

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

TECHNICZNE ASPEKTY PLANOWANIA DŁUGOTERMINOWEGO W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIECIE NOWYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH

Streszczenie: Nowe regulacje prawne w zakresie gospodarki finansowej JST w istotny sposób zmieniły podejście do procesu planowania budżetowego w wyniku zwrócenia większej uwagi na aspekt wieloletni. Obligatoryjnym narzędziem, dzięki któremu JST powinny budować plany wieloletnie jest prognoza finansowa JST. Jeśli narzędzie to jest obligatoryjne, ważnym aspektem są techniczne zasady konstrukcji prognozy oraz ocena jej adekwatności do realiów praktycznej działalności JST. Jest to istota rozważań podjętych w artykule z elementami oceny przydatności przyjętych rozwiązań w zakresie planowania wieloletniego.

Słowa kluczowe: JST, planowanie, prognoza finansowa

1. Wstęp

Dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie planowania długoterminowego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) nie były raczej żadnymi skomplikowanymi procedurami. Nie wymagały też angażowania specjalistycznych narzędzi planistycznych. Wręcz przeciwnie, z powodu braku jednoznacznych narzędzi weryfikacji planów, tworzonych na podstawie wcześniejszych prognoz, mogły one być zupełnie różne od realiów i rzeczywistych warunków funkcjonowania JST. Kwestia ta dotyczyła zwłaszcza prognozowania skutków wykorzystywania instrumentów dłużnych w JST¹.

Pomimo braku wyraźnych sygnałów i przesłanek, że podejmowane decyzje o horyzoncie długoterminowych mogą zagrażać funkcjonowaniu JST jako całego sektora wprowadzono nowe regulacje, które nakładają na jednostki te obowiązek opracowania planów długoterminowych (wieloletnich). Dotyczy to także budżetu państwa. Nowymi narzędziami w tym zakresie są: wieloletni plan finansowy państwa oraz wieloletnia prognoza finansowa JST. Czy rzeczywiście są to narzędzia

¹ Mowa tu o częściowo jeszcze obowiązującej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 241, poz. 2104).

adekwatne do praktyki funkcjonowania sektora publicznego w zakresie działalności jednostek samorządu terytorialnego? Oto podstawowe pytanie badawcze postawione w niniejszym opracowaniu.

2. Planowanie długoterminowe – zarys problematyki

Planowanie jest cechą myślenia abstrakcyjnego, rodzajem działalności w głównej mierze intelektualnej i logicznie zorganizowanej, polegającej na określaniu działań w przyszłości. Planując, wyznaczamy kolejne czynności i zadania. Następstwem procesu planowania jest jego realizacja, a zatem planujemy nie dla samej czynności, ale by zrealizować plan [Komorowski 2001, s. 12; Richardson, Richardson 1992, s. 2]. Planowanie zawiera w sobie elementy pesymistyczne i optymistyczne. Pesymizm polega na przekonaniu, że bez podjęcia określonych działań przyszła pożądana sytuacja nie urzeczywistni się, zaś optymizm na przeświadczeniu, że istnieją pewne szanse na uzyskanie pożądanego wyniku [Bogdanienko 2002, s. 193].

Proces planowania w JST można rozpatrywać w kategoriach konieczności i korzyści. Konieczność sporządzania planów może wynikać z uwarunkowań prawnych (planowanie budżetu) oraz uwarunkowań otoczenia, związanych z koniecznością prezentacji planów na żądanie instytucji finansujących, a także w związku z wykorzystywaniem środków, przykładowo z Unii Europejskiej. Planowanie wydaje się również konieczne wówczas, gdy przedmiot zarządzania obejmuje odpowiednio duży kompleks (program) zadań [Schermerhorn 2005, s. 191–194; Komorowski 2001, s. 20].

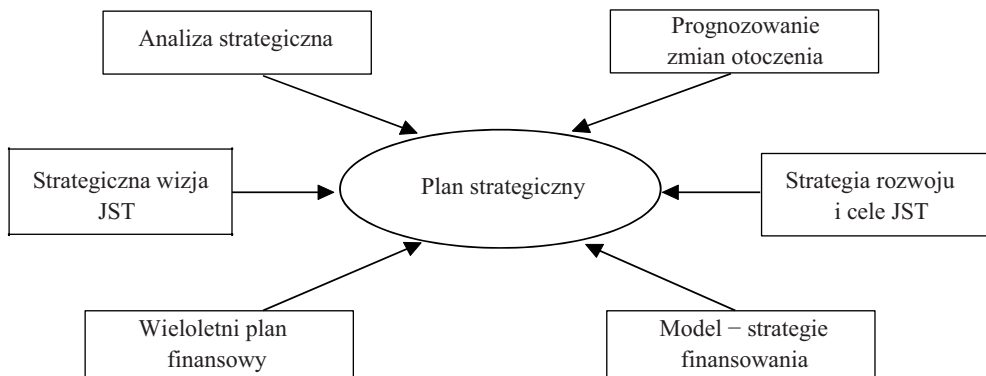
Korzyści z tytułu planowania jako jednej z funkcji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego mogą wyrażać się w bezpośrednich i pośrednich korzyściach ekonomicznych, ale też i społecznych. Korzyści ekonomiczne mają wartość realną przede wszystkim wówczas, gdy można dokonać ich pomiaru. Istotne jest w tym względzie posiadanie umiejętności określania i przewidywania potencjalnych wyników zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, co w przypadku sektora publicznego jest szczególnie ważne. Takie możliwości daje w tym wypadku planowanie, bez którego niemożliwe jest ujawnienie potencjalnych skutków działań obecnych i przyszłych. Wdrażanie procedur planistycznych może przyczynić się do ujawniania pełnych, rzeczywistych i potencjalnych kosztów realizacji zadań, eliminowania strat, obniżenia poziomu niegospodarności, uzyskiwania oszczędności, koordynacji działań, redukowaniu ryzyka [Komorowski 2001, s. 20–21].

Proces planowania jest sam w sobie jednym z podstawowych elementów, który ogranicza elementy przypadkowości w procesie decyzyjnym, a tym samym sprzyja racjonalności w zarządzaniu, pewności w realizowanych działaniach, terminowości, a ponadto jest czynnikiem minimalizującym ryzyko, co jest szczególnie istotne dla odbiorców usług publicznych, czyli danej społeczności lokalnej lub regionalnej.

Planowanie wieloletnie wydłuża horyzont spojrzenia na działalność danej JST ponad klasyczne przyjęte ramy. Dotychczasowe, i wciąż jeszcze zakorzenione, stan-

dardy zamykają się w roku budżetowym i to bez ujmowania zasobów i źródeł finansowania zadań w formie skonsolidowanej. Całość zasobów JST wykracza już poza klasyczny budżet. Jednakże należy podkreślić, że dotychczasowe podejście w konstrukcji przepisów prawa, określających ramy funkcjonowania sektora publicznego, w zasadzie dalekie jest od podejścia skonsolidowanego. Raczej mamy tu do czynienia nadal z podejściem wycinkowych, a nie kompleksowym.

Planowanie wieloletnie bezpośrednio jest powiązane z planowaniem strategicznym, które ujmuje w swoich ramach całość aktywności oraz wizję funkcjonowania danej JST. Oczywiście z punktu widzenia prowadzonych rozważań najistotniejszym będzie w niniejszym opracowaniu tu wymiar finansowy [Brigham, Houston 2001, s. 135–140]. Zwykle to on warunkuje możliwości wykonania planowanych zadań (rysunek 1).



Rys. 1. Elementy planowania strategicznego (wieloletniego) w JST

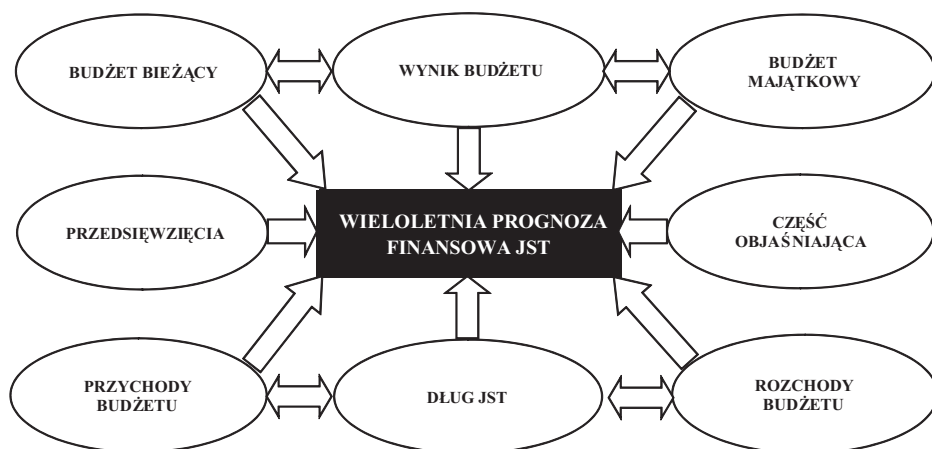
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dylewski 2007, s. 91].

Problem obowiązku planowania wieloletniego zamyka się do końca 2010 r. tylko w sferze wykorzystywanych instrumentów dłużnych zaliczanych ściśle do kategorii długu publicznego. Sprowadza się to do konieczności sporządzenia prognozy długu publicznego oraz, w przypadkach zaciągania długu, do uzyskania opinii organu nadzoru nad JST, którymi w zakresie możliwości spłaty długu są regionalne izby obrachunkowe. Formalnie sprowadza się to w zasadzie do stwierdzenia faktu, czy dana jednostka mieści się w ustawowych widełkach limitów zadłużenia². Można więc stwierdzić, że dotychczas nie było obligatoryjnego obowiązku wykraczania poza wymiar jednorocznego budżetu w procesie planowania.

² Pomimo wejścia w życie nowej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2007 r. do roku 2013 obowiązują ograniczenia w zakresie zaciągania i spłaty zadłużenia określone w art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104). Dopiero od 2014 r. będą obowiązywać nowe zasady limitacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, oczywiście o ile nie zostaną one do tego czasu skorygowane.

3. Elementy wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego – spojrzenie praktyczne

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r., stopniowo zaczyna wykraczać poza zakres budżetu rocznego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.; ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające]. Z jednej strony to wyraz coraz wyraźniejszych postulatów związanych z odejściem od doraźnego i wycinkowego traktowania budżetu rocznego bez uwzględniania skutków przyjmowanych budżetów rocznych na lata przyszłe, z drugiej zaś potrzeba skuteczniejszego zarządzania środkami publicznymi w celu uzyskiwania zadowalających efektów z ich angażowania. Wyrazem zmiany podejścia w procesie planowania wieloletniego jest wprowadzony od 2011 r. obowiązek przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Prognoza ta nie ma już nic wspólnego z dotychczasową prognozą długu publicznego, która w nowych warunkach będzie jednym z elementów WPF. Przy czym należy podkreślić, że jest ona przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego. Schematycznie obligatoryjną zawartość WPF zaprezentowano na rysunku 2.



Rys. 2. Obligatoryjny zakres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych].

Zgodnie z nowymi wymogami wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz określać dla każdego roku, w którym obowiązuje:

- dochody i wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, czyli innymi słowami budżet bieżący;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czyli budżet majątkowy;

- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, czyli budżet kapitałowy;
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego wraz z określeniem wskaźników zadłużenia określonych w ustawie oraz sposób sfinansowania (pokrycia) spłaty długu;
- objaśnienia przyjętych wartości.

Jednakże największą komplikację powoduje zapis ustawy określający, że w planie wydatków wymienia się także: kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwotę wydatków na wynagrodzenia i naliczane od nich składki oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Zupełną nowością w procesie planowania wieloletniego jest obowiązek uwzględnienia przedsięwzięć, których zakres określono stosunkowo precyzyjnie. W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy wyodrębnić, zgodnie z nowymi regulacjami, każde przedsięwzięcie planowane do realizacji. Natomiast przez przedsięwzięcie rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- programami finansowanymi ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz z niepodlegających zwrotowi funduszy z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także z innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi;
- umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- umowami, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy;
- gwarancjami i poręczeniami udzielanymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za wykonanie lub koordynującą realizowanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Z punktu widzenia techniki sporządzania planów wieloletnich niezrozumiałym jest sposób podejścia do problematyki planowania wieloletniego przez jego nieuzasadnione, nadmierne uszczegółowienie. W praktyce oznacza to, że podstawowymi elementami WPF są: budżet bieżący, budżet majątkowy i budżet kapitałowy.

Budżet bieżący powinien spełniać wymogi art. 242 ustawy o finansach publicznych, tzn. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż zakładane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych. Jednocześnie należy podkreślić, że wydatki

bieżące wykonane na koniec roku budżetowego nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wyjątek, jaki uwzględniono w ustawie wskazuje, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem zagranicznych środków pomocowych, jeśli środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Budżet majątkowy określa w praktyce wszystkie te przedsięwzięcia, które są związane z ponoszeniem wydatków majątkowych. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że ma on charakter ogólny, czyli nie zawsze można do konkretnego przedsięwzięcia przypisać określone dochody majątkowe, ponieważ środki budżetowe (oprócz niektórych wyjątków) mają przeznaczenie ogólne. Tak więc porównanie pokrycia wydatków majątkowych dochodami majątkowymi ma wymiar w zasadzie tylko informacyjny.

Budżet kapitałowy jest elementem spinającym możliwości finansowe JST w zakresie finansowania planowanego budżetu majątkowego. Jednocześnie powinien określać ramy czasowe spłat zadłużenia wraz ze wskazaniem na źródło tych spłat (środki własne lub obce).

Tabela 1. Syntetyczne ujęcie wieloletniej prognozy finansowej JST

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie			Plan finansowy		
		Rok <i>n</i>			Rok <i>n</i> +1		
		Suma	Bieżące	Majątkowe	Suma	Bieżące	Majątkowe
1	Dochody ogółem						
2	Dochody bieżące						
3	Dochody majątkowe						
4	Wydatki ogółem						
5	Wydatki bieżące						
6	Wydatki majątkowe						
7	Nadwyżka z lat ubiegłych						
8	Wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych						
9	Wynik budżetu ogółem (1-4)						
10	Wynik budżetu bieżącego (2-5+7+8)						
11	Wynik budżetu majątkowego (3-6)						
12	Wynik budżetu kapitałowego (9-10)						
13	Przychody ogółem						
14	Rozchody ogółem						
15	DLUG NA KONIEC ROKU						

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowana w tabeli 1 koncepcja ogólnej zawartości wieloletniej prognozy finansowej w praktyce musi dodatkowo uwzględniać poszczególne przedsięwzięcia

w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co niestety w sposób istotny skomplikuje oraz wydatnie rozbuduje zawartość prognozy. Ustawodawcy zabrakło w tym miejscu wyobraźni co do sensu i istoty planowania długoterminowego³.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech następnych lat, czyli łącznie okres minimum czterech lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być – zgodnie z nowymi regulacjami – krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Integralną częścią wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu, którą sporządza się na okres, na który zaciągnięto zobowiązania.

Warunkiem krytycznym jest, by wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie JST były zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST.

Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do organu wykonawczego JST. Organ wykonawczy JST przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej w celu zaopiniowania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że nawet najdrobniejsza zmiana wymagać będzie opinii regionalnej izby obrachunkowej.

Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, wydaje regionalna izba obrachunkowa ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takich zmian uchwały, aby zachowane zostały relacje w zakresie dopuszczalnych limitów zadłużenia.

Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały ze strony organu stanowiącego JST, która zmieni zakres realizacji przedsięwzięcia lub ją wstrzyma. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Jeżeli organ stanowiący JST nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez organ wykonawczy JST nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący JST nie może, bez zgody organu wykonawczego JST, zmniejszyć wydatków zaplano-

³ Przykładem mogą tu być umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy. W dużych jednostkach samorządu terytorialnego mogą to być znaczne liczby tego rodzaju umów.

wanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia. Zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje organ wykonawczy JST.

Można się spodziewać, że nowe rozwiązania zwiększą dyscyplinę w zakresie podejmowania decyzji, zwłaszcza w dziedzinie skutków finansowych na przyszłe lata. Dotychczasowa zasada jednoroczności budżetu oraz kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego powodują naturalne skracanie horyzontu planistycznego. Na pewno jest to jedna z przyczyn nieracjonalnego alokowania środków publicznych. Z tego też powodu przyjmuje się, że plany krótkoterminowe, czyli o krótkim horyzoncie planistycznym, powinny być odzwierciedleniem wykonawczym przyjętych celów długoterminowych. Innymi słowy, budżety roczne powinny być uszczegółowioną wersją planów długoterminowych. Wprowadzone zmiany należy z takiego punktu widzenia ocenić pozytywnie. Jest to następny etap w zakresie odchodzenia od wąskiego podejścia do budżetu na rzecz wymuszania zapewnienia ciągłości budżetu i działalności jednostki samorządu terytorialnego w wymiarze wieloletnim, na które wskazywano już w okresach wcześniejszych [Misiąg 2005, s. 47–59].

4. Podsumowanie

Wprowadzenie istotnych zmian w zakresie planowania długoterminowego (wieloletniego), które zawarto w nowej ustawie o finansach publicznych jest na pewno znaczącym krokiem w kierunku rozszerzenia horyzontu czasowego w zakresie skutków podejmowanych decyzji w JST. W nowym narzędziu planistycznym, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa, ujęto dotychczasowe rozwiązania i stosowane narzędzia, jak wieloletnie programy inwestycyjne, prognozę długu publicznego, zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. W praktyce może się okazać, że stosowane narzędzia, planowane wydatki i zobowiązania zawierają się w kilku przedsięwzięciach (w rozumieniu nowej ustawy) równocześnie, co może być istotnym problemem przy konstrukcji prognozy.

Na pewno istotną wadą nowych rozwiązań jest przyjęta szczegółowość planu wydatków, która powinna zawierać co najmniej kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwotę wydatków na wynagrodzenia i naliczane od nich składki oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego. O ile podział na wydatki bieżące i majątkowe jest uzasadniony, o tyle nie wiadomo, jakiemu celowi miałyby służyć prognozowanie w układzie wieloletnim szczegółowych wydatków na wynagrodzenia i pochodne od nich oraz koszty funkcjonowania organów jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli jest to prognoza na kilka

lat, to może mieć uzasadnienie, ale coraz częściej prognozy tego typu zawierają się nierzadko w okresie kilkunastu a nawet kilkudziesięciu lat. Pomimo ewidentnych niedoskonałości przyjętych rozwiązań należy z uznaniem podejść do zmiany stanowiska w procesie planowania budżetowego i położenia większego nacisku na skutki decyzji podejmowanych obecnie i w przyszłości.

Literatura

- Bogdanienko J., *Zarys koncepcji, metod i problemów zarządzania*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Brigham E.F., Houston J.F., *Fundamentals of financial management*, Harcourt 2001.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Komorowski J., *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, ODDK, Gdańsk 2001.
- Misiąg W., *Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik*, Municipium, Warszawa 2005.
- Richardson B., Richardson R., *Business planning. An approach to strategic management*, Pitman Publishing, London 1992.
- Schermerhorn Jr. J.R., *Management*, John Willey & Sons, 2005.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 241, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241).

TECHNICAL ASPECTS OF LONG-TERM PLANNING IN LOCAL GOVERNMENT IN THE LIGHT OF NEW LEGAL REGULATIONS

Summary: The paper presents main and in particular technical aspects of constructing a long-term forecast in local government as an expression of new legal regulations. The author shows basic elements of the forecast and some problems connected with procedures of making the long-term financial plan based on a legal frame.