

MONIKA KACZURAK-KOZAK

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Charakter i zakres prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Planowanie wieloletnie należy traktować jako instrument nowoczesnego zarządzania środkami publicznymi. Głównie utożsamia się je z budżetem na poziomie centralnym. Potrzeba wprowadzenia planowania wieloletniego istnieje również na niższych poziomach.

2. Planowanie wieloletnie na świecie i w Polsce

Pierwsze wieloletnie plany finansowe na poziomie samorządowym zaczęto sporządzać w Stanach Zjednoczonych. Objęto nimi samorządy terytorialne znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, w ramach działań naprawczych¹. Obecnie na świecie można spotkać się z różnymi rozwiązaniami prawnymi w tej dziedzinie (tab. 1).

Tabela 1. Przykłady planowania wieloletniego na poziomie samorządowym

Kraj	Charakter planowania wieloletniego
Dania	Organ stanowiący samorządu terytorialnego przyjmuje wraz z budżetem wieloletnią prognozę budżetową. Oba dokumenty rozpatruje łącznie.
Finlandia	Organ stanowiący samorządu terytorialnego wraz budżetem przyjmuje wieloletni,

¹ M. Stęszewski, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2008, nr 2, s. 5.

	kroczący plan finansowy o charakterze prognostycznym na okres roku budżetowego i minimum 3 kolejnych lat. W przypadku deficytu, samorząd zobowiązany jest do przywrócenia równowagi lub wypracowania nadwyżki w 4-letnim okresie planistycznym.
Norwegia	Samorząd wraz z budżetem przyjmuje wieloletni, kroczący plan finansowy o charakterze prognostycznym na okres roku budżetowego i minimum 4 kolejnych lat
Szwecja	Budżet samorządu terytorialnego zawiera plan gospodarczy na okres 3 lat, przy czym pierwszym rokiem planu jest rok objęty budżetem.
Belgia, Nowa Zelandia, Portugalia	Samorząd terytorialny przyjmuje wieloletni plan działań na okres kadencji rady (Belgia, Portugalia) i 10-letni (Nowa Zelandia). Plany te są dokumentami strategicznymi organizującymi działalność samorządów w perspektywie wieloletniej. Ujmują również sprawy finansowe, w tym kwestię bieżącej i przyszłej kondycji finansowej samorządu.

Źródło: Opracowanie na podstawie: M. Stęszewski, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2008, nr 2, s. 5.

W Polsce, obowiązująca od 1 stycznia 2010 r., ustawa o finansach publicznych² zobowiązała jednostki samorządu terytorialnego do opracowywania wieloletniej prognozy finansowej³. W omawianym zakresie przyjęto rozwiązania zbliżone do tych, które stosowane są m.in. w Finlandii. Wprowadzenie tego obowiązku można wiązać m.in. z członkowstwem Polski w strukturach Unii Europejskiej, w której podstawę sporządzania budżetu stanowi wieloletni plan finansowy. Po raz pierwszy uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący danej jednostki podejmował wraz z uchwałą budżetową na 2011 r.

3. Zakres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej składa się z trzech elementów:

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

³ Należy zwrócić uwagę, iż pojęcia: plan i prognoza nie są synonimami. Plan to pewien program zadań i prac, które mają być wykonane (są przewidziane do wykonania) w określonym czasie. Prognoza natomiast zawiera przewidywania oparte na określonych danych, obliczeniach; za: *Nowy słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 666 i 753.

- 1) prognozy wielkości budżetowych i kwoty długu,
- 2) załącznika określającego realizowane przedsięwzięcia, w tym limity wydatków w poszczególnych latach i zobowiązań,
- 3) upoważnień do zaciągania zobowiązań.

Zakres prognozy finansowej został przedstawiony w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Dla każdego roku objętego prognozą należy co najmniej określić:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu⁴,
- 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Ponadto, do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości⁵. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające ww. dane.

⁴ Granice zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na lata 2011-2013 określają przepisy art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), tj.: wskaźnik 15% dochodów jednostki samorządu terytorialnego dla spłat zobowiązań i 60% dochodów dla całkowitego zadłużenia jednostki. Wynika to z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.). Na mocy art. 121 ust. 2 i 8 tej ustawy, indywidualnie obliczany wskaźnik obsługi zadłużenia – relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* – będzie miał zastosowanie dopiero od roku 2014. Przedstawione zasady powinny zostać odzwierciedlone w prognozie kwoty długu.

⁵ Ujęte w wieloletniej prognozie finansowej objaśnienie przyjętych wartości powinno w jednoznaczny sposób wyjaśnić, m.in. jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były prognozowane. Wynika to z faktu,

Wymienione elementy należy traktować jako obowiązkową zawartość wieloletniej prognozy finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego, na co ustawodawca wskazuje, posługując się zwrotem „co najmniej”. Bez nich może zostać uznana za sprzeczną z prawem. Szczegółowość i sposób prezentacji tych danych jednostka samorządu terytorialnego określa samodzielnie. L. Hanus nazywa je „bazowymi” wielkościami prognozy, które w zależności od potrzeb można uszczegóławiać. Wskazuje przy tym, że „zgodnie z ogólnymi zasadami prognozowania lepiej sprawdzają się prognozy mniejszej ilości większych i ważnych kategorii – nadmierne uszczegółowienie prognozy jedynie zwiększy ilość pracy do wykonania, nie zwiększając przydatności i realności prognozy”⁶.

Zakres prognozy nawiązuje do wyszczególnienia zawartego w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa m.in.:

- 1) łączną kwotę planowanych dochodów budżetu, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych,
- 2) łączną kwotę planowanych wydatków budżetu, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych,
- 3) kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu,
- 4) łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- 5) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Ustawodawca, podobnie jak w uchwale budżetowej, również w prognozie finansowej akcentuje podział dochodów i wydatków realizowanych w ramach działalności bieżącej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego.

iż wieloletnia prognoza finansowa – jako dokument finansowy – powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, gdyż, zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest przedmiotem jawnej debaty; Opinia Ministerstwa Finansów; Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, pismo nr ST1-4834-328/WWR/09/10/1908.

⁶ L. Hanus, *Wieloletnia prognoza finansowa jst*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 8 (45), s. 24.

W wydatkach należy również wyszczególnić wydatki bieżące i majątkowe wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, wydatki na wynagrodzenia, naliczane od nich składki oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Integralną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest wykaz przedsięwzięć, który powinien być opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

Przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z: (art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych):

- a) programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi,
- b) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Takie określenie przez ustawodawcę co należy rozumieć pod pojęciem „przedsięwzięcia” powoduje, że inne zdarzenia, które nie mieszczą się w przedstawionym wyżej katalogu, nie mogą zostać ujęte w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej jako przedsięwzięcia.

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

zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

Częścią wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu. Określa się ją na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązanie. Regulacje zawarte w obowiązującej wcześniej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych zawierały zapisy wskazujące na istnienie dwóch odrębnych instytucji: wykazu inwestycji wieloletnich oraz prognozy długu jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie scalono te elementy.

Przygotowanie prognozy kwoty długu wymaga przyjęcia założeń dotyczących kształtowania się wskaźników makroekonomicznych w okresie, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Obecnie okres, na jaki jednostki zaciągają długi, znacznie się wydłuża. Skutkuje to sporządzaniem wieloletnich prognoz finansowych obejmujących 10- 20-letni okres planowania. Jednostkom samorządu terytorialnego zaleca się, aby przygotowując prognozy kierowały się opracowanymi przez Ministra Finansów „Wytycznymi dotyczącymi założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”. Przyjęcie innych założeń dla wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w wytycznych lub niespójnych z nimi, wymaga szczegółowego uzasadnienia⁷.

Należy przy tym rozróżnić czasookres sporządzania wieloletniej prognozy finansowej i prognozy kwoty długu, stanowiącej jej integralną część. Możliwe jest wystąpienie rozbieżności w tej kwestii. Realizacja zadania finansowego, ze środków pochodzących z zaciągniętego na ten cel zobowiązania, będzie zazwyczaj odbywała się w krótszej perspektywie czasowej niż spłata tego zobowiązania.

Ustawa o finansach publicznych nie ogranicza zakresu limitów wydatków i zobowiązań wieloletnich ujętych w prognozie finansowej. Limity wydatków w poszczególnych latach oraz zobowiązań określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

⁷ Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz jednostek samorządu terytorialnego, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, (ostatnia aktualizacja – z września 2012 r. – zawiera założenia makroekonomiczne na lata 2012-2040); Biuletyn Informacji Publicznej / Publikacje / Wytyczne; www.mf.gov.pl.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może również w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawrzeć upoważnienie dla zarządu 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.

Ponadto, organ stanowiący może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania powyższych zobowiązań. Upoważnienia te należy uznać za elementy fakultatywne wieloletniej prognozy finansowej.

Wprowadzenie tych upoważnień może przyspieszyć proces wydatkowania środków oraz realizowania zaplanowanych inwestycji. Jest to również krok w kierunku budżetowania zadaniowego⁸. W budżecie zadaniowym precyzyjnie przedstawia się na co konkretnie mają być przeznaczone wydatki i jaki jest koszt realizacji każdego przedsięwzięcia.

4. Wieloletnia prognoza finansowa, a budżet jednostki samorządu terytorialnego

Wieloletnią prognozę finansową sporządza się na okres 4 kolejnych lat, uwzględniając w tym rok budżetowy. Dokument ten jest zatem prognozą kroczącą – przedłużaną na kolejny rok budżetowy. Jest to więc odejście od zasady roczności w wydatkowaniu środków publicznych.

Zdaniem M. Bitnera, wieloletnia prognoza finansowa powinna być opracowywana co roku. Tworzenie kolejnej prognozy na okres następujący po okresie objętym prognozą poprzednią prowadziłoby do sytuacji, w której:

- 1) wielkości określone w prognozie opracowanej np. w roku poprzednim (n-1) różniłyby się od wielkości przyjętych dla roku budżetowego w budżecie (n),

⁸ Ł. Zalewski, *Rada gminy musi przygotować wieloletnią prognozę finansową*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 150, dodatek: „Tygodnik Prawa Administracyjnego”.

- 2) upływ każdego roku naruszałby zasadę, że prognoza obejmować ma co najmniej 3 lata następujące po roku budżetowym ($n+1$, $n+2$, $n+3$)⁹.

Wieloletnia prognoza finansowa podlega corocznej aktualizacji, by zachować zgodność z uchwalonym budżetem. Ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego i w wieloletniej prognozie finansowej kwoty powinny być zbieżne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Konieczne jest więc wprowadzanie zmian w prognozie, w celu dostosowania do zmieniających się warunków. Prognozę należy skorygować o wskaźniki makroekonomiczne, które co roku ulegają zmianie i których wartości w perspektywie okresu 3-4 lat trudno jest przewidzieć. Dwa podstawowe wskaźniki wpływające na budżet na kolejny rok oraz na wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego, to produkt krajowy brutto oraz wskaźnik inflacji. Wielkości te co roku podlegają zmianie, ale różnice nie są duże. Inaczej sytuacja się kształtuje w przypadku wskaźników budżetowych, które nie są tak dokładnie powiązane z wielkością produktu krajowego brutto i inflacji. Dotyczy to m.in. dochodów z majątku, których wielkość może co roku znacznie się różnić (nawet kilkaset procent). Ponadto im dłuższy okres prognozowania, tym mniej dokładne jest planowanie.

W praktyce samorządowej zmiany w budżecie mogą być dokonywane nawet kilka razy w ciągu roku budżetowego. Oznacza to, że wieloletnia prognoza finansowa może być zmieniana tyle razy w ciągu roku, ile razy będzie zmieniany budżet w zakresie wyżej określonym. Wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego należy zatem uznać za dokument wtórny w stosunku uchwały budżetowej. Wielkości w niej zawarte determinują zapisy prognozy finansowej. W efekcie prace nad budżetem oraz wieloletnią prognozą finansową należy prowadzić równocześnie. Istnieje przy tym ryzyko ciągłego dostosowywania wieloletniej prognozy finansowej do budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹⁰.

⁹ M. Bitner, *Finanse publiczne. Budżet, zadłużenie, środki unijne*, „Poradnik Samorządowca” 2010, nr 1, s. 40.

¹⁰ O kontrowersjach w zakresie nadrzędności wieloletniej prognozy finansowej nad budżetem mowa będzie w dalszej części artykułu.

Korygowanie wieloletniej prognozy finansowej co roku wymaga powtórnej oceny realności zawartych w niej wielkości oraz aktualności określonych priorytetów strategicznych.

5. Realizm wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Dokonywanie zmian w wieloletniej prognozie finansowej jest istotne ze względu na zapis ustawodawcy (art. 226 ust. 1) stanowiący, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Należy więc uwzględnić w niej wszystkie czynniki, które wpływają lub mogą wpłynąć na prowadzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarkę finansową, w okresie przekraczającym rok budżetowy.

Realizm w odniesieniu do wykazywanych źródeł finansowania poszczególnych inwestycji wywiera presję na znacznie bardziej skrupulatne ich planowanie. W zamierzeniu powinno to sprzyjać ograniczeniu obecnie zdarzających się sytuacji przesuwania przedsięwzięć inwestycyjnych na inny okres z powodu braku środków finansowych.

Zgodnie z zaleceniami Instytutu Nauk Społeczno-Ekonomicznych¹¹, „prognoza jest realistyczna, jeżeli daje ona pełny i wiarygodny obraz najbardziej prawdopodobnego kształtowania się zmiennych kluczowych dla stabilności budżetu jednostki samorządu terytorialnego, odzwierciedlający pełną wiedzę o prognozowanym zjawisku, dostępną w momencie przygotowania prognozy. W celu właściwego określenia kształtowania się prognozowanych wielkości budżetowych w przyszłości należy w analizie uwzględnić wszystkie procesy i zdarzenia, które mogą wywierać wpływ na gospodarkę finansową jednostki”¹².

W literaturze wymienia się kilka warunków, które powinny być spełnione, aby uznać wieloletnią prognozę finansową za realistyczną. W pierwszej ko-

¹¹ Instytucja badawcza, której działalność koncentruje się na analizach społecznych i ekonomicznych, badaniach rynku, analizach i prognozach popytu dla firm, funduszach europejskich i innych usług badawczych i rozwojowych. Specjalizuje się m.in. w prowadzeniu prac badawczych z zakresu finansów publicznych; www.instytut.inse.pl.

¹² P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Staniol, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej. Dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, lipiec 2010, s. 10.

lejności należy oddzielić pozycje, które podlegają prognozowaniu, od takich, które powinny być przedmiotem planowania. Planowaniu podlegają takie pozycje budżetu, których wielkości wynikają z zamierzonej polityki danej jednostki samorządu terytorialnego i są pod jej znaczną kontrolą. Zalicza się do nich m.in. wydatki majątkowe, określone w wieloletnim planie inwestycyjnym, oraz wydatki dotyczące wykonania podpisanych już umów związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Kształtowanie się większości pozostałych pozycji budżetu jest wypadkową zamierzonych działań jednostki oraz zdarzeń losowych. Taki charakter ma większość dochodów oraz wydatków bieżących. W ich przypadku realizm może utrzymać analiza danych historycznych i obliczenie prognoz przy użyciu metod statystycznych¹³.

E. Czołpińska zauważa, że wielkości przyjmowane w wieloletniej prognozie finansowej czy budżetach jednostek samorządu terytorialnego zależą głównie od czynników obiektywnych, takich jak: wskaźniki makroekonomiczne, zmiany w zasadach finansowania zadań publicznych (np. nakładanie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań własnych, zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), wyniki orzecznictwa i inne okoliczności. Nie pozwala to zatem w znacznej mierze na ocenę realistyczności tej prognozy¹⁴.

Ekspert od finansów publicznych przyznają, że przy obecnej konstrukcji przepisów wymóg realizmu prognozy finansowej jest niemożliwy do spełnienia. Wynika to m.in. z faktu, że to prognoza jest dostosowywana do budżetu jednostki na dany rok, a nie odwrotnie¹⁵, o czym mowa w dalszej części artykułu.

Dokonując prognozy danych należy brać pod uwagę fakt, że niemożliwe jest uzyskanie rzeczywistej projekcji przyszłości. Otrzymany obraz to wyłącznie przypuszczalny, prawdopodobny scenariusz, oparty na wiedzy z okresu, w którym jest on tworzony. Należy przy tym pamiętać o uwzględnieniu wpływu na sytuację budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego zdarzeń nieoczekiwanych. Niestety w praktyce nierealna jest analiza wpływu tak znaczących

¹³ S. Krajewski, M. Mackiewicz, P. Krajeński, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7-8.

¹⁴ E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 38.

¹⁵ Ł. Zalewski, *Samorządy mają kłopot z aktualizacją wieloletnich prognoz finansowych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 183 (21 września 2011 r.).

zjawisk jak ostatni (trwający) kryzys finansowy. Natomiast, dysponując podstawowymi metodami statystycznymi można dokonać analizy wpływu na budżet wahań koniunkturalnych i innych, prawdopodobnych zdarzeń losowych w standardowym ich wymiarze¹⁶.

Uznaniowy charakter warunku realizmu wieloletniej prognozy finansowej może skutkować sporami natury interpretacyjnej w zakresie różnego pojmowania tego warunku na linii: organy stanowiące i wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego czy regionalne izby obrachunkowe i jednostki samorządu terytorialnego.

Jak podkreśla M. Będzieszak z Katedry Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego, procedura uchwalania wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu jednostki samorządu terytorialnego wymaga, aby uchwała w sprawie prognozy była podjęta przed uchwałą budżetową. Stwierdza, że realnie patrząc, dokumentem ważniejszym jest budżet, gdyż to on jest podstawą gospodarki budżetowej. Nierozważne byłoby uchwalanie budżetu, np. na rok 2013, opierając się na prognozie powstałej w roku 2011. Jednak faktyczne wykorzystanie prognozy, jako dokumentu strategicznego, ma istotne znaczenie dla jednostek, gdy zapisane plany – co do głównych obszarów – będą wytycznymi do uchwalania budżetu na kolejne lata (np. deficyt budżetowy)¹⁷.

6. Uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany

W obszarze trybu uchwalania i zmian wieloletniej prognozy finansowej (art. 230-232 ustawy o finansach publicznych) zastosowano podobne rozwiązania legislacyjne jak w przypadku uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 233, art. 238). Inicjatywa w sprawie sporządzania i przedstawienia do uchwalenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie jak dokonywanie zmian w uchwalonej prognozie, z wyłączeniem

¹⁶ Szerzej na ten temat w: P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Staniol, B. Więkowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy...*, op. cit., s. 10-11.

¹⁷ Opr. Ł. Zalewski, *Budżet ważniejszy od wieloletniej prognozy finansowej*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 115 (15 czerwiec 2011 r.).

zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, które należą do kompetencji organu stanowiącego.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej¹⁸ lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

- 1) regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania,
- 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Po przedstawieniu opinii przez regionalną izbę obrachunkową, organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przy czym musi to nastąpić nie później niż podjęcie uchwały budżetowej¹⁹. Na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

Ustawodawca dodatkowo wykluczył możliwość uchYLENIA uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej bez podjęcia nowej uchwały w tej sprawie.

Wieloletnią prognozę finansową należy traktować jako dokument o charakterze strategicznym, w którym widoczne są główne kierunki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęte w niej wielkości powinny stanowić

¹⁸ W odróżnieniu od projektu uchwały budżetowej, ustawa o finansach publicznych nie wprowadziła możliwości prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

¹⁹A. Walasik zwraca uwagę na konsekwencje wystąpienia sytuacji, w której organ stanowiący przyjmie uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a nie dochowując terminu określonego w art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zostanie pozbawiony kompetencji do przyjęcia uchwały budżetowej. Zakładając, iż wieloletnia prognoza finansowa została uchwalona wcześniej, możliwe są dwa przypadki: 1) podstawę gospodarki finansowej stanowi projekt uchwały budżetowej, 2) podstawę gospodarki finansowej stanowi ustalony przez regionalną izbę obrachunkową budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych. Może to stać się źródłem problemów przy realizacji procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego; szerzej w: A. Walasik, *Wątpliwości dotyczące wieloletniej prognozy finansowej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.

punkt wyjścia dla prawidłowego uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych. Z założenia więc powinien on pełnić funkcję nadrzędną w stosunku do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednak w praktyce może mieć sytuacja, w której wieloletnia prognoza finansowa będzie miała charakter wtórny w stosunku do uchwał budżetowych. Dotyczy to możliwości dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej w trakcie wykonywania budżetu.

Jak wskazano wyżej, zmian wartości ujętych w wieloletniej prognozie finansowej (z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia) dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Muszą one korelować z danymi ujętymi w budżecie, wymaganymi przez art. 229 ustawy o finansach publicznych. Wskazanie na zarząd, jako organ posiadający kompetencje do dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej powoduje, że w praktyce zmiany te będą konsekwencją korekt dokonanych przez organ stanowiący w uchwale budżetowej. W przypadku, gdyby zarząd miał możliwość wprowadzania zmian w wieloletniej prognozie finansowej przed zmianami w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, należałoby przypuszczać, że posiada on również prawo do zmian w budżecie wielkości, z którymi prognoza ma być spójna, tzn. wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz prawo do kreowania długu jednostki samorządu terytorialnego. Byłoby to sprzeczne z przepisami ustawy o finansach publicznych, odnoszącymi się do uprawnień zarządu do dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

Fakt braku nadrzędności wieloletniej prognozy finansowej nad budżetem jednostki samorządu terytorialnego akcentuje również Ł. Zalewski, stwierdzając, że dostosowywanie prognozy finansowej do budżetu powoduje, że wieloletnia prognoza finansowa nie ma żadnego znaczenia. Skoro budżet jest podstawowym dokumentem finansowym, planem dochodów i wydatków na dany rok, to „po co dostosowywać dokument podstawowy do jakiejś (w domyśle: nikomu niepotrzebnej) wieloletniej prognozy finansowej? Prognoza przecież i tak się zmienia (jej aktualizacja jest akurat pożądana), a w budżecie musi się wszystko zgadzać”. Wydawać by się mogło, że wieloletnie prognozy finansowe w samorządach tworzy się po to, aby wyznaczały kierunek przyszłych działań. Wieloletnia prognoza finansowa ma określać cele, które jednostka samorządu terytorialnego zamierza realizować, np. budowa mostu, sieci wodociągowej, naprawa dróg. Ich realizacja zazwyczaj przekracza rok budżetowy. Budżety

jednostek samorządu terytorialnego na konkretne lata powinny być dostosowane do wieloletniej prognozy finansowej, co oznaczałoby, że zakładając budowę mostu w okresie trzech lat, w trzech kolejnych budżetach powinny być zapisane wydatki na ten cel. W regulacjach zawartych w ustawie o finansach publicznych ten logiczny porządek rzeczy został odwrócony²⁰.

Z uwarunkowań prawnych ustawy o finansach publicznych odnoszących się do wzajemnych relacji między wieloletnią prognozą finansową a budżetem jednostki samorządu terytorialnego wynika, że do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej nie jest wymagane dokonanie wcześniejszych zmian w wieloletniej prognozie finansowej. Jednak, jak zauważa W. Witalec, „dokładniejsza analiza wzajemnych relacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wieloletniej prognozy finansowej prowadzi do wniosku, że wiele zmian dotyczących budżetu może zostać wprowadzonych pod warunkiem, że ich konsekwencje dla wieloletniej prognozy finansowej nie wpłyną negatywnie na ocenę zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych (na które uchwalono wieloletnią prognozę finansową wraz z prognozą kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego”. W praktyce sprowadza się to do konieczności przeprowadzania wcześniejszej analizy skutków zamierzonej korekty budżetu jednostki samorządu terytorialnego w aspekcie ich wpływu na wielkości finansowe ujmowane w wieloletniej prognozie finansowej, stanowiących podstawę oceny możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego²¹.

W. Witalec podnosi w związku z tym postulat, by zmiany budżetu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzane przez zarząd w omówionym zakresie przebiegały równolegle do odpowiednich zmian w wieloletniej prognozie finansowej. Daje to organom jednostki samorządu terytorialnego i właściwej izbie obrachunkowej możliwość oceny zakresu potencjalnych zmian w treści uchwały budżetowej. Ponadto, taki sposób działania zarządu jednostki samorządu terytorialnego będzie w praktyce służyć zachowaniu co najmniej równorzędnej roli wieloletniej prognozy finansowej w stosunku do budżetu jednostki

²⁰ Ł. Zalewski, *Nowa logika w finansach*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2011, nr 185 (23 września 2011 r.).

²¹ W. Witalec, *Zmiany budżetu jst w trakcie jego wykonywania*, „Finanse Publiczne” 2011, nr 7 (56), s. 45.

samorządu terytorialnego w kreowaniu i prowadzeniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego długofalowej polityki rozwoju²².

7. Metodyka opracowania wieloletniej prognozy finansowej

Wprowadzony ustawą o finansach publicznych obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej w praktyce samorządowej wzbudza wątpliwości i może sprawiać problemy. W związku z tym przedstawiciele Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego prowadzili prace nad ustaleniem metodyki sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej, określeniem pożądanego zakresu danych budżetowych w niej ujętych oraz ustaleniem założeń makroekonomicznych do wieloletniej prognozy finansowej. Efektem tych prac jest opracowany wzorzec wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Pokazuje on powiązania i zależności pomiędzy danymi, ułatwiając tym samym tworzenie wieloletniej prognozy. Jednocześnie usprawnia cały proces związany z jej analizowaniem oraz opiniowaniem. Metodyka opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego dostępna jest na stronie internetowej Ministerstwa Finansów²³.

Twórcy metodyki zwracają w niej uwagę, że wieloletnia prognoza finansowa powinna odzwierciedlać kierunki i plany rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Opracowując prognozę należy zintegrować ją z realizowanymi zadaniami oraz zamierzeniami inwestycyjnymi jednostki. Prace nad wieloletnią prognozą finansową nie należy rozpoczynać od szacowania zapotrzebowania na środki finansowe, lecz od odpowiedzi na pytanie „ile mamy?”, czyli od określenia możliwości finansowych jednostki. W dalszej kolejności należy prognozować wydatki budżetowe – najpierw bieżące, a następnie majątkowe.

Uproszczoną metodykę sporządzania wzoru wieloletniej prognozy finansowej przedstawia schemat 1.

²² *Ibidem*.

²³ www.mf.gov.pl zakładka Finanse Publiczne / Finanse samorządów / Opracowania.

**Schemat 1. Metodyka zastosowana przy sporządzaniu wzorca
wieloletniej prognozy finansowej**

Dochody ogółem - wydatki bieżące (bez obsługi długu) + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
- spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
- WYDATKI MAJĄTKOWE
= nadwyżka / deficyt środków finansowych
+ ewentualne kredyty / pożyczki / obligacje
= WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

Źródło: Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania, Warszawa, lipiec 2010, www.mf.gov.pl.

Pierwszym etapem, jak wynika ze schematu, jest oszacowanie łącznej kwoty dochodów (własnych, dotacji i subwencji). Jak podkreśla L. Hanus, „poprawne zaplanowanie dochodów jest podstawą prawidłowej konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej”. Zaplanowanie dochodów na zbyt optymistycznym poziomie może skutkować problemami z wykonaniem budżetu, gdy okaże się, że część zaplanowanych i uruchomionych wydatków nie ma pokrycia w dochodach ani w przychodach zaplanowanych jako źródła pokrycia ewentualnego deficytu. Z kolei efektem zbyt ostrożnej prognozy dochodów będą większe niż potrzebne ograniczenia przy planowaniu wydatków²⁴.

Zapewnieniu spójności wieloletniej prognozy finansowej służy ujmowanie jej poszczególnych elementów w odpowiedniej kolejności. Porządek ten warunkuje poprawność metodologiczną prognozy i umożliwia jej późniejszą

²⁴ L. Hanus, *Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst*, „Finanse Publiczne” 2010, nr 9 (46).

kontrolę pod względem logicznym, formalnym i ekonomicznym. Zgodnie z wytycznymi Instytutu Nauk Społeczno-Ekonomicznych, przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej należy ująć w następujące etapy²⁵ (schemat 2):

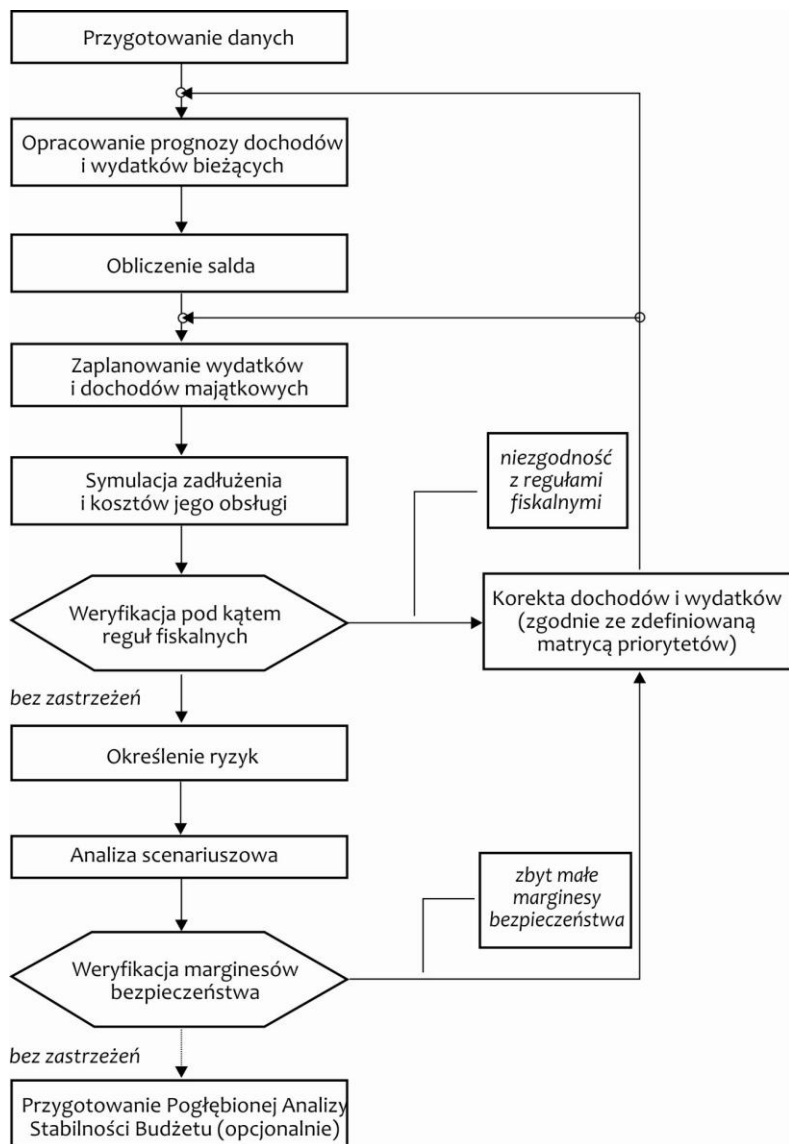
- 1) opracowanie prognozy dochodów i wydatków bieżących;
- 2) obliczenie salda bieżącego;
- 3) zaplanowanie wydatków i dochodów majątkowych;
- 4) symulacja zadłużenia i kosztów jego obsługi;
- 5) weryfikacja pod kątem reguł fiskalnych;
- 6) korekty dochodów i wydatków (zgodnie ze zdefiniowaną matrycą priorytetów);
- 7) w przypadku stwierdzenia niezgodności z określonymi regułami fiskalnymi konieczny jest powrót do etapu prognozy dochodów i wydatków bieżących oraz do planowania odpowiednich dochodów i wydatków majątkowych celem dokonania właściwych korekt;
- 8) określenie ryzyk;
- 9) analiza scenariuszowa;
- 10) obliczenie marginesów bezpieczeństwa;
- 11) w przypadku stwierdzenia istnienia zbyt małych marginesów bezpieczeństwa dla podstawowego scenariusza z punktu widzenia założeń zarządzania finansowego konieczny jest powrót do etapu prognozy dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych w celu dokonania odpowiednich korekt;
- 12) przygotowanie Pogłębionej Analizy Stabilności Budżetu (opcjonalnie).

Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się „objaśnienia przyjętych wartości”. Istotnym zatem warunkiem wypełnienia ustawowego wymogu realizmu prognozy jest zamieszczenie w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej starannego i wyczerpującego opisu zastosowanej metodologii planowania i prognozowania. Umożliwia to szczegółową analizę i krytyczną ocenę założeń, przyjętych do prognozowania poszczególnych kategorii ujętych w prognozie. W perspektywie lat objętych prognozą pozwala również na kontrolę zmian zastosowanej metodologii i weryfikację ich zasadności merytorycznej (a nie wy-

²⁵P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Staniol, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy...*, *op. cit.*, s. 25.

nikającej np. z próby przedstawienia lepszego obrazu sytuacji finansowej jednostki).

Schemat 2. Etapy przygotowania wieloletniej prognozy finansowej



Źródło: Wieloletnia Prognoza Finansowa w pigułce – korzyści, etapy, metodologia INSE, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, http://www.inse.org.pl/images/pdf/wpf_w_pigulce.pdf

Dane z wieloletnich prognoz finansowych (projekty uchwał, uchwały, zarządzenia) są przekazywane w wersji elektronicznej do regionalnych izb obrachunkowych (które przekazują je dalej do Ministerstwa Finansów) za pomocą informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@. Ten sposób przekazywania danych z wieloletnich prognoz finansowych w znacznym stopniu usprawnia proces zbierania danych i zapewnia szybszą i pełniejszą informację o prognozowanej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Z dniem 1 lutego 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁶, w którym m.in. określono wzór prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (załącznik nr 1) oraz wzór przedsięwzięć wieloletnich (załącznik nr 2). Rozporządzenie to jest wypełnieniem delegacji zawartej we wprowadzonym do ustawy o finansach publicznych (ustawą zmieniającą z 7 grudnia 2012 r.²⁷) art. 230b.

8. Zakończenie

Planowanie wieloletnie wymaga stosunkowo precyzyjnej prognozy wielkości budżetowych. Uwzględnić przy tym należy wiele różnorodnych czynników wpływających na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach, co może sprawiać problemy. Jednak efektem tych działań będzie obraz kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w dłuższej perspektywie czasowej. Takie całościowe i długookresowe spojrzenie na sytuację finansową jednostki przynosi określone korzyści: pozwala skoncentrować się na przedsięwzięciach rzeczywiście istotnych (wraz z zapewnieniem środków na ich realizację), a z drugiej strony ograniczyć środki na zadania o mniejszym znaczeniu. Po stronie korzyści należy również ująć zapewnienie ciągłości działań i kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, wzrost przejrzystości i potencjalnie większą racjonalność wydatkowania środków publicznych oraz możliwość wygospodarowania oszczędności budżetowych. Prognozowanie przyczynia się również do zwiększenia czytelności budżetu jednostki samorządu terytorialnego, większej transparentności poszczególnych pozycji budżeto-

²⁶ Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. (Dz. U. poz. 86).

²⁷ Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456), art. 8, pkt 9.

wych, a także do poprawy dyscypliny finansów publicznych. Nie bez znaczenia jest także wpływ tego dokumentu na skuteczne pozyskiwanie środków z funduszy Unii Europejskiej. Analizy finansowe studium wykonalności wymagane w programach opierają się m.in. na prognozach, a dodatkowo – we wnioskach o dofinansowanie – należy wykazać się np. zabezpieczeniem wkładu własnego w kolejnych latach.

Doświadczenia regionalnych izb obrachunkowych w zakresie kontroli wieloletnich prognoz finansowych pokazują, że ustawowe rozwiązania nie umożliwiają realizacji w pełni założonych dla nich funkcji, a zwłaszcza nie spełniają wymogu realności. Przykładowe problemy są następujące:²⁸

- 1) Obowiązek uwzględnienia w wieloletniej prognozie finansowej okresu, na który zaciągnięto zobowiązanie wymusza sporządzanie wieloletniej prognozy na okres znacznie dłuższy niż cztery lata budżetowe. W praktyce mogą to być okresy 30-40-letnie, w których organy jednostek samorządu terytorialnego nie są w stanie dokładnie oszacować wielkości, za pomocą których realistycznie określić sytuację finansową jednostki.
- 2) Obowiązek ustalenia w wieloletniej prognozie wydatków na wynagrodzenia i tzw. pochodnych zakłóca realność prognozy, ze względu na brak możliwości przewidzenia ich kształtowania się w perspektywie kilkunastu czy kilkudziesięciu lat.
- 3) Każdorazowa zmiana kwot dochodów i wydatków w bieżącym roku budżetowym, skutkująca zmianą wyniku budżetu, powoduje konieczność wprowadzenia zmian w zakresie przychodów, rozchodów i długu jednostki samorządu terytorialnego. Między uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej a budżetem musi zachodzić zgodność. W związku z tym faktyczna treść prognozy jest zdeterminowana przez bieżące roczne zamierzenia planistyczne. Stałe modyfikowanie i dostosowywanie do potrzeb zmieniającej się rzeczywistości powoduje, że wieloletnia prognoza finansowa nie zapewnia realnego przewidywania sytuacji finansowej w perspektywie wieloletniej.

²⁸ W. Miemiec, J. Radzija, *Realność wieloletniej prognozy finansowej w ocenie RIO*, „Finanse Publiczne” 2012, nr 11, s. 35-37.

Character and scope of multi-year financial forecast of a local self-government body

Summary

Multi-year planning as an instrument of managing public means is also applied at the self-government level. Since 2010 local self-government bodies have been obliged to elaborate multi-year finance forecasts to accompany the resolution of the budgetary act. It is a strategic document, whose role is to ensure financial stability of local self-government bodies in a longer perspective. The multi-year financial forecast is resolved for the period of 4 years (including the budgetary year) within the scope stipulated by the act on public finances. The article presents general information concerning the manner of observing the obligation of resolving the multi-year financial forecast by local self-government bodies and highlights some doubts and controversies concerning this document.

Der Charakter und der Umfang der langjährigen Finanzprognose der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung

Zusammenfassung

Die langjährige Planung als ein Instrument der Verwaltung der öffentlichen Mittel wird auch auf der Ebene der Selbstverwaltung angewandt. Die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung in Polen sind seit 2010 verpflichtet, zusammen mit dem Budgetgesetz auch eine langjährige Finanzprognose vorzubereiten. Diese ist ein strategisches Dokument, dessen Rolle in der Gewährleistung der finanziellen Stabilität der Einheiten der territorialen Selbstverwaltung über eine längere Zeit / in einer längeren Zeitperspektive / liegt. Die langjährige Finanzperspektive wird für 4 Jahre (darunter das Budgetjahr) für den in dem Gesetz über die öffentlichen Finanzen bestimmten Bereich erstellt. In dem Artikel werden allgemeine Informationen zu der Art dargestellt, wie die Einheiten der territorialen Selbstverwaltung ihre Pflicht, die langjährige Finanzprognose zu erstellen, erfüllen. Erwähnt werden auch einige mit dem Dokument verbundenen Bedenken und Kontroversen.

