Marek Dylewski
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JST – ASPEKTY FORMALNE I ZARZĄDCZE

Wstęp

Kolejna, trzecia już ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. (DzU 2009), stopniowo wprowadza inne spojrzenie i podejście do procesów budżetowych zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Dotychczasowe ustawy w zasadzie nie wykraczały poza jeden rok, jeśli chodzi o sam proces planowania budżetowego. W praktyce oznaczało to ewidentne zagrożenie braku ciągłości finansowej oraz nieodpowiedzialnego podejmowania decyzji, których negatywne skutki mogły być odczuwane w okresach przyszłych. Jedynym elementem, który raczej informacyjnie wykraczał poza rok, była prognoza długu publicznego, jednakże bez wskazywania metod i sposobów jej sporządzania oraz, co należy podkreślić, nie uwzględniała całości zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego.

Jednym z obligatoryjnych elementów systemu finansowego jednostki samorządu terytorialnego ma być wieloletnia prognoza finansowa, która, oprócz wieloletnich programów inwestycyjnych, programów finansowanych ze środków zagranicznych, prognozy długu publicznego oraz wieloletnich przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego ma być instrumentem zarządzania finansami publicznymi o długoterminowym horyzoncie czasu. Czy rzeczywiście będzie to narzędzie skuteczne i jednocześnie wzmacniające system gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego? Odpowiedź na to pytanie będzie celem tego opracowania.

1. Planowanie wieloletnie w JST

Cały proces planowania budżetowego dotyczy przyszłości zarówno tej bliższej, jak i tej dalszej. Po obu stronach budżetu są zadania, ale żeby je wykonać muszą

zaistnieć podstawowe przesłanki ich wykonania. Oznacza to przygotowanie organizacyjne i finansowe do planowanych zadań. Przewidywanie bliższej przyszłości, czyli o krótkim horyzoncie planowania, zwykle nie nastręcza zbyt wielkich kłopotów ze względu na możliwości natychmiastowej reakcji na zmiany w warunkach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Podejmując jednakże decyzje, których skutki będą odczuwalne lub widoczne w długim czasie, przewidywanie kształtowania się zjawisk w przyszłości na podstawie intuicji może nie być wystarczającym narzędziem wspomagającym proces planowania. Identyfikacja sytuacji w otoczeniu i samej jednostki samorządu terytorialnego, które są podstawą do budowy określonej strategii czy też scenariuszy rozwoju, jest charakteryzowana za pomocą stanu i perspektyw wyodrębnionych elementów systemu ekonomicznego i gospodarczego danej jednostki samorządu (włącznie z otoczeniem bliższym i dalszym). Sensowność analiz i planów determinowana jest jakością oraz trafnością prognoz dla różnych horyzontów czasu, przy czym, jak podkreślono, w krótkim okresie reakcje i możliwe zmiany nie sprawiają raczej większego problemu. Natomiast w dłuższym okresie planistycznym podstawowym problemem staje się jakość i zakres prognoz. Ze względu na fakt, iż bardzo często nie można odwrócić lub wycofać się z podejmowanych decyzji, których skutki dotyczą przyszłości funkcjonowania jednostki samorządu, tym bardziej nabierają znaczenia analizy i prognozy wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji dotyczących kształtowania przyszłości (wykonania zadań).

Konieczność prowadzenia analiz w ujęciu dynamicznym powoduje wzrost zainteresowania metodologią prognozowania, w tym również prognozowania ostrzegawczego, którego zadaniem jest dostarczenie na czas informacji o ewentualnej przyszłej niekorzystnej zmianie kierunku rozwoju czy też natężenia badanego zjawiska (*Zarządzanie...* 1999, s. 175).

Prognoza to sąd sformułowany z wykorzystaniem dorobku nauki, odnoszący się do określonej przyszłości, weryfikowalny empirycznie, niepewny lecz akceptowalny. (*Prognozowanie...* 2000, s. 17). Prognozowanie jest dziedziną nauki wykorzystującą specyficzne narzędzia i techniki matematyczne lub proceduralne, których celem jest sporządzenie inteligentnych i rozsądnych przypuszczeń dotyczących przyszłego kształtowania się określonych zjawisk (Makridakis 1986; Frank 1993, s. 2). Prognoza w takich przypadkach będzie dotyczyć określonego przyszłego zdarzenia (zdarzeń) opisanego za pomocą zestawu zmiennych lub cech. Prognozy mogą mieć charakter prognoz ilościowych, kiedy poszczególne zmienne będą wyrażane liczbowo, lub jakościowych, kiedy poszczególne zmienne będą wyrażane jakościowo. Dane czasowe powinny spełniać podstawowe kryteria formalne, takie jak: dostępność, kompletność i porównywalność. Szczególnego znaczenia nabiera tu problem porównywalności danych, które są brane pod uwagę jako zmienne przy konstruowaniu prognoz.

Prognozę ocenia się z punktu widzenia jej trafności, czyli dokładności i wiarygodności. Ponieważ na podstawie prognozy kształtowania się określonych zjawisk podejmuje się praktyczne decyzje, zatem każdy sąd, który ma być prognozą, musi być uzasadniony. Takim uzasadnieniem może być właśnie duże prawdopodobieństwo jego trafności. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że podejmowane w praktyce decyzje oparte na prognozie, co do której nie wiadomo, w jakiej mierze można jej zaufać, kryją w sobie ogromne niebezpieczeństwo. Zwiększenie trafności prognozy zwiększa jednocześnie koszty badań statystycznych. Można także powiedzieć, że prognoza wcale nie musi być trafna, aby była pożyteczna. Trzeba jednak z dostatecznym przybliżeniem przewidywać przyszłe zdarzenia po to, aby w uzasadniony i celowy sposób kierować obecnymi działaniami (*Zarządzanie...* 1999, s. 176). Im więcej pytań i wątpliwości potrafimy sformułować podczas budowania prognozy, tym klarowniejszy będzie obraz przyszłości. Dobór zmiennych, wyobrażenie i uprawdopodobnienie przebiegu zdarzeń i zjawisk w przyszłości daje nam czytelny obraz przyszłości, a ponadto możemy zastanowić się nad skutkami działania wszystkich zmiennych zarówno indywidualnie, jak i kompleksowo, ponieważ niekiedy oddziaływanie i wpływ poszczególnych zmiennych może mieć charakter mieszany zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Bogaty zbiór metod prognozowania wskazuje na brak przeszkód w zastosowaniu ich w sektorze publicznym, także w jednostkach samorządu terytorialnego. Innym problemem jest tu zainteresowanie takimi prognozami, zwłaszcza wnioskami z nich płynącymi. Przy kadencyjnych zmianach elit rządzących ciągłość procesów i punktów odniesienia do ocen i doboru zmiennych może się zmieniać jak w kalejdoskopie. Także zmiana prowadzonej polityki: budżetowej, społecznej, gospodarczej, może w sposób istotny wpływać na zachowanie ciągłości procesów, przede wszystkim społecznych, w tym umowy społecznej (mogą tu występować skrajne przypadki zmian od prorozwojowej do typowo populistycznej).

Literatura przedmiotu wskazuje, że proces planowania jest istotny z punktu widzenia doskonalenia metod zarządzania w sektorze publicznym, szczególnie samorządowym. Kompleksowe podejście do procesu planowania budżetowego wykracza poza jeden rok. Gianakis i McCue ujmują proces planowania i budżetowania w kilku istotnych elementach i, co należy podkreślić, istotną rolę w nim stanowią elementy prognozowania i planowania *ex ante*. Podejście to całościowo uwzględnia otoczenie formalnoprawne budżetu, typ (format) budżetu oraz wynikające z tego metody planowania i budżetowania, miary efektywności angażowania środków publicznych procedury, techniki analityczne wykorzystywane w procesie planowania budżetu, metody prognostyczne, budżetowanie kapitałowe oraz zarządzanie długiem (Gianakis i McCue 1999, s. 6–11).

Innym przykładem zastosowania szerszego horyzontu planowania, bez konieczności ustanawiania restrykcyjnych i często nieelastycznych przepisów prawa, jest oparcie działalności jednostek samorządu terytorialnego na dobrych praktykach

w zakresie planowania budżetowego i budżetowania. Tego rodzaju dobre praktyki obwiązują w USA. Narodowa Rada Doradcza w zakresie praktyk dotyczących budżetowania w sektorze publicznym i w samorządowym określiła swego rodzaju wytyczne, jak skutecznie i efektywnie wykorzystywać narzędzia planowania budżetowego oraz budżetowania. Co ciekawe, rada ta założona została przez instytucje i organizacje ze środowiska akademickiego oraz sektora publicznego. Dobre praktyki wskazują na pewne krytyczne kwestie dotyczące planowania i wykonywania budżetu, kierując swego rodzaju zalecenia w celu maksymalizowania użyteczności publicznej alokowanych środków publicznych (*Recommended* 1999).

Zgodnie z przyjętymi zasadami tworzenia budżetu dotyczącego zadań publicznych, przyjęte zostały cechy charakteryzujące pożądany zakres dobrego procesu planowania budżetowego:

- przyjęcie i branie pod uwagę perspektywy długoterminowej,
- ustanowienie wzajemnych powiązań szeroko rozumianych przyjmowanych celów danej jednostki,
- podejmowanie decyzji budżetowych w powiązaniu z zakładanymi rezultatami,
- efektywna komunikacja z beneficjentami oraz interesariuszami w procesie planowania budżetu,
- aktywny system motywacyjny oraz zachęt do partycypacyjnych metod zarządzania i współrządzenia.

Ważnym elementem dobrych praktyk w zakresie planowania budżetu przyjętych w USA jest określenie misji, jaką pełni budżet. Jest to zupełnie inne podejście w stosunku do obowiązującego w naszym sektorze publicznym. Misją budżetu i całego procesu budżetowego jest pomoc podejmującym decyzje w zakresie dokonywania wyborów dotyczących zakresu świadczonych usług publicznych oraz propagowanie partycypacyjnego modelu podejmowania decyzji w zakresie alokacji środków publicznych.

Dotychczasowe podejście stosowane w jednostkach samorządu terytorialnego, wynikające z obowiązujących przepisów, w zasadzie zamykało budżet w układzie jednego roku, zezwalając jednocześnie na dokonywanie wydatków w roku następnym w ciężar budżetu roku poprzedniego. Jest to tak zwana formuła wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, a która w sposób istotny zaburza i zniekształca rzeczywisty obraz planowania i wykonania budżetu zarówno w sektorze rządowym, jak i samorządowym.

Czy rzeczywiście można w sposób standardowy stosować metody i techniki prognostyczne w jednostkach samorządu terytorialnego? Praktyka raczej wskazuje na dominację metod typowo intuicyjnych i uznaniowych, które często prowadzą do błędnych decyzji lub zbyt kosztownych, w porównaniu z dostępnymi, ale niebranymi pod uwagę, wariantów. Na pewno zastosowanie metod prognozowania w procesie planowania budżetowego może wydatnie zwiększyć skuteczność wyko-

nywanych zadań. Należy pokreślić, że powtarzalne zastosowanie metod prognostycznych powoduje nabywanie doświadczeń nie tylko przez samych planistów, ale przyzwyczaja decydentów do obiektywnego podejścia w procesie podejmowania decyzji. Im większa ilość zmiennych, przyjęta do procesu podejmowania decyzji, kiedy zastanawiamy się nad skutkami ich oddziaływania, tym prawdopodobieństwo popełnienia błędu jest mniejsze. O możliwości zastosowania technik prognostycznych decyduje także sposób zarządzania jednostką samorządu oraz jej wielkość. (Dylewski 2007, s. 202).

Należy się spodziewać, że kolejne lata funkcjonowania samorządu będą sprzyjały wykorzystywaniu technik prognostycznych i planowania długoterminowego. Nowa ustawa o finansach publicznych daje taką szansę i stopniowo przekierowuje cały sektor publiczny z klasycznych metod planowania opartych na metodzie historycznej i przyrostowej na te nowoczesne metody, które łączą proces podejmowania decyzji w zakresie angażowania środków publicznych z jej skutkami, niezależnie w jakim okresie miałyby one wystąpić[1].

2. Zakres wieloletniej prognozy finansowej

Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r., stopniowo zaczyna wykraczać poza zakres budżetu rocznego. 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, a z drugiej – 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 uwarunkowaniach będzie jednym z elementów WPF. Co należy podkreślić, że jest ona przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego.

Zgodnie z nowymi wymogami, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

1. Dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.
2. Dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
3. Wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
4. Przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu.

[1] Postulaty w tym zakresie oraz pierwsze wdrożenia zawarto także między innymi w: (*Nowe zarządzanie* 2009; Misiąg 2005; *Metodyka* 2009).

5. Przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.
6. Kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego wraz z określeniem wskaźników zadłużenia określonych w ustawie oraz sposób sfinansowania (pokrycia) spłaty długu.
7. Objaśnienia przyjętych wartości.

W planie wydatków wyszczególnia się także: kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

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

1. Programami finansowanymi z udziałem środków – środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.
2. Umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.
3. Dotrzymaniem umów, które w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.
4. Gwarancjami i poręczeniami udzielanymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

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

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje rok budżetowy oraz co najmniej trzech kolejnych lat, czyli łącznie minimum czterech lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową, zgodnie z nowymi regulacjami, nie może być jednak 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 oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Istotnym warunkiem krytycznym jest fakt, aby wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego były zgodne

co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje 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 uchwał, aby zostały zachowane relacje w zakresie dopuszczalnych limitów zadłużenia

Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

3. Zalety i wady nowych rozwiązań planistycznych w JST

Umiejętność spojrzenia w odległą przyszłość znacząco się różni od spojrzenia krótkoterminowego. Z punktu widzenia pragmatyki funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, w Polsce ujęcie krótkoterminowe stanowi podstawowy aspekt w zakresie planowania. Przyjęcie budżetu rocznego, jako planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów, o ile realne są zapisy w nim zawarte, w zasadzie można powiedzieć, że kończą problematykę procesu

planowania, ponieważ przez najbliższy rok mamy do czynienia z etapem wykonawczym tych zadań, które zostały zapisane w budżecie i ewentualnymi korektami planu w zależności od tego, jak przebiega proces wykonywania budżetu. Nowe rozwiązania nakładają obowiązek wydłużenia horyzontu planistycznego.

Niewątpliwą zaletą nowych rozwiązań jest powiązanie budżetów rocznych z planem długoterminowym, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa. Takie podejście łączy ze sobą kilka istotnych elementów:

- plan rzeczowy, jako plan wydatków budżetowych, w tym przedsięwzięć w rozumieniu nowej ustawy o finansach publicznych;
- finansowanie zakładanego planu rzeczowego uwzględniającego finansowanie wewnętrzne, jak i zewnętrzne;
- zobowiązania przyszłe i sposób ich spłaty;
- prognozę długu publicznego.

Podział zadań na sekwencje czasowe jest metodą weryfikacji realności planu. Rozciągnięcie lub zagęszczenie planu zadań wpływa na stopień szczegółowości planu, intensywność pracy, samodzielność wykonawców zadań i w efekcie końcowym na stopień osiągnięcia celów społecznych wyrażanych w ujęciu wartościowym lub jakościowym. W fazie wykonywania zadań w określonym przedziale czasowym umożliwia to monitorowanie i rejestrację odchyleń od planu, co ułatwia utrzymanie dyscypliny realizacji zaplanowanych zadań. Podstawowe działania w tym zakresie to (Komorowski 2001, s. 80):

- wyznaczenie przedziałów czasowych dla poszczególnych zadań,
- określenie sekwencji działań,
- podział zadań zbiorczych na zadania cząstkowe i etapy ich wykonania.

Można się spodziewać, że nowe rozwiązania zwiększą dyscyplinę w zakresie podejmowania decyzji, zwłaszcza w zakresie skutków finansowych na lata przyszłe. 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 wykonawczym odzwierciedleniem przyjętych celów długoterminowych. Innymi słowy, budżety roczne powinny być uszczegółowioną wersją planów długoterminowych. Wprowadzone zmiany należy z takiego punktu widzenia ocenić pozytywnie. Jest to kolejny etap 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).

Ustawodawca nie ustrzegł się jednak przed ewidentnymi wadami przyjętych rozwiązań w zakresie wieloletniej prognozy finansowej. Przyjęte rozwiązania sprawiają wrażenie mało spójnych. W wieloletniej prognozie finansowej ujęto dotych-

czasowe rozwiązania i stosowane narzędzia, jak wieloletnie programy inwestycyjne, prognozę długu publicznego, zobowiązania z tytułu umów, których wykonanie w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki samorządu terytorialnego, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.

W praktyce może się okazać, że stosowane narzędzia i planowane wydatki oraz zobowiązania zawierają się w kilku przedsięwzięciach (w rozumieniu nowej ustawy) równocześnie. Niezrozumiała jest także 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 składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego. Jakkolwiek podział na wydatki bieżące i majątkowe jest uzasadniony, to prognozowanie w układzie wieloletnim szczegółowych wydatków na wynagrodzenia i pochodne od nich oraz koszty funkcjonowania organów jednostki samorządu terytorialnego nie wiadomo jakiemu celowi miało służyć. Jeśli jest prognoza na kilka lat, to może mieć to uzasadnienie, ale coraz częściej prognozy tego typu nierzadko zawierają się w kilkunastu a nawet kilkudziesięciu latach.

Zakończenie

Parametr czasu w procesie planowania ma wartość organizującą i porządkującą. Dopiero po dokonaniu rozkładu zadań w czasie, w konfrontacji ze środkami i zasobami, jakimi będziemy dysponować, można ocenić stopień dokładności planów, dostrzec ich braki, luki organizacyjne, nakładanie się różnych operacji. Dlatego jednym z kluczowych wyznaczników przyjętego układu planistycznego jest horyzont planowania, czyli przedział czasu od początku do umownie przyjętego końca wykonania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego. Tym wymogom odpowiada wieloletnia prognoza finansowa w nowej ustawie o finansach publicznych. Pomimo przyjęcia minimalnego okresu prognozy, to w praktyce może on znacząco wykraczać poza przyjęte minimum ustawowe. Jest to niewątpliwie znacząca zmiana w zakresie planowania wieloletniego.

Reasumując, należy stwierdzić, że czynnik czasu jest elementem, który przyczynia się do porządkowania i urealniania możliwości wykonywania planowanych zadań. Przełożenie na oś czasu w wieloletniej prognozie finansowej przedsięwzięć, zadań, programów – przede wszystkim tych, których okres realizacji obejmuje okresy wieloletnie – pozwala na precyzyjne i sekwencyjne zaplanowanie kolejnych elementów i działań, jakie się na nie składają. Eliminuje to w sposób oczywisty zagrożenia związane z brakiem czasowego skoordynowania wykonywanych zadań, w tym także sprzeczności i błędów z planowanym harmonogramem wykonywania

zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Sprzyja to także procesowemu podejściu do zarządzania, w tym i planowania działań.

Czy przyjęte w nowej ustawie o finansach publicznych ustalenia zwiększą skuteczność procesu decyzyjnego w zakresie planowania wieloletniego, będzie to w dużej mierze zależeć od postaw organów decyzyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Już obecnie wiele jednostek samorządu terytorialnego wykorzystuje narzędzia planowania długoterminowego w procesie podejmowania decyzji i nie były potrzebne do tego szczególne regulacje narzucające tego rodzaju rozwiązania. Jednakże dla wielu jednostek samorządu terytorialnego będzie to na pewno element dyscyplinujący i porządkujący proces podejmowania decyzji, których skutki widoczne będą w przyszłości.

Bibliografia

Dylewski M. (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.

Frank H.A. (1993), *Budgetary Forecasting in Local Government. New Tools and Techniques*, Quorum Books, Westport.

Gianakis G.A., McCue, C.P. (1999), *Local Government Budgeting, A Managerial Approach*, Praeger, Westport.

Komorowski J. (2001), *Planowanie finansowe w przedsiębiorstwie*, ODDK, Gdańsk.

Makridakis S. (1986), *The Art. And Science of Forecasting: An Assessment and Future Directions*, International Journal of Forecasting, Vol. 2.

Filipiak B. red. (2009), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, Difin.

Misiąg W. (2005), *Planowanie budżetowe w samorządach. Praktyczny poradnik*, Municipium, Warszawa.

Lubińska T. red. (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa.

Cieślak M. red. (2000), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Recommended Budget Practices, A Framework for Improved State and Local Government Budgeting, 1999, National Advisory Council on State and Local Budgeting and Government Finance Officers Association, Chicago.

DzU (2009), Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU nr 157, poz. 1240.

Krupski R. (red.) (1999), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

THE LONG-TERM FINANCIAL FORECAST OF LOCAL GOVERNMENT UNIT – FORMAL AND MANAGERIAL ASPECTS

Summary

Changes in range of public measures management, which came to life 01.01.2010 in considerable way touched planning process' and initiate duty of assurance planning continuity by lengthening the horizon of planning. The new tool in this range is financial prognosis. Does established in act range long-term prognosis match expectations and standards of the long-term planning, that is the main question. The deductions were drawn on the analysis stage. However about the long-term prognosis usefulness as planning tool will decide the daily practice of activity the self-government's individuals.