

Doc. dr Roman GORYSZEWSKI  
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie  
Dr Elżbieta KOTOWSKA  
Politechnika Warszawska

## PLANOWANIE WIELOLETNIE JAKO PODSTAWA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ PAŃSTWA®

Multiannual planning as the basis of economy state budget®

**Słowa kluczowe:** planowanie wieloletnie, budżetowanie, budżet zadaniowy.

*W artykule autorzy omawiają problematykę dotyczącą współczesnego zarządzania finansami państwa, odwołując się do dobrych praktyk rządzenia opartych na koncepcji New Public Management (NPM – nowego publicznego zarządzania) i public governance (zarządzania publicznego). Celem artykułu jest wykazanie, że wdrażanie wymienionych koncepcji związane jest z upowszechnieniem metod zarządzania polegających na realizacji programów zaspokajających potrzeby publiczne z jednoczesną troską o poprawę efektywności wydatkowanych środków pieniężnych i jakości świadczonych usług. Jedną z istotniejszych metod jest planowanie wieloletnie traktowane jako podstawa do tworzenia planów rocznych, czyli budżetów. W prezentowanym tekście przedstawiono również polskie regulacje prawne w tym zakresie.*

**Key words:** multiannual planning, budgeting, activity-based budget.

*In the article, the authors discuss issues concerning the financial management of the modern state, referring to good governance practices based on the concept of New Public Management (NPM - New Public Management) and public governance (public management). The purpose of this article is to demonstrate that the implementation of these concepts is related to the dissemination of management methods involving the implementation of programs addressing public needs with simultaneous concern for improving the efficiency of cash expenditure and quality of services. One of the most important methods of long-term planning is regarded as a basis to create annual plans or budgets. The article also presents polish regulations in this regard.*

### WPROWADZENIE

Przemiany ustrojowe jakie zaszły w Polsce w latach 90-tych nie sprzyjały w pierwszych latach transformacji tworzeniu planów, zwłaszcza tych długookresowych. Sektor prywatny i publiczny koncentrował się głównie na śledzeniu zmian w zakresie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania gospodarki rynkowej, deregulacji i decentralizacji. Z nowymi zasadami funkcjonowania państwa i społeczeństwa trzeba było się oswoić i do nich dostosować działania. Takie zjawiska, jak bezrobocie, inflacja, brak dostępu do kapitału zmuszały instytucje publiczne i firmy prywatne do planowania działań, ale planowania dotyczących krótkiego horyzontu czasowego, głównie w celu przetrwania. Nie był to czas ani miejsce na planowanie długookresowe, (strategiczne). Aktualnie sytuacja się zmieniła, ale nadal jak twierdzą eksperci, w Polsce planowanie i prognozowanie nie jest wystarczająco rozwinięte, co jest spowodowane niedocenianiem użyteczności tej funkcji zarządzania przez kadre menedżerską sektora prywatnego i publicznego [8, s.530-536].

Po przemianach ustrojowych w Polsce, ustawa z 1991 r. – Prawo Budżetowe, wyznaczała roczny horyzont planowania w postaci budżetu. W szerszym zakresie tematyka planowania została ujęta w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014). Zobowiązywała ona Ministra Finansów do zaprezentowania założeń makroekonomicznych na rok budżetowy i dwa kolejne lata w ramach opracowywanego budżetu państwa. Były to takie założenia jak: wzrost gospodarczy, deficyt budżetowy, stopa

inflacji, poziom długu publicznego, wielkość produktu krajowego brutto. Ustawa ta nakładała także na Ministra Finansów obowiązek przedstawienia parlamentowi planu inwestycji wieloletnich oraz źródeł ich finansowania z określeniem spodziewanych efektów. Wejście Polski do Unii Europejskiej wzmocniło znaczenie planowania wieloletniego, co jest związane m.in. z koniecznością brania pod uwagę w planach krajowych celów i priorytetów wynikających z założeń polityki wspólnotowej. Dlatego też obowiązująca aktualnie ustawa o finansach publicznych z 2009 roku (uofp) [14] zawiera regulacje prawne, które bazując na koncepcji NPM i doświadczeniach państw tworzących wspólnotę europejską, wprowadzają instytucję planowania wieloletniego i budżetu zadaniowego, jako podstawę gospodarki finansowej państwa [5].

**Podstawowym celem tego artykułu jest wykazanie, że współczesne zarządzanie państwem i innymi jednostkami organizacyjnymi sektora publicznego jest oparte na bogatym dorobku dotyczącym gospodarki budżetowej. Odwołuje się też ono do dobrych praktyk rządzenia wynikających z koncepcji NPM i public governance. Wdrażanie wymienionych koncepcji związane jest z upowszechnieniem metod zarządzania polegających na realizacji programów publicznych nastawionych na zaspokajanie potrzeb publicznych z jednoczesną troską o poprawę efektywności wydatkowanych środków pieniężnych i jakości świadczonych usług. W takim ujęciu instytucja planowania wieloletniego jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi**

**i stanowi podstawę do tworzenia planów rocznych, czyli budżetów, co zostanie przedstawione w odniesieniu do teorii i praktyki.**

## PROGNOZOWANIE, PROGRAMOWANIE, PLANOWANIE, BUDŻETOWANIE

W literaturze przedmiotu i publicystyce niejednokrotnie słowa planowanie, prognozowanie, programowanie czy ekonomiczne modelowanie są używane zamiennie, co należy uznać za błąd. Różnice między tymi wyrażeniami są niewielkie, jednak występują.

*Prognozowanie* oznacza przewidywanie zdarzeń w przyszłości na podstawie analizy tego, co wydarzyło się w przeszłości. Jest to wizja tego, co może się zdarzyć, bez wpływu człowieka na to zdarzenie. Prognoza daje pogląd na to, co może się stać, ale jest to jedynie domniemanie co do przyszłości i przewidywanie przyszłego kierunku, w jakim podążą zmiany.

*Programowanie* – to pojęcie szersze od planowania ponieważ wytycza cele, które należy osiągnąć, ale nie określa wykonawcy i harmonogramu działania.

*Planowanie* to przygotowanie celowych programów działania z uwzględnieniem horyzontu czasowego. Przesłanką planowania jest chęć osiągnięcia konkretnej korzyści ( np. zysku ) lub spowodowanie określonych zmian. Np. w sytuacji trudnej dla przedsiębiorstwa należy budować takie plany aby polepszyć pozycję przedsiębiorstwa, natomiast w przypadku dobrze funkcjonującego przedsiębiorstwa można skupić się na dalszym planowaniu ekspansji na rynku. W sferze publicznej celem może być podniesienie jakości świadczonych usług przez administrację, poprawa jakości dostarczanej wody mieszkańcom, czy usprawnienie komunikacji miejskiej w zakresie czasu przejazdu z punktu A do punktu B.

J. Komorowski trafnie wyjaśnia, że planowanie to synonim działania zorganizowanego, które w rezultacie ma prowadzić do osiągnięcia postawionego celu. Pierwszym etapem planowania jest wyznaczenie celu, do którego należy dobrać odpowiednie środki realizacji i działania. Jeśli nie ma planu, każde kolejne działanie można uznać za przypadkowe i nie przynoszące pożądanego skutku. Dotyczy to nie tylko ludzkich zachowań, ale też różnych organizacji. Każdy człowiek ma plany prywatne, ale jeśli mówi się o planach publicznych to w grę wchodzi te dotyczące jakiegoś zbioru osób. Podmiotami planowania mogą być instytucje publiczne, a nawet międzynarodowe. Przedmiotem planowania mogą być inwestycje, budżety, bilanse, plany rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Plany o charakterze publicznym są osadzone w normach prawa jakimi są np. ustawy lub uchwały [8, s.530-536].

Reasumując można przyjąć za S. Owsiakiem, że: „Prognoza powinna wskazywać na przesłanki, z których wynika, iż zajdzie określone zjawisko, plan natomiast musi wskazywać na środki, których można i należy użyć, aby osiągnąć pożądaną cel.” [17,s.34]. Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną różnicę. Chodzi o wpływ na zmiany. Prognoza nie zakłada wpływu na przyszłe zdarzenia, tylko je przewiduje, planowanie zaś jest aktywnością efektywną, mającą wywrzeć skutek na przyszłe zdarzenia, choć w pewnym stopniu obarczone jest dozą niepewności. Planowanie jest to

świadome działanie, którego efektem ma być założony wcześniej cel. Po dokonaniu konkretnych czynności, otrzyma się wcześniej ustalony rezultat, co powinno być zweryfikowane poprzez system ustalonych mierników, skontrolowane.

Jeśli zawęzić termin planowania do planowania finansowego to można je zdefiniować jako: „Ogół działań, mających na celu przygotowanie dokumentu będącego finansową podstawą realizacji zadań państwa”[6,s.44]. Planowanie może dotyczyć różnych horyzontów czasowych (okresów). W aspekcie wieloletnim planowanie dotyczy realizacji celów z reguły zdefiniowanych w strategiach, planowanie roczne, to planowanie budżetowe, stosowane od dawna w odniesieniu do finansów publicznych. Należy jednakże podkreślić, że współczesne planowanie budżetowe przybiera zróżnicowane formy, co znajduje odzwierciedlenie w teorii finansów publicznych i praktyce związanej z tworzeniem budżetów.

Planowanie budżetowe jest bardzo złożonym procesem, ponieważ wpływa na niego wiele czynników ekonomiczno-społecznych. Przede wszystkim celem budżetu państwa jest finansowanie wielu zadań, związanych z funkcjami państwa. Poza tym dochody i wydatki budżetowe zależą od fazy cyklu koniunkturalnego, który ma wpływ na rentowność przedsiębiorstw, PKB, inflację, stopę bezrobocia, daniny publiczne.

W zakresie planowania budżetowego odmienny charakter prawny ma planowanie dochodów, od planowania wydatków. Zaplanowane dochody mają charakter prognozy, wydatki zaś stanowią limity kwot nieprzekraczalnych. W planowaniu bierze udział bardzo duża liczba podmiotów o odmiennych interesach, co może komplikować wypracowanie wspólnej wizji rozwoju państwa, któremu ma służyć budżet. Utrudniać pracę nad uchwalaniem budżetu mogą też przepisy prawne, które niejednokrotnie są niestabilne lub mało przejrzyste. Również arbitralność ministra finansów, izb i urzędów skarbowych w przyznawaniu ulg nie sprzyja zaplanowaniu budżetu. W momencie uchwalania budżetu na przyszły rok nie ma jeszcze pełnej informacji o wykonaniu budżetu z roku poprzedniego. Taka informacja mogłaby pomóc w zidentyfikowaniu obszarów, które są najmniej stabilne i na które należy zwrócić szczególną uwagę w przyszłym okresie budżetowym [9,s.30].

Istnieje wiele metod planowania budżetowego, do których należą:

- metoda analizy rezultatów budżetowania (*Performance Budgeting*) – jest to metoda z końca lat 40. XX w. powstała w Stanach Zjednoczonych, która zaleca skupienie uwagi na rezultatach działań jednostek organizacyjnych. Przygotowanie budżetu tą metodą wygląda następująco: etapem wstępnym jest wyodrębnienie konkretnych zadań, które są kluczowe i obowiązkowe do wykonania przez państwo; określenie przy tym celów i pożądanego rezultatu. Kolejny etap to, wskazanie czynników egzogenicznych, które mogłyby zakłócić realizację zadań oraz określenie miary efektów, którymi będzie się oceniać postępowanie w dążeniu do wykonania zadań. Dalsze działanie to zidentyfikowanie i obliczenie kosztów jednostkowych dla każdego rodzaju działalności, następnie policzenie kosztów całkowitych wykonywanych zadań. W zmodyfikowanej postaci metoda ta jest stosowana w sektorze finansów publicznych do dziś [6, s. 42].

- metoda planowania i programowania budżetowego (*Planning and Programming Budgeting – PPB*) – kolejna metoda powstała w Stanach Zjednoczonych, charakteryzująca się dłuższym, bo pięcioletnim, horyzontem czasowym i większą kontrolą w zakresie zarządzania projektami.
- zarządzanie przez cele (*Management by Objectives – MBO*) – opiera się na zasadzie „od góry do dołu”. Chodzi o współpracę szczebla kierowniczego z podległymi pracownikami. Pomysły i propozycje dyskutowane są na wspólnym forum podczas spotkań organizowanych w celu wyrażenia poglądów na temat wykonywanych zadań.
- metoda budżetowania przedsiębiorczego (*Entrepreneurial Budgeting*) – jest rozwinięciem metody MBO. Zakłada ona opracowanie pewnej strategii działania, obejmującej misję i cele do osiągnięcia na danym etapie. Dzięki pomiarowi owych celów i rezultatów działań, kierownictwo ma możliwość monitorowania wykonania zleconych zadań. Kierownik (menedżer) każdej jednostki organizacyjnej zarządza budżetem swojego działu w oparciu o zeszłoroczne wydatki, może je odpowiednio zmniejszyć lub zwiększyć planując budżet na bieżący rok.
- metoda kosztów-korzyści (*Cost-Benefit Analysis*) – polega na wyborze celów możliwych do osiągnięcia w ramach stworzonych projektów i zaproponowaniu rozwiązań głównych i alternatywnych. Następnym krokiem jest dokonanie oceny skuteczności przyjętych rozwiązań za pomocą pozytywnych i negatywnych konsekwencji jakie mogą przynieść poszczególne zadania [6, s. 44].
- metoda budżetowania od zera (*Zero-Base Budgeting – ZBB*) – narzędzie wykorzystywane zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym. Planowanie zaczyna się od najniższych szczebli jednostek mających do dyspozycji środki budżetowe. Tam określa się plany budżetowe dla własnej jednostki. Następnie na wyższym szczeblu szereguje się owe plany według z góry określonych kryteriów [6, s. 45].

Przyjmując kryterium charakteru informacji, metody budżetowania pozwalają na wyróżnienie dwóch rodzajów budżetu, tj.: budżetu liniowego (tradycyjnego) i budżetu zadaniowego. Powszechnie stosowanym sposobem budżetowania w Polsce był i nadal jest budżet tradycyjny. Jest on najprostszy do wykonania, ale zarazem najmniej pobudzający efektywność. Przygotowany jest z zastosowaniem podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działy, rozdziały, paragrafy). W takim układzie wydatki dotyczące realizacji jednego celu (np. konkretnej inwestycji) występują w różnych działach, są rozproszone, przez co uniemożliwiają uzyskanie informacji o tym, ile łącznie środków finansowych przeznaczają się na konkretne projekty [4s. 149-156].

Natomiast budżet zadaniowy należy do narzędzi zarządzania publicznego nastawionego na celowe, skuteczne i efektywne wydatkowanie środków publicznych zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji [4, s. 149-156]. Takie podejście pokrywa się z zasadą 3 „E”, gdzie dwa pierwsze „E” jest zbieżne pojęciowo z oszczędnością, efektywnością i terminowością,

ostatnie zaś dotyczy aspektu etycznego związanego z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji [7, s. 23].

Ostatnio coraz częściej mówi się także o budżecie partycypacyjnym (obywatelskim), który należy traktować jako planowanie przez obywateli części wydatków publicznych [1, s. 285-286]. Używanie pojęcia budżet w tym przypadku jest pewnym nadużyciem, ponieważ mieszkańcy uczestnicząc w procesie decyzyjnym współdecydują o dystrybucji tylko określonej puli środków publicznych z góry określonej i z zasady ograniczonej. Budżet ten jest wyrazem realizacji koncepcji public governance (współzarządzanie), odwołującej się do aktywnego uczestnictwa obywateli w zarządzaniu podmiotami publicznymi (głównie na poziomie lokalnym). Public governance widzi obywateli jako podmioty aktywne, zainteresowane decyzjami władz publicznych, uczestniczące w systemie decyzyjnym, co skutkuje postrzeganiem administracji, jako integralnego elementu systemu społeczeństwa obywatelskiego [11, s. 245, 13].

## PLANOWANIE ROCZNE (BUDŻET) A WIELOLETNI PLAN FINANSOWY

Efektywne wykorzystanie środków finansowych będących w dyspozycji państwa i JST (jednostek samorządu terytorialnego) wymaga planu finansowego obejmującego wszystkie jednostki sektora finansów publicznych w ujęciu wieloletnim i rocznym, co podkreślano było i jest w literaturze przedmiotu, a w ostatnich latach znalazło odzwierciedlenie w ustawie o finansach publicznych.

Procedura i problemy planowania budżetowego jako procesu decyzyjnego w układzie tradycyjnym są wyraźnie określone. Rolą tego budżetu jest wykazanie z jakich źródeł pochodzą środki pieniężne (dochody) i na co będą rozdysponowywane w postaci wydatków budżetowych w konkretnym roku. Na podstawie zebranych danych specjalna komisja przygotowuje budżet w podziale na różne kategorie wydatkowe i dochodowe.

W procesie planowania budżetowego wyodrębnić można etapy:

- zbieranie informacji o jednostkach, których dotyczyć ma budżet, o ich potrzebach i wykonaniu budżetu w poprzednich okresach;
- określenie kryteriów i metod, dzięki którym zostanie dokonany wybór najlepszych zadań i środków niezbędnych do realizacji budżetu;
- ustalenie hierarchii potrzeb i wybór najlepiej odpowiadających im zadań i środków, w celu prawidłowej budowy budżetu;
- powierzenie budżetu, do wykonania, odpowiednim podmiotom, które mają do swojej dyspozycji środki budżetowe [9, s. 32].

Planowanie rozpoczyna się od gromadzenia danych makroekonomicznych, na podstawie których robi się prognozę określającą warunki w jakich budżet będzie wykonany. Do takich danych zaliczyć należy wielkość PKB, inflację, podaż pieniądza, zatrudnienie, stopę bezrobocia, bilans handlowy, czy też obowiązujące w danym roku stopy procentowe. Prognoza przygotowana jest przy współpracy ministrów: Gospodarki, Finansów, Pracy i Polityki Społecznej i innych

resortów. Pierwszy plan dochodów i wydatków konstruowany jest w porozumieniu z NBP i GUS.

Planowanie dochodów jest procesem skomplikowanym, ponieważ może pojawić się wiele czynników, na które rząd nie ma wpływu albo nie jest w stanie ich kontrolować, jak np. warunki pogodowe czy klęski żywiołowe. Są też czynniki, na bieżąco monitorowane przez rząd, jak: sytuacja polityczna i gospodarcza kraju czy sytuacja społeczna i demograficzna. Największą część dochodów budżetowych stanowią podatki, dlatego przy ich prognozowaniu należałoby uwzględnić istniejące w prawie ulgi i zwolnienia, wprowadzanie nowych i likwidację istniejących kategorii podatkowych, ścisła galsność podatków. Na podstawie powyższych założeń można spodziewać się otrzymania miarodajnych wyników prognoz. Dobrym rozwiązaniem jest zlecenie robienia takich prognoz różnym niezależnym podmiotom (ekspertom) i porównanie przedstawianych przez nich wyników. Dzięki temu można spodziewać się, że przygotowany plan budżetu będzie bardziej wiarygodny [6,s.47].

Planowanie wydatków jest procesem jeszcze bardziej złożonym niż planowanie dochodów, ponieważ wymaga ono uwzględnienia bieżących potrzeb społeczeństwa i gospodarki, na podstawie których zostaną rozdysponowane środki finansowe. Podstawowym celem finansów publicznych jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa przy ograniczonych środkach finansowych. Powinnością władz jest określenie zadań mających charakter priorytetowy oraz tych które należy realizować w następnej kolejności. Proces planowania wydatków można podzielić na cztery fazy: *faza prognozowania* – dokonując analizy wskaźników makroekonomicznych przewiduje się jak będzie się kształtować sytuacja społeczna i gospodarcza kraju w najbliższym czasie; *faza planowania* – na podstawie wcześniej przygotowanych analiz tworzy się nowe wskaźniki i przydziela pieniądze; *faza operacyjna* – dystrybucja środków publicznych pomiędzy wydzielone zadania; *faza kontroli* – sprawdzenie stopnia poprawności wykorzystania środków pieniężnych [6,s.48]. Przy ocenie efektywności wykonania planu budżetowego powinno się porównać wykonanie budżetu z planem pierwotnym, a nie z tym, do którego wprowadza się poprawki w ciągu roku. Obliczając odchylenia wykonanego budżetu od zaplanowanego należy zwrócić uwagę na charakter odchylenia i czy nie dochodzi do sytuacji przeszacowania bądź niedoszacowania określonych pozycji. Nie można sumarycznie rozpatrywać błędów w planowaniu dochodów i wydatków, ponieważ mają one odmienny charakter. Dzięki wychwyteniu błędów w planowaniu można dokonać korekty zastosowanych metod w kolejnych latach bądź skonkretyzować założenia, które okazały się nierealistyczne lub też nieprecyzyjne [6,s.49]. Dzieje się tak w przypadku tworzenia wieloletnich planów finansowych państwa.

Podstawą do tworzenia planów wieloletnich jest wcześniej opracowana i przyjęta strategia rozwoju państwa lub innego związku publicznoprawnego. W warunkach demokratycznego państwa prawnego przyjęcie strategii wymaga autoryzacji organu stanowiącego prawo (parlamentu, rady gminy, powiatu, województwa), co często związane jest z koniecznością negocjacji z różnymi ugrupowaniami politycznymi i zawieraniem różnych porozumień opartych o kompromis.. Dlatego też strategię dotyczące rozwoju państwa, czy jednostki samorządu terytorialnego, nie zawsze spełniają

wymogi stawiane tego typu dokumentom, ponieważ bywają zbyt ogólne. Tworzeniu strategii długookresowych w państwie nie sprzyja kadencyjność sprawowania władzy, gdyż skraca ona horyzont czasowy do perspektywy 4 lat. Tymczasem zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym i związane z nim planowanie nastawione jest na realizację celów odnoszących się do dłuższego czasu. Jego zadaniem jest między innymi wydłużenie perspektywy działania podmiotów publicznych. Aby to było możliwe konieczne jest, jak podkreśla A. Zalewski, „uspołecznienie procesu planowania strategicznego, włączając w ten proces wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem tej instytucji publicznej. Dzięki temu plan staje się własnością wspólną, co stworzy warunki do jego realizacji niezależnie od zmian ekip rządzących daną instytucją” [16,s.42]. W praktyce jest to jednak bardzo trudne i żmudne, opóźnia proces podejmowania decyzji, a dodatkowo często bywa mało realne. Warto jednak pamiętać, że sprawność i skuteczność działania oraz uzyskane efekty w obszarze zarządzania publicznego w dużej mierze zależą od umiejętnego wykorzystania komunikacji społecznej. W. Stelmach podkreśla, że sprzyja ona: decentralizacji, rodzi nową jakość, pobudza lub wręcz zmusza do myślenia i wnioskowania, pozwala łatwiej i szybciej rozwiązywać problemy i podejmować decyzje [12,s.168]. Następnym przyjętej strategii jest opracowanie wieloletnich planów inwestycyjnych, a w dalszej kolejności wieloletnich planów finansowych, będących podstawą tworzenia budżetów konkretnego roku. Cechą charakterystyczną wieloletnich planów finansowych jest horyzont czasowy, który nie może być zbyt długi, ani zbyt krótki – zaleca się, aby mieścił się on między trzema a pięcioma laty. Jeśli przyjmie się zbyt krótki horyzont czasowy, może dojść do sytuacji kiedy nie zauważy się zmian jakie zaszły dzięki wydatkowanym w danym roku środkom pieniężnym. Należy wziąć pod uwagę długość okresu realizowanych programów dotyczących inwestycji i związane z nimi koszty. Trzeba też określić źródła pokrycia planowanych wydatków, w tym źródła służące pokryciu deficytów budżetowych i ich wpływ na poziom długu publicznego.

Użyteczność wieloletnich planów finansowych pozwala wskazać takie funkcje, jak:

- rozpoznawcza – predykcja zmian w dochodach budżetowych w połączeniu ze zmianami w działaniu instytucji rządowych mających wpływ na strukturę i poziom wydatków ;
- optymalizacyjna – określenie najkorzystniejszej relacji pomiędzy celami bieżącej działalności, a zaangażowanymi w ich wykonanie publicznymi środkami pieniężnymi;
- koordynująca – nastawiona na harmonizację form i źródeł finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej podmiotów sektora finansów publicznych. Szczególnego znaczenia funkcja ta nabiera przy wykorzystaniu środków unijnych, gdzie należy wziąć pod uwagę środki finansowe pochodzenia publicznego i niepublicznego,
- informacyjna – każdy obywatel ma prawo wglądu do wieloletniego planu finansowego, gdzie znajdzie dane o zaplanowanych projektach, ich źródłach finansowania i przewidywanych terminach realizacji [6,s.54-55].

Zadaniem planowania wieloletniego jest zwiększenie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi przez wzrost efektywności ich wydatkowania oraz powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami władzy publicznej. Dzięki wprowadzeniu do nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi takiego dokumentu, kraj na arenie międzynarodowej staje się bardziej wiarygodny i przewidywalny jeśli chodzi o politykę fiskalną.

**Planowanie wieloletnie w państwie uznawane jest aktualnie za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi (NPM), który wskazuje kierunki polityki finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęcie wieloletniej perspektywy do planowania finansów państwa sprzyja przejrzystości i racjonalności polityki budżetowej, wprowadza porządek w zarządzaniu finansami publicznymi.**

Podkreślić trzeba, że proces planowania budżetowego oparty na planowaniu wieloletnim jest bardzo kosztowny i pracochłonny. Ograniczeniu ulega też elastyczność polityki fiskalnej, ponieważ jedynie w uzasadnionych i wyjątkowych przypadkach plan nie musi być wykonany w całości. Ważną kwestią jest również przyjęty horyzont czasowy planowania – jeśli okaże się być zbyt długi, prognoza może okazać się błędna [18, s.221].

Występujące relacje i istotę planowania wieloletniego (długookresowego) i budżetowego w sposób syntetyczny przedstawia tabela nr1.

**Tabela 1. Planowanie wieloletnie a budżetowanie**

**Table 1. Multi-annual planning vs. budgeting**

Planowanie długookresowe	Planowanie krótkookresowe	Ewaluacja
Analiza stanu uwarunkowań	Budżet tradycyjny	Ocena wykonania zadań
Budowa strategii	Budżet zadaniowy	Ocena zmiany stanu
Przyjęcie strategii – określenie hierarchii potrzeb i celów	Określenie mierników realizacji zadań	Uzupełnienie bazy danych
		Wnioski

**Źródło:** Opracowanie własne

**Source:** Own study

## ZAWARTOŚĆ WIELOLETNIEGO PLANU FINANSOWEGO ( WPPF) I JEGO WPŁYW NA KONSTRUKCJĘ BUDŻETU ZADANIOWEGO

**Polskie ustawodawstwo z zakresu finansów odnosi się do kwestii wieloletniego planowania finansów państwa.** Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku wprowadziła instytucję Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPPF), którego aktualna struktura jest wynikiem nowelizacji w stosunku do przyjętych początkowo zapisów, co przedstawia tabela nr.2

Istotnym elementem WPPF jest prognoza deficytu budżetu państwa i długu publicznego, których poziom aktualnie wynika przede wszystkim z rekomendacji sformułowanych

w celach budżetowych dla Polski przez Radę Ecofin ( tj. ministrów państw UE do spraw finansów i gospodarki). Pierwotny zapis zawarty w art. 105 ust. 2 uofp stanowił, że poziom deficytu ustalony w WPPF jest górną granicą, jaką można ustalić w projekcie ustawy budżetowej na dany rok. Aktualnie zapis ten przestał obowiązywać. Natomiast jeśli chodzi o dług publiczny, to jego poziom był i jest ograniczony zapisami zawartymi w Konstytucji RP z 1997r i uofp.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawiera prognozę długu publicznego państwa. W tym obszarze WPPF uwzględnia zapisy wynikające z uofp i *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*. Celem strategii jest minimalizacja kosztów obsługi długu, uwzględniająca ograniczenia związane z ryzykiem.

Art. 104 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. mówi, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa ustala prognozę dochodów i wydatków budżetu nie tylko państwa, ale również środków europejskich oraz prognozę wyniku tegoż budżetu. Wieloletni Plan Finansowy Państwa przyjmowany jest w postaci uchwały Rady Ministrów, wiąże jedynie Radę Ministrów, a nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Na jego podstawie przygotowuje się ustawę budżetową na następny rok. Ustawa przedstawiona Sejmowi nie powinna zawierać kwoty deficytu większej niż ta przewidziana w WPPF, jednak w szczególnych przypadkach Rada Ministrów może ustalić wyższy poziom deficytu z dokładnym uzasadnieniem swojej decyzji przed Sejmem [2,s.232]. Znowelizowana w 2014r. uofp takich rygorystycznych zapisów już nie posiada ( patrz tabela nr 2).

WPPF jest aktualizowany po ogłoszeniu ustawy budżetowej na bieżący rok (do 30 kwietnia). Posiada charakter kroczący, ma uwzględnić dany rok budżetowy i stanowić prognozę na kolejne 3 lata. Dokument ten Minister Finansów przedkłada Radzie Ministrów ze sprawozdaniem z realizacji ustawy budżetowej z roku ubiegłego. O Wieloletnim Planie Finansowym Państwa informowany jest również Sejm. Do informacji publicznej WPPF trafia poprzez „Monitor Polski” i BIP.

Przyjęcie wieloletniej perspektywy budżetowej ma służyć przejrzystości i racjonalności w zakresie gospodarowania środkami publicznymi państwa, większość działań fiskalnych powoduje bowiem konsekwencje wykraczające poza cykl roczny.

Pierwszy WPPF według zapisów uofp z 2009 roku stworzono na lata 2010-2013. Bazując na doświadczeniach z lat poprzednich oraz biorąc pod uwagę fakt, że w tym samym terminie trzeba było aktualizować Program konwergencji, wyznaczający kierunki polityki fiskalnej w tym samym horyzoncie czasowym, połączono oba dokumenty i od roku 2014 WPPF składa się z dwóch części:

1. Programu konwergencji,
2. Określenia celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

Coroczna aktualizacja Programu konwergencji przedstawia średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski i jej finansów publicznych. Ta część opracowywana jest zgodnie z wytycznymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE i przedstawia prognozę podstawowych zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych,

Tabela 2. Zmiany podstawowych regulacji dotyczących WFPF w ustawie o finansach publicznych

Table 2. Changes to the basic regulations relating to Long-term financial plan of the country (WFPF) in Law of Public Finance

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

**Źródło:** [3. s. 107]

**Source:** [3. s. 107]

prezentuje główne cele polityki gospodarczej rządu i działania służące ich realizacji.

Druga część WFPF zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt. 2 uofp określa cele głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Funkcje państwa określają podstawowe obszary działalności państwa. Cele wyznaczone w tym dokumencie wynikają z priorytetów rozwojowych i założeń polityki społeczno-gospodarczej, zdefiniowane są w najważniejszych krajowych oraz unijnych dokumentach strategiczno-programowych. Najważniejsze dokumenty mające wpływ na cele w ramach polityki rozwoju to: *Długookresowa Strategia rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, *Średniookresowa strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*.

Cel główny, związany z poprawą jakości życia Polaków i wynikające z niego obszary działania w omawianym dokumencie w sposób przejrzysty i syntetyczny ilustruje poniższy diagram (strona 178).

Uzupełnieniem dla tych dokumentów jest 9 zintegrowanych strategii, służących doprecyzowaniu poszczególnych celów rozwojowych. Należą do nich: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku – z perspektywą do 2030 roku, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia

Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2010: Regiony, Miasta, obszary wiejskie, Strategia rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Strategia zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Strategia: Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

Ponadto oprócz wyżej wymienionych dokumentów uwzględnienia wymaga podstawowy dokument strategiczny UE – Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Zakłada on stworzenie w każdym kraju członkowskim gospodarki wysoko rozwiniętej z równoczesnym zwiększaniem liczby zatrudnionych. Zgodnie z wytycznymi programu kraje UE powinny działać wspólnie, aby lepiej radzić sobie z globalizacją, małym przyrostem naturalnym czy potrzebą efektywnego wykorzystania zmniejszającej się ilości zasobów. Aby osiągnąć powyższe cele zaproponowano trzy podstawowe priorytety:

- wzrost inteligentny – rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacjach;
- wzrost zrównoważony – podstawą ma być gospodarka efektywnie wykorzystująca zasoby, ekologiczna, a zarazem konkurencyjna;
- wzrost sprzyjający rozwojowi społecznemu – nastawienie na spójność ekonomiczną, terytorialną i społeczną.

**CEL:** rozwój mierzony poprawą jakości życia (wzrost PKB na mieszkańca w relacji do najbogatszego kraju UE (Holandia, 2009 – 45%; 2030 – więcej niż 65%) i zwiększenie spójności społecznej) Polaków dzięki stabilnemu, wysokiemu wzrostowi gospodarczemu, co pozwala na modernizację kraju

### Makroekonomiczne warunki rozwoju Polski do 2030 roku

#### Filar innowacyjności (modernizacji)

Nastawiony na zbudowanie nowych przewag konkurencyjnych Polski opartych o wzrost KI (wzrost kapitału ludzkiego, społecznego, relacyjnego, strukturalnego) i wykorzystanie impetu cyfrowego, co daje w efekcie większą konkurencyjność

#### Filar terytorialnego równoważenia rozwoju (dyfuzji)

Zgodnie z zasadami rozbudzania potencjału rozwojowego odpowiednich obszarów mechanizmami dyfuzji i absorpcji oraz polityką spójności społecznej, co daje w efekcie zwiększenie potencjału konkurencyjności Polski

#### Filar efektywności

Usprawniający funkcje przyjaznego i pomocnego państwa (nie nadodpowiedzialnego) działającego efektywnie w kluczowych obszarach interwencji

**Źródło:** Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. W-wa 11.01. 2013, S.4 [mac.gov.pl/uploads/2013](http://mac.gov.pl/uploads/2013)

**Source:** Ministry of Administration and Digitization. Poland 2030. The third wave of modernity. Long-term National Development Strategy, W-wa 11.01. 2013, S.4 [mac.gov.pl/uploads/2013](http://mac.gov.pl/uploads/2013)

Dodatkowo należy brać pod uwagę, corocznie aktualizowane, Krajowy Program Reform.

Aktualnie realizowany budżet (2015 roku) opracowywano na podstawie WFPF na lata 2014-2017. Ustawa budżetowa uwzględnia zapisy wynikające z Programu konwergencji, jak i celów dotyczących głównych funkcji państwa, co w szczególności wyraźnie widać analizując zadaniowy układ budżetu. Budżet ten w swojej strukturze składa się z dwu rozdziałów. Pierwszy dotyczy skonsolidowanego planu wydatków państwa w układzie zadań budżetowych. Zadania dotyczą 22 funkcji państwa, formułują cele do osiągnięcia i mierniki ich realizacji. Rozdział drugi informuje o zadaniach budżetowych ministerstw [15].

Analiza treści budżetu zadaniowego wskazuje, iż koresponduje on z WFPF. Tego typu budżet jest przejrzysty, informuje w jakim celu realizowane jest zadanie, ile pieniędzy przeznacza się na jego realizację oraz jaki miernik będzie stosowany do pomiaru osiągniętych rezultatów. I tak np., w zakresie funkcji 3 - Edukacja, wychowanie i opieka, sformułowano zadanie: Szkolnictwo wyższe, którego głównym celem jest – Zapewnienie dostępu do edukacji na poziomie wyższym. Zadanie ma być realizowane przez kilka podmiotów publicznych ze środków budżetu państwa i budżetu środków unijnych, ze szczegółowym wskazaniem wielkości planowanych wydatków i mierników ich realizacji z podaniem wartości bazowej i planowanej do osiągnięcia. W identycznym układzie prezentowane są zadania w odniesieniu do pozostałych funkcji państwa [10].

## PODSUMOWANIE

Zarządzanie publiczne to proces decyzyjny, który cechuje się prawem zarządzającego, w tym przypadku władz publicznych, do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju i zasadniczych celach do osiągnięcia przez podmiot działający na rzecz zaspokajania potrzeb publicznych. Formułowanie planów finansowych i budżetu zadaniowego wychodzi naprzeciw społecznym oczekiwaniom w zakresie poprawy jakości świadczonych usług przez administrację publiczną, z jednoczesnym wzmocnieniem odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi w celu poprawy ich efektywnego wykorzystania. Główne problemy, które pojawiają się w tym obszarze dotyczą prawidłowego formułowania celów rozwojowych i pomiaru rezultatów. Pomiar wyniku nie może być oparty o rachunek przychodów i kosztów, jak to ma miejsce w przedsiębiorstwie. Kategoria zysku w odniesieniu do działalności państwa jest mało przydatna, stąd też tak wiele kontrowersji dotyczy systemu możliwych do zastosowania mierników. Ponadto podkreślić należy, że zarządzanie w demokratycznym państwie wymaga prowadzenia ustawicznego dialogu ze społeczeństwem, przełamania barier komunikacyjnych i analizy zachodzących zmian. Istotnym elementem tego procesu jest zatem ewaluacja, czyli systematyczne badanie podjętych (wytyczonych) planów lub działań z punktu widzenia przyjętych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju czy też lepszego zrozumienia. Aktualnie wdrażanie metod i narzędzi NPM następuje głównie poprzez ustawy.

Nie wydaje się to być dobrym rozwiązaniem. Można powątpiewać, czy samo stanowienie prawa spowoduje, że skuteczność i efektywność gospodarowania środkami publicznymi się poprawi. Nadmiar regulacji prawnych przy braku ich zrozumienia wśród pracowników administracji publicznej i obywateli może przynieść odwrotne od zamierzonych skutki w postaci wydłużenia procedur administracyjnych, wzrostu kosztów funkcjonowania państwa, spadku zaufania i niechęci do współpracy wśród pracowników administracji publicznej. Wprowadzenie instytucji WFPF i budżetu zadaniowego ma służyć osiągnięciu większej sprawności i efektywności w działalności władz publicznych, przy uwzględnieniu konkurencyjności gospodarki oraz spójności społecznej i terytorialnej. Przyjęte w uofp regulacje prawne dotyczące WFPF mówią o horyzoncie 4-letnim z jednoczesnym wskazaniem na konieczność jego corocznej aktualizacji. Można zatem założyć, że w konsekwencji plan ten nie będzie nigdy zrealizowany, ponieważ dla każdego roku budżetowego podstawą tworzenia będzie inny plan finansowy. Jak zatem interpretować odchylenia od planu pierwotnego? Czy odchylenia traktować jako wynik kolejnych aktualizacji wynikających ze zmian zachodzących w otoczeniu (zmiana koniunktury), czy też np. jako efekt zmieniających się układów politycznych, zaniedbań jednostek/osób odpowiedzialnych za realizację planu. Takie planowanie, które nie ma końca, rozmywa odpowiedzialność a przecież oczekiwane rezultaty to m.in. poprawa racjonalności i terminowości w zakresie wydatkowania środków publicznych. Chociaż, jak wykazano wcześniej, istnieje związek przyczynowo skutkowy WFPF z budżetem zadaniowym, to w zakresie osiągniętych rezultatów pomiar jest dość trudny, ponieważ przyjęte w układzie zadaniowym programy do realizacji rozliczane będą w okresie obowiązywania już innego planu finansowego. Pomimo wskazanych powyżej mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych, wdrażanie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego sprzyja przejrzystości i racjonalności polityki budżetowej państwa. Członkostwo Polski w UE i związanie od 2014 roku WFPF z Programem konwergencji nakłada na władzę publiczną obowiązek planowania działań fiskalnych i polityki gospodarczej zgodnej z zaleceniami Rady Ecofin, co w znacznym stopniu ogranicza weryfikację planu finansowego np. z punktu (w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem, Zarządzanie XL – zeszyt 413) widzenia rządzącej opcji politycznej.

## LITERATURA

- [1] **BASAJ M. 2013.** Instrumenty partycypacji społecznej, Toruń.
- [2] **BIAŁOŃCZYK W., KASIAK Ł. 2010.** Budżet państwa, [w:] *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, pod red. Lachiewicz W., Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- [3] **FRANEK S. 2014.** Wieloletni Plan Finansowy Państwa – odchylenia od wzorca wieloletniego planowania budżetowego, [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, pod red. Franek S., Będziszak M., Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- [4] **GORYSZEWSKI R., KOTOWSKA E. 2013.** „Budżet zadaniowy jako narzędzie wydatkowania środków publicznych”. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* (2): 149-156.
- [5] **GORYSZEWSKI R., KOTOWSKA E. 2014.** „Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego”. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* (2): 167-173.
- [6] **GRABIŃSKA B. 2008.** Planowanie budżetowe wybranych krajów, [w:] *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, pod red. Owsiak S., Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne: 44.
- [7] **KNEDLER K. 2009.** Zarządzanie w sektorze publicznym. Eliminowanie zagrożeń, red. Anna Kłopotek, Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- [8] **KOMOROWSKI J. 2008.** Programowanie i planowanie finansowe w Polsce, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, pod red. Pomorska A., Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie – Skłodowskiej.
- [9] **OWSIAK S. 2008.** Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- [10] **Projekt ustawy budżetowej na rok 2015**, [www.mf.gov.pl/ministerstwo/budzet/zadaniowy](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo/budzet/zadaniowy).
- [11] **RUDOLF W. 2010.** Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, FOLIA OECONOMICA.
- [12] **STELMACH W. 2010.** Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji, Warszawa.
- [13] **SUPERNAT J.** Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie, [www.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_72\\_2](http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2)
- [14] **Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.** Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240.
- [15] **Wieloletni plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017**, [www.mf.gov.pl/documents/7640/34](http://www.mf.gov.pl/documents/7640/34).
- [16] **ZALEWSKI A. 2005.** Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- [17] **ZELIAŚ A. 2008.** Teoria prognozy [w:] *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, pod red. Owsiak S. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- [18] **ZIÓLKOWSKA W. 2012.** *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.