

REALISTYCZNOŚĆ WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Kacper Siwek

Wstęp

Efektywność alokacji środków publicznych w znacznej mierze zależy od jakości planowania budżetowego w perspektywie krótko-, a może przede wszystkim długookresowej. Charakter i zakres zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) bardzo często wykraczają bowiem poza ramy określone w rocznym planie finansowym.

Podstawowym narzędziem planowania długookresowego w samorządach jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF). Wydaje się, że jednymi z kryteriów oceny jakości planowania w długim okresie mogą być: horyzont czasowy WPF, dokładność prognozowania podstawowych wskaźników makroekonomicznych, a także założenia stanowiące podstawę budowy prognoz podstawowych wielkości ujmowanych w WPF.

Celem pracy jest dokonanie oceny realistyczności WPF sporządzanych przez JST z punktu widzenia wyżej wskazanych kryteriów. Z uwagi na dostępność do danych, badania przeprowadzono dla WPF za lata 2015-2020, w podziale na poszczególne kategorie samorządów: gminy miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie oraz miasta na prawach powiatu.

1. Realizm prognozy

W świetle ustawy o finansach publicznych[1] właściwa jakość planowania w długim okresie powinna być zapewniona poprzez realistyczność WPF. Ustawodawca jednak nie zdefiniował, na czym owa realistyczność WPF miałyby polegać, nie wskazał również, w jaki sposób powinna być ona osiągnięta.

Szczególne podejście do realistyczności prognoz można znaleźć w literaturze z zakresu finansów samorządowych. W kontekście realistyczności postuluje się konieczność zapewnienia wiarygodności prognozom finansowym. Za realistyczną uważa się prognozę, jeżeli daje ona pełny i wiarygodny obraz najbardziej prawdopodobnego kształtowania się zmiennych kluczowych dla stabilności budżetu jednostki, odzwierciedlający pełną wiedzę o prognozowanym zjawisku, dostępną w momencie przygotowania prognozy[2].

Według M. Dylewskiego wiarygodność prognozy będzie zagwarantowana poprzez prawidłowe podejście w zakresie metodyki prognozowania poprzez prezentowanie zasad sporządzania prognozy. Istotne jest, według tego autora, aby opisać założenia przyjęte w procesie prognozowania, uwzględnić prawidłowo występujące tendencje, przyjąć odpowiednią metodykę symulacji wraz z założeniami. Konieczne jest również przygotowanie analizy wrażliwości kształtowania się poszczególnych wielkości wyjściowych przyjętych do prognozowania. Autor ten zaleca wykorzystanie stress-testów w prognozowaniu takich wielkości, jak dochody, wydatki czy poziom zadłużenia[3].

Do warunków umożliwiających uznanie prognozy za wiarygodną zalicza się konieczność oddzielenia pozycji podlegających prognozowaniu od takich, które powinny być przedmiotem planowania, czyli tych, których wielkości wynikają z zamierzonej polityki danej JST oraz są pod jej znaczną kontrolą. Do tej grupy zalicza się przede wszystkim wydatki majątkowe oraz wydatki związane z realizacją podpisanych umów dotyczących projektów finansowanych ze środków europejskich. Większość pozostałych pozycji budżetu stanowi wypadkową zamierzonych działań jednostki oraz zdarzeń losowych. Charakter taki posiada większość dochodów oraz wydatków bieżących[4].

Z kolei S. Franek wskazuje, że przez „realistyczność” prognozy można rozumieć zgodność przyjętych do prognozy założeń z wiedzą na temat kształtowania się przyszłych zdarzeń, dostępną w momencie tworzenia prognozy. Wówczas podstawowym kryterium uznania prognozy za realistyczną jest według tego autora ocena założeń zastosowanych w budowie prognozy[5].

Podobny pogląd wyraża również K. Ćwieląg, stwierdzając, że przydatność WPF będzie w dużej mierze zależała zarówno od przyjętych założeń, jak również prawidłowych szacunków i kalkulacji w zakresie realizowanych i planowanych przedsięwzięć[6].

[1] Por. art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305);

[2] S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane zagadnienia metodologiczne*, Finanse Komunalne 7-8/2010, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 53.

[3] M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami JST*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 273/2016, s. 53 – 54.

[4] J. Szotno-Koguc, *WPF jako narzędzie zarządzania finansami samorządowymi*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług nr 76, nr 682/2011, s. 259.

[5] S. Franek, *WPF – przymus czy potrzeba?*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Vol. XLVI 3 Sectio H, 2012, s. 254.

[6] K. Ćwieląg, *WPF jako instrument oddziaływania na poprawę samorządowej gospodarki finansowej*, w: H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane problemy*, PWSZ, Elbląg 2020, s. 106;

E. Człopińska zauważa natomiast, że ocena realistyczności prognoz jest w znacznej mierze niemożliwa, gdyż wielkości przyjmowane w prognozach czy budżetach JST zależą głównie od czynników obiektywnych, takich jak: wskaźniki makroekonomiczne, zmiany zasad finansowania zadań publicznych (np. nakładanie na JST nowych zadań własnych, zmiana ustawy o dochodach JST), wyniki orzecznictwa i inne okoliczności[7].

W literaturze odnoszącej się do teorii prognozowania w szczególności sposób podkreśla się kwestie związane z wiarygodnością prognoz. Wskazuje się, że wiarygodność prognoz zależy od wielu czynników, wśród których do najbardziej podstawowych należą[8]:

1. czas – im krótszy horyzont czasowy, tym budowanie prognoz będzie bardziej miarodajne,
2. okres przyjęty do badań – większa przydatność dłuższego przedziału czasu, na jakim należy się oprzeć przy budowaniu modelu,
3. szybkość zmian badanej wielkości – im wolniejsze zmiany, mniejsza podatność i uzależnienie od czynników zewnętrznych, tym trafniejsza prognoza,
4. stopień inercji zmiennej prognozowanej – im wyższy stopień inercji, tym trafniejsza prognoza.

W kontekście przytoczonych rozważań dotyczących wiarygodności i realistyczności prognozowania słuszne wydaje się twierdzenie, że żadna prognoza nie stanowi wiernego obrazu przyszłości. Może być ona jedynie najbardziej prawdopodobnym scenariuszem, przygotowanym przy wykorzystaniu całej wiedzy dostępnej w momencie sporządzania prognozy[9].

2. Prognozy wielkości makroekonomicznych

Zakres i charakter zadań realizowanych przez JST zależy od ich możliwości finansowych, które zdeterminowane są, przede wszystkim, zdolnościami dochodowymi. Te zaś powiązane są ściśle z sytuacją makroekonomiczną kraju. Oznacza to, że jednym z podstawowych czynników, które powinny być uwzględnione przy projektowaniu budżetów i WPF, są założenia makroekonomiczne. Założenia te stanowią prognozy podstawowych wskaźników dotyczących kształtowania się m.in. wzrostu gospodarczego, cen, wynagrodzeń, kursu walutowego, stóp procentowych, bilansu płatniczego, sytuacji na rynku pracy.

Z punktu widzenia prognoz opracowywanych przez samorządy szczególne znaczenie mają prognoza wskaźnika tempa wzrostu gospodarczego (PKB) oraz indeks inflacji (CPI). Przede wszystkim dlatego, że oba te wskaźniki odgrywają istotną rolę w kształtowaniu dochodów budżetowych. Należy bowiem zauważyć, że wskaźnik tempa wzrostu inflacji ma duży wpływ na wielkość nominalnych dochodów budżetowych. Jego przeszacowanie może negatywnie wpłynąć na sytuację budżetową, a jego niedoszacowanie może przełożyć się na wzrost nominalnych dochodów budżetowych. Z kolei niedokładne prognozy dynamiki PKB mogą spowodować istotne utrudnienia w realizacji budżetu, gdyż wielkość wytworzonego PKB w sposób bezpośredni oddziałuje na dochody budżetowe[10]. Po drugie, brak wykorzystania wskaźników PKB i CPI w prognozach dochodów i wydatków ujętych w WPF może być negatywnie ocenione przez organy nadzoru i kontroli[11].

[7] E. Człopińska, *WPF w jednostkach samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 5/2010, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 38.

[8] A. Zeliaś, *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa 1997, s. 15;

[9] P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Staniol, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej. Dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010, s. 11.

[10] S. Owsiak, *Planowanie budżetowa a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008, s. 110.

[11] Por. uchwała nr 577/2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 27 listopada 2019 r., w której wskazano na brak korelacji pomiędzy tempem wzrostu wydatków w prognozach inflacji wynikającymi z wytycznych Ministerstwa Finansów.

Dokonując oceny realności WPF sporządzanych przez JST, w pierwszej kolejności zasadne wydaje się zatem zbadanie trafności prognozowania podstawowych wskaźników makroekonomicznych – dynamiki PKB oraz wskaźnika CPI. Jakość prognoz makroekonomicznych determinuje stopień, w jakim wielkości ujęte w WPF zostaną zrealizowane w kolejnych latach.

3. Trafność prognoz makroekonomicznych w latach 2010–2020

W celu zbadania dokładności prognoz makroekonomicznych przedstawianych corocznie przez Ministerstwo Finansów (wytyczne MF) obliczono błędy prognoz ex post dla wskaźnika PKB oraz indeksu CPI wykorzystując jako miarę względną błąd prognozy wyznaczony według poniższego wzoru:

$$q_t = \frac{y_t - y_t^*}{y_t} \cdot 100,$$

gdzie:

y_t – realizacja zmiennej Y w czasie $t > n$,

y_t^* - prognoza zmiennej Y na czas $t > n$.

Wielkość tego błędu informuje o odchyleniu prognozy od wielkości zrealizowanych. Ujemny znak błędu świadczy, że wartości prognoz były wyższe od ich wartości rzeczywistych. Znak dodatni wskazuje, że prognozy były niedoszacowane względem wartości rzeczywistych.

Jak wynika z tabeli 1, prognozy wskaźnika PKB na rok: 2012, 2013 oraz 2016, przedstawione w „wytycznych” Ministerstwa Finansów, były przeszacowane. Z kolei dla prognoz przygotowanych na lata: 2010–2011 oraz 2017–2020 błędy prognoz przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów osiągały wartości dodatnie, co świadczyło z kolei o ich niedoszacowaniu. W latach 2014–2015 błędy prognoz były zróżnicowane: dla prognoz sporządzonych w latach bezpośrednio poprzedzających rok budżetowy – były dodatnie, natomiast dla prognoz wyznaczonych w latach wcześniejszych – były ujemne.

Szczególnie dużym błędem obciążone były prognozy PKB wyznaczone na lata 2012–2013. W okresie tym względne błędy prognoz osiągały wartości od kilkudziesięciu do kilkuset procent. Prognozy sporządzane w kolejnych latach odznaczały się nieco większą dokładnością – przyjmowały wartości od kilku do kilkudziesięciu procent. W 2020 r., z uwagi na nieoczekiwane zjawisko, jakim była pandemia COVID-19, wystąpił silny, nieprzewidziany spadek tempa wzrostu gospodarczego, co w istotny sposób wpłynęło na dokładność prognozy PKB na ten rok.

Tabela 1.

Dokładność prognozowania wskaźnika PKB w latach 2010 – 2020.

Lata	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Dynamika PKB (w %)	3,7	4,8	1,3	1,1	3,4	4,2	3,1	4,8	5,4	4,7	-2,5
październik 2010	3,0	3,5	4,8	4,1	4,0	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
błąd prognozy	18,9	27,1	-269,2	-272,7	-17,6	11,9	-12,9	29,2	38,9	31,9	224,0
maj 2011		4,0	4,0	3,7	3,9	4,0	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2
błąd prognozy		16,7	-207,7	-236,4	-14,7	4,8	-19,4	27,1	37,0	29,8	228,0
wrzesień 2012			2,5	2,2	2,5	3,5	4,0	3,9	3,8	3,5	3,4
błąd prognozy			-92,3	-100,0	26,5	16,7	-29,0	18,8	29,6	25,5	236,0
listopad 2013				1,5	2,5	3,8	4,3	4,3	4,1	3,8	3,3
błąd prognozy				-36,4	26,5	9,5	-38,7	10,4	24,1	19,1	232,0
październik 2014					3,3	3,4	3,7	3,9	4,0	4,0	3,8
błąd prognozy					2,9	19,0	-19,4	18,8	25,9	14,9	252,0
maj 2015						3,4	3,8	3,9	4,0	3,9	3,8
błąd prognozy						19,0	-22,6	18,8	25,9	17,0	252,0
październik 2016							3,4	3,6	3,8	3,9	3,9
błąd prognozy							-9,7	25,0	29,6	17,0	256,0
październik 2017								3,6	3,8	3,8	3,8
błąd prognozy								25,0	29,6	19,1	252,0
października 2018									3,8	3,8	3,7
błąd prognozy									29,6	19,1	248,0
października 2019										4,0	3,7
błąd prognozy										14,9	248,0
lipiec 2020											4,6
błąd prognozy											284,0

Prognozy PKB i błędy prognoz (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (dynamika PKB) oraz Ministerstwa Finansów

W przypadku prognoz dotyczących dynamiki inflacji prognozy przygotowane na lata 2010–2012, 2014–2016 oraz 2020 okazały się niedoszacowane. Z kolei prognozy wyznaczone na 2013 i 2018 r. obciążone były błędem ze znakiem ujemnym, co oznacza, że w tym okresie było one przeszacowane. Podobnie należy ocenić prognozy dla 2017 i 2019 r. przygotowane w okresie dłuższym niż 3 lub 4 lata. Wskazywały one bowiem na wyższe wartości wskaźnika CPI niż faktycznie zrealizowane. Wyznaczone w perspektywie krótszej były jednak niedoszacowane.

Najwyższe wartości względnych błędów prognoz ex post dotyczyły 2013, 2015 i 2016 r. Osiągały one poziom nawet kilkaset procent. Błędy rzędu kilkudziesięciu procent dotyczyły prognoz sporządzonych na lata 2010–2011, 2017–2018 i 2020 r. Kilkuprocentowe błędy prognoz wystąpiły natomiast dla 2019 r. Wyniki błędów zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2.

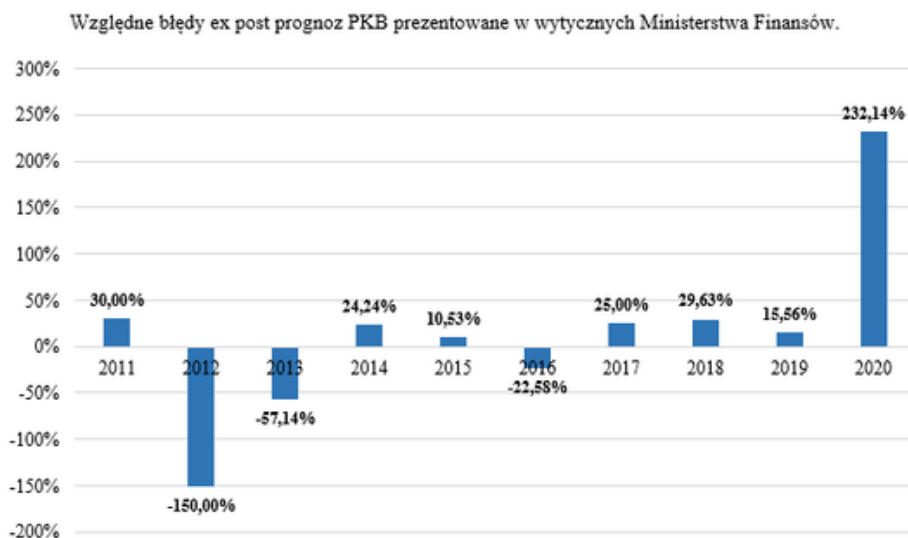
Dokładność prognozowania wskaźnika CPI w latach 2010 – 2020.

Lata	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Indeks CPI w (%)	2,6	4,3	3,7	0,9	0,0	-0,9	-0,6	2,0	1,6	2,3	3,4
październik 2010	2,0	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
błąd prognozy	23,1	46,5	32,4	-177,8	-	377,8	516,7	-25,0	-50,0	-4,3	29,4
maj 2011		3,5	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
błąd prognozy		18,6	24,3	-177,8	-	377,8	516,7	-25,0	-50,0	-4,3	29,4
wrzesień 2012			4,0	2,7	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
błąd prognozy			-8,1	-200,0	-	377,8	516,7	-25,0	-50,0	-4,3	29,4
listopad 2013				1,6	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
błąd prognozy				-77,8	-	377,8	516,7	-25,0	-50,0	-4,3	29,4
październik 2014					0,1	1,2	2,3	2,1	2,5	2,4	2,4
błąd prognozy					-	233,3	483,3	-5,0	-56,3	-4,3	29,4
maj 2015						-0,2	1,7	1,8	2,5	2,5	2,5
błąd prognozy						77,8	383,3	10,0	-56,3	-8,7	26,5
październik 2016							-0,5	1,3	1,8	2,2	2,5
błąd prognozy							16,7	35,0	-12,5	4,3	26,5
październik 2017								1,8	2,3	2,3	2,5
błąd prognozy								10,0	-43,8	0,0	26,5
października 2018									2,3	2,3	2,5
błąd prognozy									-43,8	0,0	26,5
października 2019										1,8	2,5
błąd prognozy										21,7	26,5
lipiec 2020											3,3

Prognozy CPI i błędy prognoz (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (indeks CPI) oraz Ministerstwa Finansów.

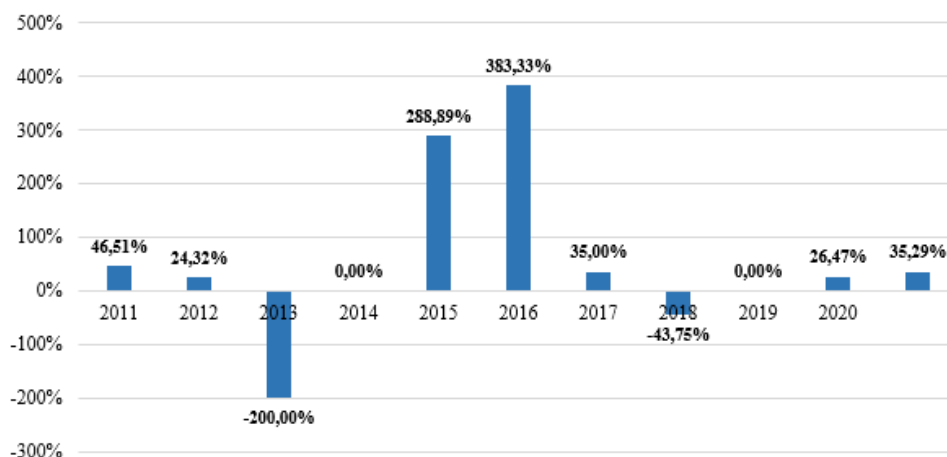
Na wykresie 1 przedstawiono wielkości błędów ex post prognoz wskaźnika PKB przygotowanych przez Ministerstwo Finansów w perspektywie jednego roku, tj. w roku poprzedzającym rok budżetowy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (indeks PKB) oraz wytycznych Ministerstwa Finansów.

Wykres 2.

Względne błędy ex post prognoz CPI prezentowane w wytycznych Ministerstwa Finansów.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (indeks PKB) oraz wytycznych Ministerstwa Finansów.

Z przeprowadzonych badań wynika, że prognozy założeń podstawowych wskaźników makroekonomicznych (PKB i CPI) w znaczący sposób odbiegały od ich faktycznej realizacji. Świadczyło to o niskiej jakości prognozowania tych wielkości przez Ministerstwo Finansów i w oczywisty sposób przekładało się na dokładność WPF przygotowywanych przez JST.

4. Horyzont czasowy WPF

Kluczowe pojęcie w prognozowaniu zjawisk gospodarczych to horyzont czasowy prognozy, który jest liczbą okresów objętych prognozą[12]. Konstruowanie prognoz jest tym bardziej uzasadnione, im krótszy jest horyzont czasowy prognozy. Realne wyprzedzenie czasowe prognozy, stanowiące odległość okresu, na który się prognozuje, od wyjściowego okresu prognozy, powinno być ograniczone ze względu na zastosowany model prognostyczny, którego własności pozwalają uznać za uzasadnione tylko prognozy charakteryzujące się realnym wyprzedzeniem czasowym[13].

Dla WPF sporządzanych przez JST z uwagi na roczność budżetu, okresy prognozy wyrażane są w latach. Horyzont czasowy, na jaki przygotowywane są WPF, zdeterminowany jest przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Zależy on od okresu, na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania tworzące dług publiczny, lub od okresu, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich[14]. Nie jest on zatem uzależniony od własności modeli prognostycznych wykorzystanych do wyznaczania prognoz poszczególnych kategorii budżetowych, co w świetle teorii prognozy może czynić je nieuzasadnionymi.

Niemniej jednak, dokonując oceny realności WPF w pierwszej kolejności niezbędne jest zbadanie długości horyzontu tych prognoz. Ze względu na dostępność danych badaniem objęto WPF sporządzone w każdym kolejnym roku budżetowym poprzedzającym rok budżetowy z okresu 2015-2021 r.

[12] P. Dittmann, *Prognozowanie w przedsiębiorstwie. Metody i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa 2016. s. 20.

[13] A. Zeliaś, B. Pawełek, S. Wanat, *Prognozowanie ekonomiczne. Teoria, przykłady, zadania*, PWN, Warszawa 2003. s. 21 - 22.

[14] Por. art. 226 ust. 3 pkt 3 i art. 227 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych

Tabela 3.

Ilość i struktura WPF sporządzanych przez JST wg okresu na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania oraz okresu na jaki przyjęto limity wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich.

gminy miejskie														
Lata	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
wyszczególnienie	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)
Z > W	185	76,76	181	75,10	187	77,59	187	77,59	188	78,01	193	80,08	203	84,23
Z = W	35	14,52	35	14,52	24	9,96	24	9,96	32	13,28	28	11,62	24	9,96
Z < W	21	8,71	25	10,37	30	12,45	30	12,45	21	8,71	20	8,30	14	5,81
gminy miejsko-wiejskie														
Lata	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
wyszczególnienie	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)
Z > W	477	73,05	461	70,60	521	79,79	533	81,62	538	82,39	553	84,69	552	84,53
Z = W	93	14,24	105	16,08	56	8,58	60	9,19	63	9,65	54	8,27	59	9,04
Z < W	83	12,71	87	13,32	76	11,64	60	9,19	52	7,96	46	7,04	42	6,43
gminy wiejskie														
Lata	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
wyszczególnienie	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)
Z > W	1187	75,56	1107	70,46	1263	80,39	1311	83,45	1258	80,08	1282	81,60	1271	80,90
Z = W	257	16,36	308	19,61	174	11,08	150	9,55	188	11,97	162	10,31	173	11,01
Z < W	127	8,08	156	9,93	134	8,53	110	7,00	125	7,96	127	8,08	127	8,08
miasta na prawach powiatu														
Lata	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
wyszczególnienie	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)	liczba JST	struktura (w %)
Z > W	54	81,82	56	84,85	54	81,82	50	75,76	52	78,79	51	77,27	51	77,27
Z = W	8	12,12	7	10,61	7	10,61	10	15,15	10	15,15	6	9,09	8	12,12
Z < W	4	6,06	3	4,55	5	7,58	6	9,09	4	6,06	9	13,64	7	10,61

Z - okres na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, W – okres na jaki przyjęto limity wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Horyzont czasowy WPF w zdecydowanej części JST wynikał przede wszystkim z okresu, na jaki były planowane lub zaciągane zobowiązania dłużne, co przedstawiono w tabeli 3. W latach 2015–2021 od 70% do 85% samorządów, według poszczególnych kategorii samorządów objętych badaniem, przygotowało WPF, w których horyzont czasowy wynikający z planowanych lub zaciągniętych zobowiązań był dłuższy niż horyzont wyznaczony przez okres, na jaki określone były wydatki na realizację przedsięwzięć wieloletnich. Zbieżność horyzontów czasowych dotyczyła od 8% do 20% wszystkich WPF sporządzonych przez poszczególne kategorie JST. Z kolei horyzont prognozy wyznaczony przez limit wydatków wieloletnich dotyczył grupy od 4% do 14% wszystkich WPF, odpowiednio w każdej z kategorii samorządu.

Tabela 4.

Rozkład horyzontu czasowego WPF sporządzanych przez JST wg okresu na jaki zaciągnięto lub planowano zaciągnąć zobowiązania.

+

Lata		gminy miejskie															
		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
od (>)	do (≤)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
0	5	17	7,20	21	8,90	20	8,51	14	5,96	18	7,69	12	5,08	16	6,81		
5	10	105	44,49	117	49,58	103	43,83	88	37,45	72	30,77	73	30,93	70	29,79		
10	15	89	37,71	77	32,63	93	39,57	92	39,15	98	41,88	92	38,98	103	43,83		
15	20	21	8,90	18	7,63	15	6,38	30	12,77	40	17,09	48	20,34	36	15,32		
20	25	5	2,12	3	1,27	2	0,85	10	4,26	6	2,56	9	3,81	8	3,40		
25	30	0	0,00	0	0,00	2	0,85	1	0,43	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
30	35	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,85	2	0,85		

Lata		gminy miejsko-wiejskie															
		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
od (>)	do (≤)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
0	5	43	6,58	57	9,11	47	7,45	36	5,63	36	5,55	36	5,51	34	5,21		
5	10	304	46,55	308	49,20	292	46,28	259	40,53	246	37,90	208	31,85	239	36,66		
10	15	211	32,31	195	31,15	217	34,39	243	38,03	249	38,37	278	42,57	270	41,41		
15	20	46	7,04	47	7,51	59	9,35	79	12,36	98	15,10	104	15,93	88	13,50		
20	25	14	2,14	17	2,72	12	1,90	17	2,66	17	2,62	24	3,68	17	2,61		
25	30	3	0,46	2	0,32	3	0,48	5	0,78	3	0,46	2	0,31	2	0,31		
30	35	0	0,00	0	0,00	1	0,16	0	0,00	0	0,00	1	0,15	2	0,31		

Lata		gminy wiejskie															
		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
od (>)	do (≤)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
0	5	243	15,81	307	19,69	276	17,75	240	15,51	228	14,85	195	12,74	208	13,66		
5	10	807	52,50	758	48,62	703	45,21	649	41,95	637	41,50	613	40,04	667	43,80		
10	15	413	26,87	413	26,49	480	30,87	510	32,97	528	34,40	559	36,51	500	32,83		
15	20	83	5,40	64	4,11	78	5,02	129	8,34	115	7,49	137	8,95	132	8,67		
20	25	14	0,91	14	0,90	16	1,03	16	1,03	23	1,50	25	1,63	15	0,98		
25	30	0	0,00	3	0,19	2	0,13	3	0,19	3	0,20	2	0,13	1	0,07		
30	35	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,07	0	0,00	0	0,00		

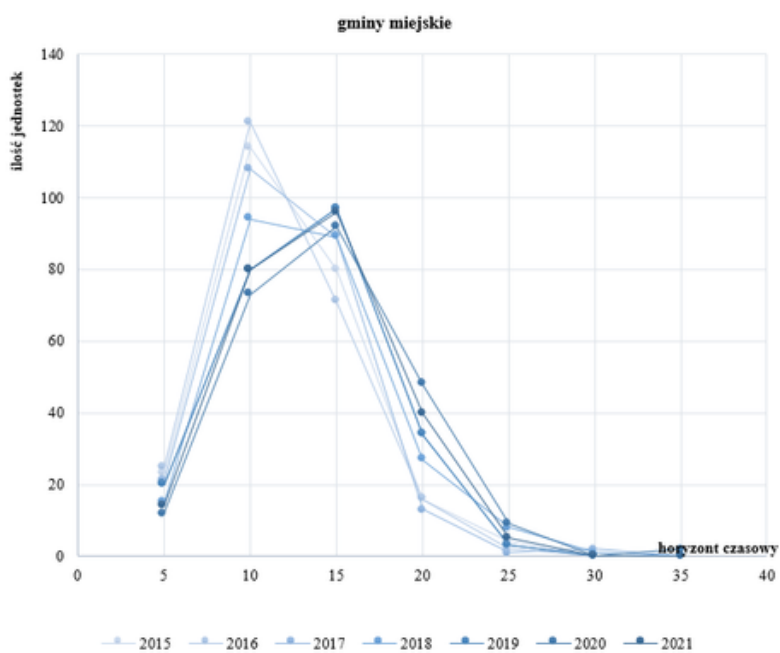
Lata		miasta na prawach powiatu															
		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021			
od (>)	do (≤)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
0	5	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,52	1	1,52		
5	10	6	4,62	5	7,69	9	13,85	6	9,09	5	7,58	2	3,03	1	1,52		
10	15	29	22,31	30	46,15	23	35,38	16	24,24	16	24,24	15	22,73	15	22,73		
15	20	13	10,00	14	21,54	13	20,00	21	31,82	14	21,21	15	22,73	20	30,30		
20	25	8	6,15	5	7,69	7	10,77	7	10,61	13	19,70	15	22,73	15	22,73		
25	30	9	6,92	10	15,38	11	16,92	15	22,73	17	25,76	16	24,24	14	21,21		
30	35	0	0,00	1	1,54	2	3,08	1	1,52	1	1,52	2	3,03	0	0,00		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Rozkład horyzontu czasowego, na jaki sporządzane były WPF w JST, był zróżnicowany ze względu na zaliczenie poszczególnych samorządów do jednej z czterech kategorii: gmin miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich lub miast na prawach powiatu, co zaprezentowano w tabeli 4. Wśród gmin miejskich odsetek prognoz przygotowanych na okres do 5 lat mieścił się w przedziale od 5,08% do 8,90%. Dla gmin miejsko-wiejskich był zbliżony i przyjmował wartości od 5,21% do 9,11% w zależności od roku. Dla miast na prawach powiatu jedynie jedna JST przygotowała prognozę na taki okres – co dotyczyło WPF na 2020 i 2021 r. Najwięcej prognoz do 5 lat zostało wyznaczonych przez gminy wiejskie – w poszczególnych latach odsetek tych gmin wynosił od 12,74% do 19,69%.

Wykres 3.

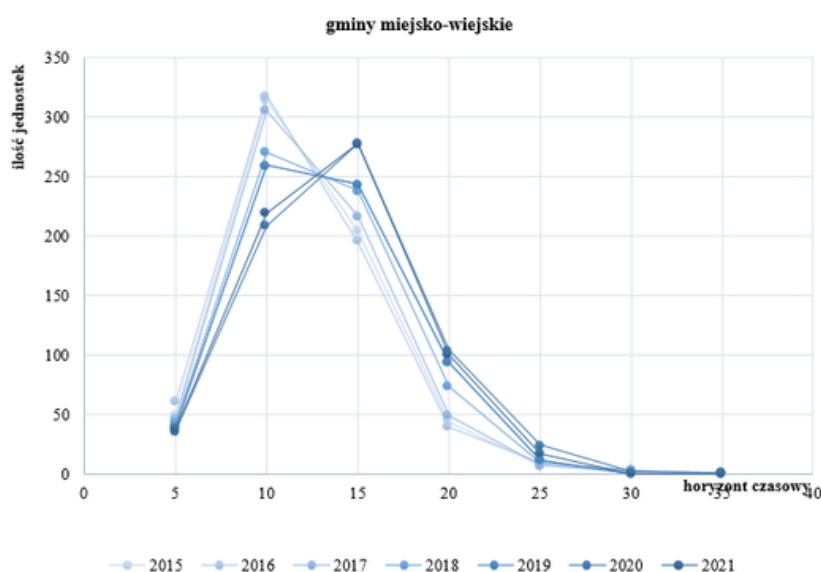
Rozkład horyzontu czasowego WPF gmin miejskich według okresu na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 4.

Rozkład horyzontu czasowego WPF miast na prawach powiatu według okresu na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania.

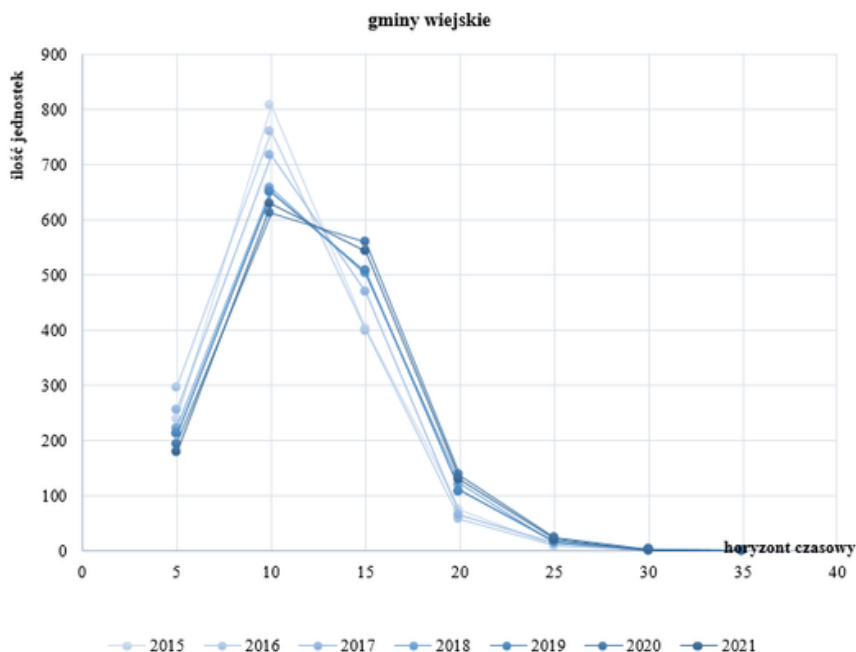


Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wśród gmin miejskich i miejsko-wiejskich horyzontem, który najczęściej występował w ich wieloletnich prognozach finansowych, był odpowiednio do 2017 i 2018 r. okres od 5 do 10 lat, a w kolejnych latach – od 10 do 15 lat. Dla gmin wiejskich dominował okres od 5 do 10 lat, w każdym roku, na który gminy te sporządzały WPF. Z kolei dla prognoz miast na prawach powiatu w okresie 2015–2017 najczęstszym horyzontem czasowym był okres 10–15 lat, a w kolejnych latach okres 15–20 lat i 25–30 lat.

Wykres 5.

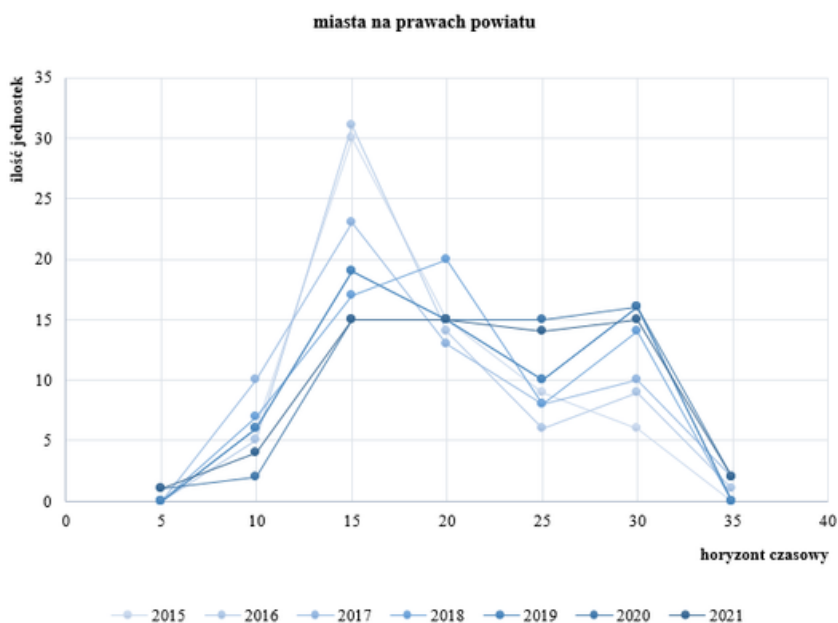
Rozkład horyzontu czasowego WPF gmin wiejskich według okresu na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 6.

Rozkład horyzontu czasowego WPF gmin miejsko-wiejskich według okresu na jaki zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

We wszystkich spośród poddanych badaniu JST widoczna była wyraźna tendencja do wydłużania okresu, na jaki sporządzały one prognozy, co zaprezentowano na wykresach 3-6. W WPF sporządzanych w kolejnych latach liczba tych JST, których prognozy charakteryzowały się coraz dłuższym horyzontem czasowym, była coraz większa.

5. Ocena zgodności prognozowania dochodów i wydatków bieżących z prognozami PKB i CPI

Przygotowując prognozy, JST (choć nie wynika to z uregulowań prawnych) powinny kierować się opracowanymi przez Ministra Finansów wytycznymi, w których corocznie określone są założenia makroekonomiczne na potrzeby m.in. szacowania skutków projektowanych ustaw[15]. Do 2016 r. Ministerstwo Finansów publikowało na każdy kolejny rok dokument pn. „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF jednostek samorządu terytorialnego”. Od 2017 r. na stronie Internetowej Ministerstwa Finansów publikowany jest dokument pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”.

Oceny zgodności prognozowania wielkości ujmowanych w WPF dokonano dla dochodów i wydatków bieżących poprzez porównanie tempa ich zmian z prognozowanymi wskaźnikami PKB/CPI, wynikającymi z wytycznych Ministerstwa Finansów. Badania przeprowadzono na podstawie WPF sporządzonych na 2015 r. i lata następne w perspektywie trzech kolejnych lat objętych każdym WPF z okresu 2015-2021. Wyniki analiz zamieszczono w tabelach nr 5 oraz zaprezentowano na wykresach według ilości jednostek prognozujących dochody/wydatki bieżące zgodnie z tempem zmian PKB/CPI, w tempie większym od tempa zmian PKB/CPI oraz w tempie mniejszym od tempa zmian PKB/CPI, z uwzględnieniem poszczególnych kategorii JST.

Tabela 5

Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem PKB.

		gminy miejskie																				
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST
> PKB		32,3	16,2	12,3	28,5	10,6	5,7	24,7	12,0	3,5	16,6	6,8	4,8	28,9	9,8	8,3	28,5	14,5	8,9	26,8	10,2	14,8
= PKB		0,0	0,4	0,0	0,4	0,4	2,2	0,0	0,4	6,6	6,0	6,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,9	1,3	0,9	1,7	0,4	13,5
< PKB		67,7	83,4	87,7	71,1	88,9	92,1	75,3	87,6	89,8	77,4	87,2	95,2	70,6	89,8	91,2	70,6	84,3	90,2	71,5	89,4	71,6
		gminy miejsko-wiejskie																				
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST	% JST
> PKB		48,4	13,9	9,7	35,6	11,0	4,9	22,9	9,0	3,0	22,3	6,4	4,3	31,5	6,0	5,7	25,2	10,0	7,6	27,6	9,4	11,9
= PKB		0,5	0,2	0,3	0,2	0,0	1,4	0,2	0,2	4,4	4,0	4,3	0,2	0,8	1,1	1,0	0,2	0,2	0,8	0,9	0,3	12,4
< PKB		51,1	85,9	90,0	64,3	89,0	93,7	77,0	90,8	92,6	73,7	89,3	95,6	67,7	92,9	93,4	74,6	89,9	91,6	71,5	90,3	75,6

[15] WPF JST. Metodyka opracowania, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 13

gminy wiejskie

Lata	WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
	2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
> PKB	54,6	17,2	11,7	45,9	14,0	5,8	26,6	11,7	5,0	24,3	7,7	4,8	31,1	8,4	6,1	25,5	11,8	8,3	25,0	9,3	11,2
= PKB	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1	0,7	0,2	0,1	4,0	3,6	3,6	0,1	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,7	0,2	12,7
< PKB	45,1	82,7	88,2	53,8	85,9	93,2	73,2	88,2	91,0	72,1	88,7	95,1	68,5	91,4	93,7	74,1	87,9	91,5	74,4	90,5	76,1

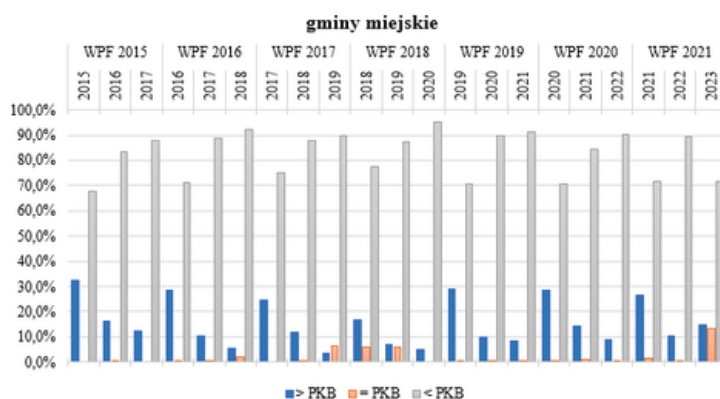
miasta na prawach powiatu

Lata	WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
	2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
> PKB	27,3	9,1	7,6	24,2	7,6	9,1	13,6	13,6	10,6	19,7	15,2	9,1	22,7	9,1	4,5	21,2	15,6	10,2	21,2	15,2	26,2
= PKB	1,5	0,0	0,0	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	12,3
< PKB	71,2	90,9	92,4	74,3	90,9	89,4	86,4	86,4	86,4	80,3	84,8	90,9	77,3	90,9	95,5	78,8	84,8	89,8	78,8	83,3	61,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 7.

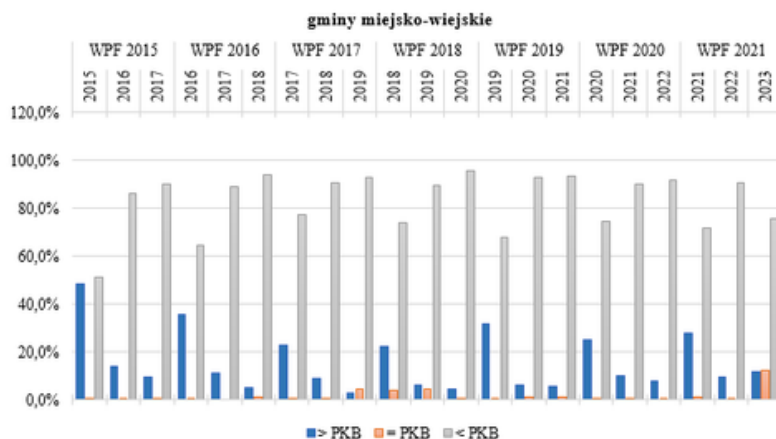
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem PKB w gminach miejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 8.

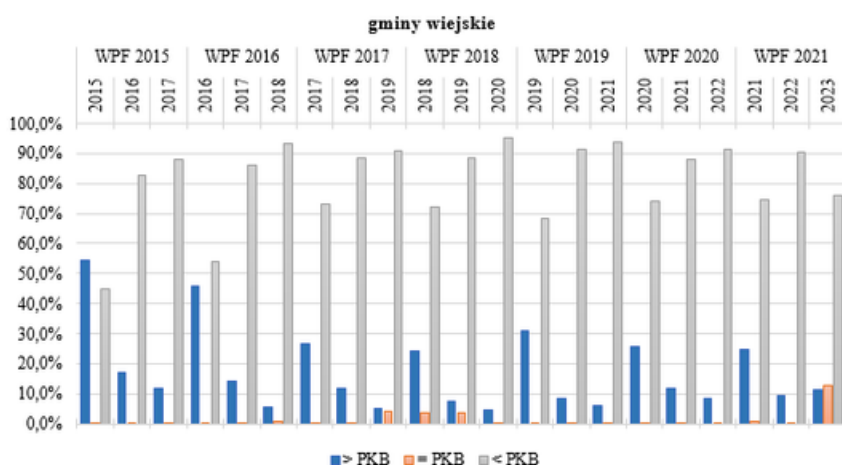
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem PKB w gminach miejsko-wiejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 9.

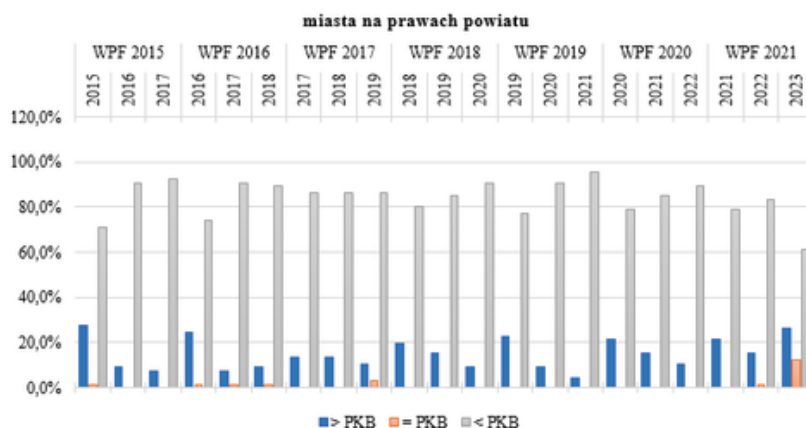
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem PKB w gminach wiejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 10.

Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem PKB w miastach na prawach powiatu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że ilość jednostek prognozujących dochody bieżące w tempie zgodnym z dynamiką PKB była niewielka (szczególnie w WPF sporządzonych w latach 2015–2020). Odsetek samorządów, które prognozowały, że dochody bieżące będą kształtowały się w taki sposób w WPF na lata 2015–2021, wahał się od 0% do 13,5% w zależności od kategorii JST i roku, na który wyznaczano prognozę.

W zdecydowanej większości samorządów zakładano, że wpływy z tytułu dochodów bieżących w perspektywie trzech kolejnych lat będą rosły w tempie wolniejszym niż prognozowana dynamika PKB. W zależności od kategorii samorządu oraz roku prognozy odsetek samorządów prognozujących wzrost dochodów bieżących poniżej tempa wzrostu PKB wynosił od 45% do 95,6%.

Charakterystyczne jest to, że odsetek samorządów prognozujących wzrost dochodów poniżej tempa wzrostu PKB we wszystkich WPF do 2020 r., zmniejszał się w każdym kolejnym roku prognozy. Specyfiką odznaczyły się WPFy sporządzone w 2021. Większa liczba samorządów założyła bowiem, że dynamika dochodów bieżących w kolejnych latach, na które wyznaczono prognozy będzie zgodna lub wyższa niż prognozowana dynamika PKB na te lata. Dotyczyło to w największym zakresie miast na prawach powiatu – 26,2% jednostek założyło, że ich dochody bieżące na 2023 r. będą rosły szybciej niż wskaźnik PKB, a 12,3% miast wyznaczyło prognozy zgodne z tempem wzrostu PKB. W gminach miejskich odsetek ten wyniósł odpowiednio 14,8% i 13,5%. W gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich był nieco mniejszy i osiągnął poziom odpowiednio: 11,9% i 12,4% oraz 11,2% i 12,7%.

Tabela 6.

Zgodność prognozowania wydatków bieżących ze wskaźnikiem CPI.

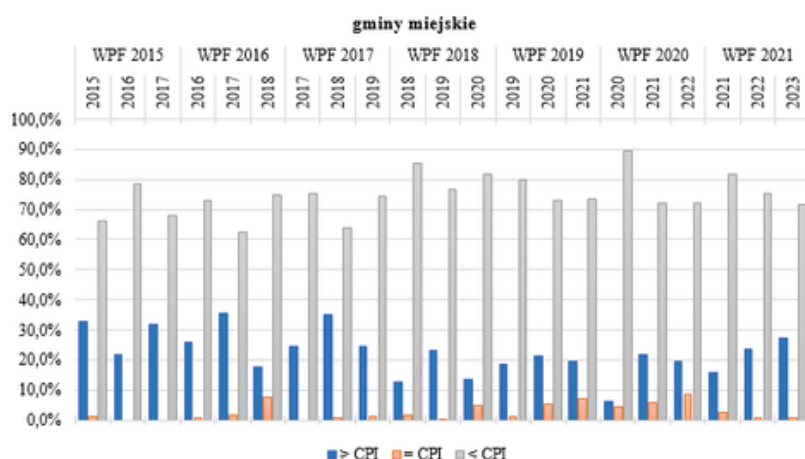
gminy miejskie																						
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST
> CPI	32,	21,	32,	26,	35,	17,	24,	35,	24,	12,	23,	13,	18,	21,	19,	6,4	21,	19,	15,	23,	27,	
= CPI	8	7	0	0	7	6	7	0	3	8	0	7	7	3	3	7	6	7	8	5		
< CPI	1,3	0,0	0,0	0,9	1,7	7,5	0,0	0,9	1,3	1,7	0,4	4,8	1,3	5,5	7,0	4,3	6,0	8,4	2,6	0,9	0,9	
	66,	78,	68,	73,	62,	74,	75,	64,	74,	85,	76,	81,	80,	73,	73,	89,	72,	72,	81,	75,	71,	
	0	3	0	2	6	9	3	1	3	5	6	5	0	2	7	4	3	0	7	3	6	
gminy miejsko-wiejskie																						
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST
> CPI	40,	21,	35,	29,	41,	17,	27,	35,	25,	9,6	26,	13,	20,	18,	13,	10,	19,	16,	26,	33,	26,	
= CPI	6	9	7	7	4	3	7	6	9	9	3	1	0	6	9	6	5	4	0	4		
< CPI	1,3	1,3	0,5	1,6	0,8	7,1	1,4	1,0	1,0	4,0	1,4	7,1	1,3	5,6	6,6	4,5	6,2	7,0	0,8	0,5	0,5	
	58,	76,	63,	68,	57,	75,	70,	63,	73,	86,	71,	79,	78,	76,	79,	84,	74,	76,	72,	66,	73,	
	1	8	8	7	8	6	9	4	1	5	7	6	7	3	7	6	1	5	9	6	1	
gminy wiejskie																						
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST
> CPI	45,	30,	38,	38,	44,	23,	28,	37,	27,	14,	27,	17,	26,	19,	17,	15,	23,	21,	27,	33,	28,	
= CPI	5	5	2	1	8	0	6	6	4	3	8	4	1	8	6	2	4	6	2	1	5	
< CPI	0,8	0,6	0,1	1,0	0,5	4,4	1,4	0,5	0,6	3,0	1,2	4,3	1,4	5,0	5,6	4,1	6,1	6,1	0,8	0,4	0,9	
	53,	68,	61,	60,	54,	72,	70,	61,	72,	82,	70,	78,	72,	75,	76,	80,	70,	72,	72,	66,	70,	
	7	9	7	8	7	6	0	9	0	7	9	4	6	2	8	7	4	3	0	5	6	
miasta na prawach powiatu																						
		WPF 2015			WPF 2016			WPF 2017			WPF 2018			WPF 2019			WPF 2020			WPF 2021		
Lata		2015	2016	2017	2016	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2020	2021	2022	2021	2022	2023
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
wyszczególnienie	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST	JST
> CPI	36,	7,6	21,	22,	34,	12,	30,	34,	30,	15,	30,	12,	30,	13,	12,	10,	24,	16,	24,	28,	26,	
= CPI	4	0	2	7	8	1	3	8	3	2	3	1	3	6	1	6	2	7	2	8	2	
< CPI	0,0	1,5	0,0	1,5	1,5	9,1	1,5	0,0	1,5	1,5	0,0	6,1	0,0	7,6	9,1	3,0	3,0	4,5	0,0	3,0	0,0	
	63,	90,	78,	75,	63,	78,	68,	65,	68,	83,	69,	81,	69,	78,	78,	86,	72,	78,	75,	68,	73,	
	6	9	8	8	6	8	2	2	2	3	7	8	7	8	8	4	7	8	8	2	8	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa

Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 11.

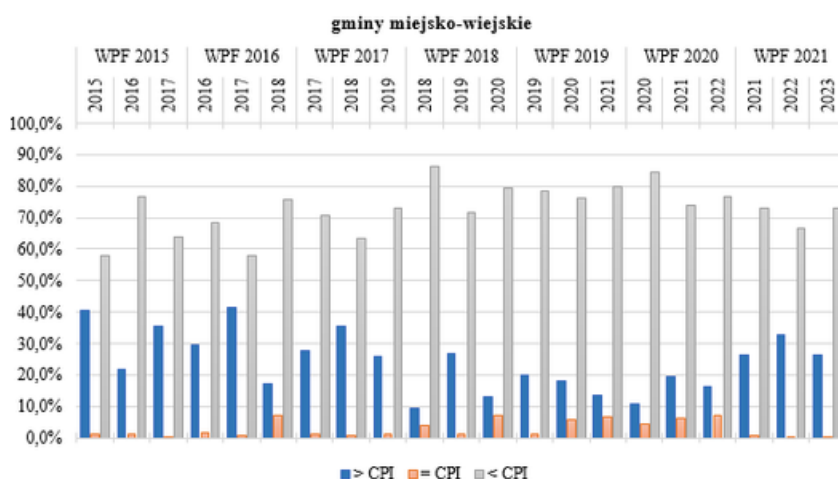
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem CPI w gminach miejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 12.

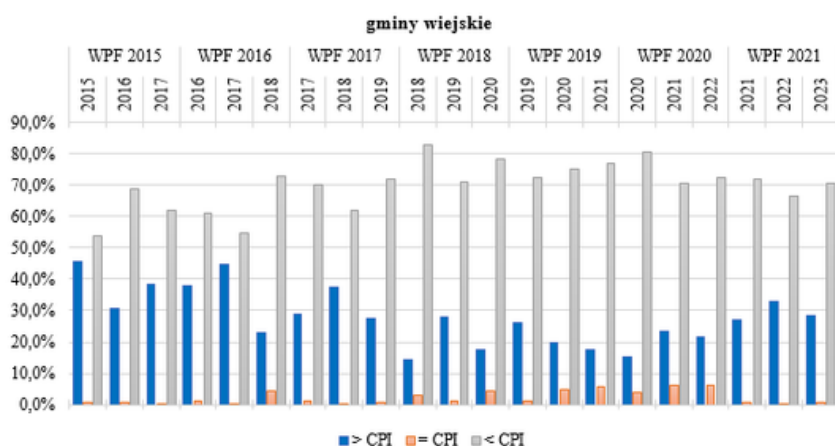
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem CPI w gminach miejsko-wiejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do wieloletnich prognoz finansowy – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 13.

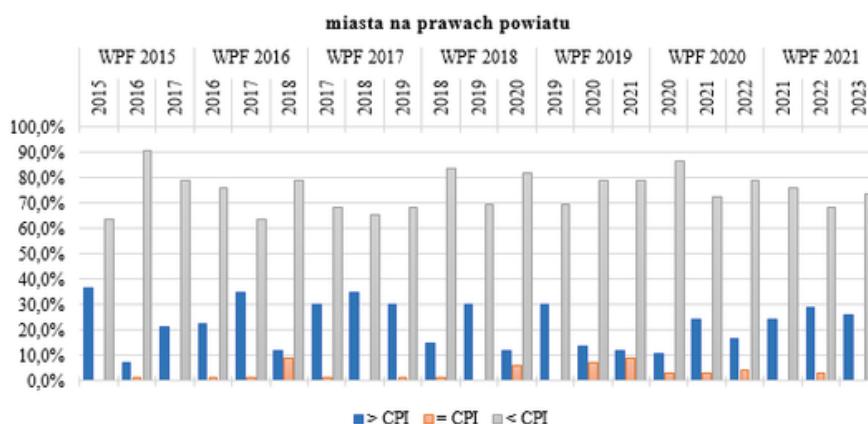
Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem CPI w gminach wiejskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wykres 14.

Zgodność prognozowania dochodów bieżących ze wskaźnikiem CPI w miastach na prawach powiatu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie załączników do WPF – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Prognozując wydatki bieżące, jedynie nieliczne jednostki zakładały, że będą one rosły w tempie zgodnym ze wskaźnikiem CPI. Odsetek samorządów, których prognozy tempa wzrostu wydatków bieżących zbieżne były z dynamiką inflacji, wahał się w przedziale od 0% do 9,1% w zależności od kategorii samorządu oraz roku prognozy.

Zdecydowana większość samorządów wyznaczała prognozy wydatków bieżących, opierając się na założeniu, że będą zmieniały się one w stopniu mniejszym niż wskaźnik CPI. Analiza poszczególnych WPF wykazała, że odsetek miast na prawach powiatu prognozujących wzrost wydatków bieżących w tempie niższym niż wskaźnik inflacji wynosił od 63,6% do 90,9% w zależności od roku na który sporządzono WPF oraz roku prognozy. Dla gmin miejskich zawierał się w przedziale od 62,6% do 89,4%. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich był niższy i przyjmował odpowiednio wartości – od 57,8% do 86,5% dla gmin miejsko-wiejskich, i od 53,7% do 82,7% dla gmin wiejskich. Tym samym więcej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich niż miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich prognozowało wzrost wydatków w tempie wyższym od wskaźnika CPI.

6. Dynamika dochodów i wydatków bieżących

Dynamika dochodów i wydatków bieżących była zróżnicowana w poszczególnych kategoriach JST, co zaprezentowano w tabeli 7. Zarówno dochody, jak i wydatki bieżące rosły w każdym roku objętym badaniem. Zdecydowanie większe przyrosty dochodów i wydatków można zaobserwować po 2016 r. Dochody bieżące rosły w 2010–2015 r. średniorocznie w tempie od 3,98% do 5,37% w zależności od kategorii JST. Najszybciej przyrastały w miastach na prawach powiatu, najwolniej zaś w gminach wiejskich. W latach 2016–2020 dochody bieżące rosły w tempie od 7,87% do 11,37%. Największą dynamiką odznaczały się dochody w gminach miejsko-wiejskich, najmniejszą w miastach na prawach powiatu.

W okresie 2010–2015 wydatki bieżące rosły średniorocznie od 3,45% do 4,44% w odpowiednich kategoriach JST. Najszybciej przyrastały w miastach na prawach powiatu, najwolniej zaś w gminach wiejskich. Z kolei w okresie 2016–2020 wskaźnik wzrostu tych wydatków osiągał poziom z przedziału od 9,19% do 12,01%. Największą dynamiką charakteryzowały się wydatki bieżące w gminach miejsko-wiejskich, najmniejszą zaś – w miastach na prawach powiatu.

Tabela 7.

Dynamika dochodów i wydatków bieżących JST w latach 2010 – 2020.

gminy miejskie										
wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
dynamika wydatków	3,25	4,29	1,78	5,79	2,76	19,25	9,03	5,70	11,76	9,28
dynamika dochodów	5,39	4,40	3,06	7,22	3,21	18,89	7,87	5,80	10,35	7,02
gminy miejsko-wiejskie										
wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
dynamika wydatków	3,08	4,96	3,59	4,99	3,16	22,40	10,37	6,37	12,26	8,68
dynamika dochodów	4,62	5,86	4,80	5,60	4,17	21,98	9,36	6,08	11,75	7,67
gminy wiejskie										
wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
dynamika wydatków	2,38	4,66	3,32	4,70	2,17	23,30	9,27	4,82	10,59	8,97
dynamika dochodów	2,30	5,82	4,65	4,73	2,41	22,92	8,42	4,65	10,33	8,61
miasta na prawach powiatu										
wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
dynamika wydatków	5,69	5,39	2,90	4,89	3,31	11,32	7,45	6,19	12,00	9,00
dynamika dochodów	5,98	4,67	5,71	6,30	4,18	10,82	6,99	6,77	9,89	4,87

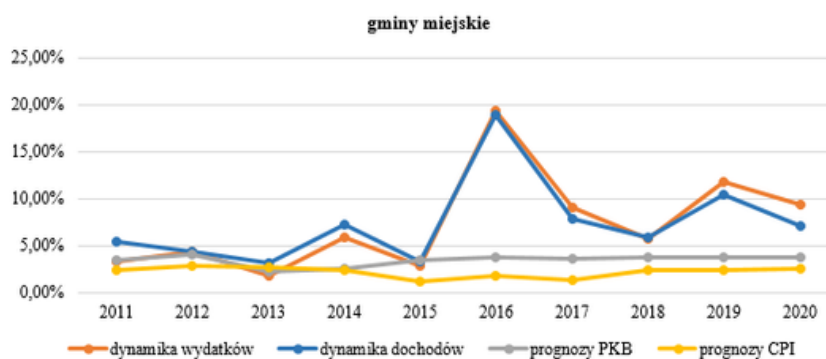
Źródło: Opracowanie własne na podstawie rb-27s o dochodach JST i rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST – strona internetowa Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Skalę rozbieżności pomiędzy prognozami wskaźników PKB i CPI zamieszczanych w wytycznych Ministerstwa Finansów na kolejne lata, a dynamiką dochodów i wydatków bieżących faktycznie wykonanych przedstawiono na wykresach 15-18.

Jedynie w 2011 r. dynamika wydatków zbieżna była z prognozą CPI, co dotyczyło gmin wiejskich. W pozostałych przypadkach w żadnym roku prognoza PKB/CPI nie była zgodna z tempem wzrostu dochodów/wydatków bieżących. Zdecydowanie większe różnice pomiędzy prognozami PKB/CPI a dynamiką dochodów i wydatków bieżących występowały po 2016 r. Największe rozbieżności dotyczyły dochodów i wydatków bieżących w miastach na prawach powiatu.

Wykres 15.

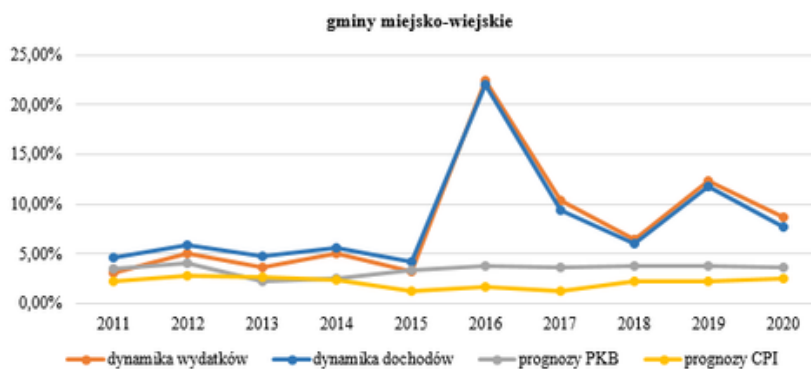
Dynamika dochodów i wydatków bieżących JST w gminach miejskich oraz prognozy PKB i CPI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rb-27s o dochodach JST i rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST oraz „wytyczny” Ministerstwa Finansów.

Wykres 16.

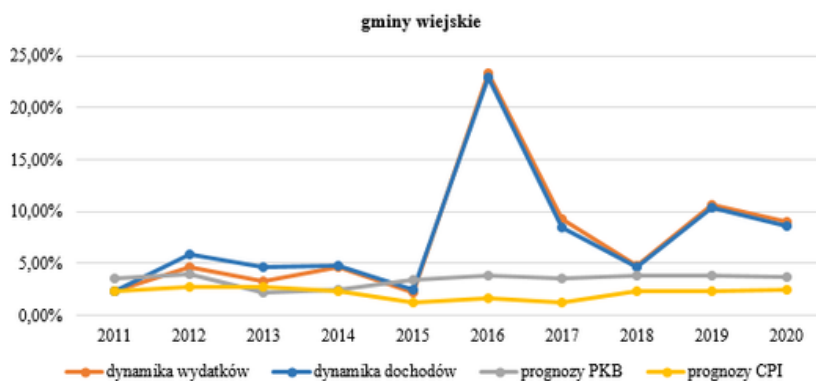
Dynamika dochodów i wydatków bieżących JST w gminach miejsko-wiejskich oraz prognozy PKB i CPI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rb-27s o dochodach JST i rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST oraz „wytyczny” Ministerstwa Finansów.

Wykres 17.

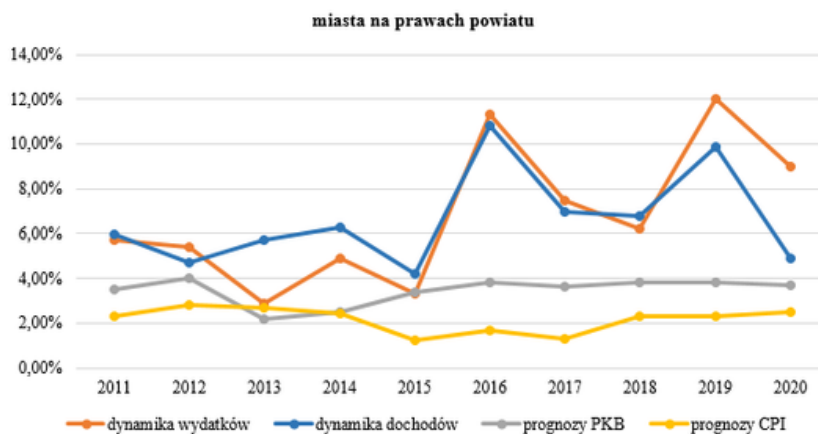
Dynamika dochodów i wydatków bieżących JST w gminach wiejskich oraz prognozy PKB i CPI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rb-27s o dochodach JST i rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST oraz „wytyczny” Ministerstwa Finansów.

Wykres 18.

Dynamika dochodów i wydatków bieżących JST w miastach na prawach powiatu oraz prognozy PKB i CPI.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rb-27s o dochodach JST i rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST oraz „wytyczny” Ministerstwa Finansów.

Podsumowanie

W pracy podjęto próbę oceny realistyczności WPF sporządzanych przez JST. Zaprezentowane dane empiryczne w jednoznaczny sposób potwierdziły tezę o braku realistyczności WPF, co zdecydowanie ogranicza możliwość wykorzystania prognoz jako źródła rzetelnych informacji w podejmowaniu decyzji z zakresu zarządzania finansami szczególnie w średnim lub długim okresie.

Jednym z warunków zwiększenia wiarygodności WPF może być ograniczenie horyzontu czasowego, na jaki przygotowywane są WPF. Jak wykazano, horyzont czasowy prognoz sporządzanych przez JST sięgał nawet kilkudziesięciu lat. Każdego roku w nowo przygotowywanych WPF coraz więcej samorządów wydłużało okres, na jaki sporządzane były prognozy. Zjawisko to było zauważalne w WPF dla wszystkich kategoriach JST, szczególnie jednak dotyczyło miast na prawach powiatu. Dla zdecydowanej większości samorządów z tej grupy horyzont czasowy prognoz w ostatnich latach wynosił od 25 do 35 lat. Wydaje się, że z punktu widzenia stabilności finansowej JST oraz warunków wymaganych do spełnienia, w przypadku podejmowania decyzji o realizacji nowych inwestycji decyzja o ograniczeniu horyzontu czasowego prognoz do kilku lat nie spowodowałaby większego uszczerbku dla zawartości informacyjnej WPF.

Wydaje się również, że w celu poprawy realistyczności WPF zasadny będzie również postulat zwiększenia jakości prognozowania podstawowych wskaźników makroekonomicznych – dynamiki PKB oraz wskaźnika CPI. Choć wskaźniki PKB i CPI nie były wykorzystywane „wprost” przez samorządy w prognozowaniu dochodów lub wydatków bieżących, to są one corocznie rekomendowane samorządom przez Ministerstwo Finansów do przygotowania WPF[16]. Poziom błędów, jakim obciążone były prognozy wskaźników PKB i CPI, sięgający kilkudziesięciu lub nawet kilkuset procent, powodował, że wykorzystanie ich do wyznaczenia prognoz poszczególnych grup dochodów lub wydatków ujętych w WPF już niejako „na wstępie” wpływał na poziom realistyczności przyjętych założeń, a w konsekwencji wyznaczanych przez JST prognoz.

Z tych też powodów postępowanie się przy sporządzaniu WPF prognozowanymi przez Ministerstwo Finansów wskaźnikami PKB i CPI polegające na corocznej indeksacji dochodów lub wydatków bieżących o te wskaźniki, nie może dawać organom nadzoru i kontroli swego rodzaju rękojmi realistyczności WPF. Jak wykazała analiza, dynamika dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych latach, z nielicznymi wyjątkami, nie odpowiadała dynamice PKB lub CPI. Zdecydowana większość JST prognozowała wzrost dochodów bieżących w tempie mniejszym niż wskaźnik PKB, zaś dynamikę wydatków bieżących w tempie niższym niż wskaźnik CPI.

[16] W pracy określono wyłącznie zakres, w jakim JST wykorzystują wskaźniki PKB i CPI do budowy prognoz dochodów i wydatków bieżących. Nie można jednak wykluczyć, że PKB i CPI wykorzystywane są przez JST w prognozowaniu innych kategorii dochodów lub wydatków ujmowanych w WPF bądź służą do budowy bardziej zaawansowanych modeli prognostycznych.

W niniejszym opracowaniu dokonano oceny realistyczności WPF z punktu widzenia horyzontu czasowego, realności prognozowania dwóch podstawowych wskaźników makroekonomicznych oraz dokonano oceny prognozowania dochodów i wydatków bieżących w odniesieniu do dynamiki PKB i CPI. Dalsze badania nad realistycznością WPF powinny zmierzać w kierunku rozszerzenia analiz o pozostałe kategorie budżetowe podlegające wykazaniu w WPF oraz oceny założeń służących wyznaczaniu prognoz na kolejne lata. Zasadne wydaje się również przeprowadzenie analiz mających na celu poznanie kształtowania się poszczególnych dochodów i wydatków budżetowych w latach ubiegłych, zbudowanie szeregów czasowych i wyznaczenie trendów. Ważną kwestią mogłoby być również poznanie korelacji zachodzących pomiędzy wskaźnikami makroekonomicznymi a dynamiką kształtowania wielkości ujmowanych w WPF. Pozwoliłoby to na zastosowanie takich metod prognozowania i budowę modeli prognostycznych, które umożliwiłyby wyznaczanie bardziej wiarygodnych prognoz. W rezultacie zaś do opracowania jednolitej dla JST metodologii prognozowania poszczególnych zmiennych wykazywanych w WPF.

O AUTORZE

Kacper Siwek – Skarbnik Miasta Świdnica, z 20-letnim doświadczeniem zawodowym w sferze zarządzania finansami samorządowymi. Były pracownik Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Absolwent studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu oraz studiów MBA in Community Management. Autor artykułów naukowych i publicystycznych obejmujących m.in. problematykę długu samorządowego, opłat lokalnych oraz podatku VAT. Dwukrotnie wyróżniony w rankingu Dziennika Gazety Prawnej – Skarbnik Samorządu w kategorii gmin powyżej 20 tys. mieszkańców

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, kwiecień 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl