

Stanisław Owsiak\*

## Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego

**Multiannual financial planning and performance-based budget:** This paper discusses the links between long-term financial planning and performance-based budgeting and assesses the beneficial effect that extension of financial period can produce. The article begins with presenting the rationale and advantages behind introduction of multiannual budget planning. In the second part the author looks at the legal framework for multiannual financial planning in Poland. Next, the connection between performance-based budgeting and multiannual financial plans and the strengths of the latter are covered.

**Słowa kluczowe:** *wieloletnie planowanie finansowe, budżet państwa, budżet zadaniowy, prognozy budżetowe, Polska*

**Keywords:** *multiannual financial planning, state budget, performance-based budget, budget forecasting, Poland*

---

\* Profesor dr hab. nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Finansów i Zakładu Polityki Finansowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; e-mail: owsiaks@uek.krakow.pl.

### Wstęp

Wdrażany od kilku lat w Polsce budżet zadaniowy ma charakter operacyjny, dotyczy rocznego horyzontu czasowego, a same zapisy w układzie zadaniowym są konkretne i o dużym stopniu szczegółowości. Jednak w ostatnich latach ujęcie zadaniowe projektowanej działalności państwa pojawia się także w dokumentach o charakterze średniookresowym i strategicznym. Powoduje to, że zadaniowy układ budżetu rocznego może być odnoszony do zadaniowego ujęcia celów państwa (społeczeństwa) w dłuższej perspektywie czasowej, co ma ułatwić podejmowanie decyzji przez parlament. Ten kierunek zmian w budżetowaniu celów i zadań państwa stanowi znaczne poszerzenie wiedzy na temat gospodarowania finansowymi środkami pub-

licznymi w porównaniu z tradycyjnym układem ustawy budżetowej wraz załącznikami. Roczny horyzont planowania budżetowego wynika z zapisów konstytucyjnych oraz ustrojowych funkcji budżetu państwa. Tej fundamentalnej cechy budżetu nie podważa fakt, że niektóre zadania (wydatki) zapisane w ustawie budżetowej wykraczają poza jeden rok, przyjmując np. formę wieloletnich programów.

Cechą racjonalnego działania i decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze jest wydłużenie horyzontu planistycznego. Przewidywanie procesów gospodarczych, finansowych, społecznych itd. jest jednak obarczone niepewnością. Zasadnicze pytanie, jakie należy postawić, brzmi następująco: w jakim stopniu możliwe jest pogodzenie wymogów stawianych przez operatywne, szczegółowe podejście charakterystyczne dla budżetu zadaniowego z wieloletnim planowaniem budżetowym, aby w możliwie największym stopniu wykorzystać potencjał tkwiący w nowatorskich metodach zarządzania podmiotami działającymi w sferze publicznej.

Celem artykułu jest próba oceny możliwości tkwiących w wieloletnim planowaniu finansowym z punktu widzenia rocznego planowania budżetu państwa w układzie zadaniowym. Zbadana zostanie trafność prognoz budżetowych w Polsce w zakresie dochodów ogółem, dochodów podatkowych, jak też trafność podstawowych założeń makroekonomicznych przyjmowanych przy budowie budżetu państwa. Kwestia oszacowania przyszłych dochodów budżetu państwa jest na tyle ważna, że możliwości skutecznego wykorzystania metody budżetu zadaniowego są w znacznym stopniu uzależnione od stabilności zasilania w środki budżetowe podmiotów realizujących zadania publiczne.

## **Przesłanki wieloletniego planowania budżetowego**

Wykształcona przez stulecia zasada „roczności” budżetowania wynika przede wszystkim z konieczności zachowania kontroli parlamentu nad władzami wykonawczymi odnośnie do realizowanych funkcji, programów, zadań itd. zapisanych w budżecie państwa (gminy, powiatu, województwa). Przyjęta zasada budżetu państwa pozwala też, przynajmniej w ujęciu abstrakcyjnym, dostosowywać budżet państwa, zwłaszcza jego stronę wydatkową, do zmieniających się potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Jednak zasada „roczności” ma też słabe strony, co związane jest ze zbyt krótkim horyzontem czasowym, na który uchwalane są dochody i wydatki budżetowe. Wraz z rozwojem stosunków budżetowych, rosnącą rolą budżetu państwa (finansów publicznych) w życiu społeczno-gospodarczym powstała konieczność wydłużenia prognoz i planowania finansowego (budżetowego). Związane to jest m.in. z budową

przez władze krajowe i władze ponadnarodowe (np. Komisja Europejska) różnych programów implikujących finansowe środki publiczne. Wymienić tutaj można przykładowo programy krajowe takie jak: „Strategia rozwoju kraju 2007–2015”<sup>1</sup>; „Strategia rozwoju kraju 2020”<sup>2</sup>; „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju (projekt)”<sup>3</sup>, a z ponadnarodowych programów: strategia lizbońska<sup>4</sup>, której twórczą kontynuację stanowi strategia „Europa 2020”<sup>5</sup>, liczne ponadnarodowe programy sektorowe, operacyjne itd. Pozytywnym przykładem wieloletniego perspektywicznego podejścia do finansów publicznych jest „Perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013”<sup>6</sup> czy będąca aktualnie przedmiotem prac i uzgodnień między krajami członkowskimi Unii Europejskiej „Nowa perspektywa finansowa 2014–2020”. Doświadczenia z „Perspektywą finansową 2007–2013”, podobnie jak i wcześniejszymi różnymi programami unijnymi dla członków tej organizacji czy krajów kandydujących (stowarzyszonych), prowadzą do konkluzji, że taki horyzont planowania budżetowego i dyrektywność zapisów szczegółowych w budżecie Unii Europejskiej stanowi ważny czynnik stabilizujący proces wieloletniego planowania budżetowego, zwłaszcza w krajach, dla których dochody netto pochodzące z budżetu (funduszy) UE są znaczące, tak jak to ma miejsce w przypadku Polski.

W krajach należących do ugrupowań gospodarczych wydłużenie horyzontu planowania finansowego wynika też z koniecznych do spełnienia warunków konwergencji. Przykładem tego są programy konwergencji związane z ubieganiem się o członkostwo w strefie euro, programy naprawcze w przypadku krajów należących do Unii Europejskiej a naruszających fiskalne kryteria konwergencji. Programy takie wykraczają poza okres jednego roku, a tzw. konsolidacja fiskalna (finansów publicznych) zawiera informacje na temat pożądaných trendów w sferze dochodów publicznych, wydatków publicznych, salda bilansu instytucji rządowych i samo-

<sup>1</sup> „Strategia rozwoju kraju 2007–2015”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.

<sup>2</sup> „Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo” została przyjęta 25 września 2012 r. przez Radę Ministrów.

<sup>3</sup> „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju (projekt)”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 17 listopada 2011 r.

<sup>4</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, maj 2002 r.

<sup>5</sup> „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Komisja Europejska, Bruksela, 3 marca 2010, COM (2010) 2020.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Perspektywy finansowe na lata 2007–2013”, Bruksela, 14 lipiec 2004 r., COM(2004) 487.

rządowych, długu publicznego. Podawane wielkości finansowe (wskaźniki) makroekonomiczne wyprowadzane są z przesłanek makro- i mikroekonomicznych leżących w sferze realnej (rzeczowej) gospodarki, a te zaś z przesłanek szczegółowych (np. wydajność pracy, produktywność środków trwałych, stopień wykorzystania aparatu wytwórczego, wskaźnik ekonomicznej aktywności ludności). Zawarte w programach konwergencji dane (cele) makroekonomiczne poddawane są weryfikacji zarówno przez specjalistów krajowych, jak i przez ponadnarodowe instytucje o charakterze władczym (np. Komisja Europejska), instytucje analityczne (agencje ratingowe), Bank Światowy, OECD itd. Chodzi o to, w jakim stopniu zakładane przez władze krajowe trendy w finansach publicznych, w sferze społecznej, w sferze realnej, są możliwe do zrealizowania. Na skutek dokonywanych przez władze ponadnarodowe weryfikacji niekiedy konieczne są korekty programów konwergencji, ich urealnienie, zwłaszcza gdy są nazbyt optymistyczne. Planowanie nierealistycznych wskaźników utrudniałoby postęp w procesach konwergencji gospodarczej i społecznej. Wieloletnie planowanie finansowe i, szerzej, planowanie gospodarcze oraz społeczne wynikają więc nie tylko z racjonalnych przesłanek działania, ale są niejako wymuszone przez przynależność do ugrupowania gospodarczego czy walutowego.

### **Wieloletnie planowanie budżetowe w Polsce**

Odnosząc się do źródeł i znaczenia wieloletniego planowania budżetowego (finansowego) w naszym kraju, łatwo zauważyć, że w pierwszym okresie transformacji ustrojowej zostało ono zarzucone, zarówno w ujęciu formalnym (brak zapisów w prawie budżetowym), jak też w ujęciu praktycznym. Sytuacja taka jest do pewnego stopnia zrozumiała, gdyż była przejawem odreagowania na skostniały, nieskuteczny system planowania w gospodarce socjalistycznej. Przyjęta w 1991 r. ustawa – Prawo budżetowe<sup>7</sup> zorientowana była na roczny horyzont planowania. Zapisy wykraczające poza rok budżetowy miały charakter wyjątkowy i dotyczyły np. finansowania z budżetu państwa inwestycji państwowych (centralnych).

Planowanie wieloletnie pojawiło się w szerszym zakresie w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014), która zobowiązywała Ministra Finansów do przedstawienia w ramach opracowywanego budżetu państwa założeń makroekonomicznych na rok budżetowy oraz dwa kolejne lata. Chodziło o takie założenia makroekonomiczne jak: wielkość produktu krajowego brutto (PKB), wzrost gospodar-

<sup>7</sup> Ustawa z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz.U. nr 4, poz. 18.

czy, dług publiczny, deficyt budżetowy, wskaźniki inflacji, stopa bezrobocia i inne. Cytowana ustawa wprowadzała wieloletnie programy oraz zobowiązywała Ministra Finansów do przedstawienia parlamentowi wykazu inwestycji wieloletnich oraz źródeł ich finansowania, spodziewanych efektów z ponoszonych nakładów.

Pewien postęp we wdrażaniu koncepcji wieloletniego planowania przyniosła nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. nr 249, poz. 2103). W ustawie tej pojawił się zapis odnośnie do obowiązku opracowywania przez Ministra Finansów trzyletniej strategii zarządzania długiem publicznym. Utrzymany został obowiązek przedstawiania projektu budżetu państwa wraz z założeniami makroekonomicznymi na dwa kolejne lata.

Istotny postęp w wydłużeniu horyzontu planowania budżetowego wniosła ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240), w której pojawiła się po raz pierwszy idea „Wieloletniego planu finansowego państwa” (dalej: WPPF). Zgodnie z zapisami tej ustawy Minister Finansów został zobowiązany do przedstawienia Radzie Ministrów założeń projektu budżetu państwa na rok następny. W założeniach tych uwzględnione mają być ustalenia przyjęte w „Wieloletnim planie finansowym państwa” oraz kierunki działań zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów „Programie konwergencji”<sup>8</sup>.

Skokowe znaczenie wieloletniego planowania finansowego (budżetowego) nastąpiło w Polsce wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej. Świadczy o tym konieczność uwzględniania w krajowych planach społecznych, gospodarczych i finansowych nie tylko wspólnych celów Unii Europejskiej, ale także metod sporządzania planów, ustalania priorytetów, obszarów strategicznych itd. Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej, jest także w jakimś stopniu podmiotem planowania. Paradoksalnie można jednak zauważyć, że zakres dziedzin objętych planowaniem, szczegółowość planów do złudzenia przypominają system gospodarki planowej z minionego ustroju. Planowanie w ramach Unii Europejskiej jest zresztą przedmiotem krytyki ze względu na rozbudowane procedury, nadmierne zbiurokratyzowanie tej organizacji politycznej, gospodarczej i społecznej<sup>9</sup>. Nie lekceważąc gło-

<sup>8</sup> Opracowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 1; Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, 2004, rozdz. 10, t. 1, s. 84, ze zm.

<sup>9</sup> Por. np. J. Kulczyk, *Zbiurokratyzowana Unia Europejska przegra*, <http://biznes.pl/wiadomosci/unia-europejska/kulczyk-zbiurokratyzowana-europa-przegra,5265395,wideo-detal.html> [dostęp: 20 października 2012 r.].

sów krytycznych wobec rozbudowanego systemu planowania w UE, trzeba zauważyć, że podobieństwo do tzw. gospodarki planowej jest iluzoryczne, gdyż planowanie to odbywa się w warunkach innego ustroju gospodarczego, opartego na mechanizmie rynkowym, w warunkach demokratycznego systemu społecznego.

### **„Wieloletni plan finansowy państwa”**

Ze względu na przełomowe znaczenie zmiany sankcjonującej ustawowo wieloletnie planowanie finansowe w Polsce, uzasadniona jest bliższa charakterystyka „Wieloletniego planu finansowego państwa”. Jest on definiowany jako plan dochodów i wydatków oraz plan przychodów i rozchodów sporządzany na cztery lata. WFPF ma status uchwały Rady Ministrów podejmowanej na podstawie projektu sporządzanego przez Ministra Finansów. Z punktu widzenia związków wieloletniego planowania finansowego z budżetem zadaniowym ważny jest zapis, zgodnie z którym WFPF jest opracowywany w układzie funkcji państwa wraz z celami oraz miernikami realizacji danej funkcji. Takie podejście najwyraźniej nawiązuje do budżetu zadaniowego, a w szerszym ujęciu do tzw. nowego zarządzania publicznego. „Wieloletni plan finansowy państwa” ma charakter narzędzia strategicznego, co potwierdzają jego związki ze średniookresową strategią rozwoju zawartą w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kraju<sup>10</sup> oraz z kierunkami polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Między WFPF (uchwałą) a budżetem państwa (ustawą) zachodzą specyficzne relacje, gdyż przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej konieczne jest nawiązanie do zapisów zawartych w WFPF – z jednej strony, ale jednocześnie w sytuacji, gdy realnie występujące procesy finansowe, gospodarcze i społeczne odbiegają od planowanych, następuje aktualizacja WFPF – z drugiej strony. Do aktualizacji takiej zobowiązują zapisy w ustawie o finansach publicznych, zgodnie z którą WFPF podlega aktualizacji najpóźniej dwa miesiące po uchwaleniu ustawy budżetowej. W aktualizacji tej uwzględnia się również prognozę na kolejne trzy lata. Znaczenie WFPF przy przygotowywaniu projektu ustawy budżetowej polega też na tym, że poziom deficytu budżetu państwa nie może być wyższy niż ustalony w WFPF na dany rok. Zapis ten wzmacnia pozycję rządu wobec parlamentu w zakresie kształtowania relacji deficytu budżetowego oraz długu Skarbu

<sup>10</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 ze zm.: z 2007 r. nr 140, poz. 984; z 2009 r. nr 84, poz. 712; nr 157, poz. 1241; z 2011 r. nr 279, poz. 1644.

Państwa. Jednak siła tego rozwiązania jest osłabiona przez zapis znajdujący się w tej samej ustawie, a mianowicie, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach możliwe jest przyjęcie w projekcie ustawy budżetowej wyższego deficytu budżetowego. Wymaga to jednak przedstawienia przez Radę Ministrów Sejmowi wyjaśnienia przyczyn takiej sytuacji. Zwraca uwagę, że w aktualizacji WPPF konieczne jest doprowadzenie zgodności WPPF z ustawą budżetową. Aktualizacja WPPF polega również na skorygowaniu podstawowych danych makroekonomicznych i finansowych w latach następnych, aby dostosować go do celów polityki społeczno-gospodarczej oraz średniookresowej strategii rozwojowej kraju. WPPF sporządzany jest w układzie poszczególnych lat.

Charakterystyka istoty WPPF oraz przewidzianych zasad jego funkcjonowania, zwłaszcza relacji z roczną ustawą budżetową, prowadzi do wniosku, że planowanie finansowe (budżetowe) w gruncie rzeczy jest odmianą tzw. planowania kroczącego, czyli takiego, w którym dokonuje się urealnienia planowanych wielkości finansowych i ogólnie makroekonomicznych w zależności od rozwoju sytuacji gospodarczej i społecznej kraju. Podejścia takiego, będącego wyrazem pragmatyzmu, nie można negować, jednakże trzeba też z całym naciskiem podkreślić, że wieloletniego planowania finansowego nie można przeceniać, gdy chodzi o jego wpływ na kształtowanie podstawowych procesów gospodarczych i społecznych kraju.

„Wieloletni plan finansowy państwa” określa:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozę dochodów i wydatków budżetowych,
- kwotę deficytu budżetowego, potrzeb pożyczkowych budżetu, źródła sfinansowania,
- prognozę dochodów i wydatków budżetu środków europejskich,
- wynik budżetu środków europejskich,
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych.

Jeżeli chodzi o stronę dochodową, to WPPF zawiera prognozę dochodów budżetu państwa według podstawowych rodzajów podatków z podziałem na podatki pośrednie oraz podatki bezpośrednie, dochodów niepodatkowych, dochodów z ceł, dochodów budżetu środków europejskich oraz innych dochodów zagranicznych bezzwrotnych.

Z punktu widzenia związków wieloletniego planowania finansowego z budżetem w układzie zadaniowym istotne jest podejście do strony wydatkowej, gdyż koncepcja budżetu zadaniowego jest zorientowana przede wszystkim na alokację finansowych środków publicznych.

„Wieloletni plan finansowy państwa” wyodrębnia wydatki stałe związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem władzy publicznej i wykonywaniem zadań administracji rządowej. Ponadto:

- wydatki na obsługę długu publicznego,
- środki własne Unii Europejskiej,
- dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego,
- subwencję ogólną oraz dotacje na zadania zlecone dla jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatki wynikające ze zobowiązań wieloletnich programów.

Wdrażana obecnie doktryna zmniejszania deficytów budżetowych oraz podążanie w kierunku równowagi budżetowej powoduje, że o poziomie wydatków budżetowych wynikającym z WPPF może decydować prognoza dochodów budżetowych zapisana w WPPF. Dochody te podlegają jednak istotnym zmianom ze względu na wahania cyklu koniunkturalnego oraz dokonywane zmiany systemowe w dochodach podatkowych i niepodatkowych, co może prowadzić do niestabilności w zasilaniu finansowym podmiotów realizujących zadania publiczne.

„Wieloletni plan finansowy państwa” uchwalono po raz pierwszy w Polsce w 2011 r. dla horyzontu czasowego 2011–2014<sup>11</sup>. Jego treść została przedstawiona zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Sformułowane zostały cele polityki społeczno-gospodarczej państwa z wyeksponowaniem nowego modelu zarządzania rozwojem kraju. Wskazano tzw. filary rozwoju, obszary strategiczne oraz priorytety. Idea nowego modelu zarządzania rozwojem opiera się na wydłużeniu horyzontu czasowego planowania. Horyzont ten wykracza poza siedmioletnie ramy finansowe UE. WPPF ma uwzględniać zmiany długookresowe, w tym zmiany międzypokoleniowe. Inną cechą charakterystyczną dla nowego zarządzania gospodarczego krajem jest ponadsektorowe podejście do problemów społeczno-gospodarczych, co ma doprowadzić do lepszej koordynacji działalności administracji publicznej. Nowy model zarządzania rozwojem kraju oparty został na „Długookresowej strategii rozwoju kraju” oraz „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”<sup>12</sup>. W tak zdefiniowanych granicach mieścić się będzie „Średniookresowa strategia rozwoju kraju” z 10-letnim horyzontem czasowym, w korelacji z europejskim dokumentem programowym pod nazwą „Europa 2020”.

<sup>11</sup> „Wieloletni plan finansowy państwa 2011–2014”, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011 r.

<sup>12</sup> „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, *op. cit.*



oraz zintegrowanymi strategiami dotyczącymi: innowacyjności i efektywności gospodarki, rozwoju transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, rozwoju regionalnego, rozwoju kapitału ludzkiego, rozwoju kapitału społecznego, zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, sprawnego państwa oraz rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Ważnym elementem porządku planowania strategicznego w odniesieniu do dokumentu „Europa 2020” jest „Krajowy program reform”<sup>13</sup>.

W metodzie budowy WFPF zwraca uwagę podejście zadaniowe, które wyraża się w zadaniowym sformułowaniu trzech następujących filarów:

- innowacyjności (modernizacji),
- terytorialnie zrównoważonym rozwoju,
- efektywności.

W dalszej części scharakteryzowano cele polityki fiskalnej państwa z uwzględnieniem zmian w systemie podatków, idei tzw. konsolidacji fiskalnej i zamierzonych reform finansów publicznych w latach 2011–2014. W charakterystyce tej wyraźnie nawiązuje się do nowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej zawartego w tzw. sześciopaku, w którym zasadniczym kierunkiem zmian są wieloletnie ramy budżetowe i średniookresowy cel budżetowy (MTO) zakładający dopuszczalny poziom strukturalnego deficytu budżetowego, czyli takiego, który nie jest wywoływany wahaniami cyklu koniunkturalnego, do poziomu 1% PKB<sup>14</sup>. Sprecyzowane cele polityki społeczno-gospodarczej państwa sformułowano w kontekście sytuacji makroekonomicznej kraju oraz otoczenia, zwłaszcza sytuacji w Unii Europejskiej, w tym w krajach strefy euro. Na tej podstawie przedstawiona została prognoza dochodów i wydatków budżetu państwa, przewidywane wielkości deficytów budżetowych. Zgodnie z wprowadzonym wyodrębnieniem budżetu krajowego oraz budżetu środków europejskich WFPF zawiera informacje o ich kształtowaniu się w latach 2011–2014, przy czym o ile w latach 2011–2013 planowanie w tym obszarze opiera się na „Perspektywie finansowej 2007–2013”, o tyle w przypadku roku 2014 przewidywane dochody i wydatki są oparte na założeniach „Nowej perspektywy finansowej 2014–2020”, a więc mają w pewnym stopniu orientacyjny charakter.

WFPF zawiera także przewidywane przychody i rozchody budżetu państwa. Zaletą metody budowy WFPF jest to, że prezentuje on pożądany stan

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>14</sup> Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej podpisany przez Polskę 2 marca 2012 r.

sektora finansów publicznych oraz przewidywane kształtowanie się państwowego długu publicznego. W tym ostatnim zakresie WPPF koresponduje ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych”<sup>15</sup>

Odnosząc się do koncepcji „Wieloletniego planu finansowego państwa”, można stwierdzić, że stanowi ona udaną próbę powiązania celów i zadań bieżących z celami oraz zadaniami średnio- i długookresowymi, wiązania polityki społeczno-gospodarczej Polski z głównymi kierunkami polityki w Unii Europejskiej. O ile jednak strategiczne cele ujęte w formie syntetycznej na ogół nie budzą wątpliwości, o tyle do refleksji skłania zbyt detaliczne wyznaczanie celów i zadań w perspektywie czasowej wykraczającej poza rok fiskalny. Jest wielce wątpliwe np. prognozowanie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na lata 2014–2015, podobnie jak i wielkości PKB czy stopy bezrobocia. Chodzi o to, że realnie występujące procesy mogą negatywnie zweryfikować prognozy zawarte w WPPF. Najlepszym tego przykładem jest istotna różnica, jaka pojawiła się w zaktualizowanych prognozach zawartych w WPPF, gdy chodzi o średnioroczną dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych. Według aktualizowanego w maju 2012 r. WPPF średnioroczny wskaźnik inflacji konsumenckiej w roku 2012 miał wynieść 2,8%, podczas gdy w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2013 przewidywany wskaźnik inflacji w roku 2012 jest oszacowany na 4,0%<sup>16</sup>. Podwyższona obecnie w Polsce inflacja ma uporczywy charakter mimo słabnącej dynamiki gospodarki, słabnącego popytu krajowego, rosnącego bezrobocia. Nie bardzo wiadomo więc, na jakiej podstawie wyprowadzane są tak optymistyczne założenia (prognozy) makroekonomiczne. Jeszcze w dłuższym horyzoncie czasowym i w szerszym zakresie przyjęte zostały podstawowe wskaźniki makroekonomiczne na lata 2013–2016 w założeniach do ustawy budżetowej na rok 2013. Dotyczą one nie tylko stopy inflacji, ale również stóp procentowych czy najmniej przewidywalnego kursu walutowego. Wprawdzie zakładanie niskiej inflacji może wpłynąć pozytywnie na oczekiwania inflacyjne, ale w przypadku znacznego „przestrzelenia prognozy” reputacja państwa może być narażona na szwank. Można sądzić, że lepszym rozwiązaniem byłoby wariantowanie podstawowych wielkości i wskaźników makroekonomicznych. Do przedstawienia prognozy założeń makroekonomicznych zobowiązuje Ministra Finansów ustawa o finansach publicznych, ale zapis ustawowy nie zakazuje przedstawiania prognozy

<sup>15</sup> „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2012 r.

<sup>16</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013. Uzasadnienie, t. I, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2012 r., s. 220.

w kilku wariantach. Rozwiązanie takie stanowiłoby też merytoryczną podstawę corocznej aktualizacji danych po przyjęciu ustawy budżetowej.

Dobrą praktyką, usankcjonowaną ustawą o finansach publicznych, jest przedstawianie przez Radę Ministrów informacji o przebiegu realizacji WPPF. Informacja taka została opublikowana po raz pierwszy w maju 2012 r.<sup>17</sup>. Z punktu widzenia metody zadaniowej istotny jest załącznik przedstawiający wydatki budżetu państwa według funkcji państwa za rok 2011. Wykonanie zadań WPPF prezentowane jest na ogół w kontekście realizowanych różnych strategii państwa, takich jak np. „Strategia rozwoju kraju 2007–2015”, strategia „Sprawne państwo”, „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego” itd. W sprawozdaniu przedstawione zostały informacje o stopniu realizacji celów według przyjętych mierników (wskaźników), które – co zrozumiałe – mają charakter syntetyczny. Zwraca uwagę stosunkowo swobodne operowanie wskaźnikami (miernikami), co tylko częściowo uzasadnione jest charakterem działalności, której one dotyczą. Dla dwóch funkcji mierników nie zastosowano w ogóle. Chodzi o funkcję 1. „Zarządzanie państwem” oraz funkcję 22 „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna”. Zróżnicowany jest horyzont czasowy wyznaczonych celów. Tak np. w funkcji 3. „Edukacja wychowanie i opieka” osiągnięcie 90% wskaźnika upowszechniania przedszkolnego zaplanowano na rok 2020. Wątpliwości wzbudzają nadal niektóre wskaźniki, zarówno co do ich treści, jak i praktycznego posługiwania się nimi. Niektóre zadania nie powinny być w ogóle planowane, lecz podawana powinna być jedynie kwota przeznaczana na realizację tego zadania. Dla orientacji co do poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w danym obszarze (dziedzinie) powinny być podawane wskaźniki za poprzedni rok. Wyrazem technokratycznego podejścia w budżecie zadaniowym jest np. planowanie „wskaźnika zagrożenia przestępczością na 100 tys. mieszkańców”. Jeszcze gorszym przykładem jest wskaźnik (miernik) o nazwie „Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców oraz w liczbie bezwzględnej”. Dla miernika tego, który jest kompletnie niezrozumiały, podano liczby: „Plan 2011 – 3221”, „Wykonanie 2011 – 4189”<sup>18</sup>. Pomijając już, że ten wskaźnik nie ma sensu, to fakt planowania liczby śmiertelnych ofiar z dokładnością do jednej osoby kompromituje metodę budżetu zadaniowego. Konieczne zatem byłoby, aby opracowywany przez Ministerstwo Finansów, a sygnowany przez Radę Ministrów dokument był dokładniej weryfikowany. Innym wyjściem było-

<sup>17</sup> „Informacja o przebiegu wykonania «Wieloletniego planu finansowego państwa 2011–2014»”, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2012 r.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 34.

by planowanie relacji między wskaźnikiem z ubiegłego roku a wskaźnikiem roku planowanego, jak to ma miejsce w przypadku jednego z mierników w funkcji 11. „Bezpieczeństwo i nienaruszalność granic”. Wybrany miernik powinien być podawany właśnie dla roku poprzedniego, a na rok planowany powinna być planowana jedynie kwota wydatków. Nie można uznać za fortunny – z dyplomatycznego punktu widzenia – aby w ramach funkcji 15. „Polityka zagraniczna” planowana była publicznie liczba osób zajmujących najwyższe stanowiska w UE, NATO, systemie Narodów Zjednoczonych. Działania państwa w tym zakresie powinny być dyskretne. Okazuje się więc, że mimo znacznego doświadczenia z miernikami (wskaźnikami) działalności nadal wymagają one dopracowania i weryfikacji merytorycznej. Można też przyjąć, co częściowo ma miejsce, aby nie dla każdego zadania formułowano wskaźniki (mierniki) „na siłę”, bo pozostaje to w sprzeczności ze zdrowym rozsądkiem.

### **Programy wieloletnie jako przykład bezpośredniego związku z rocznym budżetem zadaniowym**

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że najsilniejszy i bezpośredni związek planowania wieloletniego z planowaniem rocznym zadaniowym mają programy wieloletnie. Jak wynika z nazwy, programy wieloletnie stanowią wyodrębnioną część zadań, dla których zapewnione zostaje finansowanie w kolejnych latach, na które uchwalana jest ustawa budżetowa. Zakres występowania programów wieloletnich w Polsce zostanie przeanalizowany na przykładzie projektu ustawy budżetowej na rok 2013, w ramach której alokowane będą środki finansowe.

W roku 2013 realizowanych będzie 56 programów wieloletnich, na które zaplanowano 9291,4 mln zł przy wydatkach budżetu państwa ogółem w kwocie 334 950,8 mln zł<sup>19</sup>, co stanowi około 2,8%. Z analizy programów wieloletnich wynika, że mają one zróżnicowany charakter pod względem wielkości alokowanych środków budżetowych, okresu ich realizacji, rodzajów celów oraz zadań. Znajdują się wśród nich programy o bardzo długim horyzoncie czasowym i znacznych nakładach finansowych (przykładem tego jest „Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032” o nakładach 40,4 mld zł), jak też programy tylko kilkuletnie o stosunkowo wysokich nakładach, np. „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – etap II Bezpieczeństwo–Dostępność–Rozwój” realizowany w okresie 2012–2015,

<sup>19</sup> Ustawa budżetowa na rok 2013. Uzasadnienie, t. I, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2012 r., s. 41.

dla którego przewidywane nakłady oszacowano na 10,7 mld zł<sup>20</sup>, czy wreszcie mniejszy program „Budowa Muzeum II wojny światowej w Gdańsku” realizowany w latach 2011–2014 za kwotę 358,4 mln zł<sup>21</sup>.

Wieloletnie programy wpisane są w funkcje państwa wyróżnione w budżecie zadaniowym. Programy wieloletnie realizowane są na poziomie działań wyodrębnianych w ramach klasyfikacji zadaniowej. Każdy program ma sformułowany cel, zawarty na ogół w nazwie programu, wskazany jest podmiot realizujący program, a w przypadku kilku realizatorów – jednostka odpowiedzialna za koordynację programu. Wskazany jest okres realizacji całego programu, wielkość nakładów na cały program, wielkość nakładów poniesionych przed rokiem budżetowym, na który przygotowany jest projekt ustawy budżetowej, wielkość nakładów (wydatki i pozostałe koszty) w danym roku budżetowym, a także nakłady do poniesienia przez budżet państwa w kolejnych latach realizacji programu. Dla każdego programu określona została wartość bazowa (wyjściowa) miernika oraz wartość docelowa tego miernika. Informacje o stopniu realizacji celu (miernika) w roku, na który planowany jest budżet państwa, pozwala ocenić postęp w realizacji celów danego programu. Ze względu na prezentację programów w oficjalnych dokumentach konieczne byłoby zachowanie dyscypliny terminologicznej. W dokumencie używa się określenia „pozostałe koszty”, podczas gdy rzeczywistość chodzi o pozostałe nakłady, pozostałe wydatki<sup>22</sup>. Definicje mierników stosowanych przy realizacji programów wieloletnich mogą być dyskusyjne, jednakże z punktu widzenia nowatorskiej metody budżetowania działalności publicznej programy wieloletnie stanowią przykład rozwiązania modelowego. *Nota bene*, w pierwszych eksperymentach z planowaniem budżetowym w Stanach Zjednoczonych używano właśnie określenia „planowanie i programowanie budżetowe” (*Planning-Programming-Budgeting System*)<sup>23</sup>. Efektywność alokowanych przy pomocy poszczególnych programów wieloletnich środków publicznych wymagałaby pogłębionych analiz, ale można powiedzieć, że ten sposób realizacji zadań państwa zapewnia ciągłość finansowania zadań. Stwarza to konieczne warunki dla podmiotu realizującego (koordynującego) program do koncentracji wysiłków na poszukiwaniu jak najlepszych metod wydatkowania środków publicznych, na poszukiwaniu alternatywnych najlepszych ścieżek osiągnięcia wyznaczonych

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 100–101.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 89–90.

<sup>22</sup> W finansach publicznych, ale nie tylko, takie pojęcia jak „koszt”, „wydatek”, „nakład” nie są synonimami.

<sup>23</sup> Por. np. P.A. Vito, *The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System*, RAND Corporation, Document Number: P-4124; 1969.

celów. Ten kierunek unowocześniania mechanizmów alokacji środków finansowych można określić jako najbardziej obiecujący, chociaż nadmiernie rozbudowana liczba programów wieloletnich prowadzi do zwiększenia sztywności wydatków budżetowych, co w przypadku Polski ma istotne znaczenie ze względu na wysoki udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem.

Zwraca uwagę brak pewnej konsekwencji w prezentacji wykonania WFPF w konfrontacji z ustawą o finansach publicznych. Dotyczy to zwłaszcza dużej dowolności w przedstawionej informacji. Ustawa nakazuje prezentację stopnia realizacji WFPF na tle średniookresowej strategii rozwoju kraju, tymczasem w dokumencie tym w ramach omawianych 22 funkcji następuje odwoływanie do różnych dokumentów, o różnym horyzoncie czasowym, co zaciemnia obraz funkcjonowania programów wieloletnich.

Analiza koncepcji i funkcjonowania programów wieloletnich skłania też do refleksji, że programy te ze względu na wieloletni charakter wykazują dużą odporność na zmiany ekip sprawujących władzę. Historia finansów publicznych dostarcza aż nadto przykładów na marnotrawstwo środków publicznych w efekcie zaprzestania różnych projektów ze względu na inne preferencje, priorytety, bieżące trudności finansowe państwa itd. rodzące się wraz z nowymi ekipami rządzącymi (także na poziomie samorządowym). Skutkiem tego była częściowa lub całkowita degradacja poniesionych wcześniej nakładów. Względna odporność programów wieloletnich na zmiany polityczne jest ważnym argumentem za rozwijaniem tej metody budżetowania zadań publicznych. Nie wyklucza to, rzecz jasna, pewnej elastyczności w zasilaniu programów finansowych w środki budżetowe w konkretnych latach budżetowych, niemniej zachowany zostaje fundamentalny warunek skutecznego posługiwania się budżetem zadaniowym – ciągłość finansowania.

### **Kwestia stabilności finansowania zadań**

Dotychczasowe doświadczenia zagraniczne<sup>24</sup> i krajowe<sup>25</sup> ze stosowaniem budżetu w układzie zadań pozwalają na sformułowanie pewnych uni-

<sup>24</sup> Por. opracowania dotyczące wyjazdów studyjnych przedstawicieli Ministerstwa Finansów realizowanych jako szkolenie: *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Finlandii*, Warszawa 2009; *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Norwegii*, Warszawa 2008; *Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, program „Sprawne państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2011; *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

wersalnych warunków, od których spełnienia zależy skuteczne posługiwanie się tym narzędziem. Do tych elementarnych warunków zaliczyć należy jasne sformułowanie zadań, przypisanie ich do konkretnych wykonawców, określenie mierników realizacji zadań. Wykorzystanie budżetu zadaniowego wymaga, co zrozumiałe, sprawnego systemu ewidencji zdarzeń gospodarczych, systemu sprawozdawczości, systemu monitorowania realizacji zadań itd.

Jednym z warunków skutecznego finansowania zadań jest stabilność ich finansowania. Znaczenie tego warunku uzależnione jest od rodzaju zadań, a zwłaszcza od tego, czy są to zadania ciągle, czy jednorazowe. W przypadku zadań ciągłych stopień ich realizacji wiąże się z poziomem zasilania finansowego zapisywanym w corocznych ustawach budżetowych. Na tym tle rodzi się pytanie o metodę planowania rocznych wydatków w ramach funkcji państwa, realizowanych celów, zadań, podzadań i działań. Chodzi o to, czy przy ustalaniu wielkości alokowanych środków budżetowych respektowana jest metoda wydatku (kosztu) historycznego, czy podstawą ich wyznaczania są inne kryteria. Kwestia ta jest ważna z tego względu, że, jak już podkreślano wcześniej, dochody budżetu państwa i innych funduszy publicznych uzależnione są od aktywności gospodarki (cyklu koniunkturalnego) w roku, na który planowane są zadania publiczne, oraz kwoty przeznaczone w budżecie państwa na ich sfinansowanie. W takiej sytuacji istotne jest podejście realizowane przez władze publiczne, które może polegać na mechanicznym dostosowaniu poziomu finansowania zadań do przewidywanych dochodów bądź też zapewnienie stabilności finansowania zadań kosztem deficytów budżetowych. Jest to sprawa zupełnie podstawowa dla skuteczności wykorzystania metody programowania budżetowego, gdyż w planowaniu dochodów budżetu państwa występować mogą rażące błędy, a ich skutkiem będą ograniczenia (cięcia) wydatków na realizację zadań publicznych i negatywne skutki dla wyznaczonych poziomów mierników zadań.

Dla zobrazowania istoty i znaczenia problemu wynikającego ze skutków błędów w prognozowaniu podstawowych wielkości makroekonomicznych i ich wpływu na stabilność zasilania finansowego jednostek realizujących zadania publiczne dokonane zostanie porównanie między prognozowanymi a rzeczywistymi następującymi wielkościami: produktem krajowym brutto, wskaźnikiem inflacji, dochodami budżetu państwa ogółem, w tym dochodami podatkowymi budżetu państwa.

Dla planowania dochodów budżetu państwa (finansów publicznych) decydujące znacznie ma wielkość prognozowanej produkcji (PKB). Jest to oczywiste, gdyż źródłem dochodów budżetu państwa jest PKB. Z danych

zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2000–2011 popełniany był systematyczny błąd prognozy<sup>26</sup>.

**Tabela 1. Prognozowanie PKB w Polsce w latach 2000–2011**

Lata	Ustawa	Wykonanie	Błąd prognozy (w tys. zł)	Błąd prognozy (% wykonania)
2000	676,6	685,6	-9,0	-1,3
2001	781,7	721,6	60,1	8,3
2002	764,8	772,2	-7,4	-1,0
2003	784,1	814,7	-30,6	-3,8
2004	861,5	885,3	-23,8	-2,7
2005	952,6	980,9	-28,3	-2,9
2006	975,9	1 057,9	-82,0	-7,8
2007	1 099,7	1 167,8	-68,1	-5,8
2008	1 252,5	1 271,7	-19,2	-1,5
2009	1 305,5	1 344,0	-38,5	-2,9
2010	1 350,2	1 415,4	-65,2	-4,6
2011	1 496,3	1 524,7	-28,4	-1,9

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

Dla całego analizowanego okresu średni błąd prognozy PKB wyniósł 2,3% wykonania. Średni absolutny błąd prognozy (po wyeliminowaniu znoszenia błędów ujemnych przez dodatnie) wynosił 3,7% wykonania. Obserwowane lata są o tyle interesujące, że w początkowym okresie (lata 2001–2002) wystąpiło znaczne spowolnienie gospodarcze (odpowiednio: 1,0% i 1,2% wzrost PKB), lata wysokiego wzrostu gospodarczego 2004 i 2007 (odpowiednio: 5,3% i 6,2%); kolejne spowolnienie w roku 2009, w którym PKB wzrósł tylko o 1,8%<sup>27</sup>.

Drugim, obok produkcji, ważnym czynnikiem przesądającym o wielkości dochodów budżetu państwa są prognozowane ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Wynika to stąd, że rzeczywiste kształtowanie dochodów budżetu państwa uzależnione jest od podatków przychodowych, a te z kolei są uzależnione od rzeczywistej inflacji. W tabeli 2 przedstawiono prognozowane i rzeczywiste średnioroczne wskaźniki inflacji konsumenckiej w Polsce latach 2000–2011.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że między prognozowaną w ustawach budżetowych inflacją a rzeczywistą inflacją cen towarów i usług kon-

<sup>26</sup> Przez błąd prognozy rozumie się różnicę między wielkością zapisaną w założeniach do ustaw budżetowych a rzeczywistym ukształtowaniem się danej wielkości. Różnica ta jest podawana w liczbach bezwzględnych oraz procentach.

<sup>27</sup> Dane ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za odpowiednie lata.



**Tabela 2. Prognozowanie inflacji w Polsce w latach 2000–2011, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych**

Lata	Ustawa	Wykonanie	Błąd prognozy (w pkt proc.)	Błąd prognozy (% wykonania)
2000	5,7	10,1	-4,4	-43,6
2001	7,0	5,5	1,5	27,3
2002	4,5	1,9	2,6	136,8
2003	2,3	0,8	1,5	187,5
2004	2,0	3,5	-1,5	-42,9
2005	3,0	2,1	0,9	42,9
2006	1,5	1,0	0,5	50,0
2007	1,9	2,5	-0,6	-24,0
2008	2,3	4,2	-1,9	-45,2
2009	3,0	3,5	-0,5	-14,3
2010	1,0	2,6	-1,6	-61,5
2011	2,3	4,3	-2,0	-46,5

Źródło: jak pod tabelą 1.

sumpcyjnych w niektórych latach występowały istotne błędy w prognozie. Średni błąd prognozy inflacji wyniósł 13,9% wykonania. Średni absolutny błąd prognozy (obliczony po wyeliminowaniu efektu znoszenia błędów ujemnych przez dodatnie) wynosi 60,2% wykonania.

Błędy w prognozach produkcji (PKB) i inflacji przenoszą się, co zrozumiałe, na błędy w dochodach przewidywanych w ustawach budżetowych. O skali zjawiska informują dane zawarte w tabeli 3. Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że średni błąd prognozy dochodów budżetowych ogółem wyniósł 1,4% wykonania. Średni absolutny błąd prognozy natomiast 3,2%.

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że za rozbieżności między zapisanymi w ustawie budżetowej dochodami a dochodami faktycznymi budżetu państwa „odpowiedzialne” są najczęściej przeszacowane (zawyżone) w ustawie budżetowej dochody podatkowe.

W analizowanych latach błąd prognozowaniu podatkowych dochodów budżetu państwa w 6 przypadkach był rażąco. Średni błąd prognozy dochodów podatkowych wyniósł 0,96% wykonania, a średni absolutny błąd prognozy 2,98%.

Tabela 5 przedstawia jakość prognoz budżetowych w odniesieniu do dochodów podatkowych w przekroju: podatki pośrednie – podatki dochodowe, z podziałem na dochody od osób fizycznych oraz od osób prawnych.

Przedstawione w tabelach 1–5 dane empiryczne, charakteryzujące kształtowanie się podstawowych założeń makroekonomicznych w stosunku do przyjętych w ustawie, wskazują, że podniesiony we wcześniejszych rozważaniach problem stabilnego zasilania finansowego podmiotów realizujących

**Tabela 3. Planowanie dochodów budżetu państwa ogółem w latach 2000–2011**

Rok	Ustawa	Wykonanie	Błąd prognozy (w tys. zł)	Błąd prognozy (% wykonania)
2000	140 909,8	135 663,9	5 245,9	3,9
2001	152 465,3	140 526,9	11 938,4	8,5
2002	145 101,6	143 527,0	1 574,6	1,1
2003	155 697,7	152 110,6	3 587,1	2,4
2004	154 552,6	156 281,2	-1 728,6	-1,1
2005	174 703,7	179 772,2	-5 068,5	-2,8
2006	195 282,0	197 639,8	-2 357,9	-1,2
2007	228 952,5	236 367,5	-7 415,0	-3,1
2008	281 892,1	253 547,3	28 344,8	11,2
2009	272 911,5	274 183,5	-1 272,0	-0,5
2010	249 006,6	250 302,8	-1 296,2	-0,5
2011	273 144,4	277 557,2	-4 412,8	-1,6

Źródło: jak pod tabelą 1.

**Tabela 4. Planowanie dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 2000–2011**

Rok	Ustawa	Wykonanie	Błąd prognozy (w tys. zł)	Błąd prognozy (% wykonania)
2000	126 960,1	119 643,9	7 316,2	6,1
2001	129 106,7	119 101,3	10 005,3	8,4
2002	131 698,7	128 750,9	2 947,8	2,3
2003	138 611,6	135 227,6	3 384,0	2,5
2004	135 322,4	135 571,3	-248,9	-0,2
2005	155 285,9	155 859,5	-573,6	-0,4
2006	174 448,5	174 876,0	-427,5	-0,2
2007	192 188,2	206 385,2	-14 197,0	-6,9
2008	228 194,4	219 499,4	8 695,0	4,0
2009	205 812,3	214 878,8	-9 066,5	-4,2
2010	223 225,0	222 552,7	672,3	0,3
2011	242 670,0	243 210,9	-540,9	-0,2

Źródło: jak pod tabelą 1.

zadania publiczne jest ważny. Przyczyny popełnianych błędów w prognozie wielkości PKB, średniorocznego wskaźnika inflacji, dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych, wymagałyby pogłębionych analiz, zwłaszcza w kierunku identyfikacji sytuacji, w których np. ze względów politycznych zawyża się lub zaniża przyjmowane do projektu ustawy budżetowej założenia. Na pewne wątpliwości związane z przyjmowaniem założeń do „Wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2011–2015 (zaktualizowany)”, jak też założeń do ustawy budżetowej na rok 2013 zwracano uwagę.

**Tabela 5. Błędy prognozowania dochodów podatkowych w układzie rodzajowym**

Rok	Podatki pośrednie		PIT		CIT	
	w tys. zł	% wykonania	w tys. zł	% wykonania	w tys. zł	% wykonania
2000	79257,0	9,9	-2734,2	-16,2	2141,8	9,3
2001	45956,3	5,6	3249,7	24,6	2174,5	9,3
2002	17205,9	1,9	-1174,6	-7,8	2401,4	9,9
2003	14178,5	1,5	286,7	2,0	1680,8	6,5
2004	26852,0	2,7	-3485,8	-26,7	553,5	2,6
2005	13089,1	1,1	-1071,8	-6,8	-808,4	-3,3
2006	6841,4	0,5	788,5	4,1	-1899,3	-6,8
2007	-79649,0	-5,4	-2474,2	-10,1	-3753,5	-10,6
2008	112122,8	7,3	-9,7	0,0	-2504,5	-6,5
2009	-74956,8	-4,8	-156,3	-0,6	-1413,7	-4,0
2010	-43 496	-2,6	4 530	20,8	492,4	1,4
2011	-6 026	-0,3	-62	-0,2	125,1	0,3
Błąd średni (%)		1,5		-1,4		0,7
Błąd absolutny (%)	3,6		10,0		5,9	

Źródło: jak pod tabelą 1.

Jednak w każdym razie ich eliminacja nie jest możliwa, gdyż przyszłość zawsze jest niepewna, a przyjmowanie założeń makroekonomicznych jest zawsze związane z niepewnością. Stosowanie budżetu zadaniowego musi pozostawać w istotnym związku z planowaniem wieloletnim, jednak wykorzystanie możliwości tkwiących w budżecie zadaniowym wymaga pragmatycznego podejścia do kwestii stabilnego planowania wydatków dla realizowanych zadań.

## Podsumowanie

Potrzeba wieloletniego planowania budżetowego i – szerzej – finansowego nie podlega dyskusji. Przesłanki wieloletniego planowania leżą w zasadach racjonalnego działania, a więc konieczność planowania procesów społeczno-gospodarczych o wydłużonym horyzoncie czasowym nie wymaga szczególnej argumentacji. Należy jednak wskazać, że im dłuższy horyzont planowania finansowego, tym większe ryzyko popełnienia błędu. Pozostaje więc ważna kwestia wpływu tych błędów na skuteczność wykorzystania metody budżetu zadaniowego, którego horyzont ogranicza się – w podstawowej jego formie – do jednego roku. Wprawdzie „Wieloletni plan finansowy państwa” jest także prezentowany w układzie 22 funkcji i zadań państwa i zadań, dla których sformułowane zostały cele i mierniki realizacji, ale na-

leży przyjąć, że mają one charakter orientacyjny. Zasadniczą kwestią jest więc rozwiązywanie nieuniknionej w procesie budżetowym sprzeczności, a mianowicie, w jaki sposób zapewnić ciągłość i stabilność wykonywanych zadań wobec niepewności co do poziomu zasilania finansowego podmiotów realizujących zadania budżetowe. Istota tej sprzeczności sprowadza się do konieczności uwzględnienia stanu finansów publicznych (saldo budżetu państwa) w kolejnych latach z jednej strony, a wymogów stabilności dopływu środków finansowych do wykonawców zadań z drugiej strony.

## Bibliografia

- Ł. Hardt, M. de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, program „Sprawne państwo”, Ernst&Young, Warszawa 2011.
- I. Hawkesworth, L. Trapp, D.F. Nielsen, *Performance Budgeting in Poland: An OECD Review*, „OECD Journal on Budgeting” 2011, Vol. 1.
- Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, S. Owsiak (red.), PWE, Warszawa 2011.
- Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, maj 2002 r.
- P. A. Vito, *The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System*, RAND Corporation, Document Number: P-4124; 1969.
- Wdrażanie budżetu zadaniowego*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

## Akty prawne

- Ustawa z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz.U. nr 4, poz. 18.
- Ustawa z 26 sierpnia 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014.
- Ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., Dz.U. 2005 nr 249, poz. 2103.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 ze zm.: z 2007 r. nr 140, poz. 984; z 2009 r. nr 84, poz. 712; nr 157, poz. 1241; z 2011 r. nr 279, poz. 1644.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej podpisany przez Polskę 2 marca 2012 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 1; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, 2004, rozdz. 10, t. 1, s. 84, ze zm.).
- Ustawa budżetowa na rok 2013. Uzasadnienie, t. I, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2012.

Uchwała nr 71 Rady Ministrów z 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji „Wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2012–2015”, M.P. z 14 maja 2012 r.

### Inne źródła

- „Informacja o przebiegu wykonania «Wieloletniego planu finansowego państwa 2011–2014»”, Rada Ministrów, Warszawa, maj 2012.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego «Perspektywy finansowe na lata 2007–2013», Komisja Wspólnot Europejskich Bruksela, 14 lipca 2004 r., COM(2004) 487.
- „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju (projekt)”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 17 listopada 2011 r.
- „Strategia rozwoju kraju 2007–2015”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.
- „Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo” przyjęta 25 września 2012 r. przez Radę Ministrów.
- „Strategia rozwoju kraju 2007–2015”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.
- „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Komisja Europejska, Bruksela, 3 marca 2010 r., COM (2010) 2020.
- „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2012 r.
- „Wieloletni plan finansowy państwa 2011–2014”, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2011 r.
- Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Finlandii*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, [http://www.mofnet.gov.pl/\\_files/\\_budzet\\_zadaniowy/aktualnosci/wizyta\\_studyjna-helsinki\\_c\\_18-12-2009.pdf](http://www.mofnet.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy/aktualnosci/wizyta_studyjna-helsinki_c_18-12-2009.pdf).
- Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Norwegii*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
- Wzorce budżetów zadaniowych, rozwiązania zagraniczne na przykładzie Wielkiej Brytanii*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, [http://www.mofnet.gov.pl/\\_files/\\_budzet\\_zadaniowy/aktualnosci/anglia\\_14-08-200909.pdf](http://www.mofnet.gov.pl/_files/_budzet_zadaniowy/aktualnosci/anglia_14-08-200909.pdf).