



Raport Instytutu Sobieskiego

nr 36, 4 stycznia 2009 r.

Jan Filip Stanitko

Nowa Zelandia - przykład do wykorzystania



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

W latach 1984-1994 Nowa Zelandia dokonała zasadniczych zmian w instytucjonalnej organizacji zarządzania polityką fiskalną. Na poziomie „makro” *Fiscal Responsibility Act* [w wolnym tłumaczeniu „Ustawa o odpowiedzialnym zarządzaniu pieniędzmi publicznymi”] z 1994 był odzwierciedleniem ogólnej zmiany w celach polityki fiskalnej. Musi ona zatem być widziana na tle wcześniejszych „mikro” reform, które zmieniały organizację zarządzania i podejmowania decyzji w instytucjach sektora publicznego.

I. Historia finansów publicznych Nowej Zelandii:

Tło ogólne:

1. Wydatki rządowe na dobra konsumpcyjne, usługi, transfery emerytalne i obsługę długu utrzymywały się poniżej 30% PKB w latach 1960. i 1970. Do wczesnych lat 1990. stosunek ten osiągnął wartość ok. 40% PKB. Podniosły się średnie stawki opodatkowania, ale dochody nie nadążały za wydatkami, napędzanymi głównie przez wyższe wydatki społeczne i obsługę długu.
2. *Gross public debt* (dług publiczny brutto, czyli uwzględniający wzajemne zobowiązania w obrębie sektora publicznego) wzrósł z ok. 40% PKB w 1974 do 78% w 1987 r. *Net public debt* (dług publiczny netto, czyli uwzględniający tylko zobowiązania wobec instytucji spoza sektora publicznego) wzrósł z ok. 5% PKB w 1974 do 52% PKB w 1992. W niektórych latach ta proporcja malała, ponieważ do spłaty długu przeznaczano dochody z postępującej prywatyzacji.
3. W latach 80. i wczesnych 90. nowozelandzki rating wiarygodności kredytowej był sukcesywnie obniżany z AAA w 1983 do AA- w 1991 r.
4. W latach 70. i 80. Nowa Zelandia stosunkowo aktywnie stosowała dyskrejonalną politykę fiskalną. W latach 1973-1984 strukturalny deficyt budżetowy rósł w średnim tempie 0.5% PKB na rok. Stosowanie polityki fiskalnej w zarządzaniu popytem nie przyniosło jednak stabilnego wzrostu, a ekspansywna polityka fiskalna doprowadziła do gwałtownego pogorszenia zadłużenia netto.

Reforma zarządzania sektorem publicznym

Reforma zarządzania sektorem publicznym dała ministrom nowe narzędzia do oceny priorytetów wydatkowym poszczególnych departamentów oraz oceny ich wydajności. Za tą reformą stały dwie kluczowe idee z teorii zarządzania oraz ekonomii instytucjonalnej.

Po pierwsze, zasada rozliczania menedżera z rezultatów, która wymagała przyznania im swobody w alokacji zasobów w obrębie określonego budżetu oraz umożliwienia im prowadzenia ich organizacji bez zewnętrznej kontroli *ex ante* (podlegania szczegółowym planom dostarczania wymaganej ilości usług).

Po drugie, ekonomia instytucjonalna sugerowała, że interesy menedżera mogą różnić się od interesów właściciela, co może prowadzić do nieefektywnych działań. Dlatego aby wspierać pożądane zachowania, kryteria *ex ante* uzależniały ocenę działań od jakości i

skuteczności wykonania zadanych celów [*performance evaluation contingent on delivery*].

Trzy akty prawne określały ramę reformy systemu zarządzania

1. „Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych” (1986)

Kiedy usługi mogły być realizowane w logice komercyjnej, ustawa umożliwiała ich dostarczanie przez organizacje podobne do przedsiębiorstw sektora prywatnego. Ustawa ustanawiała zasady autonomii zarządzania, jasności celów oraz przejrzystości procesu.

2. „Ustawa o sektorze państwowym” (1988)

Ustanowiła relację rozliczalności [*accountability*] pomiędzy szefami departamentów a ich ministrami. Szefowie departamentów zatrudniani mieli być na odnawialnych kontraktach. Kontrakty ze zawierały porozumienia co do rocznych wyników oraz czyniły szefów odpowiedzialnymi za zatrudnianie personelu oraz określanie jego wynagrodzenia.

3. „Ustawa o finansach publicznych” (1989)

Ustawa określiła sposób w jaki parlament przyznaje fundusze i daje menedżerom publicznym władze i odpowiedzialności w zakresie zarządzania finansami. Ustawa określiła wymagania dotyczące budżetowania i raportowania dla departamentów oraz całego rządu. Zmieniła także podstawę przyznania funduszy z dotacji ogólnej [*inputs*] na dotację zależną od wyników [*outputs*] oraz na usługi [*services*] oraz zasadę księgowania z kasowego na memoriałowe [*accrual*]

Założenia reformy polityki fiskalnej

Doświadczenie polityki fiskalnej w wcześniejszych dekadach dawało kilka lekcji. Po pierwsze (1), wpływ polityki fiskalnej na aktywność gospodarczą w krótkim terminie był trudny do przewidzenia i zniechęcał do działań popytowych. Po drugie (2), obecność jakichś celów lub sufitów (tzn. maksymalnych dopuszczalnych poziomów) była postrzegana jako sposób na wzmocnienie kontroli wydatków publicznych. Zdawano sobie jednak sprawę, że tego rodzaju cele i maksymalne pułapy nie mają uzasadnień naukowych (tzn. są arbitralne) i są szkodliwe jeśli stosuje się je mechanicznie. Po trzecie (3), lepsze efekty fiskalne wymagałyby mechanizmów bardziej regularnej informacji publicznej dotyczącej średniookresowego obrazu finansów publicznych.

„Ustawa o odpowiedzialności fiskalnej / odpowiedzialnym gospodarowaniu groszem publicznym” [*Fiscal Responsibility Act*], poza powyższymi trzema założeniami, odzwierciedlała liczne zmiany z lat wcześniejszych dotyczące raportowania i przejrzystości:

- ustanowiono Powszechnie Akceptowane Praktyki Księgowe
- nakazano publikowanie regularnych krótkoterminowych prognoz oraz
- przedwyborczych „potretów” [*outlooks*] gospodarczych i fiskalnych

Ostateczna forma ustawy została nadana przez komitet złożony z przedstawicieli rządu i opozycji parlamentarnej. Uznano, że ustawa o odpowiedzialności budżetowej ma być neutralna z punktu widzenia doboru polityki fiskalnej. Rząd powinien jednak być zobowiązany do publikowania raportu o strategii fiskalnej, który deklarowałby całościowe cele fiskalne oraz minimum dziesięcioletnie projekcje fiskalne.

Jednak sama przejrzystość była niewystarczająca, stąd wzmocniono ją na trzy sposoby:

- włączono do ustawy zasady odpowiedzialnego zarządzania fiskalnego
- nakazano publikację Deklaracji Polityki Budżetowej
- nakazano by wszystkie wymagane raporty były przedstawiana przed odpowiednimi komisjami parlamentarnymi

Komitet tworzący ustawę rozważał przyjęcie obowiązkowych celów/limitów, ale koncepcja ta została odrzucona, ponieważ:

- Nie ma solidnego uzasadnienia teoretycznego dla jakiegokolwiek konkretnego celu/limitu, który można utrzymywać przez dłuższy okres czasu (patrz: realizacja limitu długu publicznego w strefie euro), a sądy o adekwatnym poziomie fiskalnych agregatów zmieniają się w czasie.
- Doświadczenie innych krajów ustanawiających takie cele pozywało, że ostre trzymanie się tych ograniczeń może poważnie zakłócić podejmowanie decyzji, a niewielkie odchylenie od przyjętych poziomów może skutkować poważną, choć niepotrzebną utratą wiarygodności
- Wewnętrzna nieelastyczność takich instrumentów sprawia, że mogą one mieć trudności z odpowiednią odpowiedzią na wyzwania zmiennych okoliczności gospodarczych.
- Pomimo postępów w przejrzystości i dostępie do informacji nie udało się jeszcze znaleźć takich celów/limitów, których nie udałoby się jakoś ominąć. Ostatecznie do ich przestrzegania potrzebna jest wola polityczna

Uznano zatem, że lepsze od obowiązkowych celów/limitów będą włączone do ustawy zasady dobrego gospodarowania. Powinny się one opierać na średniej i długiej perspektywie z dopuszczeniem odejścia od tych zasad, ale tylko w wymaganiem uzasadnienia tego odejścia. Ważne było także, by ta zmiana instytucjonalna była na tyle elastyczna, by przetrwać przejście z ordynacji większościowej do mieszanej (rok później).

II. Fiscal Responsibility Act

„Ustawa o odpowiedzialnym gospodarowaniu funduszami publicznymi” ma na celu poprawę polityki fiskalnej poprzez określenie zasad odpowiedzialnego zarządzania fiskalnego oraz wzmocnienia wymagań raportowych.

Zasady odpowiedzialnego gospodarowania finansami publicznymi

Rząd jest zobowiązany stosować zawarte w ustawie zasady i publicznie oceniać swoją politykę budżetową w świetle tych zasad. Okazjonalnie rząd może od nich odstąpić, ale tylko pod warunkiem publicznego uzasadnienia takiego ruchu oraz określenia jak i kiedy mają zamiar ponownie ich przestrzegać.

Oto pięć zasad odpowiedzialnego zarządzania fiskalnego:

1. Redukcja całkowitego długu publicznego [*debt of the Crown*] do roztropnych [prudent] poziomów - tak, by stworzyć bufor dla reakcji na nieprzewidziane zmiany okoliczności w przyszłości - poprzez ustalenie, że do czasu osiągnięcia roztropnego poziomu, całościowe wydatki operacyjne sektora publicznego w każdym roku fiskalnym wynoszą mniej, niż operacyjne dochody w tym samym roku
2. Kiedy roztropny poziom długu publicznego zostanie osiągnięty, poziom ten ma być utrzymywany poprzez zapewnienie, że średnio, przez sensowny [*reasonable*] okres czasu, całościowe wydatki operacyjne nie przekraczają całościowych dochodów
3. Osiągnięcie i utrzymanie poziomów wielkości / wartości sektora publicznego [*Crown net worth*], które gwarantują bufor wobec negatywnych zdarzeń w przyszłości.
4. Roztropne zarządzanie ryzykiem fiskalnym w sektorze publicznym
5. Realizacja polityk o sensownym stopniu przewidywalności co do poziomów i stabilności stawek podatkowych w przyszłych latach.

Co istotne definicje terminów „roztropny [prudent] poziom długu” oraz „sensowny poziom przewidywalności” nie zostały określone w ustawie. Ich interpretacja należy do aktualnie rządzącego gabinetu.

Wymagania raportowe

Rząd musi opublikować Deklarację Polityki Budżetowej [*Budget Policy Statement*] przez uchwaleniem rocznego budżetu oraz Raport o Strategii Finansów Publicznych [*Fiscal Strategy Report*] – zawierający projekcje fiskalne obejmujące minimalny okres 10 lat dla zmiennych określonych jako długookresowe cele fiskalne - w czasie uchwalania budżetu. Oba raporty mają zademonstrować spójność krótkookresowych fiskalnych intencji rządu oraz długookresowych celów fiskalnych z zasadami odpowiedzialnego gospodarowania finansami.

Zgodnie z „Fiscal Responsibility Act” wszystkie deklaracje finansowe rządu (łącznie z raportami) dokonywane są wg. jednolitych reguł określonych w ramach Powszechnie Akceptowanych Praktyk Księgowych. Raporty fiskalne muszą przestrzegać reguł ustalanych niezależnie przez Radę Oceny Standardów Księgowych (określa standardy dla sektora publicznego i prywatnego). Użycie budżetowania memoriałowego oznacza, że pełen koszt polityk musi zostać ujawniony, włącznie z efektami niegotówkowymi takimi, jak deprecjacja, czy zmiany uprawnień emerytalnych pracowników sektora publicznego.

Prognozy fiskalne i gospodarcze rządu oparte są na przygotowywanych przez Bank Narodowy [Treasury] najlepszych profesjonalnych ocenach skutków polityk rządu.

Ustawa zobowiązuje także ministra finansów do komunikowania wszystkich decyzji rządu dotyczących polityk publicznych Bankowi Narodowemu.

Wszystkie raporty wymagane przez ustawę przedstawiane są komitetowi parlamentarnemu, w skład którego wchodzi przedstawiciele partii rządzących i opozycyjnych.

1. Deklaracja Polityki Budżetowej (DPB)

Publikowana na koniec marca (rok fiskalny zaczyna się 1. lipca, a budżet musi zostać przedstawiony do końca lipca każdego roku), zawiera:

- długookresowe cele budżetowe/fiskalne dla sektora publicznego w zakresie wydatków, dochodów, bilansu, długu oraz wartości netto
- krótkookresowe intencje budżetowe/fiskalne dla tych samych zmiennych w danym roku budżetowym i dwóch następnych latach finansowych
- Szerokie priorytety strategiczne dla najbliższych budżetów

2. Raport o Strategii Finansów Publicznych (RSFP)

Załączany do budżetu, zawiera:

- Porównanie przewidywań fiskalnych z raportu Banku Narodowego z krótkookresowymi intencjami zawartymi w DPB
- Opis Postępu [Progress Outlook] – czyli projekcje na 10 lub więcej lat dotyczące zmiennych wymaganych dla określenie długookresowych celów budżetowych
- Ocenę kolejnych Opisu Postępu w świetle długookresowych celów budżetowych

Niespójności między aktualnorocznymi DBP a RSFP a jego bezpośrednimi poprzednikami muszą być wyjaśnione i uzasadnione przez rząd.

3. Bank Narodowy musi przygotować:

- Opis Gospodarczy i Budżetowy [*Economic and Fiscal Update*] w okresie przyjmowania budżetu i w grudniu (czyli połowie roku budżetowego)
- Przedwyborczy Opis Gospodarczy i Budżetowy przed każdymi wyborami powszechnymi

Opisy te dostarczają krótkookresowych prognoz dla zmiennych takich jak PKB, inflacja CPI, bezrobocie, bilans rachunku bieżącego. Informacje fiskalne zawierają prognozy co do deklaracji finansowych budżetu.

Wiarygodność polityki fiskalnej

Określanie długoterminowych celów oraz zapewnianie spójności z nimi krótkookresowych intencji wymaga od rządu oceniania długookresowych konsekwencji jego decyzji, łącznie z daleko terminową zdolnością do wypełniania podjętych zobowiązań [*sustainability*].

Fiscal Responsibility Act rozwiązuje problem spójności w czasie poprzez interakcję długoterminowych celów fiskalnych/budżetowych, krótkoterminowych intencji fiskalnych/budżetowych oraz dłuższookresowych projekcji fiskalnych/budżetowych.

Wiarygodność polityki budżetowej zostanie podważona gdy wyniki budżetowe będą stale odbiegać od przyjętej ścieżki albo gdy budżetowe projekcje wskazujące cele nie będą realizowane przez sensowny okres czasu, przy prawdopodobnych założeniach ekonomicznych.

Długie perspektywy projekcyjne pozwalają dbać o „podtrzymywalność” polityki fiskalnej.

Nowa Zelandia stanowi dobry przykład udanych reform przeprowadzonych konsekwentnie przez kolejne rządy, pomimo ich zmiennej proweniencji politycznej. W drugiej połowie lat 80-tych w kraju rządziła Partia Pracy, zaś w 1990 rządy objęła na kolejne 9 lat konserwatywna Partia Narodowa.