Governments Business Plans*), które wspierają proces opracowywania raportów o efektywności dzięki zawartym w nich informacjom dotyczącym przewidywanych wyników<sup>6</sup>.

Na średniookresowym poziomie budżetowania zadaniowego kwestia motywacji nie wymaga opracowywania złożonych metod – najczęstszym skutkiem słabego wykonania może bowiem być zmniejszenie środków na nieefektywne programy, a w ostateczności ich znaczne ograniczenie lub rezygnacja z nich, co osłabi pozycję danego dysponenta środków publicznych i wizerunek kierujących nim osób.

Dyskusyjna jest natomiast kwestia zwiększania środków na programy efektywne, w każdym razie przy prowadzeniu polityki zarządzania finansami publicznymi nastawionej na ograniczanie deficytu. Programy motywacji w zakresie wynagrodzeń powinny być kształtowane na centralnym poziomie programowania finansowego państwa, tj. raczej w skali całego systemu (np. wskazane byłyby ogólne rozwiązania dotyczące wynagradzania służby cywilnej lub pracowników wykonawczych innych jednostek sektora finansów publicznych). Na tym samym poziomie centralnym powinny już zapadać najważniejsze rozstrzygnięcia w kwestii racjonalizacji wydatków oraz poprawy tzw. wydajności alokacyjnej, wiążącej się ze zmianą struktury dostaw poszczególnych dóbr publicznych. Starania o zwiększenie w ten sposób satysfakcji społecznej trzeba weryfikować za

---

<sup>6</sup> *Spending Review Framework*, HM Treasury, London, June 2010, s. 9.

pomocą badania poziomu potrzeb, a tym samym faktycznego zainteresowania beneficjentów zmianą struktury dostaw i jej użytecznością społeczną. Przy tym potrzeby wymagają analizy również w perspektywie co najmniej średniookresowej. Nie ma bowiem gwarancji, że to, co mogłoby być mniej użyteczne w jednym roku budżetowym kosztem pożądanego zwiększenia w tym roku ilości efektywniej dostarczanych dóbr publicznych, mogłoby się okazać niezbędne w dłuższym okresie przy dotychczasowym poziomie ich dostarczania niezależnie od atrakcyjności proponowanej zmiany sposobu realizacji. Poprawę *stricte* „technicznej” efektywności nakładu danego dobra publicznego – w obu wariantach, tj. przy utrzymaniu dotychczasowego poziomu jego świadczenia lub przy jego wzroście – można osiągnąć przede wszystkim na etapie programowania wykonania budżetu, w perspektywie rocznej, podczas sporządzania przez poszczególne instytucje planów finansowych w układzie zadaniowym. Należy przy tym zaznaczyć, że dostarczanie danego dobra publicznego w większej ilości przy takim samym nakładzie, dzięki zwiększeniu efektywności technicznej, powinno się zawsze wiązać z analizą użyteczności takiej nadwyżki. W zależności od wyników analizy ewentualnie dokonywano by przesunięcia środków do innych działań publicznych, w przypadku których nie osiągnięto założonych poziomów efektywności.

Zapewnienie każdorazowego świadczenia dodatkowej jednostki danego dobra publicznego powinna poprzedzać szacunkowa analiza (symulacja) kosztów finansowych jej wytworzenia przy uwzględnieniu kosztów alternatywnych (tj. kosztów utraconych możliwości) wytwarzania dóbr publicznych w ilości zmniejszonej z powodu realokacji środków. Ta metoda analizy (ang. Program Budgeting Marginal Analysis – PBMA) ma szczególne zastosowanie w przypadku zagranicznych budżetów zadaniowych, np. w dziedzinie polityki ochrony zdrowia.

W przypadku wprowadzenia do systemu zarządzania środkami publicznymi okresowych przeglądów wydatków podjęcie szczegółowych rozstrzygnięć powoduje konsekwencje dla planowania średniookresowego oraz corocznego planowania budżetowego na etapie sporządzania stosownych dokumentów w tym zakresie i podejmowania decyzji rządowych.

Na tym etapie, mającym charakter niejako podrzędny („operacjonalizujący” na szczeblu wykonawczym strategiczne rozstrzygnięcia przeglądów wydatków), niezbędna jest bardziej szczegółowa symulacja spójności całościowej struktury budżetu zadaniowego, tj. logiki interwencji budżetu zadaniowego – sprawdzenie poprawności stanowionych nadrzędnych celów strategicznych państwa (wraz z ich efektami produktowymi), przy próbnym porównaniu ich z celami na niższych poziomach agregacji w odniesieniu do możliwości uzyskania rezultatów i produktów (w kontekście środków i narzędzi niezbędnych do realizacji założonych celów).

### 5.1.1. Przyczyny zainteresowania przeglądami wydatków

Z powodu pogorszenia się stanu finansów publicznych wielu krajów wskutek światowego kryzysu finansowego wzrosło zainteresowanie zaawansowanymi, innowacyjnymi metodami konsolidacji oraz stabilizacji fiskalnej. Jedną z bardziej rozbudowanych i zaawansowanych metod są przeglądy wydatków. Przeglądy te przeprowadzały zarówno kraje już wcześniej wykorzystujące to narzędzie (Holandia, Dania, Finlandia, Wielka Brytania, Australia), jak i wprowadzające je po raz pierwszy (Irlandia, Kanada, Francja)<sup>7</sup>. Przeglądy wydatków stosuje się jednak głównie w krajach o znacznym poziomie zaawansowania gospodarczego i dojrzałych systemach zarządzania publicznego.

Stopień zainteresowania wykorzystaniem przeglądów wydatków w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej jest jednak różny, ponieważ brakuje w tym zakresie obligatoryjnych regulacji na poziomie międzynarodowym jak w przypadku innych narzędzi odnoszących się do zarządzania środkami publicznymi. Prawodawstwo UE daje ogólne wskazania co do prowadzenia racjonalnej polityki fiskalnej, począwszy od postanowień traktatowych, zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu, uszczegółowionych w 2011 r. w Dyrektywie w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>8</sup>. Wskazane są tam cele i metody utrzymywania ustabilizowanych finansów publicznych. Brakuje jednak jednolitego wzorca postępowania mającego doprowadzić do pożądanego poziomu wydatków publicznych oraz do skutecznej konsolidacji fiskalnej po stronie wydatków.

Formułując cel poprawy finansów publicznych za pomocą dialogu między państwowego oraz wzajemnej wymiany doświadczeń, Rada do spraw Gospodarczych i Finansowych (ang. Economic and Financial Affairs Council – ECOFIN) 5 marca 2013 r.<sup>9</sup> wezwała Komitet Polityki Gospodarczej i Komisję Europejską do przeglądu procedur budżetowych i praktyk prowadzących do zwiększenia efektywności wydatków oraz uzyskania trwałej stabilności sektora publicznego. Rada zaleciła wykorzystanie takich metod, jak: przeglądy wydatków, budżet zadaniowy oraz budżetowanie *top-down* (z góry na dół).

Rządy corocznie przeznaczają środki na wybrane, tzw. priorytetowe, programy, które zapewniają największe korzyści dla społeczeństwa. Ekonomiści nazywają to „efektywnością alokacyjną”. Wydatki na tzw. priorytetowe programy są niezwykle ważne z punktu widzenia ich adekwatności i skuteczności wprowadzania ich w życie. Adekwatność realizacji tych programów polega na przykład

<sup>7</sup> Zob. M. Robinson, *Spending Reviews*, OECD, GOV/PGC/SBO(2013)6, Paris 2013, s. 10–11.

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011 r.

<sup>9</sup> Council of the EU, *Press Release, 3227th Council meeting, Economic and Financial Affairs*, Brussels, March 5, 2013, s. 11.

na przedstawieniu rozwiązania niezwykle poważnego problemu lub na zaplanowaniu osiągnięcia wyników mających dużą wartość dla obywateli. Skuteczność natomiast oznacza, że realizacja poszczególnych programów przynosi zamierzone efekty. W kolejnym etapie zachodzących zmian w zarządzaniu publicznym wydatki na programy priorytetowe są alokowane w bardziej przemyślany sposób do tego stopnia, że podejmujący decyzje w sprawie budżetu mają rzetelne informacje na temat znaczenia i efektywności wydatkowanych środków i wykorzystują te informacje przy podejmowaniu decyzji budżetowych (np. co do tego, które programy należy finansować w kolejnym roku). Ponadto takie informacje mobilizują ministerstwa i innych dysponentów środków publicznych do poprawy skuteczności realizowanych programów. Jeśli na przykład dysponenci środków publicznych widzą, że ministerstwo finansów i inne agendy podejmujące decyzje w kwestii budżetu przygotowują budżety oparte na trafnych decyzjach i dobrych informacjach o wynikach, zaczynają analizować własne programy i brać pod uwagę skuteczność ich realizacji. Jednocześnie przy podejmowaniu kolejnych decyzji budżetowych będą odczuwać większą presję na poprawę skuteczności realizacji programów dla ochrony swoich środków budżetowych. Dostępność i wykorzystanie informacji o wynikach może także pomóc w zapewnieniu efektywnej realizacji opracowanego budżetu. Efektywność oznacza, że usługi dostarczane są po najniższych kosztach przy zapewnieniu odpowiedniej ich jakości.

Powszechnie spotykanym problemem jest to, że w przygotowywaniu projektu budżetu koncentruje się uwagę głównie na rozpatrywaniu nowych propozycji wydatków, bez przeglądu tych już ponoszonych. Uwidocznia to stosunkowo małe efekty z nakładów początkowych i oznacza dalsze wydatkowanie środków budżetowych na programy nieefektywne lub o niskim priorytecie. Niektóre kraje (Wielka Brytania, Holandia) systematycznie i rygorystycznie analizują nowe propozycje wydatków przedstawionych podczas procesu sporządzania budżetu. Trzeba przy tym podkreślić, że często taki „rygorystyczny” przegląd pełni funkcję nie tylko konsolidującą stan dotychczasowy, a przy tym ograniczającą analizę możliwości w finansowaniu nowych inicjatyw i zamierzeń strategicznych wymagających zmiany alokacji, ale wręcz stwarza nową tzw. przestrzeń fiskalną (ang. *fiscal space*). Sprzyja to opracowywaniu, zamiast niewydolnych efektywnościowo programów rządowych, programów nowych, perspektywicznych i innowacyjnych, które w świetle dotychczasowych doświadczeń ewaluacyjnych *ex ante* rokują dostarczanie najlepszej wartości publicznej po optymalnych kosztach, a zarazem wspierają realizację ambitnych nowoczesnych, prorozwojowych przedsięwzięć strategicznych państwa<sup>10</sup>. Jak stwierdza S. Shick, nasilenie przenoszenia przez danych dysponentów środków między realizowanymi przez nich zadaniami lub

<sup>10</sup> Zob. M. Marcel, *Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession*, <http://www.oecd.org/eco/public-finance/budgetingforfiscalspace.pdf> [21.09.2014].

programami jest swoistym „radarem budżetowym”, sygnalizującym, że wydatkowanie środków publicznych jest nieefektywne. Przeniesienia te odbywają się bowiem poza systemową, metodyczną kontrolą i przeglądem wydatków organizowanym w sposób scentralizowany i odgórny, a więc na przykład w ramach przeglądów wydatków<sup>11</sup>.

Decydenci uczestniczący w procesie budżetowym napotykają szereg problemów w dążeniu do poprawnego ukierunkowania wydatków oraz uzyskania ich efektywności i skuteczności. Problemy te wynikają często z wielu źródeł, w tym z czynników politycznych oraz z usztywnienia wydatków w corocznych budżetach. Do najważniejszych problemów należy brak danych, ponieważ zazwyczaj decydenci mają ograniczony dostęp do informacji na temat skuteczności i efektywności wydatków publicznych prezentowanych w budżecie. Ponadto niewielka jest świadomość tego, że niektóre programy resortowe, realizowane z roku na rok, nie przynoszą oczekiwanych efektów, a mimo to nadal się je realizuje. Wobec tego niewielka jest też wiedza i brakuje pomysłu na przesunięcie lub zmniejszenie środków na realizację takich programów przy jednoczesnym osłabieniu ich niekorzystnego wpływu na skalę i jakość świadczonych usług. Zdarza się też, że w wielu obszarach zarządzania ograniczone są informacje na temat skutecznie realizowanych zadań. Uporanie się z tymi problemami należy do budżetu zadaniowego, przy czym szczególnie potrzebne jest przedstawianie informacji o efektach.

Podobnie jest w odniesieniu do znaczenia przeglądu efektywności budżetowania. Wskaźniki efektywności – takie jak koszty jednostkowe lub wskaźniki wydajności pracy – są konieczne, ale niewystarczające jako sposób oceny skuteczności programów i procesów podejmowania decyzji na poziomie rządowym. Wskaźniki wydajności można traktować jako pytania o skuteczność i efektywność, a nie jako odpowiedzi na te pytania. Na pytania można bowiem odpowiedzieć w zasadzie tylko dokonując dokładnej analizy z wykorzystaniem zwłaszcza oceny efektywności realizowanego programu. Dobre informacje o efektywności i skuteczności wydatkowanych środków mają zasadnicze znaczenie dla dobrego budżetowania. Ocena budżetu ma na celu uporządkowanie i usystematyzowanie informacji o jego wynikach. Ocena, jako specyficzna forma informacji o wynikach, ma szczególne znaczenie dla wydajności wszystkich wydatków publicznych ujętych w ustawie budżetowej.

Doświadczenia różnych krajów wskazują na rzeczywisty związek między oceną a budżetowaniem zadaniowym przez komplementarne działania w realizacji obu tych procesów. Ocena ta jest w zasadzie niezbędna w budżecie zadaniowym. Minęło już prawie 50 lat od zastosowania w administracji publicznej budżetowania zadaniowego i oceny procesu wydatkowania środków publicznych.

---

<sup>11</sup> Zob. S. Shick, *Budgeting for fiscal space*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf> [10.09.2014]; zob. też M. Marcel, *op. cit.*

Proces sporządzania budżetu i jego ocena są ściśle powiązane z budżetowaniem zadaniowym; można uznać, że zostały powiązane w chwili powstania.

Wcześniejsze formy budżetowania zadaniowego istniały w Stanach Zjednoczonych pod koniec lat 60. XX wieku postaci systemu planowania, programowania i systemów budżetowania (ang. Planning, Programming Budgeting Systems – PPBS) i okazały się prawdziwym debiutem budżetowania zadaniowego na arenie międzynarodowej. W ciągu następnego dziesięciolecia rządy na całym świecie za przykładem USA wprowadzały system budżetowania oparty na szeroko rozumianym modelu PPBS, w którym od samego początku mocno podkreślano rolę oceny, co spowodowało utworzenie pierwszej generacji systemów oceny rządu na arenie międzynarodowej.

Podobne było podejście do tych kwestii w innych krajach, które po Stanach Zjednoczonych zastosowały taki system budżetowania. Ameryka Północna była liderem we wprowadzaniu nowych narzędzi do sektora publicznego, gdyż Kanada jako drugi kraj wykorzystywała program budżetowania zadaniowego (zwany również PPBS) od 1966 r. Niedługo potem, w latach 1969–70, poczyniono w Kanadzie pierwsze kroki w kierunku formalnego systemu oceny efektywności zadań publicznych, w którym ocena programu miała być głównym źródłem dowodów na skuteczność programu publicznego w podejmowaniu decyzji w kwestii priorytetów i wydatków. Innym krajem, który zdecydował się na tę formę budżetowania, była Francja, która przyjęła w 1968 r. program budżetowania pod nazwą *La rationalisation des choix budgétaires*<sup>12</sup>.

Główny wpływ modelu PPBS był odczuwalny w latach 1960 i 1970 w procesie planowania budżetowego, a także w modelach wprowadzonych później, jak w Australii, w drugiej połowie 1980 r. Podobnie jak jego wcześniejsze odpowiedniki, australijski program budżetowania został również integralnie powiązany z pierwszą oceną rządu centralnego w całym kraju. Opracowywany stopniowo od 1987 r. system wymagał od ministerstw systematycznej oceny wszystkich istniejących programów wydatkowych. Ponadto nakazywał, aby wszystkie nowe propozycje wydatków uwzględniały ich cele i mierniki skuteczności, a także proponowane zasady ich oceny<sup>13</sup>.

Wprowadzony od 2011 r. w Unii Europejskiej mechanizm nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, określany jako Semestr Europejski<sup>14</sup>, przewiduje kierowanie do krajów członkowskich UE zaleceń do przedstawionych przez nie programów reform: budżetowych, makroekonomicznych oraz strukturalnych. W 2013 r. aż 80% przypadków zaleceń dotyczyło zwiększenia efektywności wydatków publicznych. W zaleceniach dla Hiszpanii, Włoch, Francji i Słowenii

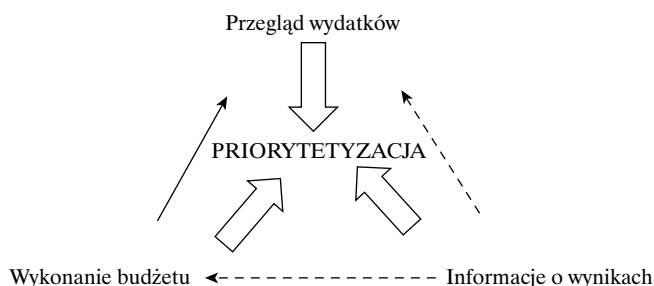
<sup>12</sup> Racjonalizacja Wyborów Budżetowych.

<sup>13</sup> Wydział Finansów i australijski Public Service Board 1987; MacKay.

<sup>14</sup> Roczny cykl koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm) [12.11.2014].

wprost użyto pojęcia przeglądu wydatków, bez określania jego zakresu. Zalecenia dla innych krajów dotyczyły konkretnych kierunków przeglądu wydatków, w tym poprawy jego efektywności. Zalecenia są formułowane dla każdego kraju UE zgodnie z jego specyfiką. Potencjalna realizacja zaleceń za pomocą przeglądu wydatków wymaga odpowiedniego dostosowania jego zakresu do potrzeb poszczególnych krajów.

Rysunek 7. Przegląd wydatków w procesie zarządzania priorytetami państwa



Źródło: *Spending Review: Objectives, Design & Processes*, Ministerstwo Finansów/World Bank Seminar, Warsaw, June 2014.

### 5.1.2. Charakter przeglądów wydatków

Przegląd wydatków jest jednym z głównych instrumentów wykorzystywanych do ewaluacji polityki publicznej. Szersze w porównaniu z kategorią przeglądu wydatków jest właśnie pojęcie ewaluacji polityki publicznej, definiowane jako analiza wpływu interwencji publicznej na stan gospodarki i społeczeństwa. Natomiast pojęcie „przegląd wydatków” oznacza rozbudowaną, pogłębioną analizę wydatków publicznych dokonywanych w danym kraju na poziomie określanym jako bazowy, czyli zgodnym z aktualnym stanem prawa i prowadzoną polityką. Głównym celem tak przeprowadzonej analizy jest poprawa efektywności i uzyskanie oszczędności, m.in. przez zmniejszenie wydatków na zadania uznane za nieuzasadnione potrzebami (niski priorytet), zbędne lub nieefektywne. Podstawowym elementem przeglądu jest analiza skutków alternatywnych poziomów i kierunków finansowania, czyli struktury wydatków alternatywnej wobec sytuacji bazowej. W wyniku przeglądu wydatków można dostosowywać i realokować środki przeznaczone na interwencję publiczną. Oczekiwanym skutkiem może również być racjonalne, z punktu widzenia ostatecznych konsekwencji społeczno-gospodarczych, ograniczenie wydatków w ramach pożądanej konsolidacji fiskalnej lub realizacja nowych priorytetowych przedsięwzięć w polityce fiskalnej przez zwiększenie wydatków lub zmniejszenie podatków.



Pojęcie przeglądu wydatków funkcjonuje w instrumentarium polityki fiskalnej co najmniej od 1980 r. Zgodnie z opinią ekspertów OECD, brakuje jednak jego jednolitej definicji, ale ustalono ogólne ramy jego prowadzenia<sup>15</sup>. W krajach prowadzących przeglądy wydatków różny jest bowiem porządek instytucjonalny, procedury wykonawcze oraz ogólny kontekst polityki fiskalnej.

Kolejność i treść poszczególnych etapów przeglądu wydatków są w poszczególnych krajach zbliżone. Po podjęciu decyzji o przeprowadzeniu przeglądu, której towarzyszy wskazanie ogólnych oczekiwanych celów ilościowych i jakościowych, następuje faza określenia zakresu analizy. Kolejny etap obejmuje zaplanowanie ilościowych i jakościowych parametrów analizy oraz dziedzin wydatków objętych przeglądem, szczegółowych celów, a także ocenę i przydział odpowiednich zasobów oraz ustalenie harmonogramu. Główną częścią całego procesu jest następny etap, polegający na przeprowadzeniu ocen i analiz wcześniej wskazanych dziedzin wydatków.

Bazowy plan wydatków dla danego obszaru (kierunku) interwencji publicznej w podziale na poszczególne tytuły jest konfrontowany z alternatywnymi scenariuszami (w kwestii kwot wydatków, oszczędności, oceny wykonalności – sposobów ich realizacji), uwzględniającymi potencjalne reformy. Ten etap powinien się zakończyć dokonaniem wyboru zmian, jakie zostaną ostatecznie wprowadzone. Następnym etapem jest wprowadzenie w życie reformy, zmian w przepisach, procedurach i organizacji. Dodatkowa, wydzielona przez ekspertów Komisji Europejskiej, faza przeglądu dotyczy zarządzania, koordynacji oraz ewaluacji całego procesu, choć należy zauważyć, że pokrywa się ona z etapem realizacji przeglądu. Zasadniczy etap przeglądu, polegający na projektowaniu i wyborze alternatywnych scenariuszy wydatków w stosunku do poziomu bazowego, wymaga zaangażowania ministerstwa finansów, pozostałych resortów i podmiotów publicznych, dokonujących konkretnych wydatków, oraz ekspertów zewnętrznych. Na tym etapie przeglądu uczestniczące w nim osoby muszą dysponować maksymalnym zasobem wiedzy oraz doświadczenia w badanej dziedzinie, zwłaszcza w odniesieniu do uwarunkowań prawnych, instytucjonalnych, obyczajowych, społecznych i politycznych.

## 5.2. Rodzaje przeglądów wydatków stosowanych w wybranych krajach

Analizę czynników wpływających na konieczność indywidualnego podejścia do optymalnej realizacji celów przeglądu wydatków warto rozpocząć od zapre-

---

<sup>15</sup> Zob. *Typology and Implementation of Spending Review*, “OECD Discussion Paper”, Paris 2011, s. 2.

zentowania przykładów sposobów stosowania przeglądów wydatków w krajach Unii Europejskiej.

Do podstawowych czynników decydujących o zróżnicowanej sytuacji w poszczególnych krajach należą rozmiary podstawowego, bazowego poziomu wydatków publicznych dla określonego rodzaju interwencji publicznej. Bazowy poziom wydatków jest ściśle uzależniony od parametrów gospodarczych, społecznych i demograficznych charakterystycznych dla danego kraju. Rozmiary wydatków publicznych zwiększały się wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym, na co zwrócił uwagę już na przełomie XIX i XX wieku niemiecki ekonomista Adolph Wagner (zob. podrozdział 1.1 niniejszej monografii). Próby empirycznego potwierdzenia tego zjawiska stały się przedmiotem wielu analiz ilościowych, prowadzonych do czasów współczesnych. W ślad za różnicami między poszczególnymi krajami w rozmiarach wydatków publicznych mierzonych w relacji do PKB, szczególnie zaś w ich rozmiarach nominalnych, istnieją również różnice w strukturze tych wydatków.

W 2013 r. relacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii Europejskiej wynosiła od 59,4% w Danii do 35,9% w Bułgarii, przy czym średni poziom dla UE-27 wynosił 49,3%, czyli był zbliżony do połowy PKB. Niższa relacja wydatków charakteryzowała kraje o niższym poziomie PKB *per capita*. Były również wyjątki w pewnym stopniu związane z kształtem polityki fiskalnej stosowanej w ostatnim dziesięcioleciu.

Analiza struktury wydatków według funkcji rządu COFOG (ang. Classification of the Functions of Government)<sup>16</sup> pozwala na stwierdzenie, że struktura tych wydatków oscyluje wokół średniej UE-27, jednak zauważalne jest pewne zróżnicowanie regionalne dla poszczególnych grup wydatków. Zwiększone rozmiary niektórych grup wydatków wpływają również na ogólny ich poziom. Pierwszorzędny wpływ mają wydatki na ochronę socjalną, co wiąże się z sytuacją demograficzną i systemami zabezpieczenia społecznego funkcjonującymi w danym kraju. Największe zróżnicowanie relacji w ramach poszczególnych grup wydatków dotyczy właśnie ochrony socjalnej, na kolejnym miejscu jest zdrowie i edukacja, następnie zaś działalność ogólnopaństwowa. W przypadku tej ostatniej kategorii (obejmującej koszty zadłużenia) należy pamiętać o wyjątkowej pozycji tych wydatków dla dwóch krajów, Grecji i Cypru, których finanse publiczne od 2009 r. zostały poddane szczególnym procedurom naprawczym.

Rzeczywiste zróżnicowanie poziomu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE obrazują dane w przeliczeniu na jednego mieszkańca z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej (ang. Purchasing Power Parity – PPS) w stosunku do średniej unijnej. W największym stopniu przybliżyła nam

---

<sup>16</sup> W Polsce jest to klasyfikacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji.

to porównanie rzeczywistych wydatków publicznych przypadających na jednego mieszkańca w danym kraju.

Pominąwszy dane dotyczące Luksemburga, najwyższe wydatki na jednego mieszkańca pięciokrotnie przekraczają poziom najniższy, przewyższając o ponad 50% średnią dla UE-27, najniższe zaś stanowią zaledwie jedną trzecią średniej. Oznacza to poważne zróżnicowanie wydatków zarówno realnych, jak i nominalnych, wynikające z zaawansowania rozwoju gospodarczego.

Przy porównywaniu zagregowanych poziomów wydatków publicznych (czy głównych grup wydatków, np. według klasyfikacji COFOG) w różnych krajach wskazana jest ostrożność, zwłaszcza jeśli pominie się wskaźniki jakościowe<sup>17</sup>. Poziom finansowania poszczególnych grup wydatków i ogólny poziom wydatków publicznych w poszczególnych krajach jest zróżnicowany. To zróżnicowanie poziomu i struktury wydatków oraz uzyskiwanych efektów wynika z przyczyn historycznych, z lokalnych uwarunkowań, z preferencji politycznych, a także z zaawansowania rozwoju gospodarczego. Jednak nawet w krajach o zbliżonych potencjałach ekonomicznych występują różnice w poziomie i strukturze wydatków publicznych, co wskazuje na konieczność podejścia zróżnicowanego w odniesieniu do poszczególnych krajów, a nie uniwersalnego.

Kolejnym czynnikiem decydującym o indywidualizacji podejścia w ramach przeglądu wydatków jest sam zakres przeglądu. Wybrany jego zakres może być kompleksowy lub ograniczony do wybranych grup czy do jednej grupy wydatków. Według opinii OECD<sup>18</sup>, praktycznie niemożliwe jest przeprowadzenie pełnego przeglądu wszystkich wydatków publicznych, toteż przeglądy kompleksowe rozumie się jako przeglądy o szerszym, często horyzontalnym i otwartym charakterze. Przeprowadzenie dogłębnej analizy konkretnego obszaru interwencji publicznej w skali całego sektora wydatków publicznych w ramach cyklu budżetowego może przekraczać możliwości dostępnych zasobów (administracyjnych, analitycznych, finansowych). Przegląd wydatków o ograniczonym zakresie jest ściśle określony *ex ante*. Wybrane jego pola mogą być wyznaczone przedmiotowo, czyli dotyczyć programów lub procesów realizowanych ze środków publicznych, bądź podmiotowo, czyli dotyczyć konkretnych resortów, agencji i innych gałęzi sektora publicznego. Określenie rodzaju przeglądu (kompleksowy, selektywny) oraz jego pola (programy, procesy, podmioty) wynika z autonomicznej decyzji władz fiskalnych danego kraju i w znacznym stopniu wiąże się z funkcjonującym w tym kraju systemem instytucjonalnym i ze stosowanymi procedurami.

Wybór grup wydatków poddanych przeglądowi oraz jego harmonogram jest uzależniony od uwarunkowań wewnętrznych danego kraju. Najczęściej jest wybór

<sup>17</sup> Zob. *Thematic Review on the Quality of Public Expenditure. Preparing and Implementing Spending Reviews*, DG ECFIN, Brussels 2014, s. 8.

<sup>18</sup> Zob. M. Robinson, *Spending Reviews*, OECD, GOV/PGC/SBO(2013)6, Paris 2013, s. 15.

ten jest także zależny od programu ugrupowania politycznego sprawującego władzę oraz od wybranych priorytetowych kierunków interwencji publicznej, przekładających się na ewentualne zwiększenie lub ograniczenie nakładów publicznych w danej dziedzinie. Zakres przeglądu może również wynikać z kształtu umowy koalicyjnej kilku partii sprawujących władzę.

W ramach przeglądów wydatków bada się również obciążenie sektora publicznego z tytułu ulg i preferencji podatkowych, ujmowanych w literaturze jako „wydatki podatkowe” (ang. *tax expenditure*). Systemy fiskalne poszczególnych krajów, oprócz zróżnicowanego poziomu i struktury wydatków, charakteryzują się różnorodnymi ulgami podatkowymi lub preferencjami odzwierciedlonymi np. w poziomie i zakresie obniżonej stawki podatku od towarów i usług. Ulgi i preferencje podatkowe mogą mieć poważny wpływ na podmioty gospodarcze i zachowania społeczne. Ich bezpośrednie konsekwencje finansowe są pozytywne dla podatników, lecz zmniejszają dochody publiczne. Wielokrotnie są one potencjalnie mniej bolesną politycznie alternatywą dla nowych wydatków publicznych. W odróżnieniu jednak od analizy wydatków analiza finansowych konsekwencji ulg podatkowych dla dochodów sektora publicznego jest skomplikowana. Kompleksowy szacunek łącznych kosztów tej alternatywy dla wydatków jest utrudniony i mniej precyzyjny od oszacowania kwoty planowanych i poniesionych wydatków. Szacunek rozmiarów i efektywności ulg oraz preferencji podatkowych jest istotną częścią przeglądów wydatków. Tworzenie obok polityki wydatkowej alternatywnych scenariuszy wypełniania danej funkcji państwa przez wykorzystanie narzędzi dostępnych w systemie podatkowym (np. ulg i zwolnień) jest skutecznym sposobem osiągnięcia celów przeglądu wydatków.

Zgodnie z propozycją metodologiczną ekspertów Komisji Europejskiej przeglądy wydatków są prowadzone na dwóch poziomach: strategicznym i taktycznym<sup>19</sup>. Na poziomie strategicznym badane są cele i istotność finansowania konkretnych kierunków interwencji publicznej, rozmiarów i szczegółowości zaangażowania władz publicznych, szczebla administracji lub podmiotu publicznego realizującego dane zadanie. Na poziomie taktycznym analizuje się wydatki na określony cel, ich efektywność oraz optymalną relację między poziomem wydatków i ich rezultatów. Szerzej zakreślone przeglądy wydatków (w tym kompleksowe) dotyczą poziomu strategicznego, mogą jednak być rozszerzone o poziom taktyczny. Prowadzone są również przeglądy wyłącznie na poziomie taktycznym. Zakres przeglądów wynika z własnych preferencji, możliwości i potrzeb władz publicznych danego kraju. Na poziomie zarówno strategicznym, jak i taktycznym zasadniczym obszarem przeglądów wydatków nie są jednak ogólne regulacje dotyczące wydatków, tryb ich planowania i realizacji, lecz kierunki interwencji publicznych, rozmiary ich finansowania oraz uzyskiwane

<sup>19</sup> Zob. *Thematic Review on the Quality of Public Expenditure...*, ed. cit., s. 11.

rezultaty. Szczegółowość i konkretność materii przeglądów wymaga zindywidualizowanego podejścia w każdym kraju wykorzystującym tę metodę.

Następny element wyboru sposobu dokonywania przeglądu wydatków wiąże się z przyjętym celem przeglądu, jakim może być konkretna kwota oszczędności, poprawa efektywności i skuteczności realizacji zadań czy inne cele jakościowe, np. zwiększenie satysfakcji odbiorców usług publicznych. Wprawdzie przeglądu wydatków nie można utożsamiać z automatycznym cięciem wydatków, jednak ostatecznym celem może być ilościowe ograniczenie finansowania ze środków publicznych. Co do samej istoty przegląd wymaga znacznie bardziej rozbudowanej procedury niż cięcie wydatków. Należy tu wspomnieć, że nawet prostą operację zmniejszenia planowanych wydatków w każdym kraju przeprowadza się z uwzględnieniem lokalnych priorytetów i zadań wyłączonych z tej operacji. Tym bardziej skomplikowany i „zlokalizowany” jest sam proces przeglądu wydatków. Wyższość przeglądu nad cięciem wydatków wiąże się z możliwością elastycznego, preferencyjnego potraktowania wydatków publicznych oddziałujących na wzrost gospodarczy. Zarówno czynniki wzrostu gospodarczego, jak i efekty prorozwojowe poszczególnych rodzajów wydatków publicznych są zróżnicowane w różnych gospodarkach narodowych. Decyduje to o przewadze poprawnie przeprowadzonego, dogłębnego i zindywidualizowanego przeglądu nad mechanicznymi cięciami wydatków we wszystkich sferach działania państwa.

Osiągnięcie pożądaných celów przeglądu wydatków jest ściśle związane z poprawnym i spójnym określeniem tych celów. Cele jakościowe i związane z efektywnością mogą być sprzeczne z celami ilościowymi dotyczącymi ograniczenia wydatków. Zmniejszenie tej sprzeczności wymaga rozważnego formułowania celów, ich wyboru oraz ustalenia ewentualnej ich hierarchii. Nadmierne komplikowanie procedur może zwiększać rozmiary ryzyka i ostateczne łączne koszty interwencji publicznej.

Ze względu na zakres i głębokość analizy przeglądy wydatków nie mogą mieć zastosowania w nadzwyczajnych okolicznościach i przy konieczności bardzo pilnej konsolidacji fiskalnej (redukcji wydatków). Jeśli cele fiskalne mają być osiągnięte w nadzwyczajnym tempie, to użyteczność i możliwość wykorzystania przeglądu wydatków jest ograniczona.

Przeгляд wydatków to stosunkowo mało rozpowszechnione, lecz dość skuteczne narzędzie zarządzania publicznego. Syntetycznie omówione poniżej przykłady jego zastosowania w Niemczech, Irlandii, Holandii, Australii oraz Polsce wskazują na różnice pod względem zakresu przeglądów. Doświadczenia niektórych krajów OECD oraz Unii Europejskiej pozwoliły na wypracowanie spójnego schematu postępowania. O pożądanym kształcie przeglądu decydują krajowe i lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze związane przede wszystkim z rozmiarami wydatków publicznych i ich strukturą. Źródłem odmienności są również zróżnicowane potrzeby konsolidacyjne i poziom stabilności fiskalnej

poszczególnych krajów. Mimo zbliżonej ogólnej metodologii przeglądów szczegółowe cele ilościowe oraz jakościowe, a także zakres i głębokość przeglądów wydatków powinny być określone w różnorodny sposób.

### 5.3. Ocena efektywności przeglądów wydatków

#### 5.3.1. Niemcy

System zarządzania finansami publicznymi w Niemczech podlegał systematycznym przekształceniom i jest rozbudowany. Rozwiązania proceduralne podążały za koniecznością sprostania postanowieniom regulacji UE w kwestii zasad polityki fiskalnej. Niektóre innowacje z zakresu nowego zarządzania publicznego nie znalazły w Niemczech dotychczas zastosowania. Są trzy tego przyczyny. Po pierwsze, polityka fiskalna była stosunkowo skuteczna i zapewniała stabilny rozwój gospodarczy. Po drugie, problemy finansowe państwa, wynikające przede wszystkim z konieczności poniesienia kosztów zjednoczenia i przyłączenia nowych krajów związkowych od 1990 r., były efektywnie rozwiązywane w ramach dostosowań funkcjonującego systemu zarządzania publicznego. Po trzecie, Niemcy jako kraj o największym potencjale gospodarczym i ludnościowym w Europie były skupione na budowaniu i wykorzystaniu własnych doświadczeń, w mniejszym stopniu stosując metody przyjęte w innych krajach.

Zgodnie z wypracowywanymi w latach 2013–14 koncepcjami, w ramach zdecentralizowanego niemieckiego systemu federalnego możliwe jest uzupełnienie obecnego procesu budżetowego o zinstytucjonalizowany proces przeglądu wydatków. Przeglądy wydatków musiałyby jednak funkcjonować na szczeblu federacji i na szczeblu krajów związkowych. Wspomina o tym umowa koalicyjna przyjęta przez partie CDU/CSU i SPD pod koniec 2013 r., w której podkreśla się konieczność ciągłej, krytycznej kontroli wydatków publicznych na wszystkich poziomach zarządzania publicznego<sup>20</sup>.

Wprowadzanie w życie oryginalnej niemieckiej koncepcji przeglądu wydatków wymaga dalszych prac, zwłaszcza ze względu na niewielkie zaawansowanie w wykorzystywaniu informacji o efektywności, czyli – szerzej ujmując sprawę – instrumentów i metod budżetu zadaniowego.

W latach 2006–10 specjalny zespół roboczy (niem. Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens – MHR) opracował projekt nowej struktury budżetu wprowadzającej klasyfikację wydatków publicznych w układzie zadaniowym, tj. na podstawie produktów i programów funkcjonalnych oraz

<sup>20</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin 2013, s. 62.

mierników stanu ich realizacji<sup>21</sup>. Projekt ten został odrzucony w trakcie prac parlamentarnych. Główne zarzuty dotyczyły niepożądanego przesunięcia uwagi w decyzjach budżetowych z alokacji środków na mierniki realizacji zadań oraz ograniczenia liczby tytułów wydatkowych. Miało to, zdaniem parlamentarzystów, prowadzić do zmniejszenia kontroli parlamentu nad budżetem i finansami publicznymi. W latach 2010–13 zespół roboczy kontynuował prace nad nową strukturą budżetu. Nowy etap prac poświęcono takim zagadnieniom, jak: standaryzacja zasad rachunkowości budżetowej, poprawa przejrzystości klasyfikacji budżetowej, optymalizacja procesów zarządczych oraz współpraca między resortami i federalnym ministerstwem finansów, a także uwzględnienie informacji o efektywności w budżetowaniu<sup>22</sup>.

Ustawa o modernizacji zasad budżetowania (niem. *Haushalts grundsätzmodernisierungsgesetz*) z 2009 r. usankcjonowała współistnienie różnych systemów rachunkowości: klasycznego oraz memoriałowego, a także różnych systemów klasyfikacji wydatków budżetowych – według tytułów (dotychczasowy) oraz według produktów.

Dla zapewnienia jednolitości i porównywalności procedur oraz danych różnych systemów budżetowych na poziomie federalnym i krajów związkowych powstał zespół ds. standaryzacji rachunków rządowych (niem. *Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens*). Zespół ten pracuje nad federalnymi i krajowymi standardami rachunkowości budżetowej w układzie klasycznym i memoriałowym, dla budżetów w układzie zarówno tradycyjnym, jak i produktowym. Na corocznych posiedzeniach zespołu treść standardów może być aktualizowana. W 2011 r. przyjął on standardy budżetowania produktowego – zintegrowane ramy produktowe (niem. *Integrierte Produktrahmen – IPR*)<sup>23</sup>. Zgodnie z IPR produktowa klasyfikacja budżetowa obejmuje trzy poziomy: funkcjonalny (dziesięć funkcji), zadaniowy oraz produktowy. Standardy te mają być podstawą rozwiązań legislacyjnych przyjmowanych na szczeblu federalnym i krajów związkowych. Rozpowszechnienie nowych standardów w rachunkowości budżetowej, w tym klasyfikacji zadaniowej, może w przyszłości być dobrą podstawą sporządzenia przeglądów wydatków. Przeglądy dotyczące określonej grupy wydatków lub danej jednostki administracyjnej będzie można wykorzystywać w ślad za wprowadzeniem nowych standardów w danym obszarze wydatków.

<sup>21</sup> OECD, Working Party of Senior Budget Officials, *Budget Review Germany*, GOV/PGC/SBO(2014)1, Paris 2014, s. 34.

<sup>22</sup> Bundesministerium der Finanzen, *Abschlussbericht der Projektgruppe Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR) Projektlaufzeit: 1. November 2010 bis 14. Oktober 2013*.

<sup>23</sup> Bundesministerium der Finanzen, *Integrierter Produktrahmen (IPR)*, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Standards\\_fuer\\_Haushalte/integrierter-produktrahmen.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Standards_fuer_Haushalte/integrierter-produktrahmen.html) [11.10.2014].

### 5.3.2. Irlandia

Znacznie krótsze doświadczenie w wykorzystywaniu przeglądów wydatków niż Holandia, której doświadczenia j zostaną przedstawione w kolejnym punkcie, ma Irlandia. W kraju tym w niezwykle trudnej sytuacji fiskalnej, jaka się pojawiła wskutek stabilizacji sektora finansowego ze środków publicznych, oraz nadzwyczajnych rozmiarów deficytu wielokrotnie zwiększającego dług publiczny, w 2008 r. podjęto wysiłek przeprowadzenia kompleksowego przeglądu wydatków. Przeprowadziła go specjalna grupa niezależnych zewnętrznych ekspertów (ang. Special Group on Public Service Numbers & Expenditure Programmes), wspierana organizacyjnie przez resort finansów. Przegląd przeprowadzono „od dołu do góry”, a każdy podmiot dokonujący wydatków został zobowiązany do przygotowania propozycji zmian (oszczędności) wraz z analizą ich wpływu na wykonanie zadań. Odrębne propozycje przygotował resort finansów. Na podstawie tych propozycji grupa ekspertów opracowała własne scenariusze alternatywnych wydatków. Wybrane przez rząd rozwiązania zostały uwzględnione w budżecie na 2010 r. Od 2011 r. w ramach procedury budżetowej realizowany jest kompleksowy przegląd wydatków koordynowany przez resort wydatków publicznych i reform. Kolejne etapy przeglądu wydatków odbywały się w 2011 r. i w 2013 r., czyli co dwa lata. Propozycje zmian wpływały na kształt budżetów w kolejnych latach. Treść przeglądów wydatków w Irlandii obejmuje: skwantyfikowane cele, kompleksowy zakres (nieograniczony do wybranych dziedzin), procedury, kryteria przeglądu dotyczące poprawy efektywności i skuteczności (z wykorzystaniem testów *Value for Money*), uzasadnienie proponowanych zmian oraz skład komitetu sterującego. Przeglądów dokonują urzędnicy.

Jako nadrzędny cel przeglądu wydatków w 2011 r. wskazano wydatkowanie zmniejszonych zasobów finansowych w najbardziej efektywny sposób. Do szczegółowych celów należały: realokacja wydatków umożliwiająca realizację rządowych priorytetów, osiągnięcie ogólnej kwoty wydatków na poziomie zgodnym z celem konsolidacji fiskalnej oraz ograniczenie zatrudnienia w sektorze publicznym, a także zastosowanie innowacyjnych metod realizacji zadań publicznych przez zreformowany sektor publiczny.

Pierwszy całościowy (wszechstronny, ogólny) przegląd wydatków (ang. Comprehensive Review of Expenditure – CRE) w Irlandii przeprowadzono w 2011 r. (a następnie ogłoszono w grudniu tegoż roku, w związku z przygotowaniem budżetu na 2012 r.) pod nazwą Wszechstronny Raport o Wydatkach 2012–14<sup>24</sup>. W proces przygotowywania tego opracowania zostały włączone wszystkie ministerstwa, które przygotowały odpowiednie jego części w zakresie swoich kom-

---

<sup>24</sup> Comprehensive Expenditure Report 2012–14 <http://www.per.gov.ie/comprehensive-review-of-expenditure/> [19.01.2015].



petencji (również dla nadzorowanych przez nie agencji). W wyodrębnionych częściach dokumentu zidentyfikowano możliwości dokonywania oszczędności w realizowanych programach, oceniono skalę potencjalnego zmniejszenia wydatków mogących wynikać z działań proefektywnościowych lub z innych reform. Przedstawiono też scenariusze zmian polegających na zmniejszeniu organizacyjnych agencji, np. przez łączenie tych instytucji lub ograniczenie zatrudnienia. Do głównych celów irlandzkiego procesu przeglądu wydatków należało dostarczenie radzie ministrów całościowego (wszechstronnego) pakietu możliwych do wyboru rozstrzygnięć wspierających podejmowanie decyzji nastawionych na osiąganie celów konsolidacji fiskalnej, a ponadto przeprowadzenie ewaluacji programów publicznych i przeznaczanych na nie środków finansowych na rzecz zapewnienia ich ściślejszych powiązań z priorytetami rządu, w tym także z kierunkami realizowanych reform.

Głównym celem kolejnego przeglądu ma być aktualizacja wieloletnich projekcji wydatków dla kolejnych trzech lat budżetowych w okresie 2015–17. Ponadto przygotowano odrębny przegląd wydatków inwestycyjnych w związku z programowaniem przyszłych priorytetów inwestycyjnych i uaktualnieniem średniookresowych alokacji środków na przedsięwzięcia inwestycyjne na następne pięć lat budżetowych.

Ustalono, że w ramach opracowania drugiego CRE każdy z ministrów i resortów przeanalizuje, a także zaproponuje środki, które będą się przyczyniały do osiągnięcia ogólnych celów polityki wydatkowej rządu przewidzianych na trzy najbliższe lata. Całość uzyskanego materiału zbiorczo ujmie w raporcie finalnym, towarzyszącym budżetowi na 2015 r., resort koordynujący – Ministerstwo Wydatków Publicznych i Reform (ang. Department of Public Expenditure and Reform)<sup>25</sup> nadzorujące proces przeglądu i odpowiedzialne za przygotowanie raportu końcowego.

Częścią procesu przygotowania CRE są konsultacje społeczne, w trakcie których zachęca się obywateli i organizacje przedstawicielskie do przekazywania swoich propozycji mogących pomóc w osiągnięciu dalszych oszczędności budżetowych, a jednocześnie także w lepszym i efektywniejszym zaplanowaniu procesów dostarczania usług publicznych. Punktem wyjścia przygotowania takiej debaty, a następnie jej płaszczyzną merytoryczną jest uprzednia weryfikacja i analiza aktualnych poziomów efektywności osiągniętych na gruncie budżetu zadaniowego, który występuje tutaj na szczeblu właściwym poziomowi operacyjnemu (w polskim systemie budżetu zadaniowego ich odpowiedniki to: zdania, podzadania, działania), m.in. w postaci dokumentu pod nazwą Revised

<sup>25</sup> <http://www.per.gov.ie/> [19.01.2015].

Estimates for Public Services – REV<sup>26</sup>. Nadrzędne cele o charakterze ogólnym (odpowiednik polskich celów na poziomie funkcji państwa) są formułowane w dokumencie nazwanym Planem Reformy Usług Publicznych (ang. Public Service Reform Plan – PSRP)<sup>27</sup>.

W dokumencie REV ustala się zasadnicze informacje o finansach i efektywności odnoszące się do wydatków pogrupowanych najpierw w układzie funkcjonalnym, skonsolidowanym (również w układzie wieloletnim), a następnie według struktury podmiotowo-programowej, tj. jednocześnie według poszczególnych resortów, a także wykonywanych przez nie programów. Podejmujący decyzje (rząd, parlament), a także ci, którym potrzebne są syntetyczne i przejrzyste informacje do oceny poszczególnych rodzajów polityki rządu, otrzymują więc komplet danych niezbędnych w procesach zarządzania finansami publicznymi. Niebagatelną rolę w procesie opracowania informacji o efektywności realizacji zadań publicznych na potrzeby CRE odgrywa komórka organizacyjna Ministerstwa Wydatków Publicznych i Reform – Centralna Jednostka Ewaluacji Wydatków Publicznych (ang. Central Expenditure Evaluation Unit)<sup>28</sup>, zapewniająca ewaluację dla zagadnień przekrojowych, mających znaczenie jednocześnie dla wielu resortów (np. aktywizacja rynku pracy, wspieranie przedsiębiorczości, finansowanie nauki i edukacji). Takie rozwiązanie jest koniecznym uzupełnieniem systemu budżetowania zadaniowego, który nie ma wprost waloru układu funkcjonalnego, przy czym jednocześnie wychodzi naprzeciw postulatowi jak najszerzego zaangażowania narzędzi i metod ewaluacji w procesy związane z przeglądami wydatków.

Schemat uporządkowania w REV informacji dotyczących efektywności jest następujący. Na wstępie przedstawia się ogólną alokację przeznaczoną na finansowanie realizacji całości zadań publicznych wykonywanych przez daną instytucję publiczną (resort bądź urząd), a także cel nadrzędny jej funkcjonowania (ang. *high level goal*). Następnie prezentowane są dane finansowe oraz przyporządkowane im informacje o liczebności zasobów ludzkich zaangażowanych do realizacji danego programu (kwota wydatków przeznaczona na poszczególne obszary jest podzielona na koszty administracyjne, zarówno płacowe, jak i pozapłacowe, a także na koszty bezpośrednie realizacji programu). Jest to podejście bardzo nowatorskie – pozwala na ocenę skali liczebności kadr zaangażowanych w realizację danych programów oraz wysokości średniej płacy w odniesieniu do wyników w zakresie efektywności, będąc zarazem czynnikiem racjonalizatorskim i motywującym.

<sup>26</sup> Revised Estimates for Public Services 2014, Dublin 2011, Published by the stationary Office <http://www.per.gov.ie/publication-of-revised-estimates-for-public-service-2014/> [19.01.2015].

<sup>27</sup> Public Service Reform Plan, <http://reformplan.per.gov.ie/> [19.01.2015].

<sup>28</sup> Central Expenditure Evaluation Unit – Department of Public Expenditure and Reform <http://publicspendingcode.per.gov.ie/about-us/> [19.01.2015].

Następnym elementem prezentacji są kluczowe mierniki (ang. *Key Indicators*) mające, co do zasady, charakter przynajmniej w części ilościowy, przyporządkowane według kolejnych działań służb publicznych (ang. *Public Service Activities*), które są zadaniami i pracami „mającymi na celu przekształcenie nakładów finansowych w usługi publiczne”. Działania te są przedstawione w postaci celów o charakterze operacyjnym (ang. *output target*). Dane dla tych celów są publikowane w układzie roku bazowego i roku objętego planowaniem (np. dla REV dane dla lat 2013–14). Następnie przedstawiany jest bardziej szczegółowy kontekst informacji dotyczących efektywności, wynikających z ewaluacji i monitorowania mierników oddziaływania lub rezultatu (ang. *Context and Impact Indicators*). Mają one wymiar danych wyłącznie skwantyfikowanych, będących również wskaźnikami typu produktowego, częściowo odnoszącymi się także do wielkości ujętych i zaplanowanych w *output target*. Dane o miernikach oddziaływania lub rezultatu są prezentowane w formie danych sprawozdawczych za trzy lata (tj. odpowiednio za lata: 2011, 2012, 2013 oraz 2014), wobec czego tylko w jednym roku pokrywają się z zasadniczymi rezultatami. Niemniej jednak są bogatym zapleczem informacyjnym dla ewaluacji *ex ante*, która jest rodzajem ewaluacji odpowiednim i użytecznym dla procesu przygotowania przeglądu wydatków. Warto zaznaczyć, że specyfika poszczególnych obszarów działalności państwa, a także charakter działalności poszczególnych instytucji publicznych silnie determinują prezentację informacji dotyczących efektywności. Są obszary, w których liczba mierników znacznie przekracza przeciętną dla ogółu (około sześciu mierników kwantyfikowalnych dla programu), jak na przykład w dziedzinie polityki zdrowia. Natomiast są obszary, w których ograniczono się jedynie do prezentacji zbiorczej kwoty wydatków na działanie instytucji bez mierników oraz informacji o zatrudnieniu i płacach (np. irlandzki Secret Service).

Drugi z wyżej wymienionych dokumentów – Plan Reformy Usług Publicznych (ang. *Public Service Reform Plan – PSRP*) – jest informacyjnym uzupełnieniem analizy na rzecz podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych w ramach przeglądów wydatków. Jest on elementem strategii rządu nastawionej na wzrost gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu, że skutkiem konsolidacji finansów publicznych nie będzie pogorszenie dotychczas osiągniętych standardów usług publicznych, a nawet doprowadzi ona do ich poprawy, mimo że proces ten będzie następować wraz ze zmniejszaniem się środków na finansowanie ich dostarczania. W dokumencie PSRP skoncentrowano uwagę na wymienionych niżej tematach.

1. Zapewnianie lepszych rezultatów, co dotyczy poszukiwania alternatywnych modeli i sposobów dostarczania usług publicznych, włączywszy decyzje o zleceniu podmiotom zewnętrznym zapewniania wybranych usług publicznych. Zwiększenie cyfryzacji świadczeniu usług publicznych, a także dokonywanie usprawnień w dostarczaniu usług w poszczególnych sektorach i na poszczególnych poziomach organizacji administracji publicznej.

2. Korzyści z reformy (ang. *Reform Dividend*) odnoszące się do rozmiarów uwalnianych środków finansowych (do uzyskania wolnych środków) dzięki doprowadzeniu do tego, że już funkcjonujące procesy staną się efektywniejsze kosztowo i wydajniejsze. Wygospodarowane w ten sposób zasoby finansowe będzie można przeznaczyć na tworzenie nowych lub udoskonalanie innych, już realizowanych, usług publicznych.
3. Digitalizacja i dostępność danych, nowa strategia (ang. *ICT strategy*), służąca poszukiwaniu najlepszych sposobów wykorzystania nowych i rozwijanych technologii w ramach platformy e-rządu (ang. *eGovernment*), zaplanowana z myślą o potrzebach użytkowników usług publicznych oraz o doskonaleniu metod partycypacji w życiu publicznym.
4. Przejrzystość i rozliczalność (ang. *Openness and Accountability*), której służą polityczne reformy zmierzające do poprawy jakości rządzenia przez skupienie się na większej otwartości, transparentności i rozliczalności, co w rezultacie ma wzmocnić zaufanie społeczne do rządu i instytucji świadczących usługi publiczne oraz pogłębić uczestnictwo społeczeństwa w procesach rządzenia.

### 5.3.3. Holandia

Holandia ma najdłuższe spośród krajów Unii Europejskiej doświadczenie w wykorzystaniu przeglądów wydatków. System ewaluacji polityki publicznej w tym kraju obejmuje: procesy ewaluacji *ex ante*, *ex post* oraz odrębny składnik wyrażający nastawienie na reformy, a także na oszczędności, zawierający przeglądy wydatków oraz specjalistyczne analizy wybranych wydatków.

W latach 70. XX wieku w Holandii pojawiły się zręby budżetu zadaniowego. Do dziś funkcjonuje zapoczątkowane wówczas wieloletnie planowanie wydatków. Nie powiodła się natomiast zmiana klasycznego układu budżetowego na układ programowy z powodu niechęci administracji do zbyt teoretycznego podejścia. Cele są formułowane w układzie *top-down* i, niestety, niezgodnie z istniejącą strukturą organizacyjną. Należy jednak zwrócić uwagę, że wycofaniu się z podejścia programowego towarzyszyło wprowadzenie w 1981 r. przeglądów wydatków, które zawierają informacje dotyczące efektywności i propozycje alternatywnych zastosowań środków publicznych. W latach 90. XX wieku rozszerzono kompetencje Trybunału Obrachunkowego (hol. *Algemene Rekenkamer*) o badanie skuteczności wydatków publicznych. Wszystkie ministerstwa zostały zobowiązane do dokonywania raz na pięć lat oceny poszczególnych dziedzin polityki. W 2004 r. wydano rozporządzenie w sprawie informacji dotyczących efektywności, na podstawie którego mogą być formułowane cele i opracowywane wskaźniki efektywności dla realizowanych strategii i programów operacyjnych. Rozporządzenie to zawierało kryteria wyboru mierników (ważność, wiarygodność i przydatność), jednak praktyczne zastosowanie tych kryteriów

nadal jest problematyczne. Najczęściej niejednoznaczne jest określenie związków między wysokością publicznych nakładów finansowych a uzyskiwanymi rezultatami, a zwłaszcza ich kwantyfikacja. Zbieranie w uporządkowany sposób danych o efektywności interwencji publicznych poprawia jednak możliwości oceny działań podmiotów publicznych na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu. Jako przyczynę przesunięcia informacji dotyczących efektywności z budżetu do przeglądów wydatków podaje się rozbieżność między łatwością oceny wyników finansowych i oceny rezultatów jakościowych<sup>29</sup>.

Przeglądy wydatków w Holandii dokonywane są corocznie. Tylko dwa z nich zostały określone jako kompleksowe: pierwszy z 1981 r., który dotyczył 30 podstawowych grup wydatków, oraz przegląd dokonany w 2009 r. po światowym kryzysie finansowym (20 grup wydatków). W kolejnych latach, oprócz lat 2007 i 2010, dokonywano przeglądów ograniczonych do wybranych grup wydatków publicznych – od dwóch do 18 grup. W latach 1981–94 przeglądy były nastawione na redukcję wydatków. Od 1995 r. deklarowanym celem jest poprawa efektywności i skuteczności interwencji publicznych.

Procedury przeglądu koordynuje holenderskie Ministerstwo Finansów. Przeglądu dokonują niezależne, apolityczne grupy robocze, składające się z wyższych urzędników służby cywilnej oraz niezależnych ekspertów. Pracami grup kierują urzędnicy, których nie ogranicza bieżąca odpowiedzialność za politykę w dziedzinie, jaką się zajmują. Schemat zawartości przeglądu wydatkowego obejmuje: omówienie kontekstu i diagnozę sytuacji, zakres analizy oraz propozycję rozwiązań alternatywnych wobec sytuacji bazowej. Efektem przeglądu powinny być oszczędności, ograniczenie wydatków lub skali ich wzrostu, poprawa efektywności i skuteczności. Ponadto zaproponowany musi być skład grupy roboczej oraz termin wykonania pracy. Gotowy raport jest przekazywany tej jednostce sektora finansów publicznych, której wydatków dotyczy. W odpowiedzi przygotowuje ona własną opinię. Raport wraz z opinią jest przekazywany do parlamentu, a następnie publikowany. W kolejnym etapie raportem zajmuje się międzyresortowy, kierowany przez dyrektora generalnego budżetu Komitet ds. Przeglądu Wydatków (hol. Comité Spending Review), w skład którego wchodzi przedstawiciele resortów: finansów, spraw wewnętrznych, spraw socjalnych i zatrudnienia, gospodarki, zdrowia i edukacji, a także kancelarii premiera. Komitet decyduje o procedurach przeglądu, dba o jakość prac, rozstrzyga ewentualne spory wewnątrz grupy roboczej, przesyła propozycje wynikające z przeglądu do decyzji rządu. Ostateczne decyzje dotyczące wydatków podejmuje rząd przy współpracy z parlamentem.

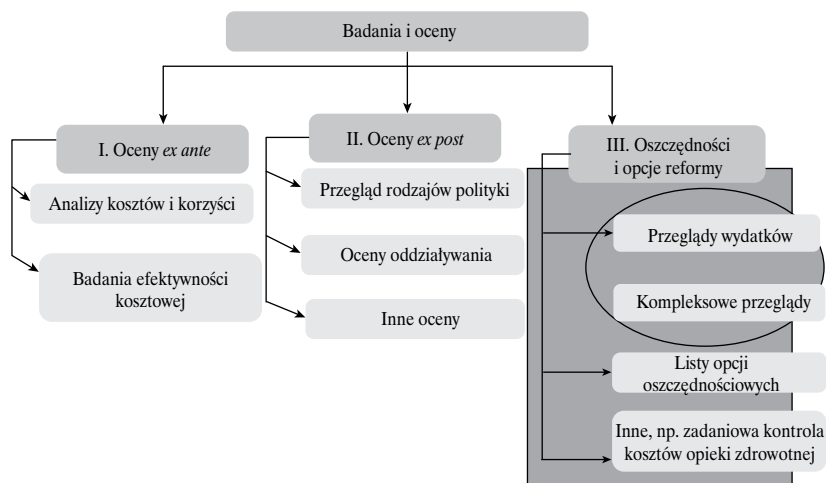
---

<sup>29</sup> Zob. R. Debets, *Performance Budgeting in the Netherlands*, "OECD Journal on Budgeting" 2007, Vol. 7, No. 4, s. 6.

Mechanizm przeglądu wydatków w Holandii pozwala na respektowanie roli i odpowiedzialności polityków oraz urzędników państwowych w procesie sporządzania budżetu. Urzędnicy, wykorzystując opinię niezależnych ekspertów, przygotowują alternatywne opcje, politycy podejmują decyzje, zaś cały proces jest przejrzysty.

Finał kompleksowego przeglądu rozpoczętego w 2009 r. był odmienny od standardowego, polegającego na sformułowaniu opinii rządu dotyczących propozycji oraz na ich wykorzystaniu w projekcie kolejnego budżetu. Ze względu na przyspieszone wybory parlamentarne w 2010 r. rząd nie zdążył przedstawić swojej opinii. Opublikowane raporty grup roboczych były materiałem dla partii politycznych przygotowujących swoje propozycje wyborcze. Następnie były po wyborach oceniane przez Biuro Analiz Polityki Gospodarczej (hol. Centraal Planbureau – CPB) i wykorzystane w pracach nad umową koalicyjną dotyczącą m.in. wieloletnich programów wydatków oraz kolejnych projektów budżetów.

Rysunek 8. System oceny w Holandii



Źródło: *How to organise successful spending reviews? Netherlands experience*, Warsaw, June 17–18, 2014, Poland.

Na rysunku 8 zaprezentowano wykorzystywaną w Holandii systematykę funkcjonalną oraz strukturę porządku poszczególnych ogniw i grup metod w ramach ogólnego procesu badania i oceny. Zaczyna się tu od oceny *ex ante*, będącej, zgodnie z logiką interwencji funkcjonowania opisywanych w podrozdziale drugim narzędzi zarządczych, pierwszym i wyjściowym, niezbędnym elementem procesu analitycznego opartego na najbardziej fundamentalnej analizie

finansowej i ekonomicznej. Ocena *ex ante* ma dostarczyć danych dla bardziej złożonych analiz *ex post*, jak również do badań o charakterze strategicznym (tj. do kategorii oceny ujętych odpowiednio w przedostatniej i ostatniej kolumnie rysunku 8). Na tym szczeblu ocen wyróżnia się zatem najbardziej bezpośrednio dla procesów wykonawczych analizę kosztów i korzyści (ang. *Cost-Benefits Analysis* – CBA) jako metodę właściwą dla ewaluacji ekonomicznej, a także badania tzw. efektywności kosztowej (ang. *Cost Effectiveness Analysis* – CEA).

Najważniejszą zaletą analizy CBA jest ponadto w tym przypadku zwłaszcza wieloaspektowe odniesienie *ex ante* kosztów do korzyści, w tym także korzyści pośrednich i efektów długookresowych, odzwierciedlających potrzeby wszystkich podmiotów, na które ma oddziaływać dana interwencja publiczna (program publiczny). Przy tym z uwagi na związany z ewaluacją profil omawianych analiz dąży się do tego, aby były one optymalnie wszechstronne, co umożliwi osiągnięcie zamierzonych celów badawczych i jest przydatne z punktu widzenia zapewnienia użyteczności ich wyników dla potrzeb działań zarządczych w sektorze publicznym. Natomiast metoda CBA (często wykorzystywana np. przy wsparciu metody DEA, ang. *Data Envelopment Analysis*, tj. wielokryteriowej analizy produktywności) pozwala na poszukiwanie wzorcowych modeli efektywności przez analizę rozwiązań alternatywnych w kontekście wielu, zróżnicowanych i specjalnie wyselekcjonowanych czynników (np. zmiennych środowiskowych). Pierwsze z wymienionych wyżej ogniów oceny ma charakter wyjściowy i dla ogólnego systemu ewaluacji jest bazą danych do dokonywania przedstawionych w środkowej kolumnie schematu ewaluacji typu *ex post*, czyli drugiej kategorii oceny w systemie.

Badania i oceny *ex post* pełnią zarazem funkcję rozliczeniowo-podsumowującą, ale również mają na celu dostarczanie rozstrzygających odniesień do procesu realizacji (zarządzania). Powalają one na formułowanie wniosków i zaleceń praktycznych na potrzeby efektywnego kontynuowania i projektowania poszczególnych rodzajów polityki publicznej, a docelowo mogą wspierać informacyjnie proces dokonywania przeglądów wydatków. Wyniki ocen i badań typu *ex post* są w tym przypadku pozyskiwane na podstawie informacji pochodzących z pogłębionych, przekrojowych sektorowych analiz wybranych dziedzin polityki publicznej, a także z ocen oddziaływania danych interwencji publicznych lub innego rodzaju ocen *ex post* efektywności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej (np. w sferze informatyzacji).

Całokształt systemu wykorzystywanego w Holandii dopełnia najważniejsze, a zarazem najbardziej zaawansowane ogniwo procesów zarządzania informacjami dotyczącymi efektywności i oraz ich wykorzystywania, jakim jest segment badań i oceny. W tym segmencie usytuowano przeglądy wydatków budżetowych o charakterze funkcjonalnym (w ostatniej kolumnie na rysunku 8), tzw. ograniczone, mające na celu przede wszystkim generowanie oszczędności, a także

służące podobnemu celowi mniej zaawansowane metodologicznie metody, takie jak tzw. listy opcji oszczędnościowych, które nie angażują w tak dużym stopniu jak przeglądy oszczędności potencjału analitycznego i narzędzi ewaluacji polityki publicznej. Najważniejszym elementem ostatniego, najwyższego szczebla są kompleksowe, tzw. strategiczne, przeglądy wydatków, których charakterystykę i przeznaczenie omówiono w podrozdziale 5.3.2.

Całości holenderskiego systemu badań i ocen efektywności dopełnia wysoko specjalistyczne narzędzie kontroli zadaniowej, wykorzystywane na potrzeby planowania i zarządzania systemem ochrony zdrowia. Powodem jego wyodrębnienia z ogólnego systemu oceny jest konieczność używania w dużym stopniu autonomicznej, ściśle sprofilowanej, specjalistycznej metodologii analizy oraz oceny i porównań efektywności w tym sektorze usług publicznych. Sprofilowane, przeznaczone dla polityki w dziedzinie ochrony zdrowia, specjalne systemy oceny finansowania są stosowane również w innych krajach, np. w Wielkiej Brytanii i w Australii. To ostatnie i zarazem najważniejsze ogniwo systemu (na rysunku 8 znajdujące się w ostatniej kolumnie) uwidacznia najnowsze trendy rozwoju ewaluacji w dziedzinie zarządzania finansami sektora publicznego.

Według systematyzacji wybranych podejść eksperckich dokonanej przez OECD, jest to przy tym kategoria ewaluacji *ex ante*, co świadczy o funkcjonalnym domknięciu cyklu badań i ocen. Rzecz w tym, że tworzone w trakcie bieżących analiz ocen cząstkowych (także *on-going*) dane cząstkowe (pierwsze ogniwo) to wkład do ewaluacji *ex post*, w trakcie której tworzy się z kolei rekomendacje i wnioski będące podstawą dokonywania ewaluacji typu *ex ante*, tj. przeglądów wydatków. Istnienie w modelu holenderskim (o pełnym cyklu), wszystkich tych ogniw, a jednocześnie sprzężonego z poprzednimi fazami ocen m.in. ostatniego, najbardziej zaawansowanego ewolucyjnie mechanizmu analitycznego, tj. przeglądów wydatków o charakterze funkcjonalnym i strategicznym, świadczy o bardzo wysokim poziomie zaawansowania Holandii w rozwoju nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi, również w wymiarze wieloletnim, co stawia ten kraj w ścisłej czołówce międzynarodowej.

Kompleksowy przegląd wydatków z 2009 r. był podstawą prac nad budżetem oraz cięć wydatków w 2010 r. Dla każdej z 20 grup wydatków w przeglądzie wskazano przynajmniej jedną koncepcję prowadzącą do oszczędności, których łączny wymiar sięgał 20% wydatków. W celu niezakłóconego opracowania wszelkich możliwych metod osiągnięcia oszczędności rząd nie postawił wcześniej przed ekspertami żadnych ograniczeń. We wszystkich możliwych przypadkach oszacowano i przedstawiono potencjalne skutki gospodarcze i społeczne zachodzących zmian. Przegląd wydatków objął 20 obszarów polityki. Były to: 1. Energia i zmiany klimatu. 2. Środowisko. 3. Transport i gospodarka wodna. 4. Mieszkalnictwo. 5. Programy dla dzieci. 6. Efektywność edukacji. 7. Szkolnictwo wyższe. 8. Badania i rozwój. 9. Wsparcie dochodów i programy zatrud-



nienia na rzecz osób z mniejszymi kwalifikacjami, 10. Zasiłki dla bezrobotnych. 11. Lecznictwo. 12. Długookresowe programy zdrowotne. 13. Oficjalna pomoc rozwojowa. 14. Imigracja, integracja i azyl. 15. Bezpieczeństwo publiczne i terroryzm. 16. Administracja podatkowa. 17. Administracja pomocy socjalnej. 18. Administracja publiczna. 19. Zarządzanie operacyjne w instytucjach sektora publicznego. 20. Bezpieczeństwo międzynarodowe.

Każdą z 20 grup roboczych kierował aktualny lub były urzędnik wysokiej rangi zatrudniony dotychczas w dziedzinie innej niż badana. Miało to na celu zmuszenie do kreatywnego myślenia pozbawionego rutyny. Spójność działania grup roboczych zapewniali przedstawiciele Ministerstwa Spraw Ogólnych (administracji) oraz Ministerstwa Finansów. W posiedzeniach grup brali ponadto udział zapraszani eksperci zewnętrzni. Kompleksowy przegląd z 2009 r. nadzorował premier i dwóch wicepremierów, gwarantując jednocześnie dostęp do wszystkich informacji i analiz. Dla 20 obszarów polityki stworzono alternatywne scenariusze oszczędnościowe, wewnątrznie spójne, a ich wspólnym mianownikiem były oszczędności wydatków w wysokości 20%. Dla każdej wersji scenariusza określono: skutki finansowe na lata 2011–15 i w 2020 r., związłą charakterystykę działań, podstawowe skutki społeczne oraz zasady wprowadzenia zmian. Scenariusze powinny być użyteczne dla całej sceny politycznej, gdyż wykorzystywały różnorodne podejścia i rozwiązania.

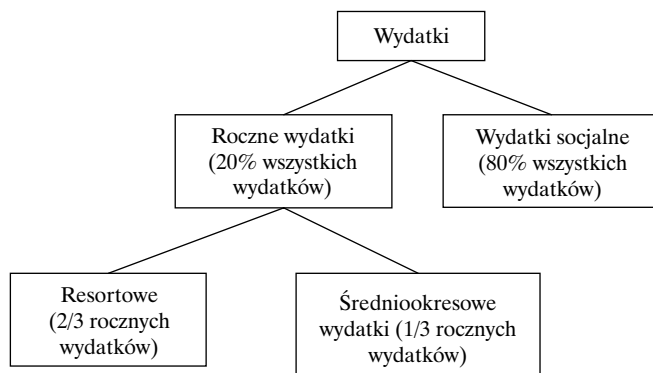
#### 5.3.4. Australia

Przez ostatnie ćwierć wieku proces budżetowy w Australii podlegał głębokim reformom i był to proces ciągły, zwieńczony wprowadzeniem w 1984 r. w „Białej Księdze” zapisów odnoszących się do reformy zarządzania środkami publicznymi wraz z harmonogramem wdrażania tego procesu. Nakreślony wtedy program naprawy finansów publicznych polegał w głównej mierze na wprowadzeniu podstawowych elementów nowego zarządzania publicznego, m.in. przez: zastosowanie średniookresowych ram wydatków publicznych (opisano je szczegółowo w rozdziale II tej monografii) oraz wprowadzenie w życie efektywniejszego sposobu określenia priorytetów rządu, a także wzmocnienie dyscypliny fiskalnej. Zgodnie ze statystyką publiczną, wydatki w Australii dzielą się na dwie podstawowe grupy: wydatki socjalne oraz pozostałe, co pokazano na rysunku 9.

Taki podział reformy systemu budżetowego przy alokacji środków publicznych w Australii, mający na celu zwiększenie nacisku na efektywność i wydajność środków publicznych, miał początek w nowelizacji budżetu, kiedy to dokonano ewaluacji dotychczasowych rozwiązań. Reformy wiązały się ze zmianami personalnymi w australijskim rządzie, a ich wprowadzenie było często przedmiotem dyskusji na szczeblu politycznym oraz opierało się na doświadczeniach innych państw, które taki proces przeszły już wcześniej. Zasygnalizowane reformy

budżetowe zapoczątkowała w 1983 r. Australijska Partia Pracy, która rządziła do 1996 r., kiedy to doszła do władzy konserwatywna koalicja liberałów i narodowców. Rządy po 1996 r. nie zaprzestały kontynuowania wcześniejszych reform zarządzania środkami publicznymi. Decyzje podejmowane w tej dziedzinie opierały się na doświadczeniach wcześniejszych rozwiązań planowania budżetowego, rozszerzono jednak ich zakres, kładąc większy nacisk na komercjalizację i wykorzystanie mechanizmów rynkowych. W tym samym okresie wprowadzano też ramy planowania w układzie zadaniowym. W 1998 r. ogłoszono Kartę Uczciwości Budżetowej w której ustanowiono obowiązek utrzymywania wysokiego poziomu przejrzystości budżetu oraz jawności wszelkich informacji związanych z planowaniem i dokonywaniem wydatków budżetowych. Zmiana partii rządzącej pod koniec 2007 r. (do władzy wróciła Australijska Partia Pracy) pociągnęła za sobą politykę zwiększenia otwartości i przejrzystości we wszystkich dziedzinach działalności państwa. W zarządzaniu środkami publicznymi wdrożono tzw. program Operation Sunlight, wzmacniający ramy średniokresowego planowania publicznego, zarządzania przez cele oraz ewaluację tego procesu.

Rysunek 9. Struktura wydatków rocznych i długookresowych w Australii



Źródło: *Budget in Australia*, „OECD Journal on Budgeting” 2008, Vol. 8, No. 2.

Średniokresowa strategia fiskalna rządu od 2007 r. obejmowała: utrzymanie nadwyżki budżetowej w średnim okresie, zachowanie na tym samym poziomie udziału dochodów podatkowych w PKB oraz poprawę rentowności australijskich rządowych papierów dłużnych. Przyjmując średniokresowe ramy fiskalne, poprzednia koalicja rządowa zamierzała utrzymać deficyt sektora finansów publicznych na takim samym poziomie w relacji do PKB jak w roku dojścia do władzy. Ponadto sformułowano wiele dodatkowych celów, w tym: utrzymanie nadwyżki budżetowej w okresie kilku lat oraz niezwiększanie ogólnego

obciążenia podatkowego w porównaniu z okresem bazowym (lata 1996–97). Między programami dwóch rządów istnieje duże podobieństwo. Z perspektywy czasu, w świetle sytuacji gospodarczej i fiskalnej Australii, nie można ich uznać za bardzo ambitne. Rząd sprawujący władzę od 2007 r., podobnie jak rząd poprzedni, próbował oddzielić informacje podawane do publicznej wiadomości od strategii fiskalnej. Członkowie wcześniejszego rządu publicznie ogłosili zobowiązanie do osiągnięcia celu średniookresowego w postaci nadwyżki budżetowej w wysokości 1% PKB, zaś rząd obejmujący władzę w 2007 r. zapewnił, że zwiększy zaangażowanie społeczeństwa w osiągnięcie nadwyżki budżetowej w wysokości 1,5% PKB w budżecie na lata 2008–09, jak również obiecał zaoszczędzić wszystkie dodatkowe dochody, które wpłynęły do budżetu w trakcie roku budżetowego.

Kartę Uczciwości Budżetowej uchwalono w 1998 r. na krótko po objęciu rządów przez koalicję liberałów i narodowców. Karta miała pomóc we wprowadzeniu przejrzystych zasad fiskalnych oraz sprawić, aby przyszłe rządy miały problem w ich „obchodzeniu”. Zapewniała też kompleksowe ramy prawne dla formułowania oraz prowadzenia polityki fiskalnej. Postanowienia Karty można podzielić na dwie grupy:

- 1) metodologię procesu ustalania celów fiskalnych rządu,
- 2) rozbudowany system monitorowania spójności działań fiskalnych rządu z ustalonymi średniookresowymi celami fiskalnymi.

Odnosząc się do pierwszej grupy, należy wskazać, że wyznaczanie celów fiskalnych jest procesem dwuetapowym i odbywa się na podstawie przygotowanych przez rząd aktów prawnych, takich jak Zasady Należytego Zarządzania Finansowego (ang. *The Principles of Sound Financial Management*) oraz ustawa budżetowa na dany rok. Podstawowe regulacje zawarte w wspomnianych Zasadach nakładają wiele obwarowań na politykę fiskalną rządu, a mianowicie:

- w celu rozważnego zarządzania ryzykiem finansowym, z uwzględnieniem panujących warunków ekonomicznych, należy dążyć do utrzymania wysokości zadłużenia publicznego na ostrożnym poziomie;
- w celu zapewnienia spójności polityki fiskalnej podejmowane działania powinny się przyczyniać do osiągnięcia odpowiednich oszczędności w sektorze publicznym, które będą uzależnione od cyklicznych wahań aktywności gospodarczej, a w uzasadnionych przypadkach będą uwzględniały ryzyko mające wpływ na gospodarkę Australii.

Ponadto w Karcie Uczciwości Budżetowej określono, że w trakcie podejmowania decyzji odzwierciedlających się w praktyce fiskalnej warto kierować się zasadami wskazującymi na:

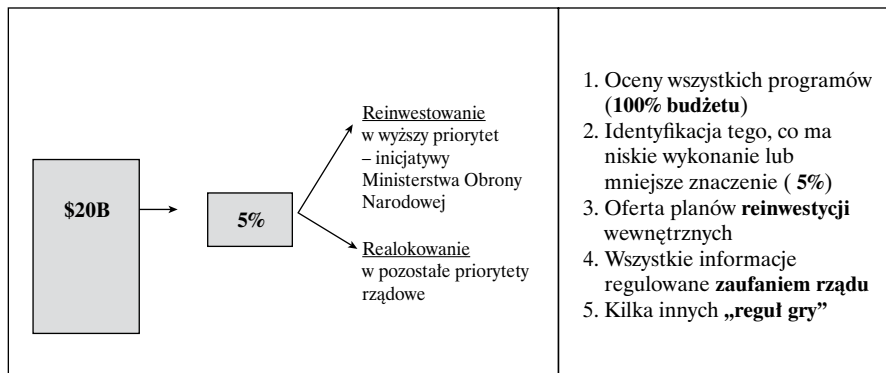
- zachowanie integralności systemu podatkowego;
- uzależnienie decyzji politycznych w większym niż dotychczas stopniu od ich skutków finansowych dla przyszłych pokoleń.

Te zasady zarządzania polityką fiskalną są wytyczną dla rządzących zawartą w rocznym komunikacie o strategii fiskalnej. Komunikat jest z kolei punktem odniesienia dla oceny efektywności polityki fiskalnej rządu. Jest on publikowany jako część corocznej ustawy budżetowej. W komunikacie o strategii fiskalnej rząd jest zobligowany m.in. do określenia:

- długookresowych celów fiskalnych;
- podstawowych środków fiskalnych, które rząd uważa za ważne i dla których zostanie ustalona i oceniona polityka fiskalna;
- w odniesieniu do roku budżetowego i trzech kolejnych lat budżetowych, celów polityki społeczno-gospodarczej oraz oczekiwanych jej rezultatów; działań podjętych w ramach polityki fiskalnej lub działań, które mają być podjęte przez rząd w celu łagodzenia wahań cyklicznych w gospodarce wraz ze wskazaniem sposobu pozyskania środków finansowych zasilających sektor publiczny;
- sposobu, w jaki cele fiskalne i określone priorytety strategiczne dotyczą zasad należytego zarządzania fiskalnego.

Najbardziej godnym uwagi aspektem takiego podejścia do ustalania celów fiskalnych jest to, że Zasady Należytego Zarządzania Finansowego są podane w sposób ogólny w przepisach; nie preferując żadnych konkretnych celów budżetowych, odnoszą się do rozsądnego poziomu i racjonalnych zasad polityki fiskalnej, stwarzając tym samym rządowi przestrzeń do podejmowania decyzji. Jednocześnie Karta Uczciwości Budżetowej pozwala rządowi na czasowe odejście od ogólnej zasady odpowiedzialnego zarządzania fiskalnego, jednak rząd musi wskazać sposób pozyskania w budżecie państwa środków na zrekompensowanie kosztów podjętych decyzji. W przypadku niezgodności skali wydatkowanych środków z zakładanymi efektami Karta nie wymaga zastosowania wobec rządzących sankcji prawnych w razie jej nieprzestrzegania. W przypadku powstania wyżej wspomnianych niezgodności działa stworzony system kontroli. Nadzór jest sprawowany za pomocą podawanego do wiadomości opinii publicznej zestawu raportów monitorujących spójność działań fiskalnych rządu z ustalonymi przez niego celami fiskalnymi. Ma to na celu zapewnienie, że „osąd opinii publicznej”, a nie tylko aspekty prawne, wystarczy do niezbędnego rozliczenia rządzących w kolejnych wyborach z zarządzania polityką fiskalną. Raporty monitorujące perspektywę ekonomiczną oraz fiskalną są publikowane w chwili ogłoszenia budżetu, w połowie roku budżetowego (i fiskalnego), a także w raporcie końcowym wydanym w trzy miesiące po zakończeniu roku budżetowego. Ponadto Karta wymaga przedwyborczej opinii gospodarczej i podatkowej, która jest przedstawiana opinii publicznej w terminie dziesięciu dni przed wyborami. Procedura ta jest wspierana dokonywanym corocznie Przeglądem Strategicznym (Strategic Review – SR), który przedstawiono na rysunku 10. Przegląd Strategiczny jest kluczowym elementem nowego systemu zarządzania wydatkami i ma na celu poprawę nadzoru planowania i wydatkowania w całym rządzie.

Rysunek 10. Co to jest przegląd strategiczny?



Wynik PS: 5% wydatków rządowych jest przekierowywane co cztery lata na identyfikację najniższych priorytetów, tj. najniższego wykonania programów popartego dowodami.

Źródło: *Expenditure Reviews: The Department of National Defence Experience, Australia/Philippines Initiative*, Warsaw, June 17, 2014.

Na rysunku 10 przedstawiono uproszczony model funkcjonowania mechanizmu australijskiego Przeglądu Strategicznego (PS). Dla zilustrowania tego mechanizmu zarządzania finansami publicznymi wybrano przykład przeglądu dotyczącego jednej z najważniejszych dziedzin polityki, tj. obrony narodowej. Przeglądy Strategiczne dotyczą jednak całokształtu wszystkich programów realizowanych przez władze federalne Australii w ramach wszystkich dziedzin polityki (dlatego nazywane są one również Wszechstronnymi Przeglądami Programów – ang. Comprehensive Review of Programs).

Na rysunku 10 ukazano dwa podstawowe mechanizmy przeglądów strategicznych: „reinwestowanie” i „realokowanie” z uwagi na fakt, że przeglądy tego typu nie są nastawione wyłącznie na uzyskiwanie oszczędności, ale ich istotnym aspektem jest ocena funkcjonalnej przydatności dotychczasowego sposobu finansowania zadań w celu realizacji strategii rządu. Przeglądy tego rodzaju diagnozują bowiem stopień spójności sposobu finansowania zadań z aktualnymi priorytetami rządu. Podobnie jak w przypadku innych dziedzin polityki, tak i dla budżetu resortu obrony zastosowano wspólny zunifikowany cel („5%”) służący poprawie jakości alokacyjnej, a tym samym poprawie struktury wydatków, aby w większym stopniu była ona ukierunkowana na realizację celów strategicznych. W pierwszej fazie ewaluacji służy temu poszukiwanie i precyzyjna identyfikacja w ogólnym budżecie każdej dziedziny polityki ekwiwalentu 5% wartości wydatków przeznaczonych na programy (poziomy) o „najniższym priorytecie” i(lub) jednocześnie najmniej wydajne, realizowane w ramach ogółu działań finansowanych z budżetu państwa.

Następnie dokonuje się analizy *ex ante* struktury w kontekście wiążących kierunków strategicznych, tj. „reinwestuje” się w ramach wewnętrznej reorganizacji struktury finansowania danej polityki rządu (tutaj na przykład w zakresie polityki obrony przez przesunięcie wygoszodarowanych w ten sposób środków na realizację innych zadań obronnych o wysokim priorytecie lub dużej efektywności). W uzasadnionych przypadkach, np. kiedy dotychczasowy poziom środków przeznaczonych na realizację kluczowych celów danej polityki jest wystarczający, tak uzyskane oszczędności służą poprawie efektywności alokacyjnej w ogólnym ujęciu całości struktury budżetu federalnego. Wspiera się za ich pomocą inne priorytetowe programy rządu ujęte w obrębie innej polityki niż ta, w ramach której je zidentyfikowano (chodzi tu o tzw. zabieg „realokacji” zaprezentowany na rys. 10).

Na rys. 10 przedstawiono informację o regułach i warunkach realizacji Przeglądu Strategicznego. W szczególności należy podkreślić regułę zaufania, na której opiera się mechanizm tego Przeglądu, co powinno się przejawiać nie tylko w jednakowo rygorystycznym przestrzeganiu obiektywności w przygotowywaniu materiałów oceny programów poszczególnych resortów, lecz także przez przygotowanie racjonalnych propozycji celów do „realokowania” środków uzyskanych w wyniku przeglądu. Zasadę tę uzupełniają inne przedstawione na rysunku 10 „reguły gry”, m.in. zasada że PS nie polegają na cięciu kosztów o charakterze horyzontalnym, nieselektywnym (tzw. *cost shaving*), a więc nie ma tu zastosowania powszechne, nieograniczone zmniejszanie wydatków w oderwaniu od ich funkcjonalnego przeznaczenia i uzyskiwanych za ich pomocą poziomów wydajności. Stąd wynika druga zasada PS, zgodnie z którą przeglądów tego typu nie należy utożsamiać z przeglądami (lub reorganizacjami) typu funkcjonalnego albo organizacyjnego (czyli bezpośrednio z reformami danego rodzaju polityki lub instytucji publicznych), gdyż w istocie jest to tylko bezpośredni przegląd działań (programów) w kontekście uzyskiwanych rezultatów i oddziaływań. Ponadto „oferowane” przez resorty oszczędności powinny mieć charakter permanentny, tak aby wyeliminowane przy zastosowaniu przeglądu nieefektywne rozwiązania nie były kontynuowane (planowane) w następnych latach (ang. *should not grow back*). Ostatnia z „reguł gry” mówi, że pewną część celu „5%” można zrealizować na podstawie samych tylko przesłanek efektywnościowych.

Podejście oparte na „zasadach” kontrastuje w dość istotny sposób z bardziej powszechnym podejściem, opartym na „regułach”, stosowanym w krajach OECD, gdzie konkretne cele budżetowe są zapisane w oficjalnych dokumentach. Australia zdecydowała się na podejście oparte na „zasadach” głównie z powodu postrzeganej sztywności wydatków publicznych oraz trudności w przewidywaniu wszystkich przyszłych wydarzeń, co występuje właśnie w podejściu opartym na „regułach”. Nigdy bowiem reguła fiskalna nie jest silniejszym hamulcem niż zaangażowanie polityczne. Rząd Australii wybrał podejście pozwalające

na elastyczność polityki w mniemaniu, że opierając się na wysokim stopniu przejrzystości, może dyscyplinować swoje działania.

Kilka lat wcześniej podobne podejście, oparte na ustawie o odpowiedzialności fiskalnej, przyjęła Nowa Zelandia, a w Australii urzędnicy uważali doświadczenia unormowane w prawnych przepisach fiskalnych Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych również za rozczarowujące i łatwo podlegające manipulacji. Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić skuteczność australijskiego podejścia opartego na „zasadach”. W okresie, kiedy wprowadzano ten sposób podejścia, najbardziej korzystny stan otoczenia gospodarczego umożliwiał jednocześnie zmniejszenie podatków, zwiększenie wydatków i zmniejszenie zadłużenia. Utrzymanie wydatków w ryzach w dobrych czasach jest zapewne największym wyzwaniem dla każdego systemu budżetowania. Czy podejście oparte na „zasadach” jest najlepszym instytucjonalnie mechanizmem służącym osiągnięciu tego celu? Jest to pytanie otwarte, na które można odpowiedzieć po zapoznaniu się z raportami dotyczącymi wydatków Australii od 2000 r. do chwili obecnej. Jedno jest pewne: większy nacisk na ustalenie limitów wydatków pomaga rządowi pokonać uporczywe wymagania ich zwiększania, a najlepszym tego przykładem może być kilka przykładów pozytywnych doświadczeń dotyczących stosowania w krajach OECD reguł fiskalnych opartych na limitach wydatków.

### 5.3.5. Polska

Współczesne doświadczenia z rozwijaniem metod zarządzania w sektorze publicznym wskazują na konieczność uwzględnienia oczekiwań obywateli, profesjonalistów i mediów na otrzymanie merytorycznych i dobrych jakościowo informacji odnośnie do wyników polityki i programów finansowanych ze środków publicznych. Uzupełnienie pojęcia rozliczalności o poszerzoną analizę pozwala lepiej oceniać dbałość rządzących o interes społeczny i przyczynia się do wzrostu zaufania społecznego<sup>30</sup>. Szeroko rozumiana rozliczalność niewątpliwie jest warunkiem wykazywania przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności za ich działania. Jest to zobowiązanie do informowania o działalności publicznej i objaśniania jej. Kwestia rozliczalności władz publicznych stała się przedmiotem debaty publicznej, toczonej przez ekspertów, dziennikarzy, liderów opinii publicznej i polityków. W debacie tej pojawiały się tezy o konieczności kontrolowania efektywności władz publicznych i odpowiedzialności urzędników, postulaty przejrzystości działań władz publicznych oraz koncepcje mierzenia efektów rządzenia<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Zob. K. Kearns, *Accountability in Seamless: Economy*, w: G. Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London 2003, s. 583.

<sup>31</sup> Zob. R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, w: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 52.

Głównym instrumentem umożliwiającym poszerzenie zakresu rozliczalności i egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych w dziedzinie wydatków publicznych jest ewaluacja dotycząca przeglądów wydatków. W literaturze przedmiotu podkreśla się trzy sprawy. Po pierwsze, zwraca się uwagę na analityczny i systematyczny charakter procesu przeglądu wydatków – stosowanie podejścia naukowego popartego danymi oraz przestrzeganie rygoru badawczego właściwego naukom społecznym. Po drugie, zaznacza się, że ewaluacja polega na badaniu jakości danego programu, jego wartości w kategoriach zarówno społecznych, jak i ekonomicznych. Po trzecie, badania oparte na ewaluacji obejmują ocenę procesów – działania programów oraz ich rezultatów<sup>32</sup>.

Na gruncie polskiego prawa kwestia rozliczalności znajduje rozstrzygnięcia w odpowiednich zapisach Ustawy o finansach publicznych, formułujących zasady audytu i kontroli zarządczej, a także obowiązki sporządzania sprawozdań z wykonania wydatków w ramach budżetu państwa, budżetu środków europejskich, planów finansowych innych podmiotów sektora finansów publicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakres tak zarysowanej rozliczalności jest szerszy niż ukazane w drugim podrozdziale tego rozdziału wąskie rozumienie tego pojęcia, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli zarządczej. Kontrola ta, oprócz kwestii finansowych, obejmuje także procesy zarządzania danym podmiotem sektora publicznego, w tym system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Istniejący system tej kontroli ma jednak ograniczenia wiążące się z koncentrowaniem uwagi na istniejących przepisach prawa, procedurach i rocznym horyzoncie planów. Z punktu widzenia szerokiego pojęcia rozliczalności najważniejszy mankament kontroli zarządczej wynika z wewnętrznego charakteru działań kontrolnych, z których informacje i wnioski nie muszą (i zapewne nie powinny) być szeroko rozpowszechniane.

Z początkiem 2015 r. w Polsce nadal nie funkcjonuje zdefiniowane narzędzie przeglądu wydatków, choć są podejmowane działania organizacyjne i regulacyjne mające na celu wprowadzenie tego rodzaju narzędzia do systemu finansów publicznych. Podstawą trwających prac są doświadczenia wynikające z pilotażowego projektu przeglądu wydatków dla jednej ze sfer życia państwa, przeprowadzonego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Finansów w 2012 r. Brak jednoznacznych zapisów i procesów odnoszących się do narzędzia, jakim jest przegląd wydatków, nie oznacza, że nie ma żadnego narzędzia służącego do badania efektywności wydatków.

W Polsce bowiem, zgodnie z ustalonymi ogólnymi zasadami dotyczącymi wydatków publicznych, wydatki te powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, przy założeniu uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakła-

---

<sup>32</sup> Zob. K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: B. Pietras-Goc (red.), *op. cit.*, s. 10.



dów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu przyjętych celów. Ponadto w regulacjach prawnych ustanowiono także obowiązujące w toku wykonywania budżetu państwa zasady gospodarki finansowej, zgodnie z którymi dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Uzupełnieniem tych zasad jest ocena wprowadzonych w latach 2012–13 regulacji<sup>33</sup>, dotycząca efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych przeznaczonych przez ministra finansów oraz dysponenta środków publicznych na realizację poszczególnych zadań państwa zdefiniowanych w układzie zadaniowym. Oceny tej należy dokonywać na podstawie informacji gromadzonych w systemie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, z wykorzystaniem wyników prowadzonych przez dysponenta środków publicznych badań w zakresie realizowanych przez niego zadań publicznych.

Oceny efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym należy dokonywać co najmniej raz na dwa lata dla odrębnego zadania i dwa razy do roku dla niższych szczebli klasyfikacji zadaniowej. Cele oceny powinny być następujące:

- analiza gromadzonych przez dysponenta informacji dotyczących efektywności, w tym zwłaszcza osiągniętych wartości mierników i stwierdzonych od nich odchyień, tj. takich, które stworzyły lub mogą stwarzać istotne zagrożenia dla ich wykonania;
- diagnoza sposobu wydatkowania środków publicznych, w tym zidentyfikowanie przyczyn według odchyień, a także czynników i rodzajów ryzyka mających wpływ na realizację zadań, podzadań i działań;
- zidentyfikowanie obszarów (zadań), w których możliwa jest poprawa efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych oraz wykonywania zadań publicznych w ramach poszczególnych zadań, podzadań i działań;
- sformułowanie rekomendacji odnoszących się do instrumentów umożliwiających osiągnięcie poprawy efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych oraz jakości planowania budżetowego przez dysponenta<sup>34</sup>.

W przypadku oceny dokonywanej na podstawie sprawozdania półrocznego (ocena bieżąca) analiza powinna obejmować również stopień zaawansowania realizacji celów i założonych wartości mierników wraz z oceną możliwości ich pełnego osiągnięcia w danym roku budżetowym. Ponadto należy zauważyć, że na własne potrzeby dysponent środków publicznych może również zwiększyć

<sup>33</sup> Art. 174-175 ust. 1 pkt. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.

<sup>34</sup> [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [1.09.2013].

szczegółowość procesu oceny, m.in. włączając dodatkowe poziomy analizy, jakie wykorzystuje na potrzeby systemu zarządzania instytucją.

Ocena, do której zostały prawnie zobligowane jednostki wydatkujące środki publiczne, jest dokonywana w odniesieniu do:

- efektywności rozumianej jako relacja między nakładami na realizację zadań poniesionymi przez dysponenta środków publicznych a osiągniętymi efektami;
- skuteczności rozumianej jako stopień osiągnięcia założonych celów, tj. planowanych wartości mierników zdefiniowanych dla danego celu;
- wpływu, jaki na realizację danego zadania wywarły czynniki niezależne od dysponenta, których nie można było zidentyfikować na etapie planowania budżetowego.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, dysponent może wprowadzić dodatkowe, uszczegółowiające kryteria oceny (np. odnoszące się do trwałości, użyteczności, trafności podejmowanych decyzji).

Mimo braku odwoływania się wprost do kwestii przeglądów wydatków obecnie sporządza się raport z oceny realizowanych zadań, obejmujący w szczególności omówienie:

- wyników działań podjętych w związku z poprzednią oceną; wyników oceny z uwzględnieniem zidentyfikowanych obszarów (zadań budżetowych), w których było lub jest konieczne podjęcie działań korygujących lub naprawczych albo innych działań na rzecz zwiększenia efektywności i skuteczności wraz ze wskazaniem przyczyn oraz inicjatyw podjętych w tym zakresie;
- wniosków odnoszących się do jakości, jaką ma planowanie budżetowe sporządzane przez dysponenta w układzie zadaniowym.

Należy także zauważyć, że w związku z art. 174 pkt. 2 Ustawy o finansach publicznych minister finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym na podstawie informacji z cząstkowych ocen dokonywanych przez poszczególnych dysponentów i własny urząd.

Przedstawione wyżej ogólne założenia przeglądu efektywności realizowanych zadań są ogólnymi, systemowymi ramami procesów kontroli i nadzoru nad skutecznością oraz efektywnością wydatkowania środków publicznych. W tych ramach należy wyróżnić trzy funkcjonalnie powiązane ze sobą procesy oceny, nadzoru i kontroli. Przy tym odrębność procesu oceny ma walor przede wszystkim teoretyczny, pozwala bowiem uporządkować aparat pojęciowy oraz prawidłowo zdefiniować zakres, cele, kryteria, etapy oraz metodologię, które znacznie się różnią się od działań podejmowanych w ramach kontroli lub nadzoru nastawionych na realizację wniosków i rekomendacji sformułowanych w toku oceny. Wyodrębnienie procesu oceny pozwala również na jednoznaczne wskazanie założeń, które znajduje odzwierciedlenie w przyjętych przez wielu dysponentów praktykach. Ocena niejednokrotnie wymaga opracowania i zastosowania specjalnych narzędzi oraz dążenia do synergii informacyjnej wynikającej

z integracji informacji pochodzących z systemu sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym oraz wyników badań ewaluacyjnych i analiz przeprowadzanych przez oceniającego, a także danych gromadzonych w odrębnych systemach (np. statystyki publicznej). Natomiast kontrola i nadzór mogą się odbywać w ramach mechanizmów już istniejących w sektorze finansów publicznym (lub szerzej – sektorze publicznym) lub w konkretnych jednostkach tego sektora (w tym w jednostkach organizacyjnych).

Uwzględniając powyższe założenia, za decydujący należy uznać sposób organizacji procesu oceny, który – jak wynika z analizy opracowań przekazanych przez dysponentów – jest z reguły odbiciem sposobu organizacji procesu budżetowego w układzie zadaniowym. W wielu przypadkach dysponenti błędnie utożsamiają ocenę, nadzór i kontrolę z poszczególnymi etapami procesu budżetowego w układzie zadaniowym, a zwłaszcza ze sprawozdawczością budżetową w układzie zadaniowym. Przy tym jednocześnie nie doceniają możliwości, jakie daje zintegrowane podejście do procesów i systemów zarządczych już na etapie planowania (na poziomie makro planowania strategicznego, planowania działalności, planowania budżetowego, na poziomie mikro zaś planowania działalności jednostki i sporządzania planu finansowego w układzie zadaniowym).

Rozwiązania przyjęte na potrzeby planowania zazwyczaj determinują przebieg i możliwości zintegrowanego podejścia do zarządzania z wykorzystaniem budżetu zadaniowego na kolejnych etapach. Podobnie ewentualne słabości rozwiązań stosowanych w procesie budżetowym w układzie zadaniowym, zwłaszcza związane z koordynacją, a wynikające z niewystarczającego zaangażowania komórek merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań, jak również charakterystyczne dla tradycyjnego budżetowania rozdzielenie zadań w planowaniu i sprawozdawczości, znajdują odbicie w ocenie, a następnie w zakresie nadzoru i kontroli (dotyczących zarówno komórek organizacyjnych na poziomie dysponenta, jak i za pośrednictwem tych komórek jednostek podległych i nadzorowanych). Dla zapewnienia efektywności i skuteczności budżetu zadaniowego (rozumianego nie tylko jako sam proces planowania, wykonania i sprawozdawczości, ale jako system zarządzania, w którym istotną rolę odgrywa również ocena, a wraz z nią nadzór i kontrola – w ujęciu zarówno rocznym, jak i wieloletnim) zasadnicze znaczenie ma właściwe zdefiniowanie procesu oceny (zwłaszcza jego celów w kontekście typów oceny, zakresu, odpowiedzialności, funkcjonalnego podziału zadań w jego ramach między komórkami organizacyjnymi itp.) oraz zasad wykonywania kontroli i nadzoru (choćby przez odesłanie do odrębnych przepisów) w wewnętrznych aktach prawnych. Aby ocena była spójna z rozwiązaniami systemowymi przyjętymi przez dysponenta na potrzeby organizacji procesu budżetowego w układzie zadaniowym oraz zintegrowana z innymi systemami zarządzania, w dokumentach opisujących proces przeglądu wydatków należy w szczególności sprecyzować:

- rodzaje i zakres zastosowania oceny; wydaje się to konieczne ze względu na często niewystarczający nacisk na wykonywanie oceny typu *ex post*, która powinna mieć charakter następczy w stosunku do sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym; rodzaje i zakres oceny powinny pozostawać w relacji do poziomu agregacji budżetu zadaniowego, dysponenta (jednostki, komórki organizacyjnej) oraz do okresu;
- odpowiedzialność za realizację procesu oceny w ramach budżetu zadaniowego określoną analogicznie jak to powinno być w przypadku budżetu zadaniowego, tj. przy uwzględnieniu kryterium specjalizacji i funkcjonalnego podziału właściwości między poszczególne ogniwa i części systemu: finansową i sprawnościową, a także między planowanie, monitorowanie, sprawozdawczość, ocenę, kontrolę i nadzór;
- zakres wykorzystania badań i ocen dokonywanych w odniesieniu do danego zadania publicznego jako dodatkowych źródeł informacji wspierających proces oceny;
- narzędzia oceny (zwłaszcza jeśli w założeniach dysponenta mają mieć konkretnie ustalone przeznaczenie) lub zasady ich doboru, w tym doboru dodatkowych kryteriów na potrzeby konkretnej oceny;
- formę zakończenia procesu oceny, w tym zwłaszcza obowiązek opracowania dokumentu zawierającego następujące części: diagnostyczną, analityczną oraz wnioskową, obejmującą oprócz wniosków również propozycje działań naprawczych, usprawniających lub alternatywnych sposobów realizacji danego zadania publicznego, które znajdowałyby odbicie w przyjętej przez dysponenta logice budżetu zadaniowego;
- odniesienie do instrumentów kontroli i nadzoru lub ich określenie, w tym w szczególności monitorowania skuteczności zastosowania rekomendacji sformułowanych w toku oceny.

Rozwiązaniem optymalnym jest poprzedzenie regulacji wewnętrznej przeglądem mechanizmów mogących wspierać proces budżetowy w układzie zadaniowym lub podlegać integracji z nim (w tym w szczególności z oceną, kontrolą i nadzorem) w sposób dostosowany do specyfiki organizacyjnej i przedmiotu działalności dysponenta<sup>35</sup>.

Powyższe spostrzeżenia i wnioski powinny znaleźć odzwierciedlenie w przygotowywanych przez ministra finansów zasadach dokonywania przeglądów wydatków, które powinny być tworzone na podstawie dobrych praktyk funkcjonujących obecnie u poszczególnych dysponentów. Powinny również znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych w związku ze stosowaniem interwencji w założonym kierunku.

<sup>35</sup> [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [2.10.2013].

Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego została wyodrębniona w ramach Strategii Sprawne Państwo 2020 oraz w planie jej realizacji na kolejną perspektywę finansową UE (2014–20). W ramach zaplanowanych w tej Strategii kroków, w oparciu o system budżetu zadaniowego oraz w powiązaniu z oceną efektywności i skuteczności w ramach budżetu zadaniowego, przewiduje się wypracowanie metodologii i instrumentarium przeglądów wydatków<sup>36</sup>.

Problemy oceny, kontroli i nadzoru należy również uwzględnić w ramach przewidzianej oceny wpływu funkcjonowania budżetu zadaniowego na finanse publiczne.

Mimo że w wielu przypadkach dokonano, za pomocą aktów i dokumentów wewnętrznych, formalizacji sporządzania budżetu zadaniowego, stopień formalizacji oraz wyodrębnienia procesów oceny, kontroli i nadzoru obecnie wydaje się niewystarczający. Dotyczy to zarówno ujęcia ilościowego (nie wszyscy dysponenti usankcjonowali kwestie oceny, kontroli i nadzoru w przepisach wewnętrznych), jak i jakościowego (nie ma np. wystarczającego zrozumienia istotności oceny, którą często utożsamia się wyłącznie ze sprawozdawczością budżetową w układzie zadaniowym oraz ewentualnie wymiennie z analizą odchyleń, nie znajdując bezpośredniego przełożenia na podjęcie działań zaradczych lub korygujących w ramach procesów kontroli i nadzoru). Jednocześnie procesy te często są utożsamiane wyłącznie z obszarem budżetu zadaniowego, niewystarczający jest więc zakres wykorzystania ich na potrzeby oceny wyników badań i analiz poszczególnych zadań publicznych, a także zakres ich integracji z innymi systemami zarządzania (np. wskazania, za pośrednictwem jakich systemów będą sprawowane nadzór i kontrola).

W optymalnym przypadku nadzór i kontrola powinny być sformalizowane i usankcjonowane w postaci zarządzenia organu będącego dysponentem środków publicznych (ministra, wojewody itd.), w sposób umożliwiający jednoczesne wyodrębnienie procesu oceny i integrację wyników analiz i ewaluacji prowadzonych w ramach poszczególnych zadań realizowanych przez dysponenta. Przepisy wewnętrzne powinny również jednoznacznie wskazywać specyficzny charakter procesów oceny efektywności i jednocześnie określać zakres integracji z innymi systemami zarządzania (np. pod względem instrumentów wykonawczych). Regulację wewnętrzną powinien poprzedzać m.in. przegląd mechanizmów mogących wspierać procesy oceny, kontroli i nadzoru w ramach budżetu zadaniowego lub podlegać integracji z nimi w sposób dostosowany do specyfiki organizacyjnej i przedmiotu działalności dysponenta. Przepisy te powinny również jednoznacznie określać kwestie odpowiedzialności oraz funkcjonalnego podziału zadań w poszczególnych ogniwach systemu. Formalizację zagadnień

<sup>36</sup> [www.maic.gov.pl](http://www.maic.gov.pl) [10.09.2014].

oceny, kontroli i nadzoru, w postaci organizacji procesu przeglądu wydatków, powinna poprzedzać analiza stopnia sformalizowania całokształtu procesów odnoszących się do budżetu zadaniowego (zbadanie, czy stopień ten jest czy nie jest wystarczający).

## 5.4. Wnioski

Dążąc do wprowadzenia w życie nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi, należałoby zapewnić, aby proces formułowania celów dla polityki gospodarczej postępował w ścisłym zespoleniu z projekcją finansowej strony wdrażania danej polityki, przy czym należałoby go podzielić na dwa ściśle współoddziałujące i spójne etapy programowania średniookresowego oraz planowania zadaniowego mającego solidne podstawy operacyjne, a także analogicznego do rocznego cyklu budżetowego – zgodnego z kierunkami, treściami i wymiarem finansowym ustalonym na poziomach strategicznych.

Wydaje się, że optymalnym narzędziem, spełniającym wszystkie wymienione wyżej kryteria, jest instytucja przeglądów wydatków, które to przeglądy stały się w ostatnim czasie przedmiotem systematycznych oraz intensywnych badań metodologicznych i działań popularyzatorskich, szczególnie prowadzonych przez Sekretariat OECD<sup>37</sup>.

Samo OECD w swoim obszernym raporcie z 2011 r., dotyczącym praktyk stosowanych w krajach zrzeszonych w tej organizacji, definiuje przeglądy wydatków jako szczególnego rodzaju średniookresową ewaluację *ex ante*, polegającą na wykorzystaniu wyników ewaluacji *ex post* (a zatem m.in. informacji dotyczących efektywności wynikających z mierników zastosowanych przez budżetowanie zadaniowe). Przeglądy te stosuje się w dwóch celach w zależności od ukształtowania ich funkcjonalności: od ustalenia strategicznych priorytetów wydatków (przeglądy o charakterze strategicznym – *strategic spending reviews*, przeznaczone do wygoszparowania „przestrzeni fiskalnej dla programów o wysokim priorytecie”) do przeglądów funkcjonalnych (*functional spending reviews*) mających na celu identyfikację możliwości cięć wydatków na potrzeby procesu budżetowego w całym podsektorze rządowym, a docelowo redukcję deficytu budżetowego (w tym ostatnim przypadku analizy ewaluacyjne wnikają szczegółowo z pakietów konsolidacyjnych) i sposobu jej realizacji, tak aby zmniejszyć nierównowagę fiskalną. Istnieją również przeglądy wydatków mające charakter zarówno stra-

---

<sup>37</sup> Typology and implementation of spending reviews – discussion (OECD GOV/PGC/SBO(2011)9 – 27-Oct-2011), Working Party of Senior Budget Officials OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results 7th Conference Centre, Paris 9-10 November 2011.

tegiczny, jak i funkcjonalny, czego przykładem jest *Comprehensive Spending Review* opracowywany w Wielkiej Brytanii<sup>38</sup>.

Ponadto zgodnie z metodologią OECD przeglądy wydatków mają wymienione niżej charakterystyczne cechy odróżniające je od innych rodzajów ewaluacji *ex ante* w sektorze publicznym<sup>39</sup>.

- W przeglądach wydatków bada się nie tylko efektywność lub skuteczność danej interwencji publicznej w odniesieniu do aktualnych poziomów alokacji (tj. środków przeznaczonych na realizację danej interwencji publicznej), ale również analizuje się ewentualne konsekwencje alternatywnych sposobów finansowania zadań i ich potencjalny wpływ na planowane wielkości rezultatów oraz produktów tych zadań (pomocne jest tu instrumentarium ewaluacji *ex ante*, w szczególności formułowanie tzw. pytań ewaluacyjnych). Funkcjonalność taka jest szczególnie użyteczna w dążeniach do poprawy tzw. efektywności alokacyjnej – mającej na celu „poprawę satysfakcji społecznej poprzez odpowiednią zmianę kierunków przeznaczenia nakładu i w rezultacie zmianę struktury dostaw poszczególnych dóbr publicznych”<sup>40</sup>. Jest to rodzaj ewaluacji *ex ante*, wobec czego dodatkowym kryterium badania (analizy) jest istotność (stopień ważności zadań w stosunku do problemów i potrzeb, których zaspokojeniu lub rozwiązaniu mają służyć) oraz spójność (stopień wewnętrznej spójności zadania z innymi zadaniami o zbliżonym charakterze lub zakresie oraz niekolidowanie z tymi zadaniami)<sup>41</sup>.
- Rozstrzygnięcia dotyczą programowania wydatków w perspektywie wieloletniej, zatem przeglądy te często sporządzane są periodycznie i na dany okres (np. raz na cztery lata). Przy tym mogą być aktualizowane, a w ramach tego systemu mogą ewentualnie też obowiązywać dwa różne typy takich dokumentów o różnym przeznaczeniu.
- Odpowiedzialność za procedurę przeglądu wydatków spoczywa zarówno na ministrze finansów, jak i na kancelarii lub innym urzędzie obsługującym prezesa Rady Ministrów (są to niemal zawsze podmioty wiodące, co jest

---

<sup>38</sup> Spending Review Framework, HM. Treasury, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm78/7872/7872.pdf>; HM Treasury, Spending Review 2010 <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2010>.

<sup>39</sup> Typology and implementation of spending reviews – discussion paper (OECD GOV/PGC/SBO(2011)9 – 27-Oct-2011) Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results 7th Annual Meeting Conference Centre, Paris 9-10 November 2011.

<sup>40</sup> K. Marczewski, *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, ed. cit., s. 135.

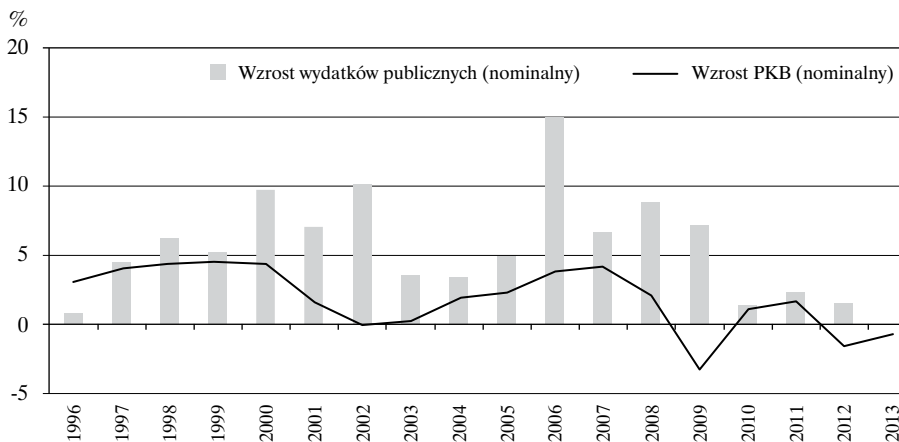
<sup>41</sup> Evaluating EU Activities. A practical guide for the Commission services, Office for Official Publications of the European Communities, July 2004, s. 39.

przejawem zaostrzenia dyscypliny fiskalnej, tzw. budżetowania *top-down*)<sup>42</sup>, przy merytorycznym wsparciu „z dołu”, od resortów lub agencji opracowujących wstępne przeglądy wydatków będące materiałem przygotowawczym do przeglądu ogólnego.

- Wyniki przeglądów wydatków powinny być konsekwentnie uwzględniane podczas planowania budżetów rocznych (w rezultacie wyniki takich przeglądów przynoszą bowiem znaczne oszczędności – np. w Irlandii 7,8 mld euro, w Holandii 36 mld euro)<sup>43</sup>.
- Ważną rolę w tych ewaluacjach odgrywają specjalne komitety lub inne ciała o charakterze doradczym.

Przeglądy wydatków są utożsamiane nie tylko ze skutecznością i efektywnością, ale również z decyzywnością i odpowiedzialnością. Pod tymi względami najdłuższe doświadczenie w wykorzystaniu przeglądów wydatków wśród krajów Unii Europejskiej ma – jak wcześniej już zaznaczono – Holandia, co potwierdzają dalsze argumenty.

Wykres 17. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Holandii w latach 1996–2013 (w ujęciu nominalnym)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

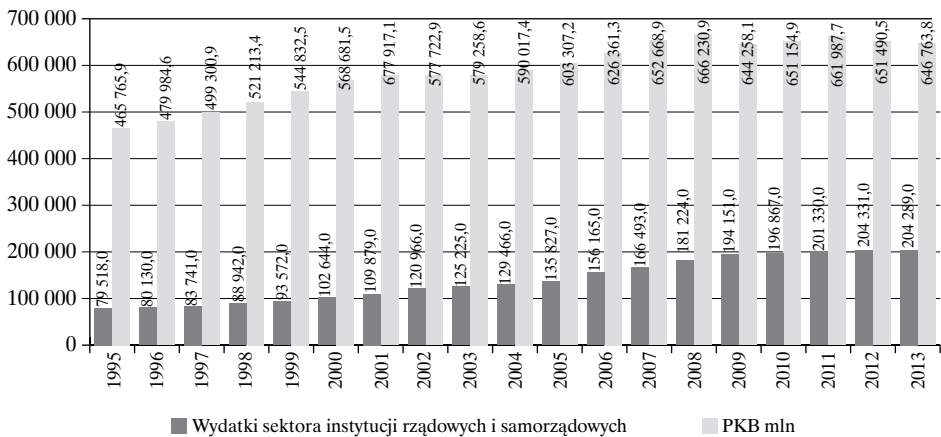
<sup>42</sup> W polskim Programie Konwergencji (aktualizacja w kwietniu 2013), na s. 42 zawarta została deklaracja: „W celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej kontynuowane będzie wzmocnienie krajowych ram fiskalnych, polegające na zwiększeniu roli podejścia *top-down* w planowaniu budżetowym, poprawie bieżącego monitorowania sytuacji finansowej oraz sprawozdawczości”.

<sup>43</sup> Zob. M. Robinson, Spending Reviews(GOV/PGC/SBO(2013)6) 28 maj 2013 r., – Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party of Senior Budget Officials 3<sup>th</sup> Conference Centre, Paris, 3-4 June 2013.



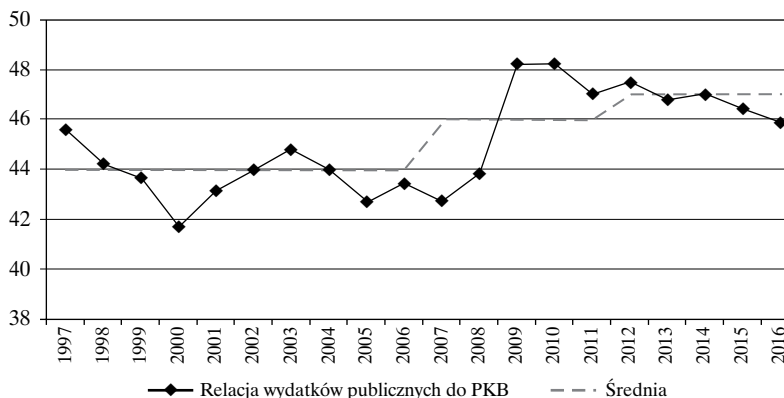
W analizowanym 18-letnim okresie największy wzrost wydatków publicznych w Holandii, sięgający około 15% w porównaniu z rokiem poprzednim, odnotowano w 2006 r. Natomiast największy wzrost PKB w ujęciu nominalnym odnotowano w latach 1997–2000; wyniósł on średnio około 4,2%.

Wykres 18. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Holandii (w mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wykres 19. Relacja wydatków publicznych do PKB w Holandii

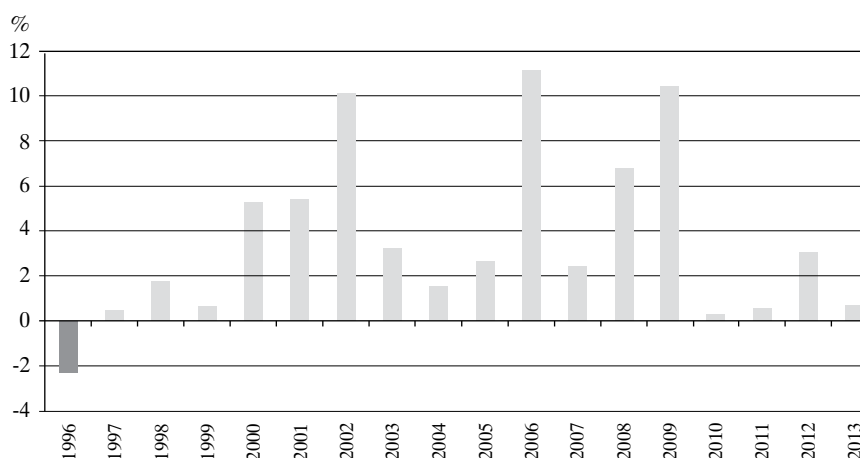


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Jak widać na wykresie 18, w wybranych 19 latach badanego okresu wydatki nominalne wzrosły ponad dwukrotnie, z około 79,5 mld euro do 204,3 mld euro. Należy zauważyć, że wzrost tych wydatków podążał za nominalnym wzrostem PKB przedstawionym na tym samym wykresie. Absolutne rozmiary wydatków publicznych wzrastały prawie przez cały okres.

Wartość relacji wydatków publicznych do PKB w okresie wysokiego tempa wzrostu zmieniała się dynamicznie (wykres 19). W 2010 r. wyniosła 48,3%, a minimalna jej wysokość wyniosła 41,7% w 2000 r. Wartości średnie relacji, obliczone odpowiednio dla okresów 1997–2001, 2002–06, 2007–11 i 2012–16, wykazują stabilność relacji w pierwszym i drugim okresie na poziomie około 44%, w trzecim na poziomie 46% i w czwartym na poziomie około 47%.

Wykres 20. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Holandii (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i OECD.

Wykres 20 przedstawia (dla danych rocznych) występowanie w Holandii prawidłowości sformułowanej w prawie Wagnera w ujęciu relatywnym. Na podstawie danych z powyższego wykresu oraz wcześniej podanych informacji można stwierdzić, że w przypadku Holandii w badanym okresie prawo Wagnera w ujęciu relatywnym nie ma zastosowania. Na 18 analizowanych lat odwrotną zależność między tempem wzrostu wydatków publicznych a PKB można zaobserwować w 1996 r.

## Podsumowanie

Państwo odgrywa bardzo istotną rolę w kreowaniu procesów społeczno-gospodarczych na danym terytorium. W długim okresie kryterium sukcesu gospodarczego każdego kraju jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw oraz stały wzrost dobrobytu obywateli. W przypadku Polski cel ten jest ściśle określony jako dążenie do osiągnięcia realnej konwergencji z krajami wysoko rozwiniętymi, co jest możliwe tylko przez zapewnienie szybkiego wzrostu gospodarczego.

Uczonych zajmujących się badaniem procesów ekonomicznych i roli państwa zasadniczo można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy zaliczyć można Smitha i Friedmana, głoszących poglądy o stosunkowo niewielkim udziale państwa w gospodarce. Druga grupa natomiast, której najwybitniejszymi przedstawicielami byli Keynes i Wagner, wskazywała na bardzo duże znaczenie, jakie ma państwo w procesach społeczno-gospodarczych, dokonując redystrybucji zasobów publicznych. Zakres ingerencji oraz instrumenty, jakimi posługuje się państwo w tym celu, są różne w zależności od panującego w nim ustroju politycznego. Największy jest udział państwa w życiu społeczno-gospodarczym w gospodarce centralnie planowanej. Udział ten stopniowo maleje na rzecz wolnego rynku w gospodarce mieszanej oraz jest mocno ograniczony lub zupełnie nie istnieje w gospodarce rynkowej. W ramach realizowanych przez państwo funkcji: alokacyjnej, redystrybucyjnej i stabilizacyjnej ma ono do dyspozycji szereg narzędzi służących redystrybucji środków publicznych, takich jak dochody, przychody, wydatki, rozchody, oraz instytucji zajmujących się tymi kwestiami na szczeblu centralnym i lokalnym.

Zarówno badania naukowe, jak i wiele przykładów z historii gospodarczej wskazują, że osiągnięcie i utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego nie jest możliwe bez funkcjonalnego i efektywnego systemu finansów publicznych. Zagadnienia związane z finansami publicznymi poddawane są zazwyczaj analizie z punktu widzenia:

- prawa oraz skali uczestnictwa państwa w procesach alokacji czynników wytwórczych oraz redystrybucji dochodów;

- rodzaju i optymalnego poziomu wydatków dokonywanych przez państwo w związku z realizowanymi zadaniami;
- procesów pozyskiwania środków do budżetu, czyli tzw. ogólnej teorii opodatkowania, badającej podstawy prawne i zasady poboru podatków, technikę opodatkowania, skutki makroekonomiczne systemu podatkowego ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na deficyt budżetowy i dług publiczny oraz szczegółowej teorii podatków, teorii pozytywnej, opisującej praktykę rozwiązań podatkowych
- zakresu decyzji podejmowanych przez państwo – czy państwo maksymalizuje funkcje dobrobytu ogólnospołecznego, czy dąży do maksymalizacji własnych korzyści instytucjonalnych.

W monografii tej omawiane są problemy powiązane ze wszystkimi wyżej wymienionymi zagadnieniami oraz instrumenty, jakie powinny być wykorzystywane w zarządzaniu publicznym, aby państwo mogło w jak najlepszy sposób wywiązywać się z powierzonych mu zadań.

W polityce fiskalnej niezbędne są działania wielostronne. Rozbieżność kierunków działań i ich celów jest przyczyną głównych trudności w skutecznym zarządzaniu publicznym. Z jednej strony, potrzebna jest rozbudowa bazy poboru podatków oraz poprawa ściągальności podatków i innych dochodów Skarbu Państwa, z drugiej zaś weryfikacja wydatków finansowanych ze środków publicznych z punktu widzenia ich celowości i efektywności, a także skali. Wciąż aktualna pozostaje kwestia dopuszczalnej wielkości możliwego do sfinansowania deficytu i długu publicznego. Zarządzanie długiem publicznym jest przy tym odrębnym zagadnieniem o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania całokształtu systemu i polityki finansów publicznych.

Istotną kwestią jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie o optymalny dla rozwoju gospodarki poziom fiskalizmu. Badania empiryczne potwierdzają istnienie negatywnego wpływu nadmiernego poziomu fiskalizmu na możliwości wzrostu gospodarczego. Analizy takie, prowadzone w latach 80. w oparciu o doświadczenia krajów OECD, wskazują na ujemny związek między udziałem sektora publicznego w PKB a długookresowym tempem wzrostu gospodarczego. Badanie przeprowadzone przez Roberta Barro (1989) wykazało m.in., że wzrost udziału sektora finansów publicznych w PKB o 1 punkt procentowy oznacza zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego o 0,12 punktu procentowego rocznie. Potwierdza to istnienie ważnych przesłanek dla unikania wysokiego poziomu fiskalizmu. Zwiększanie podatków może prowadzić do obniżenia poziomu inwestycji prywatnych w związku z ograniczeniem środków własnych podmiotów gospodarczych, co powoduje negatywne konsekwencje dla potencjału wzrostu gospodarczego. Podobnie niekorzystnie wpływa na rynek pracy, zwiększając koszty pracy. Prowadzić to też może do sytuacji, w której część aktywności gospodarczej efektywnego sektora prywatnego będzie przejmowana

przez sektor publiczny, co odbije się również negatywnie na wzroście gospodarczym. Nadmierny wzrost fiskalizmu prowadzi do łącznego spadku dochodów podatkowych w związku z osłabieniem faktycznej aktywności gospodarczej oraz do przenoszenia działalności do szarej strefy. Potwierdza to istnienie ważnych przesłanek dla unikania wysokiego poziomu fiskalizmu i wskazuje na potrzebę ustalania takiego poziomu stawek podatkowych, którego przekroczenie może pociągać za sobą wspomniane wyżej konsekwencje.

Za politykę fiskalną, jedną z najważniejszych prerogatyw władzy wykonawczej, odpowiada instytucja będąca ważnym resortem rządowym. Praktyka życia gospodarczego drugiej połowy XX wieku oraz początku XXI wieku wskazuje na istnienie w polityce fiskalnej długookresowych niedomagań, których głównym objawem są nadmierne deficyty i dług publiczny, nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Sposobem na przezwycięzenie tych problemów i poprawę jakości polityki fiskalnej jest uzupełnienie odpowiedzialnych za nią organów rządowych o niezależne instytucje fiskalne.

Dostosowanie fiskalne (redukcja deficytu finansów publicznych) musi być połączone z wykorzystaniem narzędzi zarządzania środkami publicznymi, tak aby cały ten proces nie odbił się negatywnie na tempie wzrostu gospodarczego i skali dostarczania ważnych dla wzrostu gospodarczego dóbr publicznych.

Metodą poprawy efektywności sektora publicznego staje się w wielu krajach świata zastosowanie nowoczesnych zasad zarządzania publicznego (prowadzących do optymalizacji struktury wydatków publicznych) oraz usprawnienie organizacyjne instytucji działających w sektorze publicznym.

Zmiany struktury wydatków publicznych powinny odzwierciedlać proces odchodzenia od bezpośredniego zaangażowania się państwa w procesy gospodarcze, co charakteryzowało okres zmian społeczno-gospodarczych, do ograniczania się państwa do budowy instytucji warunkujących sprawne funkcjonowanie systemu rynkowego (wymiar sprawiedliwości, system skarbowy, regulacje systemu finansowego, ochrona konkurencji i konsumentów itd.) oraz finansowania, o ile będzie to racjonalne i bardziej efektywne, dóbr i usług (infrastruktura techniczna, edukacja, ochrona zdrowia), które nie mogłyby być dostarczone przez system rynkowy.

Konieczne wydaje się powiązanie wzrostu wydatków z wynikami, tzn. wraz ze wzrostem puli środków na dany cel należałoby określić, jakie są wymagane efekty i jak będą mierzone, a także zasadne wydaje się wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego.

Nowe instrumenty planowania wieloletniego w ramach sektora finansów publicznych dają szansę na poprawę racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, pozwalają też na powiązanie planów finansowych z dokumentami o charakterze strategicznym. Poprawia to również stopień koordynacji dokumentów krajowych z systemem planowania w ramach Unii Europejskiej.

Przegląd stosowanych reguł fiskalnych w wybranych krajach i porównanie z polskimi rozwiązaniami legislacyjnymi w tej dziedzinie wskazuje na znaczną dalekowzroczność i dojrzałość naszych reguł.

Racjonalnym i kompleksowym rozwiązaniem jest wprowadzenie metodyki przeglądów wydatków, planowania wieloletniego, niezależnych instytucji fiskalnych oraz zmian organizacyjnych. Przeprowadzona w monografii analiza doświadczeń wybranych krajów pozwala na stwierdzenie, że racjonalizacji i zmianie struktury wydatków towarzyszy wykorzystanie nowoczesnych metod zarządzania finansami publicznymi. Procesy te zależne są również od racjonalnego wykorzystania i respektowania legislacyjnych ograniczeń długu i deficytu sektora finansów publicznych.

Wprowadzanie nowych instrumentów zarządzania środkami publicznymi łączy się z zachodzącymi w instytucjach zarządzających środkami publicznymi zmianami organizacyjnymi, mającymi na celu racjonalizację zachodzących tam procesów. Z tego punktu widzenia istotny jest problem skali wykonywania funkcji redystrybucyjnej z wykorzystaniem jednostek budżetowych i pozabudżetowych. Najważniejsza różnica pomiędzy klasyczną, budżetową, a szczególnie, pozabudżetową, formą gospodarowania środkami publicznymi tkwi w respektowaniu zasad budżetowych. Tworzenie różnego rodzaju jednostek gospodarowania środkami publicznymi oznacza odejście od klasycznych reguł, w których zawiera się istota instytucji budżetu. Narusza to przede wszystkim zasady powszechności i jedności materialnej, nierzadko także formalnej. Zróżnicowane i wyspecjalizowane jednostki sektora finansów publicznych znajdują wspólny mianownik za pośrednictwem instytucji budżetu. Budżet jest mechanizmem uniwersalnym, gromadzącym dochody z różnych źródeł i umożliwiającym wydatkowanie uzyskanych zasobów na różne cele, bez względu na charakter i rodzaj źródeł dochodów.

Rozwój prac analitycznych i zmiany organizacyjne na szczeblu centralnym umożliwią wprowadzenie w przyszłości w Polsce metodyki przeglądów wydatków. Stosownie do wyników badań prowadzonych przez OECD, kontynuowanie rozwoju systemu mierników realizacji zadań budżetowych nie tylko jest bardzo użyteczne, ale wręcz determinuje faktyczną możliwość identyfikacji możliwości uzyskiwania oszczędności w ramach przeglądów wydatków. Dotyczy to w szczególności mierników efektywności programów (m.in. programów, które mogą być potencjalnie przedłużane). Pierwszorzędną rangę ma zatem intensyfikacja działań na rzecz rozwoju i poprawy jakości informacji dotyczących efektywności, gdyż w sposób zasadniczy wzmacnia ona bazę informacyjną przeglądów wydatków.

# Bibliografia

## Pozycje książkowe

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Bauman Z., *Globalizacja*, PIW, Warszawa 1998.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2003.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Burda M., Wyplosz C., *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 1995.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wyd. IV, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Chojna-Duch E., Litwińczuk H. (red.), *Prawo finansowe*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.
- Ćwikliński H. (red.), *Polityka gospodarcza*, wyd. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M.S., *Independent fiscal agencies*, "Journal of Economic Surveys" 2009, vol. 23, no. 1.
- Dembiński P., *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992.
- Fedorowicz Z., *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Grabińska B., *Planowanie budżetowe wybranych krajów – teoria i praktyka*, w: S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
- Grodyński T., *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1932.
- Huston W., Giddens A. (red.), *Global Capitalism*, The New Press, New York 2000.
- Kearns K., *Accountability in Seamless Economy*, w: Peters G., Pierre J. (red.), *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London 2003.
- Kołodko G.W., *Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2001.
- Kołodko G.W., *Polska z globalizacją w tle. Instytucjonalne i polityczne aspekty rozwoju gospodarczego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2007.
- Kołodko G.W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Komorowski J., *Budżet zadaniowy jako narzędzie racjonalizacji gospodarki budżetowej*, w: Albiński P. (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Marczewski K., *Budżet zadaniowy a cele polityki gospodarczej w Polsce*, w: Albiński P. (red.), *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Milewski R. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Mielcarz A., „Strategiczne aspekty zastosowania budżetu zadaniowego w polityce gospodarczej państwa ze szczególnym uwzględnieniem MSP”, praca podyplomowa, SGH.
- Moździerz A., *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 12, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York 1959.
- Olejniczak K., Ferry M., *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Orłowski W., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARN, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Owsiak S., *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pareto V., *Lettero a Maffeo Pantaleoni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 1962.
- Penc J., *Leksykon Biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997.
- Podstawka M. (red.), *Finanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Postuła M., *Rola ewaluacji w budżetowaniu zadaniowym*, w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARN, Warszawa 2009.
- Postuła M., *Racjonalizacja wydatków publicznych a podstawowe funkcje państwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2012.
- Raczko A., *Budżet państwa – pożądane kierunki*, w: Postuła M., Perczyński P. (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Samuelson A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, wyd. 2, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sobiech R., *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, w: Pietras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Stahl Z., *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencji konstytucyjnych*, Towarzystwo Naukowe, Lwów 1934.
- Staniszki J., *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.



- Stankiewicz J., *Geneza i ewolucja instytucji budżetu*, w: Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1998.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Szymański W., *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Difin, Warszawa 2004.
- Szymański W., *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Tinbergen J., *Wprowadzenie do ekonometrii*, PWN, Warszawa 1957.
- Winiarski B. (red.), *Polityka ekonomiczna*, wyd. II, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 1994.
- Wojtyła A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Znak, Instytut Nauk Politycznych PAN, Kraków 2004.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne, teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2005.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

### Dokumenty

- Analiza sporządzona w Departamencie Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów RP.
- Bos F., Teulings C., *CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing*, "CBP Document" 2010, No. 218, Hague.
- Budget Australia*, "OECD Journal on Budgeting" 2008, Vol. 8, No. 2.
- Bundesministerium der Finanzen, *Abschlussbericht der Projektgruppe Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR) Projektlaufzeit: 1. November 2010 bis 14. Oktober 2013*.
- Council of the EU, Press Release, 3227th Council meeting, *Economic and Financial Affairs*, Brussels, March 5, 2013.
- Das System der öffentlichen Haushalte*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2008.
- Debets R., *Performance Budgeting in the Netherlands*, "OECD Journal on Budgeting" 2007, Vol. 7, No.
- Deutsche Bundesbank, *The debt brake in Germany – key aspects and implementation*, "Monthly Report", October 2011, Frankfurt 2011.
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin 2013.
- Expenditure Reviews: The Department of National Defence Experience*, Australia/Philippines Initiative, Warsaw, June 17, 2014.
- Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances*, Fiscal Affairs Department, IMF, December 2009; Appendix 1 – Fiscal rules around the world 2008 (dane według stanu na 2008 r.).
- Fiscal Sustainability, OECD 2014.
- How to organise successful Spending reviews? Netherlands Experience*, Warsaw, June 17–18, 2014, Poland.
- Marneffe W., van Aarle B., van der Wielen W., Vereeck L., *The impact of fiscal rules on public finances in the euro area*, [http://www.academia.edu/3381834/The\\_Impact\\_of\\_Fiscal\\_Rules\\_on\\_Public\\_Finances\\_Theory\\_and\\_Empirical\\_Evidence\\_for\\_the\\_Euro\\_Area](http://www.academia.edu/3381834/The_Impact_of_Fiscal_Rules_on_Public_Finances_Theory_and_Empirical_Evidence_for_the_Euro_Area), December 2013.

- OECD, *Medium-Term expenditure frameworks* (Q.25–30).
- OECD, GOV/PGC/SBO(2013)4/DRAFT Working Party of Senior Budget Officials, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Strengthening Budget Institutions in OECD Countries Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey. Draft, Paris 2013.
- OECD, Working Party of Senior Budget Officials, *Budget Review Germany*, GOV/PGC/SBO(2014)1, Paris 2014.
- Perlakowski A., Zubik M., *Budżet państwa i prawo budżetowe (ujęcie prawno-historyczne)*, Raport nr 182, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2000.
- Plany przyjęte przez Radę Ministrów: WFPF na lata 2010–2013 (4 sierpnia 2010 r.), WFPF na lata 2011–2014 (5 kwietnia 2011 r.), WFPF na lata 2012–2015 (8 maja 2012 r.), WFPF na lata 2013–2016 (30 kwietnia 2013 r.).
- Robinson M., *Spending Reviews*, OECD, GOV/PGC/SBO(2013)6, Paris 2013.
- Spending Review Framework*, HM Treasury, London, June 2010.
- Spending Review: Objectives, Design & Processes*, Ministerstwo Finansów/World Bank Seminar, Warsaw, June 2014.
- Thematic Review on the Quality of Public Expenditure. Preparing and Implementing Spending Reviews*, DG ECFIN, Brussels 2014.
- Typology and Implementation of Spending Review*, OECD Discussion Paper, Paris 2011.

### **Normy prawne**

- Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform: art. 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.11.2011 r., L 306/41.
- Federal Ministry of Finance, Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law, Berlin 2013.
- Fiscal Responsibility Act, 1994.
- Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2015 und den Finanzplan 2014 bis 2018, Berlin, 02.06.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 23.11.2011 r., L 306/12.
- The Charter of Budget Honesty Act, 1998, No. 22.
- The fiscal responsibility and budget management act*, 2003, No. 39.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. z 2012 r. poz. 1456.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/01 z 30.03.2010.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 18/92 z dnia 20 listopada 1993 r.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego k.p. 6/09 z dnia 20 stycznia 2010 r.

**Netografia**

- Bundesministerium der Finanzen, *Integrierter Produktrahmen (IPR)*, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Standards\\_fuer\\_Haushalte/integrierter-produktrahmen.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Standards_fuer_Haushalte/integrierter-produktrahmen.html)]
- Cuts, Consolidations, and Savings – The Budget for Fiscal Year 2015, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/ccs.pdf>
- Dane Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>
- Dane Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)
- Dane Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, [www.maic.gov.pl](http://www.maic.gov.pl)
- Dane Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)
- Dane Ministerstwa Finansów Niemiec, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/05/2014-05-08-pm-steuerschaetzung.html>
- Dane OECD, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Dane OECD, [www.oecd.sbo.org](http://www.oecd.sbo.org)
- Dane The Centre for Independent Studies, <http://www.cis.org.au/images/stories/target30/t30.06.pdf>
- Gołębiowski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Niezależna Instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/66243AA2247B7D87C1257B3B003045BF/\\$file/Analiza\\_BAS\\_2012\\_91.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/66243AA2247B7D87C1257B3B003045BF/$file/Analiza_BAS_2012_91.pdf)
- Marcel M., *Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession*, <http://www.oecd.org/eco/public-finance/budgetingforfiscalspace.pdf>
- Mill J. S., [www.econlib.org](http://www.econlib.org)
- Moździerz A., *Przesłanki powołania rady fiskalnej w Polsce*, <http://www.krakow.pte.pl/pliki/zn-pte-nr-12/zn-12mozdierz.pdf>
- OECD International Database of Budget Practices and Procedures, [www.oecd.org/gov/budget/database](http://www.oecd.org/gov/budget/database)
- Projekt ustawy o Radzie Fiskalnej wraz z autopoprawką (druk sejmowy nr 611), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)
- Roczny cykl koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm)
- Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher\\_Beirat/Satzung/satzung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Satzung/satzung.html)
- Shick S., *Budgeting for fiscal space*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf>
- Summary tables – The Budget for Fiscal Year 2015, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2015/assets/tables.pdf>

## Spis rysunków

Rysunek 1. Funkcje państwa w krajach wysoko rozwiniętych .....	23
Rysunek 2. Funkcje państwa według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhausa .....	25
Rysunek 3. Ekonomiczne funkcje państwa .....	29
Rysunek 4. Zalety i wady podatków pośrednich oraz bezpośrednich .....	37
Rysunek 5. Główne negatywne cechy procesu wydatkowania środków publicznych .....	40
Rysunek 6. Podział reguł fiskalnych oraz ich wzajemne współzależności ...	91
Rysunek 7. Przegląd wydatków w procesie zarządzania priorytetami państwa .....	159
Rysunek 8. System oceny w Holandii .....	173
Rysunek 9. Struktura wydatków rocznych i długookresowych w Australii .....	177
Rysunek 10. Co to jest przegląd strategiczny? .....	180

## Spis tabel

Tabela 1. Wyliczenia maksymalnego dopuszczalnego przyrostu zadłużenia netto .....	99
--	----

## Spis wykresów

Wykres 1. Podstawy prawne planowania średniookresowego .....	56
Wykres 2. System wieloletniego zarządzania wydatkami publicznymi w Irlandii.....	67
Wykres 3. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Australii w latach 1996–2013 .....	82
Wykres 4. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Australii .....	83
Wykres 5. Relacja wydatków publicznych do PKB w Australii .....	83
Wykres 6. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Australii .....	84
Wykres 7. Podstawa prawna reguł fiskalnych .....	95
Wykres 8. Wydatki publiczne i PKB w Niemczech .....	119
Wykres 9. Dynamika PKB oraz wydatków publicznych w latach 1996–2016 w Niemczech .....	119
Wykres 10. Relacja wydatków publicznych do PKB w Niemczech .....	120
Wykres 11. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Niemczech .....	121
Wykres 12. Różnica między dynamiką PKB a dynamiką wydatków w poszczególnych podsektorach instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech .....	121
Wykres 13. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Irlandii w latach 1996–2013 .....	146
Wykres 14. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Irlandii .....	147
Wykres 15. Relacja wydatków publicznych do PKB w Irlandii .....	148
Wykres 16. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Irlandii .....	148
Wykres 17. Podstawowe agregaty makroekonomiczne w Holandii w latach 1996–2013 .....	191
Wykres 18. Nominalny PKB i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Holandii .....	192
Wykres 19. Relacja wydatków publicznych do PKB w Holandii .....	192
Wykres 20. Różnica między wzrostem wydatków publicznych a wzrostem PKB w Holandii .....	193



**Dr hab. Marta Postuła** – Kierownik Pracowni Zarządzania Finansami Przedsiębiorstw na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, profesor Akademii Leona Koźmińskiego, członek zespołu badawczego TIGER.

Ukończyła z wyróżnieniem studia magisterskie o specjalizacji „organizacja i zarządzanie” z ekonomią jako przedmiotem wiodącym. Od 1999 r. związana z sektorem administracji publicznej, zajmując kierownicze stanowiska. Do podstawowego zakresu jej doświadczeń zawodowych należy funkcjonowanie systemu finansów publicznych w Polsce i na świecie, procesy budżetowe oraz efektywność wydatków publicznych.

W 2007 r. Marta Postuła obroniła w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie rozprawę doktorską „Zarządzanie finansami publicznymi w Polsce w warunkach transformacji

i integracji gospodarczej”, przygotowaną pod kierunkiem prof. Grzegorza W. Kołodko. W 2013 r. uzyskała tytuł doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w dyscyplinie finansów.

Autorka i współredaktorka publikacji książkowych z dziedziny finansów publicznych oraz ponad 70 innych publikacji naukowych. Uczestniczyła w licznych krajowych i zagranicznych konferencjach i seminariach naukowych. Była przedstawicielem Polski w grupie ds. jakości finansów publicznych przy Komisji Europejskiej. Bierze także udział w pracach grupy roboczej Senior Budget Officials przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Książka Marty Postuły stanowi ważne i użyteczne uzupełnienie podręczników z dziedziny finansów publicznych, dostępnych na polskim rynku wydawniczym. Doświadczenie zawodowe Autorki (oprócz pracy naukowej, także praca w Ministerstwie Finansów) pozwoliło na nieszablonową konstrukcję tej publikacji. W dużej mierze zawiera ona sporo informacji o wieloletnich studiach i analizach poświęconych lepszemu zarządzaniu sektorem publicznym, jak i omówienie zagadnień prawno-proceduralnych, związanych nie tylko z jego funkcjonowaniem w krajach Unii Europejskiej. Stąd duża przydatność tej pracy zarówno dla ekonomistów, jak i prawników, ale także dla urzędników, polityków oraz pracowników naukowych, którzy poszukując trafniejszych metod zarządzania środkami publicznymi, mogą czerpać inspiracje z opisanych w niej rozwiązań.

*Z recenzji wydawniczej Prof. dr hab. Hanny Kuzińskiej*