**Enhancing fiscal framework in Poland**

***Przemówienie Min. A. Domańskiego otwierające seminarium***

Ladies and gentlemen,

I would like to thank the International Monetary Fund and the World Bank for their expertise and contribution on how to improve transparency of public finance in Poland. The effects of our joint projects, materialised in 2 reports:

* the IMF technical assistance report on the stabilising expenditure rule, and
* joint WB and MoF report on designing an independent fiscal institution for Poland.

I am sure these will contribute to the enhancement of public finance system in Poland. As the majority of the audience gathered here are Polish citizens and we have translation, please allow me to continue my speech in Polish.

Szanowni Państwo,

jednym z głównych celów Ministerstwa Finansów od rozpoczęcia rządów przez „koalicję 15 października” jest przywrócenie przejrzystości finansów publicznych, którą utraciły za czasów rządów naszych poprzedników.

Aby osiągnąć ten cel podjęliśmy działania w dwóch obszarach:

* Po pierwsze, dogłębnie zbadaliśmy stan sektora finansów publicznych.
* Po drugie, na podstawie wyciągniętych wniosków, przygotowaliśmy niezbędne zmiany legislacyjne. Ich celem jest poprawa, a następnie zachowanie transparentności sektora finansów publicznych. Chcemy zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do przejrzystych i kompletnych informacji.

**Efektem pierwszego działania** było opublikowanie Białej Księgi finansów publicznych. Ten grubo ponad 100-stronicowy dokument dokładnie obrazuje stan, w jakim zastaliśmy finanse publiczne po naszych poprzednikach. Pozwolę sobie przytoczyć tylko niektóre wnioski zawarte w tym dokumencie.

Nasi poprzednicy doprowadzili do **zasadniczego obniżenia jawności i przejrzystości systemu finansów publicznych.** Zrobili to wprowadzając niejednolitość zasad tworzenia i funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz nadmierny stopień skomplikowania systemu . Podam tylko jeden przykład. W latach 2016-2023 do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczano ponad 400 jednostek, w tym utworzono 15 funduszy celowych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego. W sposób oczywisty przyczyniło się to do skomplikowania systemu i zwiększenia liczby procedur. Efektem tych działań był spadek transparentności finansów publicznych, a tym samym – stworzenie pola do marnotrawienia środków publicznych oraz nadużyć. Rozrost sieci powiązań pomiędzy podmiotami sektora utrudnił planowanie i zarządzanie gospodarcze. Nowotworzone instytucje były wykorzystywane do finansowania nieuzasadnionych działań. Dodatkowo podmioty te często przekazywały środki finansowe między sobą. Pobierały z tego tytułu wynagrodzenia, a nie rozwiązywały problemów społecznych.

Nasi poprzednicy zdecydowali się również na **obchodzenie limitu wydatków określanego przez stabilizującą regułę wydatkową** (SRW). W tym celu poprzedni rząd na duża skalę przekazywał podmiotom sektora finansów publicznych skarbowe papiery wartościowe zamiast dotacji. Pozwalało to na nierejestrowanie ich jako wydatków. W ten sposób kreatywnie kształtowano wynik budżetu państwa i omijano ograniczenia wynikające z Reguły. Limit wydatków obchodzono również poprzez finansowanie zadań publicznych przez jednostki, które pierwotnie zostały utworzone w innym celu, np. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

**Realizacją drugiego kroku,** tj. **przywrócenia transparentności sektora finansów publicznych,** jest ogłoszony przez Ministerstwo **pakiet przejrzystości finansów publicznych**. Rozwiązania w nim zawarte przyczynią się do trwałego podniesienia transparentności sektora finansów publicznych. Pakiet składa się z dwóch części.

**Część pierwsza pakietu,** będąca zarazem jego głównym elementem, to **powołanie niezależnej instytucji fiskalnej**. W Unii Europejskiej i na świecie instytucje te mają za zadanie monitorowanie oraz opiniowanie polityki budżetowej rządu. Zapewniają w ten sposób ekspercki głos w debacie o finansach publicznych. W Polsce taką rolę będzie pełnić nowa instytucja – Rada Fiskalna.

Proces projektowania Rady Fiskalnej został poprzedzony analizą przeprowadzoną wspólnie z Bankiem Światowym. Dotyczyła ona sposobu działania funkcjonujących obecnie niezależnych instytucji fiskalnych w państwach członkowskich UE. W szczególności analizowaliśmy mandat Rady, jej skład czy kształt instytucjonalny.

Wnioski z projektu przedstawi dr. Nathalie Picarelli w drugiej sesji dzisiejszego seminarium. Ja przytoczę tylko najważniejsze, które zdeterminowały kształt przedstawionego do konsultacji w ubiegły piątek projektu ustawy ustanawiającego Radę Fiskalną w Polsce.

Zgodnie z nim, głównym zadaniem Rady będzie opiniowanie najważniejszych dokumentów budżetowych. W szczególności chodzi o prognozy makroekonomiczne sporządzane na potrzeby ustawy budżetowej oraz nowe, wymagane przez prawo UE średniookresowe plany budżetowo-strukturalne.

Ponadto Rada będzie oceniać projekt ustawy budżetowej pod kątem zgodności z regułami fiskalnymi. Będzie też mogła przeprowadzać analizy, publikować raporty dotyczące finansów publicznych i zabierać głos w debacie publicznej.

Rada będzie się składać z osób wybieranych na podstawie wiedzy i doświadczenia w przynajmniej dwóch kategoriach: makroekonomii, finansach publicznych lub zarządzaniu finansami jednostek sektora finansów publicznych. Rada będzie więc organem składającym się z ekspertów i praktyków posiadających niezbędne kwalifikacje w dziedzinie finansów publicznych.

Podstawowym założeniem jest, że członkami Rady mają być eksperci, nie politycy. Dlatego będą wskazywani przez szerokie grono podmiotów, w tym przez przedstawicieli strony społecznej. Będą przy tym musieli spełnić kryteria niezależności. Zarówno względem podmiotów publicznych, jak i prywatnych, w tym w szczególności partii politycznych. Celem jest, żeby Rada podejmowała wszystkie działania w sposób niebudzący wątpliwości co do bezstronności jej członków. Radę będzie wspierać kilkunastoosobowe biuro analiz. Jego pracownicy będą zatrudniani na podstawie przejrzystych zasad, jak w naborze do korpusu służby cywilnej.

Tak skonstruowana, w pełni niezależna instytucja fiskalna, powinna przyczynić się do poprawy funkcjonowania systemu finansów publicznych oraz zwiększyć jego transparentność.

**Część drugą pakietu** przejrzystości finansów publicznych stanowią **zmiany dotyczące Stabilizującej Reguły Wydatkowej**. Wynikają one z wdrażania nowych przepisów UE, które weszły w życie z końcem kwietnia tego roku. Uwzględniają one także wnioski z przeglądu funkcjonowania Reguły, który przeprowadziliśmy we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz uwagi zgłaszane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wnioski ze wspólnego przeglądu reguły przedstawi dr. Raphael Lam w pierwszej sesji dzisiejszego seminarium.

Projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych jeszcze dzisiaj skierujemy do konsultacji. Zgodnie z wnioskami z przeprowadzonego razem z MFW przeglądu Reguły do jej zakresu włączymy kolejne jednostki sektora finansów publicznych. Będą to wszystkie jednostki, których plany finansowe są zamieszczane w formie załączników w ustawie budżetowej. Chodzi o takie instytucje jak np. ZUS, agencje wykonawcze czy państwowe osoby prawne. Razem to prawie 90 jednostek.

Zmienimy algorytm obliczania kwoty wydatków zawartej w Regule. Stosowany dotychczas wskaźnik CPI zastąpi deflator PKB. Jego zaletą jest to, że charakteryzuje się historycznie mniejszą zmiennością niż CPI. Ponadto wprowadzimy mechanizm korekty błędu prognoz dynamiki wartości PKB. W ten sposób ograniczymy wpływ tych błędów na limit wydatków w średnim oraz długim okresie.

Dostosujemy do przepisów unijnych także tzw. klauzulę wyjścia z SRW. Podobnie jak w przepisach UE samodzielnym czynnikiem pozwalającym na jej uruchomienie będzie znaczne spowolnienie gospodarcze. Umożliwi to odpowiednie dostosowanie polityki budżetowej w warunkach pogorszonej koniunktury.

Ponadto wprowadzimy wymóg zachowania spójności stosowanej w SRW korekty fiskalnej z dostosowaniem fiskalnym wynikającym z przepisów UE. Po zmianie wysokość standardowej korekty będzie uzależniona nie tylko od prognozowanego poziomu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale także od rekomendowanej przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto.

Istotnym elementem nowelizacji jest również wprowadzenie okresowych przeglądów funkcjonowania przepisów stabilizującej reguły wydatkowej. Będą one odbywały się nie rzadziej niż co 5 lat. Ich celem jest ocena skuteczności obowiązujących przepisów pod kątem stabilności finansów publicznych oraz realizacji celów reguł fiskalnych. To będzie też moment na wprowadzanie niezbędnych korekt w SRW w sposób systemowy i przejrzysty.

Zarówno Biała Księga jak i pakiet przejrzystości finansów publicznych są odpowiedzią Ministerstwa Finansów na rażący brak transparentności i niegospodarność poprzedniej ekipy rządzącej. Wierzę, że efektem prowadzonych przez Ministerstwo działań będzie trwałe podniesienie przejrzystości systemu oraz poprawa jakości zarządzania finansami publicznymi.

Dzisiejsze seminarium jako miejsce otwartej dyskusji i dialogu ze środowiskiem profesjonalnym i przy udziale mediów również jest elementem zwiększania transparentności działań Ministerstwa Finansów. Choć przed nami długa i niełatwa droga, wierzę, że efektem podejmowanych działań będzie stabilny, transparentny i efektywny system finansów publicznych.

Once again, I would like to thank everybody involved in the preparation of the reports we are going to discuss today. I wish you all a pleasant and fruitful seminar.