

Jawność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce na tle innych krajów

ADAM NIEDZIELSKI
WSHiFM

Kwiecień 2007

Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka wraz z Center on Budget and Policy Priorities (CBPP), będącym niezależnym amerykańskim think tank'iem z siedzibą w Waszyngtonie, przeprowadziła badania jawności i przejrzystości finansów publicznych w Polsce na bazie jednolitego kwestionariusza diagnostycznego, który został zastosowany również w 58 innych państwach na całym świecie.

Kwestionariusz składa się z trzech części. Pierwsza z nich zawiera tablice, które weryfikują istnienie i osiągalność podstawowych dokumentów budżetowych. Pozostałe dwie części kwestionariusza zawierają 122 pytania koncentrujące się wokół dwóch zagadnień: rządowy projekt budżetu oraz proces budżetowy. Część poświęcona rządowej propozycji budżetu ma za zadanie ocenić kompletność zbioru informacji zawartych w dokumentach budżetowych oraz kompletność zbioru dodatkowych informacji koniecznych do monitorowania i analizy wykonania budżetu. Pytania z części poświęconej procesowi budżetowemu odnoszą się do kolejnych faz cyklu budżetowego, tj. formułowania, przyjęcia, wykonania i raportowania.

Polska wypada korzystnie na tle krajów objętych badaniem. Została zaliczona do drugiej grupy państw jeśli chodzi o jawność i przejrzystość procesu budżetowego. Wyprzedzają nas jedynie takie kraje jak: Francja, Słowenia, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, RPA i USA. Szczególnie dobrze wypadamy w dziedzinie kompletności informacji zawartych w „Założeniach do projektu budżetu państwa” oraz raportach kontrolnych NIK - w tych przypadkach otrzymaliśmy wszystkie możliwe punkty. Na drugim biegunie znalazły się takie dokumenty jak sprawozdanie półroczne z wykonania budżetu państwa oraz rządowy projekt ustawy budżetowej. O ile ogólny obraz stanu jawności i przejrzystości nie jest zły to warto przyjrzeć się głównym wadom naszego procesu budżetowego w tej dziedzinie.

Zgodnie z wymogami kwestionariusza w cyklu budżetowym powinny ukazywać się dwa rodzaje dokumentów, które nie są dostępne w ramach polskiej dokumentacji budżetowej: syntetyczna informacja budżetowa (budget summary) oraz tzw. „budżet dla obywatela” (citizen's budget). Z całą pewnością nie można uznać, że rolę syntetycznej informacji budżetowej pełnią informacje dla prasy przedstawiane przez Kancelarię Premiera bądź Ministerstwo Finansów. Syntetyczna Informacja Budżetowa powinna być dokumentem syntetyzującym nie tylko płaszczyznę liczbową budżetu, ale streszczającym główne założenia, cele i inne ważne informacje mające wpływ na realizację danego budżetu. Z kolei „budżet dla obywatela” powinien charakteryzować budżet państwa z punktu widzenia jego wpływu na życie codzienne obywatela. W tym przypadku chodzi zatem zarówno o dobór informacji z

budżetu, ale również o przedstawienie ich w sposób czytelny - zrozumiały dla przeciętnego człowieka. Szczególnie ten drugi aspekt należy uznać za generalną słabość polskiego systemu budżetowego, ponieważ brak lub ograniczona czytelność materiałów budżetowych stanowi poważną barierę rozwoju debaty publicznej i utrudnienie komunikacji społecznej.

Kolejne słabości polskiego systemu budżetowego w kontekście jawności przejrzystości to:

1. Projekt budżetu nie zawiera analizy wrażliwości prognozy budżetowej względem możliwych zmian wartości wskaźników makroekonomicznych. W "Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej" można znaleźć jedynie identyfikację podstawowych ryzyk (zagrożeń) dla realizacji prognozy, jednak potencjalne konsekwencje dla finansów publicznych nie są skwantyfikowane. Analiza wrażliwości umożliwiłaby ocenę elastyczności głównych kategorii finansowych w budżecie.
2. Dokumenty budżetowe, w tym w szczególności „Uzasadnienie...” nie zawierają projekcji nawet głównych agregatów finansowych na kolejne lata pozabudżetowe. Zgodnie z pytaniami zawartymi w kwestionariuszu prognozy budżetowe powinny wychodzić poza rok budżetowy na co najmniej 2 lata - tak aby pokazywać wieloletnie konsekwencje finansowe budżetu. Generalnie w dokumentach budżetowych brakuje informacji o średnio- i długookresowych konsekwencjach programów finansowanych ze środków publicznych. Przykładem braku odpowiedniej informacji są zobowiązania systemu emerytalnego w kolejnych latach - dokumenty budżetowe nie zawierają szacunków takich zobowiązań, a zgodnie z kwestionariuszem diagnostycznym jest to szczególnie wskazane w przypadku świadczeń emerytalnych obciążających budżet, czyli w przypadku Polski tzw. „emerytur mundurowych”. W sumie zarzut ten można sprowadzić do stwierdzenia, że brakuje podejścia planistycznego w dłuższej niż roczna - przewidywana przez budżet - perspektywa.
3. Kolejne słabości ujawnione przez kwestionariusz diagnostyczny wynikają z przyjętej w Polsce logiki konstrukcji budżetu państwa. Jest on tworzony na tzw. bazie historycznej, tj. zapotrzebowanie na środki w kolejnym roku budżetowym jest zgłaszane na podstawie wydatków z ostatniego roku urealnionych wskaźnikiem inflacji i wskaźnikiem realnego wzrostu nakładów, a nie w ujęciu programowym, czyli przedstawiając koszt realizacji wybranego zadania publicznego. Takie podejście uniemożliwia wyraźne wyodrębnienie kosztów nowych i starych polityk finansowanych z kasy państwowej. O ile w dokumentach budżetowych można znaleźć pewne szacunki wpływu zmian systemowych po stronie dochodowej, to w zakresie wydatków informacja taka jest wręcz szczątkowa. Inną konsekwencją braku podejścia programowego do konstrukcji budżetu jest niewystarczająca informacja o kategoriach niefinansowych związanych z budżetem państwa. Chodzi tutaj przede wszystkim o informacje związane z liczbą beneficjentów poszczególnych kategorii wydatkowych. Podanie tych informacji w dokumentacji budżetowej umożliwiłoby tworzenie wskaźników efektywnościowych odnoszących nakłady finansowe

do mierzalnych efektów niefinansowych, które z kolei byłyby pomocne przy efektywnościowej ocenie realizacji budżetu państwa.

4. Dokumenty budżetowe nie zawierają również pełnej informacji o aktywach finansowych i niefinansowych znajdujących się w posiadaniu sektora rządowego. Słabość ta jest konsekwencją braku uporządkowania statusu prawnego niektórych aktywów niefinansowych oraz braku kompleksowej wyceny wartości tych, których status jest uporządkowany. Jest to również związane z systemem raportowania w budżecie państwa, który ma charakter kasowy. W związku z tym nie są sporządzane bilanse obrazujące zmianę wartości aktywa/pasywa w ciągu roku.
5. Kolejne zastrzeżenie ma nieco odmienny charakter. Odnosi się ono do informacji, które są osiągalne ale nie są umieszczane w dokumentacji budżetowej. Są to przede wszystkim dwa obszary: szczegółowa i porównywalna informacja na temat wykonania budżetu państwa w okresie poprzedzającym rok budżetowy o dwa lata (i wcześniejsze) oraz brak rozbudowanej informacji o kosztach ulg podatkowych w poszczególnych tytułach podatkowych (tax expenditures). Oba typy wymienionych informacji są dostępne w innych dokumentach - jednak przejrzystość opracowania dokumentacji budżetowej wymaga umieszczenia ich w jednym miejscu razem z kwotami planowanymi na dany rok budżetowy (cel porównawczy).
6. Najważniejsze słabości procesu budżetowego w zakresie udziału społecznego w formułowaniu budżetu w Polsce sprowadzają się do trzech punktów:
 - Założenia makroekonomiczne przyjęte do konstrukcji budżetu są całkowicie autorską propozycją rządu, która nie musi uwzględniać w żaden sposób innych prognoz opracowywanych przez niezależne ośrodki badawcze. Niesie to ze sobą zagrożenie oparcia planu budżetowego na fikcyjnych wskaźnikach.
 - Standardy, do których odwołuje się kwestionariusz wymagają, aby rząd na etapie konstrukcji budżetu korzystał z szerokich konsultacji zarówno z organizacjami społecznymi jak i z branżowymi komisjami parlamentarnymi. Standardy te wskazują na konieczność istnienia odpowiednio długiego czasu do przeprowadzenia debaty publicznej oraz na możliwość wprowadzania zmian do projektu budżetowego. O ile czas na debatę dotyczącą budżetu jest stosunkowo długi, to możliwości wprowadzania zmian w projekcie są ograniczone.
 - Zgodnie z metodologią, na której opiera się kwestionariusz gospodarowanie rezerwami wymaga wcześniejszego zatwierdzenia przez właściwą komisję parlamentarną. W przypadku rezerwy ogólnej egzekutywa nie potrzebuje takiej autoryzacji w Polsce.

Oceniając przejrzystość polskiego systemu finansów publicznych w kontekście standardów międzynarodowych można stwierdzić, że mimo pozytywnej oceny na

poziomie całego systemu budżetowego można wskazać pewne słabości o niebagatelnym znaczeniu. Główną wadą systemu budżetowego z punktu widzenia jawności i przejrzystości jest na pewno ograniczona czytelność informacji budżetowej. Egzekutywa nie wykazuje należytej dbałości i troski o przekazanie treści oraz istoty budżetu państwa obywatelom. Brak tej troski dotyczy zarówno zakresu jak i jakości informacji. Po pierwsze rząd nie publikuje tzw. budżetu obywatelskiego, czyli dokumentu prezentującego w przystępny sposób roczny plan finansowy państwa. Po drugie, w dokumentach budżetowych brakuje ważnych elementów takich jak: analiza wrażliwości budżetu państwa na zmianę wskaźników makroekonomicznych, analiza wieloletnich konsekwencji finansowych budżetu państwa oraz najważniejsze wskaźniki niefinansowe realizacji budżetu państwa. Dwie ostatnie słabości są powiązane z logiką konstrukcji budżetu na bazie historycznej a nie programowej (zadaniowej).