

Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”

W systemie finansów samorządu terytorialnego następuje wzrost rangi wieloletniego planowania finansowego. Przesądza 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 sytuacji społeczno-ekonomicznej gmin (powiatów, województw), które łącznie w istotny, wielopłaszczyznowy sposób będą wpływać na przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest wykazanie funkcji wieloletniej prognozy finansowej, opisanie jej relacji ze strategią rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i innymi planami wieloletnimi oraz ustalenie, czy wprowadzone od 2010 r. w podsektorze samorządowym zmiany dotyczące obligatoryjnych elementów treści wieloletniej prognozy finansowej uwzględniają ustalenia wynikające z „Wieloletniego planu finansowego państwa”.

Jednym z ważniejszych instrumentów polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, wzmacniającym zarządzanie strategiczne w danej jednostce, może być wieloletnia prognoza finansowa. W literaturze¹ podkreśla się, że

¹ Por. *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 33–35.

wieloletnia prognoza finansowa może być ważnym narzędziem poprawy alokacji środków budżetowych i integralnym elementem strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Potrzeba wzięcia pod uwagę w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego ustaleń zawartych w strategii rozwoju gminy, powiatu lub województwa, a także ustaleń zawartych w innych planach wieloletnich opracowywanych przez instytucje sektora finansów publicznych wynika z kilku zasadniczych przesłanek².

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

2. Jedną z podstawowych wad wieloletnich planów finansowych opracowywanych przez instytucje rządowe i samorządowe sektora finansów publicznych w Polsce są rozwiązania proceduralne, które nie nakładają na te instytucje obowiązku uwzględniania ustaleń zawartych w innych planach wieloletnich. Problemy te w dużym stopniu dotyczą wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego, w których nie bierze się pod uwagę ustaleń wynikających z „Wieloletniego planu finansowego państwa”. W tej sytuacji przykładowo planowanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w których istotny udział mają subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, obarczone jest dużym stopniem niepewności, co w istotny sposób może wpływać na aktualność i wiarygodność wieloletniej prognozy finansowej. Trudno też w tej sytuacji ustalić, w jakim stopniu spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych i wydatki związane z obsługą długu jednostki samorządu terytorialnego wpływać będą w perspektywie wieloletniej na jej sytuację finansową i charakter prowadzonej polityki dotyczącej długu gminy (powiatu, województwa).

² L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 116–124.

3. W dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin, powiatów czy województw istnieje potrzeba zwiększenia stabilności, przejrzystości i przewidywalności polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zwiększanie rangi wieloletniej prognozy finansowej przy jednoczesnym minimalizowaniu znaczenia rocznego planowania dochodów, wydatków i wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego wymaga ustalenia takich relacji między wieloletnią prognozą finansową a budżetem jednostki samorządu terytorialnego, które zakładają występowanie zgodności zakresu i sposobu sporządzania tych dwóch podstawowych planów finansowych opracowywanych przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego. Z tym wiąże się też potrzeba poszukiwania optymalnego procesu realizacji zadań i wynikająca stąd konieczność rozszerzenia kręgu podmiotów biorących udział w procesach tworzenia i podejmowania decyzji zawartych w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletnia prognoza finansowa, która nie może mieć w pełni charakteru dyrektywnego i która jednocześnie ma umożliwiać organom samorządu terytorialnego odchodzenie od rocznego ujmowania gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, ma pełnić kilka zasadniczych funkcji, do których należy zaliczyć:

1) funkcję rozpoznawczą, polegającą na zidentyfikowaniu przez organy samorządu terytorialnego w perspektywie 3–5 lat uwarunkowań polityki budżetowej zależnych i niezależnych od organów samorządu terytorialnego. Funkcja ta stwarza władzom samorządowym podstawę do skutecznego realizowania zhierarchizowanych celów strategicznych zawartych w strategiach, programach i planach rozwoju lokalnego (regionalnego) 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, zawartych w rocznym budżecie jednostki samorządu terytorialnego, decyzji zgodnych z wieloletnimi celami rozwoju danej instytucji. Realizacja tej funkcji jest jednak w dużym stopniu uzależniona od obowiązującego w sektorze finansów publicznych systemu planowania finansowego i tego, czy zakłada on m.in. ujmowanie w poszczególnych planach finansowych transferów wewnętrznych, zachowanie obowiązku uwzględniania ustaleń zawartych w innych planach finansowych, czy też zachowanie jednolitej metodologii opracowywania planów finansowych;

2) funkcję optymalizacji, polegającą na ustaleniu, 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. Wieloletnia pro-

gnoza finansowa, stanowiąca pomost pomiędzy 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 kolejne trzy lata, może być istotnym narzędziem podwyższenia racjonalności gospodarowania środkami publicznymi;

3) funkcję koordynacji, polegającą na zharmonizowaniu zróżnicowanych form i źródeł finansowania bieżących i wieloletnich celów prorozwojowych jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa, jako instrument polityki finansowej wzmacniający 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, to synchronizowanie publicznych źródeł finansowania (budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego, fundusze celowe, przychody zwrotne) i niepublicznych może być syntetycznie ujęte w wieloletniej prognozie finansowej. W warunkach, w których wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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;

4) funkcję informacyjną, polegającą na podawaniu – przez 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 swobodnego rodzaju montaż finansowy, który jest tworzony dla każdego z planowanych zadań, co umożliwia na tym tle objaśnienie mieszkańcom i podmiotom gospodarczym przewidywanej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Funkcja informacyjna wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąca się z jawnością gospodarowania środkami publicznymi, ma istotne znaczenie dla rozwijania poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej oraz ugruntowania zasad demokracji.

Znaczenie i funkcje wieloletniego planowania finansowego w Polsce od 1990 r. w ponaddwudziestoletniej praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych mają charakter marginalny. Do podstawowych przyczyn niedoceniań tego instrumentu podwyższania efektywności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy

pasywność władz samorządowych w podejmowaniu działań w tym zakresie, niestabilność źródeł i zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, częstość i głębokość zmian w budżetach samorządowych przyjmowanych w ciągu roku budżetowego, nieuwzględnianie tej problematyki w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych obowiązująca do stycznia 2010 r., określając zasady planowania i dysponowania środkami publicznymi, odniosła je ogólnie do roku budżetowego, przewidując jednocześnie, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego 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.

Zgodnie z przyjętą w 2009 r. ustawą o finansach publicznych³ w zakresie wieloletniego planowania finansowego w sektorze finansów publiczny wprowadzono zmiany, zgodnie z którymi wieloletnia prognoza finansowa ma ustalać w perspektywie kilkuletniej, z jednej strony, podstawowe kategorie dotyczące dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej strony – wieloletnie prorozwojowe programy, projekty i zadania finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zakres szczególności wieloletniej prognozy finansowej, co budzi istotne wątpliwości, jest rozbudowany i obejmuje następujące niezbędne elementy:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym 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,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dopuszczalną relację łącznej kwoty spłat zadłużenia do planowanych dochodów ogółem oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- objaśnienia przyjętych wartości.

W wydatkach budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wieloletniej prognozie finansowej wyodrębnia się także kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane

³ Por. Ustawa z 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

przedsięwzięcia związane z realizacją programów wieloletnich oraz wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, a także wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Wieloletnia prognoza finansowa, opiniowana przez regionalną izbę obrachunkową i przyjmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zawierać ma 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.

Analiza wymogów formalnoprawnych i badania sondażowe przeprowadzone w kilku dużych miastach Polski dotyczące wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego wykazują, że realizacja w praktyce wymienionych wyżej funkcji będzie utrudniona i mało realna. Natomiast znaczenie wieloletniej prognozy finansowej jako instrumentu polityki finansowej gmin (powiatów, województw) będzie miało raczej formalny charakter i w dłuższej perspektywie czasowej nie będzie większe niż dotychczas obowiązującej prognozy kwoty długu i limitów na wieloletnie programy inwestycyjne. Oceniając wymogi formalnoprawne dotyczące konstrukcji i treści wieloletniej prognozy finansowej, warto też zwrócić uwagę, że wymogi formalne nie wskazują na ich powiązanie z „Wieloletnim planem finansowym państwa” (pomimo że znaczną część dochodów ogółem budżetów samorządowych stanowią subwencje ogólne i dotacje celowe zob. tabele 1 i 2). System planów finansowych funkcjonujących w sektorze finansów publicznych, zgodnie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, nie zakłada również stosowania jednolitej metodologii opracowywania planów finansowych czy też zachowania zbliżonego stopnia szczegółowości („Wieloletni plan finansowy państwa” sporządzany jest w układzie zadaniowym, tj. w podziale dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów według funkcji państwa, a w odniesieniu do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie przyjęto takich regulacji). Ponadto założono, że w relacjach między wieloletnią prognozą finansową a budżetem jednostki samorządu terytorialnego ma występować zgodność wartości kwot odnoszących się do wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego, kwot przychodów i rozchodów budżetu samorządowego i długu jednostki samorządu terytorialnego (w odniesieniu do „Wieloletniego planu finansowego państwa” i budżetu państwa takich relacji się nie zakłada).

Tabela 1. Wydatki budżetu Wrocławia według wieloletniej prognozy finansowej na lata 2011–2047

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	2010 (plan według sprazwodzania za III kw.)	Przewidywane wykonanie 2010	2011	2012	2013
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	2 088 019 357	2 249 572 565	2 386 883 154	2 423 086 652	2 469 020 501	2 565 966 627	2 630 672 973
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bez wynagrodzeń organów JST i skladek od nich naliczanych)	656 357 509	714 414 650	715 347 721	725 118 055	755 680 514	782 885 013	811 068 873
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	169 262 759	177 962 231	179 740 529	178 752 324	179 897 815	184 575 158	189 374 112
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	–	–	–	–	–	–	–
2.	Wydatki związane z obsługą długu	27 563 840	54 420 965	120 000 000	94 828 015	100 000 000	116 000 000	115 000 000
2.1.	– odsetki i dyskonto	27 563 840	54 420 965	120 000 000	94 828 015	100 000 000	116 000 000	115 000 000
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	1 078 070 280	1 313 191 361	1 249 563 883	858 032 629	992 009 930	833 338 376	590 896 355
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	–	–	–	–	864 605 610	756 696 750	484 739 659
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	–	–	–	–	496 740 662	476 232 759	80 436 903
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	–	–	–	–	366 794 948	279 613 991	388 802 756
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	–	–	–	–	1 070 000	850 000	15 500 000

cd. tabeli 1

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	2 676 067 649	2 734 156 051	2 805 592 779	2 879 354 718	2 949 624 533	3 021 696 045	3 095 615 062
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bez wynagrodzeń organów JST i składek od nich naliczanych)	827 290 250	852 108 958	877 672 227	904 002 393	929 314 460	955 335 265	982 084 653
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	193 161 595	198 956 442	204 925 136	211 072 890	216 982 931	223 058 453	229 304 089
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	19 447 588	11 363 472	9 913 090	8 668 970	7 453 580	6 476 080	5 498 540
2.	Wydatki związane z obsługą długu	116 000 000	129 000 000	122 000 000	122 000 000	124 000 000	122 000 000	119 000 000
2.1.	– odsetki i dyskonto	116 000 000	129 000 000	122 000 000	122 000 000	124 000 000	122 000 000	119 000 000
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	977 702 945	742 842 534	766 793 998	790 783 883	814 903 443	839 067 140	863 264 767
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	896 165 273	533 014 399	115 714 292	90 685 184	20 935 636	20 935 636	20 935 636
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	211 547 987	5 022 018	4 906 011	4 906 011	4 906 011	4 906 011	4 906 011
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	684 617 286	527 992 381	110 808 281	85 779 173	16 029 625	16 029 625	16 029 625
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	0	0	0	0	0	0	0

cd. tabeli 1

Lp.	Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	3 171 428 570	3 249 184 764	3 325 688 516	3 404 076 276	3 484 394 159	3 567 170 176	3 652 768 601
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bez wynagrodzeń organów JST i składek od nich naliczanych)	1 009 583 023	1 037 851 348	1 065 873 334	1 094 651 914	1 124 207 516	1 154 561 119	1 185 734 269
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	235 724 604	242 324 893	248 867 665	255 587 092	262 487 943	269 575 118	276 853 646
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	4 521 020	3 543 500	2 565 980	1 588 460	610 930	0	0
2.	Wydatki związane z obsługą długu	119 000 000	119 000 000	118 000 000	131 000 000	128 000 000	124 000 000	120 000 000
2.1.	– odsetki i dyskonto	119 000 000	119 000 000	118 000 000	131 000 000	128 000 000	124 000 000	120 000 000
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	888 131 982	912 983 679	938 586 568	964 969 127	942 783 505	968 833 632	997 671 704
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	20 935 636	20 935 635	20 935 635	20 935 635	20 935 635	0	0
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	4 906 011	4 906 010	4 906 010	4 906 010	4 906 010	0	0
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	16 029 625	16 029 625	16 029 625	16 029 625	16 029 625	0	0
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	0	0	0	0	0	–	–

cd. tabeli 1

Lp.	Wyszczególnienie	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	3 736 789 682	3 822 765 341	3 910 741 569	4 000 765 450	4 092 885 188	4 183 057 252	4 275 240 615
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich należane (bez wynagrodzeń organów JST i składek od nich należanych)	1 216 563 360	1 248 194 007	1 280 647 051	1 313 943 875	1 348 106 416	1 381 809 076	1 416 354 303
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	284 051 841	291 437 189	299 014 556	306 788 934	314 765 446	322 634 582	330 700 447
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	0	0	0	0	0	0	0
2.	Wydatki związane z obsługą długu	115 000 000	110 000 000	106 000 000	100 000 000	94 000 000	88 000 000	81 000 000
2.1.	– odsetki i dyskonto	115 000 000	110 000 000	106 000 000	100 000 000	94 000 000	88 000 000	81 000 000
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	1 026 320 572	1 055 558 049	1 086 145 430	1 117 370 512	1 148 392 389	1 180 286 249	1 213 076 509
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	0	0	0	0	0	0	0
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	0	0	0	0	0	0	0
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	0	0	0	0	0	0	0
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	–	–	–	–	–	–	–

cd. tabeli 1

Lp.	Wyszczególnienie	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	4 369 480 701	4 465 823 970	4 564 317 947	4 665 951 934	4 769 882 465	4 876 162 199	4 984 845 022
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bez wynagrodzeń organów JST i składek od nich naliczanych)	1 451 763 160	1 488 057 239	1 525 258 670	1 564 152 767	1 604 038 662	1 644 941 648	1 686 887 660
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	338 967 958	347 442 157	356 128 211	365 209 480	374 522 322	384 072 641	393 866 494
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	0	0	0	0	0	0	0
2.	Wydatki związane z obsługą długu	74 000 000	67 000 000	59 000 000	51 000 000	43 000 000	35 000 000	19 799 684
2.1.	– odsetki i dyskonto	74 000 000	67 000 000	59 000 000	51 000 000	43 000 000	35 000 000	19 799 684
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	1 245 579 977	1 278 964 289	1 308 829 733	1 344 168 136	1 380 460 676	1 417 733 114	1 456 011 908
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	0	0	0	0	0	0	0
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	0	0	0	0	0	0	0
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	0	0	0	0	0	0	0
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	–	–	–	–	–	–	–

cd. tabeli 1

Lp.	Wyszczególnienie	2042	2043	2044	2045	2046	2047
1.	Wydatki bieżące (bez wydatków związanych z obsługą długu), w tym:	5 107 602 434	5 233 385 612	5 360 769 205	5 481 856 729	5 604 150 728	5 728 033 392
1.1.	Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bez wynagrodzeń organów JST i składek od nich naliczanych)	1 729 903 295	1 774 015 829	1 819 253 233	1 865 644 190	1 913 218 117	1 961 048 570
1.2.	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST	403 910 089	414 209 797	424 772 146	435 603 836	446 711 734	457 879 527
1.3.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki bieżące z wyłączeniem wieloletnich gwarancji i poręczeń)	0	0	0	0	0	0
2.	Wydatki związane z obsługą długu	21 799 734	15 799 985	6 090 025	6 000 207	1 000 189	495 688
2.1.	– odsetki i dyskonto	21 799 734	15 799 985	6 090 025	6 000 207	1 000 189	495 688
2.2.	– gwarancje i poręczenia (bez ujętych w przedsięwzięciach)	–	–	–	–	–	–
2.3.	– wieloletnie gwarancje i poręczenia będące przedsięwzięciami, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp	–	–	–	–	–	–
3.	Wydatki majątkowe, w tym:	1 495 906 634	1 536 894 476	1 579 005 385	1 621 638 530	1 665 422 770	1 710 389 185
3.1.	Przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 4 ufp (wydatki majątkowe)	0	0	0	0	0	0
3.1.1.	wieloletnie programy finansowane w udzialem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp	0	0	0	0	0	0
3.1.2.	pozostałe wieloletnie programy, projekty, zadania	0	0	0	0	0	0
3.1.3.	wieloletnie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowano na podstawie Wieloletniej prognozy finansowej miasta Wrocławia, Wrocław 2010, s. 6–12.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa według funkcji na lata 2010–2013 (w mld zł)

Funkcje państwa	Plan 2010	Prognoza 2011–2013
1. Zarządzanie państwem	1,26	3,82
2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	13,65	41,12
3. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa	13,32	40,85
4. Zarządzanie finansami państwa	119,88	405,54
5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	0,20	0,59
6. Koordynacja polityki gospodarczej kraju	2,09	6,89
7. Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa	1,16	5,71
8. Kultura fizyczna i sport	0,49	1,52
9. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,23	4,35
10. Nauka polska	4,46	15,03
11. Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic	19,35	66,90
12. Ochrona i poprawa stanu środowiska	1,04	3,73
13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	84,10	264,63
14. Rynek pracy	1,01	3,67
15. Polityka zagraniczna	1,48	4,53
16. Sprawy obywatelskie	1,12	4,30
17. Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju	2,20	7,09
18. Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości	8,62	27,41
19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej	7,66	21,70
20. Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna	8,21	24,35
21. Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej	5,16	15,05
22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	3,54	9,74

Źródło: opracowano na podstawie „Wieloletnich planów finansowych państwa” na lata 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa, sierpień 2010.

Jako podsumowanie należy stwierdzić, że wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego, której obowiązek sporządzania przewiduje ustawa o finansach publicznych z 2009 r., może spełniać ważne funkcje związane z bardziej efektywnym zarządzaniem finansami samorządu terytorialnego oraz zwiększaniem przewidywalności i przejrzystości polityki finansowej instytucji samorządowych. Wymogi formalne dotyczące konstrukcji i treści wieloletniej prognozy finansowej budzą jednak istotne wątpliwości, gdyż planowane wielkości budżetowe w każdym roku objętym prognozą sporządzane będą w układzie,

który zapewnia zgodność ze strukturą przewidzianą dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie w układzie zadaniowym. Taki układ i struktura wieloletniej perspektywy finansowej może prowadzić do formalizacji działań władz samorządowych. Dyskusyjnym rozwiązaniem formalnoprawnym jest też nieuwzględnianie w wieloletniej prognozie finansowej ustaleń zawartych w innych planach wieloletnich (m.in. w „Wieloletnim planie finansowym państwa”).

Literatura

Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

The Role of Long-term Financial Forecasts in the Financial Management of Territorial Government Entities and Their Relations with the State's Long-term Financial Plan

The paper discusses the role and functions of long-term financial forecasts as instruments for supporting the rational management of public funds. Simultaneously, on the basis of surveys conducted in territorial government entities, the author stresses that since 2010, when this financial instrument was introduced in Poland, long-term financial forecasts have merely performed a formal function; their real significance is questioned, and the development of such forecasts is not linked to the provisions of the State Long-term Financial Plan.

Leszek Patrzalek – profesor doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse samorządu terytorialnego.

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl