

*Roman Marian Szumlakowski\**

**NOWOCZESNE ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI  
W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO JAKO INSTRUMENT  
RACJONALIZACJI WYDATKÓW BUDŻETOWYCH PAŃSTWA  
I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**1. WPROWADZENIE**

W wyniku światowego kryzysu finansowego z lat 2008-2009, wiele państw Unii Europejskiej w tym również Polskę dotknął, kryzys sektora finansów publicznych. Jednak przebieg kryzysu finansowego w Polsce nie miał w latach 2008-2009 tak drastycznego przebiegu tak, jak w przypadku pozostałych państw Unii Europejskiej<sup>1</sup>, co było spowodowane stabilnością sektora finansów publicznych w Polsce według opublikowanego raportu Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 12 lutego 2009 r.<sup>2</sup>. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy należy upatrywać w małe zaangażowanie polskiego sektora bankowego w aktywa należące do strefy euro, optymalne zadłużenie publiczne kraju oraz konserwatywny model sektora bankowego w Polsce<sup>3</sup>. Warto zaznaczyć, że na koniec września 2011 r. państwowy dług publiczny wyniósł 839 mld zł<sup>4</sup>. Pojęcie państwowego długu publicznego w doktrynie prawa finansowego jest określane jako „*finansowe zobowiązania władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek*”<sup>5</sup>. Za główną przyczyną powstania państwowego długu publicznego uważa się zaciąganie przez sektor publiczny pożyczek i kredytów na pokrycie deficytu budżetowego<sup>6</sup>. Państwowy dług publiczny powinien nie tylko być postrzegany jako prawna konstrukcja, ale

---

\* Lic, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego.

<sup>1</sup> [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2012/raport\\_22\\_02\\_2012/raport\\_fin\\_publ2012.v1.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2012/raport_22_02_2012/raport_fin_publ2012.v1.pdf); (data dostępu 16.03.2012 r.).

<sup>2</sup> <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=162036&typ=news>; (data dostępu 16.03.2012 r.).

<sup>3</sup> [http://www.bfg.pl/?a\\_id=1013](http://www.bfg.pl/?a_id=1013); (data dostępu 16.03.2012 r.).

<sup>4</sup> [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/kwartalna/kwartalna\\_styczen\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/kwartalna/kwartalna_styczen_2012.pdf); (data dostępu 16.03.2012 r.).

<sup>5</sup> S. Owsiak, *Rodzaje długu publicznego* [w:] S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 164.

<sup>6</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa 1996, s. 89-90.

przede wszystkim jako zjawisko polityczne, społeczne i gospodarcze, które jest odzwierciedleniem zbyt wysokich potrzeb wydatkowych sektora publicznego, a realnych możliwości państwa<sup>7</sup>.

## 2. ISTOTA NOWOCZESNEGO ZARZĄDZANIA WYDATKAMI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Dlatego ogromnego znaczenia w czasach kryzysu finansowego nabiera postulat racjonalizacji wydatków publicznych na podstawie nowego zarządzania wydatkami publicznymi, które powinno być nakierowane na: osiągnięcie dużych efektów, cele oraz jasno zdefiniowane mierniki oceny wykonania danego przedsięwzięcia, a także elastyczne formy zatrudnienia oraz organizacje<sup>8</sup>. Aby osiągnąć skuteczność i efektywność w racjonalnym zarządzaniu środkami publicznymi<sup>9</sup>, należy te dwie postulowane kategorie odnieść do płaszczyzny makroekonomicznej i mikroekonomicznej państwa przy jednoczesnym uwzględnieniu efektów pośrednich i bezpośrednich wydatków budżetowych w sferze publicznej<sup>10</sup>. Skuteczność i efektywność w rozdysponowaniu publicznymi środkami jest osiągnięta przy pomocy budżetu zadaniowego, który został zdefiniowany jako: „*zespół narzędzi i nowych procedur organizacyjnych regulujących sposób zarządzania zadaniami na wszystkich etapach procesu budżetowego: planowania, wykonania oraz sprawozdawczości*”<sup>11</sup>. Z kolei ustalanie celów w budżecie zadaniowym w nowoczesnym zarządzaniu publicznym powinno zostać oparte na strategicznym planowaniu. Organy uchwalające uchwały budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawę budżetową muszą ustalić jasne cele, które chcą zrealizować w taki sposób, by były one zgodne z celami całościowymi<sup>12</sup> polityki budżetowej państwa lub określonej jednostki podziału terytorialnego. Określenie celów wykonania zadań publicznych przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego musi być skorelowane z syntetycznym wskaźnikiem, który w pełni oddaje stopień wykonania

<sup>7</sup> A. Borodo, *Gospodarka budżetowa państwa*, Toruń 2004, s. 104.

<sup>8</sup> T. Lubińska, *Nowe zarządzanie wydatkami publicznymi* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 33.

<sup>9</sup> S. Grzesiak, *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, Uniwersytet Szczeciński, Rozprawy i Studia, T. (CCCXL) 266, Szczecin 1997, s. 13-94.

<sup>10</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 220-294.

<sup>11</sup> K. Pakoński, M. Piszczek, *Budżet zadaniowy* [w:] red. S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2005, s. 88.

<sup>12</sup> J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 527-528.

zadań przez wymienione wyżej podmioty prawa publicznego<sup>13</sup>. Cele mogą zdefiniowane przez miernik ilościowy, jakościowy, efektu oraz kosztu wykonania określonego zadania publicznego<sup>14</sup>. Natomiast realizacja celów odbywa się na płaszczyźnie budżetu zadaniowego w obrębie, którego mają zastosowanie mierzalne mierniki<sup>15</sup>. Głównymi różnicami pomiędzy tradycyjnym ujęciem budżetu, a budżetem zadaniowym zalicza się: nakierowanie na powiązanie wydatków budżetowych z celami w obrębie nowej klasyfikacji zadaniowej, długofalowe podejście do gospodarki finansowej sektora publicznego, które jest oparte na wieloletniej prognozie finansowej budżetu państwa lub wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a następnie hierarchizacja wydatków budżetowych i transparentny układ klasyfikacji budżetowej, który może umożliwić negocjacje pomiędzy społeczeństwem, a organami władzy publicznej przygotowującymi budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Administracja państwowa oraz administracja samorządowa, aby mogły efektywnie wykonywać założone wcześniej całościowe cele w budżecie zadaniowym państwa lub danej jednostki samorządu terytorialnego, muszą dokonać szeregu reform, które pozwolą im na sprawne funkcjonowanie w czasach kryzysu finansowego. Należy zlikwidować przerosty zatrudnienia w administracji publicznej oraz połączyć ze sobą urzędy przy jednoczesnej derogacji z obrotu prawnego aktów prawnych, które nie są zgodne z zmieniającymi się uwarunkowaniami ekonomiczno – politycznymi kraju. Zatrudnienie w administracji publicznej oraz wynagradzanie pracy urzędników musi być wprost proporcjonalne do osiągniętych przez nich wyników pracy. Ogromne oszczędności może przynieść informatyzacja administracji publicznej w zakresie płatności za wykonywane usługi obywatelom oraz odejście od dokumentów papierowych na rzecz elektronicznych dokumentów. W obrębie budżetu państwa lub budżetów samorządowych należy wprowadzić zasadę memoriałową rachunkowości, która

---

<sup>13</sup> W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego* [w:] red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*. Tom I, Lublin 2008, s. 157.

<sup>14</sup> W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego* [w:] red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*. Tom I, Lublin 2008, s. 159.

<sup>15</sup> T. Lubińska, *Istota budżetu zadaniowego w Polsce oraz podstawy metodyczne* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 41.

<sup>16</sup> T. Lubińska, *Istota budżetu zadaniowego w Polsce oraz podstawy metodyczne* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 46.

umożliwi efektywne wykorzystanie istniejących narzędzi finansowych. Państwo lub jednostki samorządu terytorialnego powinny przekazywać do wykonywania zadania publiczne na rzecz sektora prywatnego w ramach partnerstwa publicznego-prywatnego<sup>17</sup>. Także administracja publiczna w zakresie świadczonych usług powinna wprowadzić normy świadczonych przez nią usług przy jednoczesnym zarządzaniu poziomami, gdzie ograniczono dublujące się zadania i funkcje<sup>18</sup>.

### 3. POLITYKA FISKALNA PAŃSTWA JAKO NARZĘDZIE URZECZYWISTNIAJĄCE POSTULAT NOWOCZESNEGO ZARZĄDZANIA WYDATKAMI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Wyżej wymienione wielostronne postulaty reformy administracji publicznej w Polsce mogą być osiągnięte w warunkach kryzysu finansowego przy dobór odpowiednich metod działań stabilizacyjnych polityki fiskalnej państwa. M. Weralski stoi na stanowisku, że polityka fiskalna państwa jest równoznaczna z pojęciem polityki budżetowej państwa, która dąży do osiągnięcia stanu równowagi budżetowej, gdzie wydatki budżetowe pokrywają się z dochodami budżetowymi<sup>19</sup>.

Aktywna polityka fiskalna państwa jest stosowana w przypadku wystąpienia fluktuacyjnych wahań gospodarki, zmniejszenia bezrobocia oraz stabilizacji cen przy umiejętnym wykorzystaniu konstrukcji podatków w zakresie stawek, ulg i zwolnień podatkowych, zmiany wydatków inwestycyjnych oraz obsłudze długu publicznego. Państwo stosując aktywną politykę fiskalną będzie dążyć do wzrostu w społeczeństwie poziomu konsumpcji, co pociągnie za sobą wzrost wydatków inwestycyjnych. Jednak aktywna polityka fiskalna państwa może prowadzić do zwiększenia się zadłużenia państwa poprzez zaciąganie kredytów i pożyczek na realizację wydatków inwestycyjnych<sup>20</sup>.

Z kolei pasywna polityka fiskalna państwa polega na automatycznym działaniu stabilizatorów koniunktury. Wydatki oraz dochody budżetowe ściśle reagują na wahania makroekonomiczne, a ich wrażliwość na zmiany gospodarcze polega na uwzględnieniu właściwości danego typu podatku w stosunku do stopy bezrobocia oraz podziału dochodu narodowego na każdego obywatela, co w długofalowej działaniu może doprowadzić do przywrócenia równowagi budżetowej państwa, a tym samym zmniejszenia się zadłużenia publicznego

<sup>17</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>18</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 22.

<sup>19</sup> M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 187.

<sup>20</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa 1998, s. 21-25.

państwa<sup>21</sup>. Jednak z drugiej strony, automatyczne stabilizatory mogą działać destruktywnie na finanse publiczne państwa, dlatego ważne jest, aby w czasach kryzysu finansowego państwo umiejętnie posługiwało się instrumentami aktywnej polityki fiskalnej jak i pasywnej, co może zagwarantować w dalszej perspektywie czasowej wzrost gospodarczy kraju oraz tym samym spadek zadłużenia publicznego państwa<sup>22</sup>.

Administracja rządowa oraz administracja samorządowa powinna ściśle skorelować ze sobą obroną metodę polityki fiskalnej z długofalowym podejściem do gospodarki finansowej państwa oraz samorządu terytorialnego w postaci wieloletnich prognoz finansowych<sup>23</sup>. Wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup> (zwana dalej ufp), wieloletniej prognozy finansowej państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego było skutkiem nałożenia obowiązku prawnego na państwa członkowskie Unii Europejskiej nie należące do strefy euro na podstawie art. 7 Rozporządzenia Rady Nr 1466/97/WE z dnia 07 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych jako cel do osiągnięcia równowagi budżetowej przez sektor publiczny w czasach kryzysu finansowego<sup>25</sup>.

#### **4. WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA BUDŻETU PAŃSTWA ORAZ WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO NARZĘDZIA NOWOCZESNEGO ZARZĄDZANIA FINANSAMI PUBLICZNYMI**

Wieloletnie prognozy finansowe pozwalają także na sprecyzowanie oraz realizację trzyletniej strategii zarządzania długiem publicznym państwa i jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

Wieloletni plan finansowy państwa został zdefiniowany w art. 103 ufp i określa się go jako plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa obowiązujący przez cztery lata budżetowe. Wieloletni plan finansowy państwa jest sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia: cele

<sup>21</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa 1998, s. 26-27.

<sup>22</sup> B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, *System finansowy w Polsce*, Warszawa 2003, s. 656-675.

<sup>23</sup> Zob. Uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych. Druk sejmowy Nr 1181, s. 2.

<sup>24</sup> (Dz.U. z 2011 Nr 291, poz. 1707 ze zm.).

<sup>25</sup> (Dz.U. WE L 209 z dnia 02.08.1997r., s. 1-5).

<sup>26</sup> S. Franek, *Planowanie wieloletnie w budżecie zadaniowym*, (w:) red. T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009, s. 265.

średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz kierunki polityki społeczno – gospodarczej Rady Ministrów. Konstrukcja prawna wieloletniej prognozy finansowej państwa określa czasowy horyzont zarządzania skonsolidowanym budżetem państwa w tym państwowym długiem publicznym do czterech lat, co jest uzasadniane w doktrynie zmieniającą się sytuacją społeczną, gospodarczą oraz polityczną kraju oraz z realizacją Paktu Stabilności i Rozwoju<sup>27</sup>. Wieloletnia prognoza finansowa państwa powinna uwzględniać przyjęte cele polityki budżetowej państwa w związku z obowiązywaniem ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>28</sup>, które muszą być skorelowane z danymi celami wytyczonymi w wieloletniej prognozie finansowej państwa<sup>29</sup>. Natomiast kierunki polityki budżetowej w zakresie realizacji celów społeczno-gospodarczych zostały ustanowione w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015<sup>30</sup>, Polska 2030. Wyzwania rozwojowe<sup>31</sup>, a także w Planie rozwoju i konsolidacji Finansów 2010-2011<sup>32</sup>. Na podstawie art. 104 ufp wieloletni plan finansowy państwa, w podziale na poszczególne lata budżetowe określa podstawowe wielkości prognozy wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych oraz kwotę państwowego długu publicznego. Prognozę wydatków budżetu państwa ujmuje się w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa w układzie, o którym mowa w art. 103 ust. 2 ufp, z wyszczególnieniem: wydatków stałych związanych z utrzymaniem i funkcjonowaniem organów władzy publicznej i wykonywaniem zadań administracji rządowej, wydatków na obsługę długu publicznego, wydatków na sfinansowanie zobowiązań wynikających przyjętych programów wieloletnich. Taką prognozę wydatków budżetu państwa ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa sporządza się na każdy rok budżetowy zgodnie z zasadami zawartymi w art. 112a ust. 1 ufp, gdzie w związku z art. 105 ufp w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok

---

<sup>27</sup> J. Stankiewicz (w: ) E. Ruśkowski, M. Salachna, *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 343.

<sup>28</sup> (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

<sup>29</sup> M. Duda, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa i ustawa budżetowa*, (w: ) red. P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 564.

<sup>30</sup> <http://bip.mrr.gov.pl/Narodowa%20Strategia%20Spojnosci/Documents/102dd4907d064e1986fd453aeadcacc1SRKRM.pdf>; (data dostępu 23.03.2012r.).

<sup>31</sup> [http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf); (data dostępu 23.03.2012r.).

<sup>32</sup> [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2010/prezydent\\_rp\\_pakiet.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2010/prezydent_rp_pakiet.pdf); (data dostępu 23.03.2012r.).

budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest uwzględnienie wyższego poziomu deficytu. W takim przypadku Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić Sejmowi szczegółowe wyjaśnienie. Wieloletnia prognoza finansowa państwa uwzględnia zalecenia Rady 2009/589/WE z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce<sup>33</sup> oraz Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>34</sup>, a także granice państwowego długu publicznego, które zostały wyrażone *expressis verbis* w art. 216 ust 5 Konstytucji RP<sup>35</sup>. Kwota deficytu budżetowego w związku z wieloletnią prognozą finansową państwa będzie w poszczególnych latach wynosić: 52,2 mld zł, 45 mld zł, 40 mld zł oraz 30 mld zł. Natomiast zarządzanie długiem publicznym państwa będzie odbywać się poprzez obniżenie kosztów obsługi długu publicznego państwa w związku z przyjętymi ograniczeniami związanymi z ryzykiem. Prognoza państwowego długu publicznego w wieloletniej prognozie finansowej państwa powinna kształtować się na poziomie 739,1 mld zł, 814,5 mld zł, 878,7 mld zł oraz 921,5 mld zł<sup>36</sup>. Ustawodawca w art. 105 ufp przyjął zastrzeżenie, że w uzasadnionych przypadkach wieloletnia prognoza finansowa państwa może uwzględnić wyższy poziom planowanego deficytu budżetowego, niestety uzasadnione przypadki, o których jest mowa w tym przepisie prawnym nie zostały dokładnie sprecyzowane. Intencją ustawodawcy w tym zakresie jest finansowe zabezpieczenie płynności finansowej sektora publicznego Polski w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych stanów, które zostały szeroko opisane w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r<sup>37</sup>. Wieloletnia prognoza finansowa państwa na podstawie art. 106 ufp jest sporządzana przez Ministra Finansów, a następnie uchwalana przez Radę Ministrów, która publikuje wieloletnią prognozę finansową państwa w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polski „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Wszelkie aktualizacje wieloletniej prognozy finansowej państwa są dokonywane przez Radę Ministrów na podstawie art. 107 ufp, gdzie w związku z art. 108 ufp na Ministrze Finansów ciąży obowiązek przedłożenia sprawozdania z wykonania wieloletniej prognozy finansowej państwa Radzie Ministrów.

Konstrukcja prawna wieloletniej prognozy finansowej państwa stała się wzorem dla ustawodawcy do stworzenia przepisów prawnych regulujących tryb sporządzenia, uchwalenia oraz wykonania wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego jednak z uwzględnieniem pewnej różnicy.

<sup>33</sup> Dz.U. UE L 202 z 04.08.2009r, s. 49.

<sup>34</sup> Dz.U. WE C 236 z dnia 02.08.1997r, s. 1.

<sup>35</sup> Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>36</sup> Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 03 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M.P. Nr 57, poz. 773).

<sup>37</sup> L. Lipiec-Warzęcha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 573-574.

Wieloletnia prognoza finansowa państwa w odróżnieniu od wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Jednostki samorządu terytorialnego mają jedynie możliwość uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej wraz z projektem uchwały budżetowej<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 226 ufp wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna oraz powinna określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu oraz objaśnienia przyjętych wartości.

W wydatkach wyszczególnia się wydatki bieżące i majątkowe wynikające z limitów na realizowane i planowane przedsięwzięcia oraz kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, a także wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego podobnie jak uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego składa się z załącznika, w którym określa dla każdego przedsięwzięcia nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalana na podstawie art. 227 ufp na okres, co najmniej trzech kolejnych lat z uwzględnieniem prognozy kwoty długu samorządowego obejmujący okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Jednak obowiązujący przepis prawny nie określa bezpośrednio treści oraz zakresu przedmiotowego prognozy długu samorządowego<sup>39</sup>. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w związku z art. 230 ufp podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, która jest oceniana przez regionalną izbę obrachunkową pod kątem limitów kwot wydatków na wykonanie zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Regionalna izba obrachunkowa w

<sup>38</sup> J. Leńczuk, *Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, (w:) red. P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1016.

<sup>39</sup> L. Lipiec-Warzęcha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1044.

ramach nadzoru finansowego nad daną jednostką samorządu terytorialnego nie dopuszcza do powstania nadmiernego deficytu budżetowego oraz samorządowego długu publicznego. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego podobnie jak w wieloletniej prognozie budżetu państwa powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego w związku z art. 229 ufp. Kompetencje w sprawie zmian wydatków oraz łącznej kwoty zaciągniętych zobowiązań w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego posiada organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 231 ufp w związku z art. 232 ufp.

Intencją ustawodawcy było uczynienie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego instrumentem racjonalnej gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce<sup>40</sup>. Ponadto wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi narzędzie długoterminowej oceny kondycji gospodarki finansowej określonej jednostki samorządu terytorialnego przy jednoczesnym przeciwdziałaniu do nadmiernego wzrostu zadłużenia się tych jednostek<sup>41</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania na temat nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi w czasach kryzysu finansowego należy stwierdzić, że ustawodawca stara się urzeczywistnić postulat stworzenia budżetu zadaniowego na poziomie państwa jak i samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uregulowań prawnych odnoszących się bezpośrednio do wieloletniego prognozowania finansami publicznymi w Polsce. Niestety uregulowania, które odnoszą się do wieloletniej prognozy finansowej państwa jak i samorządu terytorialnego nie są spójne oraz budzą liczne kontrowersje, ale z drugiej strony pozwalają na stymulację deficytem budżetowym oraz zadłużeniem publicznym w długofalowej gospodarce finansowej państwa jak i jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca stara się silnie skorelować ze sobą wieloletnią prognozę finansową państwa z budżetem państwa oraz wieloletnią prognozę finansową jednostek

<sup>40</sup> J. Stankiewicz, *Problemy racjonalizacji wydatków publicznych i wieloletniego planowania finansowego w aspekcie budżetu zadaniowego i wieloletnich planów finansowych w Polsce*, (w:) red. E. Ruśkowski, *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 298.

<sup>41</sup> K. Sawicka, *Budżet jako podstawowa instytucja finansów samorządowych*, (w:) red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 397-398.

samorządu terytorialnego z uchwałami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego po to, aby podkreślić wagę nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi sektora publicznego w oparciu o budżet nastawiony na osiągnięcie wyników. Ustawodawca w odniesieniu do wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinien nałożyć obligatoryjny obowiązek uchwalania wraz z uchwałami budżetowymi wieloletnich prognoz finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób mogłyby one skutecznie zarządzać finansami terytorialnymi przez, co stymulowały rozwój gospodarczy danej wspólnoty lokalnej poprzez umiejętnie dokonywanie wydatków inwestycyjnych, które w polskich realiach wymagają pokrycia w zaciąganych przez samorząd terytorialny zobowiązaniach. Wieloletnie prognozy finansowe państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego stanowią ważny krok w urzeczywistnieniu idei nowoczesnego zarządzania publicznego w Polsce, który przy umiejętnym wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej państwa może przyczynić się do zredukowania zadłużenia publicznego kraju.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA:

- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy dług publiczny*, Warszawa 1993.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Warszawa 1996.
- Borodo A., *Gospodarka budżetowa państwa*, Toruń 2004.
- Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.
- Grzesiak S., *Metody ilościowe w badaniu efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw*, Uniwersytet Szczeciński, Rozprawy i Studia, T. (CCCXL) 266, Szczecin 1997.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Warszawa 2005.
- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J., *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrument. Tom I*, Lublin 2008.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Weralski M., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, Warszawa 2003.
- Ruśkowski E., Salachna M., *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010.
- Smoleń P., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.
- Ruśkowski E., *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.

**AKTY PRAWNE:**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 07 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych jako cel do osiągnięcia równowagi budżetowej przez sektor publiczny w czasach kryzysu finansowego (Dz.U. WE L 209).

Rozporządzenie Rady 2009/589/WE z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz.U. UE L 202).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2011 Nr 291, poz. 1707 ze zm.).

Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 03 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M.P. Nr 57, poz. 773).

**INNE ŹRÓDŁA:**

[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2012/raport\\_22\\_02\\_2012/raport\\_fin\\_pub\\_2012.v1.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2012/raport_22_02_2012/raport_fin_pub_2012.v1.pdf); (data dostępu 16.03.2012 r.).

<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=153&id=162036&typ=news>; (data dostępu 16.03.2012 r.).

[http://www.bfg.pl/?a\\_id=1013](http://www.bfg.pl/?a_id=1013); (data dostępu 16.03.2012 r.).

[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/kwartalna/kwartalna\\_styczen\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/kwartalna/kwartalna_styczen_2012.pdf); (data dostępu 16.03.2012r.)

<http://bip.mrr.gov.pl/Narodowa%20Strategia%20Spojnosci/Documents/102dd4907d064e1986fd453aeadcacc1SRKRM.pdf>; (data dostępu 23.03.2012r.).

[http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://www.premier.gov.pl/files/file/Dokumenty/PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf); (data dostępu 23.03.2012r.).

[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/aktualnoci/2010/prezydent\\_rp\\_pakiet.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2010/prezydent_rp_pakiet.pdf); (data dostępu 23.03.2012r.).

*Roman Marian Szumlakowski*

**MODERN MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES FROM THE FINANCIAL CRISIS AS AN INSTRUMENT OF RATIONALIZATION OF EXPENDITURE OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT**

Modern management of public finance is a tool to the state budget and local government units budget to counteract the growth of public debt. Modern management of public finance to let efficiently manage the budget expenditure and revenue. Long – term financial forecast introduced to the Public Finance Act of 27 th August for the state budget and local government units is comply with requirements European legislator. The fiscal policy combined with modern management of public finance influence to performance of public duties in tasks budget.