

Michał Jędrzejczyk

Analiza i ocena charakteru prawnego Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Legal analysis and evaluation of the local government 's
multiyear financial prognosis

I.

W obecnych rozważaniach na temat finansów publicznych odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego coraz głośniejsz podkreślana jest potrzeba racjonalnego i efektywnego planowania finansów publicznych na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Wydaje się to zresztą zupełnie logiczne, zwłaszcza w dobie ogólnosiwiatowego kryzysu systemów finansów publicznych, który „doprowadził na skraj bankructwa” wiele państw, w tym także państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto podkreśla się, iż źródłem kryzysu finansów publicznych był sam wadliwy system ich organizacji, co było szczególnie wyraźne na przykładzie Polski. Można zaryzykować stwierdzenie że na skutek przyjęcia wadliwego systemu wydatków publicznych (niewystarczających w niektórych dziedzinach np. ochrona zdrowia, oświata, w innych zaś nad

wyraz za wysokich np. administracja publiczna)¹ polski system finansów publicznych stał się niewydolny i zaczął zmierzać w kierunku stopniowej destrukcji.

Zapowiedzią nowoczesnego programowania budżetowego, które może być – jeśli nie receptą na kryzys finansowy, to przynajmniej pierwszym krokiem w kierunku uzdrowienia finansów publicznych – jest wprowadzony począwszy od 2011 roku – obowiązek tworzenia przez gminy, powiaty i województwa wieloletniej prognozy finansowej (dalej jako WPF). Zasadniczym celem prognozowania jest przewidywanie zjawisk i sytuacji, które mogą w sposób pośredni bądź bezpośredni wpływać na realizację rocznych budżetów w ujęciu wieloletnim – długoterminowym. Ponadto celem tego systemu planowania jest nie tylko zmniejszenie zadłużenia sektora samorządowego, lecz przede wszystkim nauka racjonalnego i odpowiedzialnego wydatko-

¹ C. Kosikowski, *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 12/2009 s. 5.

wania środków publicznych. Prognoza ma stać się dla samorządów - oprócz układów tabel i wykresów - realnym narzędziem wspomagającym procesy decyzyjne w zakresie planowania finansowego. W żadnym jednak wypadku nie należy jej sprowadzać do samego planowania. Dlatego też słusznym wydaje się w obecnym czasie przeanalizowanie raz jeszcze uregulowań ustawowych w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, zwłaszcza gdy zaczynają kształtować się pierwsze oceny praktycznego jej zastosowania przez jednostki samorządu terytorialnego.

II.

Wieloletnie podejście do systemu finansów publicznych na poziomie sektora samorządowego ma swoje korzenie już w ustawie o finansach publicznych z 2005r², która przewidywała możliwość stosowania przez samorządy wieloletnich planów inwestycyjnych (dalej jako WPI) stanowiących podstawowy instrument koordynacji procesu planowania i realizacji inwestycji komunalnych. Dokument WPI umożliwiał zaprezentowanie wszystkich inwestycji danego samorządu realizowanych w określonym czasie wraz z uwzględnieniem potencjalnych środków unijnych pozyskanych na ich realizację. Oprócz możliwości tworzenia WPI na zarządzie jednostki samorządu terytorialnego spoczywał – w myśl art. 180 cytowanej ustawy³ – obowiązek przygoto-

wywania prognozy kwoty długu wynikający z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Tak więc jednostki samorządu terytorialnego tworząc aktualnie obowiązującą wieloletnią prognozę finansową mogły korzystać może z niewielkiego, ale jednak własnego doświadczenia w wieloletnim zarządzaniu finansami publicznymi.

Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej do systemu finansów publicznych było obok wieloletniego planu finansowego państwa jednym z kluczowych założeń ustawy o finansach publicznych z 2009r⁴. W uzasadnieniu do projektu ustawy zwrócono uwagę nie tylko na potrzebę współczesnego ujęcia finansów publicznych w systemie wieloletnim – długoterminowym, ale także traktowanie tego typu planów jako swoistą konieczność determinowaną potrzebą dopasowania polskiego systemu finansów publicznych do polityki finansowej Unii Europejskiej opartej na wieloletnim planowaniu finansowym (obecnie na Nowej Perspektywie Finansowej na lata 2007-2013)⁵.

Wieloletnia prognoza finansowa, która stanowi na swój sposób *novum* wśród dotychczasowych rozwiązań w zakresie zarządzania finansami samorządowymi została wprowadzona ustawą o finansach publicznych z 2009r⁶. Norma prawna wynikająca z art. 226 ustawy o finansach publicznych wylicza podstawowe elementy składające się

² Ustawa z dnia 30.06.2005 o finansach publicznych, zwana dalej u.f.p. (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ostatnia zmiana Dz. U. Nr 72, poz. 666.).

³ Zob. Art. 180 u.f.p.

⁴ Ustawa z dnia 27.08.2009 o finansach publicznych, dalej zwana jako n.u.f.p. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ostatnia zmiana Dz. U. Nr 257, poz. 1726).

⁵ Wieloletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2007-2013 zamieszczona na www.polskawue.gov.pl (23.03.2011).

⁶ Zob. Art. 229 n.u.f.p.

na konstrukcję WPF w tym: dochody bieżące oraz wydatki budżetu, dochody majątkowe, wyniki budżetu, przychody i rozchody budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Ponadto WPF zawierać ma prognozy dochodów, wydatków i długu wraz z objaśnieniami oraz załącznik zawierający zestawienie realizowanych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego przedsięwzięć. Przedsięwzięcia te rozumiane są jako wieloletnie programy, projekty inwestycyjne, zadania finansowane ze środków Unii Europejskiej i pomocy zagranicznej, a także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym i inne umowy tworzące zobowiązania publiczne wykraczające poza rok budżetowy. Zgodnie z art. 227 ust.1⁷ WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Jednakże minimalny okres objęty prognozą podlega obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia zamieszczone w załączniku do prognozy. Zakłada się też, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu tej jednostki⁸. Dlatego też jednym z podstawowych zadań WPF jest pełnienie funkcji – jak trafnie to ujął prof. S. Krajewski – „systemu wczesnego ostrzegania”⁹, który będzie swoistym

sygnałem alarmowym w stosunku do negatywnych sytuacji mogących zagrozić finansom publicznym danej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując obecne uregulowania ustawowe na poziomie jednostek samorządu terytorialnego można dojść jednak do wniosku, iż wprowadzona po raz pierwszy w 2011 r. wieloletnia prognoza finansowa stanowi „tylko” połączenie nowych rozwiązań z dotychczas już obowiązującymi¹⁰ nie tworząc tym samym nowego narzędzia w zakresie dysponowania i zarządzania finansami publicznymi przez samorząd terytorialny. Za takim poglądem przemawia fakt, iż przygotowywane do tej pory przez jednostki samorządu terytorialnego dokumenty takie jak: prognoza kwoty długu oraz wieloletni plan inwestycyjny stanowiąc będą także obecnie część WPF. Ponadto – jak podkreśla J.M. Salachna – za takim zespoleniem istniejących rozwiązań i nowych idei przemawia również zamieszczenie w WPF upoważnienia zarządu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania zobowiązań, które pod rządami ustawy o finansach publicznych z 2005 r. zamieszczone było w jej art. 184 ust. 1 pkt. 10¹¹. Poza tym – podobnie jak ma to miejsce w przypadku uchwały budżetowej – inicjatywa w sprawie sporządzenia i przedłożenia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

⁷ Zob. Art. 227 ust. 1 n.u.f.p.

⁸ Zob. Art. 229 n.u.f.p.

⁹ S. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, artykuł zamieszczony na stronie www.regioportal.pl, (13.02.2011).

¹⁰ Podobnie R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 364.

¹¹ Zob. Art. 184 ust 1 pkt. 10 u.f.p.

Dlatego też tak ujęta w ustawie wieloletnia prognoza wywołuje wiele pytań, a niekiedy nawet kontrowersji, które przywołać można w zdaniu – czy wieloletnia prognoza finansowa rzeczywiście jest dokumentem planowania strategicznego finansów samorządu terytorialnego? Pomocą w odpowiedzi na to pytanie będzie próba zestawienia wieloletniej prognozy finansowej z wieloletnim planem finansowym państwa (dokumentem w pełni strategicznym) zarówno na płaszczyźnie znaczeniowej jak i funkcjonalnej.

III.

Podstawy istniejącego obecnie wieloletniego planu finansowego państwa (dalej jako WPPF) odnaleźć można podobnie jak w omawianym powyżej zagadnieniu wieloletniej prognozy, w przepisach ustawy o finansach publicznych z 2005r¹², która obligowała Radę Ministrów do przedkładania Parlamentowi projektu ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem, a ponadto nakazywała projektowanie bilansu sektora finansów publicznych wraz z wysokością długu publicznego na dwa kolejne lata w stosunku do prezentowanego aktualnie budżetu. Co więcej, Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej, zobowiązana była (i nadal jest) do przedstawiania programu konwergencji i jego corocznych aktualizacji¹³. Dlatego też można powiedzieć, iż wieloletni plan finansowy państwa podobnie jak wieloletnia prognoza korzysta z niektórych

rozwiązań znanych polskiemu systemowi finansów publicznych już przed obowiązywaniem obecnej ustawy o finansach publicznych i jest to pewna swoista tradycja.

Wieloletni plan finansowy państwa jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzanym na cztery lata budżetowe. Jest dokumentem w całości zadaniowym - sporządzanym nie w układzie tradycyjnej klasyfikacji budżetowej (część - dział - rozdział), ale w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji. Ponadto plan ma określać na poszczególne lata budżetowe prognozę takich czynników i wielkości jak :

- podstawowe wielkości makroekonomiczne,
- kierunki polityki fiskalnej,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu państwa,
- kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania,
- prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich,
- wynik budżetu środków europejskich,
- skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych,
- kwotę państwowego długu publicznego¹⁴.

WPPF jest planem rządowym, dlatego też procedura jego uchwalania związana jest ściśle z funkcjonowaniem Rady Ministrów. Projekt WPPF przygotowuje Minister Finansów,

¹² Zob. Art. 124 u.f.p.

¹³ Program Konwergencji (zbieżności) prezentował trzyletnią perspektywę rozwoju gospodarczego polski celem realnej konwergencji z gospodarką UE. Zgodnie z prawem unijnym, w programie należało zaprezentować wiarygodną ścieżkę prowadzącą do zrównoważenia (bądź do uzyskania nadwyżki) w średnim okresie salda sektora *general government*, Szerzej na ten temat zob. M. Postuła, P. Perczyński *O wdrażaniu budżetu zadaniowego- doświadczenia i wnioski z lat 2008-2009*, [w] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, M. Postuła, P. Perczyński s. 23.

¹⁴ Zob. Art. 104 n.u.f.p.

po czym przedstawia go Radzie Ministrów w celu uchwalenia oraz ogłoszenia w „Monitorze Polskim” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Szczególnie ważnym elementem WPPF jest wynikający z art. 105 ust. 2¹⁵ obowiązek określenia poziomu deficytu na poszczególne lata budżetowe, który wyznaczać będzie poziom deficytu, jaki powinien być przyjmowany do opracowania projektu ustawy budżetowej na dany rok. Jedynie w uzasadnionych przypadkach możliwe będzie przyjęcie przez Radę Ministrów wyższego poziomu deficytu. Stąd też WPPF stanowić będzie w myśl art. 105 ust. 1¹⁶ podstawę przygotowywania projektu na kolejny rok budżetowy, a w odniesieniu do wieloletnich prognoz finansowych wieloletni plan z założenia wyznaczać będzie finansowe ramy, które każdy samorząd powinien brać pod uwagę tworząc wieloletnią prognozę finansową.

Wiele obaw budzi jednak konieczność utrzymywania pełnej zgodności WPPF z ustawą budżetową, która rokrocznie jest tworzona na nowo. Dzieje się tak, bowiem w myśl przepisu art. 107¹⁷ plan wieloletni musi być każdego roku aktualizowany (w ciągu 2 miesięcy od ogłoszenia ustawy budżetowej), gdyż dane zawarte w tym planie muszą być zgodne z przepisami nowej ustawy budżetowej. Wszystko to wprawia w pewną konsternację (nazwaną przez prof. C. Kosikowskiego wręcz „nieporozumieniem”¹⁸) zarówno praktyków jak i teoretyków, albowiem plan wieloletni

ma być podstawą do opracowania rocznych budżetów, a nie odwrotnie. Takie ustawowe rozwiązanie spowoduje sytuację, gdzie wieloletnie prognozy jednostek samorządu terytorialnego będą musiały dopasować się już nie tylko do rocznej ustawy budżetowej, ale także do wieloletnich założeń w WPPF, który właśnie z założenia cechować miał się stabilnością i punktem odniesienia dla wieloletnich prognoz finansowych.

Niemniej ważne od określenia istoty wieloletniej prognozy, a także wieloletniego planu finansowego państwa, jest wykazanie wzajemnych relacji zachodzących między tymi dwoma systemami projektowania finansów publicznych, choćby ze względu na zrozumienie faktycznego znaczenia oraz perspektywy i celów, jakie stawia się przed tymi planami.

W pierwszej kolejności należy wyjść od wyjaśnienia samego pojęcia prognozy i planowania. Czym jest - albo na czym polega - prognozowanie i w jaki sposób odróżnia się je od planowania?

Już sama definicja pojęcia „prognoza” w źródłowym rozumieniu słownika języka polskiego konkretyzuje to pojęcie jako „przewidywanie przyszłych zjawisk lub zdarzeń”¹⁹. Ponadto - jak wskazuje prof. W. Rolbiecki pisząc o prognozie - należy określać ją jako „aktywność receptywną”, która nie ma wpływu na zdarzenia przyszłe, lecz tylko stara się je określić²⁰. Zadaniem więc „prognozy” nie jest dotarcie do określonego celu, lecz je-

¹⁵ Zob. Art. 105 ust. 2 n.u.f.p.

¹⁶ Zob. Art. 105 ust. 1 n.u.f.p.

¹⁷ Zob. Art. 107 n.u.f.p.

¹⁸ C. Kosikowski, dz. cyt., s. 7.

¹⁹ Definicja prognozy zaczerpnięta ze słownika języka polskiego wydawnictwa PWN zamieszczonego na stronie <http://sjp.pwn.pl/slownik/>, (10.02.2011).

²⁰ W. Rolbiecki, *Przewidywanie przyszłości*, Warszawa 1970, s. 139 cyt. za: S Owsiak (red.), *Planowane budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008 r. s. 34.

dynie określenie pewnych czynników, które mogą mieć wpływ przy jego osiąganiu. Takie rozumienie prognozy jest również bliskie poglądom A. Sicińskiego, który twierdzi, że plan to dyrektywa, program działania, prognoza zaś niczego nie nakazuje, zawiera tylko domniemanie co do przyszłości przewidywania przyszłego kierunku przemian. Prognoza powinna wskazywać na przesłanki, z których wynika, iż zajdzie określone zjawisko, plan natomiast musi wskazywać na środki, których można i należy użyć, aby osiągnąć pożądane cele²¹. Ponadto podążając dalej tokiem myślenia przywołanego powyżej prof. Rolbieckiego pojęcie „planu” należy rozumieć jako „aktywność efektywną”, która ma za zadanie wywarcie wpływu na zdarzenia przyszłe. Planowanie, czyli określanie z góry powziętego zamiaru, świadome wyznaczenie celu, którego efektem będzie właśnie jego osiągnięcie. W sensie ekonomicznym – jak definiuje to A. Zeliaś – prognoza to „wybór – w ramach danego układu – najbardziej prawdopodobnej drogi rozwoju wyróżnionego zjawiska ekonomicznego w nadchodzącym okresie, przy czym podstawę tego wyboru stanowi dotychczasowy przebieg tego zjawiska i aktualny stan układu”²².

Konkludując, można zaryzykować tezę, iż WPF wdrażana przez samorządy po raz pierwszy w 2011 r. nie pełni funkcji strategicznego planu czy programowania, bowiem nie nakłada na samorządy definiowania konkretnych celów w wymiarze długoletnim

oraz sposobów umożliwiających ich realizację, jej głównym zadaniem jest natomiast określanie przyszłych prawdopodobnych i realnych wskaźników zarówno ekonomicznych, gospodarczych a nawet społecznych, mających bezpośredni jak i pośredni wpływ na kształtowanie się budżetu poszczególnej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto tak rozumiana wieloletnia prognoza pozwoli samorządom na „uporządkowanie” ogromnych ilości dokumentów przygotowywanych w związku z projektowaniem corocznych budżetów i będzie nieocenionym źródłem informacji wspomagających proces projektowania rocznego budżetu.

IV.

Jak już zostało to podkreślone na wstępie, WPF stanowi wyzwanie i jednocześnie obowiązek nowoczesnego podejścia do planowania finansów publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Atuty WPF wymieniane w uzasadnieniu do projektu ustawy o finansach publicznych wskazywały na utożsamianie WPF z instrumentem wspomagającym proces racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi dającym podstawę do zwiększania wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej, a ponadto jako możliwość umożliwiającą zbliżenie systemu polskich finansów publicznych do polityki Unii Europejskiej²³. Ponadto wśród niewątpliwych zalet wieloletniej prognozy odnaleźć można głosy podkreślające znaczenie WPF w aspekcie :

²¹ A. Siciński, *Prognozy a nauka*, Warszawa 1969, cyt za: S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008 s. 34.

²² A. Zeliaś, *Teorie prognozy*, Warszawa 1997, s. 15. cyt za: S. Owsiak (red), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008 s. 34.

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zamieszczone na stronie internetowej www.finanse-publiczne.pl, (26.03.2011).

- łączenia celów bieżących i celów długoterminowych w ramach spójnego planowania finansowego, w szczególności finansowania procesów inwestycyjnych,
- racjonalizacji gospodarki budżetowej w warunkach równoczesnego rozpatrywania wszystkich przedsięwzięć,
- stabilizacji programów inwestycyjnych, wzajemnego dostosowywania rozmiarów zadań, dostępnych środków finansowych oraz terminów realizacji,
- doskonalenia procesu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego w ramach zintegrowanego zastosowania strategii rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych oraz wieloletnich planów finansowych²⁴.

Wskazane powyżej zalety wieloletniej prognozy finansowej należy jednak zestawić z niedoskonałą – jak się wydaje – regulacją ustawy o finansach publicznych, zwłaszcza w jej części dotyczącej wprowadzania do systemu prawnego – finansowego tego typu prognozy.

Pierwszym zarzutem, jaki można sformułować pod adresem ustawodawcy jest określenie zbyt wygórowanych wymogów, jakie postawił on przed twórcami wieloletniej prognozy finansowej. Stosownie bowiem do brzmienia art. 226²⁵ dane zawarte w tej prognozie powinny być realistyczne, czyli w jak największym (i najlepszym) stopniu odzwierciedlające czynniki gospodarcze, społeczne i finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego. Można zatem postawić pytanie, jak ów realizm należy rozumieć. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było, aby każda jed-

nostka samorządu terytorialnego za pomocą odpowiednio przyjętej metodologii zawartej w wieloletniej prognozie, umiała tak określać wskazane wyżej czynniki (mające wpływ na kształtowanie się jej budżetu), aby w jak największym stopniu być przygotowywaną na zaistnienie określonych często negatywnych sytuacji jak np. kryzysu finansowego.

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę inne kryteria, których ukształtowanie nie leży bezpośrednio w gestii organów samorządowych – tj. politykę fiskalną państwa, wpłaty środków własnych do Unii Europejskiej czy poziom dotacji celowych i subwencji ogólnej. Podane wyżej elementy są niezwykle trudne do precyzyjnego, wymiernego oszacowania, gdyż wynikają one z globalnego stanu gospodarki i finansów publicznych (wyjątkowo niestabilnych w ostatnim okresie), co stawiać musi znak zapytania nad wymogiem „realizmu” treści wieloletniej prognozy finansowej.

Trzecim czynnikiem, który może kłócić się z wymogiem rzetelnego planowania wieloletniej prognozy finansowej w samorządzie terytorialnym jest brak precyzji ustawodawcy w przedmiocie stosunku wieloletniego planu finansowego państwa do ustawy budżetowej. Tak jak to zostało przedstawione powyżej, wieloletni plan finansowy państwa musi być rokrocznie aktualizowany „dopasowując się” do ustawy budżetowej, a tym samym podważając w jakimś sensie swoją stabilność. Czas pokaże, jak będzie wyglądała aktualizacja państwowego planu wieloletniego, ale już teraz można postawić tezę, że nie wpłynie to pozytywnie na zwiększenie stabilności

²⁴ J. Sierak, *Planowanie i prognozowanie budżetów samorządowych* [w:] H. Sochacka (red.), *Gospodarka Finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Warszawa 2008 r. s. 249.

²⁵ Zob. Art. 226 n.u.f.p.

projektowania planów samorządowych; jak się wydaje, nie do końca jasny stosunek państwowych dokumentów budżetowych nie pozwoli na bezkrytyczne przyjmowanie założeń wieloletniego planu finansowego państwa jako podstawy przyjmowania i określania realnych wielkości ekonomicznych w treści samorządowej prognozy wieloletniej.

V.

Zarządzanie finansami publicznymi jest procesem złożonym, wielopłaszczyznowym o skutkach tak krótko jak i długookresowych. Jednostki samorządu terytorialnego podobnie jak dobrze zarządzane przedsiębiorstwo muszą podejmować decyzje, których efektem będzie racjonalne i skuteczne zwiększanie własnego potencjału finansowego przy równoczesnym zaspokajaniu potrzeb społecznych. Nie jest to sprawą prostą, zwłaszcza w dobie ogólnoswiatowego kryzysu finansowego, gdzie każde państwo – i pośrednio samorząd terytorialny – musi zmagać się z niedoborem finansowym oraz koniecznością wprowadzania kosztownych reform.

Wprowadzanie wieloletniej prognozy finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko wstępem do nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, ale także racjonalnym połączeniem dotychczas obowiązujących regulacji w zakresie zarządzania wieloletniego.

Podkreślenia także wymaga fakt, iż niekiedy WPF traktowana jest w kategoriach planu finansowego. Powoduje to generowanie niesprawiedliwych sądów pod adresem WPF, a przez to utożsamianie niektórych jej

cech nie jako atutów ale jako niedoskonałości. Zarzuty, jakie padają pod adresem wieloletniej prognozy dotyczą przede wszystkim jej konstrukcji (nadmiernej szczegółowości) i podstawowych elementów (zwłaszcza szerokiego wachlarza załączników). Za wadę w tym rozumieniu uważa się zbyt dużą drobniawość planu wydatków, który oprócz odrębnych kwot wydatków bieżących i majątkowych oraz wynikających z limitów wydatków na planowanie i realizowanie przedsięwzięcia, zawiera także kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto akcentuje się czysto administracyjny charakter WPF kojarzący się przede wszystkim z dodatkowym przepisem nakazującym obok uchwały budżetowej tworzenie równoległej prognozy jako narzędzia – zdaniem niektórych krytyków - „zbędnego”, nie mającego realnego wpływu na planowanie finansów JST. Taki pogląd został potwierdzony m.in. w badaniu jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzonym w województwie podlaskim, które wykazało, iż obowiązek sporządzania WPF w strukturze przewidzianej przez ustawę o finansach publicznych nie tylko z pewnością nie wpłynie na zarządzanie finansami, ale dodatkowo będzie prowadziło do dalszej formalizacji działań władz i administracji publicznej – pogląd taki wyraziło blisko 73% badanych skarbników²⁶. Poza tym zdaniem wielu sceptyków wieloletniego prognozowania ujętego w obecnym kształcie, tak pojmowana wieloletnia prognoza nie spowoduje ewolucji w zakresie zarządzania środka-

²⁶ J.M. Salachna, *Instrumenty zarządzania długiem lokalnym* [w] M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, (red.), *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 164.

mi publicznymi, a jedynie oddali samorządy od nowoczesnego i dynamicznego gospodarowania środkami finansowymi. Wiąże się to głównie z brakiem konkretnych przepisów prawnych, które czyniłyby z wieloletniej prognozy rzeczywiste narzędzie wieloletniego zarządzania finansami publicznymi przez samorządy. Konstrukcja wieloletniej prognozy określona przez ustawę o finansach publicznych nadaje jej wymiar jedynie ogólny, pozostawiając samorządom ciężar ich precyzowania a niekiedy nawet tworzenia jej poszczególnych elementów, przez co jednostki samorządu terytorialnego zostały obarczone nie tylko dodatkowymi wymogami, które muszą spełnić, ale także koniecznością tworzenia całkowicie nowych rozwiązań prawnych w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Wieloletnia prognoza finansowa, której skutki praktycznego zastosowania poznamy w niedalekiej przyszłości budzi wiele emocji także wśród samych zainteresowanych, czyli w jednostkach samorządu terytorialnego, a w szczególności wśród pracowników urzędów gminnych, powiatowych i wojewódzkich (o czym świadczy choćby wynik przedstawionego powyżej badania), na których w dużej mierze będzie spoczywał obowiązek tworzenia WPF. Obawy te wiążą się przede wszystkim z interpretacją przepisów ustawy wprowadzającej wieloletnią prognozę finansową, zgodnie z którą nakłada się obowiązek zawarcia w załączniku planowanych wydatków wszystkich jednostek organizacyjnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Skutko-

wać to może - jak podkreśla prof. S. Krajewski- tym, iż w przypadku szczególnie wielkich miast konieczne będzie przygotowywanie prognoz ogromnej liczby kategorii liczonej nawet w tysiącach²⁷.

VI.

Reasumując rozważania na temat wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego można dojść do następujących wniosków. Przede wszystkim wieloletnia prognoza finansowa winna traktowana być raczej jako narzędzie wspomagające zarządzanie finansami publicznymi na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, a nie jako plan finansowy przygotowywany m.in. na wzór wieloletniego planu finansowego państwa do czego niekiedy próbuje się ją sprowadzać. Wieloletniej prognozy nie należy również postrzegać w kategorii dokumentu strategicznego, gdyż jej istotą nie jest wieloletnie planowanie konkretnych inwestycji samorządowych, ale tylko prognozowanie czynników mających pośredni bądź bezpośredni wpływ na ich realizację. Ponadto podkreślenia wymaga również zdanie, które najpełniej oddaje istotę wieloletniej prognozy a mianowicie „żadna prognoza nie jest rzeczywistym obrazem przyszłości”²⁸.

Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego zwłaszcza w obecnej rzeczywistości gospodarczej to nie tylko podejmowanie zachowawczych działań, które ograniczają się do spełnienia jedynej funkcji „nie pogarszania” często już trudnych sytuacji finansowych niektórych samorządów. Zarządzanie

²⁷ S. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, artykuł zamieszczony na stronie www.regioportal.pl, s. 3. (13.02.2011.).

²⁸ Ibidem s. 2.

to także podejmowanie „odważnych” decyzji, opartych na fundamencie rzetelnych badań naukowych, ekspertyz czy też nowoczesnych narzędzi planowania, które w sposób znaczący poprawiają kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa w kształcie nadanym przez ustawę o finansach publicznych pomimo wielu zalet i atutów pozbawiona jest cech nowoczesnego narzędzia zarządzania finansami publicznymi. To właśnie możliwość wskazywania celów, zadań i inwestycji w wymiarze wieloletnim wraz z wyznacznikiem etapów realizacji każdego przedsięwzięcia stanowi o nowoczesnym podejściu do zarządzania finansami publicznymi na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa nie zawiera w sobie tych elementów, przez co należy ją traktować nie jako przełom w zakresie nowoczesnego podejścia do zarządzania finansami publicznymi przez samorządy ale jako pierwszy (aczkolwiek potrzebny) krok zmierzający do zasadniczej poprawy w procesie efektywnego zarządzania finansami publicznymi przez gminy, powiaty i województwa.

Oczywiście zgodzić się należy z poglądem określającym wieloletnią prognozę jako wstęp do nowoczesnego zarządzania środkami publicznymi, a nawet pokusić się o określenie WPF jako preludium do stworzenia wieloletniego planu finansowego jednostek samorządu terytorialnego „identycznego” do obowiązującego obecnie wieloletniego planu finansowego państwa. Natomiast za główny cel WPF jako narzędzia prognostycznego powinien być uznany – posiłkując się zdaniem prof. S. Krajewskiego – ten odnoszący się do sprawdzania kondycji i możliwości finanso-

wych jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do zapewnienia stabilności budżetów w horyzoncie wieloletnim²⁹.

SŁOWA KLUCZOWE

wieloletnia prognoza finansowa, wieloletni plan finansowy, planowanie, prognozowanie, samorząd terytorialny.

STRESZCZENIE

Finanse jednostek samorządu terytorialnego to jeden z najważniejszych elementów składających się na cały system finansów publicznych w Polsce. Dlatego tak ważne jest, aby zarządzanie finansami publicznymi przez samorządy było jak najbardziej efektywne i spełniało oczekiwania szybko zmieniającego się otoczenia gospodarczego. Zwłaszcza w dobie globalnych niepokoїв finansowych, które w negatywny sposób oddziałują na sektor finansów publicznych. Podkreśla się również, iż źródłem kryzysu finansów publicznych był sam wadliwy system ich organizacji, co było szczególnie wyraźne na przykładzie Polski. Zapowiedzią nowoczesnego programowania budżetowego, jest wprowadzony – począwszy od 2011 roku - obowiązek tworzenia przez gminy, powiaty i województwa wieloletniej prognozy finansowej. Autor w artykule poddaje analizie prawnej wieloletnią prognozę finansową jednostek samorządy terytorialnego jako nowego narzędzia w zakresie zarządzania finansami samorządowymi wraz z zaprezentowaniem oceny jej stosowania.

KEYWORDS

multiyear financial prognosis, many years financial plan, local government, planning, forecasting.

²⁹ Ibidem s. 3.

SUMMARY

Local government's financial system is one of the principal elements of public finances in Poland. A proper planning and effective management becomes a matter of a great importance, especially in days of global financial crisis, which exerted a negative influence on many spheres of economy, including the public one. In order to secure transparency

of public finances, a new method of modern budgetary planning has been introduced to Polish legislation, i.e. multiyear financial prognosis, which has to be constructed by every unit of local government in Poland since 2011. The Author puts a special attention on a legal character as well as he describes and summarizes main advantages and faults of this plan.

BIBLIOGRAFIA

Akty Prawne :

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.)

Opracowania:

Filipiak B, Dylewski M, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” nr 12/2010.

Kosikowski C., *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 12/2009.

Postuła M, Perczyński P, (red.) *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Warszawa 2010.

Rolbiecki R, *Przewidywanie przyszłości*, Warszawa 1970, cyt. za: S Owsiak (red.), *Planowane budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.

Salachna J.M, *Instrumenty zarządzania długiem lokalnym* [w] M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D.Perło (red.), *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego* Warszawa 2010.

Siciński A, *Prognozy a nauka*, Warszawa 1969, cyt za: S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.

Sierak J, *Planowanie i prognozowanie budżetów samorządowych* [w] H. Sochacka (red.), *Gospodarka Finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Warszawa 2008.

Trykozko R, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

Zeliaś A, *Teorie prognozy*, Warszawa 1997, cyt za: S. Owsiak (red.), *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, Warszawa 2008.

Źródła Internetowe:

S. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, artykuł zamieszczony na stronie www.regioportal.pl

Uzasadnienie do projektu ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zamieszczone na stronie www.finanse-publiczne.pl.

Słownik języka polskiego wydawnictwa PWN zamieszczony na stronie www.sjp.pwn.pl

Wieloletnia perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2007-2013 zamieszczona na www.polskawue.gov.pl.

NOTA O AUTORZE

Mgr Michał Jędrzejczyk, Katedra Prawa Prywatnego Wydziału Zamiejscowego Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Aplikant Radcowski. Główne kierunki zainteresowań : finanse publiczne, prawo podatkowe, postępowanie cywilne, prawo cywilne. Kontakt: michal-jedrzej@op.pl