

Sławomir Franek

Ocena stopni realizacji wieloletnich planów finansowych państwa

Problemy Zarządzania 15/2 (1), 72-82

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ocena stopnia realizacji wieloletnich planów finansowych państwa

Nadesłany: 26.03.16 | Zaakceptowany do druku: 08.05.16

Sławomir Franek*

W artykule dokonano analizy porównawczej zapisów wieloletnich planów finansowych z punktu widzenia wypełniania celów poszczególnych funkcji państwa na podstawie osiągniętych wartości mierników. Wskazano jednocześnie, że warunkiem realizacji zamierzeń formułowanych w WPPF jest jego ściślejsze powiązanie z corocznie uchwalanym budżetem. W badaniach wykorzystano dane pochodzące z bazy średnioterminowych ram fiskalnych publikowane przez Komisję Europejską oraz dane Ministerstwa Finansów.

Słowa kluczowe: wieloletnie planowanie budżetowe, ramy fiskalne.

Assessment of Implementation of the State's Multiannual Financial Plans in Poland

Submitted: 26.03.16 | Accepted: 08.05.16

The paper contains a comparative analysis of multiannual financial plans in Poland from the point of view of fulfillment of the objectives of particular state functions on the basis of measured values. It points out that a weak point of multiannual plans in Poland is the lack of a close link with the annual budget. The research uses data from the medium-term budgetary framework database provided by the European Commission and data from the Polish Ministry of Finance.

Keywords: multiyear budgeting, fiscal frameworks.

JEL: H61, E61

* **Sławomir Franek** – dr hab. US, Instytut Finansów, Uniwersytet Szczeciński.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Szczeciński, ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin; e-mail: sfranek@wneiz.pl.

1. Wprowadzenie

Ewolucja systemów budżetowych wielu państw prowadzi do zwiększenia roli wieloletniego planowania budżetowego. Już w ponad 120 krajach świata stosowane są narzędzia wieloletniego planowania budżetowego, a badania empiryczne potwierdzają, że wieloletnie planowanie budżetowe jest w stanie wpływać na poprawę salda budżetowego o około 2 punkty procentowe. Dodatkowo im narzędzia planowania wieloletniego mają bardziej kompleksowy charakter, tym mniejsza zmienność wydatków budżetowych i ich lepsza efektywność (Vlaicu i in., 2014). Tendencje te znajdują odzwierciedlenie w regulacjach Unii Europejskiej, czego wyrazem są następujące słowa zawarte w Dyrektywie Rady Europejskiej w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (2011): „Mimo że coroczne uchwalanie ustawy budżetowej jest kluczowym elementem procesu budżetowego, w ramach którego w państwach członkowskich podejmowane są ważne decyzje budżetowe, większość działań fiskalnych ma konsekwencje budżetowe znacznie wykraczające poza roczny cykl budżetowy. Jednorooczna perspektywa nie jest zatem odpowiednią podstawą rozważnej polityki budżetowej. W celu uwzględnienia wieloletniej perspektywy budżetowej zakładanej w unijnych ramach nadzoru budżetowego podstawą planowania uchwalanej co roku ustawy budżetowej powinno być wieloletnie planowanie budżetowe wynikające ze średniookresowych ram budżetowych”.

W dyrektywie tej zawarto pewne postulaty dotyczące praktyki tworzenia wieloletnich ram budżetowych, wskazujące na:

- aktualizację średniookresowych ram budżetowych przez nowy rząd w celu odzwierciedlenia nowych priorytetów politycznych;
- kompleksowość ujęcia finansów publicznych z uwzględnieniem działań tych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, które funkcjonują poza budżetem i mają bezpośredni lub widoczny w średnim okresie wpływ na sytuację budżetową poszczególnych państwa.

Deklarowane przez rząd działania w zakresie reformy systemu budżetowego, określone w formie założeń przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r., wskazują na konieczność integracji procesu planowania wieloletniego i rocznego planowania budżetowego. Już ten postulat wskazuje, że dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa uznać można za niesatysfakcjonujące.

Ljungman (2007), na podstawie doświadczeń Szwecji, wskazuje, że stosowanie wieloletniego planowania budżetowego przynosi spodziewane efekty, o ile plan wieloletni jest zintegrowany z procesem przygotowywania corocznego budżetu. Badania prowadzone Lundbacka (2008) podkreślają znaczenie przejrzystości i jasności średnioterminowych ram budżetowych w osiąganiu zamierzonych celów fiskalnych. Harris i inni (2013) wskazują, że średnioterminowe ramy fiskalne o wiążącym charakterze sprzyjają lepszej dyscyplinie fiskalnej niż ramy fiskalne o charakterze indykatywnym.

Wyniki tych badań wskazują, że doskonalenie wieloletniego planowania budżetowego sprzyja poprawie stabilności finansów publicznych. Dlatego też celem artykułu jest ocena doświadczeń w stosowaniu wieloletniego planowania budżetowego w Polsce na podstawie danych zawartych w bazie średnioterminowych ram budżetowych publikowanej przez Komisję Europejską oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

2. Rola 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. Podkreślić należy, że mimo powszechnej akceptacji dla tych działań, tylko w nielicznych krajach wdrożenie planowania wieloletniego okazało się skuteczne (Schick, 2008).

Wieloletnie planowanie budżetowe jest narzędziem komunikowania się między poszczególnymi podmiotami sektora finansów publicznych oraz z opinią publiczną w zakresie ograniczeń budżetowych. Wykorzystywane w konstrukcji planów wieloletnich celu reguły fiskalne i limity wydatkowe spełniają funkcję sygnalizacyjną i dyscyplinującą.

Wieloletnie planowanie budżetowe jest także narzędziem odpowiedzialnego podejmowania decyzji budżetowych i ich realizacji w przyszłości w powiązaniu ze strategicznymi celami władzy publicznej. Dokonywane są one w warunkach uwzględniania założeń fiskalnych opartych na szacunkach przyszłych kosztów prowadzonej polityki, z uwzględnieniem przyszłych kosztów utrzymania realizowanych obecnie inwestycji. Dodatkowo należy wskazać, że wydłużenie horyzontu planistycznego pozwala na ukazanie w perspektywie kilku lat przestrzeni fiskalnej na wprowadzanie nowych zadań, co ułatwia decydom odpowiedzialne kreowanie prowadzonej polityki.

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.

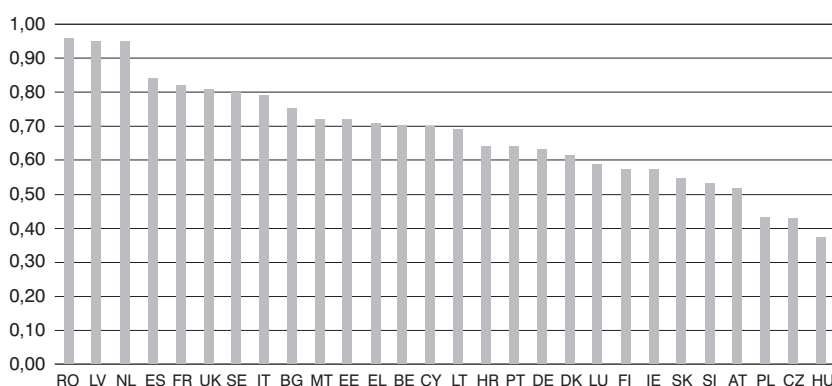
W ten sposób możliwe jest określenie podstawowych celów, którym powinno przyświecać wdrażanie rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego. Są nimi:

- poprawa dyscypliny fiskalnej sprzyjającej zapewnieniu równowagi makroekonomicznej;

- poprawa przebiegu procesu alokacji środków budżetowych w ramach poszczególnych rodzajów aktywności państwa, podporządkowanego integracji zamierzeń programowych (strategicznych) z realiami budżetowymi;
- 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 wykorzystywaniem środków publicznych.

3. Jakość wieloletniego planowania budżetowego w Polsce w świetle porównań międzynarodowych

W polskich realiach dokumentami spełniającymi rolę średniookresowych ram budżetowych są Wieloletnie Plany Finansowe Państwa (WPF) opracowywane corocznie od roku 2010 na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Zasadniczym mankamentem przepisów dotyczących WPF jest jednak usunięcie, po pierwszych latach ich obowiązywania, rozwiązań zakładających niemożność zaplanowania w projekcie budżetu na dany rok deficytu wyższego niż zapisany na ten rok w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Trudno w związku z tym dostrzec bezpośredni wpływ, w jaki WPF stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Znajduje to odzwierciedlenie w niskiej ocenie stosowanych w Polsce rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego, co ukazano na rysunku 1.



Rys. 1. Wartość indeksu jakości średnioterminowego planowania budżetowego w krajach UE w 2015 r. Źródło: dane Komisji Europejskiej (*Medium-term budgetary frameworks database*).

Do oceny jakości wieloletniego planowania budżetowego w Unii Europejskiej wykorzystywany jest indeks jakości średnioterminowych ram budżetowych (MTBF *index*). Na jego wartość, określaną w skali od 0 do 1, wpływ mają takie kryteria, jak: zakres sektora *general government* objęty wieloletnimi celami fiskalnymi, zbieżność celów zawartych w planie średniookresowym z celami określonymi w corocznie uchwalanym budżecie, zaangażowanie parlamentu w przygotowanie planu średniookresowego, zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w przygotowanie planu średniookresowego oraz poziom szczegółowości planu średniookresowego.

Na podstawie publikowanej przez Komisję Europejską bazy średniookresowych ram budżetowych można wskazać te kraje, dla których indeks MTBF przyjmuje najwyższe wartości. Są nimi: Rumunia, Łotwa i Holandia. Warto przy tym zauważyć, że w każdym z tych krajów doszło po 2009 r. do istotnej poprawy wartości tego indeksu. Spośród wszystkich krajów UE aż w 20 z nich zanotowano poprawę tego indeksu w porównaniu z pierwszą dekadą XXI wieku. Szczególnie duży postęp zanotowały przy tym: Grecja, Cypr i Łotwa, w których w ostatnich latach wzrost wartości indeksu wyniósł 0,5 i więcej.

Oceny Komisji Europejskiej wskazują, że wraz z pojawieniem się WPPF w Polsce wartość indeksu wzrosła z poziomu 0,35 do 0,43. Mimo to poziom jakości wieloletniego planowania budżetowego w Polsce jest uznawany za jeden z najniższych w Europie (wraz z Czechami i Węgrami). O niskiej wartości tego indeksu MTBF dla Polski decyduje przede wszystkim brak koordynacji między władzą centralną a samorządową w zakresie ustalania celów wieloletnich, brak związków między planem wieloletnim a budżetem wskazujący na jednoznacznie indykatywny charakter planu wieloletniego, brak określonych z góry działań wdrażanych w przypadku odchyień od zapisów zawartych w planie wieloletnim, brak wsparcia w tworzenie planu ze strony niezależnej instytucji fiskalnej ze względu na brak takiego podmiotu w Polsce, brak szczegółowego wyjaśnienia w planie wieloletnim wpływu różnych scenariuszy makroekonomicznych na stan parametrów budżetowych.

4. Indykatywny charakter planu wieloletniego a różnicowanie prognoz zawartych w WPPF

Jednym z elementów prognoz makroekonomicznych zawartych w aktualizacjach Programów Konwergencji (stanowiących od 2014 r. składową Wieloletniego Planu Finansowego Państwa) są prognozy salda sektora *general government*. W tabeli 1 ukazano zróżnicowanie prognoz tego parametru na dany rok budżetowy t (od 2014 r. do 2017 r.) zawarte w kolejnych Programach Konwergencji z lat od $t - 3$ do t .

Z analizy tej wyłania się obraz wskazujący na znaczny optymizm prognoz, które obejmują ostatni rok Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. W żadnym z badanych lat nie udało się nawet zbliżyć do zakładanego

w roku $t - 3$ na rok t poziomu salda instytucji rządowych i samorządowych. Dopiero rok $t - 1$, a więc poprzedzający rok budżetowy, pozwala na możliwość precyzyjne określenie wysokości salda budżetowego.

| Wyszczególnienie | Prognoza na rok $t = 2014$ | Prognoza na rok $t = 2015$ | Prognoza na rok $t = 2016$ | Prognoza na rok $t = 2017$ |
|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Prognoza z roku ($t - 3$) | -2,0 | -1,0 | -1,6 | -1,2 |
| Prognoza z roku ($t - 2$) | -1,6 | -2,7 | -1,8 | -1,8 |
| Prognoza z roku ($t - 1$) | -3,3 | -2,5 | -2,3 | -2,9 |
| Prognoza z roku (t) | -3,2 | -2,7 | -2,6 | -2,9 |
| Wykonanie za rok (t) | -3,5 | -2,6 | -2,4 | - |

Tab. 1. Zróżnicowanie prognoz salda instytucji rządowych i samorządowych na tle wykonania. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w aktualizacjach Programów Konwergencji.

Do roku 2013 konstrukcja WFPF zakładała, że zapisanego w nim poziomu deficytu budżetowego nie można przekroczyć w najbliższym roku budżetowym. I rzeczywiście, w latach 2010–2012 osiągnięta wysokość deficytu budżetu każdorazowo była niższa o co najmniej 10 mld zł niż wielkość deficytu zapisana w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa. Postępujący w tym okresie trend ograniczania wielkości deficytu był niejako odzwierciedleniem tendencji zarysowanych w WFPF.

Rok 2013 przyniósł odwrócenie tej tendencji. Już uchwalony w 2011 r. Wieloletni Plan Finansowy Państwa zakładał, że w roku 2013 deficyt może osiągnąć wartość większą (32 mld zł) w porównaniu z wartością zakładaną na rok 2013 w WFPF uchwalonym w 2010 r. W rzeczywistości w 2013 r. nie udało się nawet utrzymać deficytu na poziomie wskazanym w WFPF na lata 2013–2016 uchwalonym 30 kwietnia 2013 r. (tj. 35,6 mld zł), odzwierciedlającym zapisy ustawy budżetowej przyjętej kilka miesięcy wcześniej. Wymusiło to konieczność nowelizacji budżetu z deficytem o prawie 16 mld wyższym. Ostatecznie zrealizowana wartość okazała się niższa niż zakładano w znowelizowanej ustawie budżetowej i wyniosła 44,6 mld zł. Oznaczało to jednak znaczące przekroczenie limitu deficytu na 2013 r. wskazanego w uchwalanych corocznie od 2010 r. Wieloletnich Planach Finansowych Państwa.

Tak więc, już w czwartym roku obowiązywania przepisów dotyczących wieloletniego planowania budżetowego okazało się, że nie są one dostatecznym narzędziem ograniczania deficytu budżetowego. Nic więc dziwnego, że nowelizacja ustawy o finansach publicznych w 2013 r. (Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2013 r., poz. 1646) zniósła obowiązek powiązania wielkości deficytu zapisanej w WFPF z wielkością założoną w budżecie

państwa. Kolejne lata realizacji WPFPP potwierdziły wyłącznie indykatywny charakter tego planu.

5. Ocena wykonania mierników Wieloletniego Planu Finansowego Państwa

Jednym z istotnych elementów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jest określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Stąd też warto poddać analizie stopień realizacji tych celów na podstawie wykonania planowanych wartości mierników. W tabeli 2 przedstawiono zestawienie wykonania wartości mierników określonych w kolejnych WPFPP w latach 2010–2015.

| Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Liczba mierników, których planowane wartości nie zostały osiągnięte | 26 | 27 | 30 | 16 | 18 | 18 |
| Liczba mierników, których planowane wartości zostały osiągnięte | 45 | 41 | 30 | 39 | 28 | 23 |
| Całkowita liczba mierników | 71 | 68 | 60 | 55 | 46 | 41 |

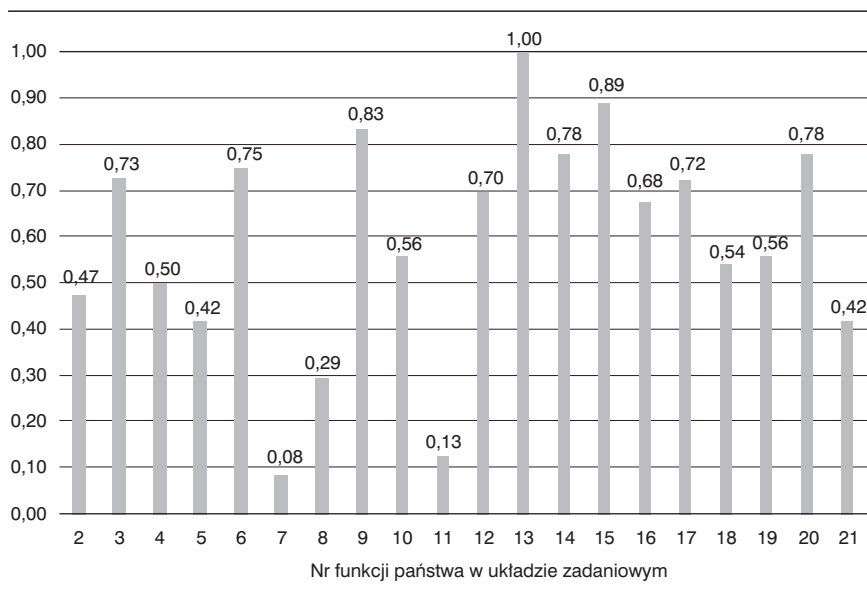
Tab. 2. Wykonanie wartości mierników określonych w WPFPP za lata 2010–2015. Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa

Dane zawarte w tabeli 2 świadczą o niskim poziomie realizacji zakładanych wartości mierników. Mimo obserwowanego corocznie w okresie 2010–2015 zmniejszenia liczby mierników, które były wykorzystywane do oceny stopnia realizacji celów zapisanych w WPFPP, odsetek mierników, których wartość nie osiągała planowanego poziomu, kształtował się każdorazowo na poziomie powyżej 30%. Niepokojące jest jednocześnie, że kolejne lata realizacji WPFPP nie przynoszą znaczącej poprawy, bo mimo znacznego obniżenia odsetka mierników niewykonanych w roku 2013, w latach 2014–2015 zaobserwować można stopniowy wzrost tego odsetka, przy jednoczesnym ustabilizowaniu liczby mierników niewykonanych.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że określanie docelowej wartości mierników na potrzeby WPFPP charakteryzuje się pewną niekonsekwencją. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której w WPFPP zakłada się osiągnięcie pewnej wartości docelowej w pierwszym roku planu, nie określając tej wartości na koniec okresu obowiązywania danego planu. I tak, na przykład w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014–2017 jednoznacznie wskazano docelowy poziom miernika na koniec 2017 r. w przypadku 34 (spośród 46) mierników, w WPFPP na lata 2015–2018 na koniec 2018 r. wskazano docelowy poziom mierników w przypadku 35 z nich (spośród 41 mierników). Poprawa

nastąpiła dopiero w WFPF na lata 2017–2020, w którym to dla każdego ze wskazanych mierników określono wartość pożądaną do osiągnięcia na koniec okresu planowania.

Szczegółnej uwagi wymaga ponadto analiza wypełniania wartości mierników dla poszczególnych funkcji układu zadaniowego, w których prezentowane są cele państwa na potrzeby WFPF. Przyjmując, że osiągnięcie zakładanej na dany rok wartości miernika oznacza uzyskanie oceny 1, podczas gdy nieosiągnięcie wartości miernika to 0, można dla każdej funkcji państwa określić stopień wykonania zakładanych celów tej funkcji. Na rysunku 2 ukazano średnią wartość wykonania celów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa dla poszczególnych funkcji budżetu zadaniowego za okres lat 2010–2015 na podstawie wykonania wartości mierników dla tych funkcji.



Rys. 2. Średni stopień osiągnięcia celów poszczególnych funkcji państwa na podstawie realizacji wartości mierników WFPF za lata 2010–2015. Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2010–2015.

Jedyną funkcją państwa, w której corocznie udało się osiągnąć zakładaną wartość mierników, jest funkcja 13 – zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny. Wysokim poziomem realizacji charakteryzują się też cele zdefiniowane miernikami dla funkcji 9 – kultura i dziedzictwo narodowe i 15 – polityka zagraniczna. Jednocześnie funkcjami, w których nie udało się zazwyczaj osiągnąć zakładanych w WFPF wartości mierników były funkcje: 5 – ochrona praw i interesów Skarbu Państwa, 7 – gospodarka przestrzenna,

budownictwo i mieszkalnictwo, 8 – kultura fizyczna, 11 – bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, i 21 – polityka rolna i rybacka.

Na przykład ani razu w latach 2010–2015 nie udało się osiągnąć zakładanej wartości miernika pod nazwą liczba nowo budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców (zakładano corocznie wartość 4) czy miernika liczba osób deklarujących aktywność fizyczną w danym roku w stosunku do liczby takich osób w roku poprzednim (w %) (corocznie obserwowano spadek tej liczby wobec roku poprzedniego). Nie udało się także osiągnąć zakładanego stanu osobowego sił zbrojnych (w każdym z lat był on mniejszy od zakładanego poziomu 100 tys. żołnierzy). Dodać przy tym należy, że w okresie 2010–2015 dla funkcji 7 tylko raz (w roku 2015) udało się osiągnąć zakładaną wartość jednego z mierników, podczas gdy pozostałe mierniki nie były realizowane.

Taka sytuacja skłania część ministrów do działań w kierunku zmian mierników proponowanych do oceny stopnia realizacji celów poszczególnych funkcji państwa. Widoczne jest to choćby w przypadku miernika dla funkcji 5, którym pierwotnie była liczba prywatyzowanych podmiotów, zamieniona w 2012 r. na wartość planowanych przychodów z prywatyzacji. W WPFPP na lata 2015–2018 dokonano zmiany tego miernika na liczbę spółek skarbu państwa objętych przekształceniami własnościowymi, w których nastąpiła zmiana udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym podmiotów, a od 2016 r. zastosowano wysokość dochodów z tytułu dywidendy z zysku spółek nadzorowanych. Należy jednocześnie zauważyć, że ewolucja mierników stosowanych na potrzeby wieloletniego planowania budżetu wynika często ze zmian lub rozszerzenia priorytetów rządu. Znajduje to choćby odzwierciedlenie w nowych miernikach, które pojawiły się na potrzeby WPFPP na lata 2016–2019 i 2017–2020, takich jak: wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24. roku życia, udziału importu nośników energii w zużyciu energii ogółem, dynamika przeładunków w portach, wielkość produkcji akwakultury.

6. Wieloletni plan Finansowy Państwa a wydatki według funkcji COFOG

Interesującym obszarem porównań w zakresie zmian polityki państwa określonych zapisami planów wieloletnich jest struktura wydatków publicznych przypisywanych do układu funkcji klasyfikacji COFOG (*Classification of the Functions of Government*). W corocznie przekazywanych Komisji Europejskiej aktualizacjach Programu Konwergencji wskazywany jest zakładany w horyzoncie średnioterminowym poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w układzie funkcji COFOG. W tabeli 3 przedstawiono wartości planowane na rok 2020 według zapisów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 na tle wykonania za rok 2015.

| Nr funkcji | Nazwa funkcji | Wykonanie (2015 r.) | Plan (2020 r.) | Różnica |
|------------|-------------------------------------|---------------------|----------------|---------|
| 1 | Działalność ogólnopaństwowa | 4,9 | 4,7 | -0,2 |
| 2 | Obrona narodowa | 1,6 | 1,6 | 0,0 |
| 3 | Bezpieczeństwo i porządek publiczny | 2,2 | 2,0 | -0,2 |
| 4 | Sprawy gospodarcze | 4,6 | 4,5 | -0,1 |
| 5 | Ochrona środowiska | 0,6 | 0,6 | 0,0 |
| 6 | Gospodarka mieszkaniowa i komunalna | 0,7 | 0,8 | 0,1 |
| 7 | Zdrowie | 4,7 | 4,7 | 0,0 |
| 8 | Rekreacja, kultura i religia | 1,1 | 1,0 | -0,1 |
| 9 | Edukacja | 5,2 | 4,8 | -0,4 |
| 10 | Ochrona socjalna | 15,9 | 16,7 | 0,8 |
| | Ogółem | 41,5 | 41,4 | -0,1 |

Tab. 3. Udział wydatków według funkcji COFOG w Polsce jako procent PKB. Źródło: *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2017–2020*.

Na szczególną uwagę zwraca fakt, że plan na rok 2020 zakłada podobny do roku 2015 poziom wydatków publicznych ogółem w relacji do PKB. Realizacja WPPF na lata 2017–2020 zasadniczo ma doprowadzić do istotnej zmiany struktury wydatków między dwoma obszarami, które są ze sobą powiązane. Zakładany spadek wydatków na edukację można wiązać ze zmianami organizacyjnymi w szkołach (likwidacja gimnazjów) i obserwowanym zmniejszaniem liczby dzieci i młodzieży. Istotny wzrost wydatków na ochronę socjalną to z jednej strony konsekwencja zmian demograficznych, z drugiej zaś realizacja zamierzeń w zakresie odwrócenia tego trendu w postaci choćby finansowania wsparcia dla rodzin posiadających dzieci. Warto przy tym podkreślić, że realizacja tych zamierzeń będzie możliwa wyłącznie w sytuacji stabilności finansów publicznych. Zawarte we wcześniejszych latach prognozy wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2015–2018 zakładały bowiem znaczące zacieśnienie fiskalne i ograniczenie wydatków sektora do poziomu około 38%. Dopiero zdjęcie w 2015 r. z Polski procedury nadmiernego deficytu, obowiązującej od 2009 r., wraz z działaniami zmierzającymi do odbudowy bazy dochodowej pozwoliły na utrzymanie ekspansywnej polityki wydatkowej.

7. Podsumowanie

Z przedstawionych analiz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wyłania się obraz narzędzia o ograniczonej roli w procesie budżetowym,

zarówno w ujęciu parametrów fiskalnych, takich jak wydatki czy deficyt, jak i w ujęciu sprawnościowym, ukazującym stopień realizacji celów poszczególnych funkcji państwa przy angażowaniu środków publicznych. Stąd też wskazać można na pożądane kierunki ewolucji WFPF, które powinny się przyczynić do jego większej integracji w procesie budżetowym z corocznie uchwalanym budżetem. Po pierwsze, wzorem rozwiązań stosowanych w innych krajach, należałoby wzmocnić rolę kwot wydatków określonych w wieloletnim planie budżetowym, tak aby stanowiły one limity wieloletnie, których nie można przekraczać. Po drugie, wskazane byłoby przyjęcie rozwiązania, w którym niewykorzystanie limitu w danym roku dawałoby podstawę jego przeniesienia na kolejny rok (z ograniczeniem w zakresie kategorii ekonomicznej wydatków, których mogłoby to dotyczyć). Doszłoby wówczas do uelastycznienia struktury wydatków budżetowych. Po trzecie, zwiększenie rangi tego dokumentu nastąpiłoby także wówczas, gdyby wprowadzono mechanizm odpowiedzialności za realizację zapisywanych w nim parametrów. Warto rozważyć wprowadzenie systemu premiowego dla poszczególnych ministrów, funkcjonującego w powiązaniu ze stopniem realizacji skwantyfikowanych w WFPF celów. Wprowadzenie takiego mechanizmu zwiększyłoby także bez wątpienia zainteresowanie opinii publicznej wymiarem sprawnościowym podejmowanych decyzji budżetowych, zwłaszcza wobec faktu, że istotna ich część ma skutki wykraczające poza horyzont jednego roku.

Bibliografia

- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dziennik Urzędowy L 306, 23/11/2011.
- Harris, J., Hughes, R., Ljungman, G. i Sateriale, C. (2013). *Medium-term Budgetary Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design and Performance*. W: M. Cangiano, T. Curristine i M. Lazare (red.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington.
- Ljungman, G. (2007). The Medium-Term Fiscal Framework in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3).
- Lundback, E. (2008). Medium-term Budgetary Frameworks – Lessons for Austria from International Experience. *IMF Working Paper*, (08/163).
- Schick, A. (2008). *Getting Performance Budgeting to Perform*. Washington: World Bank.
- Vlaicu, R., Verhoeven, M., Grigoli, F. i Mills, Z. (2014). Multiyear Budgets and Fiscal Performance: Panel Data Evidence. *Journal of Public Economics*, 111(C).