

Ocena wieloletniego planu finansowego miast na prawach powiatu województwa śląskiego

Justyna Łukomska-Szarek*

Streszczenie: *Cel* – W artykule przedstawiono wybrane aspekty wieloletniej prognozy finansowej w procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest ocena realności wieloletnich planów finansowych na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego. Omówienie zagadnień będących przedmiotem niniejszego artykułu pozwoli na przedstawienie wybranych zależności zachodzących pomiędzy wartościami liczbowymi znajdującymi się we wspomnianym dokumencie. Ich prezentacja połączona z przykładami empirycznymi ukaże możliwości realizacji WPF i może stanowić wstęp do szerszej dyskusji na temat wieloletniego planowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Metodologia badania – Analiza ex-post realności prognozowanych i wykonanych dochodów, wydatków i wyniku finansowego budżetu w latach 2013-2015.

Wynik – Miasta na prawach powiatu województwa śląskiego charakteryzowały się dużym błędem wieloletniej prognozy finansowej w latach 2013-2015. Bardziej precyzyjnie szacowały dochody i wydatki bieżące, w porównaniu do majątkowych. Wpłynęło to na błędne szacowanie wyniku finansowego budżetu w latach 2013-2015.

Oryginalność/wartość – Własne badania empiryczne w zakresie realności sporządzania wieloletniej prognozy finansowej na przykładzie miast na prawach powiat województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: wieloletni plan finansowy, jednostka samorządu terytorialnego, miasto na prawach powiatu

Wprowadzenie – Rola wieloletniej prognozy finansowej w procesie zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Jednym z instrumentów wskazywanych w literaturze przedmiotu, jako nowoczesne narzędzie usprawniające proces zarządzania finansami samorządowymi jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF, zwana również wieloletnim planem finansowym), której istotnym zadaniem jest zwiększenie efektywności, wiarygodności, przejrzystości, jawności, a także przewidywalności gromadzenia i wydatkowania zasobów publicznych. Istotą zarządzania finansami w jednostkach samorządowych jest stworzenie warunków prowadzenia i funkcjonowania działalności ujętych w ich strategicznym planie. Następuje to poprzez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania w środki pieniężne, alokacji ich na różnorodne zadania, działalność i przedsięwzięcia, które mają związek z wypełnieniem podjętych celów społecznych i publicznych (Filipiak, 2014, s. 23). Niezaprzeczalnie planowanie stanowi

* dr Justyna Łukomska-Szarek, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, jlszarek@zim.pcz.pl.

podstawową funkcję zarządzania i jest procesem projektowania obrazu przyszłości oraz dróg i metod jego najefektywniejszego osiągnięcia. Dotyczy podejmowania decyzji obejmujących wyznaczenie celów JST w konkretnej perspektywie czasu, sposobów ich osiągnięcia oraz niezbędnych w tym zakresie zasobów przy uwzględnieniu wszystkich finansowych skutków podjętych działań (Dylewski, 2007, s. 601; Dylewski, 2016 s. 50).

WPF charakteryzowane jest jako opis celowych, ujętych w perspektywie minimum trzech lat, wewnętrznie spójnych działań (związanych z organizowaniem oraz udostępnianiem dóbr i usług publicznych), podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z gromadzeniem i podziałem zasobów finansowych (Patrzałek, 2010 s. 116–117). Pod względem prawnym regulacje WPF zawarto w Dziale V Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST oraz Rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2013 roku i 8 sierpnia 2014 roku zmieniających przytoczone rozporządzenie. W przywołanych aktach prawnych zawarto merytoryczne aspekty WPF oraz w układzie graficznym wzory tabelaryczne wieloletniej prognozy finansowej i wykaz przedsięwzięć do WPF (Grad, 2014 s. 56).

WPF jest ważnym instrumentem polityki finansowej JST, wzmacniającym zarządzanie strategiczne w danej jednostce (Patrzałek, 2011 s. 253). Sprzyja bowiem poprawie alokacji środków budżetowych i jest integralnym elementem strategii rozwoju podmiotów publicznych (Owsiak, 2008, s. 33). Implementacja założeń WPF sprowadza się także w głównej mierze do skonfrontowania potrzeb i określenia priorytetów rozwojowych, poprawy wiarygodności kredytowej JST oraz lepszego przygotowania tych podmiotów do respektowania wymagań UE (Józwiak, Walczak, Wiktorowska, 2010 s. 164).

Planowanie finansowe nie jest jednak procesem łatwym, a złożoność determinant wpływających na kształtowanie się dochodów i wydatków budżetowych budzi wiele kontrowersji w zakresie realności WPF. Należy podkreślić, iż wymogiem ustawowym jest realistyczność WPF, zatem plan ten musi uwzględniać wydarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową danej JST w okresie wykraczającym poza rok budżetowy (Kołaczkowski, Ratajczak, 2010 s. 43). Mimo to między innymi Marek Dylewski podkreśla, że WPF nie jest wiarygodnym instrumentem zarządczym w długim okresie czasu, ponieważ w przeważającej liczbie JST (86,3%) warunek realności wieloletniej prognozy finansowej nie jest spełniony¹. Autor wskazuje także, że występujący problem przeszacowania lub niedoszacowania WPF rodzi liczne konsekwencje dotyczące realności spełnienia ustawowych reguł fiskalnych (art. 242 i 243 Ustawy o finansach publicznych). Szczególnie niebezpieczne jest przeszacowanie dochodów i wydatków, lub kiedy dochody są przeszacowane, a wydatki

¹ M. Dylewski przytacza, iż analiza przeprowadzona przez RIO wskazuje na stosunkowo mały realizm przygotowanych WPF. Prognozy sporządzone w 2012 r. na rok N + 2 w porównaniu z faktycznym wykonaniem 2014 r. z błędem na poziomie $\pm 5\%$ 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 (Dylewski, 2016 s. 56).

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 (Dylewski, 2016, s. 56).

Teza, iż w przeważającej liczbie JST warunek realności wieloletniej prognozy finansowej nie jest spełniony, zainspirowała do podjęcia badań w zakresie oceny realności wieloletnich planów finansowych wybranej grupy JST. W niniejszym artykule podjęto próbę oceny realizacji WPF przez 14 miast na prawach powiatu województwa śląskiego. O wyborze takiej próby badawczej zadecydował fakt, iż spośród 66 powiatów grodzkich w Polsce, w województwie śląskim jest ich najwięcej. W tym celu na podstawie danych Ministerstwa Finansów w zakresie WPF na rok 2013 w pierwszej kolejności oceniono podany horyzont czasowy przyjętej przez poszczególne jednostki prognozy. W dalszej części zestawiono wartości planowane z wykonanymi dochodów i wydatków budżetowych oraz wyniku finansowego budżetu. Posłużono się analizą *ex-post*, co pozwoliło na określenie błędów prognozy do faktycznego wykonania badanych elementów składowych sprawozdania z wykonania budżetu ocenianych powiatów grodzkich. Błąd prognozy obliczono zarówno kwotowo, jak i w układzie procentowym. Okres badawczy obejmuje lata 2013–2015.

1. Ocena realizacji WPF miast na prawach powiatu województwa śląskiego w świetle kryterium realności ich sporządzania w latach 2013–2015

Na podstawie danych zilustrowanych w tabeli 1 można dokonać analizy i oceny horyzontu czasowego WPF przyjętego przez 14 miast na prawach powiatu województwa śląskiego w 2013 oraz 2015 roku. W tym zakresie po pierwsze można wnioskować, iż wszystkie badane powiaty grodzkie charakteryzowały się długością okresu prognozy finansowej powyżej obowiązującego zgodnie z ustawą o finansach publicznych minimalnego 3-letniego horyzontu czasowego. W 2013 roku dla 11 miast okres ten dotyczył horyzontu czasowego między $N + 10$, a $N + 20$. Dla 3 powiatów grodzkich był dłuższy – Dąbrowa Górnicza i Katowice opracowały WPF na 23 lata, a Ruda Śląska na 33. Z kolei w 2015 roku Tychy opracowały WPF na okres 9 lat, a okres dłuższy niż 20 lat przyjęły Rybnik, Chorzów, Dąbrowa Górnicza i Katowice.

Tabela 1

Horyzont czasowy WPF przyjmowanego przez miasta na prawach powiatu województwa śląskiego w 2013 i 2015 roku

Nazwa miasta na prawach powiatu	2013 rok		2015 rok	
	Ostatni rok objęty WPF	Okres WPF w latach	Ostatni rok objęty WPF	Okres WPF w latach
1	2	3	4	5
Bielsko-Biała	2024	12	2027	13
Bytom	2028	16	2030	17
Chorzów	2027	15	1043	30

1	2	3	4	5
Częstochowa	2031	19	2031	17
Dąbrowa Górnicza	2035	23	2035	21
Gliwice	2032	20	2034	20
Katowice	2035	23	2035	21
Mysłowice	2022	10	2026	12
Ruda Śląska	2045	33	2029	15
Rybnik	2025	13	2036	24
Sosnowiec	2026	14	2026	12
Świętochłowice	2027	15	2028	14
Tychy	2023	11	2023	9
Zabrze	2026	14	2028	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów w zakresie Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Potwierdzeniem tezy, iż miasta na prawach powiatu charakteryzują się długim horyzontem czasowym WPF jest zestawienie rozkładu długości prognozy w projektach JST dla 2015 roku zaprezentowane w tabeli 2. Analiza szczegółowych danych obrazuje, że 63,5% JST wykazywało długość okresu prognozy między $N + 4$, a $N + 10$, a 22,7%, między $N + 11$, a $N + 15$. Największa liczba miast na prawach powiatu województwa śląskiego (71,43%) oscylowała w przedziale między $N + 11$, a $N + 20$ – w strukturze JST było takich jednostek 27,6%.

Tabela 2

Rozkład długości okresu prognozy w projektach WPF złożonych przez JST wraz z projektem budżetu na 2015 rok

Długość okresu prognozy	Liczba JST	Struktura (%)
$N + 1$	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

Źródło: opracowanie na podstawie Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 roku, s. 260.

W dalszej kolejności opracowania ocenie poddano wykonanie wybranych wielkości budżetowych w latach 2013–2015, do wielkości prognozowanych, jako kwot dla roku $N + 1$, i $N + 2$, w projektach WPF złożonych przez powiaty grodzkie województwa śląskiego wraz z projektem budżetu na 2013 rok. Zestawienie wyników oceny ex-post realistywności dochodów, wydatków budżetowych i wyniku finansowego ogółem badanych jednostek przedstawiono w tabeli 3. Można na ich podstawie wskazać, że w 2013 roku 57,14% badanych podmiotów, w 2014 roku 21,43%, a w 2015 roku tylko 2 (Chorzów i Dąbrowa Górnicza)

miała problemy z doszacowaniem dochodów budżetowych. Precyzyjnie udało się zaplanować dochody budżetowe 3 miastom w 2013 roku (były to Bytom, Chorzów i Sosnowiec).

Tabela 3

Prognozowane oraz wykonane dochody, wydatki budżetowe i wynik finansowy ogółem miast na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2013–2015

Nazwa miasta na prawach powiatu		Kwota prognozy WPF z 2013 roku (mld zł)			Wykonanie (mld zł)			Błąd prognozy [(2) – (1)] (mld zł)			Błąd prognozy w relacji do faktycznego wykonania [(2) – (1) ; (2)] (%)		
		1			2			3			4		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bielsko-Biała	D	0,74	0,72	0,74	0,75	0,81	0,82	0,01	0,09	0,08	1,34	11,12	9,76
	W	0,76	0,72	0,7	0,73	0,75	0,79	-0,03	0,03	0,09	-4,11	4,00	11,40
	WF	-0,02	0	0,04	0,02	0,06	0,03	0,04	0,06	-0,01	200	100,00	-33,34
Bytom	D	0,68	0,68	0,67	0,68	0,70	0,68	0	0,02	0,01	0	2,86	1,48
	W	0,71	0,68	0,67	0,67	0,74	0,70	-0,04	0,06	0,03	-5,98	8,11	4,29
	WF	-0,03	0	0	0,01	-0,04	-0,02	0,04	-0,04	-0,02	400,00	100,00	100,00
Chorzów	D	0,47	0,65	0,80	0,47	0,49	0,50	0	-0,16	-0,30	0	-32,66	-60,00
	W	0,49	0,66	0,84	0,47	0,5	0,52	-0,02	-0,16	-0,32	-4,26	-32,00	-61,54
	WF	-0,02	-0,01	-0,04	0	-0,01	-0,02	0,02	0	0,02	-	0	-100,00
Częstochowa	D	1,01	0,98	0,99	0,98	1,06	1,11	-0,03	0,08	0,12	-3,07	7,55	10,82
	W	1,05	0,96	0,96	0,98	1,07	1,11	-0,07	0,11	0,15	-7,15	10,29	13,52
	WF	-0,04	0,02	0,03	0	-0,01	0	0,04	-0,03	-0,03	-	300,00	-
Dąbrowa Górnicza	D	0,58	0,66	0,71	0,72	0,84	0,65	0,14	0,18	-0,06	19,45	21,43	-9,24
	W	0,78	0,85	0,75	0,8	1,01	0,67	0,02	0,16	-0,08	2,5	15,85	-11,95
	WF	-0,2	-0,19	-0,04	-0,08	-0,17	-0,02	0,12	0,02	0,02	-150	-11,77	-100,00
Gliwice	D	1,26	1,41	1,01	1,05	1,32	1,42	-0,21	-0,09	0,41	-20,00	-6,82	28,88
	W	1,43	1,48	1,00	1,12	1,36	1,36	-0,32	-0,12	0,36	-28,58	-8,83	26,28
	WF	-0,18	-0,07	0	-0,07	-0,04	0,05	0,11	0,03	0,05	-157,15	-75,00	100,00
Katowice	D	1,64	1,52	1,54	1,57	1,62	1,66	-0,07	0,10	0,12	-4,46	6,18	7,23
	W	2,17	1,54	1,52	1,69	1,86	1,62	-0,48	0,32	0,10	-28,41	17,21	6,18
	WF	-0,53	-0,02	0,02	-0,12	-0,24	0,04	0,41	-0,22	0,02	-341,67	91,67	50,00
Mysłowice	D	0,29	0,28	0,25	0,27	0,29	0,31	-0,02	0,01	0,06	-7,41	3,45	19,36
	W	0,27	0,28	0,24	0,28	0,29	0,30	0,01	0,01	0,06	3,58	3,45	20,00
	WF	0,02	0	0,01	-0,01	0	0,01	-0,03	0	0	300	-	-
Rybnik	D	0,62	0,62	0,59	0,63	0,67	0,69	0,01	0,05	0,10	1,59	7,47	14,50
	W	0,73	0,62	0,59	0,61	0,68	0,62	-0,12	0,06	0,03	-19,68	8,83	4,84
	WF	-0,11	0	0	0,02	-0,01	0,07	0,13	-0,01	0,07	650	100	100,00
Ruda Śląska	D	0,57	0,58	0,58	0,53	0,59	0,59	-0,04	0,01	0,01	-7,55	1,70	1,70
	W	0,57	0,55	0,55	0,53	0,59	0,61	-0,04	0,04	0,06	-7,55	6,78	9,84
	WF	0	0,03	0,03	0	0	-0,02	0	-0,03	-0,05	-	-	250,00
Sosnowiec	D	0,72	0,72	0,72	0,72	0,78	0,83	0	0,06	0,11	0	7,70	13,26
	W	0,72	0,70	0,70	0,71	0,77	0,81	-0,01	0,07	0,11	-1,41	9,10	13,59
	WF	0	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	-0,01	0	100,00	-100,00	0,00
Świętochło- wice	D	0,22	0,22	0,18	0,18	0,19	0,19	-0,04	-0,03	0,01	-22,23	-15,79	5,27
	W	0,23	0,22	0,18	0,18	0,21	0,19	-0,05	-0,01	0,01	-27,78	-4,77	5,27
	WF	-0,01	0	0	0	-0,02	0	0,01	-0,02	0	-	100,00	-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Tychy	D	0,66	0,56	0,55	0,62	0,66	0,63	-0,04	0,10	0,08	-6,46	15,16	12,70
	W	0,76	0,60	0,56	0,60	0,79	0,63	-0,16	0,19	0,07	-26,67	24,06	11,12
	WF	-0,10	-0,04	-0,01	0,02	-0,13	0	0,12	-0,09	0,01	600,00	69,24	-
Zabrze	D	0,90	0,80	0,72	0,79	0,83	0,79	-0,11	0,03	0,07	-13,93	3,62	8,87
	W	0,95	0,79	0,70	0,83	0,89	0,87	-0,12	0,10	0,17	-14,46	11,24	19,55
	WF	-0,05	0,01	0,02	-0,04	-0,06	-0,08	0,01	-0,07	-0,10	-25,01	116,67	125,00

D – dochody budżetowe ogółem, W – wydatki budżetowe ogółem, WF – wynik finansowy budżetu ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów w zakresie Wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Tylko w przypadku Bytomia błąd prognozy dochodów budżetowych kształtował się poniżej $\pm 5\%$ w analizowanym okresie czasu, a takich miast, jak: Częstochowa, Ruda Śląska i Katowice $\pm 10\%$. Z kolei w przypadku Tych, Rybnika, Bielsko-Białej, Zabrza, i Sosnowica $\pm 15\%$. Większym błędem prognozy charakteryzowały się wydatki budżetowe. Zwraca uwagę fakt, iż rozbieżność prognozy od wykonania na poziomie nieprzekraczającym $\pm 5\%$ dla wydatków budżetowych wystąpiła w nielicznych jednostkach, najczęściej błąd prognozy oscylował w przedziale powyżej $\pm 5\%$ do $\pm 20\%$.

Bardzo duży błąd prognozy odnotowano dla wyniku finansowego ogółem. Choć można także wskazać na podstawie danych zawartych w tabeli 4 i 5, że podobna sytuacja dotyczyła zarówno wyniku finansowego na poziomie operacyjnym, jak i majątkowym, jakkolwiek w przypadku tego pierwszego były to wartości dużo niższe. Dotyczyło to nie tylko wyniku finansowego, ale także dochodów i wydatków bieżących. Na podstawie danych zestawionych w tabeli 4 można wnioskować, iż działalność bieżącą oszacowano z dużo niższym błędem prognozy, bowiem w granicach do $\pm 5\%$ błędu uplasowały się Gliwice, Bytom, Zabrze i Sosnowiec. Natomiast Świętochłowice tylko w 2013 roku odnotowały błąd prognozy dochodów i wydatków bieżących na poziomie $-6,25\%$, a w pozostałych latach była to wartość równa zero. Pozostałe powiaty grodzkie charakteryzowały się błędem prognozy do $\pm 15\%$.

Tabela 4

Prognozowane oraz wykonane dochody i wydatki bieżące oraz wynik operacyjny budżetu miast na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2013–2015

Nazwa miasta na prawach powiatu		Kwota prognozy WPF z 2013 roku (mld zł)			Wykonanie (mld zł)			Błąd prognozy [(2) – (1)] (mld zł)			Błąd prognozy w relacji do faktycznego wykonania [(2) – (1) ; (2)] (%)		
		1			2			3			4		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bielsko-Biała	Db	0,70	0,71	0,74	0,71	0,76	0,80	0,01	0,05	0,06	1,41	6,58	7,51
	Wb	0,62	0,63	0,64	0,62	0,65	0,68	0	0,02	0,04	0	3,08	5,89
	WO	0,08	0,08	0,10	0,09	0,11	0,12	0,01	0,03	0,02	11,12	0	16,67

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bytom	Db	0,62	0,65	0,65	0,62	0,64	0,65	0	-0,01	0	0	-1,57	0
	Wb	0,64	0,62	0,62	0,63	0,64	0,64	-0,01	0,02	0,02	-1,59	3,13	3,13
	WO	-0,02	0,03	0,03	-0,01	0	0,01	0,01	-0,03	-0,02	-100,00	0	-200,00
Chorzów	Db	0,43	0,42	0,42	0,44	0,46	0,47	0,01	0,04	0,05	2,28	8,70	10,64
	Wb	0,41	0,4	0,40	0,41	0,43	0,44	0	0,03	0,04	0	6,98	9,10
	WO	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	33,34	0	33,34
Częstochowa	Db	0,9	0,92	0,95	0,90	0,98	1,02	0	0,06	0,07	0	6,13	6,87
	Wb	0,85	0,84	0,85	0,85	0,91	0,95	0	0,07	0,10	0	7,70	10,53
	WO	0,05	0,08	0,10	0,05	0,07	0,07	0	-0,01	-0,03	0	0	-42,86
Dąbrowa Górnicza	Db	0,49	0,56	0,55	0,57	0,64	0,58	0,08	0,08	0,03	14,04	12,50	5,18
	Wb	0,46	0,45	0,47	0,47	0,49	0,53	0,01	0,04	0,06	2,13	8,17	11,33
	WO	0,03	0,11	0,08	0,10	0,15	0,05	0,07	0,04	-0,03	70	0	-60,01
Gliwice	Db	0,8	0,86	0,88	0,80	0,87	0,88	0	0,01	0	0	1,15	0
	Wb	0,72	0,73	0,75	0,70	0,72	0,74	-0,02	-0,01	-0,01	-2,86	-1,39	-1,36
	WO	0,08	0,13	0,13	0,10	0,15	0,14	0,02	0,02	0,01	20	13,34	7,15
Katowice	Db	1,39	1,44	1,47	1,39	1,46	1,56	0	0,02	0,09	0	1,37	5,77
	Wb	1,31	1,35	1,40	1,25	1,27	1,33	-0,06	-0,08	-0,07	-4,8	-6,30	-5,27
	WO	0,08	0,09	0,07	0,14	0,19	0,23	0,06	0,10	0,16	42,86	0	69,57
Mysłowice	Db	0,27	0,28	0,24	0,27	0,28	0,30	0	0	0,06	0	0	20,00
	Wb	0,25	0,26	0,23	0,26	0,27	0,27	0,01	0,01	0,04	3,85	3,71	14,82
	WO	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	-0,01	-0,01	0,02	-100	0	66,67
Ruda Śląska	Db	0,53	0,54	0,55	0,52	0,55	0,56	-0,01	0,01	0,01	-1,93	1,82	1,79
	Wb	0,51	0,49	0,49	0,49	0,53	0,53	-0,02	0,04	0,04	-4,09	7,55	7,55
	WO	0,02	0,05	0,06	0,03	0,02	0,03	0,01	-0,03	-0,03	33,34	0	-100,00
Rybnik	Db	0,55	0,57	0,58	0,58	0,63	0,64	0,03	0,06	0,06	5,18	9,53	9,38
	Wb	0,54	0,55	0,56	0,51	0,53	0,55	-0,03	-0,02	-0,01	-5,89	-3,78	-1,82
	WO	0,01	0,02	0,02	0,07	0,10	0,09	0,06	0,08	0,07	85,72	0	77,78
Sosnowiec	Db	0,66	0,68	0,70	0,69	0,72	0,74	0,03	0,04	0,04	4,35	5,56	5,41
	Wb	0,65	0,65	0,66	0,66	0,68	0,68	0,01	0,03	0,02	1,52	4,42	2,95
	WO	0,01	0,03	0,04	0,03	0,04	0,06	0,02	0,01	0,02	66,67	0	33,34
Świętochłowice	Db	0,17	0,17	0,18	0,16	0,17	0,18	-0,01	0	0	-6,26	0	0
	Wb	0,17	0,16	0,17	0,16	0,16	0,17	-0,01	0	0	-6,26	0	0
	WO	0	0,01	0,01	0	0,01	0,01	0	0	0	-	0	0
Tychy	Db	0,54	0,53	0,54	0,54	0,59	0,60	0	0,06	0,06	0	10,17	10,00
	Wb	0,49	0,48	0,48	0,48	0,53	0,51	-0,01	0,05	0,03	-2,09	9,44	5,89
	WO	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,09	0,01	0,01	0,03	16,67	0	33,34
Zabrze	Db	0,65	0,66	0,68	0,63	0,68	0,68	-0,02	0,02	0	-3,18	2,95	0
	Wb	0,62	0,61	0,62	0,61	0,64	0,65	-0,01	0,03	0,03	-1,64	4,69	4,62
	WO	0,03	0,05	0,06	0,02	0,04	0,03	-0,01	-0,01	-0,03	-50,00	0	-100,00

Db – dochody bieżące, Wb – wydatki bieżące, WO – operacyjny wynik finansowy budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów w zakresie Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Podjęte w 2014 roku badania przez RIO wskazują także, że na poziomie $\pm 5\%$ błędnie prognozy dla dochodów i wydatków bieżących plasowało się relatywnie mało JST, było to odpowiednio 28,7 i 26,3%, tj. niewiele ponad $\frac{1}{4}$ samorządów terytorialnych ogółem. Zwraca też uwagę fakt, iż rozbieżność prognozy od wykonania z błędem od -10 do $+10\%$ odnotowało odpowiednio 61,5% JST w przypadku dochodów bieżących i 57,1% JST odnośnie

wydatków poniesionych na działalność operacyjną (Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., s. 261). Badane miasta na prawach powiatu w województwie śląskim nie odbiegają zatem znacząco od wartości dla samorządów terytorialnych ogółem.

Tabela 5

Prognozowane oraz wykonane dochody i wydatki majątkowe oraz wynik majątkowy budżetu miast na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2013–2015

Nazwa miasta na prawach powiatu		Kwota prognozy WPF z 2013 roku (mld zł)			Wykonanie (mld zł)			Błąd prognozy [(2) – (1)] (mld zł)			Błąd prognozy w relacji do faktycznego wykonania [(2) – (1) ; (2)] (%)		
		1			2			3			4		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Bielsko-Biała	Dm	0,04	0,01	0	0,04	0,05	0,02	0	0,04	0,02	0	80,00	100,00
	Wm	0,14	0,09	0,06	0,11	0,10	0,11	-0,03	0,01	0,05	-27,28	10,00	45,46
	WM	-0,10	-0,08	-0,06	-0,07	-0,05	-0,09	0,03	0,03	-0,03	-42,86	-60,01	33,34
Bytom	Dm	0,06	0,03	0,02	0,06	0,06	0,03	0	0,03	0,01	0	50,00	33,34
	Wm	0,07	0,06	0,05	0,04	0,10	0,06	-0,03	0,04	0,01	-75,00	40,00	16,67
	WM	-0,01	-0,03	-0,03	0,02	-0,04	-0,03	0,03	-0,01	0	150,00	25,00	-0,01
Chorzów	Dm	0,04	0,23	0,38	0,03	0,03	0,03	-0,01	-0,20	-0,35	-33,34	-666,67	-1166,67
	Wm	0,08	0,26	0,44	0,06	0,07	0,08	-0,02	-0,19	-0,36	-33,34	-271,43	-450,00
	WM	-0,04	-0,03	-0,06	-0,03	-0,04	-0,05	0,01	-0,01	0,01	-33,34	25,01	-20,00
Częstochowa	Dm	0,11	0,06	0,04	0,08	0,08	0,09	-0,03	0,02	0,05	-37,50	25,01	55,56
	Wm	0,20	0,12	0,11	0,13	0,16	0,16	-0,07	0,04	0,05	-53,85	25,00	31,26
	WM	-0,09	-0,06	-0,07	-0,05	-0,08	-0,07	0,04	-0,02	0	-80,00	25,00	0
Dąbrowa Górnica	Dm	0,09	0,10	0,16	0,15	0,20	0,07	0,06	0,10	-0,09	40,00	50,00	-128,58
	Wm	0,32	0,40	0,28	0,33	0,52	0,14	0,01	0,12	-0,14	3,04	23,08	-100,00
	WM	-0,23	-0,30	-0,12	-0,18	-0,32	-0,07	0,05	-0,02	0,05	-27,78	6,26	-71,43
Gliwice	Dm	0,46	0,55	0,13	0,25	0,45	0,54	-0,21	-0,10	0,41	-84,00	-22,23	75,93
	Wm	0,72	0,75	0,26	0,42	0,64	0,63	-0,30	-0,11	0,37	-71,43	-17,19	58,74
	WM	-0,26	-0,20	-0,13	-0,17	-0,19	-0,09	0,09	0,01	0,04	-52,95	-5,27	-44,45
Katowice	Dm	0,25	0,08	0,07	0,18	0,16	0,10	-0,07	0,08	0,03	-38,89	50,00	30,00
	Wm	0,86	0,19	0,12	0,44	0,59	0,29	-0,42	0,40	0,17	-95,46	67,80	58,63
	WM	-0,61	-0,11	-0,05	-0,26	-0,43	-0,19	0,35	-0,32	-0,14	-134,62	74,42	73,69
Mysłowice	Dm	0,02	0,004	0,01	0,006	0,01	0,01	-0,02	0,01	0	0	100,00	0
	Wm	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03	0	0	0,02	0	0	66,67
	WM	0	-0,02	0	-0,02	-0,01	-0,02	-0,02	0,01	-0,02	100,00	-100,00	100,00
Ruda Śląska	Dm	0,04	0,04	0,03	0,01	0,04	0,03	-0,03	0	0	-300,00	0	0
	Wm	0,06	0,06	0,06	0,04	0,06	0,08	-0,02	0	0,02	-50,00	-0,01	25,00
	WM	-0,02	-0,02	-0,03	-0,03	-0,02	-0,05	-0,01	0	-0,02	33,34	0	40,00
Rybnik	Dm	0,07	0,05	0,01	0,05	0,04	0,05	-0,02	-0,01	0,04	-40,00	-25,00	80,00
	Wm	0,19	0,07	0,03	0,10	0,15	0,07	-0,09	0,08	0,04	-90,00	53,34	57,15
	WM	-0,12	-0,02	-0,02	-0,05	-0,11	-0,02	0,07	-0,09	0	-140,00	81,82	0
Sosnowiec	Dm	0,06	0,04	0,02	0,03	0,06	0,09	-0,03	0,02	0,07	-100,00	33,34	77,78
	Wm	0,07	0,05	0,04	0,05	0,09	0,13	-0,02	0,04	0,09	-40,01	44,45	69,24
	WM	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	-0,02	-0,02	50,00	66,67	50,01

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Świętochłowice	Dm	0,05	0,05	0	0,02	0,02	0,01	-0,03	-0,03	0,01	-150,00	-150,00	100,00
	Wm	0,06	0,06	0,01	0,02	0,05	0,02	-0,04	-0,01	0,01	-200,00	-20,00	50,00
	WM	-0,01	-0,01	-0,01	0	-0,03	-0,01	0,01	-0,02	0	-	66,67	0
Tychy	Dm	0,12	0,03	0,01	0,08	0,07	0,03	-0,04	0,04	0,02	-50,01	57,15	66,67
	Wm	0,27	0,12	0,08	0,12	0,26	0,12	-0,15	0,14	0,04	-125,00	53,85	33,34
	WM	-0,15	-0,09	-0,07	-0,04	-0,19	-0,09	0,11	-0,10	-0,02	-275,00	52,64	22,23
Zabrze	Dm	0,25	0,14	0,04	0,16	0,15	0,11	-0,09	0,01	0,07	-56,25	6,67	63,64
	Wm	0,33	0,18	0,08	0,22	0,25	0,22	-0,11	0,07	0,14	-50,00	28,00	63,64
	WM	-0,08	-0,04	-0,04	-0,06	-0,10	-0,11	0,02	-0,06	-0,07	-33,34	60,00	63,64

Dm – dochody majątkowe, Wm – wydatki majątkowe, WM – majątkowy wynik finansowy budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów w zakresie Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Największe problemy miasta na prawach powiatu województwa śląskiego miały z wykonaniem zaplanowanych dochodów i wydatków majątkowych. Tylko Ruda Śląska w latach 2014–2015 precyzyjnie wykonała zaplanowane dochody majątkowe. W przypadku pozostałych powiatów grodzkich błąd prognozy oscylował średnio w przedziale od ± 20 do $\pm 70\%$, choć były także jednostki o wartościach znacznie wyższych, na przykład Chorzów.

Uwagi końcowe

Poprzez implementację WPF, jako nowoczesnego instrumentu zarządzania finansami samorządowymi ustawodawca zmierzał do wzmocnienia potencjału JST w oparciu o efektywne i skuteczne podejmowanie decyzji w zakresie gospodarki finansowej. Jak podkreśla Katarzyna Owsiak, jeżeli WPF został sporządzony rzetelnie, realnie, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a także przy wykorzystaniu makroekonomicznych wskaźników, staje się istotnym dokumentem umożliwiającym ocenę kondycji finansowej JST (Owsiak, 2014, s. 174).

Tendencje wynikające z wykonania budżetów miast na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2013–2015 wskazują, że zawarte w projektach WPF łączne wielkości prognoz w stosunku do ich wykonania są niedoszacowane lub przeszacowane. Przeprowadzona analiza praktycznych doświadczeń powiatów grodzkich w dziedzinie długoterminowego planowania budżetowego potwierdza tezę, że WPF w obecnym kształcie nie stanowi instrumentu, który w sposób efektywny przyczyniłby się do zagwarantowania stabilności finansowej badanych podmiotów. W latach 2013–2015 w większości analizowanych przypadków błąd prognozy dochodów budżetowych oscylował przeważnie w granicy od $\pm 5\%$ do $\pm 15\%$, a wydatków budżetowych nawet do $\pm 20\%$. Niższym błędem prognozy w relacji do faktycznego wykonania charakteryzowały się dochody i wydatki bieżące, z kolei spore problemy w tym zakresie miasta na prawach powiatu województwa śląskiego napotkały w zakresie planowania dochodów i wydatków majątkowych.

Jak wskazuje Katarzyna Wójtowicz, główną ułomnością WPF jest, po pierwsze, ich niska wiarygodność – tym niższa, im dłuższego okresu dotyczą (przeprowadzone badania wykazały, że 71,43% analizowanych powiatów grodzkich województwa śląskiego sporządzało plany finansowe na okres między $N + 10$ a $N + 20$). Po drugie brak dokładnych objaśnień w zakresie przyjętych założeń prognostycznych powoduje, że prognozy te często opierają się na nierealistycznych przesłankach podporządkowanych przede wszystkim spełnieniu obowiązujących reguł fiskalnych (Wójtowicz, s. 497–498).

Reasumując, należy stwierdzić, że realistyczne podejście do prognozy jest konieczne, niestety problemy i błędy metodyczne stanowią podstawową determinantę ograniczającą realność WPF i tym samym obniżają lub całkowicie wyeliminują wykorzystanie jej do celów decyzyjnych (Szczubiał, 2010, s. 25). Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu dane empiryczne w sposób niebudzący wątpliwości wskazują na brak realności prognoz sporządzonych przez miasta na prawach powiatu województwa śląskiego w latach 2013–2015, co wyklucza je, jako źródło informacji, z procesu podejmowania decyzji badanych jednostek.

Literatura

- Dylewski, M. (2016). Problemy wykorzystywania WPF w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 273, 49–61.
- Dylewski, M. (2007). *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. (2004). *Finanse komunalne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Grad, M. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 4 (40), 55–265.
- Jóźwiak, M., Walczak, P., Wiktorowska, U. (2010). *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*. Warszawa: Municipium.
- Kończkowski, B., Ratajczak, M. (2010). *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Owsiak, S. (red.) (2008). *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*. Warszawa: PWE.
- Owsiak, K. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 198/1, 166–176.
- Patrzałek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Patrzałek, L. (2011). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z „Wieloletnim planem finansowym państwa”. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, 10, 253–266.
- 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.
- Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014. Pobrano z: http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf (03.2017).
- 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 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pobrano z: <http://www.mf.gov.pl> (03.2017)
Wójtowicz, K. (2013). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w procesie osiągnięcia stabilności fiskalnej JST. *Zarządzanie i Finanse*, 2/3 (11), 488–499.

EEVALUATION OF THE MULTI-ANNUAL FINANCIAL PLAN OF CITIES WITH POWIAT STATUS OF THE SILESIAN VOIVODSHIP

Abstract: *Purpose* – The article presents selected aspects of implementation of multi-annual financial forecast in the process of financial management of local government units. The aim of the article is to assess the reality of multi-annual financial plans based on the example of cities with the powiat status of the Silesian voivodship. Discussion of the issues of this paper presents the selected relationships between the values in the WPF document. Their presentation combined with empirical examples show WPF management capabilities and could be a prelude to a wider discussion on the multiannual financial planning of local government units. *Design/methodology/approach* – An ex-post analysis of the realities of the projected and realized revenues, expenditures and financial results of the budget in 2013–2015.

Findings – Cities with powiat status in Silesian voivodship were characterized by a large error in the multi-annual financial forecasting in the years 2013–2015. They more accurately estimated current revenues and expenditures, compared to property revenues and expenditures. This resulted in a wrong estimation of the financial result of the budget in the years 2013–2015.

Originality/value – Own empirical research on the feasibility of preparing a multi-annual financial forecast on the example of cities with the powiat status of the Silesian voivodship.

Keywords: Multi-annual financial plan, local self-government unit

Cytowanie

Łukomska-Szarek, J. (2017). Ocena wieloletniego planu finansowego miast na prawach powiatu województwa śląskiego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 5 (89/1), 365–375. DOI: 10.18276/frfu.2017.89/1-30.