

Marta Postuła

NARZĘDZIA USPRAWNIENIA PROCESÓW BUDŻETOWYCH W PAŃSTWACH OECD

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy, z którego różnymi fazami mamy do czynienia w poszczególnych państwach świata od 2008 r., w sposób bezpośredni lub pośredni przełożył się na stan finansów publicznych wszystkich krajów. Intensywność skutków jest różna, jednak wszystkie państwa odczuły negatywną presję na ich sytuację finansową. Zawirowania na rynkach finansowych wywołały obawy co do stabilności rynku skarbowych papierów wartościowych w poszczególnych krajach, jak też całego rynku europejskiego. Zarządzanie deficytem i poziomem długu publicznego stało się kluczowym wyzwaniem dla władz fiskalnych i zasadniczym elementem procesu wychodzenia z kryzysu. W 2011 r. wiele państw sformułowało średnioterminowe programy konsolidacji finansowej, które będą musiały być zrealizowane z wyjątkową sumiennością, aby ustabilizować stan finansów publicznych. Na podstawie przeprowadzonych analiz OECD podzieliło państwa na cztery grupy ze względu na podejście do prowadzonej polityki fiskalnej w obecnej sytuacji:

- 1) kraje dokonujące konsolidacji pod presją rynkową;
- 2) kraje, które przeprowadzają konsolidację, uprzedzając niekorzystny bieg wydarzeń;
- 3) kraje, które jeszcze nie ogłosiły adekwatnego planu konsolidacji, ale będą musiały to zrobić;
- 4) kraje, które nie mają potrzeby przeprowadzenia konsolidacji finansowej lub jest ona stosunkowo niewielka.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja wybranych elementów procesu budżetowego, które mogą wspierać konsolidację finansów publicznych. Państwa, które chcą i muszą przeprowadzić plany konsolidacyjne, mogą i powinny wykorzystać ten okres do wprowadzenia zmian w unowocześnieniu procesu budżetowego. Podtrzymanie zdolności do wzrostu gospodarczego i polityczne zobowiązanie do utrzymania dyscypliny finansowej są głównymi miarami postępów

w konsolidacji, zaś struktura instytucjonalna praktyk i procedur budżetowych jest istotnym narzędziem osiągnięcia tych celów. Zmianom zachodzącym w procesach budżetowych poszczególnych krajów bardzo wnikliwie przyglądają się organizacje międzynarodowe – Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz OECD. Ta ostatnia organizacja przygotowuje obecnie całościowy raport¹, wskazujący na kierunki modernizacji procesów budżetowych, w celu realizacji wyzwań stojących przed polityką fiskalną. Dane z pierwszej wersji tego raportu wykorzystano do przygotowania niniejszego artykułu. Raport ten jest przygotowywany na podstawie analizy doświadczeń wynikających z przeprowadzonych badań, pozwalających stwierdzić, że państwa OECD, które wcześniej zmodernizowały proces budżetowy, mają większe osiągnięcia w przeciwdziałaniu globalnemu kryzysowi finansowemu. W związku z powyższym istotne jest wykorzystanie ich dobrych doświadczeń i pozyskanie wsparcia decydentów w celu podjęcia działań w większej skali na rzecz modernizacji procesów budżetowych. Wydaje się, że obok konkretnych narzędzi, służących konsolidacji, przedmiotem szczegółowych dyskusji powinna być właśnie istota i sposób realizacji podstawowych elementów procesu budżetowego umożliwiających jego usprawnienie. W wyniku podjęcia takiej debaty należy oczekiwać wzmocnienia instytucji państwa, zwiększenia ich efektywności, przejrzystości działania oraz zdolności do przeprowadzenia konsolidacji finansów publicznych. Warto jednak zaznaczyć na wstępie, że nie wszystkie dostępne rozwiązania z dziedziny zarządzania finansami publicznymi są równie przydatne dla każdego kraju.

W związku z powyższym należy wskazywać wariantowe rozwiązania problemów powstających w procesie budżetowym, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju. W OECD opracowano kilka wzorcowych agregatowych wskaźników – złożonych indeksów opisujących rozwiązania instytucjonalne, o których mowa w tym artykule. Dotyczą one jakości prognoz średnioterminowych, stopnia elastyczności realizacji budżetu i zakresu informacji o wykonaniu budżetu i uzyskanych efektach. Zaproponowane indeksy nie tworzą jednak struktury hierarchicznej ani nie stanowią modelu przeznaczonego do porównywania poszczególnych państw OECD. Wspomniane indeksy są jednym z narzędzi wykorzystywanym do dalszej debaty na temat komponentów współczesnych praktyk i procedur budżetowych.

Uwzględniając powyższy kontekst uporządkowana, dyskusja powinna dotyczyć czterech zagadnień związanych z procesem budżetowym, tj.:

¹ *Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries. Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database, Draft Report, OECD, Paris 2011, s. 12.*

- 1) średniookresowych prognoz budżetowych;
- 2) rozwiązań instytucjonalnych w kontekście sporządzania prognoz makroekonomicznych;
- 3) hierarchii celów w prowadzonej polityce społeczno-gospodarczej, metody konstruowania budżetów *top-down* z wykorzystywaniem elementów zarządzania przez rezultaty;
- 4) jawności i przejrzystości w zakresie wykonywania ustawy budżetowej.

1. Średniookresowe prognozy budżetowe

Pierwsze z analizowanych zagadnień odnosi się do prognoz średniookresowych, które zazwyczaj obejmują okres od trzech do pięciu lat. Prognozy mają za zadanie wzmocnienie konsolidacji fiskalnej przez ustalenie kwot limitów wydatkowych i deficytu na dany okres budżetowy, uzupełnionych o spójne szacunki tych wielkości na kolejne lata. Prognozy powinny wskazywać rozmiary wydatków, dochodów i wyniku finansowego sektora publicznego możliwe do uzyskania w założonych warunkach gospodarczych. Ze względu na wysoki poziom agregacji danych, wskaźniki odnoszące się do stanu finansów publicznych można dość łatwo zaprezentować i interpretować w niezbędnym kontekście średnioterminowym. Ustanowione przez rząd wskaźniki, odnoszące się do polityki fiskalnej, stanowią cel i określają przestrzeń dla corocznych działań politycznych na rzecz ograniczenia wydatków w średnim okresie. Limity mogą mieć dwojaką naturę: mogą być ustalane corocznie albo określone z góry dla całego okresu obejmującego prognozę. Zdaniem ekspertów OECD możliwe jest konstruowanie szacunków i ocen średnioterminowych bez ustalania limitów rocznych (w ten sposób konstruowane są pułapy wydatkowe w danej perspektywie finansowej w UE), ale nie jest wskazane wykorzystywanie samych limitów rocznych bez szacunków oraz ocen średnioterminowych.

Kompleksowe i poprawne prognozy średnioterminowe powinny obejmować wzajemnie spójne limity roczne, średnioterminowe szacunki wydatków i ocenę ryzyka oraz sposoby ich weryfikowania². Prognoza średnioterminowa powinna jasno wskazywać rządowe cele fiskalne: podstawowe zamierzenia, zagregowane kwoty dochodów i wydatków, deficyt bądź nadwyżkę i rozmiary długu publicznego. Ponadto, powinna również zawierać porównanie prognozy z analogicznymi szacun-

² I. Lienert, *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „IMF Working Paper”, no. WP/10/254, IMF, Washington DC 2010, s. 38.

kami dla sytuacji braku zmian aktualnej polityki (jej kontynuacji) w następnych 3–5 latach. Szczegółowy zakres prognoz jest natomiast uzależniony od doświadczeń i kształtu struktur instytucjonalnych charakterystycznych dla danego kraju. Bez wątplenia jednak opracowywanie prognoz średnioterminowych poprawia wiarygodność planowania przez Ministerstwo Finansów i wzmacnia zdolność egzekwowania ścieżki konsolidacji fiskalnej. Prognozy pomagają również usunąć konsekwencje rocznego ograniczenia horyzontu planowania, które może zmniejszać efektywność decyzji wydatkowych oraz optymalizację alokacji środków. Wiele spośród rozpatrywanych kierunków polityki wymaga rozszerzonego horyzontu czasowego, dotyczy to projektów o znacznych nakładach inwestycyjnych, nowych programów rządowych i procesów restrukturyzacji organizacyjnej.

Prognozy wieloletnie jasno pokazują średnioterminowe implikacje decyzji budżetowych. Jest to szczególnie istotne w przypadkach gdy:

- projekty inwestycyjne powodują zmianę kosztów eksploatacyjnych;
- rozpoczęto realizację programów pod koniec poprzedniego roku budżetowego i ich koszty znacząco rosły w kolejnym roku, gdyż ponoszone są koszty całoroczne;
- konsekwencje wydatkowe realizowanych programów wybiegają poza rok budżetowy i będą narastać w latach późniejszych, nieobjętych planem budżetowym oraz innymi szacunkami.

Niepożądane skutki tych klasycznych „gier” budżetowych można przewyciężyć za pomocą odpowiednich prognoz średnioterminowych. Z punktu widzenia podmiotów zarządzających, istnienie prognoz średnioterminowych stawia je w lepszej pozycji w planowaniu działań, ponieważ wskazują one pożądany poziom finansowania przed opracowaniem kolejnego (ostatecznego) budżetu.

Podejście średniookresowe do kształtowania finansów publicznych jest szczególnie odpowiednie w sytuacji poszukiwania oszczędności. Wiele spośród rozwiązań mających na celu oszczędzanie wymaga bowiem więcej niż jednego roku dla uzyskania całkowitych korzyści. W przypadku braku prognoz średnioterminowych, wybór optymalnych działań podejmowanych w ramach zarządzania środkami publicznymi bywa bardzo utrudniony, ponieważ rozpatrywany horyzont jest ograniczony do następnego roku budżetowego.

Dotychczasowe badania wskazują, że wiele państw OECD, poczynając od późnych lat siedemdziesiątych oraz wczesnych osiemdziesiątych XX wieku, wprowadziło szacunki i oceny wieloletnie do procedury przygotowywania rocznego budżetu. Obecnie są one przewidziane w ustawodawstwie 32 państw członkowskich OECD. Prognozy średnioterminowe są przygotowywane przez około jedną trzecią z nich, tj. 12 państw OECD, w których zagregowane dane szacunkowe są wykorzystywane

w pracach budżetowych przez organy ustawodawcze. W pięciu państwach przygotowywane są szacunki na poziomie ministerstw, a w ośmiu w pełnym zakresie, z dokładnością do poszczególnych tytułów wydatkowych. Na przykład w Islandii prognozy są przygotowywane na poziomie operacyjnym w obrębie każdego ministerstwa, podczas gdy w Portugalii są one opracowywane dla poszczególnych programów. Zazwyczaj jednak średnioterminowe szacunki wydatków są przygotowywane na większym poziomie szczegółowości niż ostatecznie zaprezentowane organowi ustawodawczemu w ramach rocznej procedury budżetowej. Na przykład w Finlandii średnioterminowe szacunki wydatków na trzy lata są opracowywane na poziomie pozycji budżetowych, ale organ ustawodawczy otrzymuje tylko informacje zagregowane.

W Polsce, począwszy od roku 2010, plan wydatków na bieżący rok budżetowy wraz z ich prognozą na kolejne trzy lata zawiera Wieloletni Plan Finansowy Państwa, opracowywany po uchwaleniu budżetu przez Parlament. Plan obejmuje wszystkie wydatki budżetu państwa w podstawowym układzie 22 funkcji państwa, wraz z opisem celów i prognozowanymi wartościami mierników ich realizacji.

Warto zauważyć, że podstawą dobrych średniookresowych prognoz budżetowych są właściwe założenia makroekonomiczne przyjęte na dany okres i procesowi ich formułowania poświęcona jest kolejna część niniejszego artykułu.

2. Prognozy makroekonomiczne

Proces opracowywania budżetu jest inicjowany przez odpowiedni organ centralny, z reguły ministra finansów. W związku z tym, w większości przypadków to on odpowiada za założenia makroekonomiczne, choć mogą one być także opracowywane przez inne podmioty sektora publicznego. W tabeli 1 zaprezentowano, która z instytucji w poszczególnych krajach członkowskich OECD jest odpowiedzialna za przygotowanie prognoz makroekonomicznych.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, istnieje kilka różnych rozwiązań w odniesieniu do wskazania jednostki odpowiedzialnej za prognozy makroekonomiczne. Na Węgrzech np. odpowiedzialność za organizację planowania i opracowanie założeń ekonomicznych spada na premiera, natomiast w Turcji odpowiada za to Narodowa Organizacja Planowania. Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w Stanach Zjednoczonych, gdzie założenia ekonomiczne formułuje Rada Doradców Ekonomicznych, składająca się z ekonomistów mianowanych przez prezydenta wspólnie z Urzędem ds. Zarządzania i Budżetu oraz Departamentem Skarbu.

Tabela 1. Instytucje przygotowujące założenia ekonomiczne wykorzystywane w procesie budżetowym

Wyszczególnienie	Liczba	Kraje
Centralna jednostka decyzyjna ds. budżetu / minister finansów	21	Australia ^a , Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Korea, Meksyk, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania, Chile, Izrael
Niezależny organ rządowy	3	Belgia ^b , Luksemburg, Holandia ^c
Sektor prywatny	2	Austria ^d , Kanada
Inne	7	Niemcy ^e , Węgry ^f , Japonia ^g , Szwajcaria ^h , Turcja ⁱ , Stany Zjednoczone ^j , Słowenia ^k

^aDepartament Skarbu po konsultacjach z Departamentem Finansów i Administracji, Departamentem Prezesa Rady Ministrów oraz Gabinetem, Bankiem Rezerw Australii, a także Australijskim Biurem Statystyki; ^bFederalne Biuro Planowania na polecenie Instytutu Rachunków Narodowych; ^cCentralne Biuro Planowania; ^dAustriacki Instytut ds. Badań Ekonomicznych (instytut niezależny, *non-profit*); ^eRządowa Grupa Robocza ds. Założeń Ekonomicznych; ^fNarodowa Organizacja Planowania Prezesa Rady Ministrów; ^gBiuro Prezesa Rady Ministrów; ^hpanel reprezentantów z poszczególnych ministerstw zajmujących się sprawami ekonomicznymi oraz banku centralnego; ⁱNarodowa Organizacja Planowania; ^justanawiane wspólnie przez Urząd ds. Zarządzania i Budżetu, Departament Skarbu i Rada Doradców Ekonomicznych Prezydenta; ^kCentralna jednostka decyzyjna ds. budżetu we współpracy z Instytutem Analiz Makroekonomicznych i Rozwoju (organizacja rządowa).

Źródło: *Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries. Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database*, Draft report, OECD, Paris 2011, s. 9.

W Niemczech, z kolei, ustanowiono urzędową Grupę Roboczą ds. Założeń Ekonomicznych, zaś w Szwajcarii w tym celu utworzono grupę przedstawicieli banku centralnego i różnych ministerstw gospodarczych. W przypadku Belgii, Holandii i Luksemburga przygotowanie założeń makroekonomicznych jest powierzone niezależnemu organowi rządowemu. Holenderskie Biuro Analiz Polityki Gospodarczej (Centralne Biuro Planowania lub CPB) ma status niezależnej instytucji podległej Ministerstwu Gospodarki, co jest zagwarantowane przez ustawę powołującą je do życia.

W Austrii natomiast Austriacki Instytut ds. Badań Ekonomicznych (WIFO) opracowuje roczne i kwartalne założenia budżetowe, które aktualizowane są w trakcie roku i składane do Ministerstwa Finansów. WIFO jest niezależną organizacją finansowaną ze składek członkowskich, zleczanych badań, sprzedaży danych i publikacji, a jego praca jest nadzorowana przez komitet naukowy złożony z niezależnych ekspertów. Mimo że trudno odnaleźć prawne potwierdzenie roli WIFO w austriackiej procedurze budżetowej, Instytut otrzymuje szerokie wsparcie ze strony rządu i społeczeństwa, a tym samym utrzymuje silną rolę w austriackiej procedurze budżetowej.

W Kanadzie oficjalne założenia makroekonomiczne są oparte na poglądach głównych banków i prognozach firm z sektora prywatnego. Ministerstwo Finansów zestawia badania kwartalne przygotowane przez około 20 prywatnych prognostyków, dotyczące szacunków rynku pracy, realnego PKB, inflacji, stóp procentowych

i kursów walut. Uśrednione wyniki tych szacunków zewnętrznych są wykorzystywane jako podstawa oficjalnych szacunków dochodów i wydatków budżetowych. Każdej jesieni prognozy fiskalne czterech niezależnych organizacji z sektora prywatnego są przedstawiane w aktualizacji danych gospodarczo-fiskalnych, zapewniając możliwość porównania opinii na temat kraju i jego perspektyw fiskalnych.

Należy zwrócić uwagę, że bardzo często w przypadku prognoz makroekonomicznych dokonuje się analizy wrażliwości „co jeśli?”. Jest to typ analizy stosowany w modelowaniu matematycznym do badania wrażliwości wyników na zmiany parametrów lub założeń. Mała zmiana w wartościach parametrów prowadząca do stosunkowo dużych zmian w wynikach oznacza, że wyniki są wrażliwe na ten parametr. Analiza wrażliwości jest jednym ze sposobów badania ryzyka, najczęściej stosowanym w odniesieniu do prognoz makroekonomicznych. Chodzi o ryzyko związane z prognozowaniem zmiennych makroekonomicznych, które są ważne dla budżetu jako całości lub dla poszczególnych elementów wydatków. Jest ona używana do testowania wpływu różnych założeń na przewidywane efekty działań rządu. Połowa, tj. 14 z krajów OECD, zamieszcza w dokumentacji budżetowej fiskalną analizę wrażliwości. OECD przeprowadziło badanie, w którym zapytano poszczególne kraje, czy analizy wrażliwości są prowadzone w nich w sposób kompleksowy, na podstawie testów istotności dla wybranych działań, czy też na zasadzie *ad hoc*. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że w pięciu krajach przeprowadzana jest wszechstronna analiza wrażliwości założeń makroekonomicznych, natomiast w siedmiu kolejnych dotyczy to tylko wybranych działań.

Stany Zjednoczone są przykładem kraju, w którym prowadzona jest kompleksowa analiza wrażliwości na założenia makroekonomiczne, w tym m.in. w zakresie szacunków wzrostu realnego PKB, bezrobocia, inflacji i stóp procentowych. Australia natomiast stanowi przykład kraju, który publikuje analizę wrażliwości tylko dla wybranych działań i ogranicza analizy do zmian dotyczących określonych zmiennych ekonomicznych. Większość, bo aż 22 kraje spośród wszystkich krajów członkowskich OECD, bada przede wszystkim potencjalne zagrożenia fiskalne związane z tytułami wydatkowymi, np. w przypadku, gdy realizacja różnych programów jest wyższa lub niższa niż zakładano w budżecie. Kompleksowość ocen i analiz jest zróżnicowana. Siedem krajów przeprowadza oceny kompleksowe, a dziesięć wykonuje oceny na zasadzie *ad hoc*.

W Polsce Ministerstwo Finansów odpowiada za przygotowanie rocznej i średnioterminowej prognozy makroekonomicznej, wykorzystywanej zarówno w przygotowaniu budżetu, jak i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Stosunkowo nowym rozwiązaniem są wprowadzone od 2011 r. jednolite średnioterminowe prognozy makroekonomiczne przygotowywane przez ministra finansów na potrzeby samorządu terytorialnego i całej administracji rządowej. Są to wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych

na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw.

Po przygotowaniu omówionych wyżej założeń makroekonomicznych, można rozpocząć kolejny etap w procesie budżetowym, tj. opracowanie poziomu wydatków.

3. Hierarchia celów w prowadzonej polityce społeczno-gospodarczej, metoda konstruowania budżetowania *top-down* z wykorzystywaniem elementów zarządzania przez rezultaty

W teorii i praktyce budżetowej znane są dwie podstawowe metody konstruowania budżetu tj. z wykorzystaniem metod *top-down* lub *bottom-up*. Podstawowe różnice między tymi dwiema metodami zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Budżetowanie *top-down* a budżetowanie *bottom-up*

Wyszczególnienie	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Cel główny	Proces polityczny, wiążący wydatkowanie z priorytetami kluczowymi (proaktywny)	Proces wydatkowania (reaktywny)
Rola ministra finansów	Ustanawianie poziomu zagregowanych wydatków oparte na celu fiskalnym, zarządzaniu i monitorowaniu zgodności	Szczegółowe negocjacje poszczególnych propozycji wydatków w powiązaniu z kontrolą alokacji
Rola ministerstw liniowych	Alokacja środków finansowych na poszczególne programy w ramach przypisanych limitów wydatkowych	Składanie wniosków budżetowych oraz negocjacje szczegółowych środków
Prognozy ekonomiczne	Zagregowana analiza fiskalna uwzględniająca prognozy ekonomiczne	Analizy poszczególnych ministerstw w dużej mierze ignorujące prognozy ekonomiczne
Efektywność	Usprawniony proces redukuje nieefektywne praktyki nadmiernych wniosków	Nieefektywny i czasochłonny proces negocjacji
Ramy czasowe	Perspektywa wieloletnia	Proces roczny

Źródło: Na podstawie: J.M. Kim, C.K. Park, *Top-down Budgeting as Tool for Central Resource Management*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 6, no. 1, 2006.

Wśród ekspertów z dziedziny finansów publicznych za bardziej korzystny i efektywny uważany jest model *top-down*. Proces budżetowy *top-down* rozpoczyna się od decyzji politycznych, w następstwie których w pierwszej kolejności określone są łączne kwoty wydatków na poszczególne, średniookresowe cele fiskalne oraz definiowane są założenia dotyczące danych uwarunkowań gospodarczych. Kwoty limitów

sektorowych są zatwierdzane przez rząd i odzwierciedlają istniejące zobowiązania, ogólne priorytety rządu oraz nowe kluczowe inicjatywy polityczne. Szczegółowe decyzje o alokacji są delegowane do poszczególnych resortów.

W celu skutecznego wdrażania budżetowania *top-down* niezbędne jest wykorzystanie ostrożnych prognoz gospodarczych, które powinny być połączone z odpowiednimi praktykami w zarządzaniu fiskalnym, takimi jak średnioterminowe ramy wydatkowe. Wiele krajów członkowskich OECD zaczęło przyjmować metodę *top-down* do praktyki budżetowania w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, w celu kontroli deficytów i ograniczenia wzrostu wydatków³.

Budżetowanie *top-down* oznacza nie tylko zwrot sekwencji decyzji budżetowych, lecz także zmianę ról, obowiązków i relacji budżetowych. Centralny organ budżetowy steruje agregatami wydatkowymi przez ustanowienie i realizację limitów wydatków, ministerstwa natomiast ponoszą pełną odpowiedzialność za alokację zasobów. Taki sposób delegowania uprawnień wymaga ścisłej współpracy między tymi dwoma podmiotami. Ministerstwa powinny wykorzystywać doskonałą znajomość zagadnień operacyjnych w celu określenia najbardziej efektywnej alokacji zasobów w swoim obszarze polityki, powinny też otrzymywać pomoc doradczą i wsparcie techniczne z centralnego organu budżetowego odnośnie do harmonogramu realizacji wydatków na rzecz danego programu oraz poprawnych prognoz wydatków.

Metoda budżetowania *top-down* stanowi istotną reorientację procesu budżetowego w stosunku do tradycyjnego podejścia oddolnego *bottom-up*. Budżetowanie *bottom-up* jest reaktywnym procesem planowania wydatków, który nie narzuca z góry ograniczenia wydatków ustalanego na szczeblu ministerialnym. Suma wszystkich wydatków jest określona rezydualnie jako suma poszczególnych tytułów wydatkowych i pozostaje nieznana aż do końcowych etapów przygotowania budżetu. Szczegółowe rozwiązania, charakterystyczne dla budżetowania *bottom-up*, sprzyjają podtrzymywaniu „instytucji właściciela” danego programu i sprawiają, że trudno o dokonanie przesunięcia środków zgodnie z nowymi priorytetami polityki. Budżetowanie *top-down* powinno rozwijać zalety współwłasności tytułów wydatkowych między ministerstwami i tworzyć przestrzeń do realokacji zasobów w ślad za zmieniającymi się priorytetami oraz warunkami ekonomicznymi.

Wydawane przez organ odpowiedzialny za budżet rozporządzenie (nota budżetowa) jest czasami nazywane memorandum, instrukcją lub okólnikiem. Zawiera ono informacje o procedurach i (lub) polityce, wykorzystywanych przez administrację centralną w przygotowaniu propozycji wydatków. Prawie wszystkie kraje OECD

³ J.M. Kim, C.K. Park, *Top-down Budgeting as Tool for Central Resource Management*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 6, no. 1, 2006, s. 8–14.

wykorzystują notę budżetową do komunikowania informacji proceduralnych, w tym o zasadach i formularzach oraz założeniach ekonomicznych zalecanych do wykorzystania w przygotowywaniu prognoz budżetowych.

Dwie trzecie krajów OECD przekazuje założenia polityki w danym zakresie, określając limit wydatków lub wskazując priorytety rządu w nocie budżetowej. Na przykład w Finlandii nota nakazuje, aby ministerstwa określiły ewentualne rozmiary oszczędności.

W ustalaniu łącznego poziomu wydatków dla budżetu rocznego rząd musi wziąć pod uwagę zarówno prognozy gospodarcze, jak i cele fiskalne. W procesie alokacji zagregowanych wydatków przez rząd limity budżetowe powinny być ustalone na wyższym poziomie agregacji – dla rozdziału (ministerstwa) lub dla tytułu – na najniższym poziomie dezagregacji wydatków, zastrzeżonym do decyzji parlamentu. Po ich potwierdzeniu limity stają się wiążące dla wszystkich członków rządu w całym procesie budżetowym. Limity sektorowe na najwyższym poziomie powinny zapewniać podział środków na rzecz głównych dziedzin polityki (np. polityka społeczna, zdrowie, obrona narodowa itp.). Limity sektorowe są wskazaniem priorytetów politycznych rządu i powinny uwzględniać istniejące programy, wcześniejsze zobowiązania polityczne, jak też nowe inicjatywy, które rząd zamierza uruchomić. Limity na najniższym poziomie tytułów są często związane z tradycyjnym systemem budżetowania *bottom-up* i używane są do celów kontrolnych przez Ministerstwo Finansów. Im bardziej szczegółowe są tytuły wydatkowe, tym mniej przejrzysty staje się system *top-down*. Dysponenci środków publicznych mają coraz bardziej ograniczoną możliwość stosowania swojej wiedzy, a Ministerstwo Finansów musi angażować się w coraz większe szczegóły.

Porównanie systemów budżetowych na podstawie praktyki *top-down* i *bottom-up* może być trudne z powodów związanych z klasyfikacją budżetową. W niektórych krajach najniższe tytuły wydatkowe są przedstawiane parlamentowi w postaci zbiorczej. Prezentowane limity wydatkowe mogą obejmować konkretne kategorie ekonomiczne wydatków, takie jak koszty eksploatacji, inwestycji, transferów i dotacji. W niektórych przypadkach limity wydatków budżetowych nie obejmują programów pomocowych, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, które są automatycznymi stabilizatorami koniunktury i podążają za wahaniami gospodarczymi i demograficznymi. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez OECD w 14 krajach członkowskich, odnotowano limity budżetowe na poziomie części budżetowej. Rozróżnienie między budżetowaniem *top-down* dla limitów na poziomie rozdziału czy też tytułu zaciera się, gdy istnieje stosunkowo niewiele rodzajów wydatków. Na przykład we Francji jest tylko 130 tytułów wydatkowych (poziom programu), które obejmują 32 „misje” rządowe⁴. Szwecja ustanawia

⁴ Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji, Wnioski dla Polski, red. E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, Temida 2, Białystok 2010, s. 24–28.

limity wydatkowe dla 27 szerokich obszarów wydatków, z indykatywnym podziałem wydatków na niższym poziomie. Mniej niż połowa z krajów OECD, które określają limity wydatków, określa je dla wszystkich rodzajów wydatków; pozostałe prognozują je tylko dla niektórych kategorii wydatkowych.

Na przykład w Holandii limity stosuje się tylko do niektórych rodzajów wydatków. Dla każdego ministerstwa limit podzielony jest na dwie części: pierwsza obejmująca wydatki operacyjne (związane z limitem wynagrodzeń), a druga przeznaczona jest na transfery. Limity nie obejmują wydatków wynikających z przepisów prawa. Wielka Brytania i Stany Zjednoczone nadały limitom charakter ważnych parametrów, ale nie sztywnych ograniczeń. Cztery kraje (Australia, Nowa Zelandia, Norwegia, Hiszpania) nie wykorzystują limitów wydatkowych na wstępnym etapie prac budżetowych. Na tym etapie w Ministerstwie Finansów, na podstawie przygotowanych przez poszczególnych dysponentów materiałów, ustalane są wstępne limity wydatkowe, które stanowią punkt wyjścia do dalszych prac budżetowych. Ostateczne limity wydatków są jednak zatwierdzone po długich zazwyczaj negocjacjach na poziomie Rady Ministrów.

Specyfika procedury budżetowej w Polsce polega na tym, że formalnie funkcjonuje procedura *bottom-up*, jednak ze względu na wieloletnie procesy dostosowawcze i praktycznie permanentną potrzebę konsolidacji fiskalnej podczas całego procesu transformacji gospodarczej, prowadzonego od roku 1989, funkcjonuje część rozwiązań charakterystycznych dla procesu *top-down*⁵. Szczególnie istotne w przypadku Polski jest oparcie planów wydatkowych na jednolitej prognozie makroekonomicznej i wykorzystywanie przyjętych przez rząd limitów wydatkowych obowiązujących poszczególne ministerstwa.

Obok wagi kluczowego procesu ustalenia poziomu poszczególnych kategorii wydatkowych, tradycyjnie w sektorze publicznym podkreślana jest ranga odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów i procedur. Jednak w ciągu ostatnich dwudziestu lat w krajach OECD coraz częściej kierowano uwagę na rezultaty działań sfinansowanych ze środków publicznych. Służy temu nowa metoda zarządzania publicznego, zwana budżetem zadaniowym. Celem wprowadzenia budżetowania zadaniowego jest poprawa zarządzania finansami publicznymi oraz wzmocnienie efektywności alokacyjnej i operacyjnej, a także przejrzystości i odpowiedzialności. Prace związane z opracowaniem efektywnego zarządzania przez rezultaty prowadzone są we wszystkich krajach OECD, ale nie ma obecnie konsensusu co do optymalnego sposobu wprowadzenia i wykorzystania tej nowej metody budżetowania. Odnotować należy bowiem istniejącą w różnych krajach olbrzymią różnorodność w sposobie definiowania zadań,

⁵ Zob. www.oecd.org/dataoecd/49/36/37045279.ppt (26.11.2011).

celów, jak też wykorzystywanych mierników. Wyraźne zróżnicowanie można dostrzec nawet w ramach jednej administracji rządowej. Problemy wynikają stąd, że niektóre działania w sektorze publicznym łatwiej nadają się do pomiaru niż inne. Opis i interpretacja zmian mierników jest jednak w wielu przypadkach mocno skomplikowana. Odnotowane wyniki są często trudne do interpretacji i określenia, jakie działanie zostało faktycznie zmierzone, a w jakim stopniu poddaje się zarządzaniu (zob. tab. 3). Trudna jest ocena wiarygodności i spójności informacji o wydajności, problemem jest również sposób reakcji na złe wyniki.

Tabela 3. Rodzaje mierników stopnia wykonania (*performance measures*)

Rodzaj	Miernik	Opis
Mierniki stopnia wykonania	Mierniki produktu	Co się dzieje w systemie? Jakie zasoby są wykorzystywane?
	Mierniki rezultatu	Jakie produkty i usługi są dostarczone? Jaka jest jakość tych produktów i usług?
	Mierniki oddziaływania	Pośrednio: Jakie są bezpośrednie skutki rezultatów? Finalnie: Jakie rodzaje oddziaływań można przypisać do rezultatów?
	Mierniki kontekstowe	Jakie są czynniki kontekstowe, które wpływają na rezultaty (np. procesów, przyczyn i wydarzeń zewnętrznych)
Współczynniki wskaźnikowe	Skuteczność	Koszt / Rezultat
	Produktywność	Rezultat / Produkt
	Efektywność	Rezultat / Oddziaływanie (pośrednio oraz finalnie)
	Efektywność kosztowa	Produkt / Oddziaływanie (pośrednio oraz finalnie)

Źródło: *Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries. Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database, Draft Report, OECD, Paris 2011, s. 34.*

Zważywszy, że na ogół rozsądne jest uznanie pełnej odpowiedzialności rządu za poziom nakładów na daną dziedzinę, jednocześnie często trudno jest czynić go w pełni odpowiedzialnym za uzyskiwane wyniki. Wiele czynników pozostających poza kontrolą rządu może bowiem mieć ostateczny wpływ na uzyskiwane rezultaty działań.

Działania rządów obejmują obszerny zakres funkcji, programów i zadań. Pomiar efektów w niektórych dziedzinach można stosować łatwiej, zaś w innych trudniej. W obszarze edukacji i zdrowia pomiar wydajności oraz rezultatów programów należy do najbardziej zaawansowanych, ze względu na wymierny charakter tych działań, a także fakt, że często stanowią one priorytety polityczne. Pomiar rezultatów jest znacznie bardziej problematyczny w przypadku wartości niematerialnych i prawnych, np. w obszarze regulacji i doradztwa politycznego. Trudny jest również pomiar produktów lub usług zdominowanych przez producentów nierynkowych, ponieważ nie ma porównywalnych cen rynkowych.

29 krajów OECD wykorzystuje informacje o nakładach i wynikach do pomiarów efektów programów finansowanych ze środków publicznych. 24 kraje używają kombinacji danych o nakładach i wynikach, zaś 12 krajów uwzględnia inne rodzaje informacji niefinansowych⁶. 5 krajów wykorzystuje dane o produktach, ale pomija wyniki działań. Jedynie Francja wykorzystuje informacje o wynikach, choć przewidywane jest wprowadzenie pomiaru produktów. W niektórych krajach nastąpiło odejście od analizy produktów na rzecz wyników, ale występował również proces odwrotny. Na przykład w Kanadzie wykorzystane doświadczenia wskazały, że rząd powinien skupić się tylko na pomiarze wyników i wydajności w skali makro, nie powinien zaś angażować się w zmiany na poziomie konkretnego programu. Odpowiedzialne za programy organizacje rządowe planują swoje działania, jak również sporządzają sprawozdanie z działalności, w podziale na ponad 200 strategicznych celów i mierzalnych wyników.

Zakres i ambicje polskiej reformy wdrożenia planowania w układzie zadaniowym są oceniane jako poważne. W jej zaprojektowanie i wdrożenie włożono w latach 2007–2011 wielką pomysłowość i znaczny wysiłek. Podstawowe rozwiązania zostały wprowadzone w 2009 r. w nowej ustawie o finansach publicznych. Tradycyjna ustawa budżetowa na rok 2010 została np. uzupełniona planem wydatków w układzie zadaniowym, grupującym je w 22 funkcje, podzielone na 145 zadań i 698 podzadań. Na poziomie zadań i podzadań zostały wskazane cele i mierniki rezultatów. Polska, podobnie jak inne kraje kształtujące system budżetowania zadaniowego, stoi w obliczu trudnych wyborów, dotyczących tego, w jaki sposób wykorzystać zalety zarządzania zadaniowego przy jednoczesnej minimalizacji kosztów w zakresie zdolności organizacyjnych i finansowania. Dodatkowo w Polsce stworzona została kompleksowa baza mierników, odnosząca się do wszystkich poziomów planowania w układzie zadaniowym, co stanowi bardzo dobry wzorzec dla innych krajów wdrażających zarządzanie przez rezultaty.

4. Wykonywanie ustawy budżetowej

Zazwyczaj poszczególne tytuły wydatkowe w budżecie odpowiadają szczegółowemu poziomowi prawnej i wykonawczej kontroli wykonania budżetu. Na poziomie ministerstwa można również ocenić zasadność rozmiarów wydatków i możliwość uzyskania oszczędności (w całości lub w części) wynikających ze wzrostu

⁶ M. Robison (red.), *Performance Budgeting*. IMF, Washington DC 2007, s. 211–220.

wydajności. Środki zawarte na realizację określonego tytułu wydatkowego stanowią najbardziej szczegółowy poziom wydatków, który jest ustalany przez ustawodawcę. Na poziomie tytułu mogą być określone środki przeznaczone na konkretny rodzaj wydatku (np. wynagrodzenia) lub środki poddane agregacji do poziomu programu lub ministerstwa. Istnienie wielu tytułów ogranicza często elastyczność zarządzania wydatkami, które mogłyby być użyte w ramach poszczególnych obszarów. Występowanie nadmiernej liczby tytułów wydatkowych może również utrudnić wykorzystanie rozwiązań mających na celu wzmocnienie dyscypliny fiskalnej, takich jak omówione wcześniej budżetowanie *top-down*.

Odpowiednie sterowanie i kontrola nie tylko zwiększają efektywność wykorzystania zasobów, lecz mogą również wzmacniać odpowiedzialność. Wykorzystanie nowoczesnych metod audytu i kontroli w znacznym stopniu ogranicza ryzyko nieosiągnięcia uzgodnionych rezultatów i wyników. W takich systemach ustawodawca może być lepiej przygotowany do nadzorowania procesów dzięki przesunięciu uwagi z procesów wejściowych do rozważania rezultatów.

Praktyka budżetowa wskazuje, że szczególnym problemem merytorycznym, ale i technicznym, jest kwestia przesunięć środków w trakcie realizacji uchwalonego budżetu. W prawie wszystkich, tj. 31 krajach OECD, ministerstwa mogą decydować (z pewnymi ograniczeniami) o przesunięciu środków w ramach swoich kompetencji, co ma zarówno wady, jak i zalety (zob. tab. 4).

Tabela 4. Argumenty za i przeciw wykorzystywaniu przesunięć

Wyszczególnienie	Argumenty za przesunięciami	Argumenty przeciw przesunięciom
Dyscyplina fiskalna	Przesunięcia niewielkich ilości wydatków rządowych umożliwiają wykorzystanie środków budżetowych bardziej efektywnie	Przesunięcia ograniczają odpowiedzialność w zakresie terminów wydatkowania (np. budżce fiskalne i podatkowe ograniczenia)
Efektywność alokacji	Przesunięcia pozwalają uniknąć konieczności dokonywania powtarzającego się przeglądu budżetu i zachęcają do aktywnego zarządzania globalnego, a nie rocznej analizy kosztów	Przesunięcia zachęcają do przeszacowania budżetu, sporów o alokację i zasoby, natomiast w razie potrzeby mogą być lepiej wykorzystane przez planowanie wieloletnie dla niektórych programów lub nakładów inwestycyjnych
Efektywność operacyjna	Przesunięcia rekompensują opóźnienia wynikające z procedury udzielania zamówień publicznych i (lub) kontroli wydatków <i>ex ante</i> , a także mogą promować bardziej aktywne i trwałe inicjatywy oszczędnościowe	W przypadku, gdy procedury wykonawcze budżetu są niepotrzebnie uciążliwe, powinny być one uproszczone, a przesunięcie nie powinno być postrzegane jako substytut reformy nadmiernie rygorystycznego systemu kontroli

Źródło: na podstawie: G. Ljungman, *Top-down budgeting – An instrument to strengthen budget management*, „IMF Working Paper”, no. WP/09/243, IMF, Washington DC 2009.

Odmienne są uprawnienia rządu w tej dziedzinie w Szwecji, gdzie o realokacji środków w trakcie roku decyduje ustawodawca. Szwedzkie agencje są bardzo autonomiczne i mogą swobodnie decydować o strukturze wydatków eksploatacyjnych, stąd potrzeby realokacji są tam bardziej ograniczone niż w większości krajów. W żadnym kraju OECD nie przekazano władzy wykonawczej nieskrępowanej możliwości realokacji środków. Trzy kraje umożliwiają realokację, która jest zgodna z zasadami ustanowionymi *ex ante* dla tego typu sytuacji (Czechy, Niemcy, Norwegia). W Norwegii niektóre wydatki mogą zostać przekroczone, jeśli środki przeznaczone na inne cele nie są w pełni wykorzystane⁷.

W 17 krajach wprowadzone są ograniczenia zmiany konkretnego rodzaju wydatków przez limity kwotowe. Na przykład w Wielkiej Brytanii minister finansów musi być konsultowany jedynie w przypadku realokacji, która wywołałaby określone konsekwencje polityczne (*ring fenced*). W Szwajcarii przesunięcia są akceptowane tylko w trzech konkretnych obszarach, przy określonych limitach (w procentach i wartościach bezwzględnych). Należą do nich: realokacje między wydatkami na wynagrodzenia i usługi doradcze (maksymalnie 5% wydatków na personel) oraz między wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi agencji finansowanych z budżetu za pomocą ryczałtu (maksymalnie 5% wydatków bieżących). W Turcji, środki mogą być przenoszone między agencjami w obrębie środków ministerialnych do wysokości 5% całości. W niektórych przypadkach limit ten może wzrosnąć do 20%, jednak wówczas musi być wykazany w ustawie budżetowej. Nie są dozwolone przeniesienia wydatków z wynagrodzeń do innych pozycji, przeniesienia do pozycji, do których transfery zostały już dokonane lub do pozycji, do których transfery zostały już dokonane ze środków na nieprzewidziane wydatki.

W Polsce dokonywanie przesunięć obwarowane jest ścisłymi zapisami ustawowymi, a w niektórych przypadkach wymaga dodatkowej zgody ministra finansów bądź odpowiedniej komisji parlamentarnej. Dysponentom części budżetowych wolno przenosić wydatki między rozdziałami i paragrafami w ramach pozostających w ich kompetencji części i działów budżetu państwa. Niedopuszczalne jest jednak zwiększanie środków na wynagrodzenia. Przyjęcie tak rygorystycznych kryteriów, odnoszących się do alokacji środków w trakcie roku budżetowego, jest elementem, który wykorzystywany jest w zachowaniu jawności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

⁷ I. Lienert, *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?*, „IMF Working Paper”, No. WP/10/254, IMF, Washington DC 2010, s. 14–16.

5. Jawność i przejrzystość finansów publicznych

Zachowanie pełnej jawności i przejrzystości w odniesieniu do zarządzania finansami publicznymi, zwłaszcza w przypadku budżetu państwa, jest jednym z podstawowych zadań rządu w świecie demokratycznym. Budżet jest bowiem głównym dokumentem formułującym politykę rządu. Są w nim w sposób konkretny uzgadniane i wdrażane cele polityczne. Przejrzystość budżetu, rozumiana jako otwartość co do zamiarów politycznych, ich formułowania i realizacji, stoi u podstaw dobrego zarządzania. Przejrzystość budżetu została zdefiniowana w dokumencie OECD *Best Practices for Transparency*⁸ jako pełne ujawnienie wszystkich istotnych informacji fiskalnych w sposób terminowy i systematyczny. Opisane w dokumencie najlepsze praktyki, oparte na wspólnych doświadczeniach krajów członkowskich OECD, uszeregowano w trzy części. Część 1 zawiera podstawowe sprawozdania budżetowe, które powinny przygotowywać rządy. Część 2 opisuje szczegółową zawartość tych sprawozdań – zarówno informacje finansowe, jak i niefinansowe. W części 3 zawarto praktyki władz publicznych na rzecz zapewnienia jakości, integralności i użyteczności sprawozdań, w tym skutecznego pełnienia roli prawodawcy i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Oprócz dokumentacji budżetowej, do wzrostu przejrzystości mogą przyczynić się inne raporty rządowe. Najważniejszym dokumentem powinno być sprawozdanie roczne. W identyfikacji problemów związanych z wykonaniem budżetu oraz wypracowaniem właściwych rozwiązań w odpowiednim czasie równie pomocne są sporządzane częściej raporty miesięczne i kwartalne. Przygotowane w 2002 r. przez OECD najlepsze praktyki w zakresie budżetu zawierają również wytyczne dotyczące ram czasowych i treści tych sprawozdań.

Praktycznie wszystkie kraje OECD publikują informacje o priorytetach budżetowych, dwie trzecie krajów w dokumentacji budżetowej prezentuje średnioterminową perspektywę dotyczącą wydatków i dochodów, a tylko osiem załącza tekst dotyczący polityki w zakresie legislacji. Ponad dwie trzecie krajów OECD prezentuje jasno określone przeznaczenie środków, co do których ustawodawca przeprowadza głosowanie, a także jednoznacznie określone powiązania między środkami przeznaczonymi dla jednostek rządowych (np., ministerstwa, agencje). Większość krajów publikuje miesięczne informacje na temat bieżących wydatków i dochodów budżetowych. Japonia, Meksyk i Norwegia publikują informacje kwartalne, zaś Korea

⁸ Zob. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-budget-transparency_budget-v1-art14-en (01.12.2011).

i Szwecja publikują informacje co sześć miesięcy. Belgia, Dania oraz Szwajcaria publikują te informacje *ad hoc*. Według OECD tylko Japonia i Stany Zjednoczone nie prezentują żadnych z tych informacji. Dania i Polska w dokumentach budżetowych prezentują priorytety budżetowe, jednakże – zdaniem OECD – nie wprowadzają wyraźnych informacji na temat średnioterminowych, rządowych celów fiskalnych.

Podstawowym sposobem zachowania jawności i przejrzystości polityki fiskalnej pozostaje możliwie częste publikowanie odpowiednich danych. Dokumenty budżetowe w sposób dostateczny informują zainteresowanych obywateli o realizowanej przez rządy polityce. Jednym z efektów rozwoju metodyki budżetu zadaniowego może być wyraźna poprawa jakości informacji publicznej w tej dziedzinie.

Podsumowanie

Odpowiedzią władz fiskalnych, instytucji ponadnarodowych i międzynarodowych na kryzys finansów publicznych są intensywne prace nad instytucjonalnym i organizacyjnym wzmocnieniem procesów konsolidacji fiskalnej. Zauważalne jest również dążenie do – ogólnie rzecz ujmując – poprawy jakości finansów publicznych. Badania OECD wskazują na wprowadzanie szeregu zmian wpływających na kształt legislacji i procesów zachodzących w sektorze finansów publicznych poszczególnych krajów. Jednostki rządowe powinny opierać się na jednolitych i spójnych prognozach makroekonomicznych. Oprócz rozwoju własnych komórek analitycznych, zauważalnym trendem jest posiłkowanie się wiedzą i doświadczeniem niezależnych ekspertów. Powszechnie wykorzystywanym narzędziem jest analiza wrażliwości. Stosowane w budżetowaniu na coraz większą skalę elementy procedury *top-down* w dużym stopniu ułatwiają procesy konsolidacyjne. Interesujące jest, że ich zastosowanie poprawia skuteczność działań rządu, mimo że nie zawsze cała procedura budżetowa jest w pełni przebudowana w kierunku *top-down*. Mimo jednak wieloletniego doświadczenia, stan zaawansowania prac, stosowane metody, zakres planów i sprawozdań oraz jakość wykorzystywanych mierników w ramach budżetu zadaniowego jest w różnych krajach mocno zróżnicowany.

W krajach rozwiniętych w zarządzaniu finansami publicznymi niemożliwe jest jednak pomijanie aspektów wydajności i efektów wydatkowania środków. System wykonywania wydatków budżetowych musi zapewniać optymalny poziom równowagi między zasadami demokratycznymi, składającymi większość odpowiedzialności w kreowaniu poziomu i struktury wydatków po stronie władzy ustawodawczej, a pragmatycznym dążeniem do skutecznej i elastycznej realizacji wydatków

i zadań publicznych przez władzę wykonawczą. W krajach OECD ogólny poziom jawności dokumentacji budżetowej jest zadowalający. Problemy dotyczące przejrzystości informacji danych są immanentnie związane ze znacznym stopniem skomplikowania procedur, jak też rozległością finansów publicznych. Pożądane uproszczenie owych procedur nie może odbywać się kosztem ich rzetelności. Wydaje się, że poprawa jakości danych i informacji w zakresie finansów publicznych może istotnie wpłynąć na jakość wydatków publicznych. Szczególnie zaś może pomóc w zrozumieniu konieczności działań na rzecz konsolidacji fiskalnej.

Tools for budget processes improvement in the OECD countries

The article presents selected elements of public finance management process used in the OECD countries to support fiscal consolidation. Forced improvement of the public finance quality, effectiveness and efficiency in public finance sector are some of the ways of overcoming negative crisis consequences observed since 2008. The data quoted are based on a 2011 OECD study devoted to the measures of strengthening of the fiscal policy. The problem has been examined in terms of medium-term budget forecasts, macroeconomic forecasts and modern budgeting techniques using top-down method, as well as performance budgeting focusing on the results of the activities of public entities. Some of the rules of executing the budget and the importance of transparency and openness of public finances are underlined. Cross-section review also takes into account fiscal policy tools currently used in Poland.

Les outils pour améliorer le processus budgétaire dans les pays de l'OCDE

L'article présente des éléments choisis du processus de gestion des finances publiques, qui sont utilisés dans les pays de l'OCDE pour soutenir l'assainissement budgétaire. L'amélioration obligatoire de la qualité des finances publiques, de l'efficacité et de l'efficience dans le secteur des finances publiques est l'un des moyens de surmonter les conséquences négatives de la crise survenant depuis 2008. Les données mentionnées sont basées sur une étude menée par l'OCDE en 2011, consacrée aux mesures visant à renforcer la politique fiscale. Le problème

a été examiné en termes de prévisions budgétaires à moyen terme, de prévisions macro-économiques et de techniques budgétaires modernes utilisant la méthode *top-down*, ainsi que la budgétisation axée sur la performance attirant l'attention sur les résultats des activités des entités publiques. Certains principes de l'exécution du budget ainsi que l'importance de la transparence et de l'ouverture des finances publiques ont été indiqués. L'article décrit également les outils actuels de politique budgétaire en Pologne.