

Danuta Ewa Warszawska

Wieloletnia prognoza finansowa

Wprowadzenie

Jedną ze zmian przyjętych w nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych jest wprowadzenie Wieloletniej Prognozy Finansowej do polskiego systemu finansów publicznych, jako nowy dokument do stymulowania polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Stworzenie dobrej prognozy wieloletniej jest możliwe pod warunkiem: zorganizowania procesu powstania, opracowania metodologii ustalenia poszczególnych wielkości wchodzących w jej skład, określenia relacji pomiędzy WPF a budżetem, jako relacji planu średniookresowego do planu operacyjnego.

Wieloletnia Prognoza Finansowa i jej charakter prawny

Planowanie to zakres pewnych działań, które mają na celu projektowanie pożądanego obrazu przyszłości oraz efektywnych sposobów, które pomagają go tworzyć. Można więc stwierdzić, że planowanie jest narzędziem kształtowania przyszłości, a jego przedmiotem jest działalność zorientowana na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Aby mówić o charakterze prawnym Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) należy na wstępie powiedzieć kilka słów na temat samej istoty WPF.

Do roku 2009 narzędziem usystematyzowania i sprecyzowania procesu realizacji wieloletnich programów i zadań inwestycyjnych był wieloletni plan inwestycyjny (WPI), który stanowił zbiór projektów zaplanowanych do realizacji w perspektywie kilku lat. WPI miał swoją określoną rolę, był załącznikiem do uchwały budżetowej, w którym określano: nazwę i cel programu lub projektu, jednostkę odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonanie, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w dwóch kolejnych latach¹.

WPI przedstawiał racjonalne i konsekwentne planowanie wydatkowania środków finansowych znajdujących się w budżecie gminy. Dokument umożliwiał logiczne i właściwe planowanie coroczne budżetu, które służyło bieżącym potrzebom oraz perspektywicznej polityce społeczno-gospodarczej. Gminy posiadające wieloletnie plany inwestycyjne miały:

- 1) ułatwione podejmowanie bieżących decyzji w zgodności w długookresowymi celami rozwoju gminy,
- 2) formalny mechanizm podejmowania decyzji o skali tempa realizacji inwestycji komunalnych,
- 3) merytoryczną podstawę do ubiegania się o środki pomocnicze z UE,
- 4) podstawę do ubiegania się o kredyty preferencyjne i komercyjne w bankach, a także do emisji obligacji komunalnych z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych².

Jak się okazuje wieloletni plan inwestycyjny nie stanowił spójnej koncepcji, która pozwalałaby połączyć proces planowania z możliwościami finansowymi. Błędem WPI był brak uwzględnienia zabezpieczenia finansowego realizacji zaplanowanych inwestycji w latach następnych. Ponadto uchwalenie WPI w formie załącznika do uchwały budżetowej należało do swobodnego wyboru jednostek samorządu terytorialnego (JST)³.

W roku 2009 przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 226–232 upf) wprowadziły obowiązek opracowywania i uchwalania wieloletniej prognozy finansowej (WPF), która jest połączeniem planowania rzeczowego z planowaniem finansowym. W ramach zadań JST oraz niedobo-

¹ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzenie i uchwalenie*, Warszawa 2010, s. 163.

² E. Czołpińska, *Finanse komunalne*, 2010, RIO, nr 5, s. 34.

³ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, op. cit., s. 163.

rów finansowych na ich realizację, wieloletnie prognozowanie jest bardzo istotnym instrumentem, który łączy prowadzenie polityki rozwoju z realistyczną wizją własnych możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Wprowadzenie WPF ściśle wiąże się z celami jakie jej towarzyszą. Do najważniejszych można zaliczyć:

- 1) skonfrontowanie potrzeb rozwojowych, zwłaszcza budowy, rozbudowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej z możliwościami finansowymi;
- 2) określenie priorytetów rozwojowych, ich zakresu i kolejności realizacji w perspektywie kilku lat;
- 3) racjonalne wykorzystanie będących w dyspozycji JST publicznych zasobów pieniężnych, dzięki jasno określonym mechanizmom podejmowania decyzji rozwojowych, z uwzględnieniem wzajemnych powiązań i zależności między wykonywanymi zadaniami;
- 4) poprawa zdolności kredytowej i wiarygodności JST w oczach potencjalnych kredytodawców i pożyczkodawców oraz inwestorów, lepsze przygotowanie jednostki do wymagań UE oraz innych źródeł zagranicznych;
- 5) zwiększenie jawności gospodarki finansowej JST oraz społecznej akceptacji dla podejmowanych działań rozwojowych, dostarczenie informacji przedsiębiorcom działającym oraz planującym podjąć działalność w regionie⁴.

Przepisy ustawy o finansach publicznych, które po raz pierwszy wprowadziły wieloletnią prognozę finansową, mają zastosowanie od 2010 roku. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego po raz pierwszy uchwalają WPF nie później niż uchwałę budżetową na rok 2011, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Ponadto, według art. 230 ust. 7 ufp, organ stanowiący nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie WPF, nie podejmując jednocześnie nowej uchwały w tej sprawie. Z wyżej wymienionych przepisów wynika nie tylko obowiązek uchwalenia WPF przez JST, ale także jej trwały charakter⁵.

⁴ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, op. cit., s. 164.

⁵ Dz.U (RP) z 2009 r Nr. 157, poz. 1240 z późn. zm.

Zdaniem Aleksandry Wiktorowskiej uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest obligatoryjnym planem przewidywań, które kształtują się w przedziale czasowym dłuższym niż rok budżetowy JST. Mając taką podstawę organy mogą podejmować decyzje o realizacji przedsięwzięć rozwojowych oraz o zaciąganiu zobowiązań.

Istotną sprawą jest to, że do przepisów ustawy o finansach publicznych nie zostały wprowadzone żadne sankcje z tytułu niepodjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ustawodawca nie wskazał również innego organu, który miałby zastępczo ustalać WPF. Niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stanowi naruszenie prawa, o czym orzeka organ nadzoru nad sprawami finansowymi JST – kolegium RIO. Sama ustawa o finansach publicznych nie nadaje zatem uchwale w sprawie WPF statusu aktu stanowiącego podstawę prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą prowadzenia gospodarki finansowej JST jest bowiem uchwała budżetowa⁶.

Z normatywnego punktu widzenia wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego jest:

- pewnym dokumentem sformalizowanym o normatywnie określonej wartości merytorycznej oraz minimalnej szczegółowości (art. 226 ufp);
- planem krocącym, który podlega corocznej weryfikacji i aktualizacji przy opracowaniu uchwały budżetowej;
- wyłącznym dokumentem – uchwałą, na podstawie której będą realizowane wieloletnie przedsięwzięcia włączające środki budżetów na lata przyszłe;
- planem, który określa limity zobowiązań obciążających budżety lat przyszłych z tytułu realizowanych wieloletnich przedsięwzięć (art. 226 ust. 3 pkt 5 ufp);
- planem wiążącym wieloletnie planowanie finansowe z planowaniem rzeczowym;
- planem związanym z uchwałą budżetową, ponieważ przyjęte wartości dotyczące WPF powinny być zgodne z budżetem co najmniej

⁶ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, op. cit., s. 170-172.

w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST, o czym mowa w artykule 229 ufp.

Najważniejszym jednak wymogiem, jaki stawia ustawodawca w odniesieniu do wieloletniej prognozy finansowej jest jej realistyczność. Zdaniem Ludmiły Lipiec–Warzechy WPF spełni warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowania i utrwalania oprze się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Oznacza to, że realizm wieloletniej prognozy finansowej powinien uwzględniać zdarzenia, które mają wpływ na gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia wykraczającego poza bieżący rok budżetowy, jak również uwzględnieniu wystąpienia zjawisk niespodziewanych, tj.:

- 1) wahań koniunktury,
- 2) działania sił natury i innych zdarzeń losowych,
- 3) kryzysu gospodarczego.

Z kolei A. Wiktorowska twierdzi, że na realistyczność prognozy mają wpływ różne czynniki, zarówno egzogeniczne, jak i endogeniczne. Najważniejsze z nich, które wymienia autorka to:

- 1) umiejętne zarządzanie finansami, doświadczona i wykwalifikowana kadra, jasno określona polityka podatkowa, wielkość JST i jej potencjał dochodowy i majątkowy, aktualna sytuacja finansowa jednostki, stopień nowoczesności infrastruktury społecznej i technicznej. Istotne znaczenie ma również zminimalizowanie zależności decyzji finansowych i ekonomicznych od decyzji politycznych związanych z cyklami wyborczymi w samorządzie terytorialnym;
- 2) odpowiednie dostosowanie do potrzeb planowania i prognozowania ewidencji księgowej, sprawozdawczości budżetowej oraz dostosowanie i wdrożenie programów informatycznych. Wymaga tego sformalizowana konstrukcja prognozy ujęta w jednym schemacie budżetowym;
- 3) czynniki niezależne od organów JST to przede wszystkim: przebieg procesów gospodarczych w państwie, stopień bezrobocia, stopa inflacji, oprocentowanie bankowych kredytów i pożyczek, zmiany

kursu walut, prognozowany poziom wzrostu PKB, wysokość państwowego długu publicznego⁷.

Mimo wszystko przygotowanie wieloletniego planu finansowego budzi wiele wątpliwości, zwłaszcza jeżeli chodzi o wartość budżetu JST w dłuższym okresie niż czteroletni. Przy próbie oceny realistyczności w każdym roku budżetowym objętym WPF mogą wystąpić spory pomiędzy organami stanowiącymi i wykonawczymi, a także pomiędzy regionalną izbą obrachunkową, która opiniuje projekt wieloletniej prognozy finansowej⁸.

Wielu autorów ma odmienne zdania dotyczące WPF i jej zalet czy wad. Według Janiny Kotlińskiej głównym problemem dla ideologii tworzenia WPF jest jej relacja do budżetu JST. Autorka jest przekonana, że WPF ma podstawowe znaczenie dla prowadzenia gospodarki finansowej JST, mimo że nie podkreślił tego ustawodawca w ustawie o finansach publicznych. O budżecie JST można powiedzieć, że jest rocznym narzędziem realizacji WPF. Tylko jeśli uznamy pryzmat WPF JST, wieloletnie prognozowanie będzie miało sens. W innym wypadku WPF, zamiast być pomocna dla działań kolejnych władz samorządowych, będzie nikomu niepotrzebnym balastem⁹.

Z kolei zdaniem Joanny Salachny WPF w ustawie o finansach publicznych uznawana jest za nowoczesne i niezbędne narzędzie do zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego. Określa ona również zalety planowania wieloletniego, a mianowicie:

- 1) w wyższym stopniu racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi poprzez:
 - a) wzrost efektywności wykonywania,
 - b) połączenie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu,
 - c) udogodnienie wchłaniania się funduszy UE,
 - d) skupienie działań na średnio i długookresowej stabilności finansów publicznych.
- 2) zwiększenie wiarygodności, przejrzystość oraz przewidywalność polityki fiskalnej,

⁷ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa*..., op. cit., s. 174.

⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych-komentarz*, Warszawa 2010, s. 1035.

⁹ J. Kotlińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, *Finanse komunalne* 2010, nr 10, s. 20.

3) dostosowanie do planowania na szczeblu unijnym¹⁰.

Należy również zwrócić uwagę na to, że postanowienia wieloletniej prognozy finansowej nie mają charakteru normatywnego czy wiążącego, ponieważ sprowadza się ona do kwestii przewidywania każdej prognozy. Wyjątkiem jest fakultatywne uzasadnienie upoważnienia dla organu wykonawczego, który może zaciągać zobowiązania związane z realizacją zamierzonych w niej przedsięwzięć oraz tytułów umów, z których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy – art. 228 ust.1 ufp¹¹.

Najważniejszym atrybutem WPF jest jej prawne uregulowanie w ustawie o finansach publicznych. Wieloletnia prognoza finansowa jest sporządzona w formie uchwały i podejmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób WPF staje się źródłem prawa miejscowego, ze wszystkimi dalszymi tego konsekwencjami¹².

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że nadrzędnym celem prac nad wieloletnią prognozą finansową powinno być sprostanie podstawowym celom wprowadzenia tego instrumentu i pozostałych zmian w funkcjonowaniu finansów publicznych. Rolą WPF jako narzędzia planistycznego, powinno być umożliwienie sprawdzania kondycji finansowej JST oraz zapewnienia stabilności budżetów w perspektywie wieloletniej. Jak już wcześniej wspomniano, realizmowi i dokładności wieloletniej prognozy finansowej służy przede wszystkim ograniczenie zakresu czasowego oraz poziomu szczegółowości i skupienie uwagi na najważniejszych częściach budżetowych. Jeżeli chodzi o nieprzewidywalność otoczenia gospodarczego wskazane jest zamieszczenie w WPF tzw. analizy wrażliwości, w której skład wchodzi również scenariusz ostrzegawczy. Podstawowym warunkiem jest oparcie obliczeń na odpowiedniej i dokładnie opisanej metodologii prognozowania części składowych budżetu. Spełnienie wszystkich wyżej wymienionych warunków umożliwia

¹⁰ J. M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego – od projektu do sprawozdania*, praca zbiorowa (red. J. M. Salachna), Gdańsk 2010, s. 15.

¹¹ M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza...*, op. cit., s. 17.

¹² A. Walasik, *Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej. Samorząd terytorialny*, 2011 nr 1-2, s. 43-50.

realizację celów opracowania WPF zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Pozwoli również na to, by prognoza stała się jednym z podstawowych instrumentów zarządzania finansowego w JST¹³.

Zakres przedmiotowy Wieloletniej Prognozy Finansowej

Dokument o finansach publicznych przedstawia elementy ustawowe wieloletniej prognozy finansowej. I tak, zgodnie z art. 226 ust. 1–3 ufp, WPF JST powinna być realistyczna i powinna określać dla każdego roku budżetowego objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym na obsługę długu, gwarancję i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu;
- 3) wynik budżetu;
- 4) przeznaczenie nadwyżki oraz sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu JST, w tym relację, o której mowa w art. 243 ufp oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
- 7) objaśnienia przyjętych wartości.

W ustawie wyszczególnione są również elementy, które dotyczą wydatków bieżących i majątkowych. W WPF należy zawrzeć również:

- 1) kwotę wydatków bieżących majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, ujmowane w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej;
- 2) kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich zaliczone oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST (zarządu i rady)¹⁴.

Z dalszych przepisów przedstawionej regulacji jasno wynika, że nieodzownym elementem WPF jest załącznik do uchwały, w którym przedstawia się wykaz przedsięwzięć wieloletnich o tym również dalej.

¹³ S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajewski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, *Finanse komunalne* 2010, nr 7, s. 56.

¹⁴ U. Wiktorowska, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, op. cit., s.173.

Salachna twierdzi, że wbrew temu, co mogłoby wynikać z art. 226 ufp, omawiana regulacja nie zawiera wystarczająco wyczerpującego określenia zakresu przedmiotowego WPF. Z innych przepisów, które pojawiają się w dalszej części ustawy wynika, że koniecznym elementem WPF jest prognoza długu, a fakultatywnym – upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań. W tym miejscu należy wskazać, że w zależności od przyjętej konwencji, prognoza składa się z 4 lub 5 elementów. Można wyróżnić przede wszystkim:

- 1) prognozy wielkości (zgodnie z art.226 ust.1 i 2 ufp) w podziale na kolejne lata budżetowe. W tej części znajdują się również objaśnienia przyjętych wartości. Ta część nazwana jest budżetową, gdyż związana jest z wielkościami odnoszącymi się do uchwały budżetowej. Wielkości te muszą być rozbite na poszczególne lata objęte WPF. Można wyróżnić dwa podstawowe warianty:
 - a) prognozy wielkości na poszczególne lata ujmowane są w części tekstowej uchwały, zatem objaśnienia przyjętych wartości mogą znaleźć się bezpośrednio przy prognozach, jak i w odrębnym załączniku,
 - b) prognozy wielkości na poszczególne lata ujęte są w stosownej tabeli lub zespole tabel, które stanowią załącznik do uchwały w sprawie WPF. Jeżeli chodzi o objaśnienia to mogą być one umieszczone pod tabelami bądź tworzyć oddzielny załącznik,
- 2) objaśnienia przyjętych wartości, zgodnie z punktem, który przyjęto,
- 3) plan przedsięwzięć wieloletnich, jest on sporządzany jako załącznik do uchwały,
- 4) prognoza kwoty długu, najczęściej sporządzana w postaci tabeli,
- 5) upoważnienie dla organu wykonawczego w zakresie zaciągania zobowiązań¹⁵.

Jak już wcześniej wspomniano odrębną część uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stanowi wykaz przedsięwzięć. Zdaniem ustawodawcy powinien być opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania

¹⁵ J. M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza...*, op. cit., s. 19.

przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

Z kolei w art. 226 ust. 4 ufp ustawodawca zaznacza, co trzeba rozumieć przez pojęcie „przedsięwzięcie”. Do przedsięwzięć zatem zaliczane są:

- 1) programy, projekty oraz zadania, które związane są z programami finansowymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. Do przedsięwzięć zalicza się także wszelkie środki, które pochodzą ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotom oraz powiązane umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- 2) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach kolejnych jest niezbędna do tego, by zagwarantować ciągłość działania jednostki,
- 3) gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁶.

Z wyżej zaprezentowanych faktów wynika, że wyliczenia zdarzeń traktowane są jako przedsięwzięcia, a co się z tym wiąże, mogą być objęte wieloletnią prognozą finansową. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że przedsięwzięcia, o których mówi ustawodawca na wstępie są zrozumiałe, ale zastanawiające może być traktowanie umów, 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. Salachna poddaje w wątpliwość niekonsekwencję ustawy i twierdzi, że jest to niezrozumiałe z punktu widzenia charakteru tych umów, ponieważ ich realizacja w dużej części jest pewnym zabezpieczeniem, bieżącej działalności JST.

Rafał Trykozko – autor komentarza do nowej ustawy o finansach publicznych. twierdzi, że: „Wieloletnia prognoza finansowa opisująca w sposób wskazany w art. 226 ust. 3 tego typu umowy zatraciłaby swoją funkcję i przejrzystość. Kierownik każdej jednostki organizacyjnej posiada wiele tego typu umów (np. na dostawę wody, energii elektrycznej, ciepłej,

¹⁶ L. Lipiec- Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych-komentarz*, Warszawa 2010, s. 1033.

artykułów papierniczych, umów o pracę), do tego niepozwalających na przewidzenie poziomu wydatków w poszczególnych latach i zawartych w przypadkach dopuszczonych prawem zamówień publicznych na czas nieoznaczony. Jak wobec tego zastosować regulację art. 227 ust. 1, wskazującą, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na podstawie art. 226 ust. 3 pkt 4, skoro nie da się określić okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych¹⁷.

Istotne jest również to, że w ustawie o finansach publicznych pojawia się element, który tego typu umowy wyklucza. Z art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp wynika, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć,
- 2) z tytułu umów, 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.

Analiza tego przepisu prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w tym przypadku umowy dla zapewnienia ciągłości działania jednostki zostały wyłączone z katalogu przedsięwzięć, bowiem są wyodrębnione w innym punkcie. Skoro powinniśmy traktować takie umowy jako przedsięwzięcie, to zapisy art. 228 ust. 1 n.u.f.p. powinny zakończyć się na punkcie pierwszym – upoważnieniu do zaciągania zobowiązań na realizację przedsięwzięć, natomiast wymienienie ich w odrębnym punkcie nakazuje sądzić, że nie powinny one funkcjonować w ramach wykazu przedsięwzięć¹⁸.

Zgodność wieloletniej prognozy finansowej z budżetem

Kwestia zgodności wieloletniej prognozy finansowej z budżetem uregulowana jest w art. 229 ufp. Treść artykułu wyznacza zakres minimalnej

¹⁷ R. Trykosko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 375-376.

¹⁸ www.samorzad.lex.pl

korelacji pomiędzy danymi wynikającymi z WPF z wielkościami określonymi w budżecie JST.

Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie:

- 1) wyniku budżetu,
- 2) kwot przychodów i rozchodów, które są związane z wynikiem budżetu,
- 3) długu jednostki samorządu terytorialnego.

Takim stwierdzeniem ustawodawca przepisu zrobił ukłon w stronę samorządów i zastosował bardzo ogólne regulacje, aby ograniczyć zbędny formalizm, polegający na konieczności dokonywania zmian w WPF w przypadku najmniejszej zmiany w budżecie i odwrotnie. Powyższe sformułowania prowadzą również do innych wniosków. Ustawodawca bowiem za najbardziej znaczące elementy WPF uznał określenie w niej dla kolejnych lat budżetowych: wynik budżetu, czyli jego nadwyżkę bądź deficyt, kwoty przychodów i rozchodów oraz dług JST. Ponadto można stwierdzić, że cała reszta postanowień WPF jest mało istotna. Kolejną ważną sprawą jest to, że procedura opracowywania i uchwalania tak WPF, jak i uchwały budżetowej i zawarte w nich dane muszą być ze sobą zgodne. Taka zgodność musi obowiązywać w zakresie danego roku. Natomiast jeżeli chodzi o rok budżetowy, kiedy JST dokonuje licznych zmian, WPF będzie musiała być dostosowywana do uchwały budżetowej. Zmiany mogą być dokonywane (zgodnie z art. 229 ufp) w zakresie budżetu, kwoty przychodów i rozchodów, a w konsekwencji długu)¹⁹.

Konkludując, zapisy te oznaczają, że dokument o znaczeniu strategicznym, który powinien być uchwalony nie później niż uchwała budżetowa, co wskazuje na konieczność dostosowania kwot w uchwale budżetowej do wielkości z WPF, będzie musiał być zmieniany tyle razy w ciągu roku, ile razy będą dokonywane zmiany w budżecie w zakresie określonym w art. 229 n.u.f.p. W praktyce może to oznaczać nawet kilkakrotną zmianę WPF w roku budżetowym. Przyczynami możliwych tak licznych zmian są spe-

¹⁹ M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza...*, op. cit., s. 26-27.

cyfika pozyskiwania środków pomocowych oraz inne czynniki, łącznie ze złym szacowaniem budżetu²⁰.

Zdaniem Salachny dokonywanie zmian w wieloletniej prognozie finansowej jest konieczne, jeżeli:

- 1) zmiany wielkości dochodów i wydatków w budżecie mają wpływ na zmianę kwoty zaplanowanego deficytu lub nadwyżki albo w ich wyniku wcześniej zaplanowany stan równowagi budżetowej zmienia się np. w nadwyżkę lub deficyt. Oznacza to, że jeśli dokonywane w planie wydatków lub dochodów zmiany nie wpływają na wynik budżetu – to nie ma potrzeby zmiany WPF;
- 2) zmieniły się w danym roku budżetowym pierwotnie planowane kwoty przychodów i rozchodów, co najczęściej pojawia się gdy zmienia się wynik budżetu.

Salachna wskazuje na jeszcze jeden problem, który dotyczy konieczności zgodności WPF z budżetem w zakresie długu JST. Konieczność ta wynika z faktu, iż dług jako taki nie jest elementem uchwały budżetowej, a tym bardziej budżetu, o którym mówi art. 229 ufp. Należy mieć jednak na względzie to, że zmiany wyniku budżetu oraz kwot przychodów i rozchodów budżetowych powodują często zmiany w planowanych wielkościach długu JST. Można zatem stwierdzić, że chodzi tutaj o zmiany w budżecie skutkujące zmianą kwoty długu oraz obliczanym na podstawie przepisów jego pułapem – tak samo w roku budżetowym oraz kolejnych latach²¹.

Jak już wcześniej wspomniano WPF ma służyć racjonalizacji planowania budżetowego i realizacji zadań z uwzględnieniem wielkości zaciąganych zobowiązań i ich spłat w perspektywie wieloletniej dla osiągnięcia celu lepszego gospodarowania środkami publicznymi. Z założenia dokument ten miał być stabilny i „usztyniający” działania JST, jednak konstrukcja przepisów rozdziału 2 nowej ustawy o finansach publicznych pt.: *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego* daje możliwość plastycznego dostosowywania jego treści do aktualnych potrzeb JST lub aktualnej woli organów JST, które mogą zmieniać się z różnych przyczyn (np. z powodu wyborów samorządowych)²².

²⁰ www.samorzad.lex.pl.

²¹ J. M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza...*, op. cit., s. 27-28.

²² www.samorzad.lex.pl

Tryb uchwalania i opiniowania Wieloletniej Prognozy Finansowej

Opracowanie oraz uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej zostało zawarte w art. 230 ufp. W wymienionej regulacji ustawodawca wskazuje na różnice w kompetencjach, które przysługują organowi wykonawczemu i stanowiącemu JST.

Do kompetencji organu wykonawczego JST zaliczyć można:

- 1) wyłączność inicjatywy uchwałodawczej w sprawie WPF oraz jej zmian,
- 2) obowiązek przedłożenia projektu WPF lub jej zmian organowi stanowiącemu oraz RIO. Należy tutaj zaznaczyć, że z uwagi na kroczący charakter WPF w/w przedłożenie musi pojawiać się w każdym roku.

Jeżeli chodzi o kompetencje organu stanowiącego JST to zaliczamy do nich:

- 1) wyłączność podjęcia uchwały w sprawie WPF lub jej zmian, powinno to następować nie później niż podjęcie uchwały budżetowej,
- 2) obowiązek dokonania zmian uchwały w sprawie WPF w sytuacji negatywnej opinii RIO o prognozie długu ujętej w uchwalonej WPF,
- 3) konieczność podjęcia uchwały w sprawie WPF w przypadku uchylecia obowiązującej dotychczas WPF²³.

Wyżej zaprezentowane prawa oraz obowiązki jednostki samorządu terytorialnego w sprawie sprocedurowania WPF stworzone zostały na wzór kompetencji, które zostały ustalone w stosunku do uchwały budżetowej. Takie rozwiązanie jest uzasadnione z uwagi na zakres wieloletniej prognozy i jej ścisły związek z podejmowanymi aktami budżetowymi.

W tym miejscu istotne jest zwrócenie uwagi na sam charakter uchwalania i opiniowania w sprawie WPF.

Inicjatywa sporządzania projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należą wyłącznie do zarządu JST. Projekt takiej uchwały lub jej zmiany zarząd JST przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej – w celu zaopiniowania – oraz organowi stano-

²³ J. M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza ...*, op. cit., s. 28-29.

wiąćemu JST. Kompetencje zarządu dotyczące opracowywania WPF są analogiczne do tych przypisanych organowi wykonawczemu w zakresie projektu uchwały budżetowej i jej zmian. Jest to słuszne rozwiązanie ze względu na rolę zarządu w procesie wykonywania budżetu i realizacji zadań objętych WPF.

Zgodnie z art. 230 ust. 3 ufp sporządzony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podlega zaopiniowaniu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową (RIO). RIO wydaje opinię ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy, które dotyczą uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i zamierza się zaciągnąć zobowiązania. Opinia RIO powinna być opublikowana przez JST w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli chodzi o zakres zagadnień, które powinny być przedmiotem opinii wydawanej przez RIO, to będzie on podobny do opiniowania w sprawie dołączonej do projektu uchwały budżetowej kwoty długu (art. 172 ust. 1 pkt 2 ufp).

Należy również zauważyć, że ustawodawca w odniesieniu do projektu WPF oraz uchwały w sprawie WPF zaznacza, że opiniowaniu podlega przede wszystkim prognoza kwoty długu. W obu przypadkach opiniowanie, które dokonywane jest przez RIO, ma charakter kontroli wstępnej. W tym przypadku ocenie podlegają projekty uchwał w sprawie WPF bądź zmian WPF. Za główny cel takiej kontroli przyjmuje się zapobieżenie działaniom w postaci podjęcia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej sprzecznej z obowiązującymi w tym zakresie normami. Sam projekt WPF przedkładany jest RIO do zaopiniowania przed projektem uchwały budżetowej, ale ważne jest, że te dwa dokumenty nie mogą być rozpatrywane niezależnie od siebie²⁴.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na istotną sprawę, a mianowicie na sytuację, w której RIO wydaje negatywną opinię o prawidłowości uchwalonej kwoty długu. Wówczas, na podstawie podjętych uchwał w sprawie WPF i uchwały budżetowej, organ stanowiący JST jest zobligo-

²⁴ J. M. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza...*, op. cit., s. 30-32.

wany do dokonania takich zmian, które skutecznie doprowadzą do zachowania relacji kwoty długu, o której mowa w art. 234 ufp.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że z założenia WPF miała być dokumentem strategicznym i priorytetowym, jeśli chodzi o kreowanie kierunków rozwoju JST, poprzez długoplanowe ujęcie potrzeb i możliwości samorządów. Zdaniem Mikołaja Stęszewskiego istotnym aspektem wieloletniego planowania jest możliwość formułowania dość precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków oraz wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach. Dzięki wieloletniemu planowaniu można całościowo spojrzeć na kondycję finansową samorządu w dłuższym przedziale czasowym. Autor artykułu twierdzi również, że „poprzez prezentowanie decydującym i mieszkańcom następstw budżetowych obecnie podejmowanych decyzji, planowanie wieloletnie pomaga ujawniać potencjalne napięcia, z jakimi mogą być skonfrontowane kolejne budżety²⁵”.

Bibliografia

- „Biuletyn Informacyjny RIO” 2010, nr 3(69).
Czołpińska E., *Finanse komunalne*, „RIO” 2010, nr 5.
Kotlińska J., *Wieloletnie prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse komunalne” 2010, nr 10.
Krajewski S., Mackiewicz M., Krajewski P., *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, „Finanse komunalne” 2010, nr 7.
Lipiec–Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych – komentarz*, Warszawa 2010.

²⁵ M. Stęszewski, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Biuletyn skarbowy 2009, nr 12. s. 7.

- Stęszewski M., *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy” 2009, nr 12.
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Walasik A., *Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej*, „Samorząd terytorialny” 2011, nr 1–2.
- Wiktorowska U., *Wieloletnia prognoza finansowa. Sporządzanie i uchwalanie*, Warszawa 2010.

Strony internetowe

www.samorząd.lex.pl, 10.01. 2012.