

Wieloletni Plan Finansowy Państwa – odchylenia od wzorca wieloletniego planowania budżetowego

Sławomir Franek

Streszczenie

Celem niniejszego referatu jest ocena procesu wieloletniego planowania budżetowego na podstawie kilkuletnich doświadczeń obowiązywania w Polsce regulacji w tym zakresie. Prezentowane rozważania służą odpowiedzi na pytanie, czy stosowane w Polsce rozwiązania dotyczące Wieloletniego Planu Finansowego Państwa spełniają kryteria tworzące wzorzec wieloletniego planowania budżetowego.

Słowa kluczowe

finanse publiczne, planowanie budżetowe

Wstęp

Ostatnie lata przyniosły przeorientowanie procesów budżetowych w kierunku wydłużenia horyzontu planowania budżetowego poza okres jednego roku. Można wręcz mówić o ukształtowaniu się swoistego paradygmatu wieloletniości w finansach publicznych. Odzwierciedleniem tych trendów jest funkcjonowanie w Polsce rozwiązań dotyczących tworzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Pomimo wstępowania wielu zalet wieloletniego podejścia do parametrów budżetowych, proces jego stosowania napotyka na pewne ograniczenia. Stąd też konieczne jest zdefiniowanie kryteriów, jakie powinny spełniać plany wieloletnie, aby można było wskazać na ich pozytywną rolę w zwiększaniu efektywności wydatków publicznych oraz zapewnieniu dyscypliny budżetowej.

6.1. Wieloletnie planowanie budżetowe – cechy i wzorce

Doświadczenia wielu krajów wskazują na zmianę podejścia do planowania budżetowego jako działania w horyzoncie jednorocznym i postrzeganie go w ujęciu wieloletnim.

Rozwiązania te wzmacniają rolę planowania budżetowego, które staje się immanentnym elementem procesu zarządzania państwem. O ile jednoroczne planowanie budżetowe trudno powiązać ze strategicznymi priorytetami państwa, choćby przez ograniczoność dostępnych środków budżetowych, to planowanie wieloletnie pozwala na koncentrację uwagi na możliwych do realizacji zmianach strukturalnych służących osiągnięciu wysokiej efektywności wykorzystywanych środków publicznych. Już T. Kotarbiński twierdził, że „długodystansowość” planu jest jednym z niezbędnych warunków „dobrego planu”, wskazując przy tym, że „warto sięgać planem jak najdalej w przyszłość, gdyż rozumny wybór działań wcześniejszych zależy od tego, co się stanie później”¹.

J. Zdzitowiecki słusznie twierdził, że „kolejno następujące budżety przestały już być niezależnymi od siebie całościami, stały się natomiast ciągiem decyzji, realizującym jednolity plan, niejako narzędziem periodyzacji wykonywania zamierzeń planu”².

Stwierdzenia te są zgodne ze spostrzeżeniami A. Wildavsky’ego, który wskazywał, że skupianie się na budżecie rocznym prowadzi do: „krótkowzroczności, ponieważ uwaga jest koncentrowana tylko na wydatkach następnego roku; nadmiernych wydatków, ponieważ obciążenia przyszłych lat są ukryte; konserwatyzmu, ponieważ zmiany o charakterze inkrementalnym nie tworzą możliwości dla przyszłych perspektyw; oraz ograniczoności, ponieważ programy są postrzegane w izolacji od przyszłych kosztów oraz oczekiwanych dochodów”³.

Można stwierdzić, że wdrożenie procedur wieloletniego planowania budżetowego zapewnia opartą na przejrzystości i odpowiedzialności prowadzonej polityki możliwość realizacji zapowiadanych zamierzeń programowych.

Ewolucja systemów budżetowych oraz ich ścisłe powiązanie z otoczeniem społeczno-gospodarczym (w tym politycznym) doprowadziło do wzmocnienia roli wieloletniego planowania budżetowego. Znajduje to wyraz w stopniowym wypieraniu spośród katalogu zasad budżetowych zasady roczności przez zasadę wieloletniości. Tendencję tę można określić mianem paradygmatu wieloletniości w finansach publicznych.

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1965, s. 183.

² J. Zdzitowiecki, *Rok budżetowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3, 1961, s. 68.

³ A. Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Transaction Books, New Brunswick 1986, s. 317.

Dłuższy niż jeden rok horyzont czasowy planowania budżetowego ułatwia „zakotwiczenie” określonych wydatków, które z jednej strony zaczynają być postrzegane przez uczestników procesu budżetowego (ministrów, parlamentarzystów) jako swoistego rodzaju zobowiązania, z drugiej zaś wskazują opinii publicznej kierunek realizowanej polityki. Wzrost przejrzystości prowadzonej polityki zapewnia zwiększony poziom dyscypliny fiskalnej. Sprzyja to ponadto wzrostowi przewidywalności polityki fiskalnej, która w ten sposób zyskuje na wiarygodności. Można więc stwierdzić, że wdrożenie reguł planowania wieloletniego jest czynnikiem pozwalającym w dłuższej perspektywie obniżyć ryzyko makroekonomiczne kraju, co przenosi się choćby na zmniejszenie kosztów finansowania wydatków publicznych (obniżenie premii za ryzyko na rynku obligacji) ale także na decyzje mikroekonomiczne (zwłaszcza w zakresie planowania inwestycji).

Paradygmatowi wieloletniości planowania budżetowego podporządkowano przyjęte w Unii Europejskiej rozwiązania będące reakcją na zaburzenia fiskalne spowodowane zjawiskami kryzysowymi. Pamiętać należy o wymogach zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu zobowiązujących kraje członkowskie UE do tworzenia średniookresowych celów budżetowych oraz wykorzystywania narzędzi planowania wieloletniego. Świadczą o tym następujące stwierdzenia zawarte w Dyrektywie Rady Europejskiej w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich:

„Mimo że coroczne uchwalanie ustawy budżetowej jest kluczowym elementem procesu budżetowego, w ramach którego w państwach członkowskich podejmowane są ważne decyzje budżetowe, większość działań fiskalnych ma konsekwencje budżetowe znacznie wykraczające poza roczny cykl budżetowy. Jednoroczna perspektywa nie jest zatem odpowiednią podstawą rozważnej polityki budżetowej. W celu uwzględnienia wieloletniej perspektywy budżetowej zakładanej w unijnych ramach nadzoru budżetowego **podstawą planowania uchwalanej co roku ustawy budżetowej powinno być wieloletnie planowanie budżetowe** wynikające ze średniookresowych ram budżetowych”⁴.

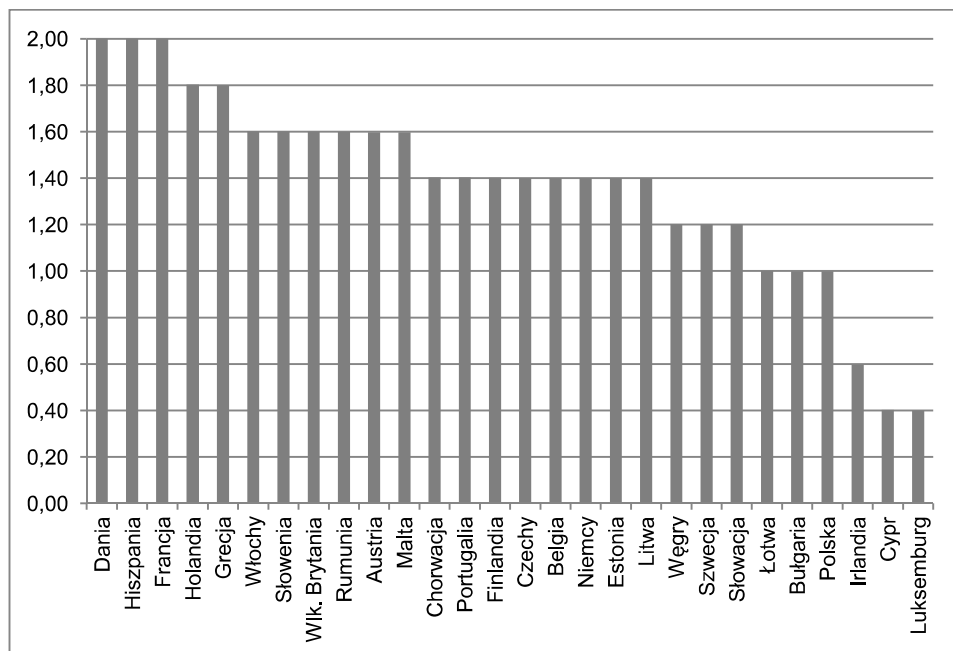
Warto podkreślić, że w dyrektywie tej zawarto pewne postulaty dotyczące praktyki tworzenia wieloletnich ram budżetowych, wskazujące na:

- 1) aktualizację średniookresowych ram budżetowych przez nowy rząd celem odzwierciedlenia nowych priorytetów politycznych,
- 2) kompleksowość ujęcia finansów publicznych, z uwzględnieniem działań tych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, które funkcjonują poza budżetem i mają bezpośredni lub widoczny w średnim okresie wpływ na sytuację budżetową poszczególnych państw.

⁴ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. L 306, 23/11/2011, s. 43.

Wyrazem podejścia stosowanego w Unii Europejskiej jest opracowanie indeksu średnioterminowych ram budżetowych, którego wartości dla poszczególnych krajów UE, według danych dostępnych za rok 2012, przedstawiono na rysunku 6.1.

Rysunek 6.1. Wartość indeksu średnioterminowych ram budżetowych w krajach UE w 2012 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Warto podkreślić, że kryteriami uwzględnianymi przy konstrukcji tego indeksu są:

- obejmowanie ramami całości sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- wpływ zapisów ram budżetowych na kształt budżetu rocznego,
- zaangażowanie parlamentu w przygotowanie średnioterminowego planu budżetowego,
- istnienie mechanizmów koordynacji w tworzeniu średnioterminowych celów budżetowych między poszczególnymi składowymi sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- istnienie procedur monitorowania planów średnioterminowych ze wskazaniem działań w przypadku wystąpienia odchyleń.

Stąd też można, zdaniem autora, zaproponować pewien zbiór zasad właściwego planowania budżetowego w horyzoncie kilku lat podporządkowany różnym rozwiązaniom instytucjonalnym służącym powiązaniu wydatków publicznych z priorytetami władzy publicznej. Zasady te składają się na wzorzec wieloletniego planowania budżetowego i sprowadzają się do:

- a) **konsolidacji wydatków publicznych** podlegających planowaniu budżetowemu, tak aby zakresem wieloletniego planowania budżetowego nie obejmować pojedynczych programów lub podmiotów; oznacza to konieczność wdrożenia jednolitych zasad obowiązujących wszystkie podmioty tworzące dany podsektor finansów publicznych,
- b) **odgórnych ograniczeń budżetowych** służących zapewnieniu stabilności finansów publicznych i nakładających limity wydatków w średnim okresie,
- c) **odgórniego definiowania priorytetów** odpowiadającym możliwościom finansowania zadań,
- d) **oddolnego tworzenia projekcji kosztów realizowanej polityki** w średnim terminie, tak aby wszystkie zadania finansowane ze środków publicznych podlegały przeglądowi wydatków,
- e) **koordynacji poszczególnych komponentów wieloletniego planu budżetowego** z uwzględnieniem przejrzystych reguł podejmowania decyzji o alokacji środków publicznych między poszczególnymi zadaniami,
- f) **silnego i jasnego powiązania średnioterminowych projekcji budżetowych z tworzeniem rocznego budżetu**, tak aby cele średnioterminowe (zweryfikowane w przypadku zmiany sytuacji makroekonomicznej) z poprzednich lat stanowiły bazę do tworzenia budżetu na dany rok; oznacza to dążenie do zapewnienia spójności między założeniami wynikającymi z projekcji średnioterminowych a pracami budżetowymi,
- g) **nastawienia na rezultaty** zarówno z punktu widzenia struktury budżetu, jak i kryteriów jego oceny – oznacza przeorientowanie filozofii prac budżetowych w taki sposób, aby nadrzędnym celem nie było samo finansowanie zasobów; wymaga to stworzenia reguł zarządzania środkami publicznymi opartych na wymiarze sprawnościowym i podporządkowanych odpowiedzialności za realizację celów

6.2. Wieloletni Plan Finansowy Państwa – ewolucja stosowanych rozwiązań

W obecnych polskich realiach stosowanie wieloletniego planowania budżetowego znajduje odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych

z sierpnia 2009 roku wprowadzającej obowiązek konstruowania przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Pamiętać także należy, że od 1998 roku wprowadzono możliwość ujmowania w budżecie państwa programów wieloletnich⁵. Eksperymenty w zakresie wieloletniego planowania budżetowego w Polsce mają jednak dłuższe tradycje. Wskazać można na następujące rozwiązania:

1. Na lata 1961–1965 opracowano jednostkowe bilanse dochodów i wydatków budżetów terenowych w pełnej klasyfikacji budżetowej. Plany te nie były przedmiotem prac legislacyjnych, miały stanowić orientacyjną kalkulację zapotrzebowania finansowego i jego pokrycia. Próba ta zakończyła się niepowodzeniem. Mimo poniesionych dużych nakładów pracy i środków nie udało się zwiększyć gospodarności wydatkowania środków publicznych, a sam proces planowania opierał się na nierealnych szacunkach⁶.
2. Wprowadzenie od 1965 roku dwuletniego planowania niektórych dochodów i wydatków budżetowych. I w tym przypadku można mówić o niepowodzeniu, głównie ze względu na fakt nieuwzględniania w planie podstawowej grupy dochodów budżetowych, którymi wówczas były dochody od przedsiębiorstw uspołecznionych oraz brak planu wydatków inwestycyjnych.
3. Wprowadzenie w latach siedemdziesiątych w formie eksperymentu zasady planowania wieloletniego w wybranych województwach: poznańskim, szczecińskim i wrocławskim. Próby te na ogół zostały ocenione pozytywnie, więc wojewodowie zostali zobligowani do przygotowywania i przedkładania ministrowi finansów bilansów dochodów i wydatków na lata 1976–1980⁷.
4. Wprowadzenie możliwości uchwalania budżetów dwuletnich przez jednostki terytorialne. W prawie budżetowym z 1970 roku po raz pierwszy naruszono zasadę roczności, ustalając, iż rady narodowe gromadzkie i inne rady mogą zostać upoważnione przez wojewodów do uchwalania budżetu na okres dwóch lat⁸.

⁵ J. Stankiewicz, *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 278.

⁶ J. Kaleta, *Planowanie budżetowe*, PWE, Warszawa 1982, s. 62–63.

⁷ J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w systemie wieloletnim planowania budżetowego*, „Finanse” nr 7 i 8, 1973; M. Wiśniewski, *Wieloletnie planowanie budżetowe w praktyce*, „Finanse” nr 5, 1975.

⁸ Art 3, ust. 3 Ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, DzU 1970 nr 29, poz. 244.

5. Wprowadzenie w prawie budżetowym z 1984 roku rozdziału poświęconego wieloletniemu planowaniu budżetowemu. Zakładano wówczas, że razem z projektem wieloletniego planu społeczno-gospodarczego przedkłada się sejmowi bilans szacunkowy dochodów i wydatków budżetowych i bilans finansowy państwa⁹.

Warto przy tym podkreślić, że jako główną przyczynę niepowodzenia wdrażanych wówczas rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego wskazywano brak stabilizacji gospodarczej, a za istotny warunek wprowadzania wieloletniego planowania budżetowego uznano stabilność przepisów prawnych regulujących poziom dochodów sektora finansów publicznych¹⁰.

Wpisanie w ustawę o finansach publicznych wymogów przygotowywania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa daje podstawę do refleksji nad rolą, jaką ten dokument wypełnia w polskim systemie finansów publicznych.

W świetle zapisów ustawy o finansach publicznych WPPF stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Ze względu na fakt, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest jedynie przedmiotem uchwały Rady Ministrów można stwierdzić, że jest to dokument konkretyzujący zamierzenia programowe rządu, z ograniczonymi możliwościami weryfikacji zapisanych w nim wielkości na forum parlamentu. Zakłada się bowiem, że uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej powinno zawierać między innymi główne cele polityki społecznej i gospodarczej zgodne z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, a do rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej przedkładanego przez Radę Ministrów Sejmowi do 31 maja roku następnego, dołączyć należy omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w zakresie odnoszącym się do funkcji państwa w układzie zadaniowym. Taka konstrukcja tego dokumentu wskazuje na jego indykatywny charakter. Podkreślić należy, że od 2014 roku głównym elementem WPPF ma być Program Konwergencji. Nadaje to planowi wieloletniemu nieco inny wymiar niż dotychczas, podporządkowując de facto jego konstrukcję zapewnieniu dyscypliny budżetowej opartej przede wszystkim na wypełnieniu reguł procedury nadmiernego deficytu.

Można więc stwierdzić, że w takiej postaci Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest przede wszystkim dokumentem określającym w sposób syntetyczny kilkuletnią perspektywę kształtowania dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z punktu widzenia zapewnienia stabilności budżetowej, uzupełnionym o główne cele polityki społeczno-gospodarczej władzy publicznej. Zmienił więc swoją rolę, bowiem w pierwotnych zamierzeniach miał przede wszystkim służyć zwiększeniu racjonalnego gospodarowania środkami

⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, DzU 1984 nr 56, poz. 283.

¹⁰ J. Kaleta, op.cit., s. 65–66.

publicznymi przez wzrost efektywności ich wydatkowania oraz powiązaniu wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu¹¹. Zmiany uregulowań dotyczących WFPF w ostatnich latach spowodowały jednak przesunięcie ciężaru w tych obszarach usprawnień procesów zarządzania finansami publicznymi na rozwiązania stosowane w ramach tworzenia planów wydatków w układzie zadaniowym. Biorąc pod uwagę fakt, że dotychczasowe doświadczenia z wykorzystaniem pomiaru efektywności/skuteczności na poziomie WFPF były ograniczone, zdjęcie z WFPF roli syntetycznego planu zadaniowego jest uzasadnione. Należy bowiem zauważyć, że w świetle zapisów ustawy o finansach publicznych elementem uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej jest „skonsolidowany plan wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzany w układzie zadaniowym”¹² oraz że „agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenci państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, sporządzają plany finansowe w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata”¹³. W praktyce oznacza to, że szczegółowość informacji zawartych na potrzeby uzasadnienia projektu ustawy budżetowej w zakresie wieloletnich planów budżetowych była większa niż w przypadku WFPF. Po pierwsze, wynikało to z faktu, że wydatki w WFPF prezentowane były w układzie funkcji, podczas gdy budżet zadaniowy w ujęciu wieloletnim w układzie zadań. Po drugie, pamiętać należy, że WFPF obejmował swoim zakresem wyłącznie wydatki budżetowe, podczas, gdy w budżecie zadaniowym uwzględniano także plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych¹⁴.

W tabeli 6.1. wskazano na podstawowe różnice między pierwotnymi zapisami ustawy o finansach publicznych, dotyczącymi Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, a zapisami obowiązującymi w 2014 roku.

¹¹ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 10.

¹² Art. 142 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³ Art. 32 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹⁴ C. Kosikowski wskazuje, że nazwa WFPF jest nieadekwatna do jego zakresu przedmiotowego, gdyż dominują w nim ustalenia dotyczące budżetu państwa. Wsuwa więc propozycję objęcia nim całego sektora finansów publicznych. Por. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011, s. 424–426.

Tabela 6.1. Ewolucja podstawowych regulacji dotyczących WFPF w ustawie o finansach publicznych

Regulacje dot. WFPF – wersja pierwotna	Regulacje dot. WFPF – wersja z roku 2014
Definicja	
Plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa	Brak
Zakres czasowy	
Cztery lata	Dany rok budżetowy i trzy kolejne lata
Zawartość	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ podstawowe wielkości makroekonomiczne ▪ kierunki polityki fiskalnej ▪ prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa (ze szczegółowym wyszczególnieniem pozycji dochodowych i wydatkowych i wskazaniem, że wydatki ujmować należy w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji) ▪ kwota deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania ▪ prognoza dochodów i wydatków budżetu środków europejskich ▪ wynik budżetu środków europejskich ▪ skonsolidowana prognoza wyniku sektora finansów publicznych ▪ prognoza kwoty państwowego długu publicznego 	a) Program Konwergencji, w tym: <ul style="list-style-type: none"> ▪ główne cele polityki społecznej i gospodarczej ▪ planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym na długookresową stabilność finansów publicznych ▪ planowana wstępna kwota wydatków obliczona zgodnie z art. 112a ust. 1 ufp ▪ zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji ▪ wstępna prognoza podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami b) określenie celów wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa
Termin uchwalenia	
Dwa miesiące od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej	Do 30 kwietnia
Powiązanie z budżetem rocznym	
W projekcie ustawy budżetowej na dany rok, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa	Brak

Źródło: Opracowanie własne.

Z jednej strony zmiany dokonane w regulacjach dotyczących WFPF należy ocenić pozytywnie. Odniesić to można do kwestii traktowania pierwotnie tego dokumentu jako planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. Rezygnacja z pojmowania WFPF jako projekcji budżetu wieloletniego z jednoczesną koncentracją na wieloletni wpływ podejmowanych działań rządu na poziom dochodów i wydatków w wymiarze skonsolidowanym,

oddaje rzeczywiste znaczenie tego dokumentu. Oparcie konstrukcji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na Programie Konwergencji (czego pierwszą oznaką było ujednoczenie, od 2013 roku, terminu uchwalenia obydwu dokumentów na 30 kwietnia) bez wątpienia zwiększyło jego nieformalną rangę. Do tej pory bowiem opinia publiczna zdecydowanie mniejszą uwagę zwracała na publikację WPPF w porównaniu z aktualizacjami programów konwergencji, co zapewne wynikało głównie z faktu, że Program Konwergencji podlega ocenie Komisji Europejskiej.

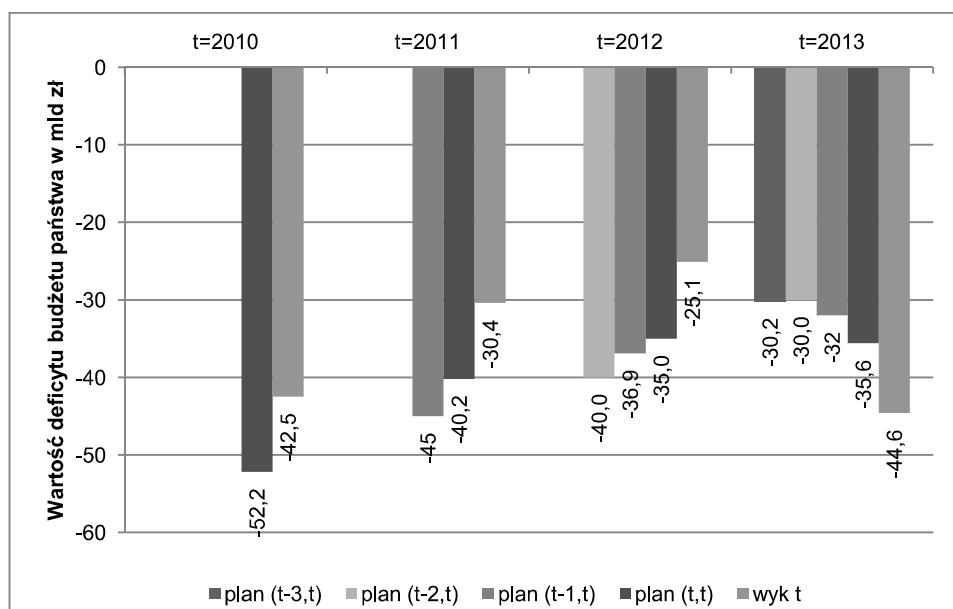
Z drugiej strony, wprowadzone zmiany budzą pewne wątpliwości. Wynika to z faktu, że poza wymogami odnoszącymi się do Programu Konwergencji, pozostałe elementy WPPF są wyraźnie niedookreślone. O ile w pierwotnej wersji prognoza wydatków w ujęciu wieloletnim była prezentowana w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji, to obowiązujący obecnie zapis wskazuje, że WPPF obejmuje „określenie celów wraz z miernikami stopnia ich realizacji, w układzie obejmującym główne funkcje państwa”. Oznacza to, że układ prezentacji wydatków w ujęciu wieloletnim na poziomie WPPF nie musi mieć charakteru kompleksowego i odnosić się do wszystkich funkcji państwa, lecz tylko do wybranych, które są uznane przez władzę wykonawczą za główne. Jednocześnie nie wskazano, jak rozumieć kategorię „głównych funkcji”, bo przecież kryteria o tym rozstrzygające mogą być różne i niekoniecznie związane ze skalą angażowania środków publicznych. Ponadto w pierwotnych zapisach ustawy o finansach publicznych była mowa o tym, że to wydatki prezentowane w WPPF ujmowane są w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji, czyli dotyczą najbardziej syntetycznego poziomu układu zadaniowego wydatków. Wprowadzone w ustawie zmiany nie wskazują natomiast wprost, że główne funkcje państwa odnoszą się do wydatków odpowiadających układowi zadaniowemu. Oznaczać może wykorzystanie na potrzeby WPPF nowego układu funkcjonalnego nieodpowiadającego układowi zadaniowemu. Zapisy ustawy o finansach publicznych (art. 182 ust. 6 pkt 1) wskazują wprawdzie, że w informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym (jako składowej sprawozdania z wykonania budżetu) powinno się znaleźć omówienie realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych celów na podstawie wartości mierników w odniesieniu do głównych funkcji państwa. Wobec tego zapisu nieściskość wskazana wcześniej wydaje się nieuzasadniona, choć uznać można, że brak jednoznaczności w tym zakresie¹⁵ pozwala na zastosowanie rozwiązania zakładającego wykorzystanie innego układu funkcjonalnego, niż wynikający z układu zadaniowego.

¹⁵ Brak odniesienia w ustawie o finansach publicznych pojęcia „główne funkcje państwa” do wydatków można interpretować jako możliwość prezentowania informacji wyłącznie o stopniu realizacji celów na podstawie wartości osiągniętych mierników.

Zasadniczym mankamentem przepisów dotyczących WFPF jest jednak usunięcie rozwiązań zakładających niemożność zaplanowania w projekcie budżetu na dany rok deficytu wyższego niż zapisany na ten rok w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Wprawdzie w pierwotnej wersji ustawy założono, że w uzasadnionych przypadkach (po przedstawieniu przez rząd szczegółowych wyjaśnień Sejmowi) można tego „bezpiecznika” nie respektować, to jednak całkowita rezygnacja z jego obowiązywania pozbawia Wieloletni Plan Finansowy Państwa choćby symbolicznego, formalnego wpływu na kształt rocznego budżetu. Trudno w związku z tym dostrzec bezpośredni wpływ, w jaki Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Na rysunku 6.2. ukazano powiązanie między zapisami Wieloletnich Planów Finansowych Państwa, uchwalanych w kolejnych latach od 2010 do 2013, odnoszącymi się do wielkości deficytu budżetu prognozowanych w poszczególnych latach obowiązywania planu a wartością deficytu osiągniętą w danym roku budżetowym.

Rysunek 6.2. Porównanie prognozowanego deficytu budżetu państwa w kolejnych Wieloletnich Planach Finansowych Państwa ze zrealizowaną wartością deficytu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania WFPF (wykonanie za 2013 rok – szacunki MF).

Przykładowo dla roku $t = 2012$ zakładano w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa uchwalonym w 2010 roku ($t-2$), że deficyt budżetu państwa wyniesie 40 mld zł, podczas gdy rzeczywisty poziom deficytu osiągnięty w 2012 roku wyniósł nieco ponad 25 mld zł. Warto zauważyć, że do 2012 roku każdorazowo wielkość deficytu zapisana w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa przewyższała wielkość zrealizowaną co najmniej o 10 mld zł. Postępujący w tym okresie trend ograniczania wielkości deficytu był niejako odzwierciedleniem tendencji zarysowanych w WPF. Rok 2013 przyniósł odwrócenie tej tendencji. Już uchwalony w 2011 roku Wieloletni Plan Finansowy Państwa zakładał, że w roku 2013 deficyt może osiągnąć wartość większą (32 mld zł) w porównaniu z wartością zakładaną na rok 2013 w WPF uchwalonym w 2010 roku. W rzeczywistości w 2013 roku nie udało się nawet utrzymać deficytu na poziomie wskazanym w WPF na lata 2013–2016, uchwalonym 30 kwietnia 2013 (tj. 35,6 mld zł), odzwierciedlającym zapisy ustawy budżetowej przyjętej kilka miesięcy wcześniej. Wymusiło to konieczność nowelizacji budżetu z deficytem o prawie 16 mld wyższym. Ostatecznie zrealizowana wartość, według szacunków Ministerstwa Finansów, okazała się niższa niż zakładano w znowelizowanej ustawie budżetowej i wyniosła 44,6 mld zł. Oznaczało to jednak znaczące przekroczenie limitu deficytu na 2013 rok wskazanego w uchwalanych corocznie od 2010 roku Wieloletnich Planach Finansowych Państwa. Tak więc już w czwartym roku obowiązywania przepisów dotyczących wieloletniego planowania budżetowego okazało się, że nie są one dostatecznym narzędziem ograniczania deficytu budżetowego.

Zapewne doświadczenia roku 2013 przyczyniły się do zmiany przepisów ustawy o finansach publicznych, gdyż od końca 2013 roku uchylono dotychczas obowiązujące zapisy nakazujące, aby w projekcie ustawy budżetowej na dany rok poziom deficytu nie był większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa¹⁶. Znikło więc jedyne formalne ograniczenie wynikające z zapisów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, odnoszące się do corocznie uchwalanego budżetu. Oznacza to, że dokument ten ma już charakter całkowicie indykatywny, a jego związki z corocznie uchwalanym budżetem sprowadzają się do wskazania, zawartego w 105 artykule ustawy o finansach publicznych, że „Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy”. Nigdzie jednak nie określono, w jaki sposób powinno się odnosić projekt ustawy budżetowej do uchwalanego wcześniej WPF.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2013, poz. 1646.

6.3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa – realizacja wzorca wieloletniego planowania budżetowego

Stwierdzenia dotyczące braku związków między Wieloletnim Planem Finansowym Państwa a corocznie uchwalanym budżetem znajdują odzwierciedlenie w przeprowadzonych przez autora badaniach. Na ich potrzeby stworzyć można indeks związku WFPF z budżetem na kolejny rok (RABI – *Relationships to Annual Budget Index*) wyliczanym dla każdej z funkcji państwa objętej WFPF. O wartości tego indeksu decydują kryteria określone w formie następujących pytań:

- 1) Czy wydatki w ramach danej funkcji na dany rok budżetowy odzwierciedlają poziom wydatków zakładany w przygotowanym wcześniej WFPF?
- 2) Czy mierniki używane w WFPF mierzą działalność istotną finansowo w ramach danej funkcji?
- 3) Czy istnieje związek między przygotowaniem WFPF a alokacją środków na poszczególne lata budżetowe?
- 4) Czy struktura wydatków danej funkcji dla budżetu na dany rok odpowiada priorytetom wskazanym w WFPF?

Każdemu z tych kryteriów nadano wagę 25%, co oznacza, że uzyskanie dla danej funkcji pozytywnej odpowiedzi na każde z tych czterech pytań pozwala na osiągnięcie maksymalnej wartości indeksu na poziomie 100%, przy czym gdy odpowiedź na dane pytanie nie była jednoznaczna, to wówczas temu kryterium nadawano ocenę 0,5¹⁷.

W tabeli 6.2. przedstawiono wartości indeksu RABI dla Wieloletnich Planów Finansowych Państwa uchwalanych w latach 2010–2012.

Tabela 6.2. Wartość indeksu RABI na lata 2010–2012

Funkcja	2010	2011	2012
2	62,5%	62,5%	87,5%
3	75,0%	62,5%	75,0%
4	25,0%	25,0%	25,0%
5	62,5%	75,0%	75,0%
6	37,5%	37,5%	37,5%
7	62,5%	87,5%	87,5%
8	50,0%	50,0%	62,5%
9	75,0%	75,0%	75,0%
10	75,0%	75,0%	75,0%

¹⁷ Więcej na temat metodyki wyliczania indeksu w: S. Franek, *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013, s. 252–266.

11	87,5%	87,5%	87,5%
12	56,3%	54,2%	41,7%
13	37,5%	37,5%	37,5%
14	87,5%	62,5%	62,5%
15	62,5%	87,5%	87,5%
16	75,0%	75,0%	75,0%
17	62,5%	62,5%	62,5%
18	87,5%	87,5%	87,5%
19	87,5%	87,5%	87,5%
20	87,5%	87,5%	87,5%
21	62,5%	62,5%	62,5%
Minimum	25,0%	25,0%	25,0%
Maksimum	87,5%	87,5%	87,5%
Średnia	65,9%	67,1%	69,0%

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione wartości indeksu RABI wskazują, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa nie znajduje szczegółowego odzwierciedlenia w wielkości wydatków budżetowych zapisanych na poziomie większości funkcji państwa. W przypadku żadnej z funkcji nie można mówić o całkowitym związku zapisów WFPF z budżetem rocznym, a przez ostatnie lata, uwzględniając średnią wartość tego indeksu wyliczoną dla wszystkich funkcji, zauważyć można jedynie minimalny postęp w tym względzie. Trudno uznać też WFPF za narzędzie dyscypliny fiskalnej w sytuacji, gdy nawet w przypadku kluczowych funkcji państwa: funkcji 4 – „zarządzanie finansami państwa”, 6 – „polityka gospodarcza kraju”, 17 – „kształtowanie rozwoju regionalnego kraju”, 21 – „polityka rolna i rybacka” kwoty wydatków przypisane tym funkcjom w budżecie na dany rok przewyższają wartości zapisane w uchwalanym kilka miesięcy wcześniej Wieloletnim Planie Finansowym Państwa¹⁸.

O braku istotnych powiązań między WFPF a rocznymi budżetami świadczyć może także przykład dla funkcji 8 „kultura fizyczna”. W pierwszym Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010–2013 założono wydatkowanie w tym okresie nieco ponad 2 mld zł. Informacje płynące ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2012 uzupełnione wielkością planowaną w budżecie na 2013 wskazują, że rzeczywiste wydatki budżetowe zrealizowane

¹⁸ Ze względu na fakt, że kwoty wydatków przypisane poszczególnym funkcjom państwa w WFPF nie są prezentowane w rozbiciu na poszczególne lata, lecz jako kwota łączna na okres trzyletni, dla powyższych porównań założono, że wartość wydatków w budżecie na kolejny rok nie powinna przekraczać jednej trzeciej kwoty wydatków trzyletnich zapisanych w WFPF.

w latach 2010–2013 na funkcję „kultura fizyczna” oscylowały wokół kwoty ponad 4,1 mld zł, a więc ich poziom w tym okresie był dwukrotnie wyższy od pierwotnie zakładanego. Już ten przykład wskazuje na niewielką efektywność (a w zasadzie na brak tej efektywności) wydatków na zadania z zakresu sportu, skoro pierwotnie sparametryzowanego celu nie udało się osiągnąć mimo zaangażowania środków znacząco przewyższających wstępne prognozy. Warto bowiem zauważyć, że wartość miernika planowana do osiągnięcia na koniec 2013 roku w WFPF na lata 2013–2016, związana z poszerzeniem oferty ogólnodostępnej infrastruktury sportowej, znacząco in minus odbiega od wielkości tego miernika planowanej do osiągnięcia w pierwszym opublikowanym Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010–2013. Zakładano wówczas corocznie wzrost liczby obiektów sportowych o 7%, co na koniec 2013 roku powinno dawać (z uwzględnieniem zmiany treści miernika w WFPF na lata 2013–2016 przez odniesienie do okresu bazowego 2011 roku) wartość miernika na poziomie 14,5%, podczas gdy w najnowszym WFPF założono niecałe 10%. Już ten przykład pokazuje, że coroczna aktualizacja WFPF w przypadku funkcji „kultura fizyczna” prowadzi do negatywnej weryfikacji zamierzeń w zakresie realizacji celów określonych we wcześniejszych latach.

Przedstawione rozważania pozwalają wskazać, na ile obowiązujące rozwiązania systemowe i praktyka przygotowania i realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa są zgodne z prezentowanym wzorcem wieloletniego planowania budżetowego, co przedstawiono w tabeli 6.3.

Tabela 6.3. Realizacja wzorca wieloletniego planowania budżetowego w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa

Elementy wzorca wieloletniego planowania budżetowego	Charakterystyka WFPF z uwzględnieniem regulacji i praktyki przygotowywania
Konsolidacja wydatków publicznych	Ograniczona; WFPF obejmował wyłącznie szczegółowe zestawienie wydatków budżetu państwa na poziomie funkcji państwa (bez prezentacji wydatków z budżetu środków europejskich); zmiany w ufp wprowadzone w 2013 roku mogą przyczynić się do ukazania poziomu skonsolidowanego
Odgórne ograniczenia budżetowe	Odnosił się wyłącznie do wielkości deficytu budżetowego (od 2014 brak tego ograniczenia); wydatki przypisane poszczególnym funkcjom państwa nie mają charakteru dyrektywnego i są prezentowane w kwotach łącznych (bez rozbicia na poszczególne lata)
Odgórne definiowanie priorytetów	Cele i mierniki dla poszczególnych funkcji WFPF definiowane przez ministra wskazanego jako wiodący dla danej funkcji; zadania priorytetowe definiowane na potrzeby tworzenia budżetu zadaniowego przez ministrów kierujących działami administracji rządowej

Oddolne tworzenie projekcji kosztów realizowanej polityki	Formularze z zestawieniem wydatków na poszczególne lata WFPF przygotowywane na poziomie dysponentów głównych; obowiązek przygotowania wieloletnich planów budżetowych na potrzeby przygotowania budżetu zadaniowego (art. 32 i 142 ustawy o finansach publicznych)
Koordinacja poszczególnych komponentów wieloletniego planu budżetowego	Na poziomie operacyjnym skoncentrowana w Ministerstwie Finansów; na poziomie formalnym WFPF jest uchwalany przez Radę Ministrów
Powiązanie średnioterminowych projekcji budżetowych z tworzeniem rocznego budżetu	Niewielki wpływ zapisów WFPF na alokację środków w budżecie na dany rok; iluzoryczność nadrzędności WFPF nad budżetem rocznym
Nastawienie na rezultaty	Wydatki przypisane poszczególnym funkcjom państwa w WFPF uzupełnione częścią sprawnościową (cele, mierniki); prezentacyjny wymiar informacji sprawnościowej (podobnie jak w budżecie zadaniowym); brak związków między osiąganymi rezultatami a alokacją środków publicznych

Źródło: Opracowanie własne.

Stąd też, zdaniem autora, wskazane byłoby przyjęcie innych rozwiązań w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, wykraczających znacząco poza wymogi formułowane na potrzeby tworzenia programów konwergencji. Po pierwsze, należałoby jednoznacznie odnieść obowiązujące w nim zapisy do całego sektora finansów publicznych, a nie tylko do budżetu państwa. Po drugie, wzorem rozwiązań stosowanych w innych krajach, należałoby wzmocnić rolę kwot wydatków określonych w wieloletnim planie budżetowym, tak aby stanowiły one limity wieloletnie, których nie można przekraczać¹⁹.

Bez wątpienia takie rozwiązanie sprzyjałoby zwiększeniu dyscypliny fiskalnej, zwłaszcza gdyby limity miały nie tylko wymiar ogólny w ramach funkcji, ale odnosiły się na przykład także do poszczególnych dysponentów głównych. Wskazane byłoby także przyjęcie rozwiązania, w którym niewykorzystanie limitu w danym roku dawałoby podstawę jego przeniesienia na kolejny rok (z ograniczeniem w zakresie kategorii ekonomicznej wydatków, których mogłoby to dotyczyć). Doszłoby wówczas do ualestycznienia struktury wydatków budżeto-

¹⁹ Wzorem mogłyby być rozwiązania francuskie, gdzie limity wydatków określone na poziomie funkcji dla dwóch pierwszych lat planu są definitywne, z możliwością modyfikacji w trzecim roku, o ile nie prowadzi to do wzrostu limitu ogólnego. Por. M. Bouvier, *Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych we Francji*, [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, E. Ruśkowski (red.), Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012, s. 34–35. Podobny mechanizm limitów występuje od kilku lat w Austrii (w świetle art. 12 tamtejszego prawa budżetowego). Por. 213. *Bundesgesetz vom 4. April 1986 über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG)*, BGBl. nr. 213/1986, zuletzt geändert durch BGBl I nr 62/2012.

wych. Gdyby WFPF spełniał taką funkcję, to wówczas w przygotowywanym na jego podstawie budżecie w ujęciu wieloletnim w układzie zadaniowym zasadne byłoby określanie wydatków wraz z przypisanymi do nich celami i miernikami na niższych szczeblach klasyfikacji zadaniowej, tak aby możliwe było określenie pożądaných rezultatów podejmowanych działań budżetowych. Szczegółowa struktura wydatków na kolejne lata budżetu wieloletniego nie byłaby oczywiście wiążąca. Takie rozwiązanie nie dublowałoby prac nad WFPF z pracami budżetem w układzie zadaniowym i wzmacniałoby wymiar strategiczny wieloletniego planu budżetowego z uwzględnieniem wymogów zapewnienia dyscypliny fiskalnej. Zwiększenie pozycji tego dokumentu nastąpiłoby także wówczas, gdyby wprowadzono mechanizm odpowiedzialności za realizację zapisywanych w nim parametrów. Zdaniem autora warto byłoby rozważyć wprowadzenie systemu premiowego dla poszczególnych ministrów, funkcjonującego w powiązaniu ze stopniem realizacji skwantyfikowanych w WFPF celów. Stanowiłoby to doskonałą zachętę do doskonalenia innych narzędzi zarządzania finansami publicznymi (budżet zadaniowy, kontrola zarządcza) i wdrażania finansowego mechanizmu motywacyjnego na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Wówczas narzędzia te zaczęłyby wspierać efektywność i skuteczność rządu podporządkowaną kreowaniu wartości dla obywateli. Wprowadzenie takiego mechanizmu zwiększyłoby także bez wątpienia zainteresowanie opinii publicznej wymiarem sprawnościowym podejmowanych decyzji budżetowych, zwłaszcza wobec faktu, że istotna ich część ma skutki wykraczające poza horyzont jednego roku.

Podsumowanie

Przedstawione argumenty wskazują, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa w obecnej postaci traktować można jako uzupełnienie dokumentów programowych tworzonych w podsektorze rządowym (strategii rządowych, programów konwergencji), zwłaszcza z punktu widzenia wymiaru finansowego. W praktyce jednak jego znaczenie w determinowaniu wydatków państwa jest znikome ze względu na fakt, że zasadnicze decyzje o alokacji środków publicznych zapadają w dalszym ciągu podczas prac nad budżetem rocznym. Oznacza to, że rola wieloletniego planowania budżetowego w Polsce uzależniona jest od decyzji, co do możliwości ściślejszego powiązania deklarowanych w WFPF priorytetów w ramach obowiązującej procedury uchwalania budżetu. Bez tego mówienie o tym, że tworzenie WFPF utożsamiać można z wieloletnim planowaniem budżetowym jest nadużyciem.

Bibliografia

1. Bouvier M., *Konstytucjonalizacja wieloletniego programowania finansów publicznych we Francji*, [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, E. Ruśkowski (red.), Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2012.
2. Franek S., *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013.
3. Kaleta J., *Planowanie budżetowe*, PWE, Warszawa 1982.
4. Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011.
5. Kotabiński K., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1965.
6. Stankiewicz J., *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, E. Ruśkowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
7. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU 2013, poz. 1646.
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.
9. Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe, DzU nr 29 z 1970, poz. 244.
10. Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe, DzU 1984 nr 56, poz. 283.
11. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
12. Wierzbicki J., *Budżety terenowe w systemie wieloletnim planowania budżetowego*, „Finanse” nr 7 i 8, 1973.
13. Wildavsky A., *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Transaction Books, New Brunswick 1986.
14. Wiśniewski M., *Wieloletnie planowanie budżetowe w praktyce*, „Finanse” nr 5, 1975.
15. Zdzitowiecki J., *Rok budżetowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3, 1961.

MULTI-YEAR FINANCIAL PLAN OF THE STATE IN POLAND – TOWARDS A STANDARD OF MULTIANNUAL BUDGETING?

Abstract

The purpose of this paper is to assess the multi-annual budgetary process in Poland based on several years of experience in this area. The presented considerations are answers to the question, whether the Polish solutions for the Multi-Year Financial Plan of the State are consistent with the defined standard of multiannual budgeting.

Keywords

public finance, public budgeting.

Translated by Sławomir Franek