

Leszek Patrzalek

Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 275-284

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LESZEK PATRZAŁEK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JAKO NARZĘDZIE
POLITYKI FINANSOWEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

Wstęp

W systemie finansów samorządu terytorialnego następuje wzrost rangi wieloletniego planowania finansowego. Przesądzają o tym rosnąca potrzeba przewidywania przyszłości dotyczącej zjawisk i procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem publicznych środków finansowych, przewidywania procesów o charakterze makroekonomicznym i społecznym, jak też zmian w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa), które łącznie w istotny wielopłaszczyznowy sposób będą wpływać na przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego (jst). Rosnąca ranga wieloletniego planowania finansowego wynika też z tego, że organy samorządu terytorialnego, posiadające coraz szerszy zakres samodzielności finansowej, opracowują i realizują strategię rozwoju gminy (powiatu, regionu) i zintegrowaną z nią politykę finansową. Celem opracowania jest wykazanie znaczenia wieloletniej prognozy finansowej w polityce finansowej jst.

1. Istota i znaczenie wieloletniej prognozy finansowej

Polityka finansowa jst, najogólniej rozumiana jako świadoma działalność organów jst, polegająca na ustalaniu i realizacji określonych celów za pomocą ogółu operacji finansowych, wiąże się z koniecznością ustalenia przez władze samorządowe zarówno zhierarchizowanych celów, jak i metod oraz instrumentów ich realizacji. Jednym z ważniejszych instrumentów polityki finansowej, wzmacniającym zarządzanie strategiczne w jst, jest wieloletnia prognoza finansowa.

Proces tworzenia i podejmowania decyzji odnośnie do przewidywanych w perspektywie kilku lat, wewnątrznie spójnych czynności związanych z gromadzeniem i rozdzielaniem zasobów pieniężnych, pod kątem realizacji wyznaczonych celów, jest procesem trudnym. O ile wieloletnie planowanie finansowe wiąże się z procesem tworzenia i podejmowania decyzji, o tyle wieloletni plan finansowy jest opisem zamierzonego działania lub możliwych jego wariantów z uwzględnieniem występujących ograniczeń i uwarunkowań.

Wieloletnia prognoza finansowa jest opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej trzech lat, wewnątrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego, polegających na gromadzeniu i rozdysponowywaniu zasobów pieniężnych pod kątem realizacji wyznaczonych celów związanych z organizowaniem i udostępnianiem dóbr publicznych i społecznych. Wieloletnia prognoza finansowa ustala w perspektywie kilkuletniej z jednej strony, podstawowe kategorie dotyczące dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów budżetu jst, a z drugiej strony, wieloletnie prorozwojowe programy, projekty i zadania finansowane z budżetu jst. Wieloletnia prognoza finansowa dla każdego roku objętego prognozą określa:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jst, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu,
- wynik budżetu,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jst, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,

– kwotę długu jst oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

W wydatkach budżetu jst w wieloletniej prognozie finansowej wyodrębnia się także kwotę wydatków bieżących i majątkowych, wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia związane z realizacją programów wieloletnich oraz wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, a także wydatki związane z funkcjonowaniem organów jst.

Wieloletnia prognoza finansowa, przyjmowana i opiniowana przez regionalną izbę obrachunkową i przyjmowana przez organ stanowiący jst, w treści zawiera także charakterystykę i ustalenia dotyczące przedsięwzięć planowanych i realizowanych przez organy samorządu terytorialnego. Charakterystyka przedsięwzięć (programy, projekty, zadania) obejmuje nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynację przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach i limity zobowiązań.

Wieloletnia prognoza finansowa, jako narzędzie polityki finansowej jst, ma coraz większe znaczenie, co wynika z kilku zasadniczych przesłanek:

Programy, projekty i zadania prorozwojowe jst, będące narzędziem realizacji przyjętych przez organy stanowiące jst celów strategii rozwoju gmin (województw), powinny mieć określone źródła finansowania oraz ustaloną diagnozę sytuacji finansowej tej jednostki w perspektywie co najmniej 3–5 lat. Trzeba podkreślić, że w dotychczasowej praktyce funkcjonowania jst w Polsce do rangi ewenementu urastają strategie rozwoju, w których zawarty jest harmonogram czasowy finansowania zadań, uwzględniający prognozę dochodów i wydatków budżetowych na kolejne lata. Organy jst przyjmują strategię rozwoju, koncentrując się na wyartykułowaniu szerokiej palety potrzeb społeczności lokalnej (regionalnej), abstrahując przy tym od posiadanych możliwości finansowych. W efekcie pozostaje irytujący dokument o przesadnie rozbudowanej strukturze wewnętrznej i życzeniowym charakterze, w którym aspekty finansowe mają drugorzędne znaczenie.

Zmiany w bieżącym funkcjonowaniu instytucji podsektora samorządowego są dokonywane w sposób ewolucyjny. W tym celu istnieje potrzeba wzmacniania rangi wieloletnich prognoz finansowych, które na etapie ich opracowywania umożliwiają wielowariantowe projektowanie wydatków budżetów jst w ścisłym związku z projektowanymi zmianami w funkcjonowaniu

jednostek organizacyjnych gmin (powiatów, województw) odpowiedzialnych za udostępnienie społeczności lokalnej (regionalnej) dóbr i usług publicznych oraz społecznych. Podstawą projektowanych zmian zmierzających do podniesienia efektywności i racjonalizacji finansów samorządu terytorialnego są strategiczne rozstrzygnięcia władz samorządowych, dotyczące funkcjonowania w gminach (powiatach, województwach) poszczególnych sfer użyteczności publicznej.

Jedną z podstawowych słabych stron procedury budżetowej jest to, że budżety publicznoprawne są obciążone przeszłością i nie mogą się od przeszłości uwolnić. Problemy te w dużym stopniu dotyczą obsługi długu jst. Wieloletnie prognozy finansowe są w tej sytuacji wręcz niezbędne, aby ustalić, w jakim stopniu spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych i wydatki związane z obsługą długu jst wpływać będą w perspektywie wieloletniej na jej sytuację finansową i charakter prowadzonej polityki długu gminy (powiatu, województwa).

Przy zmieniających się potrzebach (np. niż demograficzny) i preferencjach społeczności lokalnych (regionalnych) zastosowanie metody historycznej jako podstawowej metody planowania dochodów i wydatków instytucji publicznych jest coraz bardziej podważane z punktu widzenia jej racjonalnego wykorzystania. Aby zminimalizować znaczenie tej metody, aby ograniczyć ryzyko takiego sposobu kształtowania dochodów i wydatków jst, który petryfikuje ich strukturę i który z punktu widzenia efektywnego wykorzystania środków publicznych nie jest pożądany – wzrasta znaczenie wieloletniej prognozy finansowej. Punktem wyjścia przy jej opracowywaniu są potrzeby wspólnot lokalnych (regionalnych), których zaspokojenie następuje przez wyspecyfikowane w perspektywie wieloletniej zadania, których możliwości finansowania planowane są metodą alternatywnych rozwiązań. Z tym wiąże się potrzeba poszukiwania optymalnego procesu realizacji zadań i związana z tym konieczność rozszerzenia kręgu podmiotów biorących udział w procesach tworzenia i podejmowania decyzji zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

Warunkiem efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez instytucje podsektora samorządowego jest uwzględnienie zasad europejskiej polityki regionalnej, z których wynika między innymi potrzeba wydłużenia horyzontu planowania finansowego. Obejmują one

zasady generalne, zasady organizacji polityki regionalnej, zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego oraz zasady oceny programów¹. Z punktu widzenia wieloletniej prognozy finansowej szczególnie ważne są: w ramach zasad organizacji polityki regionalnej – zasada programowania, oraz w ramach zasad finansowania polityki regionalnej – zasada dodawalności.

Zasada programowania wskazuje na potrzebę formułowania wieloletnich programów i planów na różnych szczeblach władzy publicznej i na potrzebę ich koordynacji w układzie terytorialnym. Poszczególne przedsięwzięcia finansowane ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności są zatem efektem kompleksowych, zintegrowanych programów rozwoju regionalnego, co w założeniu ma oznaczać stabilność realizowanej polityki rozwoju regionalnego.

Zasada dodawalności polega na przyjęciu założenia, że działalność funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie zastępuje ani nie wyklucza finansowej pomocy udzielanej z krajowych środków publicznych. W tych warunkach niezbędne staje się opracowanie wieloletnich programów, których efektem jest montaż finansowy uwzględniający środki pochodzące z budżetu jst, budżetu państwa i środki funduszy strukturalnych i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

Jednym z warunków zapewniających przejrzystość i stabilność działania instytucji samorządowych jest tworzenie i realizowanie wieloletniej prognozy finansowej. Prognoza ta ma przyczynić się do racjonalności działania władz samorządowych oraz poszukiwania i zastosowania przez te władze efektywnego finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

2. Funkcje wieloletniej prognozy finansowej

Do podstawowych funkcji wieloletniej prognozy finansowej należy zaliczyć:

FUNKCJĘ ROZPOZNAWCZĄ, polegającą na zidentyfikowaniu przez organy samorządu terytorialnego przewidywanych procesów gromadzenia i wydatkowania środków publicznych w powiązaniu z projektowanymi zmianami

¹ Szerzej: J. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 154–195.

w zakresie dostarczania i finansowania dóbr publicznych i społecznych. Realizacja tej funkcji stwarza władzom samorządowym podstawę do skutecznego realizowania zhierarchizowanych celów strategicznych oraz zapewnia, przy rozpatrywaniu wielowariantowych projektów, wybór takich rozwiązań, które zaplanowane z kilkuletnim wyprzedzeniem umożliwiają minimalizowanie kosztów działań przystosowanych do zmian otoczenia. Ponadto funkcja ta ułatwia instytucjom sektora samorządowego podejmowanie bieżących decyzji w zgodności z wieloletnimi celami rozwoju danej instytucji oraz umożliwia uniknięcie pułapki zadłużenia.

FUNKCJĘ OPTIMALIZACJI, polegającą na ustaleniu, w perspektywie wieloletniej, korzystnych relacji między stopniem realizacji wyznaczonych celów a pozyskiwanymi i rozdysponowywanymi w tym okresie środkami publicznymi. Wieloletnia prognoza finansowa, stanowiąca „pomost” między perspektywicznymi celami dotyczącymi poziomu i jakości dóbr publicznych i społecznych udostępnianych przez władze samorządowe a programami, przedsięwzięciami związanymi z realizacją tych celów oraz dochodami i wydatkami budżetu na okres kolejnych trzech lat, jest istotnym narzędziem podwyższenia racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Ujmowane w tej prognozie programy, projekty i zadania, oraz efekty ich realizacji (które są określone w liczbach bezwzględnych lub w formie relacji do różnych wielkości ekonomicznych), wbudowane są do systemu finansowego jst. Realizacji tej funkcji towarzyszą różne metody oceny efektów, będących wynikiem realizacji danych projektów i programów, a wśród nich także metoda analizy kosztów i korzyści. Metoda ta polega na porównaniu wielkości kosztów i korzyści nowego przedsięwzięcia instytucji samorządowej lub istotnego rozszerzenia już prowadzonej działalności². Posługiwanie się metodą kosztów i korzyści, stanowiące element racjonalnego działania w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej, jest zalecane w odniesieniu do sektora samorządowego, gdyż mierzenie efektów ponoszonych nakładów jest możliwe poprzez wykorzystanie wielkości i wskaźników wyrażonych w jednostkach fizycznych, nawiązujących do jakościowego ujęcia efektów działania instytucji samorządowych. Trzeba zaznaczyć, że realizacja funkcji optymalizacji nie jest łatwa. Nie-

² Szerzej: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 264–265.

kiedy o wyborze projektowanych przedsięwzięć rozstrzygają czynniki pozaekonomiczne, czasami zaś nawet pozaracjonalne przesłanki (m.in. problem kadencyjności władz samorządowych).

FUNKCJĘ KOORDYNACJI, polegającą na zharmonizowaniu zróżnicowanych form i źródeł finansowania bieżących i wieloletnich celów działania jst. Wieloletnia prognoza finansowa, jako instrument polityki finansowej wzmacniającej zarządzanie strategiczne w gminie (regionie), może być istotnym narzędziem do uzgadniania wszelkich działań związanych z zagwarantowaniem źródeł finansowania określonych projektów i programów. Aby możliwe było efektywne i terminowe wykorzystanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, owo synchronizowanie publicznych źródeł finansowania (budżet państwa, budżet jst, fundusze celowe, przychody zwrotne) i źródeł niepublicznych może być syntetycznie ujęte w wieloletniej prognozie finansowej. W warunkach, w których wydatki budżetu jst przeznaczone są na różnorodne cele związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych (regionalnych), respektowanie wymagań związanych ze zharmonizowaniem zasilania finansowego poszczególnych programów i projektów ma istotne znaczenie dla podejmowania działań na rzecz montażu finansowego tych programów i projektów.

FUNKCJĘ INFORMACYJNĄ, polegającą na podawaniu, poprzez wieloletnią prognozę finansową, mieszkańcom i podmiotom gospodarczym wiadomości o planowanych do realizacji przez instytucje samorządowe programach i projektach, z jednoczesnym podaniem harmonogramu czasowego i źródeł finansowania tych przedsięwzięć. Wieloletnia prognoza finansowa, będąc finansowym przełożeniem projektowanych przedsięwzięć instytucji samorządowej, obrazuje swoistego rodzaju montaż finansowy, który jest tworzony dla każdego z projektowanych do realizacji zadań, co umożliwia na tym tle objaśnienie mieszkańcom i podmiotom gospodarczym przewidywanej sytuacji finansowej jst. Sytuacja ta jest objaśniana poprzez przedstawienie analiz dotyczących projektowanej struktury dochodów i wydatków, relacji między dochodami (przychodami) a wydatkami (rozchodami), płynności finansowej czy też poziomu i struktury zadłużenia. Funkcja informacyjna wieloletniej prognozy finansowej jst, wiążąca się z jawnością gospodarowania środkami publicznymi, ma istotne znaczenie dla rozwijania poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej oraz ugruntowania zasad demokracji.

Planowanie finansowe o horyzoncie dłuższym niż rok budżetowy w Polsce od 1990 r. w dwudziestoletniej praktyce funkcjonowania jst w systemie finansów publicznych nie odgrywało istotnej roli. Podejmując próbę ustalenia przyczyn niedoceniań tego instrumentu podwyższania efektywności gospodarki finansowej jst, trzeba stwierdzić, że w dużym stopniu wynika to z niestabilności źródeł i zasad finansowania jst oraz częstości i głębokości zmian w budżetach samorządowych przyjmowanych w ciągu roku budżetowego. Większość aktów prawnych regulujących system finansów samorządu terytorialnego zmieniana była wielokrotnie, a to z kolei nie przyczyniło się do zwiększenia odpowiedzialności kierowników samorządowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, a także organów wykonawczych i stanowiących jst za racjonalność i efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

Ważną przyczyną niedoceniań dotychczas w gospodarce finansowej jednostek organizacyjnych podsektora samorządowego wieloletnich planów finansowych jest też ukształtowana struktura dochodów budżetu jst, w której w wielu jednostkach dominują nadal subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Tak ukształtowana struktura budżetu samorządowego, przy jednoczesnych opóźnieniach związanych z przyjmowaniem uchwał budżetowych, nie stwarza warunków do tworzenia planów finansowych o dłuższej perspektywie czasowej.

Kolejną przyczyną niezastosowania planów finansowych o horyzoncie kilkuletnim, jako instrumentów podwyższających efektywność i racjonalność finansów samorządu terytorialnego, wiąże się z tym, że problematyka ta nie była w dostatecznym stopniu uwzględniona w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych, obowiązująca do stycznia 2010 r., określając zasady planowania środków publicznych i dysponowania nimi, odniosła je generalnie do roku budżetowego, przewidując jednocześnie, że organy stanowiące jst mogą w sposób dobrowolny określać w uchwałach budżetowych limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne oraz programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Fakultatywny charakter wieloletnich planów finansowych nie przyczyniał się

do powszechnego ich tworzenia w poszczególnych jst, co z kolei nie stwarzało warunków do określania długofalowych celów świadczenia usług, sposobów ich osiągnięcia, wraz z ustaleniem kalkulacji kosztów ich realizacji.

Zakończenie

W świetle przeprowadzonych rozważań wydaje się, że wprowadzenie ustawą o finansach publicznych³ obowiązku przyjmowania przez każdą jst wieloletniej prognozy finansowej przyczynić się może do podwyższania efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Warunkiem wzrostu rangi tego instrumentu polityki finansowej jst jest jednak dalsze stopniowe poszerzenie odpowiedzialności władz samorządowych za gospodarkę finansową gminy (powiatu, województwa) poprzez poszerzenie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem i ustabilizowanie formalnoprawnych warunków funkcjonowania systemu finansów samorządu terytorialnego. Obowiązująca od 2004 r. nowelizacja ustawy o dochodach jst, zwiększająca poziom udziałów w podatkach dochodowych, nie wypełnia w dostatecznym stopniu tych wymogów (szczególnie w powiatach i województwach), gdyż powoduje utrzymywanie zależności budżetu jst od budżetu państwa.

Istotnym warunkiem wzrostu znaczenia wieloletniej prognozy finansowej jest też wprowadzanie przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego zmian w trybie i zasadach sporządzania projektu wieloletniej prognozy finansowej, polegających na odchodzeniu od wycinkowego traktowania poszczególnych zakresów działalności samorządu terytorialnego w kierunku integrowania i spojrzenia kompleksowego, z punktu widzenia zasobów finansowych, którymi dysponowały będą władze samorządowe w okresie najbliższych trzech lat, oraz ich odpowiedniego bilansowania w czasie.

Literatura

- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pietrzyk J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

³ DzU 2009, nr 157, poz. 1240, art. 226.

**LONG-TERM FINANCIAL FORECAST AS A TOOL
OF FINANCIAL POLICY OF SELF – GOVERNMENT ENTITY**

Summary

The increasing role of long – term financial planning is a result of implementing strategic orientation and management approach at self-government tier. The long – term financial forecast is a crucial element of financial policy, which is integrated with local/regional development strategy. The aim of the article is to present a new financial tool (long – term financial forecast) supporting process of long-term financial planning at self-government level.

Translated by Magdalena Ziolo