

Zofia Szpringer*

Zasady zarządzania finansami publicznymi i ich znaczenie dla Polski

Management of public finances and its implications for Poland: The article introduces the most important principles and recommendations related to the management of public finances generated in particular by the International Monetary Fund (IMF) and Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD), as well as assesses the fulfilment of these criteria by the Polish government. The author also discusses budgetary frameworks applicable in the EU in order to identify to what extent they could or should be useful for Poland.

Słowa kluczowe: *finanse publiczne, kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej MFW, rekomendacje dotyczące zarządzania budżetowego OECD, ramy budżetowe UE*

Keywords: *public finances, IMF Fiscal Transparency Code, OECD Recommendation of the Council on Budgetary Governance, EU budgetary frameworks*

* Doktor nauk ekonomicznych, kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa BAS; e-mail: zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

Wstęp

Celem artykułu jest ocena wypełniania przez Polskę najważniejszych zasad i rekomendacji związanych z zarządzaniem finansami publicznymi wypracowanych w szczególności przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), jak również ram budżetowych obowiązujących w Unii Europejskiej.

W pierwszej części artykułu przedstawione będą zasady wynikające z kodeksu dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej, opracowane przez MFW, wraz z ich oceną, następnie skomentowane zostaną niektóre kwestie związane z rekomendacjami OECD dotyczącymi zarządzania budżetowego, ponieważ w wielu aspektach dobre praktyki

wypracowane przez MFW i rekomendacje OECD są zbieżne. W ostatniej części uwaga będzie poświęcona zarządzaniu budżetowemu w UE, które powiązane jest ściśle z zarządzaniem gospodarczym, a także zagadnieniom dotyczącym ram budżetowych Unii Europejskiej. Treść tych ram, podobnie jak rekomendacji OECD, została przedstawiona w aneksie z uwagi na ich objętość i potrzebę zachowania czytelności tekstu.

Informacje zawarte w aneksie są nie tylko ważnym punktem odniesienia w analizie dokonywanej w artykule, ale mają też walor informacyjny, ponieważ mogą one posłużyć czytelnikom do wyrobienia sobie własnych poglądów na temat istotności wypracowanych rekomendacji.

Zasady wypracowane przez MFW

Międzynarodowy Fundusz Walutowy opracował kodeks dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej (*Fiscal Transparency Code*). Kodeks ten podlega co pewien czas rewizji z uwagi na zmieniającą się rzeczywistość oraz potrzebę uwzględnienia doświadczeń państw związanych z tą instytucją¹. Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej wraz z oceną tej przejrzystości² są najważniejszymi elementami działań MFW służących wzmocnieniu nadzoru budżetowego, polityki i odpowiedzialności państw.

¹ [Http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf](http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf) [dostęp: 5 maja 2016 r.].

Warto dodać, że OECD wypracowała też najlepsze praktyki dla zapewnienia przejrzystości budżetowej. Tym dokumentem nie zajmujemy się, bowiem od 2015 r. najlepsze praktyki dla zapewnienia przejrzystości budżetowej zostały zawarte i zaktualizowane w „Rekomendacji w sprawie zarządzania budżetowego”, która zapewnia wszechstronny, zintegrowany zestaw wytycznych w zakresie kształtowania budżetu oraz powiązań z innymi aspektami dobrego zarządzania publicznego. Dokument ten będzie przedmiotem analizy w kolejnym punkcie artykułu.

Rewizji podlega także PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). Program PEFA został założony w 2001 r. jako partnerstwo wielu darczyńców (siedem agencji darczyńców i międzynarodowych instytucji finansowych, m.in. takich jak Komisja Europejska, MFW, Grupa Banku Światowego). Jego celem jest ocena stanu wydatków publicznych państwa, systemu zamówień publicznych i odpowiedzialności finansowej oraz przedstawianie praktycznej sekwencji reform i działań w zakresie budowania potencjału. Jak wynika z informacji statystycznych zamieszczonych na portalu PEFA, Polska, podobnie jak wiele państw UE nie poddawała się ocenie w ramach tego programu, <http://www.pefa.org/en/content/resources>.

² Ocena przejrzystości polityki fiskalnej (*Fiscal Transparency Evaluations – FTEs*) to diagnoza MFW mająca dostarczyć państwom:

- kompleksowej oceny dotyczącej przejrzystości ich praktyk fiskalnych wobec zróżnicowanych standardów określonych w kodeksie,

Przez przejrzystość polityki fiskalnej – mającą kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania fiskalnego i odpowiedzialności – rozumie się kompleksowość, jasność, wiarygodność, aktualność i znaczenie raportowania publicznego odnośnie do przeszłości, terażniejszości i przyszłości stanu finansów publicznych. Pomaga ona zapewnić, że rządy znają dokładny obraz swoich finansów przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, w tym kosztów i korzyści zmian politycznych i potencjalnych zagrożeń dla finansów publicznych. Zapewnia ona również informacje władzom ustawodawczym, rynkom i obywatelom potrzebne dla utrzymywania odpowiedzialnych rządów.

Kodeks przejrzystości polityki fiskalnej, będąc międzynarodowym standardem dla ujawniania informacji dotyczących finansów publicznych, zawiera zestaw zasad skonstruowanych wokół czterech filarów dotyczących sprawozdawczości budżetowej, prognozowania i opracowywania budżetu, analizy ryzyka fiskalnego oraz zarządzania źródłami dochodów/przychodów (zob. tabelę 1). Dla każdej z zasad dokonuje się rozróżnienia między praktykami określanymi jako podstawowe, dobre i zaawansowane po to, aby uzmysłowić państwowi, jaki rodzaj praktyk u nich występuje oraz jakie ewentualnie kroki powinny być podjęte, by osiągnąć najwyższe standardy. Warto też podkreślić, iż trzy pierwsze filary mają umożliwić właściwe zarządzanie rządom, czyli są podstawą filaru czwartego, będącego jeszcze przedmiotem konsultacji publicznych³.

W niniejszym artykule skoncentrujemy się wyłącznie na praktykach określanych jako zaawansowane, które występują w trzech pierwszych filarach, ponieważ teoretycznie winny one najlepiej sprzyjać zarządzaniu środkami publicznymi, po czym dokonamy ogólnej oceny sytuacji w Polsce.

W przypadku pierwszego filaru dotyczącego raportowania i sprawozdawczości budżetowej wskazuje się na zakres sprawozdań (w odniesieniu do instytucji, zasobów, przepływów i preferencji podatkowych – *tax*

-
- wnikliwej analizy skali i źródeł ich wrażliwości fiskalnych na podstawie przyjętych wskaźników przejrzystości polityki fiskalnej,
 - opisu wizualnego (np. w postaci map) ich mocnych stron dotyczących przejrzystości polityki fiskalnej i priorytetów reform,
 - sekwencji planu działania w celu uzyskania przejrzystości polityki fiskalnej i określenia priorytetów reform.

Ocena przejrzystości polityki fiskalnej jest przeprowadzana na wniosek zainteresowanego kraju. Wiele takich ocen zostało już dokonanych przez MFW i dotyczyły one m.in. Boliwii, Finlandii, Rumunii, Peru, Portugalii, Rumunii i Rosji.

³ <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

Tabela 1. Filary kodeksu fiskalnej przejrzystości

I. Raportowanie fiskalne/ sprawozdawczość budżetowa	II. Prognozowanie fiskalne & budżetowanie	III. Analiza ryzyka fiskalnego & zarządzanie	IV. Zarządzanie źródłami dochodów/ przychodów
1.1. Zakres	2.1. Kompleksowość	3.1. Analiza ryzyka & ujawnianie	4.1. Własność, zawieranie umów & reżim fiskalny
1.2. Częstotliwość i terminy	2.2. Uporządkowanie	3.2. Zarządzanie ryzykiem	4.2. Raportowanie fiskalne
1.3. Jakość	2.3. Ukierunkowanie polityki	3.3. Koordynacja fiskalna	4.3. Prognozowanie fiskalne & budżetowanie
1.4. Integralność	2.4. Wiarygodność		4.4. Analiza ryzyka fiskalnego & zarządzanie
Filar I prezentuje statystyki fiskalne i rachunki, które powinny zawierać stosowne, kompleksowe, terminowe i wiarygodne informacje na temat sytuacji finansowej rządu i jego efektywności.			
Filar II powinien zapewnić jasne określenie celów budżetowych rządu i zamiarów politycznych, wraz z kompleksowymi, aktualnymi i wiarygodnymi prognozami rozwoju finansów publicznych.			
Analizy dokonywane w filarze III powinny zapewniać, by zagrożenia dla finansów publicznych były ujawniane, analizowane i zarządzane oraz by decyzje w sektorze publicznym były skutecznie koordynowane.			
Filar IV powinien zapewniać przejrzyste ramy dla własności, umów, opodatkowania i wykorzystywania zasobów naturalnych.			

Źródło: IMF Policy Paper Update on the Fiscal Transparency Initiative, IMF, August 7, 2014, s. 4, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf> [dostęp: 14 maja 2016 r.].

*expenditures*⁴), na częstotliwość i terminy ich sporządzania, na jakość tych sprawozdań (której wyznacznikiem jest stosowanie określonej klasyfikacji, zachowanie spójności wewnętrznej oraz odzwierciedlanie zmian historycznych), a także na rzetelność sprawozdań (którą ma zapewnić integralność statystyczna, zewnętrzny audyt oraz porównywalność danych).

Zgodnie z praktykami określonymi jako zaawansowane sprawozdania budżetowe powinny:

- a) konsolidować wszystkie podmioty sektora publicznego i informować o każdym podsektorze zgodnie z międzynarodowymi standardami,

⁴ Czyli ulg, zniżek lub zwolnień od „normalnego” podatku. Ponieważ cele polityki rządu można osiągnąć alternatywnie także przez dotację lub inne bezpośrednie nakłady, *tax expenditures* są niekiedy uważane za równoznaczne z wydatkami budżetowymi.

- b) obejmować wszystkie finansowe i niefinansowe aktywa i zobowiązania oraz wartość netto,
- c) obejmować przepływy środków pieniężnych i przychody oraz wydatki w ujęciu memoriałowym, finansowanie, a także inne przepływy finansowe,
- d) uwzględniać *tax expenditures*, przy czym informacja o szacowanej utracie dochodów z tego tytułu winna być publikowana co najmniej raz w roku wg sektora bądź obszaru polityki, a także przeprowadzana powinna być kontrola dotycząca celów budżetowych w zakresie rozmiarów tych preferencji,
- e) być publikowane co miesiąc, a ostateczne roczne sprawozdanie, które podlega audytowi, w ciągu 6 miesięcy od zakończenia roku budżetowego,
- f) zawierać w uzasadnionych przypadkach klasyfikację administracyjną, gospodarczą (ekonomiczną), funkcjonalną oraz dotyczącą programów zgodnie z międzynarodowymi standardami,
- g) przedstawiać saldo budżetowe i finansowanie, wyemitowany dług i zadłużenie lub finansowanie i zmiany długu,
- h) zawierać informacje o głównych korektach historycznych statystyk fiskalnych wraz z wyjaśnieniem dla każdej głównej korekty oraz tabelę pomostową między starymi i nowymi szeregami czasowymi,
- i) zachowywać integralność statystyczną, co oznacza, że statystyki budżetowe powinny być opracowywane przez profesjonalną niezależną instytucję i rozpowszechniane zgodnie z międzynarodowymi standardami,
- j) podlegać niezależnemu audytowi (niezależny najwyższy organ kontroli powinien publikować sprawozdanie z kontroli zgodnie ze standardami międzynarodowymi, które stwierdza, czy sprawozdanie finansowe rządu przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej),
- k) zapewniać porównywalność danych (prognozy budżetowe, budżety i sprawozdania budżetowe powinny być przedstawiane w porównywalnym układzie, a wszelkie odchylenia wyjaśnione; porównywalność danych dotyczyć powinna prognozy budżetowej / budżetu i wyniku; ponadto wynik powinien być zgodny zarówno ze statystyką budżetową, jak i rachunkami końcowymi).

Jeśli chodzi o ten filar, to można wskazać, że w Polsce w większości przypadków stosowane są praktyki określone jako zaawansowane, bowiem sprawozdanie z wykonania budżetu państwa jest przedstawiane Sejmowi

w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, zaś comiesięczne syntetyczne informacje o realizacji budżetu są prezentowane na stronach Ministerstwa Finansów i są one ogólnie dostępne. Sprawozdanie roczne podlega niezależnemu audytowi Naczelnej Izby Kontroli (NIK). Sprawozdanie jest sporządzane zgodnie z obowiązującymi klasyfikacjami i zawiera najważniejsze informacje o głównych korektach historycznych statystyk fiskalnych wraz z wyjaśnieniami, a także jest integralnie statystycznie i zapewnia porównywalność najważniejszych danych.

Sprawozdanie przedstawia w omówieniu informację w ujęciu skonsolidowanym odnośnie do dochodów, wydatków i salda sektora finansów publicznych oraz wg podsektorów (rządowego, samorządowego, ubezpieczeń społecznych). Jednakże z uwagi na ogrom jednostek sektora nie może zawierać informacji o każdej z jednostek z osobna, bowiem byłoby zupełnie nieczytelne. Wiele informacji jest prezentowanych wraz ze sprawozdaniem (np. ogólna informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego) lub w innych terminach (np. sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia – NFZ).

Sprawozdanie nie przedstawia informacji obejmującej wszystkie aktywa (mienie) jednostek sektora finansów publicznych (być może z uwagi na brak realnej potrzeby i wysoki koszt pozyskiwania takich informacji), jednak zawiera informacje o potrzebach pożyczkowych netto budżetu państwa i ich finansowaniu, o przychodach i rozchodach budżetu państwa, o państwowym długu publicznym, poręczeniach i gwarancjach oraz należnościach Skarbu Państwa.

Sprawozdanie z uwagi na to, że prezentowane jest w ujęciu kasowym (np. w zakresie państwowych jednostek budżetowych), a tylko w niektórych aspektach w ujęciu memoriałowym (np. w odniesieniu do agencji i funduszy) nie może w sposób czytelny ujmować wszystkich przepływów środków pieniężnych i przychodów oraz wydatków w ujęciu memoriałowym, a także innych przepływów finansowych. Niemniej NIK przedstawia informacje o przepływach środków wewnątrz sektora finansów publicznych⁵. Sprawozdanie nie ujmuje też informacji odnośnie do *tax expenditures*, aczkolwiek wiele informacji o preferencjach, ulgach i zwolnieniach podatkowych publikowanych jest na stronach internetowych Ministerstwa Finansów i jest przedmiotem badań naukowych⁶.

⁵ Zob. *Analiza wykonania budżetu państwa I założeń polityki pieniężnej w 2014 r.*, NIK, Warszawa 2015, s. 236–246.

⁶ Zob. http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_3_44.pdf [dostęp: 5 maja 2016 r.]; http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2014_03_02.pdf [dostęp: 5 maja 2016 r.].

Warto też dodać, że w przypadkach, w których jest mowa o standardach międzynarodowych, należy mieć na uwadze, iż mnogość tych standardów i ich zmienność może powodować, że nie wszystkie wymogi w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej mogą być spełnione, np. odnośnie do porównywalności danych. Dodatkową kwestią, którą warto podkreślić, jest to, że kodeks przejrzystości polityki fiskalnej w niektórych płaszczyznach odzwierciedla historyczne i ustrojowe doświadczenia zróżnicowanych państw, a to oznacza, że nie wszystkie praktyki – nawet te najlepsze – w jednakowym stopniu są z powodzeniem stosowane w każdym z państw (przykładem może być problematyka *tax expenditures* czy tworzenie niezależnej instytucji statystycznej, skoro np. w Polsce dotychczasowa instytucja – Główny Urząd Statystyczny – GUS, będąca w istocie instytucją rządową, charakteryzuje się wysokim profesjonalizmem⁷). Ponadto, wydaje się, że konstrukcja standardów MFW w pewnym stopniu odzwierciedla potrzeby tej instytucji, która udzielając pożyczek różnym państwom, chce mieć pewność, że pożyczki te zostaną spłacone, a pewność tę można uzyskać przez dokładne poznanie nie tylko finansów, ale także aktywów tych państw. Odzwierciedla ona także oczekiwania instytucji ratingowych, którym, dzięki tym standardom, łatwiej jest dokonywać oceny wiarygodności kredytowej danego kraju.

W drugim filarze dotyczącym prognozowania fiskalnego i budżetowania zwraca się uwagę: na kompleksowość prognoz budżetowych i budżetów (wyrażającą się m.in. jednością budżetu, średnioterminowymi ramami budżetowymi, planami inwestycyjnymi), na porządek prawny (tj. istnienie stosownych ram prawnych związanych z przygotowaniem budżetu i jego publikacją), na aspekty związane z ukierunkowaniem polityki (przez określenie jasnych i mierzalnych celów, informowanie o osiągniętych wynikach oraz zwiększenie zainteresowania społeczeństwa budżetem), na wiarygodność prognozowania (np. przez niezależną ocenę prognoz fiskalnych i au-

⁷ W państwach UE organy statystyczne są co do zasady częścią administracji krajowej. W związku z tym do osiągnięcia pełnej niezależności niezbędne jest zapewnienie, aby każdy nadzór miał charakter czysto administracyjny i pozostawał bez wpływu na politykę. Zapewnienie niezależności wymaga, by: powoływanie prezesów organów statystycznych odbywało się na podstawie kompetencji zawodowych i otwartych procedur wyboru; określone zostały przejrzyste kryteria dotyczące ich odwoływania oraz aby kryteria te były stosowane; prezesi organów statystycznych ponosili wyłączną odpowiedzialność za decyzje dotyczące metod i procedur statystycznych oraz treści i czasu publikacji informacji statystycznych. Zob. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania Europejskiego kodeksu dobrych praktyk statystycznych i koordynacji w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego*, COM(2016) 114 final, s. 5.

toryzację istotnych zmian w budżecie przez władzę ustawodawczą, a także dostosowywanie prognoz do zmian prowadzonej polityki).

Zgodnie z praktykami uznanymi za zaawansowane:

- a) dokumentacja budżetowa powinna obejmować wszystkie krajowe i zagraniczne przychody/dochody brutto, wydatki i finansowanie przez centralne ministerstwa, agencje, dodatkowe fundusze budżetowe oraz fundusze ubezpieczenia społecznego,
- b) dokumentacja budżetowa powinna zawierać prognozy i objaśnienia istotnych zmiennych makroekonomicznych i ich składowych oraz założenia leżące u ich podstaw,
- c) dokumentacja budżetowa powinna zawierać wyniki w dwóch poprzednich latach i średnioterminowe projekcje zagregowanych przychodów/dochodów, rozchodów/wydatków i finansowania wg kategorii ekonomicznych i wg ministerstw lub programu,
- d) rząd powinien regularnie ujawniać wartość jego łącznych zobowiązań w odniesieniu do wieloletnich projektów inwestycyjnych oraz poddawać wszystkie duże projekty publicznej analizie kosztów i korzyści przed ich zatwierdzeniem; ponadto wszystkie duże projekty powinny być kontraktowane za pośrednictwem otwartego i konkurencyjnego przetargu,
- e) regulacje prawne powinny określać harmonogram przygotowania i zatwierdzenia budżetu, zasadnicze wymagania dotyczące treści projektu budżetu przygotowywanego przez władzę wykonawczą oraz uprawnienia władzy ustawodawczej do zmian projektu budżetu przedstawionego przez władzę wykonawczą,
- f) budżet powinien być przedstawiany władzy ustawodawczej i udostępniany do publicznej wiadomości co najmniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego i zatwierdzony oraz opublikowany co najmniej jeden miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego,
- g) rząd powinien określać i regularnie przedstawiać sprawozdania dotyczące głównych agregatów/celów fiskalnych, które powinny być precyzyjne oraz ukazane w określonej sekwencji czasowej, a także prezentowane dla trzech lub więcej lat,
- h) dokumentacja budżetowa powinna informować o celach i zadaniach oraz rezultatach osiągniętych w głównych obszarach polityki rządowej,
- i) rząd powinien publikować przystępny opis ostatnich wyników gospodarczych i fiskalnych oraz perspektyw, a także szczegółowy rachunek konsekwencji proponowanego budżetu dla różnych grup demograficznych, a także zapewniać obywatelom formalny głos w debatach budżetowych,

- j) niezależny podmiot powinien oceniać wiarygodność rządowych prognoz gospodarczych i fiskalnych oraz skuteczność odnośnie do celów prowadzonej polityki fiskalnej,
- k) budżet uzupełniający powinien być stosowany w przypadku istotnych zmian wydatków budżetowych bądź zmian znacznie zmieniających ich kompozycję,
- l) różnice w zakresie kształtowania się dochodów, wydatków rządu i prognoz finansowych na przestrzeni kolejnych lat winny być rozbite na poszczególne skutki zmian polityki, uwarunkowań makroekonomicznych, a także innych czynników, takich jak dostosowania techniczne lub księgowo.

Jeśli chodzi o drugi filar, to można wskazać, że w Polsce w większości przypadków stosowane są praktyki uznane za zaawansowane. Dotyczy to w szczególności praktyk wskazanych w pkt a)–e) i h), aczkolwiek niedosyt pozostaje w kwestii poddawania wszystkich dużych projektów inwestycyjnych publicznej analizie kosztów i korzyści. W przypadku pkt f) należy wskazać, że zgodnie z art. 222 Konstytucji projekt budżetu powinien być przedkładany Sejmowi najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, jednakże w wyjątkowych sytuacjach możliwe jest późniejsze przedłożenie tego projektu. Ponadto w Polsce wyjątkiem, a nie regułą jest uchwalenie budżetu na co najmniej jeden miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Także częściowo stosowane są praktyki określone w pkt g), i), j), dlatego m.in., że sprawozdania dotyczące głównych agregatów fiskalnych są prezentowane dla każdego z trzech poprzednich lat w formie syntetycznej tabeli prezentującej podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, ograniczone jest prezentowanie informacji dotyczących konsekwencji budżetu dla różnych grup demograficznych, wiarygodność rządowych prognoz oceniana jest na etapie projektu budżetu nie przez jeden niezależny podmiot, ale przez wiele różnych niezależnych podmiotów (np. Radę Dialogu Społecznego⁸, Narodowy Bank Polski⁹, ekspertów – w tym sporządzających opinie dla sejmowej Komisji Finansów Publicznych, analityków bankowych), natomiast na etapie wykonania budżetu głównie przez NIK. Wydaje się, że model oceny

⁸ Zgodnie z art. 17 ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. poz. 1240.

⁹ Zgodnie z art. 23 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 2013, poz. 908) Prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów projekty założeń polityki pieniężnej, opinie w sprawie projektu ustawy budżetowej, prognozy bilansu płatniczego oraz ustalenia Rady.

projektu budżetu i wykonania budżetu przyjęty w Polsce dobrze się sprawdza i nie powinien być zmieniany, chociaż odczuć można pewien niedosyt, jeśli chodzi o prezentowanie w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych w formie graficznej prognoz fiskalnych w dłuższym okresie [zważywszy na postanowienia art. 50 ust. 1a ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885; dalej: u.f.p.), można by np. stosować prognozy obejmujące okres 10 lat]¹⁰. Być może powodem braku takich prezentacji jest to, że w niespokojnych czasach i nieoczekiwanych kryzysach prognozy takie mogłyby być nietrafione, a przez to mało wiarygodne (nie powinno to jednak wykluczać wysiłków do konstruowania różnych prognoz na wewnętrzne potrzeby rządu lub ich ewentualne ujawnianie w okresach szczególnych, np. w czasie wyborów parlamentarnych). Należy też dodać, że część informacji, o których wspomina się m.in. w pkt g)–i), jest prezentowana w programie konwergencji (PK) i w krajowym programie reform (KPR), stąd też nie ma potrzeby ich dwukrotnej prezentacji w stosunkowo krótkim czasie, tym bardziej że w międzyczasie część danych ulega zmianom.

Praktyka określona w pkt k) nie ma w Polsce zastosowania z uwagi na rozwiązania przewidziane w ustawie o finansach publicznych umożliwiające bieżące dostosowania budżetowe w ramach kompetencji przyznaných dysponentom budżetu i innym podmiotom¹¹, jak również prawa do nowelizacji budżetu, które w praktyce wykorzystywane jest w przypadku zaistnienia niekorzystnych nieprzewidzianych okoliczności. Także praktyka wskazana w pkt l) nie jest stosowana w odniesieniu do prezentowanego projektu budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu, co tłumaczyć można potrzebą utrzymania niezbędnej jawności i przejrzystości budżetu (określonej zresztą w rozdziale IV ustawy o finansach publicznych). Praktyka taka wydaje się jednak użyteczna do szerokiego stosowania np. w Ministerstwie Finansów przy dokonywaniu różnorodnych analiz służących podejmowaniu decyzji mających wpływ na stronę dochodową i wydatkową budżetu. Efekty jej stosowania mogłyby być też podstawą do dalszych analiz dokonywanych przez inne podmioty (np. naukowców i ekspertów).

W odniesieniu do trzeciego filaru dotyczącego analizy ryzyka fiskalnego i zarządzania zwraca się uwagę na potrzebę regularnego publikowania przez

¹⁰ Zgodnie z tym przepisem w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy.

¹¹ Zob. np. art. 154–155, 171, 177–180 u.p.f.

rząd raportów dotyczących zagrożeń/ryzyk dla perspektyw finansów publicznych (uwzględniających ryzyka makroekonomiczne i specyficzne ryzyka fiskalne, a także zawierających analizy długoterminowej stabilności fiskalnej), na potrzebę zarządzania ryzykiem (przez zabezpieczenie środków na nieprzewidziane okoliczności, umożliwienie zarządzania aktywami i pasywami, udzielanie gwarancji, wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego – PPP, analizowanie i zarządzanie ryzykiem sektora finansowego, zasobami naturalnymi i ryzykiem środowiskowym) oraz na potrzebę koordynacji fiskalnej (obejmującej władze lokalne i inne instytucje publiczne).

Z praktykami uznanymi za zaawansowane mamy do czynienia, kiedy:

- a) dokumentacja budżetowa zawiera analizy wrażliwości, alternatywne scenariusze i probabilistyczne prognozy dotyczące skutków fiskalnych,
- b) główne specyficzne ryzyka prognoz fiskalnych są ujawnione w podsumowaniu sprawozdania, wraz z oceną ich znaczenia oraz, w miarę możliwości, ich prawdopodobieństwa,
- c) rząd regularnie publikuje różne scenariusze odnośnie do stabilności głównych agregatów fiskalnych i wszelkich funduszy zdrowia i funduszy ubezpieczeń społecznych na okres co najmniej następnych 30 lat, stosując założenia makroekonomiczne, założenia w odniesieniu do demografii, zasobów naturalnych itp.,
- d) budżet umożliwia przydzielenie środków na nieprzewidziane wydatki przy zastosowaniu przejrzystych kryteriów alokacji i regularnego sprawozdawania z wykorzystywania tych środków w ciągu roku,
- e) wszystkie zobowiązania i duże przejęcia oraz zbycia aktywów mają podstawy prawne, a czynniki ryzyka związane z zestawieniem bilansowym są ujawniane i zarządzane zgodnie z opublikowaną strategią,
- f) informacja o wszystkich rządowych gwarancjach, ich beneficjentach i ekspozycji brutto oraz prawdopodobieństwa wypłat z tego tytułu podlega opublikowaniu co najmniej raz w roku; prawo określa maksymalną wartość nowych gwarancji lub ich zasobu/stanu,
- g) rząd przynajmniej raz w roku publikuje informację dotyczącą jego całkowitych praw, zobowiązań oraz innych ekspozycji/ryzyk w ramach umów PPP i oczekiwanych rocznych wpływach i płatnościach w okresie trwania umowy; prawo określa limit na skumulowane zobowiązania,
- h) władze kwantyfikują i ujawniają swoje wyraźne wsparcie dla sektora finansowego co najmniej raz w roku oraz regularnie dokonują oceny stabilności sektora finansowego na podstawie wiarygodnego zakresu makroekonomicznych i finansowych scenariuszy rynkowych,
- i) rząd publikuje roczne szacunki wielkości i wartości głównych aktywów zasobów naturalnych z uwzględnieniem różnych scenariuszy

- cenowych i wydobycia jak również wielkości i wartości sprzedaży w poprzednim roku i wpływów fiskalnych,
- j) rząd identyfikuje i omawia główne zagrożenia fiskalne z tytułu klęsk żywiołowych, określając je na podstawie doświadczeń historycznych i zarządza nimi zgodnie z opublikowaną strategią,
 - k) informacja o kondycji finansowej oraz wykonaniu budżetu szczebla lokalnego jest publikowana w ujęciu kwartalnym; ustanowiony jest limit na ich zobowiązania i pożyczki,
 - l) całkowite bezpośrednie i pośrednie wsparcie między rządem a instytucjami publicznymi jest ujawniane i oparte na opublikowanej polityce właścicielskiej; sprawozdanie dotyczące ogólnej sytuacji finansowej sektora przedsiębiorstw publicznych i zawierające szacunki jakiegokolwiek quasi-fiskalnej działalności jest publikowane co najmniej w ujęciu rocznym.

Jeśli chodzi o ten filar, to można wskazać, że w Polsce także w większości przypadków stosowane są praktyki uznane za zaawansowane. Trzeba dodać, że w tym obszarze informacje są rozproszone w różnych miejscach, stąd można odnieść wrażenie, że brak jest wiedzy niezbędnej dla zarządzania ryzykiem fiskalnym, a także do prognozowania. Być może warto niektóre z użytecznych informacji prezentować w syntetycznej formie także w uzasadnieniu projektu budżetu i w omówieniu sprawozdania z wykonania budżetu.

Ujawniana dokumentacja budżetowa – co do zasady – nie prezentuje analiz wrażliwości, alternatywnych scenariuszy i probabilistycznych prognoz dotyczących skutków fiskalnych czy informacji dotyczących szacunków wielkości i wartości głównych aktywów zasobów naturalnych z uwzględnieniem różnych scenariuszy cenowych i wydobycia oraz wielkości i wartości sprzedaży w poprzednim roku i wpływów fiskalnych. Wynika to po części z potrzeby zachowania przejrzystości budżetu i jego większej jasności dla obywateli¹². Takie informacje mają większe znaczenie dla profesjonalistów i niektórych instytucji zagranicznych, które jednakże nie powinny mieć większego problemu z dotarciem do niezbędnych danych po to, by tworzyć także własne scenariusze. Wydaje się również, że wpływy z zasobów naturalnych mają istotniejsze znaczenie w państwach, w których budżet opiera się głównie na surowcach naturalnych (w Polsce wpływy z po-

¹² Obywatele niekoniecznie muszą być zainteresowani w poznawaniu wielu scenariuszy i towarzyszących im skomplikowanych założeń metodycznych, co więcej, mają możliwość uzyskania interesujących ich informacji od instytucji państwowych, korzystając z przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2015, poz. 2058.

datku rolnego nie są wysokie i nie są wpływami budżetu państwa, wpływy zaś z podatku od kopalin stanowią ułamek dochodów budżetu państwa).

Główne specyficzne ryzyka prognoz fiskalnych ujawniane są w ograniczonym zakresie w omówieniu sprawozdania dotyczącego budżetu oraz w uzasadnieniu projektu budżetu. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że ustawa o finansach publicznych nakłada na Ministra Finansów obowiązek opracowania co roku czteroletniej strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny. Dokument ten po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów jest przedstawiany Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej. Są w nim przytaczane różne ryzyka mogące mieć wpływ na realizację celów strategii¹³, można też dodać, że na stronach internetowych Ministerstwa Finansów są umieszczane raporty roczne oraz miesięczne i kwartalne informacje prezentujące kształtowanie się sytuacji w odniesieniu do długu publicznego¹⁴. Ponadto w wieloletnim planie finansowym państwa (WPF), który zawiera program konwergencji oraz określa cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa, prezentowana jest analiza wrażliwości i scenariusze w odniesieniu do różnych ważnych w danym momencie dla rządu kwestii (np. w odniesieniu do WPF na lata 2016–2019 dotyczyły one importu UE oraz reakcji wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę popytu światowego, wolumenu inwestycji publicznych oraz reakcji wyniku i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmianę inwestycji publicznych, a także prezentowały zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w kolejnych okresach i techniczny scenariusz grupy roboczej do spraw starzenia się ludności dotyczący wzrostu gospodarczego w Polsce do 2060 r.)¹⁵.

W Polsce przepisy prawne określają limity zadłużenia, poręczeń i gwarancji, zobowiązań, w tym z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁶,

¹³ Na przykład ryzyko refinansowania, ryzyko kursowe, ryzyko stopy procentowej, ryzyko płynności budżetu państwa, <http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/publikacje/strategie-zarzadzania-dlugiem> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

¹⁴ <http://www.finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/publikacje/raporty-roczne>; <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe>; http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=29f09ab5-cdae-421a-95e2-12eec036e252&groupId=764034 [dostęp: 5 maja 2016 r.].

¹⁵ Zob. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016–2019, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f2c7a5a-9e43-467b-8ba1-99502f18bbfa&groupId=764034 [dostęp: 5 maja 2016 r.].

¹⁶ Obowiązek umieszczenia takich limitów wynika z ustawy o finansach publicznych, a limity te są co roku określane w części artykułowej ustawy budżetowej.

oraz regulują kwestie zmian aktywów (zbycia, nabycia). Informacja o wszystkich rządowych gwarancjach, ich beneficjentach, prawdopodobieństwie wypłat z tego tytułu jest publikowana raz w roku¹⁷. Ponadto ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy, dzięki którym możliwe jest przydzielanie środków na nieprzewidziane wydatki przy zastosowaniu przejrzystych kryteriów alokacji i regularnego sprawozdawania z wykorzystywania tych środków w ciągu roku. Ustawa o stanie kłęski żywiolowej¹⁸, ustawa o zarządzaniu kryzysowym oraz ustawa o finansach publicznych, a także inne dokumenty (np. „Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego”¹⁹, „Krajowy plan zarządzania kryzysowego”²⁰ oraz „Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej”²¹) stwarzają warunki do identyfikowania i omawiania przez rząd głównych zagrożeń fiskalnych z powodu kłesk żywiolowych i z innych powodów. Informacje o rachunkach finansowych wg sektorów i podsektorów instytucjonalnych przedstawiające oszacowanie i bilanse gospodarki narodowej według metodologii rachunków finansowych opartych na transakcjach finansowych zawieranych przez poszczególne sektory instytucjonalne w kraju i za granicą są także publikowane²². Podobnie zresztą jak raporty o stabilności systemu finansowego²³. Można też dodać, że praktyki opisane w pkt k) i l) też w zasadzie są stosowane, chociaż w ubiegłym roku pojawił się problem nadmiernego zadłużenia się niektórych jednostek samorządu terytorialnego w firmach pożyczkowych (co powinno być sygnałem dla rządu do zmian obowiązującego prawa po to, by takie praktyki uznawać za nielegalne).

¹⁷ Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi co roku informację o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, zob. np. druk sejmowy nr 3546/VII kad. Zob. też <http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/sprawozdania-rb-z-rb-n/informacje-podstawowe> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

¹⁸ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. 2014, poz. 333.

¹⁹ Raport został przyjęty uchwałą nr 108/2011 Rady Ministrów z 24 czerwca 2011 r.

²⁰ Plan został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu 6 marca 2012 r.

²¹ [Http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/NPOIK-dokument-glowny.pdf](http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/NPOIK-dokument-glowny.pdf) [dostęp: 5 maja 2016 r.].

²² W wyniku uzgodnień dokonanych przez kierownictwa GUS i NBP od 2010 r. NBP przejął od GUS odpowiedzialność za transmisje rocznych rachunków finansowych do Eurostatu zgodnie z ESA Transmission Programme; roczne dane dla sektora instytucji rządowych i samorządowych są w dalszym ciągu sporządzane przez GUS. Roczne rachunki finansowe obejmują nieskonsolidowane i skonsolidowane bilanse finansowe oraz transakcje.

²³ [Http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html) [dostęp: 5 maja 2016 r.].

Rekomendacje wypracowane przez OECD

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju opracowała dziesięć rekomendacji dotyczących zarządzania (ładu) budżetowego, które obejmują wszystkie etapy budżetowania, w tym w parlamentach (zob. tabela 2). Szczegółowe rozwinięcie tych zasad, z uwagi na ich objętość i potrzebę zachowania czytelności artykułu, przedstawiono w aneksie.

Ustosunkowując się do rekomendacji OECD, można zauważyć, że są one w wielu punktach zbieżne z wcześniej przedstawianymi zasadami MFW. To też musi oznaczać, że Polska w dużym stopniu stosuje się do rekomendacji OECD.

Rekomendacje OECD w istotnym zakresie zwracają uwagę na aspekty proceduralne, uwzględniając w nich znaczenie m.in. polityki antycyklicznej i reguł fiskalnych, dłuższego (średnioterminowego) horyzontu budżetowania, odgórnego (*top-down*) budżetowania, zaangażowania parlamentu i obywateli w proces budżetowy, tzw. budżetu zadaniowego, przeglądów finansów publicznych oraz jakości kadr odpowiedzialnych za sprawy budżetowe.

Tabela 2. Rekomendacje dotyczące zarządzania budżetowego

1	Zarządzaj budżetem w obrębie jasnych, wiarygodnych i przewidywalnych limitów polityki fiskalnej.
2	Ściśle dostosowuj budżety do średnioterminowych strategicznych priorytetów rządu.
3	Zaprojektuj ramy budżetowania kapitałowego (tj. środki finansowe, fundusze) w celu osiągnięcia krajowych potrzeb rozwojowych w sposób spójny i efektywny pod względem kosztów.
4	Zapewnij, by dokumenty budżetowe i dane były otwarte, przejrzyste i dostępne.
5	Uwzględnij kompleksową, partycypacyjną i realistyczną debatę w sprawie podejmowania decyzji budżetowych.
6	Przedstaw wyczerpujący, dokładny i solidny opis finansów publicznych.
7	Aktywnie planuj, zarządzaj i monitoruj wykonaniem budżetu.
8	Zapewnij, by wyniki, oceny i efektywność gospodarowania (<i>value for money</i>) były integralną częścią procesu budżetowego.
9	Identyfikuj, oceniaj i rozważnie zarządzaj długoterminową stabilnością i ryzykami fiskalnymi.
10	Działaj na rzecz integralności i jakości prognoz budżetowych, planów fiskalnych oraz wykonania budżetu przez rygorystyczną niezależną kontrolę jakości.

Źródło: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

Warto w tym miejscu dodać kilka słów komentarza, jaki nasuwa się po szczególnej lekturze informacji zawartych w aneksie.

- Polska ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy umożliwiające w dużym zakresie realizację zasad wskazanych przez OECD, w tym także przepisy mogące wspierać rząd w prowadzeniu polityki antycyklicznej i w odniesieniu do roztropnego wykorzystywania środków/zasobów. Jednocześnie ustawa o NIK daje możliwość sprawdzenia przez tę instytucję, czy rząd przestrzega tych regulacji. Przedmiotem kontroli NIK może być także reguła fiskalna (zarówno na etapie planowania budżetu, jak i po zakończeniu roku budżetowego).
- Przyjęte w Polsce, ale także w wielu innych państwach, reguły fiskalne są dość skomplikowane, często zmieniają się i niefachowcom trudno jest je ocenić oraz zrozumieć lub przewidzieć przebieg polityki fiskalnej rządu. Pewien wpływ na zmienność lub wyliczenia wielkości wynikających z tych reguł mają także instytucje unijne (np. w odniesieniu do liczenia wyniku strukturalnego czy tzw. *benchmarku* wydatkowego, tj. wydatków wyłączanych z agregatu wydatkowego)²⁴, ale zdecydowanie większy jest wpływ władz krajowych, które niekiedy szukają sposobu na ukazywanie finansów publicznych w lepszym świetle. Można też dodać, iż czasami otrzymują w tym zakresie wsparcie z instytucji unijnych, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.
- Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej w Polsce (art. 112aa u.f.p.), określającej maksymalny poziom wydatków prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych, wymusiło zmianę podejścia do procesu budżetowego z *bottom-up* na *top-down*²⁵.

²⁴ Podobną koncepcję do *benchmarku* wydatkowego stanowi stabilizująca reguła wydatkowa, która od 2015 r. determinuje poziom wydatków publicznych w Polsce. Różnice między obiema regułami dotyczą: wykorzystania w stabilizującej regule wydatkowej (SRW) 8-letniego średniego tempa realnego wzrostu PKB zamiast 10-letniej średniej potencjalnego tempa wzrostu PKB w *benchmarku*, celu inflacyjnego zamiast średniej prognoz deflatora PKB, jak też niewystępowania w SRW wykluczenia wydatków na obsługę długu i części cyklicznej zasiłków dla bezrobotnych oraz zastąpienia inwestycji z danego roku czteroletnią średnią.

²⁵ Obecnie uwaga w procesie budżetowym jest skoncentrowana na sposobie rozdysponowania kwoty wydatków, a nie na ich poziomie, który jest z góry określony (wyliczany na podstawie algorytmu). Fakt, że wiążący limit wydatków jest wyznaczany już na początkowym etapie procesu budżetowego, oznacza, że zmiany w zakresie wydatków objętych zakresem reguły (wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków) są możliwe, jednak pod warunkiem – podobnie jak w *benchmarku* wydatkowym – istot-

Jednakże osiągnięcie spójności wszystkich elementów przychodów, wydatków i szerszej polityki gospodarczej zgodnie z dostępnymi zasobami bywa trudne do realizacji, np. zmiany zasad przekazywania środków z budżetu unijnego mogą poważnie utrudniać osiąganie takiej spójności na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego.

- Przedstawienie pełnych kosztów finansowych i korzyści decyzji budżetowych, w tym wpływu na aktywa i zobowiązania finansowe, musi być ograniczone m.in. z uwagi na ogromną ilość decyzji, jakie są podejmowane podczas realizacji budżetu.
- Silniejsza perspektywa średnioterminowa w procesie budżetowania została w Polsce zbudowana dzięki stosowaniu się do regulacji unijnych. Nastąpiło też pewne (choć wciąż niedoskonałe) uporządkowanie i skonstruowanie alokacji środków budżetowych w sposób ułatwiający osiąganie zgodności z celami krajowymi.
- WFPF i reguła wydatkowa stały się podstawą do określania limitów wydatkowych rocznych budżetów, ale niekoniecznie musi się to wiązać z poprawą salda budżetowego (np. niekorzystne dane odnośnie do kształtowania się wpływów z podatku VAT stały się w 2015 r. podstawą nowelizacji budżetu zmniejszającej dochody budżetowe i zwiększającej deficyt budżetu państwa; podobne nowelizacje budżetów dokonywane były w innych państwach w związku z kryzysem finansowym).
- Współpraca między instytucjami w ramach rządu ma w Polsce formalne mocne podstawy, ale w praktyce jakość tej współpracy w dużym stopniu zależy od osób kierujących tymi instytucjami.
- Ustawa o finansach publicznych zawiera przepisy umożliwiające scentralizowane zarządzanie środkami dotyczące np. centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa oraz pozwalające na pewne ograniczenia odnośnie do wykorzystywania środków w ramach funduszy celowych i innych form gospodarki pozabudżetowej, np. art. 78, 78d, 83a, 196–201 u.f.p.

nych działań dyskrecjonalnych w obszarze podatków lub składek, bądź wprowadzenia odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków. Dzięki uwzględnieniu w regule działań dyskrecjonalnych dotyczących podatków i składek, ewentualne działania dyskrecjonalne mające ujemny wpływ na dochody są neutralne dla wyniku sektora. Zmienia to kontekst analizy działań strukturalnych w obszarze podatków i składek, które obecnie, pomniejszając lub zwiększając maksymalną kwotę wydatków, automatycznie zapewniają stabilność finansów publicznych. Zob. *Program konwergencji. Aktualizacja 2016*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cp2016_poland_pl.pdf, s. 48 [dostęp: 5 maja 2016 r.].

- Wprowadzanie w Polsce tzw. budżetu zadaniowego rozpoczęło się wiele lat temu i pewne postępy w tym zakresie można zaobserwować. Niemniej sporo jeszcze można zrobić w kwestii przeprowadzania rutynowych i otwartych ocen *ex ante* dla wszystkich znaczących nowych propozycji zmian polityki pod kątem oceny ich spójności z priorytetami krajowymi, jasności celów i przewidywanych kosztów i korzyści, jak również w kwestii doskonalenia prognozowania budżetowego oraz przeglądu wydatków w jednostkach samorządowych i ewentualnie usprawniania w nich budżetu zadaniowego.
- W 2014 r. rozpoczęto prace zmierzające do instytucjonalizacji przeglądów wydatków publicznych, które stanowią instrument priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych poprzez ich usystematyzowaną i pogłębioną analizę w danym obszarze działalności państwa. W 2015 r. Minister Finansów powołał Komitet Sterujący ds. przeglądów wydatków publicznych, który jest jego organem opiniodawczo-doradczym. Do zadań Komitetu należy w szczególności akceptowanie programów przeglądów wydatków publicznych oraz zatwierdzanie sformułowanych w trakcie przeglądu wniosków i rekomendacji. W ubiegłym roku zakończono realizację trzech pilotażowych przeglądów wydatków²⁶, a począwszy od 2016 r. planuje się prowadzenie trzech do pięciu przeglądów wydatków rocznie, co w cyklu 3–4 lat pozwoli objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych. Równocześnie zainicjowano prace zmierzające do wprowadzenia szczegółowych rozwiązań, umożliwiających systemowe włączenie przeglądów wydatków do procesu budżetowego²⁷.
- Zaprojektowane ramy budżetowania kapitałowego w celu osiągnięcia krajowych potrzeb rozwojowych w sposób spójny i efektywny pod względem kosztów wymagają doskonalenia, szczególnie na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, stąd wydaje się zasadne wzmocnienie roli regionalnych izb obrachunkowych i wsparcia doradczego, a także upowszechniania dobrych praktyk. W jednostkach samorządu terytorialnego systemowego podejścia wymaga kwestia realizacji zadań w powiązaniu z aktywami i zobowiązaniami/długiem. Niezrozumiała jest np. sprzedaż ziemi na preferencyj-

²⁶ W obszarach (1) wsparcia rodzin o niskich dochodach, (2) polityki mieszkaniowej oraz (3) elastyczności wydatków budżetowych. Na podstawie wniosków i doświadczeń zgromadzonych w toku tych pilotażowych przeglądów został m.in. opracowany dokument metodyczny, który określa cele, metodykę oraz organizację przeglądów wydatków.

²⁷ Zob. *Program konwergencji. Aktualizacja 2016, op. cit.*, s. 48 i n.

nych zasadach w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego wykazuje zadłużenie lub nie realizuje w wystarczającym stopniu zadań na rzecz lokalnej społeczności.

- Dostępność i przejrzystość dokumentów budżetowych (zwłaszcza dotyczących budżetu państwa) może być uznana za zadowalającą, mimo to rozważyć można podjęcie dodatkowych inicjatyw promujących jakość analizy budżetu i debaty parlamentarnej oraz dostępności procesu budżetowego dla obywateli²⁸ (w tym np. przez zwiększenie prezentacji graficznych ważniejszych pozycji budżetu).
- Parlamentarzyści i komisje sejmowe nie są pozbawieni możliwości angażowania się w proces budżetowy na wszystkich ważnych etapach cyklu budżetowego, zarówno *ex post*, jak i *ex ante*. Jednakże nie zawsze z takich możliwości chcą korzystać, a poza tym w niektórych przypadkach, zwłaszcza na etapie wykonywania budżetu, nie jest zasadne ingerowanie w uprawnienia władzy wykonawczej, która musi stosować się do przepisów ją obowiązujących.
- Parlament, obywatele i organizacje społeczne mają możliwości angażowania się w debaty dotyczące zagadnień budżetowych. Służy temu m.in. instytucja wysłuchania publicznego i petycji, a w jednostkach samorządu terytorialnego także budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego).
- Zapewnienie jasności co do relatywnych kosztów i korzyści związanych z szeroką gamą programów wydatków publicznych i ulg, preferencji podatkowych winno być realizowane z poszanowaniem zasady przejrzystości i dostępu do informacji publicznej. Zapewnienie, by wyniki, oceny i efektywność gospodarowania (*value for money*) były integralną częścią procesu budżetowego, nie jest łatwe, chociaż wydaje się, że w większym zakresie powinno ono brać pod uwagę także koszty związane z takimi ocenami.
- Kompleksowe i poprawne rozliczenie w dokumencie budżetowym wszystkich wydatków i dochodów, rządu krajowego jest dokonywane przez NIK. Należy jednak pamiętać, że NIK nie kontroluje co roku w stu procentach wszystkich wydatków, bo byłoby to zbyt kosztowne i niezasadne z merytorycznego punktu widzenia. Wydaje się też, że kwestie pełnego krajowego przeglądu finansów publicznych mogłyby być w szerszym zakresie przedmiotem dyskusji przy dokonywaniu ważnych decyzji budżetowych.

²⁸ Zob. *The State of Public Finances 2015. Strategies for budgetary consolidation and reform in OECD countries*, OECD, 2015, s. 149.

- W Polsce stosowana jest zarówno rachunkowość memoriałowa, jak i kasowa, przy czym ta pierwsza dominuje w jednostkach samorządu terytorialnego, a ta druga w budżecie państwa. Wprowadzenie w szerokim zakresie rachunkowości memoriałowej w sektorze publicznym jest ograniczone nie tylko z uwagi na koszty, ale także wydaje się niecelowe, zważywszy na to, że sektor publiczny nigdy nie będzie działał na takich samych zasadach jak sektor prywatny. Warto dodać, iż praktyka stosowania budżetu memoriałowego w państwach UE jest także mocno zróżnicowana²⁹.
- Utworzenie niezależnej instytucji fiskalnej czy zwiększanie niezależności instytucji odpowiedzialnej za statystyki, zalecane nie tylko przez OECD, może w Polsce mieć sens tylko wówczas, gdyby okazało się, że stan finansów publicznych uległ istotnemu pogorszeniu z uwagi na niekompetencję dotychczasowych instytucji³⁰.

Reasumując powyższe uwagi, można uznać, że zasady wypracowane przez OECD są dobrymi zasadami, jednakże ich stosowanie w niektórych przypadkach musi podlegać ograniczeniom.

Zasady obowiązujące w UE

Na wstępie należy zaznaczyć, że w UE zasady zarządzania finansami publicznymi są obecnie ściśle sprzężone z zasadami zarządzania gospodarczego, które ma na celu zapobieganie niekorzystnym trendom gospodarczym, ich wykrywanie i korygowanie. Chodzi o to, by np. nadmierny deficyt budżetowy lub wysoki poziom długu publicznego nie hamowały wzrostu gospodarczego i nie stwarzały zagrożenia dla gospodarki³¹.

²⁹ Zob. Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich. Przydatność MSRSP dla państw członkowskich”, COM(2013) 114 final, oraz krytyczną opinię BAS nr 814/13 odnośnie do celowości poszerzania rachunkowości memoriałowej w sektorze publicznym, m.in. z uwagi na koszty i duże różnice między państwami UE w tym zakresie, Z. Szpringer, J. Łacny, *Opinia dotycząca sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich. Przydatność MSRSP dla państw członkowskich” (COM(2013)114 final.*

³⁰ Zob. Z. Szpringer, *Rola niezależnej rady budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi* [w]: T. Lubińska i in., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2015.

³¹ Na podstawie art. 126 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w protokole nr 12 do tego Traktatu przyjęto, że deficyt nie powinien przekraczać 3%, a dług 60% PKB wyrażonego w cenach rynkowych.

W ramach zarządzania gospodarczego co roku zwraca się uwagę na kwestie dotyczące (a) monitorowania, (b) zapobiegania i (c) dokonywania korekt. Te pierwsze kwestie obejmują analizę danych ekonomicznych, prognozy, roczną analizę wzrostu gospodarczego i sprawozdania przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i szczegółowe oceny sytuacji, te drugie natomiast dotyczą analiz celów średniookresowych, programów stabilności i programów konwergencji, krajowych programów reform, ocen projektów planów budżetowych państw strefy euro i zaleceń dla poszczególnych krajów, natomiast kwestie trzecie wiążą się z korektami dokonywanymi w ramach procedury nadmiernego deficytu i procedury nadmiernego zakłócenia równowagi. Wspomniane wyżej zagadnienia są elementem corocznego semestru europejskiego, wskazującego na procedury postępowania instytucji unijnych i państw członkowskich (zob. schemat 1 w aneksie).

Koncentrując się jednakże na zarządzaniu budżetowym, należy wskazać na jego ramy prawne, które wywodzą się z traktatów oraz z legislacji wtórnej (rozporządzeń i dyrektyw) (zob. schemat 2 w aneksie). Należy także pamiętać o innych dokumentach (np. komunikatach i sprawozdaniach Komisji), które przedstawiają m.in. oceny dotychczasowych regulacji i zawierają propozycje kierunków ich zmian³². Podstawowe znaczenie dla państw

³² Można tu np. przytoczyć: (1) Sprawozdanie opracowane przez: J. Junckera, *Dołączenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf [dostęp: 5 maja 2016 r.]; (2) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach Paktu Stabilności i Wzrostu”, COM(2015) 12 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN> [dostęp: 5 maja 2016 r.]; (3) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego Sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń WE nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 oraz 473/2013”, COM(2014) 905 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0905&from=EN> [dostęp: 5 maja 2016 r.]; (4) „Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports”, endorsed by ECOFIN on July 9, 2013, and amended on November 7, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf [dostęp: 5 maja 2016 r.]; (5) Komunikat Komisji zastępujący komunikat Komisji „Zharmonizowane ramy dotyczące projektów planów budżetowych oraz informacji o emisji długu w obrębie strefy euro (COM(2013) 490 final)”, COM(2014) 675 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-675-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

UE mają zapisy traktatowe³³, w tym wynikające z Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (którego częścią jest pakt fiskalny – dalej też PF), które w przypadku państw strefy euro lub tych, które przystąpiły w całości do PF, są ostrzejsze niż w przypadku państw pozostałych, w tym też Polski³⁴.

Problemy związane ze stosowaniem Traktatu o stabilności w odniesieniu do liczenia poziomu deficytu i długu sektora *General Government* (SGG) zmusiły Komisję Europejską w 2015 r. do przedstawienia wytycznych mających na celu optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach tego dokumentu. Ich celem było wyjaśnienie niejasności dotyczących inwestycji, reform strukturalnych oraz warunków koniunkturalnych.

Zgodnie z tymi wytycznymi krajowe wkłady na rzecz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) nie będą uwzględniane

³³ W tym art. 121, 126 i 136 TFUE i protokołu 12 do tego traktatu oraz m.in. art. 3–8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Pakt fiskalny został podpisany 2 marca 2012 r. w Brukseli przez 25 państw członkowskich UE (bez Wielkiej Brytanii i Czech), a jego celem było zwiększenie dyscypliny budżetowej i wprowadzenie ściślejszego nadzoru w strefie euro, w szczególności dzięki ustanowieniu „zasady zrównoważonego budżetu”.

³⁴ W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na to, że w oświadczeniu rządowym z 28 września 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1259) wskazano, iż PF wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r., a następnie podano terminy, w których państwa strefy euro państwa stały się stronami wszystkich postanowień PF. Polska (podobnie jak Litwa, Łotwa, Szwecja i Węgry) stała się stroną wyłącznie postanowień tytułu V PF (Zarządzanie strefą euro), zaś Rumunia i Dania stały się stronami postanowień tytułów III (Pakt budżetowy), IV (Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja) i V (Zarządzanie strefą euro). W przypadku państw objętych postanowieniami tytułu V, a niebędących państwami strefy euro, oznacza to prawo szefa państwa lub rządu do uczestniczenia w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku, w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania PF. Jednocześnie zgodnie z art. 12 pkt 6 PF przewodniczący szczytu państw strefy euro szczegółowo informuje umawiające się strony, których walutą nie jest euro, oraz pozostałe państwa członkowskie UE o przygotowaniach do posiedzeń szczytu państw strefy euro i o wynikach tych posiedzeń. Ponadto oznacza to udział we współpracy parlamentarnej państw stron (art. 13 PF). Dla Polski związanie się z innymi obowiązkami wynikającymi z PF może nastąpić z chwilą przystąpienia do strefy euro lub poprzez wcześniejszą deklarację o związaniu się z tymi obowiązkami. Wymagałoby to zgody parlamentu i prezydenta (art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych). Zob. M. Szpunar, *Czym jest Traktat Fiskalny*, „Gazeta Wyborcza” z 5 kwietnia 2012 r.

przez Komisję przy ustalaniu poziomu korekty budżetowej w ramach części zapobiegawczej lub naprawczej paktu. W przypadku przekroczenia wartości odniesienia dla deficytu Komisja nie uruchomi procedury nadmiernego deficytu, jeżeli przekroczenie wynika wyłącznie z wniesienia wkładu, jest niewielkie oraz ma charakter przejściowy.

Takie wytyczne wydawały się zrozumiałe, bo wychodziły naprzeciw oczekiwaniom państw członkowskich, w tym także Polski, które nie mogłyby lub nie chciałyby dalej bezkarnie zadłużać się przy przyjęciu rygorystycznej interpretacji przepisów traktatowych, jednakże w praktyce oznaczają one zgodę na dalsze zadłużanie się w nadziei, że dzięki inwestycjom nastąpi szybszy powrót do wzrostu gospodarczego.

Przypomnieć też można, że w Polsce obecne regulacje *de facto* wyłączają zobowiązania zaciągnięte na finansowanie inwestycji współfinansowanych z udziałem środków unijnych z limitów zadłużenia. Ma to zachęcić jednostki samorządu terytorialnego do zmiany struktury wydatków w kierunku zwiększenia poziomu inwestycji i sprzyjać realizacji rekomendowanego przez Radę ECOFIN ograniczenia do minimum cięć inwestycji infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi.

Komisja opracowała też matrycę, która wyjaśnia i precyzuje wymogi w zakresie korekty budżetowej określone w części zapobiegawczej paktu (Polska obecnie podlega tej części). Matryca ta jest symetryczna i dokonuje rozróżnienia między większym wysiłkiem fiskalnym, który należy podjąć w okresie dobrej koniunktury, a mniejszym wysiłkiem fiskalnym wymaganym w okresie trudności gospodarczych.

W przypadku Polski, która przyjęła swój średniookresowy cel budżetowy (MTO), czyli docelowy wynik strukturalny SGG na poziomie -1% PKB, skorzystanie z tej matrycy oznacza, że dopóki MTO nie zostanie osiągnięte, poprawa wyniku strukturalnego powinna wynosić 0,5 pkt proc. PKB (przy założeniu, że luka produktowa w Polsce będzie kształtowała się w przedziale $\pm 1,5\%$, a dług pozostanie na poziomie niższym od 60% PKB – a taka sytuacja występuje obecnie). Przyjęcie matrycy nie jest jednak równoznaczne ze stałą poprawą salda budżetowego. Przykładowo, zdaniem Komisji Europejskiej Polska nie wykorzystuje relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego do zmniejszania deficytu strukturalnego, skoro deficyt ten ma wzrosnąć z 2,3% PKB w 2015 r. do 3,0% PKB w 2016 r. i do 3,3% PKB w 2017 r. (wg polskiego rządu deficyt ten ma wzrosnąć z 2,3% PKB w 2015 r. do 3,1% PKB w 2016 r. i spaść do 2,8% PKB w 2017 r.)³⁵.

³⁵ Zob. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf, tzw. wiosenna prognoza KE, s. 107 i n.

W unijnym zarządzaniu budżetowym istotne znaczenie ma dyrektywa 2011/85 określająca wymogi dla ram budżetowych państw członkowskich dotyczące rachunkowości i statystyki, prognoz, numerycznych reguł fiskalnych, średniookresowych ram budżetowych, przejrzystości finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz spójnego zakresu ram budżetowych³⁶. Wymogi te są w wielu przypadkach zbieżne z zasadami wypracowanymi przez MFW i rekomendacjami OECD, ale także z inicjatywami innych instytucji³⁷. Są one także w niektórych aspektach bardziej konkretne z uwagi na ściślejsze wzajemne powiązanie państw UE, ale są one też bardziej realistyczne, bowiem są wynikiem kompromisu, jaki był osiągnięty w czasie prac nad dyrektywą 2011/85. Dotyczy to np. kwestii rachunkowości memoriałowej czy prawa nowego rządu do dokonania aktualizacji średniookresowych ram budżetowych dla odzwierciedlenia nowych priorytetów politycznych.

W celu uniknięcia powtórzeń najważniejsze informacje dotyczące tych ram przedstawiono w aneksie, natomiast poniżej ustosunkujemy się do kluczowych zagadnień związanych z tymi ramami.

- W czasie śródk okresowego przeglądu tych ram dokonano w 2012 r.³⁸ Polska poinformowała Komisję Europejską m.in. o procesach obejmujących wiele instytucji lub organów w celu zapewnienia przejrzystości i wiarygodności prognoz³⁹. Przedstawiła też istotne reformy prowadzące do gruntownego przeglądu reguł fiskalnych w następstwie wprowadzenia dyrektywy i Traktatu o stabilności oraz przedstawiła nowe reguły dotyczące salda budżetowego i wydatków. Ponadto poinformowała, że instytucje monitorujące będą miały za zadanie ocenę wdrażania reguł fiskalnych. Dodatkowo Polska zdefiniowała

³⁶ Dyrektywa ta stanowi element tzw. sześciopaku, Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r., natomiast tzw. dwupak odnoszący się do państw strefy euro opublikowany został w Dz.Urz. UE L 140 z 27 maja 2013 r.

³⁷ Na przykład przez Bank Światowy: <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/intl-initiatives>.

³⁸ Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Śródk okresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich”, COM(2012) 761 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/PL/1-2012-761-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

³⁹ Rząd poinformował Komisję Europejską, że porównuje swoje prognozy z projekcjami innych instytucji i przedstawia je Radzie Polityki Pieniężnej, Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, parlamentowi, analitykom bankowym w celu uzyskania opinii, natomiast ocena prognoz będących podstawą planowania budżetowego jest dokonywana przez NIK; niektóre z tych procedur regulują akty prawne.

klauzule korekcyjne (klauzule wyjścia), które będą miały zastosowanie w razie stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej na całym terytorium RP; zgłosiła też posiadanie wieloletnich ram, które obejmują okres czterech lat, oraz wskazała, że przepisy ustawowe zapewniają spójność między krajowymi wieloletnimi ramami i odpowiednimi corocznymi procesami budżetowymi⁴⁰.

- Polska poinformowała Komisję Europejską o krajowych aktach prawnych, które implementują dyrektywę 85/11⁴¹.

Niemniej warto dodać, że po przyjęciu przez Polskę stabilizującej reguły wydatkowej nasze władze otrzymują w ramach semestru europejskiego zalecenia Rady Europejskiej dotyczące ustanowienia niezależnej rady budżetowej. Decyzja w tej sprawie nie została do tej pory podjęta z uwagi na to, że wcześniejsze inicjatywy legislacyjne spotkały się z krytyką nie tylko rządu, ale też NBP i prawników z Kancelarii Sejmu. Wydaje się też, że obecnie w sytuacji, gdy dług SGG nie przekracza w Polsce 60% PKB, a deficyt jest poniżej 3% PKB⁴², brak może być argumentów za tym, by taką radę tworzyć, tym bardziej że w wielu innych państwach, w których od lat one funkcjonują, sytuacja finansów publicznych nie jest lepsza niż w Polsce, a nawet bywa gorsza⁴³. Nie oznacza to jednak, że nie ma potrzeby stałej troski o stan finansów publicznych w Polsce, w której deficyt SGG od paru lat jest relatywnie wyższy niż w UE-28, skoro zdrowe finanse oznaczają lepsze możliwości rozwoju, jak również nie oznacza to braku potrzeby analizowa-

⁴⁰ Szerzej zob. Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council Interim Progress Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, SWD(2012) 433 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0433&from=pl> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

⁴¹ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32011L0085> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

⁴² Zgodnie z informacjami przytaczanymi w ostatniej aktualizacji PK w 2015 r. dług SGG wynosił 51,3% PKB i był o 0,5 pkt proc. niższy niż zakładany we wcześniejszym PK, jednocześnie rząd zakłada, że relacja ta będzie się w latach 2016–2017 pogarszać (i wyniesie odpowiednio: 52% PKB w br. i 52,5% PKB w 2017 r.), po czym ma ona ulec poprawie. Poziom deficytu ma w br. być taki sam jak w 2015 r., stanowiąc 2,6% PKB, a w roku 2017 ma się on przejściowo zwiększyć do 2,9% PKB. Zob. *Program konwergencji. Aktualizacja 2016, op. cit.*

⁴³ Dodać do tego można, że w przedkryzysowym roku 2007 w UE-28 dług SGG stanowił 57,8% PKB, a w roku 2015 było to 85,2% PKB, w Polsce zaś odpowiednio: 44,2% PKB i 51,3% PKB.

nia osiągnięć dotychczasowych niezależnych instytucji (np. Independent Fiscal Institutions) po to, aby, jeśli zajdzie taka potrzeba, sprawnie utworzyć w Polsce instytucję, która będzie mogła dobrze realizować swoje zadania.

Należy też pamiętać, że funkcjonowanie ram budżetowych w Polsce uznawane było za niesatysfakcjonujące, o czym świadczą m.in. to, że indeks jakości średnioterminowych ram budżetowych, opracowany przez pracowników Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej, był w 2014 r. w przypadku Polski najniższy spośród państw UE i wynosił on 1 (wg mediany)⁴⁴. Najwyższy indeks wynoszący 2 miały Grecja, Hiszpania, Francja i Holandia. Powodem tak niskiego indeksu był w szczególności brak zaangażowania parlamentu w przygotowanie planów budżetowych (krajowego WFPF i PK), co wyrażało się brakiem formalnej prezentacji głównych celów średniookresowych tych programów i głosowaniem nad nimi w Sejmie, aczkolwiek należy przypomnieć, że po zmianach ustawy o finansach publicznych w końcu 2013 r. program konwergencji, będący częścią WFPF, stał się przedmiotem szerszego zainteresowania połączonych komisji sejmowych⁴⁵. Także opinia Rady na temat PK i zalecenia Rady dotyczące krajowego programu reform są przedmiotem zainteresowania komisji parlamentarnych. Nie zmienia to faktu, że Sejm nie przeprowadzał także głosowań nad innymi ważnymi dokumentami strategicznymi rządu (np. nad *Długookresową strategią rozwoju kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”*) i zmian dokonywanych w tych dokumentach, bowiem obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 106 i 136) przewidują ustanawianie programów wieloletnich w formie uchwały Rady Ministrów. Zauważyć jednak należy, że w niektórych przypadkach plany przyjmowane są w formie ustawy⁴⁶, co jest równoznaczne z głosowaniem w Sejmie.

Wpływ na niski indeks miało też stosunkowo słabe powiązanie między wieloletnimi celami budżetowymi i przygotowaniem rocznego budżetu (krajowym WFPF i PK)⁴⁷ oraz niedostateczne mechanizmy koordynacji

⁴⁴ DC ECFIN Fiscal Governance Database, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm; http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm [dostęp: 5 maja 2016 r.].

⁴⁵ Komisja ds. Unii Europejskiej, Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Gospodarki i Rozwoju.

⁴⁶ Zob. np. ustawa z 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, Dz.U. 2016, poz. 678.

⁴⁷ W Polsce średnioterminowe ramy stanowią podstawę budżetu, która może się jednak zmieniać. Silne powiązanie jest wtedy, gdy podstawa co do zasady nie ulega zmianom.

przed ustanowieniem celów⁴⁸, jak również niewystarczające monitorowanie i egzekwowanie wieloletnich celów budżetowych⁴⁹.

Konstrukcja indeksu może budzić wątpliwości o tyle, że nie odzwierciedla ona tego, co najważniejsze, tj. poziomu deficytu i długu SGG, oraz zmian sytuacji w tym zakresie (stąd też indeks ten może być do pewnego stopnia traktowany jako jedna z wielu prób akademickiego porównywania różnych państw). Nie negując jednak całkowicie ustaleń wynikających z powyższego indeksu, można zauważyć, że poprawie sytuacji w zakresie, który on obejmuje, może służyć także implementacja rekomendacji OECD wynikających z ostatniego przeglądu zarządzania publicznego w Polsce (przeglądu dokonanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego)⁵⁰. Ważne jest jednak, aby wprowadzane w następstwie tych rekomendacji mechanizmy koordynacji i monitorowania były racjonalne i niezbyt kosztowne.

Należy także pamiętać, że Komisja Europejska została zobowiązana do opublikowania (nie później niż dnia 14 grudnia 2018 r.) przeglądu, w którym oceni przydatność dyrektywy 2011/85, co będzie okazją do zgłaszania różnych propozycji dotyczących jej zmian. Już dziś wiadomo, że niektóre z przyjętych rozwiązań uznaje się za zbyt słabe i utrudniające zarządzanie budżetowe oraz niesprzyjające osiągnięciu założonych celów. Na przykład wskazuje na znaczną niejednorodność w odniesieniu do stosowanych w państwach UE limitów wydatków i możliwości wprowadzania zmian w średniookresowych ramach budżetowych (zob. tabela 1 w aneksie). Dodatkowo przedstawiciele sieci unijnych IFI po analizie *Raportu. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (Five President's Report)* uznają, że celowe jest wzmocnienie ram budżetowych UE przez m.in. wzmocnienie roli niezależnej doradczej Europejskiej Rady Budżetowej i krajowych IFI oraz współpracy między tymi instytucjami, usprawnienie reguł fiskalnych (obecnie jest bardzo wiele takich reguł na różnych szczeblach, a zgodność między nimi nie jest w pełni zagwarantowana, reguły te stały się zbyt wyszukane i niezrozumiałe dla społeczeństwa, a ich zmiany metodologiczne zbyt częste), także przez wzmocnienie legislacji dotyczącej krajowych ram fiskalnych. Dyrektywa dotycząca krajowych ram fiskalnych

⁴⁸ Mechanizm zalecany to taki, w którym jest właściwa koordynacja *ex ante* mechanizmów między wszystkimi szczeblami SGG. W Polsce mechanizmy koordynacyjne występowały tylko pomiędzy niektórymi szczeblami SGG.

⁴⁹ Sytuacja zalecana to taka, kiedy są w pełni określone działania w przypadku odchylenia planowanych celów (sprawozdania itd.). W Polsce występowało kilka procedur dotyczących monitorowania i egzekwowania realizacji celów.

⁵⁰ *Przeglądy zarządzania publicznego OECD. Polska: realizacja strategicznych możliwości państwa*, OECD, 2016.

mogłaby być istotnym krokiem promowania dobrych standardów w odniesieniu do adekwatnych informacji budżetowych, dobrych budżetowych procedur i praktyk, szerszego podejścia średnioterminowego podpartego regułami numerycznymi i właściwymi układami między szczeblami administracji publicznej.

Przy tej okazji warto byłoby rozważyć dokonanie zmian także w Polsce, np. przez odejście od liczenia długu publicznego i deficytu wg metody krajowej i oparcie się tylko na metodologii unijnej (oznaczałoby to mniejsze koszty i większą przejrzystość), jak również dokonanie analizy stosowanych reguł fiskalnych (np. pod kątem ich skuteczności) oraz rozważenie zmiany zakresu publikowania niektórych informacji w uzasadnieniu projektu budżetu i w sprawozdaniu z jego wykonania, czy zapewnienie bardziej otwartego dostępu do danych budżetowych; może należałoby się też zastanowić nad zastąpieniem ustawy budżetowej ustawą finansową⁵¹. Ważne jest przede wszystkim lepsze wykorzystanie „wartości dodanej” z zastosowania wcześniej prezentowanych zasad i rekomendacji.

Na zakończenie należy dodać, że w ostatnich latach, w następstwie globalnego kryzysu, warunki fiskalne wyraźnie się pogorszyły, stąd też na nowo przemyślane zostały główne kierunki reform budżetowych. W większości państw, nie tylko należących do UE, finanse publiczne są niestabilne. Jednym z głównych powodów tej niestabilności jest długoterminowa presja w szczególności na przyszłe wydatki związane z wiekiem (np. emerytury) i potencjalnie duże przyszłe wzrosty wydatków z tytułu odsetek (wynikające z wpływu przyszłego wzrostu stóp procentowych na wysokich poziomach długu publicznego). Innym szczególnie poważnym problemem jest powolny wzrost dochodów budżetowych, który nie ma wyłącznie tymczasowego charakteru cyklicznego, ale jest spowodowany najprawdopodobniej długoterminowo powolnym wzrostem gospodarczym. Wolny wzrost dochodów sprawia, że nie tylko trudniej jest kontrolować deficyty w krótkim okresie, ale o wiele trudniej jest zmniejszać efektywne zadłużenie. W tych okolicznościach ważne są⁵²:

- całościowa dyscyplina fiskalna (w szczególności przez kontrolę salda budżetowego i wydatków),

⁵¹ Pewne rozwiązania w tym zakresie prezentował prof. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.

⁵² Zob. M. Robinson, *Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis 36th Annual Oecd Senior Budget Officials Meeting Rome, Italy 11–12 June 2015*, www.slideshare.net/OECD-GOV/budget-reform-before-and-after-the... [dostęp: 14 lipca 2016 r.].

- efektywna alokacja (dzięki dobremu ustanowieniu priorytetów w zakresie wydatków),
- skuteczność i efektywność wydatków.

Celom tym służy m.in. doskonalenie odgórnego budżetowania, wprowadzanie pułapów wydatków i dokonywanie przeglądów wydatków, przestrzeganie reguł fiskalnych, zapewnianie transparentności budżetu oraz zintegrowane i holistyczne podejście do reform⁵³. W Polsce, gdzie nie funkcjonuje jeszcze niezależna rada budżetowa, celowe może wydawać się prezentowanie w przyszłości w uzasadnieniach ustawy budżetowej albo w programie konwergencji długoletnich, np. 10-letnich, kroczących prognoz dochodów i wydatków oraz salda budżetowego (w tym być może salda strukturalnego) i długu publicznego (tak w ujęciu nominalnym, jak i w relacji do przewidywanego PKB), a także zmian tych projekcji na skutek podejmowania określonych decyzji odnośnie do zmian polityki dochodowej i wydatkowej (np. w związku z wprowadzeniem nowych rozwiązań podatkowych czy wydatków o charakterze sztywnym). Ułatwiłoby to prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej na różnych szczeblach (centralnym, samorządowym), pozwoliłoby też na lepszą identyfikację potencjalnych ryzyk i zagrożeń, a także służyłoby edukacji społecznej⁵⁴. Mogłoby to też zwiększyć wiarygodność rządu w stosunku do instytucji zewnętrznych. Jako dobry przykład może posłużyć też symulacja długu publicznego w Polsce do 2060 r., opracowana przez OECD⁵⁵ w ramach ostatniego prze-

⁵³ To znaczy uwzględniając fakt, że większość reform budżetowych, które są skierowane na postęp w jednym z trzech głównych celów budżetowania (tj. dyscyplina fiskalna, efektywna alokacja i skuteczność i efektywność wydatkowania) ma również konsekwencje dla innych. Na przykład stosowanie szersze *value for money* przy badaniu efektywności wydatków może mieć niezamierzone skutki w postaci osłabienia zagregowanej kontroli wydatków lub skuteczności przydziału środków. Podobnie, silne wzmocnienie dyscypliny fiskalnej może czasami utrudniać realizację wydatków uznanych za priorytetowe. Niewłaściwe jest zatem rozwijanie reform skupiających się wyłącznie na jednym celu budżetowania. Tak samo unikać należy wąskiego „profesjonalnego” podejścia w zakresie reform budżetu (np. zakładania, że sektor publiczny musi działać tak jak sektor prywatny i w związku z tym należy stosować w nim podobne zasady dotyczące m.in. rachunkowości), ponieważ budżetowanie jest z natury multidyscyplinarne.

⁵⁴ Projekcje takie (być może także z uwzględnieniem określonych założeń optymistycznych i pesymistycznych) mogłyby być tworzone przez służby Ministerstwa Finansów przy współpracy z ekspertami z innych resortów i z renomowanych uczelni krajowych, specjalizujących się w prognozach.

⁵⁵ Przy przyjęciu określonych założeń odnośnie do nominalnego potencjalnego wzrostu, długoterminowych stóp procentowych obligacji skarbowych i deficytu pierwotnego.

glądu polskiej gospodarki, wskazująca, że przy niższym wzroście gospodarczym, wyższym deficycie i wyższych stopach procentowych dług publiczny w Polsce może wzrosnąć z obecnych 52% do 90% PKB w 2060 r.⁵⁶

Podsumowanie

Zasady opracowane przez MFW, rekomendacje OECD, a także unijne ramy budżetowe są w wielu przypadkach zbieżne, bowiem wskazują na dobre praktyki zarządzania finansami publicznymi. Czytelny obraz stanu finansów publicznych służy krajowi, gdyż umożliwia podejmowanie racjonalnych decyzji przez polityków, obywateli i inne podmioty. Politycy mogą szybciej dostrzec skutki podejmowanych przez siebie decyzji, obywatele mogą lepiej ocenić polityków, agencje ratingowe i banki mogą dokonać bardziej profesjonalnej oceny wiarygodności kredytowej kraju, instytucje europejskie zaś mogą poprawić jakość zarządzania gospodarczego. Dlatego też warto często sięgać do tych zasad i rekomendacji, szczególnie w sytuacji pogarszania się stanu finansów publicznych, po to, aby dokonać naprawy tych finansów. Należy też skorzystać z okazji przeglądu unijnych ram budżetowych do zwiększenia jakości tych ram w Polsce.

Niemniej należy dodać, że niekiedy rekomendacje te wydają się trudne do zastosowania (np. w kwestii zapewnienia przejrzystości i otwartości dokumentów oraz danych budżetowych, a także podawania informacji o zasobach, przepływach finansowych, o różnych scenariuszach rozwoju sytuacji i ścisłym dostosowaniu budżetów do średnioterminowych strategicznych priorytetów rządu), także z uwagi na zróżnicowane oczekiwania i pojawianie się nowych okoliczności, do których trzeba się dostosowywać⁵⁷.

⁵⁶ <https://www.mr.gov.pl/media/17113/MainFindingsPolandPresentationOECD.pdf>; <http://www.oecd.org/economy/surveys/Poland-2016-overview.pdf> [dostęp: 5 maja 2016 r.].

⁵⁷ Przykładowo profesjonalna instytucja, np. MFW, agencja ratingowa, Komisja Europejska, dysponuje inną wiedzą i ma inne oczekiwania niż przeciętny obywatel. Nowymi okolicznościami w przypadku państwa UE jest np. kryzys uchodźczy czy wyjście Wielkiej Brytanii z UE.

Aneks

I. Rekomendacje OECD

Rekomendacja pierwsza oznacza:

- a) posiadanie procedur wspierających rząd w skutecznym prowadzeniu polityki antycyklicznej lub cyklicznie neutralnej i w odniesieniu do roztrzonego wykorzystywania zasobów,
- b) zobowiązanie do prowadzenia zdrowej, racjonalnej i zrównoważonej polityki fiskalnej, wzięwszy pod uwagę to, że wiarygodność takiego zobowiązania może być zwiększona poprzez
 - jasne i sprawdzalne reguły fiskalne lub cele polityczne, które ułatwiają ludziom zrozumieć i przewidywać przebieg polityki fiskalnej rządu w całym cyklu gospodarczym, oraz
 - inne mechanizmy instytucjonalne zapewniające niezależny punkt widzenia w tym zakresie,
- c) stosowanie odgórnego (*top-down*) zarządzania budżetem, w ramach jasnych celów polityki fiskalnej po to, aby dostosować polityki do zasobów dla każdego roku w średnim horyzoncie fiskalnym, zwracając uwagę na to, że zwolennicy zasad dobrego zarządzania (*adherends*) powinni przyjąć ogólne cele budżetowe na każdy rok, które zapewniają, że wszystkie elementy przychodów, wydatków i szerszej polityki gospodarczej są spójne i są zarządzane zgodnie z dostępnymi zasobami.

Rekomendacja druga oznacza:

- a) opracowanie silniejszej perspektywy średnioterminowej w procesie budżetowania, wykraczającej poza tradycyjny cykl roczny,
- b) uporządkowanie i skonstruowanie alokacji środków budżetowych w sposób ułatwiający osiągnięcie zgodności z celami krajowymi,
- c) uznanie potencjalnej przydatności średniookresowych ram wydatków przy ustalaniu podstawy do rocznego budżetu, w skuteczny sposób, który:
 - daje realną siłę w ustalaniu limitów dla głównych kategorii wydatków na każdy rok w perspektywie średniookresowej;
 - jest w pełni dostosowany do odgórnych ograniczeń budżetowych uzgodnionych przez rząd;
 - jest zakotwiczony na realistycznych prognozach wydatków bazowych (tj. wykorzystujących istniejące polityki), w tym z jasnym podkreśleniem wykorzystywanych kluczowych założeń;

- pokazuje zgodność celów wydatków i rezultatów z krajowymi planami strategicznymi oraz
 - zawiera wystarczające zachęty instytucjonalne i elastyczność, zapewniające przestrzeganie limitów wydatków,
- d) dbanie o bliską współpracę roboczą między centralną władzą budżetową⁵⁸ i innymi instytucjami w centrum rządu (np. kancelarią premiera lub ministerstwem planowania), biorąc pod uwagę wzajemne zależności między procesem budżetowym a osiągnięciami szeroko rozumianej polityki rządu,
- e) pamiętanie o opracowaniu i wdrożeniu procesu regularnego przeglądu dotychczasowej polityki wydatkowej, w tym *tax expenditures*, w sposób, który pomógłby ustalić oczekiwania budżetowe (lub wywiązać się z nich) zgodnie z planowanym przez rząd rozwojem.

Rekomendacja trzecia oznacza:

- a) oparcie planów inwestycyjnych, które ze swojej natury wychodzą poza roczny budżet, na obiektywnej ocenie luk zdolności ekonomicznych, infrastrukturalnych potrzeb rozwojowych i sektorowych/ społecznych priorytetach,
- b) ostrożną ocenę
- kosztów i korzyści wynikających z takich inwestycji;
 - przystępności dla użytkowników w perspektywie długoterminowej, w tym w kontekście kosztów stałych;
 - pokrewność priorytetów pośród różnych projektów; oraz
 - stosunek jakości do ceny,
- c) ocenę decyzji inwestycyjnych niezależnie od konkretnego mechanizmu finansowania (tj. tradycyjnego pozyskiwania kapitału lub prywatnego modelu finansowania, np. w ramach PPP),
- d) opracowanie i wdrożenie krajowych ram prawnych dla wspierania inwestycji publicznych, które powinny obejmować wiele czynników, w tym:
- odpowiednią zdolność instytucjonalną do oceny, zamówień i zarządzania dużymi projektami inwestycyjnymi;
 - stabilne ramy prawne, administracyjne i regulacyjne;
 - koordynację planów inwestycyjnych między poziomem krajowym i niższymi szczeblami administracji;
 - integrację środków budżetowych w ramach ogólnego średnioterminowego planu fiskalnego rządu.

⁵⁸ W Polsce taką władzę ma Minister Finansów.

Rekomendacja czwarta oznacza:

- a) dostępność jasnych i merytorycznych sprawozdań budżetowych, które powinny informować o kluczowych etapach opracowywania budżetu/formułowania polityki, rozpatrywania i dyskusji, a także realizacji i przeglądu/kontroli,
- b) przedstawienie informacji budżetowej w porównywalnym formacie/ układzie przed ostatecznym przyjęciem budżetu, zapewniając wystarczającą ilość czasu na efektywną dyskusję i debaty odnośnie do wyboru polityk (np. projekt budżetu lub raport dotyczący wstępnego budżetu), w fazie realizacji (np. półroczne sprawozdanie budżetowe) i po zakończeniu roku budżetowego (np. roczne sprawozdanie końcowe) w celu wspierania efektywnego podejmowania decyzji, odpowiedzialności i nadzoru,
- c) publikację wszystkich sprawozdań budżetowych w całości, szybko i regularnie, w sposób, który jest dostępny dla obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron,
- d) jasne przedstawienie i wyjaśnienie znaczenia budżetu, tego, co zrobiono z podatkami lub wydatkami, zważając, by „budżet obywatelski” lub streszczenie budżetu było w standardowym i przyjaznym dla użytkownika formacie,
- e) projektowanie i wykorzystywanie danych budżetowych, tak aby ułatwiać i wspierać inne ważne cele rządowe, takie jak otwarty rząd, integralność, ocena programów i koordynacja polityki na wszystkich poziomach władzy (szczebel krajowy i niższe szczeble).

Rekomendacja piąta oznacza:

- a) oferowanie możliwości parlamentowi i jego komisjom do zaangażowania się w proces budżetowy na wszystkich kluczowych etapach cyklu budżetowego, zarówno *ex ante* i *ex post*, w stosownych przypadkach,
- b) ułatwienie zaangażowania parlamentów, obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realistyczne debaty na temat kluczowych priorytetów, kompromisów/wyborów, kosztów alternatywnych i efektywności (*value for money*),
- c) zapewnienie jasności co do relatywnych kosztów i korzyści związanych z szeroką gamą programów wydatków publicznych i ulg podatkowych (*tax expenditures*),
- d) zapewnienie, że wszystkie najważniejsze decyzje w tych dziedzinach są podejmowane w ramach procesu budżetowego.

Rekomendacja szósta oznacza:

- a) kompleksowe i poprawne rozliczenie w dokumencie budżetowym wszystkich wydatków i dochodów, rządu krajowego, bez pominięcia lub ukrycia jakichkolwiek kwot (choć pewne ograniczenia mogą występować w niektórych sferach, np. w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego), a także zgodnie z przepisami prawa, zasadami lub deklaracjami, które zapewniają budżetową rzetelność i ograniczają stosowanie „pozabudżetowych” mechanizmów fiskalnych,
- b) przedstawienie pełnego krajowego przeglądu finansów publicznych – obejmującego szczebel centralny i niższe szczeble i perspektywę całego sektora publicznego – jako istotnego kontekstu dla dyskusji na temat wyborów budżetowych,
- c) rozliczanie w sposób, który pokazuje pełne koszty finansowe i korzyści decyzji budżetowych, w tym wpływu na aktywa i zobowiązania finansowe; zwracając uwagę na to, że
 - rachunkowość memoriałowa i sprawozdawczość, która w dużym zakresie koresponduje z normami rachunkowości sektora prywatnego, rutynowo pokazuje te koszty i korzyści;
 - w przypadku stosowania tradycyjnej rachunkowości kasowej, informacja dodatkowa jest potrzebna;
 - w przypadku gdy jest stosowana metodologia memoriałowa, także zasada kasowa powinna być wykorzystywana do monitorowania i zarządzania finansowaniem rządowych działań z roku na rok,
- d) załączanie i wyjaśnianie programów publicznych, które są finansowane przez nietradycyjne środki – np. PPP – w dokumentacji budżetowej, nawet gdy (ze względów księgowych) nie mogą mieć one bezpośredniego wpływu na finanse publiczne w ramach czasowych dokumentu budżetowego.

Rekomendacja siódma oznacza:

- a) pełne i wierne dokonywanie przez instytucje publiczne alokacji przydzielonych środków budżetowych, raz zatwierdzonych przez parlament oraz nadzór w ciągu roku przez centralną władzę budżetową i ministerstwa w stosownych przypadkach,
- b) rozważne profilowanie, sterowanie i monitorowanie wydatkowania środków pieniężnych, a także jasne regulacje odnośnie do roli, obowiązków i uprawnień każdej instytucji i odpowiedzialnej osoby,
- c) wykorzystanie jednego, centralnie sterowanego funduszu/rachunku Skarbu Państwa dla wszystkich dochodów i wydatków publicznych, jako skutecznego mechanizmu wykonywania takiej kontroli, z ogra-

- niczonym do minimum wykorzystaniem funduszy celowych oraz „znaczonych” przychodów dla poszczególnych celów (wydatków),
- d) umożliwienie pewnej ograniczonej elastyczności w zakresie dokonywania autoryzacji parlamentarnych dla ministerstw i agencji odnośnie do realokacji środków w ciągu roku, w celu skutecznego zarządzania i efektywności, zgodne z ogólnymi celami alokacji,
 - e) umożliwienie realokacji w ramach szczegółowych pozycji budżetowych (*virement*) w celu ułatwienia elastycznego zarządzania; zauważając, że bardziej znaczące przeniesienia dotyczące np. w dużych kwot lub nowych celów, powinny wymagać nowej zgody ze strony parlamentu,
 - f) przygotowanie i kontrolę sprawozdań z wykonania budżetu (w trakcie roku i po jego zakończeniu), które mają zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialności i które, jeśli są dobrze sporządzone, mogą dostarczyć użytecznych wiadomości w zakresie realizacji zadań, ich efektywności i przyszłej alokacji środków budżetowych.

Rekomendacja ósma oznacza:

- a) pomoc parlamentowi i obywatelom, w zrozumieniu nie tylko tego, że wydawane są pieniądze, ale także tego, jakie usługi publiczne w imieniu obywateli są faktycznie świadczone i o jakim standardzie jakości oraz poziomie efektywności,
- b) regularną prezentację informacji o wynikach i efektywności poprzez użyteczną wiedzę odnośnie do przydzielanych środków finansowych zawartą w sprawozdaniu budżetowym; zważywszy, że takie informacje powinny wyjaśniać, a nie uniemożliwiać czy utrudniać sprawowanie nadzoru i egzekwowanie odpowiedzialności,
- c) wykorzystanie informacji o skuteczności (budżecie zadaniowym), która jest
 - ograniczona do małej liczby wskaźników dla każdego programu polityki lub obszaru;
 - jest jasna i zrozumiała;
 - pozwala na śledzenie wyników w ramach postawionych celów i umożliwia porównania międzynarodowe i inne porównania;
 - wyraźnie ukazuje powiązanie z celami strategicznymi rządu,
- d) ocenę i przegląd wydatków (w tym w zakresie wydatków osobowych, a także w odniesieniu do ulg podatkowych) w sposób obiektywny, rutynowy/uporządkowany i regularny, aby poinformować o alokacji zasobów i zmianie priorytetów zarówno w ministerstwach, jak i w odniesieniu do całego rządu,

- e) zapewnienie dostępności informacji o wysokiej jakości (tj. istotnej, spójnej, kompleksowej i porównywalnej) w odniesieniu do wyników realizowanych zadań i ocen w celu ułatwienia kontroli opartej na dowodach,
- f) przeprowadzanie rutynowych i otwartych ocen *ex ante* dla wszystkich istotnych nowych propozycji zmian polityki pod kątem oceny ich spójności z priorytetami krajowymi, jasności celów i przewidywanych kosztów i korzyści,
- g) dokonywanie okresowego kompleksowego przeglądu/bilansu wydatkowania oraz powtórnej oceny w celu dostosowania wydatków do celów fiskalnych i priorytetów krajowych, z uwzględnieniem wyników ocen; mając na uwadze skuteczność i dostosowanie do praktycznych potrzeb rządu jako całości.

Rekomendacja dziewiąta oznacza:

- a) stosowanie mechanizmów promujących prężność planów budżetowych oraz łagodzenie potencjalnego wpływu ryzyk fiskalnych, a tym samym promowanie stabilnego rozwoju finansów publicznych,
- b) jednoznaczne identyfikowanie, klasyfikowanie według typu, wyjaśnianie i – o ile to możliwe – kwantyfikowanie (ujęcie ilościowe) ryzyk fiskalnych, łącznie ze zobowiązaniami warunkowymi, tak aby poinformować o rozważaniach i dyskusji na temat kursu polityki przyjętego w budżecie,
- c) ujawnianie mechanizmów zarządzania ryzykiem oraz raportowanie w ramach rocznego budżetu,
- d) publikowanie raportu na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych, na tyle regularnie, aby skutecznie przyczynić się do dyskusji publicznej i politycznej na ten temat, z prezentacją i uwzględnieniem komunikatów dotyczących zarówno najbliższej przyszłości, jak i długoterminowych okresów w kontekście budżetu.

Rekomendacja dziesiąta oznacza:

- a) stałe inwestowanie w umiejętności i zdolności pracowników do efektywnego wykonywania swoich ról – czy to w centralnej władzy budżetowej, ministerstwach i innych instytucjach – z uwzględnieniem krajowych i międzynarodowych doświadczeń, praktyk i standardów,
- b) rozważanie, jak wiarygodność krajowego budżetu – w tym profesjonalnego obiektywizmu prognozowania gospodarczego, przestrzegania reguł fiskalnych, trwałości długoterminowej i przenoszenia ryzyk podatkowych – może być również wspierana za pośrednictwem

- niezależnych instytucji fiskalnych lub innych zorganizowanych procesów instytucjonalnych w celu umożliwienia bezstronnej kontroli i wkładu w rządowe budżetowanie,
- c) uznanie i ułatwianie roli niezależnego audytu wewnętrznego jako zasadniczego zabezpieczenia jakości i integralności procesów budżetowych oraz zarządzania finansami we wszystkich ministerstwach i instytucjach publicznych,
 - d) wspieranie Najwyższej Izby Kontroli w jej działaniach na rzecz zapewnienia odpowiedzialności finansowej, w tym przez publikację jej sprawozdań z kontroli, które są aktualne i istotne dla cyklu budżetowego,
 - e) promowanie roli zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych systemów audytu w odniesieniu do efektywności kosztowej (*cost effectiveness*) poszczególnych programów oraz jakości wykonania i ogólnych ram zarządzania.

II. Ramy budżetowe państw członkowskich UE (na podstawie dyrektywy 2011/85)

1) Państwa członkowskie dysponują systemami rachunkowości publicznej obejmującymi w sposób kompleksowy i spójny wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych (tj. sektora *General Government*) i zawierającymi informacje niezbędne do generowania danych w ujęciu memoriałowym z myślą o przygotowywaniu danych opartych na standardach ESA 2010⁵⁹). Te systemy rachunkowości publicznej podlegają kontroli wewnętrznej i niezależnym audytom.

2) Państwa członkowskie zapewniają terminowe i regularne udostępnianie publiczne danych budżetowych dotyczących wszystkich wymienionych podsektorów i publikują w szczególności:

- a) dane budżetowe w ujęciu kasowym (lub równoważne dane liczbowe pochodzące z rachunkowości publicznej, jeżeli dane w ujęciu kasowym nie są dostępne) w następujących odstępach czasowych:
 - co miesiąc w przypadku podsektorów instytucji rządowych na szczeblu centralnym, instytucji rządowych i samorządowych na

⁵⁹ https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/info-esa2010.pdf; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/lista-jednostek-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-s-13-zgodnie-z-esa2010-stan-na-31-grudnia-2014-r-,6,3.html>; http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_statystyka_sektora.pdf [dostęp: 5 maja 2016 r.]. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r.

- szczeblu regionalnym oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, przed końcem kolejnego miesiąca, oraz
- co kwartał w przypadku podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, przed końcem kolejnego kwartału,
- b) szczegółową tabelę korelacji przedstawiającą metodę przejścia między danymi w ujęciu kasowym (lub równoważnymi danymi liczbowymi pochodzącymi z rachunkowości publicznej, jeżeli dane w ujęciu kasowym nie są dostępne) a danymi opartymi na standardach ESA 2010.

3) Państwa członkowskie gwarantują, że podstawą planowania budżetowego są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone na podstawie najaktualniejszych informacji. Podstawą planowania budżetowego jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makroekonomiczno-budżetowy lub ostrożniejszy scenariusz. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe są porównywane z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji i, w stosownych przypadkach, z prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje. Istotne rozbieżności między wybranym scenariuszem makroekonomiczno-budżetowym a prognozami Komisji są określane i uzasadniane, w szczególności jeżeli poziom lub wzrost wartości zmiennych w założeniach zewnętrznych poważnie odbiega od wartości przedstawionych w prognozach Komisji⁶⁰. W ramach analizy wrażliwości w prognozach makroekonomicznych i budżetowych analizuje się ścieżki głównych zmiennych budżetowych przy różnych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego i stóp procentowych. Zakres alternatywnych założeń wykorzystywanych do sporządzania prognoz makroekonomicznych i budżetowych zależy od wykonania prognoz w przeszłości i w miarę możliwości uwzględnia istotne scenariusze ryzyka.

4) Państwa członkowskie określają instytucję odpowiedzialną za sporządzanie prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz podają do wiadomości publicznej oficjalne prognozy makroekonomiczne i budżetowe przygotowane na potrzeby planowania budżetowego, w tym metodologię, założenia i istotne parametry stanowiące podstawę tych prognoz⁶¹. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe przygotowane na potrzeby pla-

⁶⁰ Komisja podaje do wiadomości publicznej metodologię, założenia i stosowne parametry, które stanowią podstawę sporządzanych przez nią prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Komisja przedstawia też prognozy unijnych wydatków na podstawie poziomu wydatków zaplanowanych w wieloletnich ramach finansowych.

⁶¹ Co najmniej raz w roku państwa członkowskie i Komisja podejmują techniczny dialog dotyczący założeń leżących u podstaw przygotowania prognoz makroekonomicznych i budżetowych.

nowania budżetowego podlegają regularnej, bezstronnej i kompleksowej ocenie opartej na obiektywnych kryteriach, w tym ocenie *ex post*. Wyniki tej oceny podaje się do wiadomości publicznej i odpowiednio uwzględnia w przyszłych prognozach makroekonomicznych i budżetowych. Jeżeli ocena wykaże poważne odchylenia negatywnie wpływające na prognozy makroekonomiczne w okresie co najmniej czterech kolejnych lat, dane państwo członkowskie podejmuje niezbędne działania i podaje je do wiadomości publicznej⁶².

5) Państwa członkowskie dysponują specyficznymi dla nich numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez SGG wynikających z TFUE zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej. Reguły takie wspierają w szczególności: stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z TFUE oraz przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie. Specyficzne dla poszczególnych krajów numeryczne reguły fiskalne zawierają następujące elementy: a) określenie celu i zakres reguł; b) skuteczne i terminowe monitorowanie przestrzegania reguł na podstawie wiarygodnej i niezależnej analizy przeprowadzanej przez niezależne organy lub organy, które są funkcjonalnie niezależne od władz budżetowych państw członkowskich; c) konsekwencje nieprzestrzegania tych reguł. Jeżeli numeryczne reguły fiskalne zawierają klauzule wyjścia, klauzule takie określają ograniczoną liczbę konkretnych okoliczności – zgodnych z wynikającymi z TFUE obowiązkami państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej – oraz rygorystycznych procedur, w których dozwolone jest tymczasowe nieprzestrzeganie danej reguły.

Uchwalana co roku przez poszczególne państwa członkowskie ustawa budżetowa uwzględnia specyficzne dla nich i obowiązujące w nich numeryczne reguły fiskalne.

6) Państwa członkowskie ustanawiają wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe umożliwiające przyjęcie co najmniej trzyletniej perspektywy planowania budżetowego, tak aby zagwarantować, że podstawą krajowego planowania budżetowego jest wieloletnia perspektywa planowania budżetowego. Średniookresowe ramy budżetowe obejmują procedury opracowywania: a) kompleksowych i przejrzystych wieloletnich celów budżetowych w zakresie deficytu i długu SGG oraz wszelkich innych

⁶² Komisja (Eurostat) co trzy miesiące publikuje kwartalne poziomy długu i deficytu w państwach członkowskich.

zbiorczych wskaźników budżetowych, takich jak wydatki, z jednoczesnym zapewnieniem ich zgodności z wszelkimi obowiązującymi numerycznymi regułami fiskalnymi; b) prognoz dotyczących każdej głównej pozycji wydatków i dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, z uwzględnieniem bardziej szczegółowych danych dla podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym i podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, na dany rok budżetowy i okres późniejszy, według niezmiennego kursu polityki; c) opisu przewidywanych działań średniookresowych przewidywanych polityk mających wpływ na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na główne pozycje dochodów i wydatków, pokazującego sposób dostosowania prowadzącego do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w porównaniu z prognozami zakładającymi niezmienny kurs polityki; d) oceny tego, w jaki sposób – w świetle ich długookresowego wpływu na finanse sektora instytucji rządowych i samorządowych – przewidywane działania mogą wpłynąć na długookresową stabilność finansów publicznych. Podstawą prognoz przyjmowanych w średniookresowych ramach budżetowych są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe. Uchwalana co roku ustawa budżetowa jest zgodna z postanowieniami średniookresowych ram budżetowych. W szczególności podstawą przygotowywania rocznego budżetu są prognozy dotyczące dochodów i wydatków oraz priorytety wynikające ze średniookresowych ram budżetowych. Każde odstępstwo od tych przepisów zostaje należycie wytłumaczone. Dyrektywa dotycząca wieloletnich ram budżetowych nie uniemożliwia nowemu rządowi danego państwa członkowskiego dokonania aktualizacji średniookresowych ram budżetowych w celu odzwierciedlenia swoich nowych priorytetów politycznych. W takiej sytuacji nowy rząd wskazuje różnice w stosunku do poprzednich średniookresowych ram budżetowych.

7) Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie środki podejmowane w celu przestrzegania przepisów były spójne we wszystkich podsektorach SGG oraz by miały kompleksowe zastosowanie do wszystkich podsektorów. Oznacza to w szczególności wymóg spójności zasad i procedur rachunkowości, a także spójności wewnętrznej – stanowiących ich podstawę – systemów gromadzenia i przetwarzania danych.

8) Państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie mechanizmy koordynacji między podsektorami SGG dla zapewnienia kompleksowego i spójnego uwzględnienia wszystkich podsektorów w planowaniu budżetowym, specyficznych dla kraju numerycznych reguł fiskalnych i w przygotowaniu prognoz budżetowych oraz ustalenia planowania wieloletniego, jak przewidziano w szczególności w wieloletnich ramach budżetowych. W celu pro-

pagowania odpowiedzialności budżetowej wyraźnie określa się obowiązki budżetowe organów publicznych w różnych podsektorach SGG.

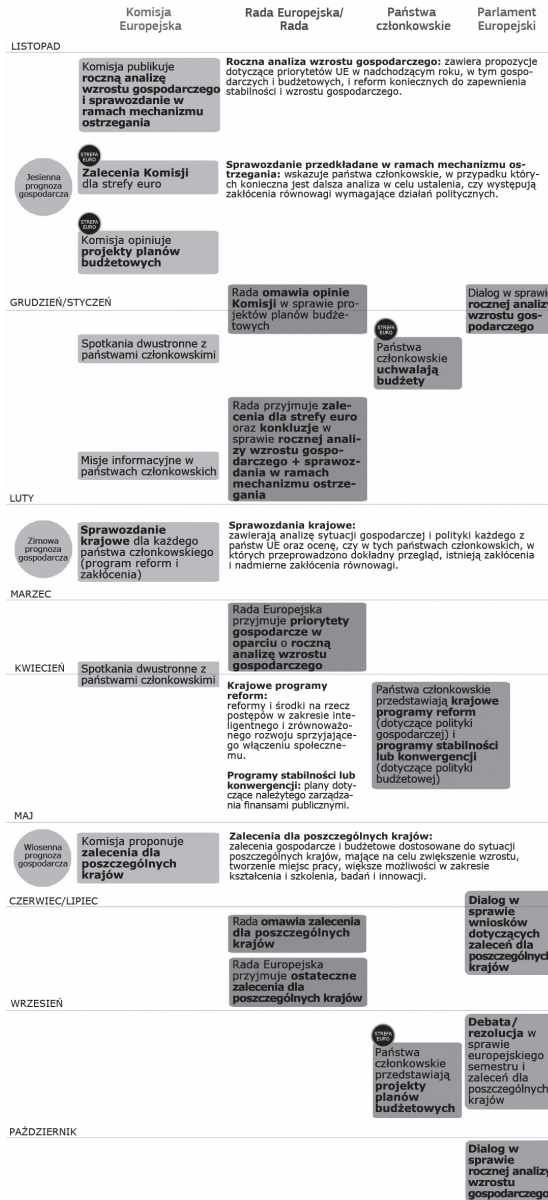
9) Państwa członkowskie identyfikują i przedstawiają – w ramach corocznego procesu budżetowego – wszystkie te jednostki SGG, które nie stanowią części tradycyjnych budżetów w ujęciu podsektorowym, wraz z innymi istotnymi informacjami. Łączny wpływ tych jednostek sektora na wynik i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych jest przedstawiany w ramach corocznego procesu budżetowego i w średnio-okresowych planach budżetowych.

10) Państwa członkowskie publikują szczegółowe informacje na temat wpływu preferencji podatkowych na dochody.

11) Państwa członkowskie publikują w odniesieniu do wszystkich podsektorów SGG stosowne informacje na temat zobowiązań warunkowych o potencjalnie istotnym wpływie – i jego zakresie – na sytuację budżetową, w tym na temat gwarancji rządowych, pożyczek zagrożonych i zobowiązań wynikających z działalności przedsiębiorstw państwowych. Publikują również informacje na temat udziału SGG w kapitale przedsiębiorstw prywatnych i państwowych w odniesieniu do kwot istotnych z ekonomicznego punktu widzenia.

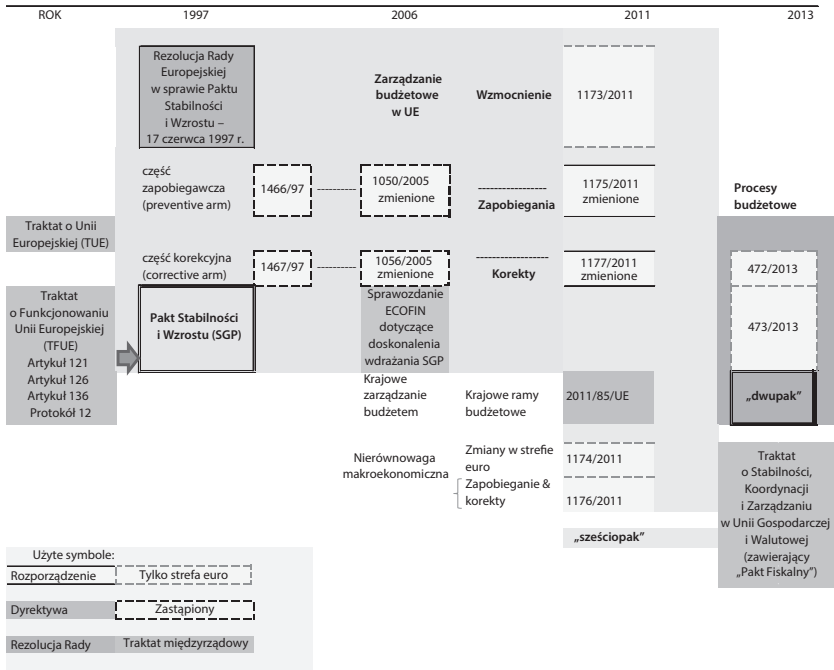
Schemat 1.

EUROPEJSKI SEMESTR



Źródło: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm [dostęp: 18 maja 2016 r.]

Schemat 2. Regulacje UE dotyczące wzmocnionego zarządzania budżetowego



Źródło: na podstawie: *European Commission, Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition*, March 2016, s. 15.

Tabela 1. Stopień restrykcyjności w odniesieniu do respektowania średnio-okresowych ram budżetowych

Stopień restrykcyjności		Państwo UE
1	Nie przewiduje się zmiany pułapów/celów w każdej sytuacji (chyba że nowy rząd dojdzie do władzy lub zmianie ulegnie podział zadań między szczeblami władzy).	Szwecja, Finlandia
2	Pułapy wydatków mogą być zwiększone jedynie wówczas, gdy środki finansowania dodatkowych wydatków zostaną wcześniej ustalone.	Dania, Holandia
3	Pułapy/cele mogą być dostosowane w reakcji na zmiany określonych parametrów ustalonych w ustawach lub w innych regulacjach (np. zmiany wydatków na emerytury, zasiłków dla bezrobotnych itd.), a przyczyny dostosowań muszą być upublicznione.	Austria, Irlandia, Łotwa
4	Pułapy/cele mogą być zmieniane w licznych sytuacjach przewidzianych w ustawach lub w innych regulacjach (np. z uwagi na znaczące zmiany prognoz makroekonomicznych, dojście do władzy nowego rządu, nadzwyczajnych okoliczności itd.), a przyczyny wprowadzanych zmian muszą być upublicznione.	Belgia, Bułgaria, Cypr, Grecja, Węgry, Włochy, Malta, Polska, Rumunia
5	Pułapy/cele mogą być zmieniane dyskrecyjnie przez rząd, ale zmiany wymagają wyjaśnienia (ujawniają się koszty reputacji rządu).	Czechy, Estonia, Hiszpania, Francja, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Zjednoczone Królestwo
6	Pułapy/cele mogą być zmieniane dyskrecyjnie przez rząd bez upubliczniania jakichkolwiek wyjaśnień.	Niemcy, Chorwacja, Słowenia i Słowacja

Źródło: M. Sherwood, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States*, „European Economy Discussion Paper 021”, December 2015, s. 29, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eedp/pdf/dp021_en.pdf [dostęp 5 maja 2016 r.].

Bibliografia

- Analiza wykonania budżetu państwa I założeń polityki pieniężnej w 2014 r.*, NIK, Warszawa 2015.
- Robinson M., *Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis 36th Annual Oecd Senior Budget Officials Meeting Rome, Italy 11–12 June 2015*, www.slideshare.net/OECD-GOV/budget-reform-before-and-after-the...
- Szpringer Z., *Rola niezależnej rady budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi* [w]: T. Lubińska i in., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2015.
- Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council Interim Progress

- Report on the implementation of Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, SWD(2012) 433 final.
DC ECFIN Fiscal Governance Database, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Przegląd zarządzania gospodarczego. Sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń WE nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 oraz 473/2013”, COM(2014) 905 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach Paktu Stabilności i Wzrostu”, COM(2015) 12 final.
- Komunikat Komisji zastępujący komunikat Komisji „Zharmonizowane ramy dotyczące projektów planów budżetowych oraz informacji o emisji długu w obrębie strefy euro (COM(2013) 490 final)”, COM(2014) 675 final.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2016*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cp2016_poland_pl.pdf.
- Przeglądy Zarządzania Publicznego OECD. Polska: realizacja strategicznych możliwości państwa*, OECD 2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r.
- Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports, endorsed by ECOFIN on July 9, 2013, and amended on November 7, 2014, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Śródkresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich”, COM(2012) 761 final.
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „W kierunku wdrożenia zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich. Przydatność MSRSP dla państw członkowskich”, COM(2013) 114 final.
- Sprawozdanie opracowane przez: J. Junckera, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf.

The State of Public Finances 2015. Strategies for budgetary consolidation and reform in OECD countries, OECD, 2015.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016–2019, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f2c7a5a-9e43-467b-8ba1-99502f18bbfa&groupId=764034.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.
Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2015, poz. 2058.

Źródła internetowe

[Http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf](http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf).

[Http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.hm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.hm).

[Http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip025_en.pdf), tzw. wiosenna prognoza KE.

[Http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32011L0085](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32011L0085).

[Http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2014_03_02.pdf](http://gospodarkanarodowa.sgh.waw.pl/p/gospodarka_narodowa_2014_03_02.pdf).

[Http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_3_44.pdf](http://jmf.wzr.pl/pim/2013_2_3_44.pdf).

[Http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/intl-initiatives](http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/intl-initiatives).

[Http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=29f09ab5-cdae-421a-95e2-12eec036e252&groupId=764034](http://www.finanse.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=29f09ab5-cdae-421a-95e2-12eec036e252&groupId=764034).

[Http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/publikacje/strategie-zarzadzania-dlugiem](http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/publikacje/strategie-zarzadzania-dlugiem).

[Http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/sprawozdania-rb-z-rb-n/informacje-podstawowe](http://www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/sprawozdania-rb-z-rb-n/informacje-podstawowe).

[Http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe](http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe).

[Http://www.finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/publikacje/raporty-roczne](http://www.finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/publikacje/raporty-roczne).

[Http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf).

[Http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html).

[Http://www.oecd.org/eco/surveys/Poland-2016-overview.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Poland-2016-overview.pdf).

[Http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf).

[Https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/info-esa2010.pdf](https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/info-esa2010.pdf).