

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

**Eugeniusz Ruśkowski (red.), Janusz
Stankiewicz, Marcin Tyniewicki,
Urszula K. Zawadzka-Pąk,
*Roczność i wieloletniość w finansach
publicznych***

**Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014,
ISBN 978-83-264-3397-9, ss. 288.**

1.

Już od wielu lat w literaturze wskazuje się, że kwestia wyboru właściwego horyzontu czasowego dla planowania finansowego ma istotne znaczenie dla jego praktycznej użyteczności. Przykładowo można przytoczyć jedno z nowszych opracowań, w którym napisano, iż „Zbyt długi horyzont czasowy powoduje, że plan – zwłaszcza w końcowym okresie jego obowiązywania – może nie odpowiadać już potrzebom, zmieniającym się przecież pod wpływem nowych okoliczności gospo-

darczych czy politycznych. Uzasadnia to potrzebę dokonywania zmian w planie, bądź też tolerowania daleko idących odstępstw od jego treści. Zbyt krótki horyzont czasowy zmniejsza natomiast użyteczność planu, gdyż nie jest on wówczas w stanie odzwierciedlać gospodarki finansowej na tle szerszej perspektywy zmian w gospodarce narodowej, która w dużej mierze determinuje przecież zarówno możliwości gromadzenia dochodów przez związki publicznoprawne, jak i określa hierarchię kierunków ich wydatkowania.”¹

W literaturze postulowano także, żeby rola rocznego budżetu w stosunku do kilkuletnich planów finansowych była wyraźnie sprecyzowana. Wskazywano, że „Wieloletnie plany finansowe są koniecznością. Budowanie funkcji, konstrukcji i mechanizmów planu wieloletniego jest zadaniem badawczym, które stoi przed nauką finansów publicznych i prawa finansowego.”²

Już choćby w kontekście wskazanych wyżej postulatów doktryny dobrze się stało, że monografia „Roczność i wieloletniość w finansach publicznych” została opublikowana.

2.

Recenzowana monografia składa się z dwóch części: „Roczność i wieloletniość w finansach publicznych Unii Europejskiej i wybranych krajów europejskich” (część I) oraz „Wybrane problemy szczegółowe w świetle wyników badań” (część II), a także z „Wprowadzenia” i „Konkluzji”.

3.

¹ B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2010, s. 91.

² A. Borodo, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.), *Budżet państwa a zasady budżetowe* [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Lublin 2008, s. 171.

Z „Wprowadzenia” czytelnik dowiadyuje się, że publikacja jest jednym z wyników badań, prowadzonych w ramach programu badawczego, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki. Problemem naukowym w ramach prowadzonych badań uczyniono kwestię ustalenia „czy zjawisko wieloletniości planowania finansowego w Europie ma charakter trwały oraz czy będzie ono nabierać charakteru zasady prawnej, konkurencyjnej lub wzmacniającej wobec zasady jednoroczności budżetu?” (s. 11). Jako hipotezę badawczą autorzy przyjęli, że „wieloletniość w planowaniu finansowym ma charakter trwały, wzmacniający, a nie konkurencyjny wobec zasady jednoroczności budżetu, oraz że w szerszym zakresie będzie przybierać postać zasady prawnej” (s. 11–12). We „wprowadzeniu” wskazano, że przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę.

4.

Warto podkreślić, że badania przeprowadzono w organach Unii Europejskiej oraz w dziesięciu krajach europejskich (Białoruś, Czechy, Francja, Litwa, Polska, Rosja, Słowacja, Ukraina, Węgry i Wielka Brytania). Zwraca uwagę bardzo szeroki zakres podjętych badań.

Część I to prezentacja problematyki dotyczącej roczności i wieloletności z perspektywy Unii Europejskiej (rozdział I) i wybranych państw europejskich (rozdziały II – XI). W bardzo istotnym dla tej części monografii rozdziale I M. Tyniewicki dokonał analizy obowiązujących regulacji dotyczących finansów publicznych Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem zasady roczności i wieloletniego planowania finansowego), przedstawił rozwój planowania wieloletniego w Unii Europejskiej i wskazał na czasową perspektywę planowania wieloletniego. W rozdziale tym zawarte zostały także rozważania dotyczące relacji pomiędzy zasadą roczności a wieloletnim planowaniem finansowym. Autor trafnie wskazał, że „Roczność i wieloletniość w opinii autora stanowią dopełnienie reguł kompleksowego prowadzenia gospodarki finansowej oraz kompleksowości

planowania finansowego, tzn. zarówno w oparciu o perspektywę krótkoterminową – roczną, jak i długoterminową – tzn. wykraczającą poza rok budżetowy. Można więc tu mówić o modelu współistnienia roczności i wieloletniości planowania finansowego, a nie o ich wzajemnym wykluczaniu się.” Podzielić należy stanowisko autora, że „ramy są planem finansowym ogólnym i siedmioletnim, budżet natomiast to plan szczegółowy i roczny.”

Kolejne rozdziały części I to analizy zagadnień dotyczące planowania finansowego w dziesięciu krajach europejskich. Ich szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszej publikacji, warto jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z niektórymi zaprezentowanymi krajami. Już w pierwszym z opisanych, tj. Białorusi, funkcjonują dość oryginalne rozwiązania, co wynika m.in. z faktu, że państwo to nie jest członkiem Unii Europejskiej. J. Stankiewicz wskazał, że „białoruski model planowania finansowego oparty jest na prognozach długoterminowego (piętnastoletniego i dziesięcioletniego) oraz średnioterminowego (pięcioletniego) społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa. Średnioterminowe programy są podstawą uszczegółowienia prognoz na krótkoterminową perspektywę. Krótkoterminowa perspektywa i orędzie Prezydenta o kierunkach rozwoju społeczno-ekonomicznego na bazie przyjętych dokumentów programowych są podstawą rocznego planowania finansowego. Natomiast roczny uchwalony budżet jest bazą średniokresowego programowania finansowego.”

Mimo że Białoruś nie wprowadziła rozwiązań opartych na wieloletnim budżetowaniu zadaniowym, charakterystycznym dla państw członkowskich Unii Europejskiej, to obowiązujące w tym kraju regulacje warto znać. Nie ma wątpliwości, że na finanse publiczne w tym kraju decydujący wpływ ma obowiązujący tam ustrój polityczny, niemający wiele wspólnego z demokracją, jednak to kraj, który jest sąsiadem Polski, a tym samym Unii Europejskiej.

Kolejnym państwem, na którego rozwiązania prawne w zakresie ram czasowych planowania finansowego warto zwrócić uwagę, jest

Wielka Brytania (rozdział XI). Wprawdzie należy do Unii Europejskiej, ale pozostaje poza strefą euro, a ponadto dość żywe są w tym kraju dyskusje związane z sensem pozostawania w strukturach unijnych (na 23 czerwca 2016 r. zapowiedziano organizację referendum w sprawie dalszego członkostwa w Unii Europejskiej). W opracowaniu dotyczącym tego państwa wskazano, że „Wielka Brytania jako jedno z pierwszych państw Unii Europejskiej zastosowała reguły budżetowe (fiskalne) zamknięte w okresie cyklu gospodarczego. Niestety rozwiązania te nie okazały się wystarczająco skuteczne (a być może zabrakło determinacji w ich stosowaniu), by zapewnić stabilną sytuację również w okresie kryzysu. Obecnie Wielka Brytania odstąpiła od stosowania wiążących reguł budżetowych na rzecz wzmocnienia – w miarę możliwości – realności rocznego i wieloletniego planowania finansów publicznych” (s. 189).

Nie ma wątpliwości, że wszystkie rozdziały w części I recenzowanej publikacji zostały napisane na bardzo dobrym poziomie. Na akceptację zasługuje także dobór państw, których rozwiązania w zakresie planowania finansowego zostały przedstawione i przeanalizowane.

5.

II część opracowania zawiera przedstawienie wybranych problemów szczegółowych, które autorzy badali i zbadali, dochodząc do różnorodnych, ciekawych wniosków. W I rozdziale E. Ruśkowski przedstawił zagadnienie relacji między zasadą roczności i zasadą wieloletniości w finansach publicznych, a także wskazał na możliwości ich dalszego rozwoju (w wybranych krajach europejskich). Zjawisko planowania wieloletniego, które – zdaniem autora – stało się w ostatnich latach powszechne, inaczej jest motywowane w krajach europejskich w zależności od tego, czy dane państwo jest (czy nie jest) członkiem Unii Europejskiej. Państwa członkowskie Unii Europejskiej w swoich działaniach zobligowane są do realizacji, w zakresie ram czasowych planowania finansowego, rozwiązań przyjętych przez dyrektywę

2011/85/UE. Zgodzić się należy z E. Ruśkowskim, że w świetle tej dyrektywy zasada roczności budżetu powinna funkcjonować w ramach zasady wieloletniego planowania finansowego.

W rozdziale II J. Stankiewicz przedstawił wyniki badań w zakresie kwestii dotyczących wieloletniego planowania finansowego w Polsce na tle wybranych krajów europejskich. Zwrócił m.in. uwagę, że do nowatorskich rozwiązań, wprowadzonych w zakresie planowania finansowego w Polsce, zaliczyć należy przede wszystkim uregulowany w ustawie o finansach publicznych wieloletni plan finansowy państwa. Wskazał także, że „Drugim po wprowadzeniu wieloletniego planu finansowego państwa nowatorskim elementem reformy zawartym w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. było ustalenie, że wydatki wieloletniego planu finansowego państwa będą zestawiane w układzie obejmującym funkcje państwa, czyli płaszczyzny aktywności związane z realizacją jego zadań. Budżetowanie zadaniowe na szczeblu państwa było pierwszą tak szeroką reformą planowania budżetowego zmierzającą do racjonalizacji wydatków publicznych” (s. 219–220).

Niełatwym zagadnieniom budżetowania zadaniowego, w kontekście programowania wieloletniego, poświęcony został kolejny rozdział. Trzeba podkreślić, że Urszula K. Zawadzka-Pąk w sposób syntetyczny, a zarazem zrozumiały, wyjaśniła istotę budżetu zadaniowego (s. 234-237) – wprawdzie pojęcie to funkcjonuje od wielu lat, to jednak wciąż są wątpliwości (w znacznej części wynikające z niewiedzy), co należy rozumieć pod tym pojęciem. Wskazała także na powiązania planowania zadaniowego z programowaniem wieloletnim i powiązania budżetu zadaniowego z wieloletnimi planami finansowymi. Przeprowadzone analizy zostały wzbogacone danymi ujętymi tabelarycznie. W uwagach końcowych autorka wskazała (z czym należy się zgodzić), że budżet zadaniowy jest narzędziem wspierającym stabilność finansów publicznych.

W ostatnim rozdziale M. Tyniewicki przeanalizował rolę dyrektywy 2011/85/EU w upowszechnianiu zasady wieloletności w finan-

sach publicznych. Wskazał na powstające problemy interpretacyjne i praktyczne.

Publikację wieńczą „Konkluzje”, które autorzy sformułowali w 7 punktach. W całości należy podzielić ich stanowisko, że „przeprowadzone badania oraz przedmiotowa monografia prezentująca ich wyniki odzwierciedlają złożoną sytuację, będącą w trakcie systematycznych zmian” (s. 267).

6.

II Prezentowane w recenzowanej publikacji analizy, bardzo wnikliwe i szczegółowe, mają nie tylko walor naukowy, ale mogą być także przydatne dla praktyki, w tym – dla dydaktyki z zakresu prawa finansów publicznych. Z uwagi na to, że autorzy publikacji pod red. E. Ruśkowskiego podjęli się zbadania zjawisk o charakterze dynamicznym, uzależnionych nie tylko od regulacji prawnych, uzasadnione jest twierdzenie, że badania te powinny być kontynuowane. Problematyka roczności/wieloletniości w planowaniu finansowym uzależniona jest bowiem nie tylko od treści kluczowej dyrektywy 2011/85/EU, ale także od sytuacji gospodarczej w państwach Unii Europejskiej, od problemów migracyjnych, od zachowania Wielkiej Brytanii w kwestii pozostania (wystąpienia) w Unii Europejskiej, etc.

Literatura:

Borodo A., *Budżet państwa a zasady budżetowe*, [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.

Brzeziński B. (red.), *Prawo finansów publicznych*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.