

Rola przedsięwzięć w wieloletnich prognozach finansowych samorządów wojewódzkich

*Iwona Podpora**

Celem autorki jest ocena roli przedsięwzięć w wieloletnich prognozach finansowych dla samorządów wojewódzkich. Szczególną uwagę zwrócono na zróżnicowanie struktury przedsięwzięć w poszczególnych województwach, z uwzględnieniem przedsięwzięć majątkowych oraz finansowanych ze środków pochodzących ze środków UE. W artykule podkreślono, że zakres przedsięwzięć determinuje wieloletni horyzont planowania budżetowego w JST. Okres badawczy obejmuje lata 2014–2017.

Słowa kluczowe: wieloletnie planowanie budżetowe, finanse samorządowe, budżetowanie publiczne.

Nadesłany: 06.06.17 | Zaakceptowany do druku: 21.08.17

The Role of Projects in Long-Term Financial Forecasts of Voivodship Local Governments in Poland

The purpose of the paper is to evaluate the role of projects in long-term financial forecasts for voivodship self-governments (regions) in Poland. Particular attention has been paid to the diversification of the structures of long-term projects in particular voivodships, including property projects and projects financed by EU funds. The paper emphasizes that the multi-year budget planning horizon in local government units is determined by the scope of projects. The research period covers the years 2014–2017.

Keywords: multi-year budgeting, local government finance, public budgeting.

Submitted: 06.06.17 | Accepted: 21.08.17

JEL: H72, H79, R53

* **Iwona Podpora**, mgr – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie.
Adres do korespondencji: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, ul. Armii Krajowej 7,
48-300 Nysa; e-mail: iwona.podpora@pwsz.nysa.pl.

1. Wprowadzenie

Jednym z przejawów istotnych przeobrażeń procesów zarządzania finansami publicznymi jest wydłużenie horyzontu planowania budżetowego (Franek, 2013). Dotyczy to zarówno budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego, co jest związane z obowiązkiem przygotowywania od 2010 roku Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz Wieloletnich Prognoz Finansowych (WPF) przez jednostki samorządu terytorialnego. Problematyka stosowania tego instrumentu jest przedmiotem szerokiego zainteresowania w literaturze przedmiotu. W dotychczasowym dorobku zauważyć można koncentrację na aspektach proceduralnych, czego wyrazem są między innymi publikacje autorstwa A. Walasika (2011), K. Owiak (2014), L. Patrzalka (2011). Panuje przy tym przekonanie o ograniczonym zastosowaniu WPF do przedstawiania zamierzonej aktywności jednostek samorządu terytorialnego, co nadaje temu dokumentowi wymiar formalny, a nie zarządczy i świadczy o jego iluzoryczności (Filipiak, Dylewski, 2010; Kosikowski, 2011). Zasadniczym tego powodem jest trudność w określeniu realności prognoz wynikających z zapisów WPF, co pozwala na dużą swobodę w określaniu kwot zapewniających wypełnianie norm ostrożnościowych, jakim podlegają JST (Dylewski, 2016; Franek, 2012). W obecnej postaci WPF jednostek samorządu terytorialnego ma więc w zasadzie wymiar czysto techniczny, sprowadzający się do ujęcia podstawowych wielkości budżetowych w ramy wieloletnie, głównie w odniesieniu do możliwości wypełniania norm ostrożnościowych w zakresie długu. Istotnym elementem tej prognozy jest wykaz przedsięwzięć. Stanowi on projekcję bieżących decyzji budżetowych, których skutki finansowe mogą być obserwowane w przeszłości, w kontekście zarówno generowania wydatków, jak i widzenia konieczności ich sfinansowania. W literaturze z zakresu finansów samorządowych niewiele miejsca poświęca się analizie WPF w odniesieniu do struktury przedsięwzięć w nich ukazanych. M. Gałecka (2016) zwraca uwagę na znaczenie przedsięwzięć w tworzeniu WPF, negatywnie oceniając próby standaryzacji podejścia do prezentacji tej części WPF. Dzięki tej standaryzacji możliwa jest jednak analiza porównawcza zakresu wykorzysta-

wania kategorii przedsięwzięć w gospodarce finansowej JST. Należy bowiem uznać, że to właśnie przedsięwzięcia uzasadniają przygotowywanie WPF, bo to ich realizacja wpływa na przyszłą strukturę budżetu.

Stąd też celem autorki tego artykułu jest ocena roli przedsięwzięć w wieloletnich prognozach finansowych JST na przykładzie samorządów szczebla wojewódzkiego. Okres badawczy obejmuje prognozy uchwalone na lata od 2014 do 2017 roku, przy czym w analizach uwzględniono te uchwały dotyczące WPF, które były przyjmowane wraz z uchwałami budżetowymi. Uznano przy tym, że ze względu na ponadlokalny charakter zadań samorządu wojewódzkiego oraz znaczącą rolę wydatków majątkowych województw w porównaniu z pozostałymi rodzajami JST przedsięwzięcia realizowane przez województwa w znaczący sposób przyczyniają się realizacji celów strategicznych państwa. Warto też zauważyć, że oparcie dochodów podatkowych województw na wpływach z bardzo niestabilnego podatku, jakim jest CIT, wystawia województwa na ryzyko dużych wahań dochodów oraz na ryzyko popełnienia istotnego błędu w ich prognozowaniu, co w przypadku samorządów województw odpowiadających za zarządzanie rozwojem regionu i realizujących wieloletnie projekty o zasięgu regionalnym, zwłaszcza przy wykorzystaniu środków europejskich, może prowadzić do niezrealizowania ich celów strategicznych, będących jednocześnie celami strategicznymi państwa.

2. Kategoria przedsięwzięć na potrzeby przygotowania wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego

Jednym z istotnych elementów wieloletnich prognoz finansowych jest wykaz przedsięwzięć, który zgodnie z zapisami art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.) powinien określać dla każdego przedsięwzięcia: nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach; limit zobowiązań. Przedsięwzięcia te należy rozumieć jako

wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z: programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i pozostałych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym. Taki zakres przedmiotowy przedsięwzięć pojawił się wraz z ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. 2012 poz. 1456). W pierwotnej wersji ustawy o finansach publicznych uchwalonej 27.09.2009 roku (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240) funkcjonował zapis rozszerzający pojęcie przedsięwzięć także o: umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy; oraz gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. Podejście to było przedmiotem powszechnej krytyki (Człopińska, 2011; Ruśkowski i Salachna, 2010). Zwracano bowiem uwagę, że zaliczanie umów zapewniających ciągłość działania jednostki do kategorii przedsięwzięć nie pozwala na wskazanie łącznych nakładów finansowych na przedsięwzięcie oraz określenie limitu wydatków w poszczególnych latach. Podkreślano także, że nie sprzyja to przejrzystości i porównywalności prognoz tworzonych przez poszczególne jednostki, gdyż pozwala na daleko idącą uznaniowość (Trykozko, 2010). Stąd też w pełni uzasadnione było zawężenie kategorii przedsięwzięć dokonane w 2012 roku (Dz.U. 2012 poz. 1456). W WPF sporządzanych do wejścia w życie tych przepisów można spotkać się z przykładami województw, które bardzo szeroko traktowały kategorię przedsięwzięć, wskazując, że prawie 100% ich wydatków podlega tej kategorii. Tak było w przypadku WPF województwa dolnośląskiego, gdzie w WPF uchwalonej na lata 2011–2023 wartość przedsięwzięć przypisanych do roku 2011 stanowiła prawie 95% wydatków ogółem. Dla porównania w WPF województwa lubuskiego uchwalonej na lata 2011–2024 przedsięwzięcia stanowiły jedynie nieco ponad 18% wydatków ogółem. Do uporządkowania prezentacji przedsięwzięć na potrzeby tworzenia WPF przyczyniło się także wejście w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2013 poz. 86 ze zm.). Pozwoliło ono znacząco ujednoczyć sposób przedstawiania przedsięwzięć przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Mimo tych zmian w literaturze spotkać się można z poglądem, że definicja przedsięwzięć jest zbyt ogólna i nie precyzuje szczegółowych cech przedsięwzięcia, co prowadzi do znacznej uznaniowości przy opracowywaniu wykazu. Często bowiem do przedsięwzięć kwalifikowane są umowy wieloletnie, bez zwracania uwagi na to, czy określony docelowy efekt użytkowy wymaga w danych warunkach techniczno-organizacyjnych i ekonomicznych realizacji w okresie dłuższym niż rok. Należy jednak pamiętać, że podstawową przesłanką kwalifikowania programów, projektów i zadań do wykazu przedsięwzięć jest wieloletniość ich realizacji w celu osiągnięcia założonego efektu. Dłuższy okres realizacji nie powinien więc być jedynym kryterium kwalifikacji, bo gdyby tak było, to ustawowe wskazanie na programy, projekty i zadania jako przedsięwzięcia byłoby zbędne. Oznacza to, że wieloletnie programy, projekty i zadania podlegają ujęciu w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej i to wtedy, gdy osiągnięcie założonego efektu użytkowego wymaga wieloletniej realizacji. Powiązanie okresu realizacji z określonym celem jest nieodłączną cechą przedsięwzięcia (Stęplowski, 2016).

Zauważyć przy tym należy, że kwota wydatków zaplanowana na realizowane przedsięwzięcia powinna umożliwiać ich terminowe zakończenie, co jest dodatkowym podkreśleniem wymogu w zakresie realności WPF.

W tabeli 1 uszeregowano województwa według udziału wydatków na przedsięwzięcia zapisane w wieloletnich prognozach finansowych uchwalanych w okresie od 2014 do 2017 roku. O znaczeniu przedsięwzięć w realizacji polityki wydatkowej województw świadczyć może, że w czterech z nich, tj.: małopolskim, świętokrzyskim, dolnośląskim i śląskim, w każdym z czterech badanych lat wydatki na przedsięwzięcia przekraczały 50% wydatków ogółem. Można więc uznać, że relacja ta wskazuje, iż w ponad połowie budżet tych województw determinowany jest zamierzeniami wieloletnimi, a wydatki o horyzoncie rocznym stanowią mniejszość. Taka sytuacja jest potwierdzeniem sensu budowania wieloletnich prognoz finanso-

Tabela 1. Udział wydatków na przedsięwzięcia w wydatkach ogółem województw (w %)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
małopolskie	65,1	55,1	66,2	71,2
świętokrzyskie	70,0	65,9	63,9	70,9
podkarpackie	68,3	65,4	39,5	67,9
lubuskie	34,7	39,3	37,0	66,9
zachodniopomorskie	53,2	54,3	48,3	63,5
wielkopolskie	57,0	38,8	50,2	61,1
dolnośląskie	57,8	57,4	56,5	59,3
śląskie	67,8	55,0	50,9	56,0
warmińsko-mazurskie	74,4	68,8	40,7	51,7
kujawsko-pomorskie	58,1	56,9	48,3	51,5
podlaskie	64,4	61,4	37,0	45,8
łódzkie	44,1	39,5	40,9	42,5
pomorskie	29,1	33,7	40,4	40,8
opolskie	38,0	23,2	59,2	39,0
mazowieckie	45,8	46,8	29,4	34,5
lubelskie	77,8	25,7	46,6	25,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw.

wych i ukazuje zasadność wydłużania horyzontu czasowego budżetu poza okres najbliższego roku budżetowego. Jednocześnie wskazać można te województwa, w których w żadnym z badanych lat wydatki na przedsięwzięcia nie przekraczały 50%. Są nimi: łódzkie, pomorskie i mazowieckie. W przypadku tych województw w konstrukcji ich budżetów przeważają wydatki o rocznym okresie zapadalności. Można te województwa uznać za najmniej podatne na wydłużenie horyzontu czasowego budżetów JST. Oznacza to, że ich przyszłe budżety są w ograniczonym stopniu zdeterminowane zobowiązaniami z zapisanych w WPF przedsięwzięć.

3. Rola przedsięwzięć majątkowych w wieloletnich prognozach finansowych województw

Specyficzną cechą województw, na tle pozostałych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, jest znacząco wyższy udział

wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Świadczą o tym dane przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem JST w latach 2011–2016 (w %)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
województwa	40,5	37,8	39,7	43,0	45,1	26,2
gminy	22,9	18,1	16,6	18,2	16,9	11,2
powiaty	18,7	12,5	12,5	14,7	14,6	12,9
miasta na prawach powiatu	21,2	19,9	19,1	20,9	18,5	11,9

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2011–2016.

Koncentrację na wydatkach majątkowych szczególnie mocno można dostrzec w przypadku województw podkarpackiego i podlaskiego, w których w pięciu na sześć badanych lat wydatki majątkowe przekraczały 40% wydatków ogółem. Znaczące obniżenie tego udziału w 2016 roku, dostrzegalne we wszystkich rodzajach JST, jest wynikiem opóźnień w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020. O skali wpływu środków z UE na poziom wydatków majątkowych województw może świadczyć fakt, że w 2016 roku, tylko w dwóch województwach: małopolskim i opolskim wydatki majątkowe przekroczyły 40% wydatków ogółem, podczas gdy rok wcześniej takich województw było osiem. Jednocześnie w 2016 roku trzy województwa: warmińsko-mazurskie, podkarpackie i mazowieckie, wykazały udział wydatków majątkowych na poziomie niższym niż 20% wydatków ogółem, co było wielkością niespotykaną w żadnym z województw w poprzednich badanych latach.

Stąd też warto poświęcić szczególną uwagę roli przedsięwzięć majątkowych w tworzeniu wieloletnich prognoz finansowych województw. W tabeli 3 zaprezentowano wielkości udziałów wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w wydatkach ogółem na przedsięwzięcia zapisanych w wieloletnich prognozach finansowych uchwalonych na lata 2014–2017.

Tabela 3. Udział wydatków na przedsięwzięcia majątkowe województw w całkowitych wydatkach na przedsięwzięcia (w %)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
podlaskie	80,3	78,3	64,4	79,9
lubuskie	46,4	60,4	59,3	79,4
podkarpackie	79,7	80,2	41,3	75,8
pomorskie	88,6	87,1	75,9	74,6
małopolskie	63,0	60,6	65,6	71,6
dolnośląskie	76,4	77,7	70,3	70,8
świętokrzyskie	70,5	68,4	63,0	69,2
zachodniopomorskie	60,8	51,3	46,4	67,8
wielkopolskie	62,2	51,1	54,6	63,4
śląskie	74,6	69,2	62,3	61,3
warmińsko-mazurskie	84,7	79,4	43,0	57,3
kujawsko-pomorskie	56,2	50,8	55,6	48,2
łódzkie	63,1	50,4	42,8	45,4
opolskie	21,1	55,7	55,7	43,5
mazowieckie	59,4	64,1	39,8	43,1
lubelskie	85,0	75,1	61,2	27,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw.

Aż w siedmiu z województw w każdym z badanych lat wydatki na przedsięwzięcia majątkowe przeważały w ujęciu wartościowym nad przedsięwzięciami bieżącymi, a w przypadku województw pomorskiego i dolnośląskiego udział wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w całości wydatków na przedsięwzięcia w badanych okresie przekraczał 70%. Ponadto w żadnym z województw liczba lat, w których wydatki bieżące na przedsięwzięcia w wydatkach ogółem na przedsięwzięcia przekraczały 50% nie była większa od liczby lat, w których przeważały wydatki majątkowe na przedsięwzięcia.

4. Rola przedsięwzięć finansowanych ze środków UE w WPF województw

Znaczący wpływ na poziom wydatków przeznaczanych na realizację przedsięwzięć województw odgrywają środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej. W tabeli 4

zaprezentowano wielkość udziału wydatków na przedsięwzięcia finansowane z udziałem środków europejskich w całkowitych wydatkach na przedsięwzięcia planowane do realizacji w województwach w poszczególnych latach.

Tabela 4. Udział wydatków na przedsięwzięcia województw finansowane ze środków europejskich w całkowitych wydatkach na przedsięwzięcia planowanych na lata 2014–2017 (w %)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
podlaskie	96,1	89,4	62,6	91,1
małopolskie	74,2	65,7	77,3	79,9
lubuskie	48,6	45,7	41,7	77,2
podkarpackie	70,9	36,4	47,0	76,0
pomorskie	69,7	84,9	73,7	74,0
opolskie	75,7	96,6	84,3	73,2
warmińsko-mazurskie	79,9	54,2	57,1	69,1
wielkopolskie	63,9	54,0	57,2	68,3
zachodniopomorskie	63,2	51,8	54,7	65,8
kujawsko-pomorskie	76,5	74,5	65,2	64,3
świętokrzyskie	82,9	81,5	58,2	62,4
dolnośląskie	66,1	59,8	48,2	58,4
łódzkie	53,2	36,7	52,4	54,6
lubelskie	85,7	44,8	76,1	51,6
śląskie	72,4	57,3	35,4	48,6
mazowieckie	52,0	42,1	17,2	30,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw.

W dziewięciu województwach w każdym z badanych lat to właśnie przedsięwzięcia finansowane ze środków pochodzących z UE miały największy wpływ na wysokość wydatków ogółem na przedsięwzięcia zapisanych w wieloletnich prognozach finansowych województw, gdyż w każdym z badanych lat stanowiły ponad 50% wydatków na przedsięwzięcia ogółem. Warto przy tym zauważyć, że spośród wszystkich województw województwo opolskie jest najbardziej „uzależnione” od środków europejskich w zakresie zakładanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych, gdyż ich udział w całości wydatków na przed-

siewięciami w każdym z analizowanych lat przekracza 70%.

5. Zróżnicowanie liczby i wartości pojedynczych przedsięwzięć w WPF województw

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że poszczególne województwa realizują różną strategię w zakresie liczby finansowanych przedsięwzięć, co pokazano w tabeli 5.

Po pierwsze, zauważalna jest zdecydowana przewaga województw, w których liczba przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków europejskich jest większa od pozostałych przedsięwzięć. Po drugie, liczba przedsięwzięć majątkowych realizowanych przez wszystkie województwa jest znacząco wyższa od liczby przedsięwzięć bieżących. Po trzecie, wśród przedsięwzięć planowanych na 2017 rok tylko jedno ma być realizowane w ramach partnerstwa

publiczno-prywatnego. Jest to przedsięwzięcie zapisane w WPF województwa świętokrzyskiego, związane z zapewnieniem szerokopasmowego dostępu do Internetu, planowane do realizacji do 2022 roku. Po czwarte, można zauważyć, że część województw stara się koncentrować środki na mniejszej liczbie przedsięwzięć, podczas gdy inne wykazują skłonność do formułowania większej liczby przedsięwzięć. Mniejsza liczba przedsięwzięć widoczna jest szczególnie w przypadku województwa podlaskiego, w którym zauważyć można w badanym okresie znaczący, na tle innych województw, udział wydatków na przedsięwzięcia majątkowe, w tym zwłaszcza finansowane ze środków europejskich. Przykład województwa mazowieckiego pokazuje jednak, że stosunkowo niskie zaangażowanie w realizację przedsięwzięć finansowanych ze środków UE wraz z mniejszym znaczeniem wydatków majątkowych na przedsię-

Tabela 5. Liczba przedsięwzięć województw w WPF uchwalonych na 2017 rok

Wyszczególnienie	Ogółem	Finansowane z udziałem środków z UE		Pozostałe	
		bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
mazowieckie	281	47	42	66	126
małopolskie	223	65	74	57	27
wielkopolskie	185	40	70	35	40
kujawsko-pomorskie	139	52	49	14	24
łódzkie	117	20	36	11	50
podkarpackie	113	21	45	30	17
świętokrzyskie	106	27	24	35	20
śląskie	101	30	19	25	27
lubuskie	96	19	44	19	14
zachodniopomorskie	95	26	42	16	11
pomorskie	89	24	22	15	28
lubelskie	71	20	29	13	9
opolskie	66	31	27	2	6
warmińsko-mazurskie	56	16	24	7	9
dolnośląskie	27	8	8	6	5
podlaskie	21	10	4	3	4
RAZEM	1786	456	559	354	417

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw.

wzięcia może być powiązane z formułowaniem wielu różnorodnych przedsięwzięć, zazwyczaj o mniejszym poziomie wydatków.

W tabeli 6 przedstawiono zróżnicowanie wartości największych przedsięwzięć majątkowych planowanych do realizacji w kolejnych WPF województw. W tym celu dla każdego z województw wybrano największe, pod względem wartości określonej na pierwszy rok prognozy, przedsięwzięcie majątkowe zapisane w WPF z danego roku i odniesiono wysokość łącznych nakładów finansowych przewidzianych na wszystkie lata realizacji tego przedsięwzięcia do rocznych wydatków ogółem województwa, zaplanowanych na pierwszy rok obowiązywania danej WPF. W ten sposób stworzono prostą miarę, ukazującą skalę możliwości sfinansowania pojedynczego przedsięwzięcia majątkowego wydatkami pojedynczego roku budżetowego.

Z danych zawartych w tabeli 6 szczególnie uwagę należy poświęcić tym sytu-

acjom, w których wartość wskazanej relacji kształtuje się powyżej 100%, co oznacza, że łączna wartość pojedynczego przedsięwzięcia planowanego na kolejne lata prognozy przekracza poziom rocznych wydatków budżetowych województwa. Takie przykłady występują w województwie świętokrzyskim dla WPF uchwalonej na 2016 rok oraz województwie podlaskim dla WPF uchwalonej na 2017 rok. Są one dostatecznym dowodem na to, że trudno zadania JST, zwłaszcza związane realizacją inwestycji, odnosić do możliwości finansowych wynikających z rocznego budżetu. Tylko wydłużenie horyzontu planistycznego wraz z podjęciem decyzji o wieloletnim zaangażowaniu środków budżetowych pozwala na odpowiedzialną realizację wielu zamierzeń samorządowych, bez uszczerbku dla stabilności finansowej JST. Dotyczy to zwłaszcza samorządu wojewódzkiego, w którym na tle innych rodzajów JST wydatki majątkowe odgrywają szczególnie istotną rolę, a wiele zadań wymaga podejmowania kosztownych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Zauważyć bowiem należy, że spośród tych przedsięwzięć majątkowych poszczególnych województw, które w badanym okresie w kolejnych latach budżetowych wykazywały najwyższe wartości wydatków, prawie połowę stanowiły inwestycje drogowe. Dodatkowo w przypadku województw: pomorskiego, małopolskiego i zachodniopomorskiego były to przedsięwzięcia związane z zakupem taboru dla kolei regionalnych.

6. Podsumowanie

Standaryzacja układu przedsięwzięć planowanych do realizacji przez poszczególne JST i uwzględnionych w ich JST pozwala, na podstawie badań przeprowadzonych na przykładzie samorządów wojewódzkich, na sformułowanie kilku uogólnień. Po pierwsze, konieczność prezentacji przedsięwzięć na potrzeby przygotowywania WPF pozwala na określenie stopnia wieloletniości wydatków najbliższego budżetu oraz skalę zdeterminowania ich przyszłych budżetów zobowiązaniami wynikającymi z zapisanych w WPF przedsięwzięć. Przykłady samorządów wojewódzkich wskazują na duże zróżnicowanie w tym zakresie, przy czym w większości z nich udział wydatków na przedsięwzięcia w wydatkach ogółem wskazuje na zasadność wydłużania horyzontu planistycznego na

Tabela 6. Relacja łącznej wartości największego przedsięwzięcia majątkowego z WPF na dany rok w województwie do wydatków budżetowych ogółem danego roku (w %)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
podlaskie	52,9	22,4	14,4	121,3
świętokrzyskie	26,8	28,5	142,7	80,0
śląskie	23,9	52,2	71,7	65,2
dolnośląskie	64,6	52,2	52,0	56,3
lubuskie	13,5	6,5	58,4	42,8
łódzkie	4,5	17,1	44,9	42,5
małopolskie	8,3	10,1	21,8	31,1
zachodniopomorskie	23,0	7,3	8,4	20,8
wielkopolskie	36,2	9,1	3,2	20,6
podkarpackie	17,2	10,5	7,6	13,9
lubelskie	19,0	11,4	0,7	11,7
warmińsko-mazurskie	9,8	7,7	42,7	11,6
opolskie	13,9	27,2	30,8	9,9
pomorskie	6,5	18,5	9,2	6,4
kujawsko-pomorskie	8,9	9,3	25,8	3,8
mazowieckie	5,0	3,3	16,0	1,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF województw.

potrzeby JST. Po drugie, specyficzną cechą województw jest znaczny udział przedsięwzięć o charakterze majątkowym. Wynika to zarówno z faktu, że na tle innych typów JST wydatki majątkowe województw są względnie duże, jak i ze specyfiki zadań realizowanych przez samorządy wojewódzkie. Po trzecie, o strukturze przedsięwzięć w województwach decyduje zakres wykorzystania środków pochodzących z UE. Po czwarte, widoczna jest różna strategia w zakresie formułowania przedsięwzięć przez różne województwa. Jedne z nich koncentrują się na realizacji stosunkowo niewielkiej liczby przedsięwzięć, ale o przeciętnie wyższych kwotach, inne starają się w większym stopniu dywersyfikować portfel przedsięwzięć, zarówno bieżących, jak i majątkowych.

Bibliografia

- Czołpińska, E. (2011). Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda. *Finanse Komunalne*, 12, 19–31.
- Dylewski, M. (2016). Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 273, 49–61.
- Filipiak, B. i Dylewski, M. (2010). Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego. *Finanse Komunalne*, 12, 5–17.
- Franek, S. (2012). Wieloletnia prognoza finansowa – przymus czy potrzeba? *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia*, 46(3), 251–259.
- Franek, S. (2013). *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*. Warszawa: Difin.
- Galecka, M. (2016). Zmiany w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 273, 75–85.
- Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Owsiak, K. (2014). Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe UEK*, 8(932), 166–176.
- Patrzałek, L. (2011). Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z Wieloletnim Planem Finansowym państwa. *Zeszyty Naukowe PTE*, 10, 253–266.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2013 poz. 86 ze zm.).
- Ruskowski, E. i Salachna, J. (red.) (2010). *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK.
- Stęplowski, J. (2016). *Opracowanie wykazu przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej sprawia kłopoty*, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/991220,w-niektorych-jst-uwzglednia-sie-zbyt-wiele-umow-w-innych-zbyt-malo.html,komentarze-najnowsze,1>
- Trykozko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Taxpress.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. 2012 poz. 1456).
- Własik, A. (2011). Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 43–50.