

Zróżnicowanie wieloletnich prognoz finansowych samorządów wojewódzkich

Iwona Podpora*

Streszczenie: Celem artykułu jest ocena stopnia zróżnicowania prognoz wieloletnich tworzonych przez samorządy wojewódzkie. Badaniami objęto prognozy z lat 2014–2016. Wskazano, że zróżnicowanie to występuje między poszczególnymi województwami. Różnice dotyczą częstotliwości zmian prognoz, horyzontu czasowego oraz różnej dynamiki w prognozach podstawowych parametrów budżetowych. Dokonano także porównań między wielkościami prognozowanymi dochodów, wydatków i długu na dany rok budżetowy ujętymi w kolejnych wieloletnich prognozach finansowych danego województwa.

Słowa kluczowe: długoterminowa prognoza finansowa, samorząd, budżetowanie publiczne

Wprowadzenie

Jednym z przejawów ewolucji procesów zarządzania finansami w sektorze finansów publicznych jest wydłużenie horyzontu planowania budżetowego. Trend ten jest wsparty w Polsce obowiązkiem przygotowywania przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) od 2010 roku wieloletnich prognoz finansowych. Problematyka stosowania tego instrumentu jest przedmiotem zainteresowania nauki finansów publicznych i prawa finansowego. W dotychczasowym dorobku zauważyć można koncentrację na aspektach proceduralnych, czego wyrazem są między innymi publikacje autorstwa M. Salachny (2010a, 2011b), A. Walasika (2011), Z. Ofiarskiego (2015), L. Patrzałka (2011). B. Filipiak i M. Dylewski (2010) zwracają natomiast uwagę na ograniczone zastosowanie tej prognozy do przedstawiania zamierzonej aktywności JST, co nadaje temu dokumentowi wymiar formalny, a nie zarządczy. Wiele miejsca poświęcono roli wieloletniej prognozy finansowej w stabilizowaniu gospodarki finansowej podsektora samorządowego. Znajduje to wyraz w publikacjach M. Jędrzejczyk (2014) i K. Wójtowicz (2013). Podejmowane są także badania dotyczące oceny procesów prognostycznych oraz realistyczności prognoz sporządzanych na potrzeby tworzenia wieloletnich prognoz finansowych przez JST. Znajduje to wyraz choćby w publikacjach S. Franka (2012b) i M. Wiśniewskiego (2014). Wnioski z nich płynące wskazują na podporządkowanie wartości prognozowanych wymogom dotyczącym wypełniania norm ostrożnościowych wynikających z zapisów ustawy o finansach publicznych. W obecnej postaci wieloletnia

* mgr Iwona Podpora, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, e-mail: iwona.podpora@pwsz.nysa.pl.

prognoza finansowa JST ma więc w zasadzie wymiar czysto techniczny, sprowadzający się do ujęcia podstawowych wielkości budżetowych w ramy wieloletnie głównie z punktu widzenia możliwości wypełniania norm ostrożnościowych w zakresie długu. Wartość informacyjna tak skonstruowanej prognozy jest zazwyczaj niewielka, zwłaszcza wobec przyjętego w większości JST dla dalszych lat prognozy założenia o corocznym generowaniu nadwyżki budżetowej, a co za tym idzie – braku nowo zaciąganego długu. Nie dziwi więc następujące stwierdzenie C. Kosikowskiego (2011, s. 485): „instytucja wieloletniej prognozy finansowej została unormowana w sposób karykaturalny i jej przydatność w praktyce jest iluzoryczna”.

Do tej pory w literaturze przedmiotu brak jest szczegółowych analiz dotyczących specyfiki tworzenia wieloletnich prognoz finansowych (WPF) dla samorządów szczebla wojewódzkiego. Stąd też celem artykułu jest ocena stopnia zróżnicowania prognoz wieloletnich tworzonych przez samorządy wojewódzkie. Badaniami objęto prognozy z lat 2014–2016. Uznano, że o zróżnicowaniu prognoz można mówić w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze, zróżnicowanie to występuje między poszczególnymi województwami. Stąd też wskazano na odmienną dynamikę w prognozach podstawowych parametrów budżetowych. Po drugie, zbadano także różnice między wielkościami prognozowanymi na dany rok budżetowych w kolejnych WPF danego województwa.

1. Problem realistyczności WPF a swoboda JST w zakresie tworzenia prognoz

Za jeden z podstawowych mankamentów rozwiązań w zakresie WPF uznaje się niemożność realistycznego przewidywania kształtowania się podstawowych wielkości budżetowych w horyzoncie tworzenia planu (Salachna, 2011a, s. 529). Jeżeli „realistyczność” utożsamiana jest z „trafnością” prognozy, to oczywiście trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem, chociaż *de facto* obiektywna ocena „realistyczności” możliwa będzie po zakończeniu okresu objętego prognozą. Należy jednak uwzględnić, że istotą prognozowania jest przyjęcie określonego prawdopodobieństwa przyszłych zdarzeń. Wielkości prognozowane wskazują, jakie mogą być podstawowe kategorie budżetowe w danym roku przy założeniu, że parametry określające ich zmiany w kolejnych latach ukształtują się w zakładany sposób. Prognozy z określonym prawdopodobieństwem opisują przyszłe warunki działania, czyli to, co w planie powinno się uwzględnić jako warunki wyjściowe (Komorowski, 2002, s. 16). Tak więc „realistyczność” prognozy rozumieć można jako zgodność przyjętych do prognozy założeń z wiedzą na temat kształtowania się przyszłych zdarzeń dostępną w momencie tworzenia prognozy. W takiej sytuacji podstawowym kryterium uznania prognozy za „realistyczną” jest ocena założeń zastosowanych w budowie prognozy.

Wieloletnia prognoza finansowa, pomimo że nie jest uważana za skuteczne narzędzie zarządzania finansami lokalnymi, szczególnie o charakterze strategicznym, stanowi przynajmniej swoistą gwarancję „adekwatnego do założeń procesu administrowania nimi” (Salachna, 2013, s. 156).

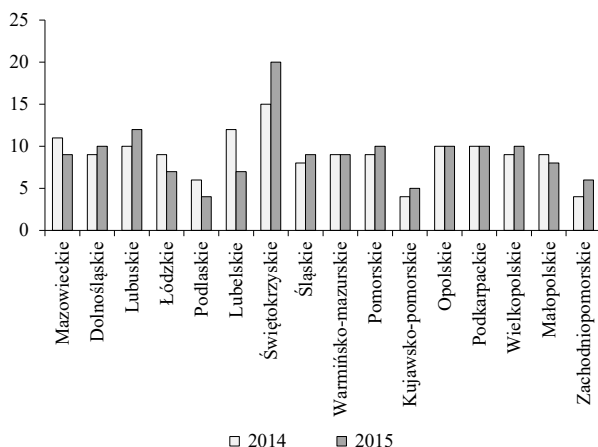
W literaturze oraz orzecznictwie dominuje pogląd, że z uwagi na to, że ustawodawca nie zdefiniował prawnych przesłanek, które mogłyby służyć do oceny spełnienia wymogu realistyczności, brak jest podstaw prawnych, aby poprzez to kryterium dokonywać oceny WPF w ramach nadzoru regionalnych izb obrachunkowych (RIO). Według tego poglądu wymóg realistyczności oznacza, że powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się w sytuacji finansowej danej JST w okresie, którego ma dotyczyć WPF. Ponieważ jednak ustawa o finansach publicznych nie wymienia takich przesłanek, to ocena przyszłej sytuacji finansowej JST należy całkowicie do jej organu stanowiącego (Salachna, 2010b; Srocki, 2014). Również w wyroku WSA w Szczecinie z 28 listopada 2013 roku (sygn. akt I SA/Sz 1129/13) wskazano, że przesłanka realistyczności wieloletniej prognozy finansowej z art. 226 u.f.p. adresowana jest przede wszystkim do JST. W wyroku WSA w Warszawie z 11 marca 2014 roku (sygn. akt V SA/Wa 262/14) oraz w wyroku WSA w Łodzi z 10 września 2015 roku (sygn. akt I SA/Łd 568/15) pogląd ten podzielono. Zgodnie z tym podejściem uznaje się, że nakaz realistyczności jest kierowany do organów samorządu jako wymóg obowiązujący przy opracowywaniu i podejmowaniu uchwały w sprawie prognozy, bowiem tylko te organy dysponują danymi i informacjami, które są istotne dla prowadzenia gospodarki finansowej w przyszłych latach budżetowych. Oznacza to, że kryterium realności WPF powinno być oceniane wyłącznie w znaczeniu formalnym, to znaczy można badać zgodność przyjętych wielkości w prognozie z wielkościami przyjętymi w budżecie i danymi dotyczącymi wielkości już wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz badać wspomnianą zgodność uchwały z wymogami ustawowymi. Akcentuje się, że w pozostałym zakresie, czyli między innymi realności prognozowanych w następnych latach dochodów oraz wydatków (bieżących oraz majątkowych), a także będących ich wynikiem prognozowanych wielkości deficytów/nadwyżek, RIO może jedynie zwrócić uwagę na prawdopodobieństwo ich niedoszacowania lub przeszacowania. Przeciwny pogląd prezentuje W. Tarnowski (2015), twierdząc, że przepisy dotyczące realistyczności prognozy w żaden sposób nie ograniczają możliwości jej oceny przez RIO czy ewentualnie sąd. Podejście to nie znajduje jednak odzwierciedlenia w praktyce orzeczniczej. Sprzyja to więc dużemu zróżnicowaniu WPF przygotowywanych przez JST.

2. Zróżnicowanie WPF między województwami

Przygotowanie WPF wymaga przyjęcia założeń dotyczących kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych w tym horyzoncie. Zaleca się, aby JST, przygotowując prognozy, kierowały się przedstawianymi corocznie przez Ministra Finansów wytycznymi dotyczącymi kształtowania się podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Ze względu na fakt, że wytyczne te obejmują takie parametry, jak: dynamika realna PKB, średnioroczny wskaźnik CPI, dynamika realna wynagrodzenia brutto, stopa bezrobocia, kurs EUR/PLN, które w niewielkim stopniu oddają uwarunkowania danej JST, proces prognozowania na potrzeby poszczególnych jednostek pozwala na dużą elastyczność.

Dokonując porównań między WPF poszczególnych województw, skupiono się na trzech aspektach: liczbie uchwał w sprawie zmian wieloletniej prognozy finansowej w danym roku, horyzoncie czasowym prognozy oraz dynamice prognozowanych wielkości dochodów, wydatków i długu województw.

Już analiza częstotliwości zmian wieloletnich prognoz finansowych wskazuje na odmiennność podejścia poszczególnych województw do tworzenia prognoz. Na rysunku 1 ukazano liczbę uchwał sejmików w sprawie zmian WPF latach 2014 i 2015.



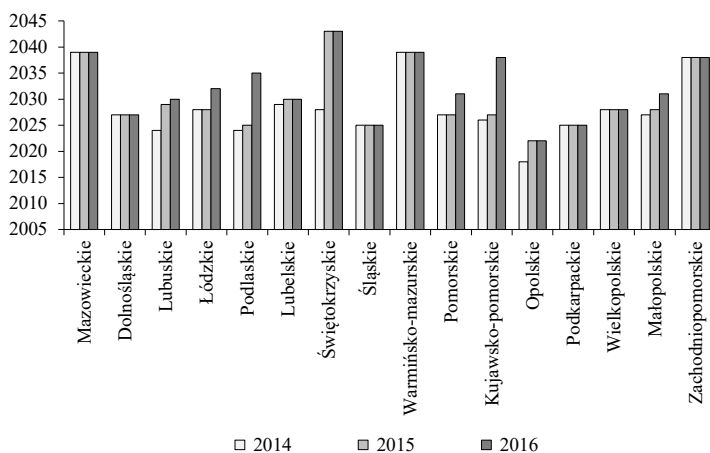
Rysunek 1. Liczba uchwał w sprawie zmian w WPF dla województw w latach 2014–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejmików wojewódzkich.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 229 u.f.p. „wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że każdorazowa zmiana tych parametrów dokonana w wyniku zmian uchwały budżetowej wymaga konieczności odpowiednich korekt w WPF. Praktyka stosowana przez wiele JST wskazuje na dokonywanie zmian w uchwale budżetowej prawie na każdej sesji rady (sejmiku). Nie dziwi więc, że w większości województw liczba uchwał o zmianie WPF w trakcie danego roku oscyluje wokół 10. Zdecydowanie od tej praktyki odbiega województwo świętokrzyskie, które przyjęło nieco inne rozwiązania uchwałodawcze w zakresie WPF. Po pierwsze, sesje sejmiku odbywają się w tym województwie niekoniecznie tylko raz w miesiącu (przykładowo w 2015 r. miesiącami, w których sesje sejmiku odbywały się po dwa razy, były: marzec, wrzesień, grudzień, podczas gdy w lipcu sejmik obradował trzykrotnie). Po drugie, przyjęto rozwiązanie, że odrębnymi uchwałami regulowane są pojedyncze zmiany parametrów budżetowych, co oznacza, że na jednej sesji możliwe jest przyjęcie kilku uchwał w sprawie

zmiany WPF. Tak było podczas sesji sejmiku 28 kwietnia 2014 roku, 23 lutego 2015 roku, 28 września 2015 roku oraz 30 października 2015 roku.

Zróźnicowanie między poszczególnymi województwami w zakresie przygotowywania WPF dotyczy także horyzontu czasowego tych prognoz. Jest to wynikiem zapisów art. 227 u.f.p., zgodnie z którymi WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, przy czym prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Oznacza to, że rzeczywisty okres objęty prognozą jest uzależniony od długości okresu, na który JST ma zaciągnięty dług. Na rysunku 2 ukazano horyzont czasowy WPF sporządzanych przez województwa w latach 2014–2016.



Rysunek 2. Horyzont czasowy WPF

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw z lat 2014–2016.

Szczególną uwagę zwrócić należy na województwo świętokrzyskie, którego WPF wykraczają poza rok 2040. Tak długi horyzont zadłużenia jest zapewne spowodowany dążeniem województwa do ograniczenia corocznych rat spłaty długu, tak aby sprostać wymogom indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Należy zauważyć, że województwo to wykazywało w ostatnich latach największy spośród wszystkich województw udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (średnio za lata 2010–2014 było to ponad 50% całości wydatków), co w sposób oczywisty wymuszało konieczność zwiększenia poziomu zadłużenia. Tak więc dłuższy okres zapadalności długu jest w tym wypadku instrumentem poprawy bieżącej płynności budżetu województwa.

O zróźnicowaniu prognoz między poszczególnymi województwami świadczyć może także dynamika prognozowanych wielkości między poszczególnymi latami prognoz. Stąd też w tabeli 1 ukazano dynamikę średnich prognoz dochodów, wydatków i długu

poszczególnych województw między rokiem 2018 a 2016 oraz między rokiem 2020 a 2016. Przy liczeniu średniej uwzględniono dynamikę dla prognoz z lat 2014–2016.

Tabela 1

Dynamika średnich prognoz dochodów, wydatków i długu województw na lata 2016–2018 i 2016–2020 z WPF z lat 2014–2016

	Dynamika dochodów		Dynamika wydatków		Dynamika długu	
	2018/2016	2020/2016	2018/2016	2020/2016	2018/2016	2020/2016
Mazowieckie	1,021	1,078	0,966	1,080	0,732	0,546
Dolnośląskie	0,884	0,896	0,840	0,732	0,878	0,655
Lubuskie	1,121	0,884	1,100	0,855	0,737	0,510
Łódzkie	1,037	0,985	1,031	0,997	0,669	0,373
Podlaskie	1,350	1,501	1,285	1,409	0,897	0,643
Lubelskie	1,215	1,040	1,145	0,944	0,832	0,617
Świętokrzyskie	1,039	0,923	1,008	0,929	0,834	0,695
Śląskie	0,873	0,822	0,778	0,721	0,700	0,360
Warmińsko-mazurskie	1,113	0,863	1,124	0,914	0,922	0,875
Pomorskie	0,955	0,963	0,925	0,915	0,968	0,745
Kujawsko-pomorskie	1,052	0,969	1,034	0,922	0,720	0,436
Opolskie	0,869	0,799	0,859	0,751	0,692	0,408
Podkarpackie	1,004	0,987	1,022	0,970	0,824	0,569
Wielkopolskie	0,996	0,929	0,934	0,847	0,962	0,766
Małopolskie	1,142	0,991	1,036	0,907	0,871	0,696
Zachodniopomorskie	0,873	0,979	0,874	0,882	0,973	0,880

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw z lat 2014–2016.

Spośród przedstawionych w tabeli 1 województw na szczególną uwagę zasługuje województwo podlaskie, którego WPF wskazują, że poziom dochodów ogółem wzrośnie w 2020 roku o ponad 50% w stosunku do roku 2016, a wydatków o ponad 40%. Wielkości te znacząco odbiegają od wyników pozostałych województw, zwłaszcza gdy uwzględni się fakt, że aż w 13 z nich z prognoz wyłania się obniżenie w 2020 roku wielkości dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do roku 2016. Tak duża dynamika wielkości budżetowych dla województwa podlaskiego wynika jednak z tego, że na 2016 rok założono, że dochody województwa (a co za tym idzie – również wydatki) będą o 60% niższe od wykonania roku 2015. Tak duży spadek spowodowany jest oczekiwanym ograniczeniem dotacji na zadania inwestycyjne (o około 450 mln zł) w związku z początkowym okresem wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego z nowej perspektywy unijnej. Można więc uznać, że na znaczącą dynamikę wielkości prognozowanych do 2020 roku w stosunku do roku 2016 będzie miał wpływ efekt bazy.

Największym pesymizmem do roku 2020 wykazują się natomiast samorządy województwa opolskiego i śląskiego. Z ich prognoz wyłania się perspektywa ograniczenia dochodów i wydatków o około 20% w porównaniu z rokiem 2016.

Warto jednocześnie zauważyć, że z WPF wszystkich województw wynika zmniejszenie poziomu zadłużenia do 2020 roku, a w 4 z nich (śląskie, podlaskie, łódzkie, opolskie) przyjmuje się, że dług obniży się o ponad 50%. Wielkości pochodzące z WPF dla tego parametru doskonale uwidaczniają iluzoryczność sporządzanych prognoz. Podporządkowane są one nie realnym uwarunkowaniom prowadzonej polityki budżetowej, lecz wymogom formalnym zakładającym wypełnianie norm ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Trudno sobie w rzeczywistości wyobrazić tak gwałtowne obniżenie skali zadłużenia, zwłaszcza wobec wyzwań związanych z wydatkowaniem kolejnej transzy środków unijnych skierowanych do regionów.

Ostrożność w tworzeniu prognoz widać, gdy wielkości prognozowane na lata 2016–2020 porówna się z wykonaniem budżetów województw w latach 2010–2014. Jedynymi województwami, które wykazały ujemną dynamikę dochodów budżetowych w 2014 roku w stosunku do roku 2010, były: opolskie i łódzkie, przy czym spadki dochodów były zaledwie kilkuprocentowe. W tym samym okresie województwa: dolnośląskie i lubelskie osiągnęły wzrost dochodów o ponad 70%, a województwo warmińsko-mazurskie o ponad 120%. Już porównanie tych wielkości z prognozami na lata 2016–2020 wskazuje, że województwa z nadmierną ostrożnością podchodzą do tworzenia swoich prognoz. Jest to po części wynikiem ich uzależnienia od środków zewnętrznych (jako efektu ich ograniczonej samodzielności dochodowej), a z drugiej strony spowodowane strukturą wydatków, w których znaczący udział mają wydatki majątkowe. W większości województw wydatki majątkowe stanowią ponad 40% wydatków ogółem, co powoduje dużą wrażliwość ich budżetów na wszelkie opóźnienia związane z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Czynniki te wzmacniają dużą niepewność sporządzanych przez województwa prognoz parametrów budżetowych.

3. Pomiar zróżnicowania kolejnych WPF w województwach

O ile do tej pory analizowano różnice w podejściu do prognoz między poszczególnymi województwami, to uwagi wymaga również kwestia różnic między kolejnymi prognozami dla danego województwa. Na potrzeby oceny stopnia zróżnicowania WPF województw wykorzystano metodykę zaproponowaną przez S. Franka (2012a, s. 153–162). W tabeli 2 ukazano średnią wartość różnic między prognozami (SWRP) poszczególnych kategorii ekonomicznych (tzn. dochodów ogółem, wydatków ogółem i długu) dla każdego z 16 województw. Średnia dla województwa liczona jest na podstawie różnic między wartością prognozy danego parametru na dany rok z WPF a wartością prognozy tego parametru na ten sam rok z WPF z poprzedniego roku. W ten sposób zbadano zróżnicowanie prognoz na dany rok dla poszczególnych województw z kolejnych WPF. Badaniem objęto prognozy z lat 2014–2016, przy czym z każdego roku uwzględniano tylko tę prognozę, którą uchwalano równoległe z uchwałą budżetową na dany rok. Okres prognostyczny będący przedmiotem

analiz zawężono do lat 2016–2020 ze względu na duże zróżnicowanie horyzontu prognozy w poszczególnych województwach. Przyjęcie tych założeń oznaczało, że dla każdego z analizowanych parametrów w każdym z województw występowało 10 wartości różnic, 5 z nich to różnice między wartością prognozy z 2015 roku a wartością prognozy z 2014 roku na każdy rok z okresu 2016–2020, a 5 to różnice między wartością prognozy z 2015 roku a wartością prognozy z 2014 roku na każdy rok z okresu 2016–2020, Tak więc wartość SWRP wyliczono jako:

$$SWRP = \frac{1}{10} \sum_{i=2016}^{2020} e_{i,t+1,t}$$

Ze względu na fakt, że SWRP w sytuacji, gdy różnice te w kolejnych prognozach przyjmują różne znaki, może wskazywać na pozornie niewielką skalę różnic, analizie poddano także kształtowanie średniej wartości bezwzględnej różnic między prognozami danego parametru z kolejnych lat oznaczoną jako SBWRP i wyliczaną z następującego wzoru:

$$SBWRP = \frac{1}{10} \sum_{i=2016}^{2020} |e_{i,t+1,t}|,$$

przy czym: $e_{i,t+1,t}$ – różnica procentowa między wartością prognozowanego w WPF z roku $t + 1$ (2015, 2016) parametru (dochodów ogółem, wydatków ogółem, długu) na rok i (od 2016 do 2020) a wartością tego parametru na rok i w WPF z roku t (2014, 2015).

Tabela 2

Średnie wartości różnic procentowych między WPF województw z lat 2014–2016 dla dochodów, wydatków i długu (%)

	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Dług	
	SWRP	SBWRP	SWRP	SBWRP	SWRP	SBWRP
Łódzkie	3,74	4,37	4,02	4,70	0,00	0,00
Mazowieckie	7,41	7,41	7,92	7,92	-10,19	10,19
Podkarpackie	11,51	12,66	12,61	15,84	17,44	28,87
Opolskie	13,81	13,81	14,97	14,97	0,15	0,15
Dołnośląskie	-0,89	14,12	-0,05	13,09	16,74	23,28
Podlaski	-9,81	14,25	-9,24	13,31	2,88	20,77
Zachodniopomorskie	8,84	15,09	11,51	16,07	7,55	8,31
Pomorskie	15,69	15,69	19,72	19,72	20,08	21,44
Śląskie	11,01	15,70	13,62	17,69	15,87	15,87
Kujawsko-pomorskie	13,81	17,18	15,28	17,86	5,97	5,97
Wielkopolskie	19,16	19,16	23,07	23,07	9,46	10,31
Warmińsko-mazurskie	16,56	19,62	20,35	21,63	19,17	50,52
Lubelskie	18,12	20,74	25,39	27,65	23,61	23,61
Lubuskie	1,92	21,04	2,66	21,93	31,68	31,68
Świętokrzyskie	28,52	28,52	33,29	33,29	12,11	12,11
Małopolskie	42,22	42,25	49,25	49,29	36,90	36,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw z lat 2014–2016.

Analizując zawarte w tabeli 2 wielkości, należy zwrócić uwagę na znaczną zbieżność WPF w województwie łódzkim. Jest to jedyny region, w którym średnia wartość różnic w prognozach dla każdego z badanych parametrów nie przekracza 5%. Na szczególną uwagę w tym województwie zasługuje ponadto fakt, że pomiędzy rokiem 2014 a 2016 nie doszło do żadnych zmian w prognozie wartości zadłużenia. Inaczej wyglądają prognozy w województwie małopolskim, które jako jedyne wykazuje średnią wartość różnic między prognozami dla każdego z parametrów na poziomie powyżej 30%. Warto jednocześnie zauważyć, że w tym województwie wartości SWRP i SBWRP dla poszczególnych parametrów są prawie takie same, co oznacza, że wraz z każdą kolejną prognozą wartości na dany rok są zazwyczaj coraz większe (wyjątkiem są prognozowane w 2015 r. w stosunku do 2014 r. wartości dochodów i wydatków na 2020 r., co uznać można za przejaw narastającego optymizmu). W samorządach województw opolskiego i świętokrzyskiego dla każdego z prognozowanych lat kolejne prognozy zakładały coraz wyższe wartości dochodów, wydatków i długu. Podobną poprawę nastrojów można dostrzec w kolejnych prognozach województwa wielkopolskiego. W przypadku województwa mazowieckiego z WPF ostatnich lat wyłania się obraz stopniowego ograniczania ekspansji w zakresie długu. Jest to jedyne województwo, w którym w każdej z kolejnych prognoz zakłada się coraz mniejszy poziom długu. Jest to zapewne wynikiem trudności w wypełnianiu norm ostrożnościowych w zakresie zadłużenia wynikających z art. 243 u.f.p., będących po części pochodną wpłacanego przez to województwo tak zwanego janosikowego. Stopniowe obniżanie prognoz długu jest więc formą dostosowania się do wymogów ustawowych. Warto bowiem zauważyć, że WPF z lat 2014 i 2015 zakładały, że w latach 2016 i 2017 województwo mazowieckie (jako jedyne spośród wszystkich województw) nie spełni warunków zawartych w art. 243 u.f.p. W przypadku województwa podlaskiego najczęściej, bo aż w 8 przypadkach (na 10), dostrzec można, że wielkości dochodów i wydatków prognozowane na dany rok w kolejnych prognozach wieloletnich są niższe. Co najmniej połowa takich przypadków w prognozach na lata 2016–2020 występuje również w województwach lubuskim i dolnośląskim. Regiony te wskazać można jako te, w których pogorszeniu ulegają perspektywy rozwojowe.

Uwagi końcowe

Porównania między poszczególnymi województwami oraz różnice w prognozach województw między kolejnymi latami wskazują na brak jednolitej metodyki prognozowania JST. Proces tworzenia WPF podporządkowany jest konieczności wypełnienia wymogów formalnych związanych z respektowaniem wskaźników ostrożnościowych. Stąd też wynikają różnice między poszczególnymi województwami w zakresie wielkości i struktury poszczególnych parametrów uwzględnianych w prognozach. Bierność RIO w zakresie oceny stopnia realistyczności (i porównywalności) prognoz poszczególnych JST, wsparta obowiązującym orzecznictwem administracyjnym, sankcjonuje fakt ograniczonej użyteczności tych prognoz w kształtowaniu strategii finansowej podsektora samorządowego.

Literatura

- Filipiak, B., Dylewski, M. (2010). Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego. *Finanse Komunalne*, 12, 5–17.
- Franek, S. (2012a). Multi-Year Budgeting – Towards the Enhancement of Fiscal Discipline. *International Journal of Economics and Finance Studies*, 4, 1, 153–162.
- Franek, S. (2012b). Wieloletnia prognoza finansowa – przymus czy potrzeba? *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 46, 3, 251–259.
- Jędrzejczyk, M. (2014). Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gminy. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40 (4), 96–105.
- Komorowski, J. (2002). *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka*. Gdańsk: ODDK.
- Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Białystok: Temida 2.
- Ofiarski, Z. (2015). Wieloletnia Prognoza Finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych. W: T. Lubińska, M. Będzieszak, N. Marska-Dzioba (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność* (s. 357–372). Warszawa: Difin.
- Patrzałek, L. (2011). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”. *Zeszyty Naukowe PTE*, 10, 253–266.
- Salachna, J.M. (2010a). Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W: J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania* (s. 15–64). Gdańsk: ODDK.
- Salachna, J.M. (2010b). Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych. *Finanse Komunalne*, 10, 38–52.
- Salachna, J.M. (2011a). Nowe formy prawne ograniczania deficytu oraz zadłużenia samorządu terytorialnego. W: J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego* (s. 521–530). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Salachna, J.M. (2011b). Zmiany wieloletniej prognozy finansowej JST – problemy z interpretacją obowiązujących regulacji. *Finanse Komunalne*, 4, 14–25.
- Salachna, J.M. (2013). Założenia i realia nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie wieloletniego prognozowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. W: R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd. Finanse. Nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych* (s. 153–165). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Srocki, S. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu – zagadnienia prawne. *Finanse Komunalne*, 12, 6–7.
- Tarnowski, W. (2015). Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji samorządu? Polemika. *Finanse Komunalne*, 5, 68–75.
- Walasik, A. (2011). Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 43–50.
- Wiśniewski, M. (2014). Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego a wytyczne Ministerstwa Finansów dotyczące ich założeń makroekonomicznych. W: S. Owsiak (red.), *Finanse w polityce makroekonomicznej państwa* (s. 177–188). Kraków: Wyd. UE w Krakowie.
- Wójtowicz, K. (2013). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w procesie osiągnięcia stabilności fiskalnej JST. *Zarządzanie i Finanse*, 11, 2, 3, 488–499.

DIFFERENCES IN LONG-TERM FINANCIAL FORECASTS FOR POLISH PROVINCIAL GOVERNMENTS

Abstract: The purpose of this paper is to assess the degree of diversification of long-term financial forecasts created by provincial governments in Poland. The study focuses on forecasts from the years 2014–2016. It was pointed out that there are significant differences between individual provinces in relation to: the frequency of forecasts’ movements, the time horizon of forecasts and the different dynamics in forecasts for the main budget parameters (revenues, expenditures, debt). The study also compares the differences between the projected budget parameters of forecasts enacted in subsequent years by each province.

Keywords: long-term financial forecast, local government, public budgeting

Cytowanie

- Podpora, I. (2016). Zróżnicowanie wieloletnich prognoz finansowych samorządów wojewódzkich. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 51–60. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-05.