

Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie pracy doktorskiej

mgr Kacper Siwek

W pracy podjęto tematykę realistyczności wieloletnich prognoz finansowych (WPF) sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. WPF stanowi od kilkunastu lat jeden z instrumentów zarządzania finansami w JST. Umożliwia ona wydłużenie perspektywy planowania budżetowego w samorządach, realizując tym samym jeden z postulatów nauki finansów publicznych. Głównym wyzwaniem, jakie stoi zarówno przed JST, jak i organami sprawującymi nadzór nad ich gospodarką finansową, jest zapewnienie realistyczności WPF. Jest to ważne dla stworzenia warunków racjonalnej, odpowiedzialnej oraz stabilnej polityki finansowej realizowanej przez samorządy.

Jak dotąd zarówno sądy administracyjne, jak i regionalne izby obrachunkowe (RIO), w swojej działalności nadzorczej i opiniodawczej nie zdołały wypracować jednolitych kryteriów umożliwiających ocenę tego instrumentu pod kątem spełnienia tego wymogu. Z tego też względu uznano zagadnienie realistyczności WPF, jako kryterium ich oceny, za ważne i podjęto ją w pracy doktorskiej, formułując w niej dwa cele badawcze. Pierwszy – metodyczny – zmierzający do określenia kryteriów oceny realistyczności WPF w oparciu o trafność oraz dopuszczalność prognoz dochodów i wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem doboru odpowiednich metod prognozowania. Drugi – aplikacyjny – polegający na sformułowaniu rekomendacji dla organów nadzoru nad gospodarką finansową JST, pozwalających na ocenę realistyczności WPF.

W związku z tak wyznaczonymi celami w pracy sformułowano trzy hipotezy badawcze. Pierwsza, odnosząca się do zgodności prognozowania przez JST dochodów budżetowych z prognozami PKB i wydatków budżetowych z prognozami wskaźnika CPI. Kolejna zakładająca, że metody naiwne pozwalają na wyznaczenie prognoz dochodów i wydatków budżetowych, odznaczających się wysoką trafnością. Trzecia dotycząca zróżnicowania *ex post* i *ex ante* ocen prognoz dochodów i wydatków budżetowych JST i ich różnic w ramach poszczególnych kategorii samorządów.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. W rozdziale pierwszym przedstawiono rolę wieloletniego planowania budżetowego w JST, wskazując na różnice pomiędzy planowaniem a prognozowaniem budżetowym i podkreślając znaczenie

wieloletniości w planowaniu budżetowym JST oraz przedstawiając genezę i ewolucję WPF w polskich samorządach.

W drugim rozdziale przedstawiono WPF w procesie budżetowania JST, zaprezentowano w nim wymóg realistyczności jako kryterium formalne w ocenie WPF oraz określono i scharakteryzowano wymiary realistyczności WPF.

W rozdziale trzecim opisano metodykę badawczą, wskazano na wykorzystane w badaniach źródła danych oraz przedstawiono kształtowanie się głównych kategorii budżetowych WPF, sporządzanych przez JST.

W rozdziale czwartym dokonano oceny założeń makroekonomicznych przyjmowanych na potrzeby WPF, określając ich trafność i analizując współzależność pomiędzy poszczególnymi kategoriami dochodów i wydatków budżetowych a wskaźnikami PKB i CPI, oraz zbadano zgodność prognoz dochodów i wydatków budżetowych JST z projekcjami tych wskaźników.

W rozdziale piątym przeprowadzono ocenę WPF, sporządzanych przez JST, z punktu widzenia horyzontu czasowego prognoz dochodów i wydatków budżetowych oraz dopuszczalności metod prognozowania. Przeprowadzono ocenę trafności prognoz *ex post* oraz ich ocenę *ex ante* z punktu widzenia przyjmowanych założeń do ich opracowania.

W badaniach wykorzystano metody ilościowe – statystyczne i ekonometryczne. Poprzedzono je przeglądem literatury, analizą aktów prawnych oraz orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

Autor przedstawił własną definicję realistyczności, zgodnie z którą prognoza realistyczna to prognoza wyznaczona na podstawie metody, pozwalającej sporządzić projekcje obciążone jak najmniejszym błędem *ex post*, podlegająca okresowej ewaluacji oraz bazująca na wiarygodnych (mieszczących się w przedziale dopuszczalności), ujawnianych założeniach. Zidentyfikował metody prognozowania dochodów i wydatków budżetowych, które pozwalają wyznaczyć prognozy charakteryzujące się wysoką trafnością. Zaproponował również sposób oceny *ex ante* prognoz dochodów i wydatków budżetowych wyznaczanych i prezentowanych przez JST w WPF, poprzez ocenę założeń przyjmowanych do tych projekcji.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły na wskazanie zarówno rekomendacji dla RIO, jak i sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które mogą stanowić podstawę do modyfikacji obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych, normujących kwestie związane z opracowaniem WPF.