

Sławomir Franek

Uniwersytet Szczeciński

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA – OBSZARY OCENY

Wprowadzenie

W ostatnich latach można dostrzec przeorientowanie procesów budżetowych w kierunku wydłużenia horyzontu planowania budżetowego poza okres jednego roku. Znajduje to m.in. odzwierciedlenie na poziomie Unii Europejskiej w wymogu tworzenia przez kraje członkowskie średnioterminowych ram budżetowych. Przejawem tych tendencji jest istnienie w Polsce Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Celem niniejszego opracowania jest ocena funkcjonowania jego głównych obszarów z uwzględnieniem zmian w zakresie jego tworzenia obowiązujących od 2014 r.

1. Wieloletnie planowania budżetowe – budżetowanie top-down a budżetowanie bottom-up

Doświadczenia wielu krajów wdrażających rozwiązania w zakresie wieloletniego planowania budżetowego ukazują, że jedną z głównych przyczyn prac nad nim była chęć podwyższenia dyscypliny fiskalnej. Miało temu służyć m.in. zwiększenie centralizacji procesu planowania budżetowego przez zastosowanie budżetowania odgórnego (top-down). Jego wprowadzenie sprowadza się do rozdzielenia ról w procesie budżetowym między ministra finansów i ministrów liniowych. Rolą ministra finansów jest określanie zagregowanych limitów wydatkowych i ich przypisywanie poszczególnym ministrom, zgodnie z priorytetami rządowymi. Ministrowie liniowi uzyskują z kolei swobodę w decydowaniu o alokacji środków w ramach poszczególnych programów, z uwzględnieniem ogólnego limitu. Przebieg procesu budżetowego stwarza więc warunki do ponoszenia odpowiedzialności ministrów za podejmowane działania. Odpowiedzialność tę można utożsamiać z władztwem budżetowym ministrów, rozumianym

w kategoriach podporządkowania ich decyzjom skali finansowania konkretnych zadań budżetowych. Proces ten dla zapewnienia większej skuteczności wymaga jednak perspektywy dłuższej niż jeden rok.

W ten sposób możliwa jest także ocena skutków budżetowych podejmowanych decyzji. Wymaga to jednak podejścia zadaniowego, w którym, oprócz oszacowania przyszłych kosztów realizacji danego zadania (programu), istotną rolę odgrywają planowane do osiągnięcia mierniki w zakresie efektywności i skuteczności podejmowanych zobowiązań. W przypadku części sprawnościowej konieczna jest więc orientacja oddolna. Można w takiej sytuacji uznać, że wieloletnie planowanie budżetowe łączy rozwiązania budżetowania odgórnego podporządkowane prymatowi dyscypliny fiskalnej z budżetowaniem oddolnym (bootom-up) skoncentrowanym na wymiarze sprawnościowym.

2. Cele wdrażania wieloletniego planowania budżetowego

Wieloletnie planowanie budżetowe jest narzędziem wspierającym racjonalność wykorzystania środków publicznych, z uwzględnieniem ram strategicznych, przez wzmocnienie odpowiedzialności i przejrzystości budżetu, dzięki możliwości systematycznego przeglądu priorytetów wydatków i podjętych przez władzę zobowiązań. Ponadto planowanie wieloletnie wymusza konieczność współpracy różnych urzędów państwowych z punktu widzenia koordynacji działań budżetowych zmierzających do realizacji założonych celów długookresowych. Należy podkreślić, że mimo powszechnej akceptacji dla tych działań, tylko w nielicznych krajach jego wdrożenie okazało się skuteczne¹.

Na poziomie agregatów fiskalnych, wieloletnie planowanie budżetowe jest narzędziem komunikowania się między poszczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych oraz z opinią publiczną w zakresie ograniczeń budżetowych. Reguły fiskalne i limity wydatkowe, wykorzystywane w celu konstrukcji planów wieloletnich, spełniają funkcję sygnalizacyjną i dyscyplinującą.

Na poziomie alokacji środków, wieloletnie planowanie budżetowe jest narzędziem odpowiedzialnego podejmowania decyzji budżetowych i ich realizacji w przyszłości w powiązaniu ze strategicznymi celami władzy publicznej. Są one dokonywane w warunkach uwzględniania założeń fiskalnych opartych na szacunkach przyszłych kosztów prowadzonej polityki, w tym przyszłych kosztów utrzymania realizowanych obecnie inwestycji. Patrząc z innej perspektywy, można uznać, że w ten sposób dochodzi do komunikowania opinii publicznej

¹ A. Schick, *Getting Performance Budgeting to Perform*, World Bank, Washington D.C 2008, s. 14.

poszczególnych priorytetów z jednoczesnym wskazywaniem pożądanego i możliwego w przyszłości poziomu ich finansowania. Dodatkowo należy wskazać, że wydłużenie horyzontu planistycznego pozwala na ukazanie przestrzeni fiskalnej do wprowadzania w perspektywie kilku lat nowych zadań, co ułatwia decydom odpowiedzialne kreowanie prowadzonej polityki.

Na poziomie wykorzystania zasobów, wieloletnie planowanie budżetowe odgrywa kluczową rolę w zwiększaniu przewidywalności finansowania poszczególnych zadań oraz wspieraniu zarządzania podporządkowanego pomiarowi dokonań na poziomie poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Oznacza to, że wydłużenie horyzontu planowania budżetowego powinno zwiększać motywację pracowników sektora finansów publicznych do wykorzystywania narzędzi zarządczych opartych na myśleniu strategicznym.

Stosowanie wieloletniego planowania budżetowego prowadzi więc do integracji celów fiskalnych w zakresie równoważenia budżetu z celami związanymi z prowadzonymi politykami sektorowymi rządu.

Wieloletnie planowanie budżetowe może wobec tego stanowić wsparcie dla: konsolidacji fiskalnej, zapewnienia skuteczności wydatków publicznych oraz stworzenia mechanizmu automatycznego stabilizowania gospodarki². Podkreśla się przy tym, że wprawdzie planowanie wieloletnie jest obciążone większym stopniem niepewności niż tworzenie planów finansowych tylko na rok, jednak pozwala ono na zachowanie ciągłości prowadzonej polityki budżetowej. Częste zmiany tej polityki są bowiem źródłem niepewności makroekonomicznej i bez wątpienia przekładają się na wzrost gospodarczy. Brak stabilizacji i konsekwencji w wykorzystywaniu narzędzi budżetowych przekłada się na działalność gospodarczą i zachowania obywateli³.

W ten sposób możliwe jest określenie podstawowych celów, którym powinno przyświecać wdrażanie rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego. Są nimi:

- poprawa dyscypliny fiskalnej sprzyjającej zapewnieniu równowagi makroekonomicznej,
- poprawa przebiegu procesu alokacji środków budżetowych w ramach poszczególnych rodzajów aktywności państwa, podporządkowanego integracji zamierzeń programowych (strategicznym) z realiami budżetowymi,

² Conference Proceedings: Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency, World Bank, Washington DC 2004, s. 45.

³ *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 54.

- zwiększenie pewności działania ministrów liniowych w zakresie dostępnych środków publicznych,
- zapewnienie warunków do oceny skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych,
- zapewnienie większej wiarygodności podejmowanych decyzji budżetowych,
- zwiększenie odpowiedzialności za rezultaty działań podejmowanych z wykorzystaniem środków publicznych.

3. Wieloletni Plan Finansowy Państwa – ocena stosowanych rozwiązań

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 WFPF 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. Należy podkreślić, że od 2014 r. głównym elementem WFPF jest 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 publicznymi przez wzrost efektywności ich wydatkowania oraz powiązaniu wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu⁴.

Do oceny Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na poziomie poszczególnych funkcji państwa można wykorzystać opracowany przez autora Indeks Jakości Wieloletniego Planu Budżetowego (QMYBI – *Quality of Multi-Year*

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 10.

Budget Index)⁵. Wartość tego indeksu stanowi średnia ważona indeksów cząstkowych wyznaczonych dla poszczególnych obszarów oceny Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Obszarami tymi są:

- jakość celów wykorzystywanych na potrzeby wieloletniego planu finansowego,
- jakość mierników wykorzystywanych na potrzeby wieloletniego planu finansowego,
- związek WFPF z dokumentami strategicznymi,
- związek WFPF z budżetem na kolejny rok.

Badania przeprowadzone przez autora nad poszczególnymi obszarami oceny WFPF wskazują, że:

1. W większości przypadków cele i mierniki na potrzeby WFPF są formułowane zgodnie z założeniami metodycznymi (rozumianymi jako formalna zgodność z wytycznymi wskazywanymi przez ministerstwo finansów na potrzeby tworzenia WFPF), na jakich opiera się proces pomiaru dokonań w sektorze finansów publicznych.
2. Wysoka jakość celów i mierników na poziomie WFPF nie zawsze odpowiada ich wysokiej jakości na niższych szczeblach budżetu zadaniowego, co jest wynikiem dużego poziomu ogólności na poziomie WFPF, ułatwiającej znalezienie związków z prowadzoną polityką państwa w porównaniu z celami i miernikami na poziomie zadań.
3. Słabością Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jest jego ograniczona rola w kreowaniu i konkretyzowaniu zamierzeń strategicznych.
4. Wieloletni Plan Finansowy Państwa nie znajduje szczegółowego odzwierciedlenia w wielkości wydatków budżetowych zapisanych na poziomie poszczególnych funkcji państwa, co świadczy o ograniczonej roli Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w konstruowaniu corocznie uchwalanych budżetów⁶.

Można stwierdzić, że zmiany uregulowań dotyczących WFPF w ostatnich latach spowodowały ograniczenie jego roli w usprawnieniu procesów zarządzania finansami publicznymi. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że dotychczasowe doświadczenia z wykorzystaniem pomiaru efektywności/skuteczności na poziomie WFPF były ograniczone (mimo obserwowanego zmniejszenia liczby mierników, które były wykorzystywane do oceny stopnia realizacji celów zapisanych w WFPF, w kolejnych latach wzrastała liczba mierników, których war-

⁵ S. Franek, *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013, s. 252-266.

⁶ Szczegółową metodykę badań oraz ich wyniki przedstawiono w: Ibid.

tość nie osiągała planowanego poziomu – za 2012 r. już 50% mierników określonych w WFPF nie zostało zrealizowanych, co ukazano w tab. 1), zdjęcie z WFPF roli syntetycznego planu zadaniowego należy uznać za uzasadnione.

Tabela 1

Zestawienie liczebności mierników w kolejnych WFPF

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013*	2014*
Liczba mierników, których planowane wartości nie zostały osiągnięte	26	27	30	-	-
Liczba mierników, których planowane wartości zostały osiągnięte	45	41	30	-	-
Całkowita liczba mierników	71	68	60	55	31

* Informacje nie uwzględniają wykonania.

Źródło: WFPF za kolejne lata i informacje z ich wykonania.

Należy 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”⁷, 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”⁸. 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 były prezentowane w układzie funkcji, podczas gdy budżet zadaniowy w ujęciu wieloletnim w układzie zadań. Po drugie, należy pamiętać, 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 prawnych.

⁷ Art. 142 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸ Ibid., art. 32.

Z jednej strony zmiany dokonane w regulacjach dotyczących WFPF należy ocenić pozytywnie. Rezygnacja z pojmowania WFPF jako projekcji budżetu wieloletniego z jednoczesną koncentracją na wieloletnim wpływie 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 bez wątpienia zwiększyło jego nieformalną rangę. Do tej pory bowiem opinia publiczna zdecydowanie mniejszą uwagę zwracała na publikację WFPF 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 WFPF 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, o tyle obowiązujący obecnie zapis wskazuje, że WFPF zawiera „(...) 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 WFPF nie musi mieć charakteru kompleksowego i odnosić się do wszystkich funkcji państwa, lecz tylko wybranych, które są uznane przez władzę wykonawczą za główne. Spowodowało to, że w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014-2017, który jako pierwszy został uchwalony na podstawie nowo obowiązujących przepisów, można zauważyć dwie istotne zmiany w stosunku do wcześniej uchwalanych planów wieloletnich:

- całkowicie zrezygnowano z wskazywania wydatków w ujęciu wieloletnim, przypisanych do poszczególnych funkcji układu zadaniowego,
- znacząco ograniczono liczbę mierników służących ocenie wykonania celów danej funkcji.

Rezygnację z przedstawiania struktury wydatków na kolejne lata planu w ujęciu funkcji uzasadniono przy tym faktem wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej, co wymusza zwiększenie roli podejścia top-down⁹. Oznacza to, że plan wieloletni staje się projekcją wysokości limitów ogólnego limitu wydatkowego na kolejne lata, a w rocznym procesie budżetowym uwaga ma zostać skoncentrowana na sposobie podziału tego limitu. Wprowadzenie reguły wydatkowej stało się też podstawą do usunięcia w regulacjach dotyczących WFPF rozwiązań zakładających niemożność zaplanowania w projekcie budżetu na da-

⁹ Wieloletni Plan Finansowy państwa na lata 2014-2017, Rada Ministrów, Warszawa 2014, s. 67.

ny 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 obecnie dostrzec (przynajmniej do momentu zastosowania wieloletnich limitów wydatkowych) istnienie bezpośredniego wpływu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na przygotowywanie projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

Znaczące ograniczenie liczby mierników w kolejnych latach do 31 w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014-2017 wskazuje, że nie można już WFPF traktować jako narzędzia pomiaru efektywności/skuteczności wydatków budżetowych, skoro, jak wskazano wcześniej, rola taka jest przypisana budżetowi w układzie zadaniowym. Gdyby jednak przyjrzeć się wartościom mierników zapisanym w WFPF, to należy zauważyć, że spośród 31 mierników, dla których określono wartości w WFPF na lata 2014-2017, jedynie w 11 wartości zakładana na 2017 r. jest lepsza od wartości początkowej z pierwszego Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2010-2013, a w przypadku 10 mierników można mówić o stagnacji. Dla 7 mierników nie ma punktu odniesienia z pierwszego WFPF, gdyż są to mierniki, które wówczas nie występowały. W przypadku 3 mierników można zauważyć regres. Są nimi mierniki dla funkcji 11 (bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic) – „średnioroczna liczba żołnierzy skierowanych do Polskiego Kontyngentu Wojskowego w stosunku do poziomu ambicji narodowych”, funkcji 15 (polityka zagraniczna) – „liczba osób zajmujących najwyższe stanowiska w UE, NATO, systemie NZ” oraz funkcji 18 (sprawiedliwość) – „odsetek spraw, w których uwzględniono skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”. Należy przy tym pamiętać, że rezygnacja z ponad połowy mierników w stosunku do pierwszej wersji planu na lata 2010-2013 sprzyjała pomijaniu w pierwszej kolejności tych mierników, których wartości odbiegały w kolejnych latach negatywnie w stosunku do wartości planowanych. Tak stało się przykładowo z miernikami dla funkcji 21 (rolnictwo), czy funkcji 8 (kultura fizyczna).

Rozwiązanie zakładające prezentację celów i mierników dla głównych funkcji państwa spowodowało także, że w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014-2017 nie wskazano żadnego specyficznego miernika dla funkcji 17 (kształtowanie rozwoju regionalnego kraju), zakładając, że do pomiaru re-

alizacji celów tej funkcji można użyć miernika stosowanego dla funkcji 6 (polityka gospodarcza kraju) – „wartość PKB per capita w relacji do średniej dla 28 krajów Unii Europejskiej”.

Podane przykłady stawiają w wątpliwość strukturę układu zadaniowego skupionego wokół 22 funkcji państwa, skoro w dotychczasowej praktyce planowania budżetowego (zarówno jednorocznego, jak i wieloletniego) ten poziom układu zadaniowego nie odgrywa żadnego istotnego znaczenia, zarówno w wymiarze finansowym, jak i organizacyjnym finansów publicznych.

Podsumowanie

Rola Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w obecnej postaci jest ograniczona, głównie w związku z faktem, że zasadnicze decyzje o alokacji środków publicznych zapadają w dalszym ciągu podczas prac nad budżetem rocznym. Zmiany jakie w zakresie tworzenia WFPF obowiązują od 2014 r. wskazują, że należy go traktować raczej jako narzędzie wzmacniające dyscyplinę budżetową opartą na wypełnieniu reguł procedury nadmiernego deficytu. Jego rola jako dokumentu przenoszącego zamierzenia strategiczne rządu na wymiar budżetowy została w zasadzie zmarginalizowana.

Literatura

- Schick A., *Getting Performance Budgeting to Perform*, World Bank, Washington D.C. 2008.
- Conference Proceedings: Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management and Fiscal Transparency, World Bank, Washington DC 2004.
- Franek S., *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013.
- Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
- Wieloletni Plan Finansowy państwa na lata 2014-2017, Rada Ministrów, Warszawa 2014.

MULTI-YEAR FINANCIAL PLAN OF THE STATE – AREAS OF ASSESSMENT**Summary**

The article presents the problem of the adoption of the multi-year budgeting. It indicates the purpose of implementation of this solution in the budgetary systems of different countries. The main attention was paid to the assessment of changes associated with the existence of the Multi-Year Financial Plan of the State in Poland.