

SŁAWOMIR FRANEK

Uniwersytet Szczeciński

PROGRAMY WIELOLETNIE JAKO PRZYKŁAD STOSOWANIA WIELOLETNIEGO PLANOWANIA BUDŻETOWEGO*

Wprowadzenie

Finanse publiczne podlegają ciągłej ewolucji. Znajduje to wyraz także w podejściu do klasycznych zasad budżetowych, w tym do zasady roczności. Budżetowanie roczne jest wspierane przez wieloletnie planowanie budżetowe. Służyc temu mają zmiany wprowadzone w Ustawie o finansach publicznych z 2009 roku, związane z przygotowaniem Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zanim te rozwiązania zaczęły kompleksowo obejmować całość budżetu państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego, w regulacjach polskich finansów publicznych istniały obszary, które nadawały szczególny wymiar planowaniu wieloletniemu. Jednym z nich stały się tzw. programy wieloletnie.

Celem artykułu jest ocena funkcjonowania programów wieloletnich, ze szczególnym uwzględnieniem zmienności i trafności planowania wydatków na nie oraz skuteczności w osiąganiu zakładanych w nich rezultatów. W ocenie tej wykorzystano autorską metodę klasyfikowania programów wieloletnich na cztery grupy: programy skoncentrowane na skuteczności, programy skoncentrowane na wydatkach, programy źle zorganizowane i programy, których rezultaty nie zależą od wydatków.

* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010–2011 jako projekt badawczy nr N N113 322 738.

1. Programy wieloletnie a zasada roczności budżetu

Jedną z fundamentalnych zasad budżetowych jest zasada roczności, zakładająca ograniczenie horyzontu czasowego planu budżetowego do roku (zazwyczaj kalendarzowego). Oczywiście, respektowanie tej zasady nie odnosi się wyłącznie do problematyki planowania budżetowego, lecz rodzi także konsekwencje w postaci konieczności zamknięcia operacji finansowych dokonywanych ze środków budżetowych w ustalonym okresie, czyli w granicach roku budżetowego. Tak więc niezrealizowane w trakcie roku budżetowego dochody i wydatki ulegają co do zasady wygaśnięciu, a ich ewentualna kontynuacja w kolejnych okresach jest uzależniona od objęcia nowym budżetem. Wobec tego nasuwa się problem wieloletniości planowania budżetowego wraz z uznaniem, że wymagania praktyczne oraz technika planistyczna powinny wymusić odejście od postrzegania budżetu przez pryzmat tradycyjnej zasady roczności budżetu na rzecz zastąpienia jej zasadą wieloletniości budżetowej, co zresztą było już postulowane przed wielu laty¹. Szczególnego znaczenia zasada ta nabiera jako jeden z elementów paradygmatu budżetowania zadaniowego². Wiele zamierzeń finansowanych ze środków publicznych wymaga bowiem spojrzenia długofalowego, zdecydowanie wykraczającego poza ramy budżetu sporządzanego w horyzoncie jednego roku. Dotyczy to nie tylko zadań inwestycyjnych, które w naturalny sposób wykraczają poza okres jednoroczny. Wiele zadań z zakresu choćby badań naukowych, profilaktyki zdrowotnej, edukacji czy polityki społecznej wymaga dla osiągnięcia zakładanych rezultatów wydłużonej perspektywy realizacji. W praktyce przyjęły się dwa warianty rozwiązań, stanowiących próbę uwzględnienia perspektywy wieloletniej w tradycyjnym, rocznym planowaniu budżetowym³.

Pierwsze rozwiązanie polega na ustalaniu oprócz budżetu odrębnych aktów normatywnych uchwalanych przez parlament, obejmujących program wieloletni zarówno w ujęciu rzeczowym, jak i finansowym, ze wskazaniem źródeł finansowania programu oraz wykorzystania ewentualnych dochodów wynikających z jego realizacji. Kluczowym problemem w tym rozwiązaniu jest określenie relacji tak uchwalonego programu do budżetu rocznego. Najbardziej pożądane

¹ N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1986, s. 126.

² T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 131.

³ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, UMCS, Lublin 2007, s. 38–39.

wydaje się wówczas automatycznie włączanie do kolejnych budżetów rocznych kwot wynikających z długofalowego programu finansowego. Nie wystąpi wówczas bowiem kolizja z zasadą zupełności budżetu, choć z pewnością ograniczona zostanie rola parlamentu w zakresie kształtowania bieżącego budżetu. Takie podejście nadaje programowi wieloletniemu wymiar podobny do tak zwanych wydatków prawnie zdeterminowanych. Drugie rozwiązanie polega na formułowaniu długofalowych programów jedynie w ujęciu rzeczowym, przy pozostawieniu kwestii ich finansowania do rozstrzygnięcia w corocznie uchwalanych budżetach rocznych. Niezależnie zatem od założeń programu wieloletniego, o zakresie jego realizacji w praktyce corocznie decyduje parlament. Taki system corocznego wyznaczania przez parlament środków finansowych dla wieloletnich programów nie jest dogodny dla ich wykonawców, wprowadza bowiem niepewność co do stabilności finansowania programu na kolejne lata, uzależniając postęp w realizacji programu od kondycji budżetu jako całości. Jednocześnie rozwiązanie to może być traktowane jako forma kontroli postępów realizacji programu, dyscyplinując jego wykonawców do terminowego wywiązywania się z podjętych zobowiązań, co może być warunkiem uzyskania finansowania na kolejny okres realizacji programu.

Zarówno obowiązująca Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku, jak i wcześniejsze ustawy regulujące ustrój finansów publicznych, podkreślając konstytucyjną zasadę roczności budżetu (zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”), zakładały stosowanie rozwiązań zmierzających do wydłużenia okresu planowania budżetowego. Wśród nich można wyróżnić planowanie inwestycji wieloletnich oraz ujmowanie w budżecie limitów wydatków na programy wieloletnie. Podkreślić przy tym należy, że odstępstwem od zasady roczności są także rozwiązania dopuszczające możliwość ponoszenia wydatków budżetowych dotyczących danego roku także po jego zakończeniu. Są nimi: niewygasanie z upływem roku budżetowego wydatków wymienionych literalnie w Ustawie o finansach publicznych; niewygasanie z upływem roku budżetowego niezrealizowanych wydatków na mocy rozporządzenia ministra finansów, po uzyskaniu opinii Komisji Finansów Publicznych; przedłużenie terminu regulowania zobowiązań wymagalnych na ostatni dzień roku budżetowego w ciężar planu wydat-

ków minionego roku, za zgodą ministra finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej⁴.

2. Programy wieloletnie w polskim systemie budżetowym

Ujmowane w budżecie państwa limity wydatków na programy wieloletnie są konsekwencją rozwiązań przyjętych w Ustawie o finansach publicznych z 1998 roku. Przedsięwzięcia zwane „programami wieloletnimi” charakteryzują się szczególną formą. Z budżetem państwa powiązane są w taki sposób, że w wydatkach budżetu znajdują odzwierciedlenie wydatki ponoszone na dany program w roku budżetowym oraz przewidywane w kolejnych latach. W dotychczasowej praktyce wspartej wcześniejszymi regulacjami były to dwa kolejne lata budżetowe. W pierwszych latach funkcjonowania programów wieloletnich proces ich ustanawiania był dwojaki. Programy, których wartość kosztorysowa przekraczała 100 mln zł, musiały mieć podstawę ustawową. Te zaś, których wartość była niższa, mogły być ustanawiane mocą uchwały Rady Ministrów. Począwszy od 2006 roku zrezygnowano z tego dualizmu, wskazując rząd jako jedyny podmiot uprawniony do ustalania programów wieloletnich. Ustawodawca wskazał ponadto, że ustanawiając programy wieloletnie rząd powinien się kierować realizacją swoich strategii, ze szczególnym uwzględnieniem obronności i bezpieczeństwa, chociaż te obszary należy traktować jako przykładowe, gdyż rzeczywisty zakres realizowanych programów wieloletnich jest zdecydowanie szerszy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wcześniejsze rozwiązania oparte na zapisach Ustawy o finansach publicznych z 1998 roku zakładały zamknięty katalog obszarów, w których mogły być tworzone programy wieloletnie. Były nimi: obronność i bezpieczeństwo państwa, ochrona środowiska, rozwój gospodarki, rozwój nauki, ochrona dziedzictwa kulturowego.

⁴ J. Stankiewicz, *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, w: *System prawa finansowego*, red. E. Ruśkowski, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 282.

Tabela 1

Liczba programów wieloletnich i wydatki na nie w latach 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba programów wieloletnich, w tym:							
– planowanych	51	50	55	80	88	66	55
– realizowanych	46	43	52	73	80	–	–
Wydatki ogółem planowane (w mln zł)	1 581,6	2 991,9	5 428,8	12 491,2	8 838,5	8 455,3	5 879,8
Wydatki ogółem wykonane (w mln zł)	1 467,0	2 737,3	4 659,4	12 433,0	7 810,7	–	–
Procent wykonania planu programów wieloletnich	92,8	91,5	85,8	99,5	88,4	–	–
Procent wykonania wydatków BP ogółem	98,6	97,4	89,9	99,3	97,9	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie załączników do ustaw budżetowych.

Realizacja wieloletnich programów i inwestycji pozwalała na możliwie proste zastosowanie rozwiązań budżetowania zadaniowego. Począwszy od 2009 roku to właśnie programy wieloletnie stały się jedynym elementem ustawy budżetowej, który jest uchwalany przez sejm w układzie zadaniowym. W ten sposób udało się zrealizować często głoszony postulat o konieczności wskazywania efektów, jakie mają być osiągnięte dzięki realizacji programu. Do tego czasu bowiem istniał wprawdzie obowiązek wskazywania dla każdego programu celu, przy jednoczesnym braku wymogu zdefiniowania mierników, które mogłyby być podstawą do oceny przebiegu i efektów programu⁵. Tak więc od 2009 roku w zestawieniu programów wieloletnich zaczęto uwzględniać część sprawnościową, zawierającą mierniki, ich wartości bazowe, a także planowane wartości na rok budżetowy i dwa kolejne lata. Od tego czasu programy wieloletnie stały się elementem funkcjonalnego układu budżetu zadaniowego w ramach poszczególnych funkcji, zadań i podzadań państwa. W projekcie budżetu na rok 2012 programy wieloletnie umiejscowiono w 16 spośród 22 funkcji państwa. Począwszy od 2012 roku ujednociono strukturę zadaniową programów wieloletnich w ten sposób,

⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 464.

że każdy z programów wieloletnich stanowi odrębne działanie w klasyfikacji zadaniowej.

W tabeli 1 przedstawiono liczbę programów wieloletnich realizowanych w okresie 2006–2012 wraz z wydatkami budżetowymi ponoszonymi w poszczególnych latach. Dane za rok 2011 przedstawiają wielkości planowane zgodnie z ustawą budżetową, a dane na rok 2012 pochodzą z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na ten rok. Dodać należy, że w całkowitej liczbie programów wieloletnich corocznie dominują wieloletnie programy wsparcia dla inwestorów, których liczba przykładowo w 2006 roku wynosiła 22, w roku 2010 realizowano ich 41, a na rok 2012 zaplanowano 19. Specyfika tej formy programów wieloletnich polega na tym, że w jej ramach znalazła się pomoc publiczna, udzielana w formie dotacji z budżetu państwa na podstawie dwustronnych umów ramowych zawieranych pomiędzy ministrem gospodarki a inwestorem, zgodnie z uchwałą podjętą przez Radę Ministrów o ustanowieniu programu wieloletniego dla realizacji inwestycji. Wsparcia finansowego udziela się przykładowo w takich sektorach, jak: motoryzacja, produkcja sprzętu AGD, elektronika, sektor lotniczy, biotechnologia, dla inwestycji polegającej na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa bądź zmian produktu czy procesu produkcyjnego⁶. Inwestycje w ramach programów wieloletnich podejmowane są zazwyczaj na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Organem udzielającym wsparcia jest minister właściwy do spraw gospodarki, przy czym maksymalna wielkość wsparcia nie może przekroczyć dopuszczalnych prawem wspólnotowym pułapów pomocy publicznej dla poszczególnych regionów Polski. Programy wsparcia inwestorów podlegają procedurze notyfikacji w Komisji Europejskiej, a ich celem jest rozwój gospodarczy regionów, w których programy te są realizowane, oraz zmniejszenie bezrobocia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Stąd też miernikiem wykorzystywanym do oceny osiągnięcia celów każdego z tych programów jest liczba utworzonych nowych miejsc pracy. O ile programy wsparcia inwestorów dominują pod względem ilościowym, o tyle wartościowo w ostatnich latach znaczną część wydatków na programy wieloletnie (w 2009 roku ponad 60%, a w 2010 ponad 30%) pochłaniał Program budowy dróg krajowych na lata 2008–2012.

Szczególną uwagę należy ponadto zwrócić na fakt niższego wykonania planu wydatków na programy wieloletnie na tle wydatków ogółem budżetu pań-

⁶ *Informacja na temat realizacji w 2009 roku wieloletnich programów wsparcia projektów inwestycyjnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s. 3.

stwa, co świadczyć może o niewłaściwym sposobie kalkulowania wydatków na poszczególne programy, zwłaszcza z punktu widzenia rozłożenia ich w czasie na poszczególne lata realizowanych programów. Warto jednak podkreślić, że zazwyczaj dotyczy to programów wsparcia inwestorów, których finansowanie jest uzależnione od postępu działań zakładanych przez inwestorów prywatnych, a więc znajduje się zasadniczo poza możliwościami oddziaływania sektora finansów publicznych. W przypadku programów realizowanych przez instytucje sektora finansów publicznych znaczące niewykonanie planu wydatków występowało rzadko i zazwyczaj odnosiło się tylko do kilku programów (na przykład w 2009 roku dotyczyło programów: Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu, Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe, Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich).

3. Programy wieloletnie – stabilność czy zmienność wydatków?

Ustanawianie programów wieloletnich powinno służyć zwiększeniu stabilności finansowania tych zadań państwa, które wynikają z założeń polityki rozwoju. Ze względu na sytuację, w której w załączniku do ustawy budżetowej każdemu z programów wieloletnich przypisywano limity wydatków na rok budżetowy oraz dwa kolejne lata, interesującą kwestią jest porównanie wielkości wydatków planowanych na realizację danego programu wieloletniego na dany rok w kolejnych ustawach budżetowych. Rezultat tego porównania dla wybranych lat ukazano w tabeli 2.

Tabela 2

Porównanie planowanych wydatków w programach wieloletnich
w poszczególnych latach

	Na rok 2007	Na rok 2008				Na rok 2009	Na rok 2010	Na rok 2011		
	2007/ 2006	2007/ 2006	2008/ 2007	2008/ 2006	2008/ 2007	2010/ 2009	2010/ 2009	2011/ 2010	2011/ 2009	
Liczba programów, w których dokonano zmian planowanych wydatków, w tym:	11	11	9	15	5	10	7	20	17	
zwiększenia	5	6	4	8	3	4	6	7	8	
zmniejszenia	6	5	5	7	2	6	1	13	9	

Źródło: opracowanie własne na podstawie załączników do ustaw budżetowych.

Okazuje się, że dla każdego z badanych lat w około 20% programów dokonano zmian w poziomie wydatków planowanych na dany rok w kolejnych ustawach budżetowych. Szczególnie jest to widoczne na przykładzie roku 2011, dla którego w ustawie budżetowej na rok 2011 zwiększono planowane wydatki w siedmiu programach w porównaniu z kwotą zapisaną na ten rok w ustawie z 2010 roku, a zmniejszono wydatki w 13 programach. Można więc uznać, że skala finansowania programów wieloletnich jest uzależniona od ogólnej kondycji budżetu. Dysponenci części budżetowych zmuszeni są w sytuacji ograniczenia środków w danym roku budżetowym do przedłużenia terminów zakończenia programu wieloletniego albo do odstąpienia od wykonania części zadań w programie⁷. Przykładem jest choćby realizacja programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”, który wobec niskiego stopnia finansowego jego zaawansowania, tj. 55,0%, przed ostatnim rokiem wdrażania po raz kolejny musiał ulec wydłużeniu⁸. Poza niewystarczającym finansowaniem realizacji tego programu powstałe opóźnienia spowodowane były, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niepełnym przygotowaniem niektó-

⁷ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za 2009 rok, NIK, Warszawa 2010, s. 8.

⁸ Początki realizacji tej inwestycji sięgają 1984 roku, a jej zakończenie było planowane pierwotnie na rok 1996. Więcej na ten temat w: *Informacja o wynikach kontroli realizacji programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”*, NIK, Warszawa 2010.

rych zadań do wykonania i niedostatecznym nadzorem ministra środowiska nad realizacją tej inwestycji

Przyczynami zmniejszeń środków planowanych na dany rok w porównaniu z planami dotyczącymi tego samego roku, ale z lat poprzednich są również opóźnienia w realizacji programu (spowodowane często wydłużeniem procedur odwoławczych w systemie zamówień publicznych). W takiej sytuacji dochodzi na etapie planowania do przesunięcia kwot wydatków na kolejne lata, co jest przyczyną zwiększeń kwot planowanych na dany rok w porównaniu z planami na ten sam rok w latach poprzednich.

4. Programy wieloletnie – wydatki a skuteczność

W tabeli 3 przedstawiono dane o wykonaniu planu programów wieloletnich za lata 2009–2010 z uwzględnieniem informacji sprawnościowej. Okazuje się, że już w drugim roku funkcjonowania programów wieloletnich w układzie zadaniowym poprawiła się skuteczność realizacji zakładanej wartości mierników. O ile w 2009 roku prawie 55% realizowanych programów wieloletnich wykazywało osiągnięcie lub przekroczenie planowanych wartości mierników, o tyle w roku 2010 było ich już ponad 65%. Istotnym mankamentem procesu planowania mierników jest jednak to, że w dalszym ciągu dysponenci mają problem z trafnością planowania mierników. Na potrzeby badań przyjęto, że o trafnym określeniu wartości miernika można mówić wówczas, gdy jego realizacja w danym roku nie odbiega o więcej niż 5% od wartości miernika planowanej na ten rok. Okazuje się, że w prawie dwóch trzecich programów wieloletnich wykonanie miernika odbiegało o więcej niż 5% od wartości planowanej. Wprawdzie w 2010 roku odsetek ten był nieco niższy niż w roku 2009, jednak należy uznać, że proces planowania wartości mierników (a więc określania stopnia osiągnięcia celów programu wieloletniego) wymaga istotnego doskonalenia.

Inną kwestią jest odpowiedni dobór mierników do celów zdefiniowanych dla poszczególnych programów wieloletnich. Nie zawsze przyjęte mierniki odzwierciedlają postępy w realizacji programów, szczególnie jeśli w ramach konkretnego programu prowadzonych jest wiele zróżnicowanych działań, których nie da się uchwycić i zmierzyć za pomocą jednego miernika⁹. Porównanie

⁹ *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2012 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2011, s. 177.

jakości mierników stosowanych w kolejnych latach prezentowania planu wydatków na programy wieloletnie pozwala jednak dostrzec znaczący postęp w tym zakresie.

Tabela 3

Porównanie wykonania planu wydatków i mierników w programach wieloletnich na lata 2009–2010

	2009	2010
Liczba programów, w których osiągnięto (lub przekroczono) zakładaną wartość mierników, w tym:	39	54
Liczba programów, w których wartość miernika była wyższa o co najmniej 5% w stosunku do planu	24	27
Liczba programów, w których nie osiągnięto zakładanych mierników, w tym:	28	22
Liczba programów, w których wartość miernika była niższa o co najmniej 5% w stosunku do planu	22	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Poddanie programów wieloletnich rygorom budżetu zadaniowego daje także podstawy do oceny, na ile skala finansowania programu w stosunku do wielkości planowanej pozwala na osiągnięcie zakładanych celów, o czym świadczyć powinno uzyskanie zakładanej wielkości miernika. W tym celu wyodrębniono programy wieloletnie na podstawie dwóch kryteriów: stopnia realizacji planu wydatków na dany rok (świadczącego o trafności planowania finansowego) oraz stopnia wykonania wartości miernika na dany rok (świadczącego o stopniu osiągnięcia zakładanych celów). Uznano, że punktem granicznym dla tych kryteriów jest poziom 95% realizacji planu wydatków i wykonania wartości miernika. Pozwoliło to pogrupować programy wieloletnie w cztery kategorie. Te programy, których realizacja w danym roku wiązała się z wykonaniem planu wydatków na poziomie co najmniej 95% oraz osiągnięciem wartości miernika na poziomie co najmniej 95% wartości planowanej, określono jako skoncentrowane na skuteczności (a więc oddające istotę budżetowania zadaniowego). Programy, które przyniosły zrealizowanie planu wydatków na poziomie co najmniej 95%, ale w których nie udało się uzyskać zakładanego poziomu miernika (z tolerancją 5%), określono jako skoncentrowane na wydatkach. Odzwierciedlają one tradycyjne podejście do oceny wykonania budżetu, skupiające uwagę na poziomie środków zaangażowanych w dane zadanie, bez istotnej troski o celowość pono-

szonych nakładów. Trzecią grupę programów reprezentują te, których realizacja oznaczała niewykonanie planu wydatków co najmniej w 5% oraz osiągnięcie wartości miernika na poziomie niższym niż 95% wartości planowanej. Takie programy uznano za źle skonstruowane, zarówno z punktu widzenia wymiaru finansowego, jak i rzeczowego. Zakwalifikowanie programu do tej grupy, zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzi do tego corocznie, może wskazywać na konieczność zmodyfikowania założeń, którym przyświecało powołanie programu. Ostatnią grupę programów stanowią te, w których nie udało się zrealizować planu wydatków (z tolerancją 5%), a mimo to wykazały osiągnięcie miernika na poziomie co najmniej 95% wartości planowanej. Nazwano je programami, których rezultaty są niezależne od wydatków. Z jednej strony można uznać, że ich realizacja świadczy o oszczędności środków publicznych, z drugiej zaś powinno się je traktować jako takie, w których najprawdopodobniej brak jest związku między poziomem finansowania a osiągnięciem zakładanej wartości miernika. Są to więc często programy, w których zastosowano mierniki nieadekwatne do specyfiki wykonywanych zadań.

Tabela 4

Klasyfikacja programów wieloletnich ze względu na relację wykonania wydatków i wykonania mierników

	2009	2010
Skoncentrowane na skuteczności	34	46
Skoncentrowane na wydatkach	14	12
Źle zorganizowane	8	6
Rezultaty niezależne od wydatków	11	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Dane zaprezentowane w tabeli 4 wskazują na zauważalną poprawę związków między trafnością planowania wydatków a poziomem wykonania mierników. Pomiędzy rokiem 2009 a 2010 wzrosła liczba programów zakwalifikowanych jako skuteczne, a zmalała liczba tych, które można uznać za źle skonstruowane. W pozostałych dwóch kategoriach nie doszło do istotnych zmian. W badanym okresie programami, które były źle skonstruowane okazały się przykładowo: Program ochrony brzegów morskich i Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu. W tej grupie mieściły się najczęściej

programy wsparcia inwestorów. Programami, w których rezultaty nie zależały od wydatków, były przykładowo oprócz kilku programów wsparcia inwestorów: Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe, Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik czy Budowa Muzeum Historii Żydów Polskich. Wśród programów skoncentrowanych na wydatkach (określanych także jako nieskuteczne) można wymienić: Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032, Rozwój Biblioteki Centralnej Polskiego Związku Niewidomych, Program dla Odry – 2006, Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia, Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012, Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012.

Podsumowanie

Realizacja programów wieloletnich to jeden z elementów wieloletniego planowania budżetowego. Wprawdzie ich wprowadzenie wyprzedziło znacznie moment całościowego objęcia procedurą wieloletniego planowania budżetowego budżetu państwa w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, jednak zobligowanie dysponentów budżetowych nadzorujących realizowanie tych programów do przedstawiania oprócz informacji o wydatkach także informacji sprawnościowej pozwala na precyzyjną ocenę skuteczności ich realizacji. Z jednej strony okazuje się, że powołanie programu wieloletniego nie jest wcale gwarancją stabilności jego finansowania na poziomie zgodnym z wcześniejszymi planami, z drugiej zaś uzupełnienie informacji o realizacji programów wieloletnich o część sprawnościową daje podstawę do większej presji na osiąganie zakładanych celów programów, nawet w sytuacji niedostatecznego finansowania.

Literatura

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za 2009 rok*, NIK, Warszawa 2010.
- Informacja na temat realizacji w 2009 roku wieloletnich programów wsparcia projektów inwestycyjnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Informacja o wynikach kontroli realizacji programu wieloletniego „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”*, NIK, Warszawa 2010.

- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1986.
- Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Stankiewicz J., *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, w: *System prawa finansowego*, red. E. Ruśkowski, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, UMCS, Lublin 2007.
- Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2012 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

MULTI-YEAR PROGRAMS IN POLAND AS AN EXAMPLE OF MULTI-YEAR BUDGETING

Summary

The paper presents the implementation of multi-year programs in Poland. They are established in conjunction with the objectives of the strategic development of the country. This paper aims to assess the volatility and accuracy of budgeting of multi-year programs and the effectiveness of these programs in achieving the intended results

Translated by Sławomir Franek

