
Wprowadzenie

O ile jeszcze kilka lat temu w literaturze z zakresu finansów publicznych dominowała tematyka poświęcona zagadnieniom dochodów publicznych, fiskalizmu oraz skali finansowania zadań publicznych, to ostatnie lata przyniosły przeniesienie akcentów w stronę wydatków publicznych. Jest to bez wątpienia wynik reform, jakim poddane są systemy budżetowe wielu krajów. Reformy te sprowadzają się do upowszechniania technik zarządzania finansami publicznymi zakładających pomiar rezultatów działania poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Takie podejście do budżetowania jest nakierowane na wzmocnienie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Inną prawidłowością zauważalną na przykładzie wielu krajów jest zmiana podejścia do planowania budżetowego jako działania w horyzoncie jednorocznym i postrzeganie go w ujęciu wieloletnim. W polskich realiach trendy te znajdują odzwierciedlenie w zapisach ustawy o finansach publicznych z sierpnia 2009 roku, promujących idee skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przez określenie reguł tworzenia zadaniowego układu wydatków, Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, wieloletniej prognozy finansowej oraz mechanizmów kontroli zarządczej.

Oddawana do rąk Czytelników publikacja jest odzwierciedleniem tych tendencji dostrzegalnych zarówno w nauce, jak i w praktyce finansów publicznych. Głównym jej celem jest ocena rozwiązań stosowanych na potrzeby wzmocnienia efektywności działania sektora finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem pomiaru zadań publicznych, metod planowania budżetowego oraz zasad zarządzania długiem publicznym. Powstanie tej publikacji wynika z przekonania jej Autorów o służebnej roli środków publicznych w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Stąd też przesłaniem, któremu jest ona podporządkowana, jest chęć wskazania na te kluczowe obszary aktywności państwa, których sprawne zarządzanie może być źródłem dobrobytu i trwałego rozwoju.

Utylitarne podejście do problematyki zarządzania finansami publicznymi ukazane w niniejszej publikacji stało się możliwe nie tylko ze względu na poruszaną w niej problematykę, ale także w związku z faktem, że refleksje naukowe w niej zawarte wzmocnione zostały dużą dozą pragmatyzmu. Warto bowiem podkreślić, że w publikacji niniejszej ujawnia się głos nie tylko środowiska naukowego, ale także osób mających duże – często wieloletnie – doświadczenie zawodowe w pracy w sektorze finansów publicznych (także na eksponowanych stanowiskach), zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego. To połączenie zdolności do syntezy naukowej z obserwacją realnych problemów i ograniczeń zarządzania finansami publicznymi nadaje tej książce wyjątkowy wymiar poznawczy. Stąd też zamiarem Autorów jest, aby stała się ona lekturą obowiązkową nie tylko dla studentów studiów ekonomicznych (ze względu na kompleksowość poruszanej problematyki i szczegółową materię prezentowanych rozwiązań, głównie studiów drugiego stopnia, a nawet studiów doktoranckich), ale także praktyków finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, na których spoczywa ciężar odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji budżetowych.

Konstrukcja niniejszej publikacji zbudowana została na trzech filarach. Pierwszym z nich jest problematyka uwarunkowań związanych z wydłużeniem horyzontu czasowego planowania budżetowego. Wdrożenie procedur wieloletniego planowania budżetowego należy bowiem uznać za warunek konieczny realizacji, opartych na przejrzystości i odpowiedzialności oraz podporządkowanych priorytetom, zamierzeń programowych władzy publicznej. Stąd też przekonanie Autorów o konieczności doskonalenia procedur planowania wieloletniego, co pozwala na koncentrację uwagi na możliwych do realizacji zmianach strukturalnych służących osiągnięciu wysokiej efektywności wykorzystywanych środków publicznych.

Drugi filar oparto o zagadnienia efektywności działania sektora finansów publicznych. Wskazano w nim zarówno na rozwiązania instytucjonalne stworzone na potrzeby zarządzania finansami na poziomie Unii Europejskiej, jak i na regulacje sankcjonujące podwyższanie jakości funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce, zarówno w instytucjach szczebla rządowego, jak i samorządowego. Szczególny nacisk położono na krytyczną ocenę stosowanych rozwiązań oraz konieczność doskonalenia metod pomiaru zadań publicznych, zwłaszcza z punktu widzenia ich zastosowania do porównań właściwych koncepcji benchmarkingu. Dało to podstawę do wnikliwej analizy doświadczeń stosowanych dla wzmocnienia efektywności zróżnicowanych obszarów aktywności władzy publicznej, w tym między innymi: edukacji, obrony narodowej, opieki zdrowotnej, pomocy społecznej czy kultury.

Trzeci filar dotyczy kwestii fundamentalnych z punktu widzenia stabilności finansów publicznych i podporządkowany jest dyskusji wokół problematyki

długu publicznego, jego skali i metod zarządzania nim. Wokół tych zagadnień sformułowano tezę o konieczności traktowania długu publicznego jako narzędzia polityki budżetowej, które może być wykorzystywane do aktywnego wspierania wyzwań stojących przed władzą publiczną, zwłaszcza w okresach stagnacji gospodarczej, których nieuchronność jest immanentną cechą współczesnej rzeczywistości.

Podporządkowanie tematyki niniejszego opracowania złożonym i dyskusyjnym zagadnieniom skupionym wokół procesów zarządzania finansami publicznymi pozwoliło na stworzenie przeglądu różnorodnych, ale jednocześnie komplementarnych, poglądów wyrażanych przez poszczególnych Autorów. Dają one podstawę do przekonania, że w polskim sektorze finansów publicznych istnieje ogromny potencjał do przeobrażeń, które mogą stać się impulsem do dalszego usprawniania działalności państwa.

Na zakończenie należy podkreślić, że niniejsza publikacja nie powstałaby bez zaangażowania Recenzentów, którzy podjęli się trudnego dzieła przeglądu poszczególnych rozdziałów i przekazania Autorom wskazówek, których uwzględnienie przyczyniło się do nadania tej książce bardziej wartościowego wymiaru. Stąd też, w imieniu własnym oraz Autorów, pragnę podziękować profesorom: Krystynie Piotrowskiej-Marczak, Teresie Lubińskiej, Leszkowi Patrzykowi oraz Januszowi Ostaszewskiemu, za wysiłek, którego owocem jest oddawana w ręce Czytelników publikacja.

Sławomir Franek