



Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Wydział Finansów i Bankowości
Instytut Finansów
marek.dylewski@wsb.poznan.pl

PROBLEMY WYKORZYSTANIA WPF W ZARZĄDZANIU FINANSAMI JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Proces zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego oparty jest na elementach planowania krótko- i długoterminowego. W ujęciu krótkoterminowym podstawowym narzędziem planistycznym jest budżet roczny. Z punktu widzenia horyzontu długoterminowego podstawowym dokumentem wydaje się wieloletnia prognoza finansowa. Pytaniem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy jest to adekwatne narzędzie w procesie zarządzania finansami, czy tylko dokument wypełniający obowiązki ustawowe. Analizę oparto na obowiązujących regulacjach prawnych oraz podstawach teoretycznych procesu zarządzania finansami w ujęciu krótko- i długoterminowym.

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, zarządzanie finansami, wieloletnia prognoza finansowa.

Wprowadzenie

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) powinna być narzędziem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi na szczeblu samorządowym, skorelowanym z długookresowym projektowaniem finansowym przedsięwzięć i wieloletnim planem finansowym państwa (WFPF). W literaturze przedmiotu podnosi się znaczenie prognozowania oraz nadaje wysoką rangę wieloletniemu planowaniu finansowemu w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Celem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy WPF jest adekwatnym narzędziem w procesie zarządzania finansami, czy tylko dokumentem wypełniającym obowiązki.

1. Znaczenie planowania finansowego w zarządzaniu finansami JST

Planowanie stanowi podstawową funkcję zarządzania i jest procesem projektowania pożądanego obrazu przyszłości oraz metod i dróg jego najefektywniejszego osiągnięcia. Oznacza to, że jest procesem permanentnego zadawania pytań dotyczących przewidywanego stanu JST, jej otoczenia oraz gospodarki w przyszłości [Richardson i in., 1992, s. 2; Dylewski, 2007, s. 60]. Planowanie zatem jest procesem podejmowania decyzji obejmującym wyznaczanie celów JST w konkretnej perspektywie czasu i określanie sposobów ich osiągnięcia oraz niezbędnych do tego zasobów przy uwzględnieniu wszystkich finansowych skutków podjętych działań [Bogdanienko, 2002, s. 191; Dylewski, 2007, s. 601].

Zarządzanie finansami jako proces decyzyjny opiera się na wykorzystaniu różnych instrumentów, narzędzi, technik, kryteriów, procedur i reguł do sterowania przebiegiem procesów i zjawisk związanych z gospodarowaniem publicznym zasobem pieniądza, w tym jego gromadzeniem i wydatkowaniem, w sposób umożliwiający efektywną alokację oraz realizację przyjętych celów i zadań [Filipiak, 2011a, s. 139]. Tak rozumiane zarządzanie finansami wymaga zastosowania odpowiedniej rangi instrumentów je wspierających, do których w literaturze przedmiotu zalicza się właśnie instrumenty planowania finansowego, w tym WPF [Filipiak, 2011b, s. 47; Kamiński, 2012, s. 53-55].

W procesie planowania wyznaczane są na osi czasu kolejne czynności i zadania, buduje się mierniki wykonania, czy też efektywności alokacji zasobów. Następnym procesem planowania jest jego wykonywanie, co oznacza, że planujemy nie dla samego planowania, ale po to, aby plan zrealizować [Komorowski, 2001, s. 12, Dylewski, 2007, s. 61]. Planowanie jako instrument zarządzania finansami wymaga:

- odniesienia się do przyszłości, z zachowaniem jednocześnie spójności i ciągłości jeśli chodzi o terażniejszość;
- przewidywania, szacowania, uwzględnienia ryzyka i prawdopodobieństwa jego wystąpienia w celu oszacowania kształtowania się przyszłych zdarzeń mających wpływ na finanse JST;
- woli działania, czyli realności jego wykorzystania pod kątem osiągnięcia zakładanych celów związanych z gospodarowaniem finansami;
- opracowania celów i mierników ich osiągnięcia, co oznacza, że planowanie to szczególnego rodzaju umiejętność stawiania i określania celów do realizacji, a o sukcesie procesu zarządzania można mówić wtedy, kiedy określone w planach cele są wykonywane zgodnie z przyjętymi miernikami;

- dokonywania wyborów, co oznacza, że planując, wybieramy określoną alternatywę dotyczącą przyszłych zjawisk i działań; bez planowania pozbawiamy się możliwości dokonywania wyborów i prowadzenia działań prewencyjnych w stosunku do zakładanych celów danej JST.

Zastosowanie planowania finansowego, którego wyrazem jest WPF, przejawia się w sposobie podejmowania decyzji w JST pozwalającym na badanie i przewidywanie skutków finansowych, jakie mogą przynieść planowane różnorodne alternatywne działania dotyczące przyszłości, jak również określenie ryzyk, w tym oszacowanie ich wpływu na sytuację finansową danej JST.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, reguły budżetowe determinują, jak kształtować decyzje o wydatkowaniu publicznych zasobów pieniądza i jak weryfikować ich zasadność w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Planowanie zaś (a w szczególności wieloletnie planowanie) powinno umożliwić sfinansowanie bieżącej działalności JST w ujęciu zachodzących procesów, mających skutki finansowe w przyszłości, tak, aby zapewniona była stabilizacja gospodarki finansowej oraz skuteczność i efektywność podejmowanych decyzji bieżących i rozwojowych [Schick, 2007, s. 112].

Na tej podstawie można wskazać, że planowanie powinno umożliwiać: zidentyfikowanie przez organy JST w perspektywie 3-5 lat uwarunkowań polityki budżetowej zależnych i niezależnych od podejmowanych decyzji, ustalenie w perspektywie wieloletniej korzystnych (z punktu widzenia władz samorządowych) relacji między stopniem osiągnięcia w zaplanowanym okresie wyznaczonych celów a pozyskiwanymi i rozdysponowywanymi w tym czasie środkami publicznymi, zharmonizowanie wykorzystania zróżnicowanych form i źródeł finansowania bieżących i wieloletnich oraz realizację zasady jawności i transparentności finansów publicznych [Patrzalek, 2011, s. 254-256].

2. Obowiązujące regulacje prawne dotyczące wieloletniej prognozy finansowej a aktualne wyzwania zarządzania finansami JST

Aktualnie obowiązujący system planowania finansowego w JST opiera się na wieloletniej prognozie finansowej, która wraz z budżetem stanowi podstawowe dokumenty finansowe JST. Dokumenty te, oprócz spełnienia kryteriów legalności, stanowią przejaw zasady transparentności finansów publicznych. W literaturze przedmiotu trwa dyskusja, czy dokumenty te należy uznać za podstawowe instrumenty zarządzania finansami [Patrzalek, 2010; Filipiak, 2011b; Owsiak, 2014, Grad, 2014]. Niewątpliwie należy przyjąć, że WPF jest podstawą prowadzenia gospodarki finansowej opartej na kryterium legalności. Wskazane

dwa dokumenty podlegają weryfikacji i ocenie pod względem legalności RIO, są podstawowymi aktami prawa samorządowego, jak również podlegają kontroli społecznej. Czy wykorzystywane są jako instrumenty zarządzania finansami? To pytanie zapewne jest problematyczne.

WPF jest niewątpliwie nowym instrumentem wprowadzonym przez Ustawę o finansach publicznych. W odniesieniu do JST ma ona pełnić taką rolę, jak wieloletni plan finansowy państwa [Patrzalek, 2010, s. 120]. Można powiedzieć, że jest ona prognozą budżetu w ujęciu wieloletnim [Ustawa o finansach publicznych, art. 226, ust. 1], poszerzoną o prognozy finansowe wieloletnich programów współfinansowanych ze środków europejskich, skutki finansowe wynikające z zawartych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz inne wieloletnie umowy, programy finansowe, poręczenia i gwarancje [Kosikowski, 2011, s. 482]. WPF ma charakter „kroczący”, a jej zakres czasowy jest co roku przedłużany.

Zakres merytoryczny WPF został określony przepisami ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 226 ustawy należy stwierdzić, że dokument ten powinien zawierać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe;
- wynik budżetu;
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- przychody i rozchody budżetu JST 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.

Elementy te w szczególnej mierze należy uznać za wieloletnią prognozę budżetów danej JST. Drugi zaś z elementów wspomnianego dokumentu, tj. wykaz przedsięwzięć do WPF, zawiera w ujęciu praktycznym wieloletnie wydatki bieżące na programy społeczne realizowane przez JST oraz wieloletnie wydatki majątkowe na projekty inwestycyjne planowane do realizacji na terytorium danej społeczności lokalnej bądź regionalnej [Dylewski, 2012, s. 212].

Uzupełnieniem merytorycznym planowania wieloletniego w JST jest Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz rozporządzenia zmieniające przytoczone rozporządzenie z dnia 31 grudnia 2013 r. oraz 8 sierpnia 2014 r. Te akty prawa w swych załącznikach przedstawiają szczegółowe

wzory tabelaryczne wieloletniej prognozy finansowej oraz wykazu przedsięwzięć do WPF. Na podstawie wskazanych aktów prawnych należy stwierdzić, że ustawodawca wprowadza jedynie ład prawny do funkcjonowania WPF, ale nie wprowadza ładu zarządczego. Obowiązujące prawo nie bierze pod uwagę pełni potrzeb informacyjnych zarządzających finansami JST. Wprawdzie można mówić o pewnym uporządkowaniu informacji i zgromadzeniu ich w jednym dokumencie, jednak warto podnieść następujące kwestie ważne z punktu widzenia zarządzania finansami, takie jak:

- 1) zakres informacyjny i jakość danych zgromadzonych w WPF,
- 2) metodykę sporządzania prognoz,
- 3) przyjęcie odpowiedniej kolejności priorytetów w procedurze planistycznej,
- 4) zastosowanie podejścia prognostycznego i scenariuszowego,
- 5) umożliwienie dokonania oceny stabilności fiskalnej JST w krótkim i dłuższym horyzoncie czasu.

Co ciekawe, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej (lub też tylko) w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Co oznacza, że mogą występować duże rozbieżności co do zawartości budżetu danego roku i zapisów WPF.

WPF jest sporządzana zgodnie z określoną szczegółowością. Problem stanowi fakt, że jest ona mniejsza niż zakres informacyjny niezbędny do podejmowania decyzji przez organy JST. Ponadto do uznania tak naprawdę w praktyce sporządzających WPF pozostaje kwestia objaśnień wartości przyjętych w WPF. W związku z powyższym można się spodziewać różnych rozwiązań w tym zakresie (od syntetycznych wskazówek, po obszernie opracowania wyjaśniające zasady konstrukcji). Tym samym organy JST tracą możliwość podjęcia optymalnej decyzji, gdyż nie wiedzą, jakie założenia szczegółowe mogły być przyjęte oraz czy są one porównywalne z okresami wcześniejszymi.

Ważnym aspektem zarządzania finansami jest zachowanie kompletności, wiarygodności, zupełności i realności danych stanowiących podstawę decyzji podejmowanych przez organy JST. Należy podnieść kwestię realności tworzonych WPF, a w szczególności kwestii dotyczących prawidłowego odzwierciedlenia operacji gospodarczych zachodzących w JST i procesów, kompletności wiedzy o potencjalnych zdarzeniach mających wpływ na WPF.

Prawidłowe podejście w zakresie metodyki prognozowania wskazuje na konieczność zaprezentowania zasad sporządzania prognozy. Ważne jest, aby opisać założenia przyjęte w procesie prognozowania, uwzględnić prawidłowo występujące tendencje, przyjąć odpowiednią metodę symulacji wraz z założe-

niami. Brak odniesienia się do wskazanych kwestii metodycznych ograniczy wartość poznawczą, ale również wiarygodność sporządzonej prognozy. Konieczne jest również przygotowanie analizy wrażliwości kształtowania się poszczególnych wielkości wyjściowych przyjętych do prognozowania. Bardzo często zaleca się wykorzystanie stress-testów w prognozowaniu takich wielkości jak dochody, wydatki czy poziom zadłużenia oraz obsługa długu.

Istnieją dwa podejścia w zakresie przyjęcia odpowiedniej kolejności priorytetów w procedurze planistycznej. Pierwsze oparte jest na koncepcji *new public management* i wytycznych *good governance*. Metodyka opracowania prognozy winna rozpocząć się od oszacowania potrzeb wyrażających się wydatkami (kosztami realizacji zadań), do których winno dostosować się możliwości finansowe i możliwości pozyskania zwrotnych środków oraz ograniczenia związane z tzw. regułami zadłużania. Podejście to jest determinowane koniecznością rozważenia celowości podejmowanych przez JST poszczególnych przedsięwzięć z punktu widzenia ich potencjalnych rezultatów i skutków finansowych, które w przyszłości mogą rodzić [Filipiak i in., 2010, s. 9-11]. Drugie podejście wskazuje, że punktem wyjścia jest odpowiedź na pytanie, ile i z jakich źródeł JST może pozyskać środki finansowe. Dopiero w dalszej kolejności należy prognozować wydatki budżetowe [Ministerstwo Finansów, 2010, s. 11].

Przygotowanie WPF musi opierać się na przewidywaniu, co oznacza, że w trakcie procesu planowania zadajemy pytania dotyczące prawdopodobnych scenariuszy kształtowania się przyszłych zdarzeń ujmowanych w WPF. Powinno uwzględniać zmienność zjawisk w czasie i oszacowanie potencjalnego ryzyka oraz jego wpływu na gospodarkę finansową w przyszłości (czyli kwestia ryzyka powinna mieć odzwierciedlenie w WPF).

WPF powinna pozwalać na ocenę stabilności fiskalnej danej JST. Koniecznym jest, aby JST wypełniała założenia reguł fiskalnych sformułowanych ustawowo, zarówno tych dotyczących równoważenia budżetu bieżącego, jak również odnoszących się do kwestii indywidualnej limitacji zadłużenia (zwłaszcza oszacowania prawidłowego kosztu obsługi zadłużenia, przychodów z mienia, czy też adekwatnego odniesienia się do okresu zaciąganych zobowiązań dłużnych).

Z punktu widzenia zarządzania finansami ważny jest również aspekt realności WPF, podejścia do prognozowania, a zwłaszcza trafności przygotowanych prognoz.

3. Ocena wieloletnich prognoz finansowych w świetle kryterium realności ich sporządzenia

Tendencje wynikające z wykonania budżetów JST w latach 2012-2014 wskazują, że zawarte w projektach WPF łączne wielkości prognoz na lata 2015-2017 mogą być niedoszacowane, a niektóre z nich wręcz nierealistyczne¹. Prognozy nie uwzględniają planowanych i aktualnych zmian w przepisach prawa, jak również przygotowywane są w dużej mierze bez uwzględnienia potencjalnych tendencji związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.

Jak wskazano w art. 227 Ustawy o finansach publicznych, samorzady powinny sporządzać WPF na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech lat kalendarzowych, a prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Należy wskazać, że zapisy ustawowe przeczą realności sporządzenia WPF (na co już wskazywano). Trudno jest bowiem przewidzieć skutki finansowe zdarzeń gospodarczych (jak również same zdarzenia), które będą miały miejsce za kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Tak samo trudno jest prognozować dochody, poziom wydatków, zadłużenie, czy też wskazywać na rodzaj instrumentów, które będą wykorzystywane w długim okresie. Potwierdzają to dane zawarte w tabeli 1, które odnoszą się do rozkładu horyzontu czasu, na który JST przygotowywały prognozy finansowe.

Tabela 1. Rozkład horyzontu czasu WPF

Długość okresu prognozy sporządzonej przez JST w latach	Liczba JST	Struktura w %
N+3	199	7,1
N+4 do N+10	1781	63,5
N+11 do N+15	637	22,7
N+16 do N+20	136	4,9
N+21 i więcej	51	1,8
Ogółem	2804	100

Źródło: [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb..., 2016, s. 288, 289].

Można powiedzieć, że w przeważającej liczbie JST warunek realności prognozy nie jest spełniony. Biorąc pod uwagę fakt właśnie dużej zmienności otoczenia, która ma i będzie miała wpływ na poziom dochodów (w tym tytułów dochodów) JST, jak również na wydatki, 86,3% JST wykazuje w swoich prognozach brak realności. Analiza zmian uchwał dotyczących budżetów i WPF w trakcie ro-

¹ W szczególności wskazują na to dane i analizy przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe. Za [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb..., 2016, s. 288].

ku budżetowego potwierdza fakt, że nie jest to wiarygodny instrument zarządczy w długim okresie. W tabeli 2 zaprezentowano ocenę *ex post* dotyczącą realności sporządzenia WPF.

Tabela 2. Realność prognoz WPF

Przedział błędu prognozy dla roku N+2 (2014)		Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody majątkowe	Wydatki bieżące	Spląty rat kapitałowych	Wydatki na obsługę długu	Kwota długu
Błąd większy niż +/- 15%	licz.	949	444	2632	540	2229	1971	2051
	%	33,8	15,8	93,7	19,2	79,4	70,2	73,0
-15,0% do 15,0%	licz.	1860	2365	177	2269	580	838	758
	%	66,2	84,2	6,3	80,8	20,6	29,8	27,0
-10,0% do 10,0%	licz.	1235	1728	116	1 604	381	654	521
	%	44,0	61,5	4,1	57,1	13,6	23,3	18,5
-5,0% do 5,0%	licz.	600	805	60	739	201	446	229
	%	21,4	28,7	2,1	26,3	7,2	15,9	10,6

Źródło: [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb..., 2015, s. 261-262].

Analiza przeprowadzona przez KR RIO wskazuje na stosunkowo mały realizm przygotowanych WPF. Prognozy sporządzone w 2012 r. na rok N+2 (tabela 2) w porównaniu z faktycznym wykonaniem 2014 r. z błędem na poziomie +/-5% dotyczyły relatywnie niewielkiej liczby JST. Dla dochodów i wydatków bieżących było to odpowiednio 28,7% i 26,3%. Biorąc pod uwagę poziom zadłużenia, to 10,6% w odniesieniu do planowanego poziomu długu, a 7,2% prawidłowo odniosło się do jego obsługi.

Występujący problem przeszacowania lub niedoszacowania WPF rodzi liczne konsekwencje. Podstawową konsekwencją jest realność spełnienia reguł fiskalnych wynikających z art. 242 i 243 Ustawy o finansach publicznych. Szczególnie niebezpieczne są dwie sytuacje. Pierwsza, kiedy nastąpi przeszacowanie dochodów i wydatków, a druga, kiedy dochody są przeszacowane, a wydatki zaplanowano realnie. Oznacza to, że istnieje zagrożenie związane z obsługą zadłużenia, utratą płynności finansowej, osiągnięciem równowagi budżetowej oraz potencjalne zagrożenie realizacji zadań w dotąd przyjętym standardzie. Radikalną konsekwencją błędów w planowaniu jest wprowadzenie postępowania naprawczego zgodnie z art. 240 Ustawy o finansach publicznych.

4. Ograniczenia wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami JST

Podstawowym ograniczeniem zarządczym jest realność WPF. Zakres szczególności WPF jest spełnieniem wymogów ustawowych i instytucjonalnych. Podstawowym problemem jest fakt, że WPF nie uwzględnia wszystkich ryzyk związanych

z procesem podejmowania decyzji w zakresie gospodarki finansowej JST (bieżących, ale przede wszystkim mogących wystąpić w przyszłości). Oznacza to, że wykorzystanie WPF w zarządzaniu finansami obarczone jest ryzykiem podejmowania decyzji o realnych skutkach na podstawie nierealnych założeń.

Jako kolejne ograniczenie należy wskazać względy proceduralno-metodyczne. Zasada przejrzystości wskazuje konieczność jasnego określenia stosowanych procedur i zasad postępowania. Dotyczy to również procedury planistycznej. Praktycznie nie istnieje wspólne podejście do prac planistycznych we wszystkich JST. Najczęstszą metodą jest metoda historyczna, a przede wszystkim podejście, aby spełnić reguły fiskalne określone w art. 243 i 242. Mimo sformalizowanych dokumentów, brak jest w wielu jednostkach metodycznego podejścia do prognozowania i planowania (z wykorzystaniem odpowiednich metod, danych, procedur metodycznych postępowania). Należy podkreślić, że metodyka powinna być odpowiednio dobrana do specyfiki, wielkości jednostki (skalowalność), ale również powinna uwzględniać zasadność zastosowania danej metody (chodzi o stopień skomplikowania, dostępność danych, pracochłonność w stosunku do osiągniętych efektów czy zasadność użycia).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, konieczne jest realistyczne podejście do prognozy, a problemy i błędy metodyczne będą podstawowym czynnikiem ograniczającym realność WPF i tym samym obniżą lub całkowicie wyeliminują wykorzystanie jej do celów decyzyjnych. [Szczubiał, 2010, s. 25].

Prawidłowe podejście metodyczne powinno odzwierciedlać nie tylko wiarygodność danych, prawidłowość podejścia i procedur planistycznych, ale również możliwość i adekwatność wykorzystania przyjętej metodyki do aktualizacji prognozy, zasadność doboru danych, pozyskania ich w przyszłości i ich dostępność oraz porównywalność. Ważnym aspektem jest prawidłowe przyjęcie założeń dotyczących kształtowania się wskaźników makroekonomicznych w okresie, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Bez prawidłowego podejścia w tym zakresie trudno będzie mówić zarówno o realności, jak i przydatności WPF w procesie zarządzania finansami.

Równie ważną kwestią jest powiązanie WPF z budżetem. Jest to nie tylko wymóg ustawowy, ale i wymóg zachowania realności najważniejszych dwóch dokumentów dla prowadzenia gospodarki finansowej JST. Ważnym aspektem staje się wyznaczenie kierunkowych zasad dotyczących hierarchiczności planów oraz momentu, w którym nastąpi realne „zastępowanie” WPF budżetem, czyli wprowadzanie kolejnych czasookresów ujętych w WPF do realizacji w budżecie. Znowu rodzi się pytanie o realność, zwłaszcza ujętych do realizacji, przedsięwzięć, zaplanowanych kwot spłaty i obsługi samorządowego długu publicznego, wpływu tych wiel-

kości na indywidualny wskaźnik zadłużenia. W realiach Polski mamy do czynienia z dwoma w zasadzie odrębnymi dokumentami planistycznymi, tj. budżetem rocznym z własną procedurą planistyczną oraz WPF także z własnymi regułami planistycznymi. Metodologicznie poprawne podejście do procesu planowania powinno uwzględniać sekwencję [Gianakis i McCue, 1999, s. 59]:

**planowany rezultat => planowane produkty => planowana praca =>
planowane nakłady**

W takim układzie proces planowania postępuje zgodnie z zasadą od ogółu do szczegółu. Wtedy budżet roczny staje się narzędziem wykonania planu długoterminowego. Przy czym należy dodać, że zarówno budżet, jak i WPF nie uwzględniają zasobów pozabudżetowych JST.

Kolejnym ważnym aspektem omawianego problemu natury proceduralno-metodycznej jest podejście w zakresie procedury dokonywania zmian w WPF. Ta kwestia dotyczy zarówno realności dokonywania prognoz i szacowania poszczególnych wielkości, jak również przesłanek, obiektywnych okoliczności i procedur dokonywania zmian.

Problemy natury proceduralno-prawnej wiążą się z literalną interpretacją prawa. Ustanowione przepisy często budzą wątpliwości zarówno metodyczne, jak i logiczne oraz pragmatyczne. Nie zawsze odpowiadają realiom prowadzenia gospodarki finansowej JST, są sprzeczne, nielogiczne, czy też niezgodne z prawem [Salachna, 2010, s. 47-48]. Rodzi się zatem pytanie, jak WPF, której założenia z mocy prawa są niezgodne z prawem [Salachna, 2010, s. 48], można wykorzystać w procesie podejmowania realnych decyzji w JST? Odpowiedź w tym zakresie jest jednoznaczna.

Kolejna grupa problemów wynika z konieczności uwzględnienia czynników ryzyka w procesie podejmowania decyzji. Do analizy ryzyka, szacowania skutków jego wpływu oraz przeciwdziałania w sytuacji możliwości jego wystąpienia zobowiązane są organy JST (rozdział 6 Ustawy o finansach publicznych). WPF w swej konstrukcji nie tylko nie uwzględnia kwestii ryzyka, ale i sama niesie wiele ryzyk związanych z jej praktycznym wykorzystaniem w procesie podejmowania decyzji i zarządzania finansami. Praktyka wskazuje, że aby realnie wykorzystać WPF w procesie decyzyjnym, muszą być odpowiednio wykształcone procedury uwzględniające obowiązujące i wynikające z prawa procedury, jak również muszą zostać stworzone adekwatne procedury zarządcze pozwalające skoordynować potrzeby decyzyjne zarówno w WPF, jak i w budżecie rocznym. Wymagane jest również odpowiednie podejście planistyczne oparte na wykorzystaniu narzędzi analitycznych, wielowymiarowej analizie, analizach statystycznych i ekonometrycznych pozwalających na ustalenie skutków ryzyk

w WPF i ich wpływu na budżet. Planowanie przedsięwzięć, zadłużenia i ich realizacja stanowią duże wyzwanie natury koordynacyjnej i planistycznej. Z tymi wyzwaniami wiążą się przecież nieustanne zmiany w sytuacji społeczno-demograficzno-gospodarczej zachodzące w burzliwym globalnym otoczeniu.

Podsumowanie

Reasumując należy stwierdzić, że formalnoprawne podejście do WPF eliminuje ją jako narzędzie, które może zostać wykorzystane w procesie zarządzania finansami. Nie bez znaczenia był też fakt, że wieloletni plan finansowy państwa (WPF) – który rodził nadzieje na rzetelne informacje, stanowiące podstawę do prognoz wieloletnich – okazał się dokumentem średnio pomocnym. Sama procedura przygotowania i dokonywania zmian w WPF wywołuje liczne kontrowersje. Wiele wątpliwości budzi też realność samego procesu (w tym efektów) i podejścia metodycznego do przygotowania WPF. Zaprezentowane dane empiryczne w sposób niebudzący wątpliwości wskazują na brak realności prognoz, co wyklucza je, jako źródło informacji, z procesu podejmowania decyzji. Obecne podejście metodyczne uniemożliwia również realizację podstawowych funkcji WPF, jakimi są funkcje rozpoznawcza, koordynacyjna oraz optymalizacyjna. Jednak przy znaczącym nakładzie pracy, wyeliminowaniu wielu problemów, na które powyżej wskazano, dostosowaniu do wymogów zarządzania ryzykiem WPF w mocno skorygowanym podejściu mogłaby zostać wykorzystana jako ważne narzędzie podnoszące efektywność planowania w zarządzaniu finansami JST.

Literatura

- Bogdanienko J. (2002), *Zarys koncepcji, metod i problemów zarządzania*, Dom Organizatora, Toruń.
- Czołpińska E. (2011), *Wieloletnie prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne”, nr 12.
- Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Dylewski M. (2012), *Wieloletnia prognoza finansowa, budżet a budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – problemy i wyzwania* [w:] B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, CeDeWu, Warszawa.

- Filipiak B. (2011a), *Zarządzanie finansami jako podstawa gospodarki finansowej w świetle nowego zarządzania publicznego* [w:] T. Lubińska (red.), *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B. (2011b), *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Gianakis G.A., McCue C.P. (1999), *Local Government Budgeting. A Managerial Approach*, Praeger, Westport.
- Grad M. (2014), *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40(4).
- Kamiński A. (2012), *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Komorowski J. (2001), *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, ODDK, Gdańsk.
- Kosikowski C. (2011), *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida, Białystok.
- Kotlińska J. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne”, dodatek specjalny do nr 10.
- Owsiak K. (2014), *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 198, cz. 1.
- Patrzalek L. (2010), *Finanse samorządu terytorialnego*, UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzalek L. (2011), *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”*, „Zeszyty Naukowe PTE”, nr 10.
- Richardson B., Richardson R. (1992), *Business Planning. An Approach to Strategic Management*, PITMAN Publishing, London.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dz.U. 2013, poz. 86.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dz.U. 2013, poz. 1736.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dz.U. 2014, poz. 1127.
- Salachna J.M. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne”, dodatek specjalny do nr 10.
- Schick A. (2007), *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* „OECD Journal on Budgeting”, No. 2.

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, KRRIO, Warszawa 2015.

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku, KRRIO, Warszawa 2016.

Szczubiał M. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu terytorialnego z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, dodatek specjalny do nr 10.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

PROBLEMS OF USE OF LONG-TERM FINANCIAL FORECAST IN FINANCIAL MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The process of financial management in local government units is based on elements of short and long term planning. In the short term basic planning tool is the annual budget. From the point of view of the long-term horizon basic document appears to be a long-term financial forecast. Research question is to answer the question of whether this is the appropriate tool in the process of financial management, or just a document filling statutory obligations. The analysis was based on legal regulations and the theoretical foundations of the process of financial management in terms of short and long term.

Keywords: local government unit, financial management, long-term financial forecast.