



Ministerstwo
Finansów
Departament Polityki Wydatkowej

REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO

**Współpraca techniczna z Międzynarodowym Funduszem
Walutowym:**

**Omówienie głównych ustaleń i rekomendacji w zakresie
średniookresowych ram budżetowych**

Warszawa, październik 2017 r.

REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO

Współpraca techniczna z Międzynarodowym Funduszem Walutowym: Omówienie głównych ustaleń i rekomendacji w zakresie średniookresowych ram budżetowych

Dokument „Współpraca techniczna z Międzynarodowym Funduszem Walutowym: Omówienie głównych ustaleń i rekomendacji w zakresie średniookresowych ram budżetowych Głównie ustalenia i rekomendacje dotyczące średniookresowych ram budżetowych” został przygotowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów na podstawie raportu „Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework” (IMF Country Report No. 17/170). Oryginalny dokument dostępny jest na stronie internetowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego:

<http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/27/Republic-of-Poland-Technical-Assistance-Report-Developing-a-Medium-Term-Budget-Framework-45005>

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

Współpraca techniczna z MFW w zakresie reformy systemu budżetowego.....	3
Raport MFW dotyczący średniookresowych ram budżetowych.....	4
Najważniejsze ustalenia MFW: warunki wstępne wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych	9
Główne rekomendacje MFW dotyczące wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych i zmian przebiegu procesu budżetowego.....	10
Instrumenty i narzędzia wspierające funkcjonowanie średniookresowych ram budżetowych	11
1. Prognozowanie w oparciu o niezmienny kurs polityki.....	11
2. Szacowanie/wycena skutków budżetowych nowych przedsięwzięć.....	14
3. Przeglądy wydatków.....	14
Spis ramek	16

Współpraca techniczna z MFW w zakresie reformy systemu budżetowego

26 lipca 2016 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego” (dalej „Założenia...”), które określają ramy koncepcyjne nowego systemu budżetowego oraz najważniejsze kierunki zmian w tym systemie. „Założenia...” przewidują m.in. wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych¹ oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego.

Zgodnie z „Założeniami...” **średniookresowe ramy budżetowe powinny stanowić podstawowy instrument koordynacji, w perspektywie wieloletniej, strumieni wydatków publicznych w sposób zgodny z priorytetami i celami strategicznymi rządu, a także instrument oddziaływania na przestrzeń budżetową.** Oddziaływanie takie oznacza odpowiednio wczesne wprowadzanie działań dostosowawczych, dotyczących poziomu i/lub struktury wydatków publicznych, aby umożliwić finansowanie priorytetów wydatkowych, w tym w ramach nowych zadań.

Jednocześnie, w celu koncentracji procesu decyzyjnego w ramach planowania oraz wzmocnienia roli Rady Ministrów jako kreatora polityki budżetowej (decydenta określającego priorytety i kierunki wydatkowe), w „Założeniach...” wskazano, że **konieczna jest kompleksowa przebudowa logiki procesu budżetowego.** W szczególności, za niezbędne uznano wprowadzenie wieloletnich założeń polityki budżetowej, przyjmowanych przez Radę Ministrów łącznie z Programem Konwergencji, które pełnić powinny rolę podstawowego instrumentu polityki budżetowej, strukturyzującego proces planowania i określającego priorytety wydatkowe.

Przyjmując „Założenia...” Rada Ministrów powierzyła Ministrowi Finansów (obecnie Ministrowi Rozwoju i Finansów) przygotowanie rozwiązań szczegółowych i niezbędnych projektów aktów legislacyjnych, umożliwiających reformę systemu budżetowego.

W konsekwencji, Ministerstwo Finansów zainicjowało współpracę techniczną z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW). W okresie od 25 stycznia do 6 lutego 2017 r. w Polsce gościła misja techniczna MFW, która poświęcona była m.in. ocenie warunków wstępnych wprowadzenia oraz określeniu możliwego kształtu średniookresowych ram budżetowych, a także narzędzi i instrumentów, które w przyszłości powinny wspierać ich funkcjonowanie.

¹ Przez średniookresowe ramy budżetowe należy rozumieć zespół przepisów, instytucji i instrumentów umożliwiających wydłużenie horyzontu planowania budżetowego (ramy budżetowe sensu largo, w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich), w tym zestaw konkretnych dokumentów budżetowych określających wieloletnie cele budżetowe, prognozy dochodów i wydatków, opis przewidywanych działań średniookresowych, przewidywanych polityk mających wpływ na finanse publiczne, czy ocenę wpływu tych działań na długookresową stabilność finansów publicznych (art. 9 i 10 ww. dyrektywy).

Raport MFW dotyczący średniookresowych ram budżetowych

Efektem pierwszego etapu współpracy z MFW jest raport „Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework” (IMF Country Report No. 17/170)². Raport składa się z pięciu części, poświęconych ocenie sytuacji ekonomicznej Polski, reformom finansów publicznych w Polsce, ocenie warunków wstępnych wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych, możliwym rozwiązaniom koncepcyjnym oraz narzędziom wspierającym funkcjonowanie średniookresowych ram budżetowych.

We wprowadzeniu przedstawiono krótko sytuację ekonomiczną Polski w ostatnich latach, podkreślając znaczenie zmian instytucjonalnych, których wprowadzenie jest planowane w ramach reformy systemu budżetowego, jako elementów wspierających ewentualne dostosowania fiskalne w przyszłości.

Część II raportu zawiera omówienie wsparcia technicznego reform w obszarze finansów publicznych, udzielanego dotychczas Polsce przez MFW oraz inne organizacje międzynarodowe (raporty MFW, OECD i Banku Światowego – zob. ramka 1). Oceniając stopień wdrażania rekomendowanych dotychczas rozwiązań, MFW wskazał na osiągnięcia w obszarze reguł fiskalnych, odnotowując jednocześnie rozpoczęcie prac w obszarach dotyczących przebiegu i strukturyzacji procesu planowania budżetowego, synchronizacji planowania wieloletniego i rocznego, rzeczywistego wdrożenia budżetowania zorientowanego na wyniki, czy opracowywania prognoz budżetowych w ujęciu zdezagregowanym.

Część III raportu została poświęcona omówieniu i ocenie stopnia spełnienia przez Polskę warunków wstępnych wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych, do których MFW zalicza w szczególności wiarygodność rocznego budżetu, jakość prognoz makroekonomicznych, spójność i stabilność średniookresowych ram fiskalnych³, spójność i kompleksowość procesu budżetowego, a także skuteczność rozwiązań instytucjonalnych (powiązanie procesów planowania wieloletniego i rocznego, efektywność mechanizmów koordynacji, rola Rady Ministrów i Parlamentu).

² Raport dostępny jest na stronie internetowej MFW: [Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework](#)

³ W ujęciu teoretycznym średniookresowe ramy fiskalne należy odróżnić od średniookresowych ram budżetowych oraz średniookresowych ram wydatkowych – w uproszczeniu można powiedzieć, że każdy kolejny z tych instrumentów różni się przede wszystkim stopniem szczegółowości prognozowanych lub planowanych agregatów.

Ramka 1. Rekomendacje sformułowane w toku zewnętrznych przeglądów i ekspertyz dotyczących polskiego systemu budżetowego

W latach 2008-2011 na zlecenie lub we współpracy z Ministerstwem Finansów, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przeprowadziły przeglądy, które dotyczyły polskiego systemu budżetowego i ram fiskalnych. Efektem tych przeglądów były (1) raporty IMF z 2008 r. pt. *Poland. Developing a multiannual fiscal framework* (IMF 2008)⁴ i z 2010 r. pt. *Poland. Strengthening the Fiscal Framework* (IMF 2010)⁵ oraz (2) raport OECD pt. *Performance Budgeting in Poland: An OECD Review* (OECD 2011)⁶.

Rekomendacje dotyczące systemu budżetowego zamieszczone zostały również w materiałach do (3) raportu z przeglądu wydatków publicznych, sporządzonego przez misję Banku Światowego w marcu 2010 r. na podstawie prac zrealizowanych dla Rady Ministrów w 2009 r. (WB 2010)⁷, a także w (4) raporcie OECD z przeglądu polityk publicznych dotyczącego zdolności Polski do wyznaczania i realizacji celów strategicznych (OECD 2013)⁸.

W raportach tych zostały sformułowane zbliżone zalecenia i rekomendacje. Do najważniejszych, które nie zostały dotychczas zrealizowane, zaliczyć należy synchronizację Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WFPF) i procesu rocznego planowania budżetowego, które powinno być oparte na wieloletnich limitach wydatkowych określonych w średniookresowych ramach fiskalnych (*top-down budgeting*), stanowiących tzw. strategię budżetową, rozpoczynającą proces planowania rocznego. Eksperti międzynarodowi postulowali również wzmocnienie kontroli Rady Ministrów nad wysokością wydatków w trakcie procesu budżetowego, wprowadzenie mechanizmów priorytetyzacji wydatków (przeglądy wydatków), rozdzielenie planowania tzw. wydatków kontynuowanych (bazy wydatkowej) oraz nowych kategorii wydatków, a także wprowadzenie tzw. „dywidendy efektywnościowej” w odniesieniu do niektórych kategorii wydatków kontynuowanych (głównie związanych z zapewnieniem obsługi funkcjonowania administracji). Istotne zalecenia dotyczyły również integracji dwóch stosowanych obecnie układów budżetu (tradycyjnego i zadaniowego) oraz optymalizacji układu zadaniowego budżetu państwa w celu umożliwienia zastosowania go jako podstawowego narzędzia w procesie budżetowym i narzędzia do badania skuteczności i efektywności wydatków. Ponadto, mając na względzie stworzenie zachęt do oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, eksperci rekomendowali uelastycznienie zasad przenoszenia wydatków na kolejne lata budżetowe (wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego), a także stworzenie, w miejsce istniejącej klasyfikacji „paragrafowej”, nowego planu kont, który uzupełniałby układ zadaniowy i umożliwiał rzeczywistą i rzetelną analizę kosztów wykonania zadań publicznych.

Ponadto, w ramach współpracy technicznej z Bankiem Światowym (FRTAP Poland), finansowanej ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (Swiss Contribution), opracowany został raport pt. *Poland: Selected Budget Reform Issues* (WB 2016)⁹, dotyczący wybranych aspektów reformy systemu budżetowego.

Źródło: *Założenia reformy systemu budżetowego*, Warszawa, lipiec 2016 r. (uzupełnione o informacje dotyczące niektórych dokumentów źródłowych)

⁴ IMF, FAD, Allen R., Allard C., Jacobs D., Robinson M., Sierhej R., *Poland. Developing a multiannual fiscal framework*, June 2008 (dokument niepublikowany)

⁵ IMF, FAD, Kumar S. Manmohan, Ali Abbas S., Caceres S., Robinson M., Sierhej R., *Poland. Strengthening the Fiscal Framework*, June 2010 (dokument niepublikowany)

⁶ OECD, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2011/1, Hawkesworth I., von Trapp L., Fjord Nielsen D., *Performance Budgeting in Poland: An OECD Review*, Paris, OECD Publishing, ss. 7-57

⁷ The World Bank, Report No. 52536-PL, *Poland Public Expenditure Review*, Vol. II. Background Papers, 2010

⁸ OECD, OECD Public Governance Reviews, *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, Paris, OECD Publishing, 2013

⁹ WB, Robinson M., *Poland: Selected Budget Reform Issues*, December 2016 (dokument niepublikowany)

Część IV raportu zawiera szczegółowe rozważania odnoszące się do poszczególnych elementów konstrukcyjnych średniookresowych ram budżetowych, których kształt wymaga określenia w trakcie prac koncepcyjnych i analitycznych poprzedzających ich wdrożenie. Do mechanizmów tych zaliczono w szczególności:

- **mechanizmy dotyczące ustanawiania i przestrzegania wieloletnich limitów/pułapów/prognoz wydatków** (limitów wydatków na lata kolejne, wykraczające poza rok planowany) – w tym zakresie rozstrzygnięcia w toku prac nad docelowym systemem będą wymagały zagadnienia dotyczące charakteru limitów/pułapów/prognoz (np. ujęcie nominalne/realne, wiążące/indykatywne, czy powiązane z efektami), ich zakresu (ewentualne wyłączenia określonych kategorii wydatków), szczegółowości (np. podstawowe agregaty budżetowe, tj. części budżetowe lub programy budżetowe, kategorie ekonomiczne) oraz częstotliwości aktualizacji limitów/pułapów/prognoz zapisanych w średniookresowych ramach budżetowych (na temat rozróżnienia limitów, pułapów i prognoz zob. ramka 2);

Ramka 2. Limity, pułapy, prognozy wydatków – jak je rozumieć?

Prognozy (szacunki) przyszłych wydatków (ang. *forward estimates*) – oddolne, tj. opracowywane przez dysponentów środków publicznych (w warunkach polskich – dysponentów części budżetowych, dysponentów państwowych funduszy celowych lub jednostki pozabudżetowe) prognozy (szacunki) przyszłych wydatków, wynikających z realizowanych polityk i programów, przy założeniu ich niezmienności. Agregacja prognoz cząstkowych pozwala na ustalenie kształtowania się w przyszłości tzw. bazy wydatkowej, stanowiącej podstawowy scenariusz wydatkowy (ang. *baseline expenditure projection*). Prognozy są wykorzystywane, zwłaszcza w przypadku wydatków sztywnych, do określania limitów wydatków, jednak limity mogą się od nich zasadniczo różnić, odzwierciedlając działania dostosowawcze (zmiany kursu polityki).

Pułapy (ang. *ceilings*) i **limity** (ang. *limits*) **wydatków (limity sensu largo)** – oznaczają maksymalne poziomy wydatków, określane przez Ministra Finansów i/lub Radę Ministrów. Pułapy są najczęściej stosowane na określenie poziomu wydatków na wyższym szczeblu (np. dla dysponenta lub obszaru wydatkowego – w warunkach polskich odpowiednikiem są wstępne kwoty wydatków dla części budżetowych), natomiast limity oznaczają zazwyczaj zagregowany, całkowity nieprzekraczalny poziom wydatków wynikający ze stosowania reguł fiskalnych (w warunkach polskich są to: (1) kwota wydatków i (2) nieprzekraczalny limit wydatków, wynikające ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej).

Przestrzeń budżetowa (lub fiskalna) (ang. *fiscal space*) – oznacza różnicę pomiędzy zagregowanym limitem wydatków, wynikającym z reguł fiskalnych, a wielkością bazy wydatkowej (wielkością wydatków wynikającą z podstawowego scenariusza wydatkowego). Pozytywna przestrzeń budżetowa umożliwia finansowanie nowych zadań, natomiast negatywna przestrzeń budżetowa wymaga wprowadzenia dostosowań (oszczędności), umożliwiających zmniejszenie bazy wydatkowej do poziomu zagregowanego limitu wydatków.

Indykatywne kwoty wydatków (ang. *indicative spending amounts*) – wielkości, które w przyszłości mogą podlegać zmianom, albo ze względu na zmianę parametrów, które je determinują, albo ze względu na zmiany kursu polityki. Zazwyczaj określa się w ten sposób prognozy (szacunki) przyszłych wydatków, ale także wielkości lub kwoty o większej szczegółowości, w ramach wiążących pułapów wydatków lub limitów wydatków.

Wiążące zobowiązania wydatkowe (ang. *binding spending commitments*) – wielkości, które w przyszłości nie mogą lub nie powinny ulegać zmianom, niezależnie od zmian parametrów. Wielkości te mogą wynikać z przepisów prawa (model szwedzki) lub z deklaracji politycznych (model holenderski).

Limity wydatków wynikające z ustawy budżetowej (limity sensu stricto) (ang. *appropriations*) – wiążące, maksymalne wielkości wydatków w podziale na podstawowe agregaty budżetowe (w Polsce – części budżetowe), uchwalane w ustawie budżetowej i odnoszące się do jednego roku budżetowego. Mogą one ulegać zmianom na etapie wykonywania budżetu na podstawie przepisów dotyczących przeniesień.

Źródło: Opracowanie i tłumaczenie własne na podstawie: IMF, FAD, *Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework*, IMF Country Report No. 17/170, Box. 3, str. 28

- **mechanizmy priorytetyzacji wydatków** w perspektywie wieloletniej, zapewniające że limity wydatków odzwierciedlają zmieniające się cele strategiczne i priorytety rozwojowe – w ocenie MFW duży potencjał może nieść ze sobą większa integracja istniejących w polskim systemie zarządzania publicznego mechanizmów priorytetyzacji i wyboru publicznego (np. programowania prac Rządu i rządowego procesu legislacyjnego, w tym oceny skutków regulacji, budżetowego procesu decyzyjnego oraz programowania strategicznego) – dokonując wyboru określonego modelu lub elementów modelowych w zakresie priorytetyzacji wydatków sugerowane jest skorzystanie z doświadczeń międzynarodowych (zob. ramka 3);

Ramka 3. Priorytetyzacja wydatków – modele procesów decyzyjnych

Model przeglądów wydatków – model ten stosowany jest np. w Wielkiej Brytanii, w której cyklicznie przeprowadza się oddolne, taktyczne i strategiczne kompleksowe (tzn. obejmujące całość wydatków) przeglądy wydatków. Przeglądy, stanowiące podstawę do określania limitów wydatków dla około 60% wydatków budżetu, nadzorowane są przez ministerstwo właściwe w zakresie budżetu (*Treasury*) oraz weryfikowane przez właściwy komitet rządowy (*Public Expenditure Committee of Cabinet*). Do państw, które stosują podobne modele, zalicza się również Holandię i Francję.

Model analizy nowych polityk i programów – model ten stosowany jest np. przez Australię, w której powołano specjalny podkomitet rządowy (tzw. „grupa brzytwiarzy”, ang. *razor gang*), który w ramach prac nad średniookresowymi ramami budżetowymi opiniuje wszystkie propozycje nowych polityk i programów, a także propozycje działań oszczędnościowych. Zbliżone rozwiązania stosuje również Nowa Zelandia.

Model budżetowania w oparciu o programy – stosowany jest przez państwa, które – jak USA czy Kanada – skutecznie wdrożyły budżetowanie w oparciu o programy (lub budżetowanie ukierunkowane na wyniki) jako podstawową metodę budżetowania. Państwa te dokonują priorytetyzacji wydatków w ramach średniookresowych przeglądów programów budżetowych. System oceny wyników programów budżetowych wprowadziła również Korea Południowa.

Źródło: Opracowanie i tłumaczenie własne na podstawie: IMF, FAD, *Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework*, IMF Country Report No. 17/170, Box. 4, str. 31

- **mechanizmy kontroli**, zapewniające wiarygodność limitów, pułapów lub prognoz wydatków, a także elastyczność w ramach ograniczeń wynikających z reguł fiskalnych lub zagregowanego poziomu wydatków – w tym zakresie rozstrzygnięcia w toku prac nad docelowym systemem będą wymagały w szczególności zagadnienia dotyczące rezerw i innych instrumentów, zapewniających bufor na wypadek zmian poziomu wydatków w kategoriach wydatków wrażliwych np. na kształtowanie się parametrów makroekonomicznych, mechanizmy przeniesień (w tym przeniesień pomiędzy latami objętymi średniookresowymi ramami budżetowymi), mechanizmów zaciągania i monitorowania zobowiązań wieloletnich, determinujących poziom wydatków, które muszą być sfinansowane w latach kolejnych itd.;
- **rozwiązania instytucjonalne i instrumenty wzmacniające odpowiedzialność, wiarygodność, spójność i przejrzystość średniookresowych ram budżetowych i zawartych w nich prognoz**, do których zalicza się zarówno zaangażowanie instytucji zewnętrznych (np. Sejmu, Rady Polityki Pieniężnej i NBP, NIK), jak i prezentację tzw. tabel uzgodnieniowych, umożliwiających analizę wpływu zmian i decyzji na wysokość przyjmowanych limitów, pułapów lub prognoz, w stosunku do wielkości przyjętych w poprzednich cyklach planowania.

Część V raportu dotyczy instrumentów wspierających funkcjonowanie średniookresowych ram budżetowych, do których zaliczono prognozowanie (szacowanie) przyszłych wydatków w oparciu o niezmienny kurs polityki (ang. *forward estimates*), szacowanie/wycenę skutków budżetowych nowych przedsięwzięć (ang. *policy costing*) oraz przeglądy wydatków (ang. *spending reviews*).

Celem przybliżenia ww. raportu, w kolejnych podrozdziałach krótko przedstawiono najważniejsze ustalenia oraz rekomendacje sformułowane przez MFW w poszczególnych obszarach dotyczących wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych, a także poszczególne instrumenty wspierające ich funkcjonowanie.

Najważniejsze ustalenia MFW: warunki wstępne wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych

W ocenie MFW Polska spełnia warunki wstępne, niezbędne dla wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych i wieloletniego podejścia w planowaniu budżetowym. Budżet roczny jest wiarygodny, oparty o trafne prognozy makroekonomiczne, co na etapie wykonywania budżetu pozwala na osiąganie rocznych celów wynikających z obowiązujących reguł fiskalnych dotyczących długu, deficytu oraz poziomu wydatków. System istniejących reguł fiskalnych został oceniony jako zapewniający wystarczające wskazania dla krótko- i średniookresowej polityki fiskalnej.

MFW szczególnie wysoko ocenił jakość i trafność prognoz makroekonomicznych, opracowywanych przez Ministerstwo Finansów. Jak wynika z przeprowadzonej przez MFW analizy oficjalnych prognoz makroekonomicznych w okresie ostatnich 15 lat, **na tle państw członkowskich UE polskie prognozy makroekonomiczne należą do jednych z najbardziej trafnych w odniesieniu do roku budżetowego**. Podobnie jak w innych państwach, w odniesieniu do lat kolejnych, tj. wykraczających poza pierwszy rok prognozy, występuje pewien optymizm, jednak w przypadku Polski jest on relatywnie mały.

Jednocześnie MFW zwrócił uwagę na istotne słabości obecnych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, wskazując tym samym obszary koniecznych zmian.

W ocenie MFW obecnie **budżetowy proces decyzyjny jest rozproszony**, gdyż wiele decyzji niosących istotne skutki budżetowe podejmowanych jest poza procesem opracowania projektu ustawy budżetowej. Jednocześnie, **procesy planowania budżetowego (tj. opracowania projektu ustawy budżetowej) oraz prognozowania fiskalnego (tj. opracowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa) nie są ze sobą powiązane**. Co istotne, zdaniem MFW w procesie planowania budżetowego brak jest etapu inicjującego, na którym Rada Ministrów podejmowałaby strategiczne, kierunkowe decyzje dotyczące priorytetów oraz wstępnych alokacji wydatków, strukturyzujących proces planowania budżetowego.

Ponadto, zdaniem MFW, choć ustawa budżetowa obejmuje stosunkowo szeroki zakres dochodów i wydatków władz centralnych (choć nie cały), **istniejące rozwiązania klasyfikacyjne nie są przejrzyste i utrudniają priorytetyzację wydatków**. W szczególności, duża fragmentacja budżetu państwa (tj. podział na części budżetowe) oraz skomplikowana i niejednolita klasyfikacja budżetowa utrudniają jednoznaczną identyfikację obszarów wydatków publicznych, które powinny odpowiadać politykom publicznym, a także odpowiedzialność za kształtowanie w tych obszarach struktury wydatków zgodnie z celami i priorytetami Rady Ministrów.

W krajach Unii Europejskiej (podobnie jak i w innych krajach) proces budżetowy jest dwuetapowy. Rozpoczyna się od decyzji o priorytetach wydatkowych i limitach/pułapach budżetowych. W drugim etapie przygotowany jest szczegółowy roczny budżet. W ocenie MFW reforma systemu budżetowego powinna polegać na wprowadzeniu pierwszego etapu procesu budżetowego, na którym podejmowane są strategiczne decyzje na temat priorytetów budżetowych i pułapów wydatkowych.

Główne rekomendacje MFW dotyczące wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych i zmian przebiegu procesu budżetowego

Opierając się na opracowanej w trakcie misji analizie istniejących rozwiązań systemowych, MFW sformułował zestaw rekomendacji, których realizacja, w ocenie ekspertów Funduszu, przyczynić się może do realizacji kierunków zmian przewidzianych w „Założeniach...”. Najważniejsze rekomendacje, określające wymogi funkcjonalne, które spełniać powinny nowowprowadzone lub reformowane instytucje, przedstawiono poniżej.

W opinii MFW w pierwszej kolejności niezbędna jest **przebudowa procesu planowania budżetowego i koncentracja budżetowego procesu decyzyjnego**. W myśl zaleceń MFW, na pierwszym etapie zintegrowanego planowania budżetowego (tj. w okresie poprzedzającym przyjęcie obecnego APK/WPFP) Rada Ministrów powinna podejmować kierunkowe decyzje budżetowe dotyczące priorytetów i kierunków wydatkowych. Na tym etapie wiążące powinny być zagregowane wielkości wydatków, wynikające ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW), tj. kwota wydatków i nieprzekraczalny limit wydatków, natomiast prognozy wydatków dla poszczególnych części budżetowych powinny mieć charakter indykatorywny. W tak nakreślonych przez Radę Ministrów ramach brzegowych powinny być prowadzone dalsze prace planistyczne, zmierzające do opracowania i przyjęcia projektu ustawy budżetowej i wieloletnich ram budżetowych.

MFW zalecił również istotne **zmiany w podejściu do planowania i prognozowania wydatków**, umożliwiające optymalizację nakładów związanych z opracowywaniem prognoz. W szczególności, w ocenie MFW dla skuteczności i wiarygodności średniookresowych ram budżetowych istotne jest **wprowadzenie prognozowania istniejących wydatków w ujęciu zdezagregowanym w oparciu o niezmienny kurs polityki** (zagadnienie to szczegółowo opisano w podrozdziale poświęconym narzędziom wspierającym funkcjonowanie średniookresowych ram budżetowych). Eksperci wskazali, że wymaga to m.in. **szczegółowego rozpoznania obecnej struktury budżetu, w tym identyfikacji i skatalogowania parametrów determinujących poziom wydatków w poszczególnych ich kategoriach**.

Oparcie prognozowania wydatków o szczegółowe, wypracowane wspólnie z właściwymi podmiotami (ministrami oraz innymi dysponentami części budżetowych i jednostkami pozabudżetowymi) metodyki, zdaniem ekspertów MFW pozwolić powinno na położenie większego nacisku w procesie budżetowym na analizę, w tym prognozowanie skutków budżetowych, nowych przedsięwzięć i programów.

W ocenie MFW **analiza i akceptacja nowych przedsięwzięć, rodzących istotne skutki budżetowe, powinna następować w ramach procesu budżetowego**, przy uwzględnieniu zagregowanych wielkości wydatków wynikających z SRW. W konsekwencji, zwiększeniu w tym zakresie powinna ulec rola Stałego Komitetu Rady Ministrów lub też innego właściwego komitetu Rady Ministrów. Niezbędne jest również **wzmocnienie systemu oceny skutków regulacji w zakresie szacowania skutków finansowych**.

Jednocześnie, mechanizmem pogłębionej analizy istniejących wydatków, wynikających z kontynuacji istniejących programów i polityk Rady Ministrów oraz przepisów prawa, powinny stać się przeglądy wydatków. W konsekwencji, w raporcie wskazano że **przeglądy wydatków powinny zostać trwale włączone w proces budżetowy**, a istniejące w tym zakresie rozwiązania wymagają wzmocnienia i większego ukierunkowania na identyfikację potencjalnych oszczędności.

Instrumenty i narzędzia wspierające funkcjonowanie średniookresowych ram budżetowych

Aby średniookresowe ramy budżetowe stanowiły wiarygodne i skuteczne narzędzie oddziaływania na poziom, strukturę i jakość wydatków (tj. stopień, w jakim wydatki przyczyniają się do realizacji celów strategicznych i priorytetów rozwojowych, podniesienia poziomu życia itd.), niezbędne są również inne instrumenty, w tym o charakterze technicznym, wspierające ich funkcjonowanie.

Do instrumentów tych zalicza się tzw. prognozy (szacunki) przyszłych wydatków, opracowywane w oparciu o niezmienny kurs polityki (ang. *forward estimates*), szacowanie/wycenę skutków budżetowych nowych przedsięwzięć (ang. *policy costing*) oraz przeglądy wydatków (ang. *spending reviews*).

Każdy z ww. instrumentów ukierunkowany jest na inny aspekt związany z funkcjonowaniem średniookresowych ram budżetowych, a ich jednoczesne wykorzystanie w perspektywie wieloletniej pozwala na efektywne i skuteczne zarządzanie wydatkami, tj. prowadzenie odpowiednio wczesnych dostosowań, dotyczących poziomu i struktury wydatków. Dostosowania takie są niezbędne z punktu widzenia konieczności zapewnienia adekwatnego poziomu finansowania priorytetów rozwojowych w warunkach: (1) ogólnych ograniczeń, wynikających ze stosowania reguł fiskalnych (np. SRW), zapewniających stabilność finansów publicznych, oraz (2) zmieniających się uwarunkowań i potrzeb.

Ze względu na stosunkowo dużą sztywność wydatków, naturalną w krótkim okresie, dostosowania w zakresie ogólnego poziomu wydatków (dostosowania stabilizujące) oraz struktury wydatków (dostosowania strukturalne) można wprowadzać tylko w średnim lub długim okresie. Przyjmując bowiem, że ogólny poziom wydatków możliwych do sfinansowania jest ogólnie ograniczony, konieczne staje się odpowiednio wczesne podejmowanie działań ukierunkowanych np. na wygospodarowanie – w ramach tych ograniczeń – środków, które można realokować na finansowanie przedsięwzięć, programów i polityk o istotnym znaczeniu dla tworzenia podstaw przyszłego dobrobytu.

1. Prognozowanie w oparciu o niezmienny kurs polityki

W celu zapewnienia wiarygodności średniookresowych ram budżetowych niezbędne jest odpowiedzialne prognozowanie wydatków. Zgodnie z najlepszymi praktykami międzynarodowymi, **prognozy (szacunki) wydatków na pierwszym etapie planowania budżetowego, powinny być opracowywane przy założeniu tzw. niezmiennego kursu polityki** (ang. *no-policy-change scenario*).

Prognozowanie w oparciu o niezmienny kurs polityki ma na celu ustalenie tzw. **bazy wydatkowej** (oznaczającej podstawowy scenariusz wydatkowy), tj. **sumy wydatków przeznaczanych na realizację poszczególnych polityk publicznych przy założeniu kontynuowania ich realizacji w kolejnych latach, bez dokonywania zmian poszczególnych parametrów tych polityk**.

W kolejnym kroku, w ramach pierwszego etapu planowania budżetowego, porównanie prognozowanej bazy wydatkowej z prognozowanymi ogólnymi ograniczeniami, w warunkach polskich wynikającymi z SRW, umożliwia ustalenie tzw. **przestrzeni budżetowej** (tj. **różnicy pomiędzy prognozowaną wielkością wydatków możliwych do sfinansowania zgodnie z SRW oraz prognozowaną wielkością bazy wydatkowej**). Przestrzeń ta może mieć charakter pozytywny, możliwe jest wtedy finansowanie nowych zadań publicznych bez konieczności zmniejszenia poziomu finansowania zadań realizowanych, albo negatywny – wtedy konieczne jest przeprowadzenie odpowiednio wczesnych dostosowań,

których zakres określają władze budżetowe (w Polsce – Rada Ministrów), uwzględniając cele strategiczne i priorytety rozwojowe państwa.

Ramka 4. Definicja niezmiennego kursu polityki

Niezmienny kurs polityki odzwierciedla poziomy dochodów lub wydatków, które wynikają z determinujących te dochody lub wydatki:

- obowiązujących lub uchwalonych i oczekujących na wejście w życie przepisów prawnych,
- obowiązujących programów, polityk i innych instrumentów rządowych, a także
- projektów przepisów prawnych, projektów programów, polityk i innych instrumentów rządowych, nad którymi prace są zaawansowane w stopniu pozwalającym uznać, że nie ulegną one zmianom na etapach kolejnych (np. projekty ustaw skierowane do podpisu Prezydenta RP, uchwały Rady Ministrów rekomendowane do przyjęcia przez Radę Ministrów itp.).

Prognozując wielkości dochodów lub wydatków wg niezmiennego kursu polityki przyjmuje się, że determinujące je przepisy prawne, programy i polityki, jak również określone przez nie zasady, mechanizmy, formuły itp. zasady naliczania, indeksacji lub waloryzacji, determinujące określone kategorie dochodów lub wydatków, nie ulegną zmianie w okresie objętym prognozą.

Prognozując wielkości dochodów lub wydatków wg niezmiennego kursu polityki pomią się efekty działań, co do których decyzje podejmowane są w ramach procesu opracowania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów (np. dotyczących wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej lub indeksacji/waloryzacji określonych świadczeń ponad poziom minimalny, wynikający z obowiązujących przepisów).

Powyższe założenia, w odniesieniu do prognozowania wydatków oznaczają, że w przypadku:

- a) kategorii wydatków, których wysokość wynika wprost z przepisów prawnych, programów, polityk lub innych instrumentów rządowych – wydatki w tych kategoriach powinny być prognozowane w wysokości wynikającej wprost z tych przepisów prawnych;
- b) kategorii wydatków, dla których przepisy prawne określają mechanizmy, wzory lub inne formuły ich naliczania – wydatki w tych kategoriach powinny być prognozowane w wysokości wynikającej z tych mechanizmów, wzorów lub innych formuł ich naliczania;
- c) kategorii wydatków, których wysokość, zgodnie z obowiązującymi przepisami, podlega indeksacji lub waloryzacji – wydatki w tych kategoriach powinny być prognozowane przy uwzględnieniu minimalnego, wynikającego z obowiązujących przepisów prawa, poziomu ich indeksacji lub waloryzacji. Decyzja o ewentualnej indeksacji/waloryzacji tych kategorii wydatków ponad poziom minimalny, wynikający z obowiązujących przepisów, ma charakter dyskrecyjny i może zostać podjęta w ramach procesu opracowania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów;
- d) kategorii wydatków, których wysokość uzależniona jest od kształtowania się określonych parametrów (np. liczby świadczeniobiorców itp.) lub wskaźników – wydatki w tych kategoriach powinny być prognozowane przy wykorzystaniu tych parametrów lub wskaźników. Poszczególne parametry lub wskaźniki powinny natomiast być prognozowane:
 - w takim zakresie, w jakim są uzależnione od kształtowania się wskaźników makroekonomicznych – w sposób spójny z prognozowanymi wskaźnikami makroekonomicznymi zamieszczonymi w „Wytocznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą szacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, wydawanych przez na podstawie art. 50a UFP i publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
 - w takim zakresie, w jakim są zdeterminowane wydanymi decyzjami, prawami nabytymi itp. – na podstawie wydanych decyzji, praw nabytych itp.,
 - w sposób wynikający z wykorzystywanych obecnie metod prognostyczno-planistycznych.
- e) wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – wydatki w tej kategorii powinny być prognozowane przy założeniu, że średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniesie 100,0%, a kwoty bazowe nie ulegną zmianom w stosunku do przewidzianych na rok bieżący. Decyzje o wysokości średniorocznego wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz wysokości kwot bazowych zostaną podjęte w ramach procesu opracowania projektu ustawy budżetowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 966, z późn. zm.);
- f) wydatków na realizację zadań inwestycyjnych, należy przyjąć:
 - kwoty wynikające z harmonogramów realizacji programów wieloletnich,
 - w przypadku zadań inwestycyjnych niebędących programami wieloletnimi, realizowanych przez podmioty uprawnione do otrzymania środków budżetowych na podstawie obowiązujących przepisów prawa – poziom odnoszący się do roku poprzedzającego rok, na który dokonywana jest prognoza, przy uwzględnieniu w szczególności trendów kształtowania się tych wydatków w latach poprzednich;
- g) środków europejskich – wydatki powinny być prognozowane w wysokości wynikającej z programów operacyjnych oraz stanu zaawansowania realizacji poszczególnych projektów.

Źródło: Opracowanie własne Ministerstwa Finansów. Definicja nie ma charakteru wiążącego, odzwierciedla aktualny stan prac koncepcyjnych i może podlegać dalszemu uszczegółowieniu i modyfikacjom, uwzględniającym rozstrzygnięcia systemowe i szczegółową analizę struktury wydatków.

Co istotne, **prognozy (szacunki) wydatków, opracowywane przy założeniu niezmiennego kursu polityki nie stanowią limitów wydatków**. Na kolejnym etapie planowania budżetowego, tj. **w trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej, a także wieloletnich ram budżetowych**, o ile w danym systemie opracowywane są one łącznie z projektem ustawy budżetowej, **prognozowane (szacowane) kwoty wydatków, odzwierciedlające niezmienny kurs polityki, mogą podlegać zmianom, wynikającym z operacjonalizacji kierunkowych decyzji władz budżetowych, podejmowanych w oparciu o analizę kształtowania się przestrzeni budżetowej, a także w wyniku uwzględnienia ewentualnych nowych wydatków**. Dotyczy to w szczególności lat kolejnych, wykraczających poza rok, na który sporządzany jest projekt ustawy budżetowej. W ramach prac nad projektem ustawy budżetowej dochodzi bowiem do ustalenia nowego kursu polityki, odzwierciedlającego decyzje władz budżetowych podjęte na pierwszym etapie planowania budżetowego, z którymi zgodne muszą być prognozy zapisane w wieloletnich ramach budżetowych na lata kolejne.

W ramce 4 przedstawiono najważniejsze elementy definicji niezmiennego kursu polityki, wykorzystywanej dotychczas przez Ministerstwo Finansów. W ramach współpracy technicznej z MFW, eksperci Funduszu dokonali wstępnej oceny tej definicji, formułując możliwe obszary i kierunki dalszych prac.

W konsekwencji, przewiduje się kontynuację współpracy technicznej z MFW, do której włączeni zostaną również dysponenti części budżetowych. Celem tej współpracy będzie wypracowanie szczegółowych metodyk prognozowania (szacowania) przyszłych wydatków w ujęciu zdezagregowanym (tj. przez dysponentów) w oparciu o niezmienny kurs polityki. Modelowy przebieg procesu opracowywania prognoz (szacunków) wydatków przedstawiono w ramce 5.

Ramka 5. Modelowe etapy opracowywania prognoz wydatków

1. Rozpoznanie obecnej struktury budżetu:
 - Identyfikacja realizowanych zadań i świadczonych usług publicznych
 - Wyodrębnienie głównych jednostek wydatkujących środki oraz obszarów wydatkowych
 - Identyfikacja wydatków o charakterze jednorazowym
2. Rozpoznanie i zastosowanie parametrów determinujących wydatki (nośników wydatków – ang. *cost drivers*):
 - Identyfikacja parametrów cenowych i ilościowych
 - Powiązanie parametrów cenowych i ilościowych ze zmiennymi makroekonomicznymi i demograficznymi
 - Przeliczenie bazy wydatkowej w oparciu o parametry cenowe i ilościowe
3. Agregacja, podsumowanie i zapewnienie spójności:
 - Agregacja wielkości w poszczególnych jednostkach i obszarach
 - Zapewnienie spójności w zakresie parametrów przekrojowych

Źródło: Opracowanie i tłumaczenie własne na podstawie: IMF, FAD, *Republic of Poland: Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework*, IMF Country Report No. 17/170, Annex 4, Table 1, str. 59

Zgodnie z propozycją MFW zakłada się, że przedsięwzięcie to zrealizowane zostanie w oparciu o obowiązujący podział budżetu państwa. Identyfikacja kategorii wydatków, w których wysokość wydatków determinowana jest określonymi parametrami, wymagać będzie jednak oderwania się od sztywnego stosowania istniejących podziałek klasyfikacji budżetowej. W wielu przypadkach wydatki ujmowane w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych determinowane są bowiem przez różne parametry.

Identyfikacja parametrów determinujących wysokość wydatków w poszczególnych kategoriach (tzw. nośników wydatków), a następnie opracowanie metodyk prognozowania w oparciu o te parametry, powinny pozwolić na ograniczenie pracochłonności i automatyzację procesu prognozowania. Docelowo, rezultaty tego przedsięwzięcia wykorzystane zostaną bowiem również do prac nad nową klasyfikacją budżetową. Struktura podziałek klasyfikacyjnych powinna bowiem bezpośrednio odzwierciedlać kategorie wydatków, które determinowane są przez poszczególne parametry.

2. Szacowanie/wycena skutków budżetowych nowych przedsięwzięć

Drugim instrumentem, który – obok prognozowania (szacowania) wydatków według niezmiennego kursu polityki – powinien dostarczać władzom budżetowym rzetelnych, wiarygodnych informacji na temat kształtowania się przestrzeni budżetowej, są szacunki (wyceny) skutków budżetowych nowych przedsięwzięć i polityk. W Polsce, skutki budżetowe szacowane są w ramach procedur dotyczących oceny skutków regulacji.

Zgodnie z oceną MFW w przyszłości rozważyć należy wzmocnienie systemu oceny skutków regulacji w zakresie szacowania skutków budżetowych, a także ściślejsze powiązanie tego systemu z planowaniem budżetowym.

Skutki budżetowe aktów prawnych ustanawiających nowe zadania, a także dokumentów ustanawiających określone polityki lub programy, opracowywane w oparciu o metodyki spójne z tymi wykorzystywanymi na potrzeby opracowywania prognoz istniejących wydatków, bezpośrednio determinują bowiem przestrzeń budżetową, a w sytuacji przestrzeni negatywnej – niezbędny poziom dodatkowych dostosowań, tj. dostosowań ponad poziom wynikający z konieczności dostosowania ogólnego poziomu wydatków do ograniczeń wynikających z reguł fiskalnych.

3. Przeglądy wydatków

Opracowanie i wdrożenie metodyk prognozowania (szacowania) wydatków według niezmiennego kursu polityki pozwala na ograniczenie pracochłonności planowania budżetowego w zakresie wydatków, które mają charakter ciągły (wydatki kontynuowane). Ryzyko utrwalenia i usztywnienia istniejącej struktury wydatków ograniczać ma trzeci instrument, tj. przeglądy wydatków.

Przeglądy wydatków stanowią mechanizm wzmacniający efektywność wydatkowania środków publicznych oraz instrument priorytetyzacji wydatków poprzez usystematyzowaną i pogłębioną analizę całokształtu istniejących wydatków publicznych (tj. bazy wydatkowej) w danym obszarze działalności państwa. Analiza taka dokonywana jest pod kątem celowości, skuteczności i efektywności realizowanych polityk i programów, w perspektywie wieloletniej, w ramach regulacji determinujących wydatki na te polityki i programy. Najważniejszym celem tej analizy jest identyfikacja możliwych oszczędności, dzięki zwiększeniu efektywności realizowanych polityk oraz ograniczeniu wydatków na mało istotne programy o niskiej skuteczności.

Obecnie, przeglądy wydatków prowadzone są w Polsce na podstawie zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw

przeглядów wydatków publicznych. Cele, metodyka i organizacja przeглядów wydatków zostały szczególowo opisane w odrębnym dokumencie¹⁰.

W ramach reformy systemu budżetowego przewiduje się instytucjonalizację przeглядów wydatków, tj. ich wprowadzenie do przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ustawy), oraz – zgodnie z zaleceniami MFW – włączenie tego instrumentu do procesu budżetowego.

¹⁰ Ministerstwo Finansów, *Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja*, Warszawa, listopad 2015 r.; dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w zakładce: Działalność / Finanse publiczne / [Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja](#).

Spis ramek

Ramka 1. Rekomendacje sformułowane w toku zewnętrznych przeglądów i ekspertyz dotyczących polskiego systemu budżetowego	5
Ramka 2. Limity, pułapy, prognozy wydatków – jak je rozumieć?	6
Ramka 3. Priorytetyzacja wydatków – modele procesów decyzyjnych	7
Ramka 4. Definicja niezmiennego kursu polityki	12
Ramka 5. Modelowe etapy opracowywania prognoz wydatków	13