

*mgr Marcin Grad*<sup>1</sup>

Katedra Skarbowości  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego**

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) funkcjonują obecnie w rzeczywistości, która charakteryzuje się stale rosnącym zakresem obowiązkowych zadań koniecznych do realizacji. Zwiększające się zatem wydatki bieżące oraz ograniczenia formalne i ekonomiczne powiększania dochodów własnych powodują, że w obecnej sytuacji finansowej trudne staje się wypracowanie przez samorząd wystarczającego poziomu nadwyżek operacyjnych, koniecznych do wspierania rozwoju społeczności lokalnych. Finansowanie zadań o charakterze inwestycyjnym przy użyciu własnych zasobów pieniężnych jest zatem znacząco ograniczone i wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego finansowanie rozwoju za pomocą funduszy zewnętrznych.

Generowanie przez samorządy niewystarczających dla samofinansowania inwestycji wielkości nadwyżek budżetowych powoduje, że w warunkach finansów lokalnych mamy do czynienia z budżetami deficytowymi. Możliwość przeprowadzania niezbędnych działań o charakterze inwestycyjnym pojawia się w momencie zaciągania zobowiązań dłużnych, etapowania zadań inwestycyjnych oraz długofalowego zarządzania finansami JST.

W obecnym porządku prawnym władze lokalne posiadają instrument, który daje możliwość skutecznego zarządzania finansami jednostki w perspektywie długiego okresu. Wieloletnia prognoza finansowa jest narzędziem pozwalającym, z określonym prawdopodobieństwem, spojrzeć w „finansową przyszłość” oraz planować indywidualny rozwój każdej społeczności lokalnej.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorantem przy Katedrze Skarbowości w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz pracownikiem Wydziału Budżetu i Podatków Urzędu Miejskiego w Radomiu. Adres korespondencyjny: 26-600 Radom, ul. Kusocińskiego 20/33, e-mail: mrgrad@interia.pl.

Celem niniejszego artykułu będzie zatem przedstawienie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, jej ekonomicznych i prawnych aspektów, a także analiza głównych zagadnień rachunkowych wynikających z konstrukcji WPF. Całość rozważań zostanie przeprowadzona w oparciu o analizę wybranej literatury z zakresu finansów publicznych oraz przepisów prawa odnoszących się do wieloletniej prognozy finansowej, a także badanie i interpretację modelu liczbowego wykorzystywanego przy tworzeniu uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

### WPF W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jest opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej trzech lat, wewnętrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem zasobów pieniężnych pod kątem osiągania wyznaczonych celów związanych z organizowaniem i udostępnianiem dóbr publicznych i społecznych [Patrzalek, 2010, s. 116–117]. Umocowanie prawne WPF określone jest w przepisach Działu V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej u.f.p.), a także rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz rozporządzeniu zmieniającym przytoczone rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2013 r. Dwa ostatnie z przytoczonych aktów prawnych w swych załącznikach przedstawiają szczegółowe wzory tabelaryczne wieloletniej prognozy finansowej oraz wykazu przedsięwzięć do WPF. Determinują one merytoryczny i graficzny charakter załączników do uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, które w formie projektów przedstawiane są do rozpatrzenia przez organ stanowiący JST.

Zakres merytoryczny WPF został określony przepisami u.f.p. Na podstawie art. 226 należy stwierdzić, że dokument ten w swym zakresie powinien zawierać 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;
- kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia;
- objaśnienia przyjętych wartości.

Wspomniane elementy związane są w szczególnej mierze z tzw. wieloletnią prognozą budżetów, która stanowi pierwszy z załączników do uchwały w sprawie WPF. Drugi zaś z elementów wspomnianego dokumentu, tj. wykaz przedsięwzięć do WPF zawiera wieloletnie programy, projekty lub zadania finansowane przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej, partnerstwo publiczno-prywatne bądź inne wieloletnie programy, projekty lub zadania niespełniające dwóch pierwszych kryteriów. W praktyce wykaz przedsięwzięć do WPF zawiera wieloletnie wydatki bieżące na programy społeczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wieloletnie wydatki majątkowe na projekty inwestycyjne planowane do realizacji na terytorium danej społeczności lokalnej bądź regionalnej. Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę, cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań [Dylewski, 2012, s. 212].

Ustawa o finansach publicznych nadaje WPF status równorzędny względem uchwały budżetowej samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 230 ust. 2 u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia projekt wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej. Ust. 6 wskazanego artykułu określa, że uchwałę w sprawie WPF organ stanowiący podejmuje nie później niż uchwałę budżetową. Równorzędny status obydwu dokumentów wynika z charakteru WPF, którego częścią jest tzw. wieloletnia prognoza budżetów, w tym budżet roku bieżącego oraz planowanie zadań głównie o charakterze inwestycyjnym wykraczających poza rok budżetowy. Należy zatem stwierdzić, że w latach objętych prognozą następuje *de facto* przedstawienie uproszczonej wersji kolejnych budżetów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Powiązanie WPF z budżetem roku bieżącego wynika bezpośrednio z art. 229 u.f.p., który określa, że wartości przyjęte w prognozie oraz w budżecie powinny być ze sobą zgodne. Ustawodawca określa tu zakres zgodności, który ma być spełniony w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Przepis ten wskazuje niezbędne minimum korelacji pomiędzy WPF a budżetem roku bieżącego. W praktyce wymagana jest pełna zgodność kwot znajdujących się w prognozie roku bieżącego z danymi zawartymi w budżecie danej JST.

Przykładem stosowania prawa w trybie art. 229 u.f.p. może być przypadek Gminy Jedlni-Letnisko znajdującej się w powiecie radomskim. W uchwale budżetowej na 2014 rok Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdziła niezgodność wartości przyjętych we wspomnianym akcie prawnym z uchwałą w sprawie WPF. Analiza porównawcza przeprowadzona przez Kolegium RIO wskazała, że rozbieżności pomiędzy wartościami przyjętymi w obu dokumentach nie dotyczą jedynie kwoty rozchodów. Stwierdzono ponadto różnice w wysokości nadwyżki budżetowej, przeznaczonej w całości na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz w kwocie przewidywanych do zaciągnięcia kredytów.

Wskazane uchybienia były w konsekwencji przyczyną rozbieżności w wysokości kwoty długu. Regionalna Izba Obrachunkowa wskazała ponadto, że wartości przyjęte w uchwale w sprawie WPF są w tym przypadku bardziej realne i powinny stanowić punkt wyjścia dla dokonania niezbędnych korekt w uchwale budżetowej na 2014 rok. RIO uznała, że WPF stanowiąca dokument strategiczny musi uwzględniać przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania [Kolegium RIO, 2014, Uchwała nr 3.40.2014].

Czyniąc zadość wymogom prawnym konstrukcji WPF należy zaznaczyć, że rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego określa precyzyjnie sposób ujmowania wielkości pieniężnych we wskazanym dokumencie. Obrazuje on, zgodnie z przedstawionym już wcześniej art. 226 u.f.p., podstawowe wielkości budżetowe. Przedstawione w ten sposób ogólne i szczegółowe kwoty dochodów bieżących i majątkowych (wraz z wartościami szczegółowymi obejmującymi kwoty: udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, subwencji ogólnej, podatków i opłat lokalnych, dotacji bieżących i majątkowych, podatku od nieruchomości oraz dochodów ze sprzedaży majątku), wydatków bieżących i majątkowych oraz przychodów i rozchodów czynią z tej części WPF *sui generis* wieloletnią prognozę budżetów [Walczak, 2012, s. 5].

#### WIELOLETNIA PROGNOZA BUDŻETÓW I PROGNOZA KWOTY DŁUGU JAKO ZASADNICZA CZĘŚĆ WPF

Uchwała w sprawie WPF jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z przywołanymi już wcześniej przepisami prawa składa się z dwóch załączników: wieloletniej prognozy finansowej (wieloletniej prognozy budżetów) oraz wykazu przedsięwzięć do WPF. Zasadniczą część tego strategicznego dokumentu stanowi pierwszy z wymienionych załączników. To zaawansowane narzędzie, które może być instrumentem zarządzania finansami JST w perspektywie długiego okresu. Wieloletnia prognoza budżetów pozwala *de facto* na racjonalizację wydatków samorządów poprzez realistyczne planowanie dochodów i wydatków oraz pozwala na optymalizację wykorzystania ograniczonych zasobów finansowych w latach objętych prognozą.

Problem racjonalizacji wielkości przyjętych w WPF sprowadza się w znaczącej mierze do spełnienia dwóch głównych warunków wynikających z przepisów prawa i determinujących kształtowanie się poszczególnych kwot w czasokresie przyjętym w dokumencie. Pierwszym i głównym z warunków jest spełnienie w każdym roku relacji zapisanej w art. 243 u.f.p. Jest to indywidualny wskaźnik, którego konstrukcja pozwala na określenie dla każdej JST własnego progu za-

dłużenia i możliwości regulowania własnych zobowiązań wynikających z zaciągniętego długu. Drugi z warunków, jaki musi spełniać wieloletnia prognoza budżetów to realistyczność wielkości budżetowych przyjętych w kolejnych latach. Został on zapisany w ust. 1 art. 226 u.f.p. Ustawodawca użył w nim określenia nieostrego, które w praktyce może powodować uznaniowość w rozstrzyganiu czy dane wielkości budżetowe w poszczególnych latach są jeszcze realne, czy owa realność została już zachwiana. Niemniej jednak sprawne ułożenie kwot w WPF spełniające łącznie obydwie wskazane warunki pozwala przewidzieć kształtowanie się wielkości pieniężnych z określonym prawdopodobieństwem.

W planowaniu wieloletnim ważnym zagadnieniem staje się wybór okresu planowania. Zbyt krótki okres nie pozwala na zawarcie całej grupy działań, projektów i programów składających się na realizowaną politykę władz. Z kolei nadmiernie długi okres nie sprzyja dokonaniu wiarygodnych szacunków wobec zmian społeczno-gospodarczych, jakie mogą wystąpić. Proponuje się zatem okres od trzech do pięciu lat dla osiągnięcia w danym kraju stabilności makroekonomicznej [Kaleta (red.), 1991, s. 85]. Długość WPF została określona w art. 227 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że obejmuje ona okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Ponadto, ważnym czynnikiem determinującym okres sporządzania dokumentu jest moment całkowitej spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętego bądź planowanego do zaciągnięcia długu. W praktyce zatem perspektywa ujmowania prognozowanych wartości zależy od planowanej kwoty spłaty długu zaciągniętego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Należy stwierdzić, że w wyniku prognozowania dostajemy pewien obraz przewidywanej rzeczywistości, który to może stanowić punkt odniesienia dla planowania określonych działań mających na celu realizację zadań. Istotnym zagadnieniem w tym kontekście jest także wiarygodność dokonanych prognoz. Zależy ona od wielu czynników, wśród których do najbardziej podstawowych należą:

- czas – im krótszy horyzont czasowy, tym budowanie prognoz będzie bardziej miarodajne,
- okres przyjętych badań – większa przydatność dłuższego przedziału czasowego, na jakim należy się oprzeć przy budowaniu modelu,
- szybkość zmian badanej wielkości – im wolniejsze zmiany, mniejsza podatność i uzależnienie od czynników zewnętrznych, tym trafniejsza prognoza,
- stopień inercji zmiennej prognozowanej – im wyższy stopień odporności na wewnętrzne i zewnętrzne zakłócenia, tym trafniejsza prognoza [Owsiak (red.), 2008, s. 34].

W procesie tworzenia WPF mogą być wykorzystywane modele ekonometryczne, które dają możliwość uzyskiwania prognoz o wysokim poziomie istotności zwiększające realistyczność zakładanych wielkości budżetowych. W praktyce jednak dla otrzymania konkretnych kwot dochodów wykorzystuje się prognozowanie przyrostowe, a więc ekstrapolację danych historycznych aktualizo-

wanych przy pomocy określonych wskaźników (prognozowana: inflacja, wzrost PKB, stawki WIBOR). Wielkości te otrzymywane są przy pomocy tzw. prognozowania kroczącego, które polega na otrzymywaniu danych przyszłych na podstawie stałego uaktualniania danych oraz przesuwania horyzontu prognozy stale o ten sam okres. W następstwie tych działań otrzymuje się prognozę obejmującą stale ten sam przedział czasowy. Zbiór danych stanowiących podstawę dla określania wartości przyszłych publikowany jest przez Ministerstwo Finansów w formie wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Resort ten zaleca, aby przy sporządzaniu WPF samorządy brały pod uwagę dane znajdujące się w wytycznych. Jednakże ich wykorzystanie nie jest uregulowane przepisami prawa. Nie są one zatem wiążące dla JST, które przy ustalaniu wielkości w prognozowanych budżetach, mogą kierować się innymi założeniami. Odmienne kryteria muszą zostać jednak szczegółowo wyjaśnione w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej.

#### ANALIZA WIELKOŚCI PIENIĘŻNYCH PREZENTOWANYCH W WIELOLETNIEJ PROGNOZIE FINANSOWEJ

Układ wieloletniej prognozy budżetów ustalony przepisami rozporządzenia Ministra Finansów przypomina swą konstrukcją przepływy pieniężne zachodzące w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na ten fakt należy stwierdzić, że pomiędzy prezentowanymi wielkościami pieniężnymi występuje wiele zależności. Jednakże dość uproszczony, ogólny charakter ujmowania kwot powoduje, że wspomniane interakcje liczbowe nie zawsze muszą występować, a przez co poszczególne składowe nie będą stanowić w swej sumie wielkości ogólnych. Przykładem takiej sytuacji może być spełnienie następującej zależności:

$$\boxed{\text{Dochody majątkowe}} = \boxed{\text{Dochody ze sprzedaży majątku}} + \boxed{\text{Dochody z tyt. dotacji i środków na inwestycje}} + \boxed{\text{Dochody z tyt. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność}}$$

Przedstawione równanie wynika z przepisów prawa oraz z logicznego ułożenia danych liczbowych w wieloletniej prognozie budżetów. Uproszczony charakter WPF nie pozwala na ujęcie we wskazanych pozycjach wszystkich wielkości składających się na dochody majątkowe danej JST. Swego miejsca w strukturze tabelarycznej nie znajdują chociażby refundacje unijne wydatków poniesionych przez samorządy na realizowane wcześniej inwestycje, które dopiero po pewnym czasie zostały zakwalifikowane do finansowania przy pomocy środków wspólnotowych. Sytuacja taka ma miejsce w momencie, gdy dana JST ubiega się o dofinansowanie z pieniędzy Unii Europejskiej, jednakże projekt inwesty-

cyjny jest ciągle w fazie kwalifikacji, przez co samorząd nie może planować dochodów majątkowych na takim projekcie.

Konstrukcja WPF wymusza ponadto na jednostkach samorządu terytorialnego prowadzenie niektórych ewidencji budżetowych w systemie zadaniowym, nawet jeżeli dana JST nie posiada takiego rodzaju budżetu. Bez prowadzenia aktualnego spisu wybranych zadań (szczególnie inwestycyjnych oraz programów społecznych współfinansowanych środkami wspólnotowymi) niemożliwe jest np. prawidłowe wypełnienie pozycji takich jak: wydatki inwestycyjne kontynuowane, wydatki inwestycyjne nowe oraz wskazanie kwot odnoszących się do wkładu krajowego na zadania współfinansowane przez Unię Europejską. Oprócz tego konieczność prezentowania niektórych danych dotyczących dochodów i wydatków realizowanych przy udziale UE w kolejnych latach objętych prognozą, dodatkowo nakłada na samorząd obowiązek zadaniowego rozpisania niektórych projektów i programów oraz prowadzenie ich ewidencji bezpośrednio przy budżecie. Odpowiednie opisanie zadań inwestycyjnych znajdujących się w załączniku inwestycyjnym do budżetu oraz w kolejnych latach w załączniku wykaz przedsięwzięć do WPF daje możliwość analizy projektów i zadań realizowanych przez JST oraz umożliwia obliczenie w poszczególnych latach wydatków majątkowych pozostających jeszcze do zagospodarowania przez samorząd. Konieczna jest jedynie ciągła aktualizacja danych w tym zakresie, co może umożliwić racjonalne gospodarowanie dostępnymi jeszcze zasobami inwestycyjnymi.

Stopień złożoności informacji prezentowanych w wieloletniej prognozie finansowej pozwala na uchwycenie jeszcze wielu innych zależności występujących pomiędzy ukazywanymi wielkościami liczbowymi. Umiejętne ich wykorzystanie, przy pomocy dostępnych programów komputerowych, daje możliwość zarządzania finansami samorządu w perspektywie długiego okresu. Część ze wspomnianych interakcji wynika z konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

#### ANALIZA INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA

W art. 243 u.f.p. ustawodawca skonstruował zależność liczbową w postaci następującej nierówności:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

- R – rozchody z tytułu spłat rat kapitałowych i wykup papierów wartościowych,
- O – odsetki od zaciągniętych zobowiązań i papierów wartościowych oraz planowane spłaty poręczeń i gwarancji,
- D – dochody ogółem,

Db – dochody bieżące,  
Sm – dochody ze sprzedaży majątku,  
Wb – wydatki bieżące.

Lewa część prezentowanego wzoru dotyczy roku bieżącego, zaś prawa to trzy poprzedzające go lata tworzące dla jednostek samorządu terytorialnego nieprzekraczalny limit. Niespełnienie prezentowanej relacji w każdym roku objętym prognozą skutkuje nieważnością podjętej przez organ stanowiący uchwały.

Prezentowany wskaźnik budzi wiele kontrowersji dotyczących w szczególności wartości znajdujących się po jego prawej stronie. Wiele środowisk, szczególnie samorządowców, podnosi zarzuty o charakterze statystycznym oraz logicznym. Dotyczą one między innymi wykorzystania w podanym wzorze wartości średniej, która obciążona jest dużym błędem statystycznym oraz posługiwania się wartością nadwyżki operacyjnej brutto. Wykorzystanie przy ustalaniu maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika takiej wartości powoduje, że samorządy są obciążone odsetkami od zaciągniętych zobowiązań pomimo tego, że wynikały one z zawartej umowy i zostały już przez nie zapłacone. Kolejnym problemem powstałym przy wykorzystywaniu relacji z art. 243 jest fakt nieuwzględnienia przy jego konstruowaniu możliwości konsolidacji zadłużenia przez samorządy i zmniejszenia obciążenia wydatkami bieżącymi powstającymi przy jego obsłudze. Powodem tego jest fakt, że indywidualny wskaźnik zadłużenia nie pozwala na wcześniejszą spłatę długu, która spowodowałaby przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu wskaźnika w danym roku budżetowym. Konieczne byłoby zatem wprowadzenie wyłączenia ze wskaźnika, które umożliwiłoby dokonywanie konsolidacji zadłużenia. Niemniej jednak indywidualny wskaźnik zadłużenia funkcjonuje w pełni od 2014 roku i musi być spełniony w każdym z lat objętych prognozą.

Pomimo wielu wad wspomniana relacja pozwala na uzyskanie w trakcie trwającego roku budżetowego wielu informacji przydatnych w zarządzaniu finansami JST. Przy jej pomocy oraz odpowiednim przekształceniu wzoru można uzyskać wartości liczbowe określające:

- możliwość wykorzystania nadwyżki operacyjnej, a więc pokrycia wydatków bieżących ze źródeł nie pochodzących z dochodów bieżących i sprzedaży majątku,
- wartość odsetek od zaciągniętych zobowiązań i papierów wartościowych stanowiącą „zapas na wskaźniku”. Może być ona szczególnie istotna w momencie posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań oprocentowanych po stopie zmiennej.

Warto także zauważyć, że konstrukcja przedstawionej relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. zawiera w sobie pewien paradoks. Samorządy chcąc spełnić wymagania ustawowe powinny, zgodnie z jego ideą, dążyć do minimalizacji lewej strony nierówności w roku bieżącym. Mogą to uczynić zwiększając warto-



ści znajdujące się w mianowniku, zaś liczby będące częścią licznika powinny być minimalizowane. Jednakże tak przedstawione działanie ma swoje daleko idące konsekwencje. Obniżanie wartości lewej strony nierówności poprzez zwiększanie dochodów (chodzi tu głównie o dochody majątkowe z tytułu dotacji i środków na inwestycje) w roku bieżącym powoduje zmniejszanie się wartości maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika w latach następnych, dla których obecny rok budżetowy staje się bazą dla obliczania wskaźnika.

W świetle przedstawionego „paradoksu zwiększenia dochodów” należy stwierdzić, że na tak skonstruowany indywidualny wskaźnik zadłużenia negatywny wpływ ma kreatywność organów JST, które zabiegają o dofinansowanie zewnętrzne dla realizacji projektów inwestycyjnych. Nie premiuje się zatem tych jednostek, które wykonują zadania o charakterze majątkowym przy wykorzystaniu dotacji bądź subwencji, przy minimalnym udziale środków własnych. Jest to niewątpliwie negatywne oddziaływanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia na finanse JST.

## PODSUMOWANIE

Wieloletnia prognoza finansowa stanowi użyteczne narzędzie dla jednostek samorządu terytorialnego. Powoduje konieczność prowadzenia przez władze lokalne długofalowej polityki rozwojowej. Pełne wykorzystanie możliwości, jakie stwarza wspomniany dokument, może pozwolić na sprawne zarządzanie finansami samorządowymi w perspektywie zarówno krótkiego, jak i długiego okresu. Szczegółowa analiza danych prezentowanych w wieloletniej prognozie finansowej informuje o kondycji finansowej danej JST, a także przedstawia przyszłość finansów lokalnych.

Należy jednak stwierdzić, że wśród wielu pozytywnych aspektów prowadzenia długofalowej polityki finansowej, jakie wynikają z konieczności sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej, można także odnaleźć negatywy płynące z konstrukcji WPF. Wynikają one przede wszystkim z budowy indywidualnego wskaźnika zadłużenia znajdującego się w art. 243 u.f.p. Niewątpliwie jego głównym zadaniem jest ograniczenie możliwości zadłużania się JST, a nie pomoc organom uchwałodawczym i wykonawczym samorządu w lepszym planowaniu finansów.

Wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej do polskiego porządku prawnego stworzyło możliwości dla planowania finansów samorządów w długim okresie. Konieczny jest jednak dalszy rozwój wspomnianego dokumentu, który uwzględniłby w szczególności zagadnienia dotyczące indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Prezentowane w artykule zagadnienia powinny stanowić wstęp do dalszego badania możliwości zarządczych wynikających z WPF i może stanowić obszar do szerszej dyskusji na temat wieloletniego planowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

## LITERATURA

- Dylewski M., 2012, *Wieloletnia prognoza finansowa, budżet a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy i wyzwania* [w:] *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kaleta J. (red.), 1991, *Reforma systemu finansowego państwa*, PWE, Warszawa.
- Owsiak S. (red.), 2008, *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Walczak P. (red.), 2012, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 86).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1736).
- Uchwała nr 3.40.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 stycznia 2014 roku w sprawie: wszczęcia postępowania nadzorczego w sprawie uznania za nieważną Uchwały Budżetowej na rok 2014 Gminy Jedlnia-Letnisko nr XL/224/2013 z dnia 19 grudnia 2013 roku.

*Streszczenie*

Jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują obecnie w rzeczywistości, która charakteryzuje się stale rosnącym zakresem obowiązkowych zadań koniecznych do realizacji. Zwiększające się zatem wydatki bieżące oraz ograniczenia formalne i ekonomiczne powiększania dochodów własnych powodują, że w obecnej sytuacji finansowej trudne staje się wypracowanie przez samorząd wystarczającego poziomu nadwyżek operacyjnych, koniecznych do wspierania rozwoju społeczności lokalnych. Finansowanie zadań o charakterze inwestycyjnym przy użyciu własnych zasobów pieniężnych jest zatem znacząco ograniczone i wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego finansowanie rozwoju za pomocą funduszy zewnętrznych.

Generowanie przez samorządy niewystarczających do samofinansowania inwestycji wielkości nadwyżek budżetowych powoduje, że w warunkach finansów lokalnych mamy do czynienia z budżetami deficytowymi. Możliwość przeprowadzania niezbędnych działań o charakterze inwestycyjnym pojawia się w momencie zaciągania zobowiązań dłużnych, etapowania zadań inwestycyjnych oraz długofalowego zarządzania finansami JST.

W obecnym porządku prawnym władze lokalne posiadają instrument, który daje możliwość skutecznego zarządzania finansami jednostki w perspektywie długiego okresu. Wieloletnia prognoza finansowa jest narzędziem pozwalającym, z określonym prawdopodobieństwem, spojrzeć w „finansową przyszłość” oraz planować indywidualny rozwój każdej społeczności lokalnej.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest WPF jednostki samorządu terytorialnego, jej ekonomiczne i prawne aspekty, a także analiza głównych zagadnień rachunkowych wynikających z konstruk-

cji WPF. Autor wykaże, że wspomniany dokument daje szerokie możliwości prognostyczne w zakresie finansów JST oraz pozwala na planowanie rozwoju społeczności lokalnych w perspektywie długiego okresu. Realizacja tak postawionego celu zostanie dokonana przy pomocy dostępnej literatury, analizy aktów prawnych, dokumentów źródłowych i modelu planistycznego wieloletniej prognozy finansowej.

Omówienie zagadnień będących przedmiotem niniejszego artykułu pozwoli na przedstawienie wybranych zależności zachodzących pomiędzy wartościami liczbowymi znajdującymi się we wspomnianym dokumencie. Ich prezentacja połączona z przykładami empirycznymi ukaże możliwości zarządce WPF i może stanowić wstęp do szerszej dyskusji na temat wieloletniego planowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

*Słowa kluczowe:* wieloletnia prognoza finansowa, wieloletnia prognoza budżetów, indywidualny wskaźnik zadłużenia, zarządzanie finansami

## **Long-term Financial Forecast as a Tool for Financial Management of Local Government Units**

### *Summary*

Local Government Units are now in reality which is characterized by a steady increase of mandatory tasks necessary for implementation. The increasing current expenditure and formal and economic restrictions of increasing own revenues mean that the current financial situation becomes difficult to develop the self-sufficient level of operating surpluses needed to support the development of local communities. Financing of investment tasks using their own financial resources is therefore significantly reduced and forces local governments to fund development with external funds.

Generating insufficient surplus budgets for investments by the local governments means that in terms of local finance we deal with deficit budgets. The ability to carry out the necessary investment appears at a time of incurring debt obligations, staging of investment projects and long-term financial management of local government.

In the present law local authorities have a tool that gives them the ability for effective financial management in the long-term perspective. Long-term financial forecast is a tool, which can, with a certain probability, look in the “financial future” and plan individual development of each community.

The subject of this article is a long-term financial forecast of local government units, the economic and legal aspects, as well as analysis of the major accounting issues arising from the construction of WPF. The author demonstrates wide possibilities forecasting finance local government and allows for planning community development in the long-term perspective. The realization of these objective is made by using the available literature, analysis of legal acts, official documents and model of planning long-term financial forecast.

Discussion of the issues of this paper presents the selected relationships between the values in the WPF document. Their presentation combined with empirical examples show WPF management capabilities and could be a prelude to a wider discussion on the multiannual financial planning of local government units.

*Keywords:* long-term financial forecast, long-term budgets forecast, individual debt ratio, financial management

JEL: H680