

*mgr Michał Jędrzejczyk*¹

Katedra Bankowości, Prawa Finansowego i Instytucji Finansowych
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gminy

WPROWADZENIE

Współczesna nauka o finansach publicznych zajmuje się nie tylko badaniem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem pieniędzy publicznych, ale także badaniem przyczyn i skutków procesów nimi wywołanych w tym wyjaśnieniem ich treści ekonomiczno-społecznej i związków z naukami politycznymi [Ziółkowska, 2005, s. 13]. O ile bowiem – jak zauważa K. Piotrowska-Marczak [2009, s. 23] – w wąskim ujęciu przedmiotem zainteresowania finansów publicznych jest pieniężny wymiar funduszy publicznych, tak w szerokim znaczeniu finansom publicznym należy nadać także wymiar ekonomiczny, zarządczy, prawny, społeczny, polityczny. Ponadto oznacza to niezbędną konieczność przestawienia nauki finansów publicznych na procesy tworzenia dochodów i dokonywania wydatków które wymagają wykorzystywania mechanizmów zarządzania niezbędnymi w podejmowaniu decyzji.

Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie roli wieloletniej prognozy finansowej nie tylko jako instrumentu pozwalającego zachowywać zasady uchwalania budżetu w zakresie deficytu i długu publicznego, ale także jako narzędzia mającego na celu ograniczanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w tym w szczególności gminy, poprzez prezentowanie rzetelnych danych służących do określenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.)

Obecnie kluczowe kwestie związane z zarządzaniem środków publicznych odnoszą się do prognozowania, programowania i planowania wieloletniego zarówno w nawiązaniu do dochodów i wydatków publicznych, jak też w wymiarze

¹ Adres korespondencyjny: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli, ul. Ofiar Katynia 6a, 37-450 Stalowa Wola, e-mail: michaljedrzej@op.pl

szeroko rozumianego projektowania finansowego obejmującego m.in. programy polityki finansowej, programy reform w dziedzinie finansów publicznych, wieloletnie plany finansowe państwa, plany budżetowe w tym plany finansowe organów lokalnych, a także plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych. Według opinii C. Kosikowskiego, którą podzielam, projektować strategię finansową, jak i jej realizację w okresach dłuższych (kilkuletnich) krótszych (rocznych) można i nawet trzeba. Różnica między programowaniem a planowaniem leży w osiągnięciu odmiennych celów w kontekście zarządzania środkami publicznymi. Programy finansowe wskazują na kierunki polityki finansowej związanej z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych oraz finansowania deficytu budżetowego. Natomiast plany finansowe stanowią o realizacji tych programów w okresach wieloletnich i rocznych oraz w skali całego państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych.

Przyczyn, dla których współcześnie nauka o finansach publicznych, jak też prawo finansów publicznych podejmuje wysiłki w zakresie prowadzenia badań nad nowymi narzędziami zarządzania środkami publicznymi należy upatrywać w konieczności określania prawidłowego, to jest możliwego do poniesienia, poziomu wydatków. Zgodzić należy się bowiem z opinią, iż konieczność planowania wydatków publicznych wynika z samej natury gospodarki środkami publicznymi, która wymaga przyjęcia *ex ante* i planowanych dochodów i planowanych wydatków [Franek, 2013, s. 23]. Właściwy poziom wydatków oznacza przede wszystkim zaspokojenie potrzeb społecznych. Dlatego też w planowaniu wydatków chodzi o to, „aby środki publiczne stanowiące o wydatkach publicznych trafiły do tych, którzy ich potrzebują i w takich rozmiarach, które zaspokajają ich potrzeby, jak i o to, aby finansowanie wydatków publicznych było efektywne i poddane kontroli” [Kosikowski, 2013, s. 310]. Niemniej należy w sposób wyraźny rozgraniczyć znaczenie planowaniem od prognozowaniem finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Prognoza bowiem oznacza „przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych przesłankach, danych, obliczeniach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” [Dubisz, 2003, s. 568]. Natomiast pojęciem „prognozować” przyjmuje określać się „opracowywać zwykle metodami naukowymi, prognozy dotyczące przebiegu przewidywanych procesów i zjawisk” [Dubisz, 2003, s. 568]. Z ekonomicznego punktu widzenia, prognozą jest „sąd o zajściu określonego zdarzenia w czasie określonym z dokładnością do momentu (punktu) lub okresu (przedziału), należącego do przyszłości” [Czerwiński, 1992, s. 220]. Z. Hellwig podkreśla przy tym, iż prognozą jest „każdy sąd, którego prawdziwość jest zdarzeniem losowym, przy czym prawdopodobieństwo tego zdarzenia jest znane i wystarczająco duże dla celów praktycznych” [Hellwig, 1973, s. 143].

INSTRUMENTY OGRANICZANIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Należy podkreślić, iż obecnie finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego przeżywają kryzys, który niekorzystnie wpływa na stabilizację finansową sektora centralnego. Wskaźnik zadłużenia sektora samorządowego od blisko 15 lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Tylko według danych za I kwartał 2014 r. zadłużenie w jednostkach samorządu terytorialnego wyniosło 68 579 mln zł i stanowiło 35,4% planowanych dochodów ogółem i było o 2,8% wyższe od zadłużenia w analogicznym okresie roku ubiegłego, natomiast w stosunku do 2013 r. zadłużenie było niższe jedynie o 0,8% [*Wykonanie budżetu...*, (http)]. W sposób szczególny kryzys dotyka gminę, która ze względu na podstawowy i pierwotny szczebel podziału administracyjnego kraju realizuje największy szereg ustawowo nałożonych zadań, od których zależy dobrobyt lokalnej społeczności, a w konsekwencji stan finansów publicznych w ogóle. Do uwarunkowań zależnych od jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminy, która z uwagi na jej rzeczywiste władztwo podatkowe ma możliwość ograniczonego kreowania sfery dochodowej swojego budżetu, należy zaliczyć umiejętność wyznaczania środków na spłatę długu oraz rozłożenia w czasie spłaty zadłużenia w kolejnych latach [Ładysz, (http)]. Niemniej zgodzić należy się ze stanowiskiem, iż obecnie zarządzanie gospodarką gmin staje się zbiorem luźnych i nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, aniżeli systemem spójnym i całościowym. Władze gmin skupiają się bowiem przede wszystkim na zadaniach bieżących, a nie długookresowych, natomiast o poszczególnych rozstrzygnięciach przesądzają nie tyle względy merytoryczne, co polityczne [Maciej, 2012, s. 89]. Pomimo sprecyzowania granic samodzielności dochodowej gminy [w art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego] w dalszym ciągu wiele kontrowersji związanych jest z prawnymi granicami dokonywania przez gminę wydatków w celu realizacji zadań gminy określonych w szczególności w ustawie o samorządzie gminnym i generowaniu w związku z tym deficytu i długu publicznego. Należy także zgodzić się z twierdzeniem, iż tzw. złota zasada finansów publicznych – rozumiana jako odpowiednio skonstruowana zasada zrównoważonego budżetu (wynikowego) – jest podstawowym, ale niewystarczającym instrumentem zapobiegania niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminy [Bitner, 2013, s. 39].

Pomimo wielu prób podejmowania przez literaturę przedmiotu tematyki związanej ze sferą poszukiwania przez gminę dodatkowych wpływów do budżetu z jednej strony, a kwestiami ograniczania wydatków w zakresie realizacji zadań własnych gminy z drugiej – nadal otwarta pozostaje dyskusja wykorzystywania aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie ograniczania deficytu i długu publicznego gminy.

Jak się wydaje, Polska w zakresie ograniczenia długu jednostek samorządu terytorialnego przyjęła tzw. model reguł fiskalnych polegający na wprowadzeniu za pomocą norm prawnych do systemu finansów samorządowych limitów oraz ograniczeń, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczonych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych [Bitner, 2013, s. 40]. W tak rozumianym modelu ograniczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (deficytu oraz długu publicznego) obecnie ogromnego znaczenia nabierają dwa instrumenty: mianowicie funkcjonująca od 2011 r. wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego oraz działający w praktyce od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa, pomimo iż przez wielu autorów (głównie ze względów metodologicznych) nie jest uważana za skuteczne narzędzie zarządzania finansami lokalnymi, szczególnie o charakterze strategicznym [Kornberger-Sokołowska, 2013, s. 91] stanowi przynajmniej swoistą gwarancję „adekwatnego do założeń procesu administrowania nimi” [Salachna, 2013, s. 156]. Natomiast reguła wydatkowa ustanowiona w ustawie o finansach publicznych zgodnie z art. 243 uzależnia możliwość uchwalenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego od spełnienia w roku budżetowym oraz w każdym następnym roku budżetowym określonej relacji sumy kwot planowanych wydatków na spłatę rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu. Zgodnie z tym przepisem suma ta nie powinna przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji planowanych dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku komunalnego oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu w tych latach. Innymi słowy – rozwiązanie to służyć ma dostosowaniu poziomu spłat zobowiązań do zasobności budżetu gminy (jak również każdej innej jednostki samorządu terytorialnego) i ma zapobiegać ich nadmiernemu zadłużaniu się. Wydaje się, że wprowadzenie wskazanej regulacji w życie zwiększyło zależność pomiędzy możliwościami finansowymi gmin a wielkością spłat ich zobowiązań i poziomem zadłużenia. Potencjał finansowy gminy ustalany jest na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok wykonywania aktualnego budżetu. Praktyka wykazała jednak, że niektóre samorządy w efekcie prowadzonych wcześniej procesów inwestycyjnych i zaciągnięcia zobowiązań mają trudności z dostosowaniem się do wymogów wynikających z nowo wprowadzanych regulacji, uzależniających przyszły poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań od wyników z okresów wcześniejszych [Kuzyniak, ([http](http://))]. Zgodnie z opublikowanym raportem Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [*Sytuacja finansowa...*, ([http](http://))] niespełnienie relacji z art. 243 u.f.p. dotyczyć będzie aż 1211 jednostek samorządu

terytorialnego w roku 2013, 138 w roku 2014 i 67 jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015. Natomiast spełnienie relacji na poziomie wyższym niż 1,0% w 2014 r. odnosić się będzie jedynie do 1914 jednostek samorządu terytorialnego. Już teraz analizując wieloletnie prognozy finansowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zaobserwować można tendencję zawyżania dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego starając się jedynie pozornie podreperować budżet bieżący wyprzedają nieruchomości bądź oddają je w leasing (przykładem jest Łódź, która chce sprzedać ponad 400 obiektów o wartości przekraczającej 300 mln zł, a planowane wpływy do budżetu mogą wynieść 130 mln zł). W roku 2013 na podobny krok zdecydowały się Wrocław i Kraków [Nowakowska, (http)]. Wszystko to przekłada się ostatecznie na wielkość obliczonego na ich podstawie indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań w poszczególnych latach, powodując że i jego wartość w wielu przypadkach jest sztucznie podwyższana. Oczywiście o tym, jak ważny jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, świadczy już sama jego konstrukcja, która w przypadku naruszenia reguł w niej zawartych uniemożliwia uchwalenie budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto obliuguje do zastosowania jednego z ustawowych instrumentów nadzoru to jest uchwalenia budżetu zastępczego przez Regionalną Izbę Obrachunkową, co z kolei niewątpliwie zagrozi realizacji ustawowych zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnych.

WZAJEMNA RELACJA INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA I WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Niezmiernie istotną jest w aspekcie ograniczenia zadłużenia gminy wzajemna relacja tych dwóch instrumentów – zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia (art. 243 u.f.p.) oraz realności prognozowania (art. 226 ust. 1 u.f.p), której istota sprowadza się do rozstrzygnięcia zasadniczego problemu określonego przez [Salachnę, 2013, s. 161] w następujący sposób: „Czy w celu zachowania zgodności danych z WPF z art. 243 u.f.p. tak dostosować kwoty dochodów i wydatków (ich poszczególnych kategorii) aby wykazać spełnianie wskaźnika zadłużenia? [...] czy też, kierując się nakazem realności planowania, wykazywać wielkości najbardziej prawdopodobne, niezależnie od zachowania zgodności z relacją określoną w art. 243 u.f.p.”. Wydaje się, iż kwestia niedoszacowania lub przeszacowania w następnych latach dochodów, wydatków oraz deficytu stanowić będzie wyznacznik odpowiedzialnego administrowania środkami publicznymi przez organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczenie zadłużenia gminy będzie bowiem możliwe, gdy pokusa poświęcenia realności wieloletniej prognozy finansowej przewyciężona zostanie koniecznością przygotowania rzetelnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który w wielu

przypadkach skutecznie uniemożliwi zaciąganie zobowiązań ponad finansowe możliwości konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej – jak się wydaje – należy również „pomóc” (przez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych) jednostkom samorządu terytorialnego zachowywać indywidualny wskaźnik zadłużenia, którego istota sprowadza się z jednej strony do zniesienia limitów dla dobrze rozwijających się jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej strony zachowania dyscypliny i redukcji długu tych jednostek samorządu terytorialnego, których kondycja finansowa uzasadnia podjęcie działań nadzorczych. Sztuczne zawyżanie dopuszczalnych wskaźników zadłużenia nie umożliwi bowiem omięcia wskazanych w ustawie o finansach publicznych ograniczeń, a brak wystarczająco wczesnych reakcji może zmniejszyć szansę jednostek samorządu terytorialnego na podjęcie skutecznych działań w zakresie naprawy finansów publicznych [Kuzyniak, (http)]. Podkreśla się bowiem, że „instrumenty dyscypliny fiskalnej są konieczne do zapobiegania nadmiernemu deficytowi podsektora samorządowego i w ten sposób do ochrony podsektora centralnego przed jego konsekwencjami, a przez to – do wykształcenia się dobrych praktyk zarządzania na szczeblu lokalnym” [Bitner, 2013, s. 13]. Wielkość nowego wskaźnika zadłużenia oparta na indywidualnym limicie długu wykazywanym w wieloletniej prognozie finansowej realizuje zatem strategię ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne w dalszym ciągu pozostaje jednak doprecyzowanie metodologii jej sporządzania i dookreślenia podstawowych danych w zakresie prognozowania dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Pomimo wyeliminowania problemów interpretacyjnych powstających na tle rozumienia umów niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania oraz zwiększenia realności prognozowania poprzez ograniczenie czasookresu obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej w jej podstawowej formie konieczne jest dokonanie pozostałych zmian. Postulat ten odnosi się głównie do usunięcia z wieloletniej prognozy finansowej danych, które nie oddają realnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu można wskazać, że w przypadku gminy w szczególności dotyczy to dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych szacowanych przeciętnie na ok. 4% dochodów, dochodów z podatku rolnego czy podatku od nieruchomości – których skrupulatne uwzględnianie zwiększają błąd prognozy. Ponadto nadal aktualna pozostaje krytyczna ocena stosowanych rozwiązań w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności jej horyzontu czasowego, zawartości, sposobu uchwalania i wprowadzania oraz powiązania z rocznym budżetem [Franeck, 2013, s. 253].

PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że obecnie normatywną podstawą prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej jest uchwała budżetowa, której najistotniejszym elementem jest budżet. Pomimo iż już na

gruncie ustawy o finansach publicznych z 2005 r. jednostka samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej mogła przyjmować oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej oraz zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich – nadal widocznie zarysowuje się potrzeba konstruowania nowych rozwiązań w zakresie nie tylko planowania finansowego, ale także w aspekcie ograniczania długu i deficytu jednostki samorządu terytorialnego. Choć zadłużenie sektora samorządowego w Polsce w dalszym ciągu jest zdecydowanie niższe niż sektora rządowego czy ubezpieczeń społecznych, to jednak w ostatnim czasie cechuje się ono niepokojącą tendencją wzrostową (w latach 1999–2009 relacja długu jednostek samorządu terytorialnego do PKB wzrosła 3,2 razy), czym w aspekcie kryzysu finansów publicznych i ograniczania państwowego długu publicznego wymusza poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie ograniczania długu sektora samorządowego. Ponadto nowe regulacje dotyczące długu (art. 243 u.f.p. – indywidualny wskaźnik zadłużenia), a mające swe definitywne zastosowanie od roku 2014 dodatkowo mobilizują poszczególne jednostki samorządu terytorialnego do racjonalnego, planowego zarządzania swoimi finansami. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż wszystkie działania o charakterze planowym charakteryzowały się do 2009 r. fakultatywnością. Natomiast w obecnej rzeczywistości prawnej każda jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek przyjąć i zastosować wieloletnią prognozę finansową. Dlatego też, jak można zgodzić się z twierdzeniem, iż na mocy ustawy o finansach publicznych z 2005 r. plany wieloletnie nie stanowiły podstawy prowadzonej gospodarki finansowej, tak dziś poprzez wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej i ogólne dostrzeżenie zalet planowania perspektywicznego, za podstawę prawidłowego funkcjonowania finansów publicznych na gruncie samorządu terytorialnego uznać należy odejście od tradycyjnej metody planowania historycznego na rzecz wieloletniego planowania o charakterze zadaniowym. Wydaje się, iż tak jak tradycyjna misja budżetu państwa dobiega końca z uwagi na potrzebę objęcia planem finansowym całego sektora finansów publicznych [Kosikowski, 2013, s. 315], tak oparcie finansów jednostek samorządu terytorialnego na narzędziach rocznego planowania jest niewystarczające i winno podlegać rzeczywistej, a nie tylko formalnej modyfikacji. Zaobserwować można bowiem, że w obecnej rzeczywistości gospodarczej pomimo decentralizacji finansów publicznych system finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest nieadekwatny do decentralizacji zadań publicznych, które samorządy wykonują. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest nakładanie na samorząd coraz liczniejszych zadań, których wykonanie przekracza możliwości finansowe gmin, powiatów i województw. Ponadto wieloletnia prognoza finansowa dzięki połączeniu w jednym dokumencie parametrów budżetowych, wykazu wieloletnich przedsięwzięć oraz prognozy długu jednostki samorządu terytorialnego umożliwia nie tylko ocenę poziomu zadłużenia gminy, jak również każdej jednostki samorządu terytorial-

nego, ale stanowi ona także poprzez zachowanie ustawowego wymogu realistyczności prognozowanych danych – efektywne narzędzie monitorowania i zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego [Miemiec, Sawicka, 2013, s. 62]. Wszystko to sprawia, że wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zmierzający do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez określenie zdolności finansowania zadań bieżących i przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności finansowej budżetu [Miemiec, Sawicka, 2013, s. 63] może służyć spełnianiu wymogów określonych mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia, którego zasadniczym celem wprowadzenia było skuteczne ograniczenie procesu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

LITERATURA

- Bitner M., 2013, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Czarnocki G., Stelmaszczyk K., 2013, *Kształtowanie się prawnych instrumentów zaciągania przez gminę zobowiązań wykraczających poza ramy roku budżetowego na przestrzeni dotychczasowej działalności regionalnych izb obrachunkowych* [w:] *Samorząd. Finanse. Nadzór i Kontrola. XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa.
- Czerwiński Z., 1992, *Dylematy ekonomiczne*, PWE, Warszawa.
- Dubisz S. (red.), 2003, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa.
- Franek S., 2013, *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Warszawa.
- Franek S., 2012, *Wieloletnia prognoza finansowa – przymus czy potrzeba*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowskiej” Vol. XLVI, 3.
- Hellwig Z. (red.), 1973, *Zarys ekonometrii* [w:] *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, red. S. Franek, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska K., 2013, *Recenzja – Wiesława Miemiec, Marcin Miemiec, Krystyna Sawicka, Prawo Finansów publicznych sektora samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10.
- Kosikowski C., 2013, *Finanse publiczne i prawo finansowe, zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa.
- Maciej J. Nowak, 2013, *Recenzja E. Wojciechowskiego, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 4.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., 2009, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Warszawa.
- Salachna J.M., 2013, *Założenia i realia nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie wieloletniego prognozowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd. Finanse. Nadzór i Kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa.

- Ziółkowska W., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 48).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 56).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za I kwartał 2014 r.*, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/komunikaty> (dostęp 26.05.2014).
- Kuzyniak E., *Wirtualne dochody nie rozwiążą wskaźników problemu zadłużenia*, www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/wirtualne-dochody-nie-rozwiaz-problemow-wskaznika-zadluzenia (dostęp 23.09.2013).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Przyszłość finansów samorządu terytorialnego – dylematy i wyzwania*, [/www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Sytuacjadf](http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Sytuacjadf) (dostęp 20.06.2013).
- Nowakowska K., *Rekordowe zadłużenie samorządów może zablokować środki z UE. Skąd mają brać pieniądze?*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuły/787343,rekordowe-zadluzenie-samorzadow-moze-zablokowac-srodki-z-ue-skad-maja-brac-pieniadze.html> (dostęp 31.03.2014).
- Ładysz I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* (dostęp 5.06.2014).

Streszczenie

Wdrażanie menadżerskich metod zarządzania finansami lokalnymi, do których niewątpliwie zaliczyć należy wieloletnią prognozę finansową jest odpowiedzią na potrzebę skuteczniejszego oddziaływania, na funkcjonowanie budżetów samorządowych w szczególności wobec rosnącego deficytu i zadłużenia sektora government. Celem artykułu jest rozważenie koncepcji wieloletniej prognozy finansowej w aspekcie jej przydatności dla racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności w zakresie przeciwdziałania, negatywnym zjawiskom zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wieloletnia prognoza finansowa opracowana według metodyki określonej w ustawie o finansach publicznych stwarza możliwość – jak się wydaje – racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w dłuższym horyzoncie czasowym. Ponadto umożliwia ona analizę potencjału inwestycyjnego oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia. Obserwacja wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do wprowadzonego począwszy od roku 2014 indywidualnego wskaźnika zadłużenia, pozwala ponadto na szacowanie ich deficytu i długu w sposób umożliwiający zachowanie ustawowych limitów zadłużenia oraz wpływu przyszłych deficytów i długu publicznego tego sektora na deficyt i dług całego sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: wieloletnia prognoza finansowa, deficyt samorządowy, dług publiczny, deficyt

The Role of the Local Government Multi-year Financial Prognosis as Instruments Limiting Deficit and Debt

Summary

Implementing managerial methods of local finances management to which a long-term financial prognosis should be included is an answer to a need for more effective influence on local budgets, especially with increasing deficit and indebtedness of government sector. A purpose of the article is to consider a concept of the local government multi-year finances in aspect of usefulness for rationalization of local government budget and in range of counteraction a phenomenon of running into debts of local governments. The local government multi-year financial prognosis according to methodic stated in the Polish act of public finance creates a capability to preparational forecasting of local government's finances in longer time horizon. Besides, it enables analysis of investment potential and estimation of getting into and paying off debt related with it. Observation of the long-term financial prognosis of local governments in reference to an individual index of net debt introduced in 2014 allows to estimate their deficit and public debt is such a way that it maintains within limits of debt stated by the legislation and to estimate the influence of future deficits and public debt of the sector on deficit and public debt of the whole public finance.

Keywords: multiyear financial prognosis, local government deficit, debt, deficit

JEL: K23, K29, K30, K34