

ANALIZA ELASTYCZNOŚCI WYDATKÓW BUDŻETOWYCH w POLSCE

Podsumowanie wyników współpracy z OECD

Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce Podsumowanie wyników współpracy z OECD

Dokument „Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce, Podsumowanie wyników współpracy z OECD” został opracowany przez pracowników Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie 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) niemodyfikowania pozyskanych treści informacji;
- 3) zamieszczenia pozyskanych treści informacji w formie cytatu wraz z przypisem informującym o źródle pochodzenia (Ministerstwo Finansów, MF) lub z innym, odpowiednim dla formy wykorzystania oznaczeniem – w przypadku przetwarzania pozyskanych treści.

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

Spis treści

Wstęp	1
Wydatki budżetowe w Polsce	1
Zarządzanie wydatkami a stabilizująca reguła wydatkowa	2
Elastyczność budżetu	3
Reformy zwiększające przestrzeń fiskalną	5
1. Przeglądy wydatków.....	5
2. Redukcja zakresu automatycznej indeksacji	6
3. Przegląd dostępności pomocy społecznej.....	7
4. Wprowadzenie klauzul wygaszających	7
5. Obowiązkowe ewaluacje programów	7
6. Dywidenda efektywnościowa.....	8
7. Reguły ‘pay-as-you-go’	8
Podsumowanie.....	9
Wnioski dla dalszych przeglądów wydatków	9

Wstęp

Kryzys światowy skłonił wiele państw do wprowadzenia zmian w krajowych ramach fiskalnych, mających na celu osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych. Poszukiwanie przestrzeni fiskalnej, rozumianej jako środki pozostające w dyspozycji rządu, umożliwiające realizację nowych inicjatyw, stało się ważnym aspektem planowania budżetowego. Niniejszy przegląd wydatków, realizowany we współpracy z ekspertami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), miał na celu wskazanie możliwości **zwiększenia przestrzeni fiskalnej** w Polsce. W szczególności przegląd obejmował analizę sposobów uelastycznienia wydatków budżetu państwa.

Zaznaczyć należy, iż nie ma jednoznacznych wytycznych dotyczących optymalnego poziomu elastyczności budżetu. Wprawdzie sztywność niektórych wydatków jest pożądana dla procesu budżetowego, gdyż staje się ona gwarantem, że zobowiązania rządu nie będą nieprzewidywalnie zmieniane, to jednak **zbyt duże usztywnienie wydatków** prowadzi do **nieoptymalnej alokacji środków**. Dlatego **regularne przeglądy wydatków publicznych** są ważnym mechanizmem zapobiegającym zmniejszaniu przestrzeni na prowadzenie polityki wydatkowej przez rząd.

Wydatki budżetowe w Polsce

Wielkość sektora GG¹ w stosunku do PKB w Polsce plasuje się poniżej średniej unijnej i krajów strefy euro, a blisko średniej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W okresie pomiędzy rokiem 2010 i 2014 wskaźnik udziału wydatków sektora GG w PKB spadł o 4,1 punktu procentowego (średnia UE to spadek o 1,9 pkt proc.), a udział wydatków pierwotnych w PKB w tym okresie obniżył się o 3,6 pkt proc. (średnia UE to spadek o 1,7 pkt proc.). Postępująca redukcja wydatków była m.in. pochodną działań korekcyjnych, wynikających z nałożonej na Polskę w 2009 r. procedury nadmiernego deficytu budżetowego².

Składową wydatków sektora GG, która najsilniej wzrasta, są wydatki o charakterze socjalnym. Szacuje się, że w Polsce w ostatnich latach wydatki te przyczyniają się corocznie do wzrostu wydatków publicznych średnio o 2,5 pkt proc. Obniżenie tempa wzrostu ogólnych wydatków publicznych w okresie obowiązywania procedury nadmiernego deficytu było znaczne, niemniej jednak w latach 2012-2013 wynikało to m.in. z istotnej redukcji wydatków na nakłady inwestycyjne oraz wydatków związanych z obsługą długu publicznego. W strukturze wydatków około 25% stanowią wydatki na wynagrodzenia, jednak w okresie 2010-2014 wskaźnik ich udziału w PKB obniżył się, co było m.in. wynikiem zamrożenia płac.

¹ Sektor instytucji rządowych i samorządowych

² Procedura została zakończona w 2015 roku

Wydatki budżetu centralnego stanowią ok. 60% wydatków sektora GG. Pozostałe wydatki realizują głównie jednostki samorządu terytorialnego, Narodowy Fundusz Zdrowia, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Fundusz Pracy.

Zarządzanie wydatkami a stabilizująca reguła wydatkowa

W krajach, w których wprowadzane są reformy finansów publicznych mające na celu ograniczenie wzrostu wydatków, istotną kwestią jest stopień koordynacji działań poszczególnych szczebli administracji, a szczególnie uwzględnienie poziomu władz lokalnych. Wynika to z faktu, iż wyższy poziom decentralizacji może zwiększyć ryzyko problemów podczas wdrażania reform wydatkowych lub doprowadzić do nieefektywnego wykorzystania środków, zwłaszcza gdy jednostki samorządu terytorialnego finansowane są ze środków opierających się na wewnątrzrządowych transferach. Jako przykład dobrych praktyk można wskazać niemiecki mechanizm koordynacji polityki fiskalnej, zachodzący na różnych szczeblach administracji. W mechanizmie tym wiodącą rolę odgrywa Rada Stabilności (Stability Council), powołana w celu promowania spójnej reakcji na istniejące ograniczenia fiskalne.

Analiza polityk fiskalnych trzynastu krajów członkowskich UE³ wskazała, że konsolidacja oparta na wydatkach może mieć pozytywny wpływ na ogólny poziom wydatków państwa w średnim okresie, także jeśli poprzedzona była epizodem konsolidacji. Podkreślano, że istotnym czynnikiem, który wpływa na skuteczność reform, jest silne polityczne zaangażowanie w osiąganie wyników i jakość ram fiskalnych. Wskazano również, że zapewnienie zgodności średnioterminowych priorytetów rządu z przewidywanymi efektami aktualnych wydatków publicznych sprzyja efektywniejszemu zarządzaniu wydatkami.

Proces budżetowy `top-down` może pozytywnie wpływać na dyscyplinę fiskalną. Nie jest jednak możliwe nałożenie limitu na całkowite wydatki państwa, ani też ustalanie pułapów wydatkowych dla poszczególnych sektorów – bez zapewnienia możliwości finansowania podstawowej działalności rządu i realizacji najpilniejszych reform. Problem ten rozwiązała m.in. Irlandia, wprowadzając Średniookresowe Ramy Wydatkowe (Medium-Term Expenditure Framework – MTEF), które nakładają limit na zagregowane wydatki rządowe, poszczególne ministerstwa oraz inne instytucje na okres od 3 do 5 lat. Rozwiązanie to łączy elementy podejścia `top-down` oraz `bottom-up`, co usprawnia wieloletnie wykonywanie budżetu.

Ważnym narzędziem determinującym poziom wydatków w Polsce jest stabilizująca reguła wydatkowa, ustanowiona w grudniu 2013 r. i funkcjonująca w praktyce od 2015 r.

³ Por. European Commission (2014), *Expenditure Trends in the EU and Expenditure-Based Consolidations*, Part IV, Public Finances in EMU 2014.

Wprowadzenie reguły spowodowało zmianę podejścia do procesu budżetowego z ‘bottom-up’ na ‘top-down’. Niemniej jednak wskazano, iż w Polsce udane średniookresowe planowanie budżetowe będzie wymagało lepszego dopasowania wymagań Stabilizującej Reguły Wydatkowej, wytycznych procesu ‘top-down’ wynikających ze zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu oraz krajowych przepisów z oddolną (‘bottom-up’) presją popytową, sztywnością wydatków oraz presją polityczną.

Elastyczność budżetu

Wydatki budżetu są ograniczone z jednej strony regułami fiskalnymi, określającymi ich górny limit, a z drugiej strony – sztywnością niektórych pozycji w budżecie, co może prowadzić do nieoptymalnej alokacji finansowych zasobów państwa. Ostatni kryzys pokazał, że rząd w trudnym finansowo okresie najłatwiej jest obniżyć poziom wydatków inwestycyjnych, które uznawane są za jedne z bardziej elastycznych kategorii wydatków publicznych.

Wydatkami sztywnymi określana jest grupa wydatków, które nie zależą w krótkim okresie od dyskrecjonalnych decyzji rządu. Sztywność jest asymetryczna, co oznacza, że wyznaczony jest jedynie minimalny poziom wydatków, a rząd może podjąć decyzję o jego zwiększeniu.

WYDATKI SZTYWNE – klasyfikacje			
Echeverry et al. (2004) ⁴	Normy nakładające obowiązek dokonania konkretnego wydatku	Sztywności dochodowe – prawny obowiązek wydatkowania określonych dochodów na konkretny cel	Środki pozostawione do dyspozycji podmiotom niepodlegającym dyskrecjonalnym decyzjom rządu
IMF (2013) ⁵	Normy nakładające obowiązek dokonania konkretnego wydatku	Sztywności wynikające z wykonywania procedur np. negocjacje płacowe	Wydatki, których brak przyczyniłby się do erozji kapitału

Zazwyczaj za sztywne uznawane są wydatki na obsługę długu publicznego, wydatki socjalne, transfery wewnątrzrządowe, płace w sektorze publicznym, składki wpłacane na rzecz organizacji międzynarodowych oraz wydatki finansowane „znaczonymi” dochodami. Wskazano, że w polskiej klasyfikacji budżetowej, w której stosowane są cztery przekroje wydatków (części budżetu, działy budżetu, rozdziały budżetu i paragrafy), najbardziej sztywne wydatki dotyczą wydatków na obsługę długu publicznego (zaliczanych do części

⁴ Echeverry C. et al. (2006), *Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget*, Universidad de los Andes, School of Economics.

⁵ IMF (2013), *Budget Rigidities in Turkey*, Selected Papers, Article IV Consultation 2013, International Monetary Fund.

budżetu), a także płatności na rzecz budżetów organizacji międzynarodowych, zwłaszcza budżetu Unii Europejskiej, zaliczanych w tej klasyfikacji do grupy paragrafów. W przypadku wydatków funduszy socjalnych podkreślono, że ich sztywność wynika ze składkowego charakteru funduszy. Z drugiej strony wskazano, że sztywność części wydatków socjalnych (zwłaszcza obejmujących edukację i opiekę zdrowotną) jest pochodną ich prawnego usztywnienia, ustanowionego w celu zagwarantowania dostarczania tego typu dóbr publicznych, niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania tych obszarów. Wskazano także na sztywność płac w sektorze publicznym, podkreślając, że wynika ona ze sztywności proceduralnych odnoszących się do negocjacji płacowych. Z kolei w strukturze budżetu na poziomie centralnym istotne sztywności generują dotacje i subwencje, które kierowane są do pozostałych części sektora GG.

Z uwagi na specyfikę klasyfikacji budżetowej w Polsce, w celu oszacowania sztywności wydatków rządowych (state budget) posłużono się bazą danych BOOST, opracowaną przez Bank Światowy przy wykorzystaniu danych pochodzących z Ministerstwa Finansów. Wykorzystane do analiz podejście miało charakter binarny i kategoryzowało wydatki na sztywne oraz na wydatki niebędące wydatkami sztywnymi. Zaobserwowano, że większość kategorii wydatków sztywnych może stać się bardziej uznaniowa w czasie. W analizowanym okresie jedynie około 17% wydatków rządowych zakwalifikowano jako niebędące wydatkami sztywnymi, przy czym około 1/3 tych wydatków dotyczyła wydatków na obronę narodową. Najwyższy odsetek wydatków sztywnych dotyczył transferów do samorządów lokalnych, a następnie transferów do funduszy socjalnych. W ostatnich latach zaobserwowano jednak spadek tempa wzrostu wybranych kategorii sztywności wydatkowych, zwłaszcza odnoszących się do transferów do jednostek lokalnych, transferów do funduszy socjalnych oraz płac w sektorze publicznym.

Istnieje niewiele opracowań dotyczących międzynarodowych porównań elastyczności budżetu państwa, co wynika m.in. z małej porównywalności struktury budżetów. Podkreśla się jednak, że w większości krajów wydatki sztywne stanowią wysoki odsetek wydatków budżetowych, z czego znaczna część pozostaje sztywna w krótkim okresie. W związku z powyższym przestrzeń fiskalną można uzyskać dzięki planowaniu średniookresowemu, w którym znaczenie ma nie tylko odgórne ograniczanie wydatków, wynikające np. z reguł fiskalnych (podejście *top-down*), ale także równoczesna analiza dynamiki poszczególnych wydatków (podejście *bottom-up*).

Pierwsze analizy przestrzeni fiskalnej można zacząć od wydatków określonych przy założeniu braku zmian strukturalnych (*no-policy-change*) oraz ograniczeń wynikających z reguł fiskalnych. Takie podejście powinno umożliwić identyfikację wydatków, które w krótkim okresie nie mają dużego znaczenia, ale w długim – mogą istotnie zmniejszyć przestrzeń fiskalną. Podkreśla się, iż w średnim okresie powinien zostać opracowany plan, który pozwoli

na zmniejszenie sztywności i stworzy miejsce na nowe priorytety rządu i powstające potrzeby wydatkowe. Zarekomendowano, aby przyjmowanie średniokresowych celów do budżetu rocznego opierało się w oparciu o analizy poszerzonej bazy BOOST, której właściwa konstrukcja powinna sprzyjać bardziej zaawansowanym szacunkom przestrzeni fiskalnej w przekroju średniokresowym.

Reformy zwiększające przestrzeń fiskalną

Duży lub wzrastający odsetek sztywnych wydatków publicznych sprawia, że zmniejsza się przestrzeń na podejmowanie działań przez rząd. Istnieje możliwość zmiany procesu budżetowego tak, aby zwiększyć liczbę dostępnych dla rządu mechanizmów, pozwalających na zmniejszenie sztywności wydatków publicznych. Istnieje kilka podejść umożliwiających uelastycznienie budżetu.

1. Przeglądy wydatków

Przeglądy wydatków tworzą przestrzeń fiskalną poprzez realokację lub zmniejszenie wydatków publicznych na wybrane programy i/lub instytucje, co można osiągnąć poprzez analizę sposobu zarządzania, struktury organizacyjnej oraz poprzez politykę poprawy efektywności i skuteczności działania tych instytucji.

Dwie główne metody przeglądu wydatków to:

- 1) przegląd efektywnościowy, który pozwala określić, w jaki sposób istniejące usługi można zapewnić przy niższych kosztach,
- 2) przegląd strategiczny, który obejmuje repriorytetyzację wydatków, polegającą m.in. na realokacji lub likwidacji programów uznanych za nieskuteczne lub o niskim priorytecie.

Ze względu na skalę działania samorządu terytorialnego w Polsce (w tym w zakresie edukacji i zdrowia) zarekomendowano, aby proces przeglądu wydatków obejmował także ten sektor. Ponadto wskazano, że przeglądy wydatków mogą przyczyniać się do wprowadzania outsourcingu lub wspólnych dla kilku podmiotów usług, np. związanych z administrowaniem lub kadrami, czego przykładem są np. rozwiązania przyjęte w Danii, Islandii czy Nowej Zelandii. Zasugerowano, że narzędziem wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między samorządami w Polsce mogą stać się spotkania księgowych z różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego (w USA i Kanadzie dobrze sprawdza się w tym celu organizacja *Government Finance Officers Association – GFOA*).

PRZEGLĄD WYDATKÓW – ważne wnioski

- *Uniwersalny sposób nie istnieje*
Každy kraj musi dopasować metody działania do swoich potrzeb. Istnieją jednak uniwersalne dobre praktyki, które należy stosować.
- *Proces wymaga poparcia politycznego*
Aby przegląd był właściwie przeprowadzony, a jego rekomendacje wdrożone, musi być postrzegany jako ważne zadanie rządu, a nie tylko biurokratyczny zabieg (np. w Kanadzie przegląd prowadzi sekretariat Rady Skarbu, a nadzoruje podkomitet Rady Ministrów).
- *Wykorzystanie ekspertów wewnętrznych*
Przeegląd powinien być procesem wewnętrznym, wykorzystującym ekspertów zewnętrznych tylko w razie braku wystarczającego doświadczenia i wiedzy wśród pracowników administracji. Ministerstwo Finansów powinno odgrywać znaczącą rolę, prowadząc lub recenzując przeglądy.
- *Jasno określone role*
Role poszczególnych uczestników przeglądu powinny być jasno sprecyzowane przed rozpoczęciem procesu przeglądu wydatków.
- *Zaangażowanie w proces*
Ministerstwo Finansów powinno odgrywać kluczową rolę w procesie, jednak konstrukcja przeglądu wydatków powinna również uwzględnić zaangażowanie innych ministerstw. Zachęty i sankcje powinny być wbudowane w proces. Można to osiągnąć dzięki pozwoleniu na realokację części zaoszczędzonych środków w ramach zaangażowanych ministerstw.
- *Wydaj by zaoszczędzić*
Częścią procesu przeglądu powinno być rozważenie możliwości wydania środków w krótkim okresie, by zaoszczędzić w długim.
- *Działania rutynowe*
W okresie pokryzysowym należy wrócić do systematycznych przeglądów. Wybór tematów przeglądów jest poddawany silnym wpływom politycznym, ale same procesy przeglądów powinny stanowić integralną część procesu budżetowego.

2. Redukcja zakresu automatycznej indeksacji

Budżetowanie prowadzone jest zazwyczaj nominalnie, podczas gdy poziom wydatków jest dostosowywany (indeksowany) do zmian cen lub wolumenu formalnie (np. waloryzacja emerytur) lub nieformalnie (np. negocjacje płacowe). Roczna korekta wydatków publicznych poniżej stopy inflacji powoduje zmniejszenie danej aktywności, np. poprzez ograniczanie rozmiarów dostarczanych usług lub zmniejszanie realnej wartości wypłacanych transferów. Niemniej jednak, w perspektywie krótkoterminowej de-indeksacja może zachęcać do zwiększenia efektywności w ramach danego działania. Redukcja zakresu automatycznej indeksacji przyczynia się zatem do zmiany poziomu wydatków, wpływając na tworzenie lub zwiększanie przestrzeni fiskalnej. Podkreślenia wymaga, iż w Polsce zakres, w jakim wydatki są ograniczane za pomocą formalnej indeksacji, jest znaczący. Z tego względu za korzystne

dla zwiększania przestrzeni fiskalnej uznano rozwiązania, które uwzględniałyby de-indeksację lub niższą waloryzację, przede wszystkim z uwagi na sztywności, które w dużej mierze dotyczą wydatków socjalnych oraz płac w sektorze publicznym.

3. Przegląd dostępności pomocy społecznej

W okresach konsolidacji wydatki z zakresu ochrony socjalnej są zamrożone lub następuje zmniejszenie transferów oraz zaostrzenie wymogów wobec osób korzystających ze świadczeń. Podejmowane działania uwzględniające lepsze adresowanie świadczeń socjalnych i transferów, przegląd zasadności oraz okresu, na jaki zostały przyznane, mogą stworzyć przestrzeń fiskalną, szczególnie widoczną w dłuższym okresie. Podkreślono jednak, iż w przypadku Polski, działania w obszarze przeglądu dostępności pomocy społecznej prawdopodobnie spowodują lepsze ukierunkowanie wydatków socjalnych niż znacząco przyczynią się do zwiększenia przestrzeni fiskalnej.

4. Wprowadzenie klauzul wygaszających

Klauzula wygaszająca jest zazwyczaj określona w programie⁶, wymaga automatycznego zakończenia lub przeglądu zgodnie z harmonogramem. Podstawą jej uwzględnienia jest chęć uniknięcia inercji wydatków poprzez wymaganie od rządu formalnej decyzji o kontynuacji wydatku. Podejście to najlepiej zastosować, gdy program ma jasno określone terminy lub cele. W większości krajów wprowadzenie klauzul (dla mniejszych programów) przyniosło niewielkie zyski. W praktyce jednak niektóre kraje, realizujące szersze reformy wydatków, wprowadzają klauzule wygaszające w odniesieniu do wszystkich nowych wydatków.

5. Obowiązkowe ewaluacje programów

System ciągłej ewaluacji potrzeby istnienia, efektywności i wpływu programu może stanowić dobrą podstawę decyzji budżetowych. System ten może być także przydatny do włączenia w proces budżetowy mechanizmu wykorzystywania informacji o efektywności i skuteczności realizowanych programów i prowadzenia w jego ramach dokładnych analiz. Nie jest to łatwe ze względu na czasochłonność ewaluacji oraz szeroki zakres i wysoki poziom ogólności rekomendacji. Ważne jednak, by takie informacje były przygotowane w odpowiednim formacie i terminie, co pozwoli osadzić i wykorzystać wyniki ewaluacji w procesie budżetowym. Warto pamiętać, że istnieje asymetria informacji i rozbieżność celów między ministrem finansów a pozostałymi ministrami. Poszczególni ministrowie w ewaluacji widzą możliwość poprawy zarządzania i efektywności, natomiast minister finansów szuka potencjalnych oszczędności.

⁶ Pod pojęciem programu rozumiane są wszelkie uporządkowane działania (regulacje) wymagające finansowania ze środków publicznych

6. Dywidenda efektywnościowa

Dywidenda efektywnościowa jest to niewielkie obniżenie wydatków stosowane w celu zastanowienia się nad możliwościami oraz zachęcenia dysponentów do podniesienia efektywności i skuteczności wydatków, bez uszczerbku dla jakości dostarczanej usługi publicznej. Dywidenda ta stanowi z reguły ok. 1-2% wydatków administracyjnych i jest nakładana na początku procesu budżetowego. Krytycy rozwiązania zwracają uwagę na nieproporcjonalne traktowanie najmniejszych podmiotów oraz brak jasnej zależności między dywidendą a wzrostem efektywności. W warunkach polskich podkreśla się, że mechanizm ten, oprócz redukcji kosztów w budżecie centralnym, może mieć zastosowanie w administracyjnym komponencie płatności transferowej kierowanej do samorządów lokalnych, jednostek i funduszy pozabudżetowych. Korzyści z podejścia mogą zostać uwzględnione już na etapie planowania budżetu.

7. Reguły 'pay-as-you-go'

Zgodnie z tym podejściem nowe programy powinny być finansowane ze środków wygospodarowanych z proporcjonalnego zmniejszenia wcześniejszych wydatków. Taka redukcja pozwala sfinansować lukę między oczekiwanymi przychodami a wydatkami. Uzyskane oszczędności mogą być np. lokowane w specjalnym funduszu, o który konkurują poszczególni ministrowie. Wskazuje się, iż taki proces sprzyja nowym innowacyjnym propozycjom zamiast refinansowania istniejących działań. Mniejsze ministerstwa uważają ten system za mniej korzystny. System ten obejmuje również wydatki inwestycyjne, należy jednak mieć na uwadze, że ich redukcja może prowadzić do niższych inwestycji publicznych niż wynoszą ich pożądane rozmiary.

Warto podkreślić, iż istnieją sposoby uelastyczenia wydatków, których nie da się wprowadzić do rocznego cyklu budżetowego:

1. Budżetowanie 'zero based' – polega na traktowaniu każdego wydatku jako nowej pozycji. Jest to podejście znacznie bardziej wymagające niż przeglądy poszczególnych elementów budżetu, dlatego sugeruje się stosowanie go co 3 – 5 lat, poza tradycyjnym procesem budżetowym.
2. Partnerstwo publiczno-prywatne – sposób dostarczania dóbr publicznych z wykorzystaniem projektów, w których ryzyko jest dzielone między stronę publiczną i prywatną.
3. Programy ograniczania wydatków – rząd tworzy strategie zapobiegania nadmiernej presji wzrostu pewnych kategorii wydatków, ułatwienia ich kontroli oraz optymalizacji dostępnych zasobów.
4. Dokładna analiza rozwiązań legislacyjnych, szczególnie ich kosztów w średnim okresie – duża część sztywności wydatków publicznych wynika z uwarunkowań prawnych. Akty

prawne można zmieniać, ale skomplikowanie procesu legislacyjnego zniechęca do takiego działania. Przyjmowanie nowych lub zmienianie aktów prawnych powinno być związane z analizą skutków dla budżetu. W Polsce taką funkcję pełnią zapisy art. 50 ustawy o finansach publicznych.

Podsumowanie

Ostatnie reformy w polityce fiskalnej Polski powinny przyczynić się do wzmocnienia kontroli nad wydatkami publicznymi. Powyższa analiza wskazuje obszary, w których możliwa jest dalsza poprawa, jak również te obszary, w których należy upatrywać szans na uzyskanie przestrzeni fiskalnej.

Podkreśla się, iż istnieje zagrożenie, że wykonywanie stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) może prowadzić do zmniejszania przestrzeni na wydatki budżetu państwa w przypadku wzrostu wydatków innych podmiotów objętych SRW, które finansują się z własnych dochodów. W związku z tym powinna zostać wzmocniona koordynacja między różnymi szczeblami władzy w określaniu celów fiskalnych. Realizacji tych działań sprzyjać może wykorzystanie dobrych praktyk, wypracowanych w innych krajach. Poprawa średniookresowego planowania budżetowego może być osiągnięta poprzez wprowadzenie średniookresowych ram wydatkowych, w tym wdrożenie oddolnej oceny podstawowych kosztów, zestawianej następnie z całkowitym limitem wydatków.

Powiększanie przestrzeni fiskalnej może odbywać się na wiele sposobów. W polskich uwarunkowaniach budżetowych może ona zostać powiększona m.in. dzięki prowadzeniu bieżącej ewaluacji programów. Ważne, aby rozwiązania były ugruntowane w procesie budżetowym i by miały, tam gdzie to możliwe, tak szeroki zasięg, jak reguła wydatkowa.

Wnioski dla dalszych przeglądów wydatków

1. Przegląd miał nietypowy charakter ze względu na bardzo przekrojową tematykę. Obejmował wydatki państwa, ale skupiał się wyłącznie na jednej ich charakterystyce – elastyczności. Takie przeglądy, mimo niestandardowego podejścia, są także bardzo potrzebne jako podstawa prowadzenia przekrojowych analiz.
2. Wypracowane podczas przeglądu narzędzie do analiz wydatków budżetu państwa w różnych układach, w szeregu czasowym, może posłużyć jako źródło przekrojowych informacji do wykorzystania podczas kolejnych przeglądów wydatków. Dalszych prac analitycznych wymaga kategoryzacja wydatków pod względem stopnia ich elastyczności i sztywności oraz trwałe włączenie tego typu analiz w proces decyzyjny.
3. W warunkach wynikających ze stosowania limitujących poziom wydatków numerycznych reguł fiskalnych (jak Stabilizująca Reguła Wydatkowa), działania zapobiegające kurczeniu

się przestrzeni fiskalnej (lub działania na rzecz jej powiększenia) muszą być podejmowane z odpowiednim wyprzedzeniem. Regularne przeglądy wydatków są jednym z kluczowych instrumentów zarządzania przestrzenią fiskalną oraz priorytetyzacji wydatków w perspektywie wieloletniej, a także rocznej (w przypadku konieczności przeprowadzenia cięć). Warunkiem skuteczności przeglądów wydatków jest ich trwałe włączenie w proces budżetowy, do czego konieczna jest jednak przebudowa samego procesu. W szczególności niezbędne jest wprowadzenie bezpośrednio do procesu budżetowego wymiaru wieloletniego, ponieważ tylko wtedy decyzje alokacyjne uwzględniają konsekwencje wynikające z wdrażania formułowanych w ramach przeglądów wydatków rekomendacji. W procesie budżetowym należy również rozwinąć mechanizmy umożliwiające łączną analizę kształtowania się przestrzeni fiskalnej, poziomu wydatków kontynuowanych (tzw. bazy wydatkowej – z uwzględnieniem kryterium sztywności/elastyczności poszczególnych kategorii wydatków) i nowych kategorii wydatków.

4. Metodyka przeglądów wydatków:

- 1) Przed rozpoczęciem przeglądu należy zapoznać się z dostępną literaturą i opracowaniami profesjonalnymi na dany temat. Dopiero na tej podstawie należy precyzować program przeglądu.
- 2) Przegląd we wstępnej fazie musi mieć jasno sprecyzowany cel, określony harmonogram prac i produkt końcowy.
- 3) Zadania w ramach przeglądu powinny być jasno sprecyzowane, z przypisanymi rolami do poszczególnych pracowników, ze wskazaniem osoby koordynującej proces. Określony powinien być sposób podejmowania decyzji oraz osoby decyzyjne.
- 4) Robocze kontakty z pracownikami odpowiedzialnymi za dane zagadnienie w Ministerstwie Finansów i konsultacje we wstępnej fazie projektu pozwolą na wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń, wcześniej wykonanych analiz, wiedzy wynikającej z doświadczenia oraz pamięci instytucjonalnej.
- 5) Wykorzystanie odpowiednich narzędzi informatycznych może znacznie ułatwić pracę. Należy wykorzystywać wiedzę z tego zakresu, również posiadaną przez osoby niebędące członkami zespołu odpowiedzialnego za przegląd.
- 6) Wykorzystanie ekspertów zewnętrznych powinno się ograniczyć do specjalistów z danej tematyki. Osoby spoza kręgu bezpośrednio zaangażowanego w prace nad danym zagadnieniem potrzebują dużo czasu na wdrożenie w tematykę, co nie jest korzystne z punktu widzenia terminowości realizacji zadania.
- 7) Celowe byłoby lepsze propagowanie wiedzy o danych i analizach dostępnych w Ministerstwie Finansów, a także zachęcanie do ich analizy i wykorzystania.