

Joanna Marczakowska-Proczka

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Rola planowania budżetowego w utrzymywaniu stabilności w sektorze finansów publicznych¹

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wpływu sposobu planowania budżetowego na stabilność sektora finansów publicznych. W pierwszej części podjęto próbę zdefiniowania stabilności w sektorze finansów publicznych oraz jej wpływu na funkcjonowanie całego systemu finansowego. W drugiej części przedstawiono wykorzystywane metody oraz zmiany w podejściu do planowania wydatków w Polsce.

Słowa kluczowe: planowanie, deficyt, dług, stabilność, sektor finansów publicznych

Kod klasyfikacji JEL: H

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/H54/03610.

1. Wprowadzenie

Sektor finansów publicznych tworzą państwowe i samorządowe jednostki prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, finansowane głównie lub wyłącznie ze środków budżetu państwa lub budżetu JST. Zatem sektor ten jest w sposób nierozzerwalny związany z funkcjonowaniem państwa oraz z gospodarką rynkową. W wyniku ewolucyjnych zmian sektora publicznego kształtowały się jego nowe funkcje oraz zmieniał się jego zakres, a co za tym idzie miały miejsce zmiany w finansach publicznych. Zmiany te następowały nie tylko pod wpływem czynników ekonomicznych, lecz także politycznych. Warto zauważyć, że to siły polityczne, w przeszłości, uwolniły siły rynkowe od wielu ograniczeń i tego procesu nie da się zahamować. Jednak kryzys 2007–2009 pokazał, że mogą pojawić się rozwiązania polityczne nadające temu procesowi inną dynamikę, a być może nawet inny kształt. Uwarunkowania zmian w sektorze publicznym zależą przede wszystkim od wpływu realnych procesów gospodarczych, ale także, jak wspomniano powyżej, od opcji teoretycznych partii politycznych. Można zatem powiedzieć za J. Kleerem, że „sektor publiczny stanowi swoistą infrastrukturę państwa, zapewniającą na jego obszarze spójne i jednolite reguły gry”².

Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych polega na tym, że w jego wyniku następuje alokacja dóbr, czyli wykorzystanie części produktu krajowego brutto. Dochody i wydatki publiczne stanowią kluczowy element administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów w gospodarce. Wzmocnienie racjonalności oraz skuteczności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych ma na celu zwiększenie efektywności podczas realizacji funkcji i zadań sektora publicznego.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rolę i znaczenie planowania dla oceny efektywności i skuteczności realizacji polityki budżetowej, zapewniającej zdolność sektora publicznego do terminowego regulowania swoich zobowiązań wobec społeczeństwa i wierzycieli bez znaczących dostosowań po stronie dochodów i wydatków budżetowych.

² Przyszłość sektora publicznego, <http://www.pte.pl/pliki/2/1/Jerzy%20Kleer.pdf>, dostęp 10.04.2016.

2. Stabilność w sektorze finansów publicznych jako wzmocnienie efektywności i racjonalności realizacji zadań sektora publicznego

W literaturze dotyczącej rozwoju gospodarczego termin *sustainability* tłumaczony jest często jako zrównoważenie. Używanie takiego określenia w kontekście finansów publicznych wydaje się jednak kłopotliwe, ponieważ zrównoważone finanse publiczne rozumiane są najczęściej jako finanse, w których dochody zrównują się z wydatkami. Termin *sustainability* ma w odniesieniu do finansów publicznych zdecydowanie szersze znaczenie, częściowo powiązane ze zrównoważeniem, lecz dotyczące bardzo długiego okresu. W celu uniknięcia niejednoznaczności, zdecydowano się użyć w kontekście polityki fiskalnej innego, bliskoznacznego określenia: stabilność³.

Stabilność sektora finansów publicznych coraz częściej postrzegana jest jako jedna z najistotniejszych cech gospodarki. Zazwyczaj przyjmuje się, że stabilność sektora finansów publicznych to taka cecha polityki fiskalnej, która zapewnia, że dany kraj będzie w stanie terminowo regulować swoje zobowiązania wobec społeczeństwa i wierzycieli bez znaczących dostosowań po stronie dochodów i wydatków budżetowych⁴. Takie określenie wywodzi się z definicji stabilności fiskalnej, która opiera się na wypłacalności, czyli możliwości regulowania przez rząd obecnych i przyszłych zobowiązań. Formalny warunek na wypłacalności wyprowadzany jest z międzyokresowego ograniczenia budżetowego rządu, zgodnie z którym dług w początkowym okresie równy jest zdyskontowanemu długowi w okresie końcowym i sumie zdyskontowanych różnic między prognozowanymi przyszłymi dochodami publicznymi a prognozowanymi wydatkami. W teoriach ekonomicznych rozważania dotyczące długu koncentrowały się na dwóch aspektach: jak zaciągany dług wpływa na gospodarkę oraz na zidentyfikowaniu pokolenia, które poniesie ciężar zaciągniętych zobowiązań.

Klasyczna teoria ekonomii, jej główni przedstawiciele to A. Smith, J.S. Mill, D. Ricardo, J.B. Say, opierała się na koncepcji wolności gospodarczej oraz racjonalnego *homooeconomicus*, a dominującą ideą tego okresu był liberalizm. Smith użył

³ M. Mackiewicz, *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 41(2), s. 87–88.

⁴ Por. B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 73.

sformułowania „niewidzialna ręka rynku”, aby opisać mechanizm działania wolnego rynku. Zakładał, że producenci i konsumenci, działając we własnym interesie, działają na korzyści gospodarki jako całości⁵. Klasycy stali na stanowisku, że państwo nie powinno interweniować w gospodarkę, a system podatkowy nie powinien prowadzić do zaburzeń w gospodarce. Jednym z nurtów ekonomii klasycznej jest teoria finansów publicznych, której podwaliny stworzył Say. Zakładała ona bezwzględne i stałe zrównoważenie budżetu państwa oraz jego minimalizację. Sformułował prawo rynków, zgodnie z którym w gospodarce kapitalistycznej podaż wytwarza popyt, czyli nie jest możliwe zjawisko nadprodukcji, a zatem interwencja jest nieuzasadniona. W tym okresie myśl ekonomiczna opierała się m.in. na modelu równowagi ogólnej L. Walrasa, zgodnie z którym gospodarka w długim okresie samoczynnie wróci do stanu równowagi, po zaprzestaniu oddziaływania negatywnych bodźców. Według tej koncepcji nieracjonalna była jakakolwiek ingerencja w gospodarkę. Zatem rozmiar sektora publicznego powinien być jak najmniejszy.

Początki interwencjonizmu związane są z prawem A. Wagnera, zgodnie z którym popyt na usługi publiczne, których nie jest w stanie zapewnić mechanizm rynkowy, rośnie wraz z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

W następstwie Wielkiego Kryzysu w latach 1929–1933 i przedłużającej się recesji teoria finansów publicznych postulowana przez klasyków została odrzucona. Potwierdziły się teorie o cykliczności procesów gospodarczych. Zdaniem J.M. Keynesa, stan równowagi w gospodarce nie jest stabilny, a gospodarki funkcjonują w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji. Wobec tego, poprzez działania państwa możliwe jest pobudzenie efektywnego popytu, który spowoduje ożywienie gospodarki, wzrost inwestycji, produkcji i spadek bezrobocia.

M. Kalecki także widział szanse w specyficznych czynnikach rozwoju. Do tych czynników zaliczał wydatki państwa, w tym wydatki zbrojeniowe, przełomowe innowacje, ekspansję usług finansowych. Specyficzne czynniki rozwoju były narzędziami służącymi podźwignięciu gospodarki, gdy wewnętrzna logika akumulacji zawodziła⁶.

Głównym narzędziem interwencji rządu w gospodarkę jest polityka fiskalna opierająca się na działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury i działaniach dyskrecjonalnych. Zatem poprzez wydatki rządowe, finansowane również długiem, możliwe jest pobudzenie gospodarki. Oczywiście może to czasowo doprowadzić do

⁵ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 14.

⁶ M. Kalecki, *Dzieła*, t. 2, *Kapitalizm. Dynamika Gospodarcza*, PWN, Warszawa 1980, s. 355.

niezrównoważenia budżetu, jednak wydaje się, że zrównoważony budżet nie powinien być nadrzędnym celem wobec tempa wzrostu gospodarczego.

Już w latach 50. XX w. zaczęły pojawiać się krytyczne głosy wobec teorii Keynesa, a na przełomie lat 70. i 80. wg koncepcji modelu międzypokoleniowego Ricardo-Barro: nie ma znaczenia, czy wydatki państwa finansowane są podatkami czy dłu- giem, ponieważ suma zagregowanego popytu w gospodarce pozostanie bez zmian. Model ten został jednak odrzucony ze względu na międzypokoleniowy altruizm oraz założenie, że dług zostanie w całości splącony.

Przytoczone powyżej teorie odnoszą się do pojęcia stabilności fiskalnej, zatem warto się zastanowić, czy stabilność sektora finansów publicznych nie jest jednak pojęciem nieco szerszym. Oczywiście zrównoważony sektor finansów publicznych pozostaje w ścisłej zależności ze stabilnością w rynkowym sektorze finansowym, a stabilność w obydwu sektorach wpływa na stabilność całego systemu finansowego. O ile stabilność fiskalną mierzymy za pomocą deficytu i długu oraz zdolnością do jego obsługi, to w przypadku oceny stabilności systemu finansów publicznych dochodzą jeszcze mierniki jakościowe. Do mierników jakościowych można zaliczyć np. sposób gromadzenia dochodów publicznych, rozkład obciążeń podatkowych, konstrukcję systemu podatkowego. Mogą one wprawdzie, w okresie słabej koniunktury, zmniejszyć wpływy do budżetu, ale w okresie ożywienia mogą wpłynąć pozytywnie na wzrost gospodarczy, a także spowodować wzrost dochodów budżetowych i wzrost poziomu wydatków publicznych, które to odzwierciedlają metody alokacji zasobów w sektorach społecznym i gospodarczym.

Zatem jeżeli stabilność w sektorze finansów publicznych rozumiemy jako zdolność do realizacji przez rząd funkcji i zadań państwa oraz możliwość regulowania zobowiązań w długim okresie, to jest ona równie ważna jak stabilność rynkowego systemu finansowego.

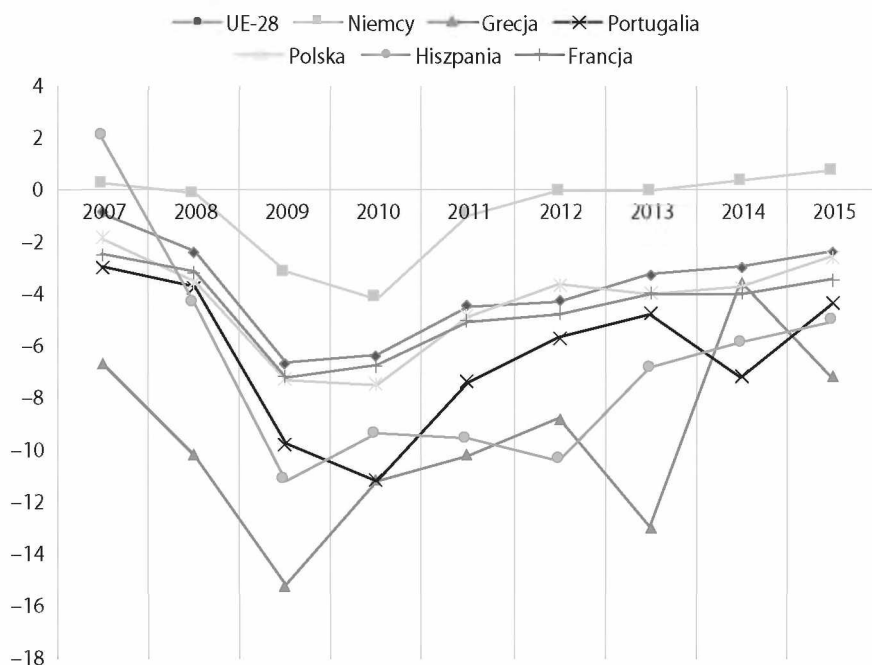
Gromadzenie dochodów i realizacja wydatków publicznych, jak powiedziano powyżej, mają kluczowe znaczenie w utrzymywaniu stabilności w sektorze finansów publicznych.

Z uwagi na trwający od dłuższego czasu kryzys finansów publicznych, na szczeblu wspólnotowym oraz w państwach UE w ostatnich latach wprowadzono wiele rozwiązań instytucjonalnych, których celem miało być zapewnienie stabilności finansów publicznych. Z kryzysem sektora finansów publicznych mamy do czynienia także w Polsce, przy czym wydaje się on wynikać nie tylko z niedostatecznej dyscypliny fiskalnej, ale także zawodności w zakresie funkcjonujących instrumentów

stabilizujących finanse publiczne, do których autorka zalicza także metody planowania wydatków budżetowych.

Ostatni kryzys finansowy poważnie odbił się na budżetach większości krajów. Wbudowane w budżety automatyczne stabilizatory koniunktury sprawiają, że przebieg wzrostu gospodarczego unika gwałtownych wahań kosztem budżetów państwowych (niższe podatki, zasiłki itp.). Wahania po stronie dochodów budżetowych spowodowane głównie spadkiem PKB oraz wzrost wydatków publicznych wpłynęły na poziom deficytów w wielu krajach UE (rysunek 1).

Rysunek 1. Deficyt sektora rządowego w relacji do PKB w wybranych krajach UE

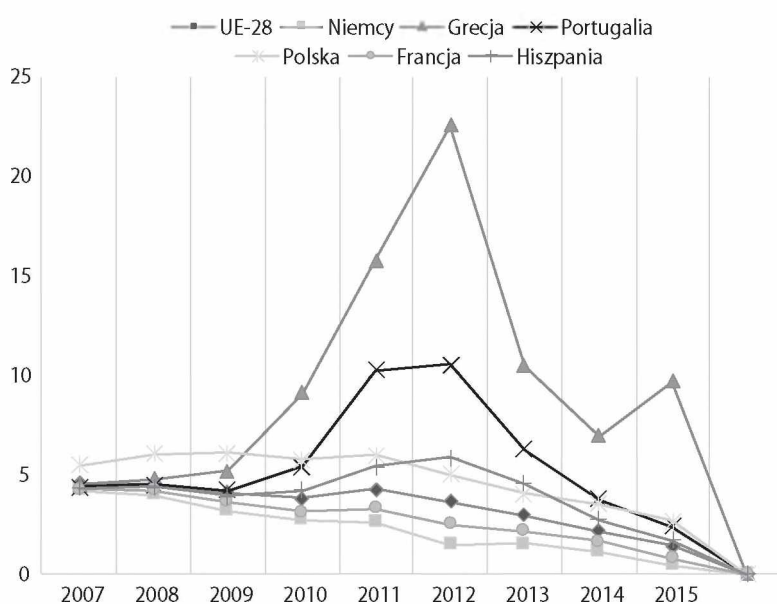


Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>, dostęp 5.05.2016.

Na przykładzie danych wybranych krajów UE dotyczących deficytu budżetowego wyraźnie widać, że w 2009 r. wystąpiły najwyższe deficyty w relacji do PKB; np. w Grecji deficyt wyniósł $-15,2\%$, w Hiszpanii $-11,2\%$. Ponowna fala wzrostu deficytów nastąpiła w 2013 r. odpowiednio -13 i $-6,9\%$. W przypadku Hiszpanii jeszcze w 2007 r. budżet zamknął się nadwyżką 2% , co jednak nie uchroniło tego kraju w latach następnych przed gwałtownym wzrostem deficytu.

Z powodu spowolnienia wzrostu w wielu krajach UE gwałtownie rosło zadłużenie. Rentowność obligacji skarbowych w wielu krajach, czyli w dużym uproszczeniu koszty długu, spowodowały utratę zdolności do spłaty swoich zobowiązań. W tym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, że tak naprawdę problemy ze spłatą zadłużenia przyczyniły się do wzrostu rentowności, a zatem nie sama rentowność, ale jej wzrost jest przyczyną problemów.

Rysunek 2. Rentowność 10-letnich obligacji skarbowych w wybranych krajach UE w latach 2007–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00097&plugin1>, dostęp 5.05.2016.

Z danych na rysunku 2 wyraźnie widać, że druga faza kryzysu najbardziej dotknęła Grecję i Portugalię, nie tylko ze względu na rentowność obligacji, czyli koszt nowego i rolowanego zadłużenia, ale także ze względu na wysokość zadłużenia, które trzeba obsługiwać. Inwestorzy oczekiwali dużej premii za ryzyko finansowe w Grecji w 2012 r. – 22,5%, w Portugalii analogicznie – 10,55%. Warto zwrócić uwagę, że podobny poziom zadłużenia nie determinuje podobnych kosztów obsługi. Można tu podać przykład Irlandii i Portugalii w 2010 r., kiedy to nastąpiła kumulacja wykupu banków z ograniczoną podażą kapitału na wewnętrzne finansowanie. Ceny obligacji Irlandii wzrosły z poziomu 5,74% w 2010 r. do 9,6% w roku 2011.

Natomiast Grecja czy Portugalia bez interwencji UE i EBC najprawdopodobniej by „zbankrutowały”.

Nasuwa się jeszcze jedna uwaga: wraz z pogorszeniem się warunków wymienionych powyżej krajów poprawiła się sytuacja tzw. krajów bogatszych, np. Francji i Niemiec. Wzrost cen obligacji w latach 2012 i 2014 wiązał się ratowaniem Grecji i luzowaniem ilościowym. Powstaje zatem pytanie, czy restrykcyjne procedury w zakresie poziomu deficytu i długu publicznego nie są przyczyną zbyt powolnego wychodzenia niektórych krajów UE z recesji.

3. Czy planowanie budżetowe może wpływać na stabilność w sektorze finansów publicznych?

Jednym z kryteriów oceny stabilności systemu finansów publicznych, rozumianej jako zdolność do realizacji celów oraz zadań polityki gospodarczej i społecznej państwa, jest niewątpliwie polityka budżetowa. W niniejszym punkcie artykułu autorka próbuje zastanowić się nad rolą planowania budżetowego w utrzymywaniu stabilności w sektorze finansów publicznych. Historyczny przegląd w zakresie postrzegania stabilności, w poprzednim punkcie, miał wskazać, jak realizowanie nadmiernych wydatków w stosunku do dochodów może powodować deficyt, a w konsekwencji jego występowania dług oraz możliwość regulowania przez rządy obecnych i przyszłych zobowiązań.

Odpowiedzialność za wykorzystywanie środków publicznych i specyfika ich pozyskiwania, głównie w systemie podatkowym, powodują, że poszukuje się metod, które zapewniają racjonalne, z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, środki. Zasadnicza rola budżetu w systemie finansów publicznych sprawia, że uwagę koncentruje się na poszukiwaniu sposobu gospodarowania środkami budżetowymi dla racjonalnego wykorzystywania środków publicznych. Ważne jest bowiem nie tylko, ile środków publicznych jest wydatkowanych oraz na co, lecz także jak środki te są wydatkowane. Dotyczy to głównie planowania zapotrzebowania na środki finansowe i tu zasadniczą rolę odgrywa programowanie budżetowe. W dalszej części opracowania metody budżetowania zostaną opisane.

Weryfikacja sposobu wykorzystywania środków publicznych dokonywać się może jedynie przez administracyjne procedury. Ich ścisłe przestrzeganie może zresztą, paradoksalnie, prowadzić do marnotrawienia środków publicznych. Przykładem na to, jak się wydaje, jest wadliwy system planowania wydatków publicznych

i bezkrytyczne wykonywanie tych planów nawet wtedy, gdy rzeczywiste potrzeby publiczne różnią się od przyjętych w planach.

J. Kaleta zauważył, że planowanie budżetowe „polega na przygotowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących gromadzenia i podziału (...) funduszu pieniężnego państwa na dany okres”⁷. Kształtowanie wydatków publicznych dokonuje się, oczywiście, przez planowanie, ale jest ono tylko zewnętrzną formą tego procesu. Prawidłowe oszacowanie dochodów i zaplanowanie przyszłych wydatków mają istotne znaczenie w zakresie uwzględnienia przyszłych procesów gospodarczych (prognoza zjawisk społeczno-gospodarczych) i procesów budżetowych (wielkość środków niezbędnych do wykonania założonych zadań). Do prognozowania dochodów i planowania wydatków wykorzystuje się różne metody. W zakresie prognozowania dochodów i planowania wydatków budżetowych najczęściej wykorzystuje się, także w Polsce, metodę ekstrapolacji, nazywaną też metodą historyczną. Polega ona na prognozowaniu dochodów na podstawie osiągniętych dochodów w okresach poprzednich. Jeśli uwzględni się podstawowe wielkości makroekonomiczne, rezultat takiej prognozy może odpowiadać faktycznym dochodom. W krajach wysoko rozwiniętych, począwszy od lat 60. ubiegłego wieku, a w Polsce od połowy lat 90., wykorzystuje się metody prognozowania dochodów i planowania, łączące ekstrapolację z raportami ekonomiczno-finansowymi, czyli łączą one planowanie, prognozowanie oraz budżetowanie. Racjonalizacja wydatków publicznych jest tym trudniejsza, im większy jest stopień ich agregacji. Najwięcej trudności występuje więc przy racjonalnym kształtowaniu wydatków budżetu państwa na szczeblu centralnym. Jest to zrozumiałe, gdyż rozpoznanie rzeczywistych potrzeb obywateli i gospodarki jest wielce skomplikowane. Inaczej sprawa wygląda w przypadku budżetów budowanych dla poszczególnych jednostek sektora publicznego oraz w przypadku budżetów szczebla podstawowego. W tym ostatnim przypadku jednak istotny jest zakres wydatków publicznych.

Sporządzanie budżetu dla kilkutysięcznej wspólnoty lokalnej to co innego niż sporządzanie budżetu dla wielomilionowego miasta, chociaż z formalnego punktu widzenia oba przypadki dotyczą budżetu lokalnego, budżetu szczebla podstawowego. Niebezpieczeństwa związane z administracyjnym mechanizmem alokacji środków publicznych stały się podstawą poszukiwań teoretycznych oraz praktycznych eksperymentów, mających na celu racjonalizację wydatków publicznych. Główny kierunek poszukiwań zmierzał do ograniczania arbitralności i woluntaryzmu decyzyjnego

⁷ J. Kaleta, *Informator budżetowy*, PWE, Warszawa 1989, s. 165.

oraz eliminowania marnotrawstwa. Przyjęto założenie, że wydatkowanie publiczne musi być poddane nowoczesnym procedurom wynikającym z teorii i praktyki zarządzania. Takie podejście do wydatków publicznych nazwano programowaniem budżetowym, aby odróżnić je od stosowanego powszechnie terminu planowanie budżetowe. Chodziło raczej o efekt psychologiczny, ważny dla realizatorów wydatków budżetowych, w istocie zaś o nadanie nowej treści planowaniu budżetowemu. Jak już wspomniano, badania nad programowaniem budżetowym rozpoczęły się po drugiej wojnie światowej w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych.

Do najbardziej rozwiniętych metod można zaliczyć: Planning-Programming-Budgeting System, Rationalisations des Choix Budgetaires, Cost-Benefit Analysis, Zero-Base Budgeting. Punktem wyjścia wszystkich tych metod jest zakwestionowanie stosowanego wcześniej powszechnie planowania wydatków budżetowych przy wykorzystaniu metody historycznej oraz nadużywaniu metody ekstrapolacji. Cechą wspólną wykorzystywanych metod planowania budżetowego jest formułowanie celów długookresowych oraz konieczność wyboru optymalnego programu ich realizacji⁸.

W zakresie metod planowania budżetowego istnieje konieczność przestrzegania zarówno prawa polskiego, jak i unijnego, co czyni planowanie procesem nie tylko wieloetapowym, lecz także skomplikowanym i pracochłonnym.

W związku z wieloma wątpliwościami w kwestii racjonalnego wykorzystywania środków budżetowych w Polsce, na przełomie lat 2005/2006 podjęto prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego. Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi przez cele. Cele te są skonkretyzowane oraz ich realizacja następuje wg określonej hierarchii. Na każdym etapie realizacji zadań w ramach określonego celu mierzy się ich efektywność za pomocą odpowiednich mierników. Zatem budżet zadaniowy pozwala ustalić, które zadania są dla danego celu najważniejsze i zmierzyć, jak zostały wykonane.

W budżecie tradycyjnym dominuje podejście kosztowe, odnoszące się do wydatków, jakie poniesiono w przeszłości i na tej podstawie planuje się przyszłe wydatki. W takim podejściu pomija się ocenę celowości, a co za tym idzie efektywności wydatków ponoszonych w kolejnych okresach. Budżet zadaniowy ma poprawić skuteczność administracji publicznej. Zadania wykonywane przez administrację publiczną mają w konsekwencji przyczynić się do realizacji celu strategicznego rządu. Można

⁸ Szczegółową charakterystykę metod planowania budżetowego: Performance Budgeting (PB), Planing-Programming-Budgeting-System (PPBS), Zero-Base-Budgeting (ZBB), Cost-Benefit Analysis można znaleźć w: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 263–267.

powiedzieć, że budżet zadaniowy to podejście średniookresowe, budżety roczne będą elementem wieloletniego programowania budżetowego. Sprzyja on także sprecyzowaniu celów działania rządu oraz monitorowaniu efektów ich realizacji. Umożliwia zastosowanie mierników stanowiących uzasadnienie dla wydatków na etapie planowania i pomiar efektywności ich realizacji. Dysponent, który zarządza środkami publicznymi, odpowiada za realizację całego programu.

Planowanie roczne budżetu wymaga zwrócenia uwagi na konsekwencje w przyszłości podejmowanych dziś decyzji, które muszą uwzględniać przyszłe koszty podejmowanych i realizowanych programów i inwestycji, np. przyszłe koszty obsługi długu publicznego i ewentualne skutki decyzji politycznych, które w przyszłości będą decydowały o poziomie wydatków. Od przełomu lat 70. i 80. XX w. można zauważyć tendencje do wydłużania horyzontu planowania wydatków budżetowych na okres dłuższy niż jeden rok. Wynika to z koncepcji wprowadzania wieloletniego zarządzania finansami publicznymi, polegającego na tworzeniu średniookresowych ram budżetowych. Celem wdrażania wieloletniego planowania budżetowego jest racjonalizacja wykorzystania środków publicznych, z uwzględnieniem ram strategicznych oraz wzmocnienie odpowiedzialności i przejrzystości budżetu. Ponadto planowanie wieloletnie wymusza konieczność współpracy różnych instytucji państwowych z punktu widzenia koordynacji działań budżetowych zmierzających do realizacji założonych celów długookresowych. W planowaniu wieloletnim ważne jest określenie czasu, na jaki będzie tworzony taki plan. Wydaje się, że uwzględnienie perspektywy średniookresowej daje możliwość dostosowania wydatków do założonych priorytetów. Plany wieloletnie są co roku koordynowane pod kątem bieżących analiz ekonomiczno-społecznych. Wieloletnie planowanie budżetowe może wobec tego stanowić wsparcie dla konsolidacji fiskalnej, dla zapewnienia racjonalności wydatków publicznych oraz stworzenia mechanizmu automatycznego stabilizowania gospodarki. Co prawda planowanie wieloletnie jest obarczone większym stopniem niepewności niż tworzenie rocznych planów finansowych, jednak pozwala ono na zachowanie ciągłości prowadzonej polityki budżetowej.

W Polsce przejawem tych tendencji jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP). Traktuje się go jako główny instrument kontroli wydatków publicznych. Wieloletni Plan Finansowy Państwa został wprowadzony przez ustawę o finansach publicznych z roku 2009⁹. W świetle zapisów ustawy o finansach publicznych

⁹ Wieloletni Plan Finansowy Państwa został wprowadzony przez ustawę o finansach publicznych z 2009 roku. W art. 103 zdefiniowano WPFPP, a art. 105 określa powiązania budżetu państwa z WPFPP.

WFPF stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Ważną pozycją w WFPF jest planowana wstępna kwota wydatków obliczana na podstawie wzoru w art. 112.aa, ust. 1 i poziom deficytu na poszczególne lata budżetowe. Chodzi o to, aby poziom deficytu w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy nie był większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa¹⁰.

Należy podkreślić, że od 2014 r. głównym elementem WFPF jest Program Konwergencji¹¹. Jest 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. Szczegółowa ocena WFPF znajduje się w książce S. Franka¹².

W Polsce opracowywanie budżetu w układzie zadaniowym obejmuje Wieloletni Plan Finansowy Państwa o 4-letnim horyzoncie czasowym i 3-letnim skonsolidowanym planie wydatków, zadaniowe plany finansowe państwowych jednostek budżetowych, zadaniowy plan finansowy agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych wymienionych w art. 9 pkt. 14 ufp.¹³ W świetle obecnie obowiązujących przepisów WFPF nie podlega aktualizacji; jest uchwalany do 30 kwietnia.

Wieloletnie programy realizowane są w ramach funkcji określonych w budżecie zadaniowym. Programy wieloletnie wykonywane są na poziomie działań wyodrębnianych w ramach klasyfikacji zadaniowej. Każdy program ma określony cel, który

Jest uchwalany przez Radę Ministrów do 30 kwietnia – art.106 ufp – i stanowi on zgodnie z art. 105 ufp podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy.

¹⁰ Ustawa o finansach publicznych zakłada, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest możliwość uwzględnienia wyższego poziomu deficytu, o ile Rada Ministrów przedstawi Sejmowi szczegółowe uzasadnienie dla takiej sytuacji.

¹¹ *Program konwergencji* zawiera prognozę kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych na kolejne 3 lata, prezentuje główne cele polityki gospodarczej rządu i działania służące ich realizacji. *Program konwergencji* i jego coroczna aktualizacja są elementem procesu nadzoru budżetowego w UE i obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej spoza strefy euro. *Program konwergencji. Aktualizacja 2015* został przygotowany zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE.

¹² S. Franek, *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013, s. 252–266.

¹³ Horyzont czasowy WFPF i skonsolidowanego planu wydatków są jednakowe (przy założeniu, że WFPF jest podstawą do przygotowania budżetu na kolejny rok), tzn. uchwalony w kwietniu 2016 r. WFPF ma horyzont czasowy do 2019 r. i taki sam horyzont czasowy będzie miał skonsolidowany plan wydatków w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2017.

najczęściej sformułowany jest w nazwie danego programu. Musi być wskazany podmiot realizujący program, a w przypadku kilku wykonawców – jednostka odpowiedzialna za koordynację programu. Wskazany jest okres realizacji całego programu, wielkość nakładów na cały program. Dla każdego programu wskazuje się wielkość nakładów, które były poniesione przed rokiem budżetowym, plan nakładów dla programu w projekcie ustawy budżetowej oraz wielkość nakładów w bieżącym roku budżetowym. Ponadto należy wskazać nakłady do poniesienia przez budżet państwa w kolejnych latach realizacji danego programu.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017, był pierwszym, który został uchwalony na podstawie nowo obowiązujących przepisów. Zrezygnowano z wskazywania wydatków w ujęciu wieloletnim, przypisanych do poszczególnych funkcji układu zadaniowego, ponadto ograniczono liczbę mierników służących mierzeniu efektów wykonania celów – wydatków danej funkcji. Oznacza to, że WFPF staje się projekcją wysokości limitów ogólnego limitu wydatków na kolejne lata, a w rocznym procesie budżetowym uwaga będzie się skupiała 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 dany rok deficytu wyższego niż zapisany na ten rok deficyt w WFPF¹⁴.

Zmiany, jakie w zakresie tworzenia WFPF obowiązują od 2014 r., wskazują, że należy go traktować raczej jako narzędzie wzmacniające dyscyplinę budżetową opartą na stabilizowaniu deficytu. Jego rola jako dokumentu przenoszącego zamierzenia strategiczne rządu na wymiar budżetowy została w zasadzie zmarginalizowana. Jak się wydaje, nadal zasadnicze decyzje o alokacji środków publicznych zapadają podczas prac nad budżetem rocznym.

Doświadczenia krajów zachodnich wskazują, że nie ma w praktyce uniwersalnej metody planowania wydatków. Co więcej, chyba nawet nie da się opracować w pełni zobjektywizowanej metody dokonywania podziału – zawsze w jakimś stopniu ograniczonych – środków publicznych na konkurujące ze sobą zadania. Problemu wysokości i struktury wydatków nie można bowiem sprowadzić tylko do formalnie ujmowanej optymalizacji. Jest on kwestią kompromisu między różnymi opcjami i racjami, często dalece ze sobą sprzecznymi, w konkretnych warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych. Trudności te nie oznaczają jednak, że wydatki określane są intuicyjnie i że ich planowania nie można zrjonalizować.

¹⁴ S. Franek, *Wieloletnie...*, op.cit.

Podsumowanie

Kształtowanie wydatków publicznych jest procesem trudnym merytorycznie i uwarunkowanym politycznie. Ich wysokość i struktura odzwierciedlają realizowaną przez rząd politykę społeczno-gospodarczą. W procesie planowania wydatków ścierają się dwa podejścia. Z jednej strony, próba oceny realnych, z punktu widzenia stanu gospodarki i realizowanej doktryny, jej możliwości wydatkowych, czyli określenie tzw. pułapu wydatków, który wyznacza się najczęściej poprzez sumę dochodów budżetu państwa lub innych jednostek sektora finansów publicznych prognozowaną na dany rok oraz możliwego do sfinansowania deficytu. Z drugiej zaś strony, występuje dążenie różnych grup nacisku do zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie proponowanych zadań. Jak widać, istnieje duże zagrożenie, że może to mieć wpływ na zdolność sektora publicznego do terminowego regulowania swoich zobowiązań wobec społeczeństwa i wierzycieli. Naruszenie stabilności w sektorze finansów publicznych może wymagać znaczących dostosowań po stronie dochodów (np. wzrost zobowiązań podatkowych) i wydatków budżetowych (np. ograniczenie poręczeń i gwarancji). Brak stabilności w sektorze finansów publicznych wpływa na naruszenie stabilności w sektorze finansów rynkowych.

W praktyce gospodarczej wydatki dla danego okresu planuje się na podstawie ich wykonania w okresie go poprzedzającym. Zaletą takiego podejścia jest prostota i możliwość ograniczenia sytuacji konfliktowych. Wadą natomiast to, że petryfikuje ona istniejącą strukturę wydatków. Ze szczególną siłą wada ta może się ujawnić w warunkach gospodarki transformowanej, a więc w warunkach zmian struktury administracyjnej, reformy usług społecznych czy też częstych zmian priorytetów ekip rządzących. Metodą nieobciążoną przeszłością, lecz trudniejszą i nie zawsze możliwą do zastosowania, jest podejście zadaniowe. Polega ona na wyznaczeniu zadań i kalkulowaniu kosztów ich wykonania. O ile na szczeblu samorządowym tak kształtowane mogą być na przykład wydatki związane z finansowaniem szkół czy utrzymaniem domów pomocy społecznej, o tyle zastosowanie jej na szczeblu centralnym jest już bardziej skomplikowane.

Na podstawie przeprowadzonej analizy, można zauważyć, że planowanie budżetowe, przeprowadzane na podstawie zróżnicowanych, rozbudowanych metod i przy wykorzystywaniu różnych narzędzi, w dużym stopniu uzależnione jest od czynnika politycznego, który określa strategię finansową kraju. Można zauważyć, że planowanie budżetowe, wykorzystujące różne metody, ma pośredni wpływ na stabilność

sektora finansów publicznych. Największy wpływ ma kształt polityki społeczno-gospodarczej, czyli czynnik polityczny.

Bibliografia

1. Franek S., *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa 2013.
2. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00097&plugin1>
3. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>
4. <http://www.pte.pl/pliki/2/1/Jerzy%20Kleer.pdf>
5. Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
6. Kalecki M., *Dzieła*, t. 2, *Kapitalizm. Dynamika Gospodarcza*, PWN, Warszawa 1980.
7. Kaleta J., *Informator budżetowy*, PWE, Warszawa 1989.
8. Mackiewicz M., *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 41(2), Warszawa 2010.
9. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
10. Program konwergencji Rzeczpospolita Polska, aktualizacja 2016, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2016
11. Ratajczak M., *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
12. Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
13. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240.
14. Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018, Rada Ministrów, Warszawa kwiecień 2015.

Role of budget planning in maintaining stability in public finance sector

Summary

The paper explores the impact of budget planning upon the stability of public finance sector. In its first part attempt is made to define stability in public finance sector and its impact on the performance of the financial system. The second part presents methods and changes in the approach to expenditure planning in Poland.

Keywords: planning, deficit, debt, public finance sector
