

## БАГАТОРІЧНИЙ ФІНАНСОВИЙ ПРОГНОЗ – ІНСТРУМЕНТ РОЗШИРЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Вєслава Мємєц*

*доктор юридичних наук., професор кафедри фінансового права  
Факультет права, адміністрації та економіки  
Вроцлавський університет*

### **Вступні уваги.**

Багаторічне фінансове планування, будучи проявом стратегічного планування, вважається сучасним інструментом управління публічними фінансами. Введення цього фінансового планування в систему публічних фінансів є однією з основних змін, що виникають з закону про публічні фінанси (з.п.ф.)<sup>1</sup>. Це пов'язано з необхідністю достосувати управління публічними фінансами в Польщі до багаторічного фінансового планування, діючого на рівні Європейського Союзу.

Згідно з преамбулою до проекту закону про публічні фінанси, введення багаторічного фінансового планування як на центральному рівні, так і на рівні одиниць місцевого самоврядування, має сприяти більш раціональному управлінню публічними засобами, шляхом пов'язання публічних видатків із середньо і довгостроковими пріоритетними цілями уряду та о.м.с., сприянню абсорбції фондів ЄС а також підвищенню ефективності видаткування публічних засобів. Багаторічне фінансове планування передбачає підвищення прозорості, вірогідності і передбачувальності фінансової політики. Воно також має створити можливість побачити фінансову політику о.м.с. в довгостроковій перспективі.

У законі про публічні фінанси передбачається обов'язок прийняття органами о.м.с. багаторічного фінансового прогнозу (б.ф.п.). Цей документ повинен бути розроблений і прийнятий на всіх рівнях о.м.с., тобто в гмінах, повітах та в самоврядуванні воєводства.

Закон таким чином посилається на рішення, діючі в державах, що входять в Організацію економічного співробітництва та розвитку (OECD). З одного боку, він схожий на багаторічні ітераційні плани, що мають характер прогнозу, які приймаються органами самоврядування скандинавських країн на період трьох або чотирьох років з моніторованим рівнем дефіциту, з другого боку до складених органами самоврядування Бельгії і Португалії багаторічних планів стратегічного характеру, на період каденції органу о.м.с.<sup>2</sup>

У відповідності до ст. 226 з.п.ф., ухвала у справі б.п.ф. складається з чотирьох основних частин: прогнозу фінансових показників, переліку заходів, прогнозу суми публічного боргу, повноваження для управління о.м.с. до взяття на себе зобов'язань. У прогнозі фінансових показників слід представити дані наступного змісту, які містяться в бюджетній резолюції о.м.с.: поточні доходи і витрати бюджету, доходи від власності і витрати бюджету, результат бюджету, доходи і розходи бюджету, взятий борг і борг, що планується взяти а також пояснення. У переліку заходів, що додається до резолюції в справі б.ф.п., визначається перед

<sup>1</sup> Закон від 27 серпня 2009 р. про публічні фінанси (Збірник Законів (Dz.U.) № 157, п. 1240 зі змінами, далі: з.п.ф.).

<sup>2</sup> W. Witalec, Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego, Rzeszów 2010, с. 6.

усім ліміти витрат і зобов'язань для заходів, які охоплюють багаторічні програми, проекти або завдання та договори. Складовою частиною б.ф.п. є також прогноз суми боргу. Резолюція в справі б.п.ф. може також включати повноваження для управління о.м.с. до взяття на себе відповідних зобов'язань, пов'язаних із реалізацією витрат передбачених прогнозом, які виходять за межі даного бюджетного року. Прийняті резолюцією регулювання, що стосуються предметної сфери б.ф.п., на своєму базовому рівні таким чином поєднують існуючі механізми щодо прогнозу суми боргу та ліміт витрат на багаторічні інвестиційні програми.

## **II. Предметна сфера багаторічного фінансового прогнозу.**

Положення ст. 226 п. 1 і 2 з.п.ф. визначають елементи б.п.ф. Відповідно до усталень цих положень, б.п.ф. повинен бути реалістичним і визначати для кожного року, охопленого прогнозом, принаймні:

- поточні доходи і поточні витрати бюджету о.м.с., включаючи обслуговування боргу, гарантії і поруки, на заробітну плату і внески, що від них нараховуються, витрати, пов'язані з функціонуванням органів о.м.с. та витрати, пов'язані з лімітами витрат на плановані і реалізовані заходи, враховані в додатку, що містить перелік заходів;
- доходи від власності, в тому числі доходи від продажу власності та інвестиційні витрати бюджету о.м.с., зокреми витрати, пов'язані з лімітами витрат на плановані і реалізовані проекти, перераховані в додатку, що містить перелік заходів;
- результат бюджету о.м.с.;
- призначення надлишків або способів фінансування дефіциту;
- доходи і витрати бюджету о.м.с. з урахуванням заборгованості і планованої заборгованості;
- суму боргу о.м.с., у тому числі співвідношення, про які йдеться в ст. 243 з.п.ф. та способів фінансувати погашення заборгованості;
- пояснення прийнятих показників.

Вказані елементи багаторічного прогнозу мають обов'язковий характер. Це не означає, що ці елементи являють собою вичерпний перелік. Законодавець в ст. 226 п. 1 використав сформулювання "...прогноз повинен... визначати... принаймні..." Це означає, що вказані елементи утворюють відкритий каталог.

Поточні доходи і витрати та доходи від власності й інвестиційні витрати в багаторічному прогнозі слід визначати згідно з визначенням, що міститься в положеннях ст. 235 п. 2 і 3 та ст. 236 п. 2 і 4 з.п.ф. У сфері поточних витрат необхідно перераховувати тільки деякі групи (підкатегорії) цих витрат, визначені в бюджетній резолюції, тобто витрати на заробітну плату і внески, що від них нараховуються, витрати на обслуговування боргу та витрати, пов'язані з наданими гарантіями і поруками. Слід також вказати дані щодо деяких груп поточних витрат, яких законодавець не вимагає виділити в бюджетній резолюції. Тут йдеться про поточні витрати, пов'язані з функціонуванням органів о.м.с. і поточні витрати, виділені на плановані і поточні багаторічні заходи.

Дані щодо результату бюджету, доходів і витрат бюджету визначається в змісті прогнозу з урахуванням способу їх інтерпретації, визначених на потреби бюджету о.м.с. та бюджетної резолюції. Положення з.п.ф. не вимагають специфікації ані джерел доходів, ані видів бюджетних витрат о.м.с. Однак, частина доходів бюджету о.м.с. не пов'язана з генеруванням боргу цієї одиниці. Можна, зокрема, вказати на доходи від погашення кредитів, наданих о.м.с., з приватизації майна о.м.с., з профіциту бюджету о.м.с. за попередні роки або від вільних

грошових засобів в якості надлишку готівки на поточному рахунку бюджету о.м.с., яка виникає з розрахування емісії цінних паперів, кредитів і позик за попередні роки. Аналогічним чином частина витрат не мусить бути пов'язана з погашенням заборгованості о.м.с. Це, зокрема, витрати за довгострокові позики, надані о.м.с. Беручи до уваги необхідність правильного визначення доходів і витрат бюджету в зв'язку з підсумками бюджету та існуючою заборгованістю і планованою заборгованістю, доцільно зробити специфікацію в б.п.ф. як джерел доходів, так видів витрат. Цю специфікацію слід зробити особливо з точки зору впливу прогнозованих доходів і витрат на заборгованість о.м.с.

У б.п.ф., однак, вказується не тільки суму заборгованості о.м.с. та її співвідношення із запланованими доходами бюджету за окремі роки. У відповідності до ст. 226 п. 1 і 6 з.п.ф., також слід вказати спосіб фінансування погашення заборгованості. Дані по цьому пункту б.п.ф. повинні бути визначені в поєднанні з сумами доходів і видатків бюджету, які викладено в цьому прогнозі. Джерелом погашення заборгованості о.м.с. можуть бути профіцити бюджету за наступні роки або доходи бюджету, отримані із зобов'язань для цієї мети, тобто з кредитів і позик або емісії цінних паперів (ст. 89 п. 1 п. 3 з.п.ф.). Джерелом можуть бути також доходи від повернення наданих о.м.с. позик, від приватизації власності о.м.с., профіциту бюджету о.м.с. за попередні роки а також за рахунок вільних засобів в якості грошового профіциту на поточному рахунку бюджету о.м.с., що виникає з врегулювання емісії цінних паперів, кредитів і позик за попередні роки. Джерела погашення заборгованості визначені в прогнозі повинні узгоджуватися з планованими сумами профіцитів та доходів і витрат бюджету в наступні роки. З точки зору фінансової ситуації о.м.с. є істотним, з яких джерел буде фінансуватися дефіцит бюджету о.м.с. та погашуватися її борг.

У положеннях ст. 243 з.п.ф. про бюджетну резолюцію встановлено максимальний рівень заборгованості о.м.с. Згідно з цими положеннями мірник заборгованості має індивідуальний характер, тобто визначається окремо для кожної о.м.с. на основі даних з її бюджету за три роки, які попереджують даний бюджетний рік, що відносяться до наступних категорій: загальні доходи бюджету, поточні доходи, доходи від власності, які походять від продажу власності та поточних витрат. Цей мірник буде застосовуватися з 2014 року. Однак, відповідно до ст. 122 п. 3 положень щодо здійснення закону про публічні фінанси в роки 2011-2013 до б.п.ф. включається інформація про співвідношення між платіжними зобов'язаннями і прогнозованими доходами, розрахованого у відповідності зі ст. 243 з.п.ф.<sup>1</sup> У роки 2001-2013, за ст. 121 п. 7 п.з.з.п.ф, натомість в прогнозі повинна вказуватися сума заборгованості відповідно з положеннями ст.170 з.п.ф. від 2005 р.<sup>2</sup> Заборгованість, отже, не може перевищувати 60% від загального доходу о.м.с. в даному бюджетному році. Співвідношення погашення зобов'язань та прогнозованих доходів також повинне відповідати ст. 169 з.п.ф. від 2005 р., тобто загальна сума зобов'язань і витрат на обслуговування заборгованості і витрат, пов'язаних із наданими поруками і гарантіями, що підлягають погашенню в даному бюджетному році, не може перевищити 15% від загального доходу о.м.с., прогнозованого на даний бюджетний рік.

<sup>1</sup> Закон від 27 серпня 2009 р. положення щодо здійснення закону про публічні фінанси, Збірник Законів (Dz.U.) № 157, п.1241, далі: п.з.з.п.ф.

<sup>2</sup> Закон від 30 червня 2005 р. про публічні фінанси, Збірник Законів (Dz.U.) № 2249, п. 2104 зі змінами, далі: з.п.ф. від 2005 р.

У відповідності зі ст. 226 п. 3 і 4, у додатку до резолюції в справі з.п.ф. визначається окремо для кожного проекту:

- назву і мету;
- організаційну одиницю, відповідальну за здійснення або координацію заходу;
- термін реалізації і загальний обсяг фінансових витрат;
- ліміти витрат в окремих роках;
- ліміт зобов'язань.

Законодавець також визначив спосіб розуміння проекту. Відповідно до ст. 226 п. 4 заходи - це багаторічні:

- **програми, проекти або завдання**, у тому числі пов'язані з фінансовими програмами за участю європейських фондів та з договорами про публічно-приватне партнерство, які регулюються положеннями закону про публічно-приватне партнерство;
- **договори**, реалізація яких у бюджетному році і в наступних роках є необхідною для забезпечення безперервності діяльності одиниці, платежі, які з них виникають, виходять за рамки бюджетного року;
- **поруки і гарантії**, надані о.м.с.

Включення рішень щодо заходів у сферу резолюції щодо б.ф.п., викликає те, що повинна бути збережена узгодженість цих рішень з відповідними рішеннями, що містяться в б.ф.п. і прогнозі суми боргу. Оцінку відповідності цих результатів можна, звичайно, зробити виключно по відношенню до бюджетних величин, які є загальними для б.п.ф. і прогнозу суми боргу та заходів, тобто перед усім лімітів витрат поточних і інвестиційних на реалізовані і плановані заходи.

Ліміт витрат повинен визначатися з урахуванням періоду реалізації заходу і загального обсягу фінансування, з ним пов'язаного. Визначення ліміту зобов'язань повинно враховувати загальні ліміти витрат за кожен рік та вже укладені договори у зв'язку з реалізацією конкретних заходів. Визначення ліміту зобов'язань є рівносильне з визначенням суми, на яку в цілому можна укладати договори щодо реалізації даного заходу.

Положення ст. 226 п.1 і 2 з.п.ф. не регулюють способу визначення наступного елементу б.ф.п. в бюджеті органу о.м.с., тобто пояснень щодо прийнятих величин. У цих положеннях немає також жодних вказівок щодо обсягу інформації, які повинні бути включені до цих пояснень. Вони, без сумніву, виконують роль обґрунтування для бюджетних величин, прийнятих в цьому прогнозі. Вони також повинні включати опис використаних методів розрахунку окремих величин<sup>1</sup>. Хоча елементи прогнозу, визначені в ст. 225 п.1-6 з.п.ф. як числові величини, можуть бути представлені в табличній формі, то пояснення цих величин повинно бути представлене в формі опису. Як числові величини, так і пояснення буде важко умістити в самій резолюції щодо б.ф.п. Таким чином, з технічної точки зору, добрим рішенням було б включення до резолюції щодо б.ф.п. положення про ухвалення цього акту, натомість в додатку до резолюції слід умістити таблицю та пояснення прийнятих величин.

### **III. Прогноз суми боргу як частина багаторічного фінансового прогнозу.**

Відповідно до ст. 227 п. 2 з.ф.п., прогноз суми боргу повинен бути частиною б.п.ф. Варто її визначити на період, на який взято або планується взяти зобов'язання. Закон не формулює конкретних вимог, які б відносилися до

<sup>1</sup> K. Sawicka, Treść wieloletniej prognozy finansowej, [в:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych – komentarz, Wrocław 2010, с. 606.

елементів прогнозу суми боргу та способу їх представлення. Складається враження, що на підставі інших положень з.ф.п. можна сформулювати у зв'язку з цим деякі висновки.

На основі регулювання, що визначає обов'язок розглядати прогноз суми боргу як частину б.ф.п. можна зробити висновок, що при підготовці цього прогнозу слід брати до уваги величини і категорії, які становлять зміст б.ф.п. У літературі вказується перед усім на ті елементи прогнозу, які близько або безпосередньо пов'язані з прогнозуванням суми боргу о.м.с., тобто суми доходів і витрат, результатів бюджету та суми доходів і витрат<sup>1</sup>.

Крім того, на основі нормалізації, що вимагає підготовки прогнозу суми боргу на період, на який взято або планується взяти зобов'язання, можна зробити висновок, що виступає певний спільний період, який покривається як з прогнозом суми боргу, так і з б.п.ф. У цьому спільному періоді дані, які являють собою зміст прогнозу суми боргу, можуть збігатися з даним, що містяться в б.ф.п. Можна припустити, що цей період можна умістити в прогнозі суми боргу, особливо ті величини і категорії, які є необхідними для розрахунку допустимого показника погашення фінансових зобов'язань, визначених у співвідношенні до планованих доходів за даний бюджетний рік, тобто - в прогнозованому загальному доході повинні бути перераховані принаймні поточні доходи і доходи від власності та від продажу власності о.с.м., а в загальних витратах слід виділити поточні витрати. Виділення вищеподаних даних у прогнозі суми боргу дозволить розрахувати співвідношення погашення зобов'язань, про які йдеться в ст. 243 з.ф.п., яке являється в цей період єдиним показником контролю рівня заборгованості о.м.с.

Положення з.ф.п. не регулюють способу представлення прогнозу суми боргу в резолюції органу о.м.с. в справі багаторічного фінансового прогнозу. На практиці, таким чином, можуть застосовуватися різні рішення. Перед усім може бути прийнято варіант, який полягає на підготовці двох документів. При цьому один з них міг би містити елементи багаторічного фінансового прогнозу, другий - зміст прогнозу суми боргу. Можна також приготувати один документ, який може містити два елементи.

За вибором рішення, що полягає на підготовці одного документу для б.ф.п. та прогнозу суми боргу промовляє те, що таким чином буде полегшено збереження відповідності даних у спільний період для цих прогноз. Зміни даних, що містяться в б.ф.п. повинні спричинити відповідні модифікації в змісті прогнозу суми боргу. Це пов'язано з тим, що важко буде вважати правильною ситуацію, в якій можуть бути різні подібні бюджетні величини в б.п.ф. та в прогнозі суми боргу, якщо відповідно до ст. 227 п. 2 з.ф.п. ці два прогнози повинні бути нерозривно з собою пов'язані.

#### **IV. Горизонт часу багаторічного фінансового планування.**

Відповідно до ст. 227 п. 1 з.ф.п., багаторічний фінансовий прогноз охоплює період бюджетного року та не менше трьох наступних років і не може бути підготовлений на період менший ніж той, на який прийнято ліміти витрат, визначені в додатку до резолюції, що містить перелік заходів. Чотирирічний період (бюджетного року і трьох наступних років), на який слід ухвалити б.ф.п., розглядається як період мінімальний. На практиці період, охоплений б.ф.п., може

<sup>1</sup> J. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [в:] *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego* під ред. J. M. Salachny, Gdańsk 2010, с.24.

бути довшим. Це являється наслідком встановленого законом обов'язку продовження періоду, охопленого прогнозом на період, на який передбачаються ліміти багаторічних витрат на заходи, що містяться в додатку до резолюції щодо б.ф.п. Цей період визначають ліміти витрат на захід, термін реалізації якого є найдовший. Період, на який передбачаються ліміти багаторічних витрат на заходи, очевидно, спричиниться до збільшення мінімального періоду, охопленого б.п.ф., якщо термін реалізації заходу вийде за рамки третього року поспіль після бюджетного року.

Багаторічний фінансовий прогноз має стратегічний характер. У наступному бюджетному році він також повинен відповідати вимогам охоплення ним мінімального періоду. Якщо період охоплений б.ф.п. був у бюджетному році довший ніж мінімальний, то в наступному бюджетному році не буде обов'язку доповнювати його на наступний бюджетний рік після мінімального періоду, встановленого для прийнятого перший раз б.ф.п.

Відповідно до ст. 226 п. 2 з.ф.п., прогноз суми боргу, який є частиною б.п.ф., пригтовлюється на період, на який взято або планується взяти зобов'язання. Таким чином, це являється причиною продовження періоду охопленого прогнозом. Положення про необхідність приймати до уваги період, на який взято або планується взяти зобов'язання, відноситься до періоду, на який слід підготувати прогноз суми боргу. Однак, з огляду на те, що прогноз суми боргу становить інтегральну частину б.ф.п., можна стверджувати, що період, на який взято або планується взяти зобов'язання, визначає період часу, який повинен охоплювати б.ф.п. У випадку підготовки б.ф.п. та прогнозу суми боргу в формі одного документу, період, на який взято або планується взяти зобов'язання, встановлює горизонт часу для його підготовки. Цей період закінчується в бюджетному році, в якому закінчується термін сплати заключної частини фінансового зобов'язання з найдовшим періодом його погашення.

#### **V. Повноваження для управління о.м.с. в резолюції щодо багаторічного фінансового прогнозу.**

У відповідності зі ст. 228 п. 1 з.ф.п., резолюція може містити повноваження для управління о.м.с. до взяття зобов'язань:

- пов'язаних із реалізацією заходів, що містяться в ньому;
- в силу угод, реалізація яких в бюджетному році і в наступні роки є необхідною для забезпечення тяглості діяльності одиниці і платежі, які з них виникають, виходять за рамки бюджетного року.

Сформулювання "може", яке використав законодавець в редакції цього положення, означає, що повноваження для управління о.м.с. до взяття зобов'язань мають факультативний характер. Якщо таке повноваження включено в резолюцію, то також слід визначити грошовий ліміт зобов'язань для вказаних у переліку заходів. У літературі стверджується, що управління о.м.с. повинно бути зобов'язане для того, щоб взяти на себе зобов'язання на реалізацію заходів до грошового ліміту, визначеного в додатку до б.ф.п. для кожного з заходів<sup>1</sup>. Таке повноваження є необхідне для того, щоб управління о.м.с. могло виконувати завдання, поставлені перед цим органом.

У випадку визначення повноважень для управління о.м.с. до взяття на себе зобов'язання за договорами, реалізація яких у бюджетному році і наступних роках є

---

<sup>1</sup> K. Sawicka, Okres objęty prognozą finansową, в: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka ...op. cit. c. 610.

необхідною для забезпечення безперервності діяльності одиниці і платежі, які з них виникають, виходять за рамки бюджетного року, слід прийняти до уваги перед усім вид послуг чи поставок, яких ці договори будуть стосуватися та період, на який вони можуть укладатися. У випадку договорів, які відповідно до закону про державні замовлення, можуть укладатися на визначений строк, було б доцільно визначити грошові ліміти для цих договорів.

#### **VI. Процедура для багаторічних фінансових прогнозів.**

Компетенції органів о.м.с. щодо ініціативи з розробки проекту резолюції про багаторічний фінансовий прогноз і його зміни та прийняття цієї резолюції, викладені в ст. 230 п. 1 і 6 з.ф.п. як і у випадку проекту і прийняття бюджетної резолюції. Управління о.м.с. має виключну ініціативу щодо розробки проекту резолюції про б.ф.п. або її зміни а відповідний орган приймає рішення в цій справі, надаючи їй остаточний зміст, не пізніше, ніж бюджетній резолюції.

У відповідності зі ст. 230 п. 2-5 з.ф.п., проект резолюції щодо б.ф.п. і його зміни повинен, як проект бюджетної резолюції, передаватися до регіональної рахункової палати не пізніше 15 листопада попереднього бюджетного року. Регіональна палата рахункова повинна оцінити представлений проект, зокрема з точки зору врахування положень про прийняття і виконання бюджетів наступних років, на які взято і планується взяти зобов'язання. Крім цього регіональна рахункова палата, на основі прийнятої о.м.с. резолюції про багаторічний фінансовий прогноз та бюджетної резолюції, оцінює правомірність планованої суми боргу о.м.с., яка виникає з планованих і взятих зобов'язань, з урахуванням співвідношення погашення заборгованості до прогнозованих доходів, розрахованих на підставі положень ст. 243 з.ф.п. У випадку, якщо регіональна рахункова палата поставить негативну оцінку про правомірність планованої суми боргу, то о.м.с. має обов'язок ввести такі зміни резолюції по б.ф.п. або його змінити та бюджетної резолюції, з метою збереження співвідношення погашення зобов'язань до прогнозованих доходів, розраховане на підставі положень ст. 243 з.ф.п.

Відповідно до ст. 230 п. 7 та ст. 231 з.ф.п., орган о.м.с. не може відхилити діючу резолюцію про б.ф.п. одночасно не приймаючи нової резолюції в цій справі. Орган також не може, без згоди управління о.м.с., скоротити витрат, запланованих у бюджетній резолюції на реалізацію заходу, якщо не прийме рішення про припинення реалізації, тимчасове призупинення реалізації або обмеження предметної сфери заходу а витрати заплановані в проекті бюджету управлінням о.м.с. не відрізняються від витрат, передбачених на реалізацію заходу. Бюджетні резолюції повинні визначати витрати на реалізацію заходів у розмірі, який забезпечує їх своєчасне завершення.

Існуючі положення в тексті ст. 232 і ст. 230 з.ф.п. також передбачають компетенції управління о.м.с. до зміни всіх значень прийнятих у б.ф.п., що впливають з резолюцій, які змінюють бюджетну резолюцію, за винятком змін лімітів зобов'язань і сум витрат на заходи, які належать до компетенції органу, який приймає рішення. Зміни в б.ф.п., що вносяться управлінням о.м.с., як похідні щодо змін, які вносяться органом, що приймає рішення в бюджетній резолюції, мають порядковий характер. Орган о.м.с., що приймає рішення є також владний, на основі ст. 231 п.1 з.ф.п. прийняти постанову про зміну області виконання або призупинення заходу, яка повинна передувати прийняттю резолюції про зміни б.ф.п. У випадку, коли в бюджеті о.м.с. будуть зроблені зміни в сфері фінансового результату і пов'язаних з ним сум доходів і витрат та заборгованості о.м.с.,

управління о.м.с. має обов'язок ввести зміни в багаторічний фінансовий прогноз, які забезпечують дотримання обов'язку збереження мінімальної відповідності бюджету з б.ф.п., тобто в сфері їх фінансових категорій.

#### **VII. Підсумок.**

Основне значення багаторічного фінансового прогнозу слід вбачати в забезпеченні стабільності економіки о.м.с. та їх бюджетів у довгостроковій перспективі. Цей документ призначений для стратегічного планування, який служить визначенню головних напрямків розвитку о.м.с. шляхом визначення їх потреб і можливостей. Регулювання, що містяться в положеннях закону про публічні фінанси, які стосуються багаторічного фінансового прогнозу, з одного боку прийняли вже існуючі рішення по прогнозу загальної суми боргу о.м.с. та лімітів витрат на багаторічні інвестиційні програми. З другого боку, надали нового характеру цьому документові, зокрема, за допомогою введення обов'язку приймати даний документ на основі резолюції органом, що представляє о.м.с., введення при його розробці та прийнятті реалістичності даних, визначення періоду, на який його приготовано, а також введення обов'язкового щорічного оновлення даних, які в ньому містяться, та безперервності його дії.



## WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA – INSTRUMENT WYDŁUŻENIA PLANOWANIA GOSPODARKI FINANSOWEJ W JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

*Wiesława Miemiec*

*Dr hab., prof. UW.*

*Katedra Prawa Finansowego*

*Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*

*Uniwersytet Wrocławski*

### **I. Uwagi wprowadzające.**

Wieloletnie planowanie finansowe, stanowiąc przejaw planowania strategicznego, jest uznawane za nowoczesny instrument zarządzania finansami publicznymi. Wprowadzenie tego planowania finansowego do systemu finansów publicznych jest jedną z istotnych zmian wynikających z ustawy o finansach publicznych (u.f.p.)<sup>1</sup>. Wynika to z konieczności dostosowania zarządzania finansami publicznymi w Polsce do wieloletniego planowania finansowego obowiązującego na poziomie Unii Europejskiej.

Według uzasadnienia do projektu ustawy o finansach publicznych, wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego tak na poziomie centralnym, jak i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, powinno sprzyjać bardziej racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, poprzez powiązanie wydatków publicznych ze średnio i długookresowymi celami priorytetowymi rządu oraz j.s.t., ułatwieniu absorpcji funduszy unijnych, a także poprawie efektywności wydatkowania środków publicznych. Wieloletnie planowanie finansowe powinno umożliwić zwiększenie przejrzystości, wiarygodności i przewidywalności polityki finansowej. Powinno również dać możliwość całościowego spojrzenia na kondycję finansową j.s.t. w dłuższym horyzoncie czasowym.

W ustawie o finansach publicznych przewiduje się obowiązek uchwalenia przez organy stanowiące j.s.t. wieloletniej prognozy finansowej (w.p.f.). Dokument ten musi być opracowany i uchwalony na wszystkich szczeblach j.s.t., tj. w gminach, powiatach oraz w województwach samorządowych.

Ustawa nawiązuje w ten sposób do rozwiązań obowiązujących w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Z jednej strony jest to zbliżona do wieloletnich kroczących planów finansowych o charakterze prognostycznym, przyjmowanych przez samorządy państw skandynawskich na okres trzech lub czterech lat z monitorowanym poziomem deficytu, z drugiej zaś do sporządzanych przez samorządy Belgii i Portugalii wieloletnich planów o charakterze strategicznym, na okres kadencji organu stanowiącego j.s.t.<sup>2</sup>

Zgodnie z art. 226 u.f.p., uchwała w sprawie w.p.f. składa się z czterech zasadniczych elementów: prognozy wielkości finansowych, wykazu przedsięwzięć, prognozy kwoty długu publicznego, upoważnień dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań. W zakresie prognozy wielkości należy wykazać dane dotyczące m.in. takich treści zawartych w uchwale budżetowej j.s.t., jak: dochody i wydatki bieżące budżetu, dochody i wydatki majątkowe budżetu, wynik budżetu, przychody i rozchody budżetu, dług zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia, a także objaśnienia. W wykazie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej określana jako u.f.p.).

<sup>2</sup> W. Witalec, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2010, s. 6.

przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie w.p.f., są określone przede wszystkim limity wydatków i zobowiązań na przedsięwzięcia, obejmujące wieloletnie programy, projekty lub zadania oraz umowy. Częścią składową w.p.f. jest także prognoza kwoty długu. Uchwała w sprawie w.p.f. może zawierać także upoważnienia dla zarządu j.s.t. do zaciągania określonych zobowiązań związanych z realizacją wydatków, objętych prognozą, które wykraczają poza dany rok budżetowy. Przyjęte w ustawie regulacje dotyczące zakresu przedmiotowego w.p.f. w swoim podstawowym zakresie łączą zatem dotychczasowe rozwiązania, dotyczące prognozy kwoty długu oraz limitu wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne.

## **II. Zakres przedmiotowy wieloletniej prognozy finansowej.**

Przepisy art. 226 ust. 1 i 2 u.f.p. określają elementy w.p.f. Zgodnie z ustaleniami tych przepisów, w.p.f. powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu j.s.t., w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z funkcjonowaniem organów j.s.t. oraz wydatki wynikające z limitów wydatków na planowanie i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć;
  - dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu j.s.t., w tym wydatki wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć;
  - wynik budżetu j.s.t.;
  - przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
  - przychody i rozchody budżetu j.s.t. z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
  - kwotę długu j.s.t., w tym relację, o której mowa w art. 243 u.f.p., oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
  - objaśnienia przyjętych wartości.
- Wskazane treści wieloletniej prognozy mają charakter obligatoryjny. Nie oznacza to jednak, że wymienione elementy stanowią katalog zamknięty. Ustawodawca w art. 226 ust.1 posłużył się sformułowaniem "...prognoza powinna ...określać ... co najmniej..." Oznacza to, że wskazane elementy tworzą katalog otwarty.

Dochody i wydatki bieżące, jak i dochody i wydatki majątkowe w wieloletniej prognozie należy określać z uwzględnieniem definicji zawartych w przepisach art. 235 ust. 2 i 3 oraz art. 236 ust. 2 i 4 u.f.p. W zakresie wydatków bieżących powinno wyszczególniać się tylko niektóre grupy (podkategorie) tych wydatków, określane w uchwale budżetowej, tj. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki na obsługę długu oraz wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. Należy także wskazać dane dotyczące niektórych grup wydatków bieżących, których ustawodawca nie nakazuje wyodrębnić w uchwale budżetowej. Chodzi tu o wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem organów j.s.t. i wydatki bieżące przeznaczone na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie.

Dane dotyczące wyniku budżetu, przychodów i rozchodów budżetu określa się w treści prognozy przy uwzględnieniu sposobu ich rozumienia ustalonych dla potrzeb budżetu j.s.t. oraz uchwały budżetowej. Przepisy u.f.p. nie przewidują obowiązku specyfikacji ani źródeł przychodów, ani rodzaju rozchodów budżetu j.s.t. Część przychodów budżetu j.s.t. nie jest jednak związana z generowaniem długu tej jednostki. Można tu wskazać między innymi na przychody z tytułu zwrotu pożyczek udzielonych przez j.s.t., z prywatyzacji majątku j.s.t., z nadwyżki budżetu j.s.t. z lat

ubiegłych, czy też z wolnych środków jako nadwyżki pieniężnej na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikającej z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Podobnie część rozchodów może nie być związana ze spłatą długu j.s.t. Są to zwłaszcza rozchody z tytułu długoterminowych pożyczek udzielonych przez j.s.t. Biorąc pod uwagę konieczność prawidłowego określenia przychodów i rozchodów budżetu w powiązaniu z wynikiem budżetu oraz z długiem zaciągniętym i planowanym do zaciągnięcia, zasadne jest dokonanie specyfikacji w w.p.f. zarówno źródeł przychodów, jak i rodzajów rozchodów. Specyfikacji tej należy więc dokonać zwłaszcza pod kątem wpływu prognozowanych przychodów i rozchodów na dług j.s.t.

W w.p.f. wykazuje się jednak nie tylko kwotę długu j.s.t. oraz relację jego spłaty do planowanych dochodów budżetu w poszczególnych latach. Zgodnie z art. 226 ust. 1 i 6 u.f.p., należy także podać sposób sfinansowania spłaty długu. Dane dotyczące tego elementu w.p.f. powinny być określone w powiązaniu z kwotami przychodów i rozchodów budżetu, które zostały określone w tej prognozie. Źródłem spłaty długu j.s.t. mogą być występujące w następnych latach nadwyżki budżetu lub przychody budżetu pochodzące z zaciągnięcia na ten cel zobowiązań, t.j. z tytułu kredytów i pożyczek lub emisji papierów wartościowych (art. 89 ust. 1 pkt 3 u.f.p). Źródłem mogą być również przychody z tytułu zwrotu udzielonych przez j.s.t. pożyczek, z tytułu prywatyzacji majątku j.s.t., nadwyżki budżetu j.s.t. z lat ubiegłych, a także z tytułu wolnych środków jako nadwyżki pieniężnej na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikającej z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Źródła spłaty długu określone w prognozie powinny być zgodne z planowanymi kwotami nadwyżek oraz przychodów i rozchodów budżetu w latach następnych. Z punktu widzenia sytuacji finansowej j.s.t. istotne jest, z jakich źródeł będzie finansowany deficyt budżetu j.s.t. oraz spłacany jej dług.

W przepisach art. 243 u.f.p. dotyczących uchwały budżetowej określony został dopuszczalny poziom zadłużania się j.s.t. Wynikający z tych przepisów miernik zadłużenia ma charakter indywidualny, tzn. jest ustalany odrębnie dla każdej j.s.t. na podstawie danych z jej budżetu z trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy, które odnoszą się do następujących kategorii: dochodów ogółem budżetu, dochodów bieżących, dochodów majątkowych pochodzących ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących. Miernik ten będzie obowiązujący od roku 2014. Zgodnie jednak z art. 122 ust. 3 przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych w latach 2011 – 2013 do w.p.f. załącza się informację o relacji spłat zobowiązań do prognozowanych dochodów, obliczonej według art. 243 u.f.p.<sup>1</sup> W latach 2011 – 2013, według art. 121 ust. 7 p.w.u.f.p., w prognozie wykazana natomiast powinna być kwota długu zgodnie z przepisami art. 170 u.f.p. z 2005 r.<sup>2</sup> Dług nie powinien zatem przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem j.s.t. w danym roku budżetowym. Relacja spłat zobowiązań do prognozowanych dochodów musi być także zgodna z art. 169 u.f.p. z 2005 r., czyli łączna kwota zobowiązań oraz wydatków na obsługę długu i wydatków związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami, przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% dochodów ogółem j.s.t. prognozowanych na dany rok budżetowy.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, Dz.U. Nr 157, poz. 1241, dalej określana jako p.w.u.f.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* Dz.U. Nr 2249, poz. 2104 ze zm., dalej określana jako u.f.p. z 2005 r.

Zgodnie z art. 226 ust. 3 i 4 u.f.p., w załączniku do uchwały w sprawie w.f.p. określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- nazwę i cel;
- jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą przedsięwzięcie;
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- limity wydatków w poszczególnych latach;
- limit zobowiązań.

Ustawodawca ustalił także sposób rozumienia przedsięwzięcia. Według art. 226 ust. 4 przedsięwzięciami są **wieloletnie**:

- **programy, projekty lub zadania**, w tym związane z programami finansowymi z udziałem środków europejskich oraz z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, które są regulowane przez przepisy ustawy partnerstwie publiczno-prywatnym;
- **umowy**, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
- **gwarancje i poręczenia** udzielane przez j.s.t.

Włączenie ustaleń dotyczących przedsięwzięć w obręb uchwały w sprawie w.f.p. powoduje, że powinna być zachowana spójność tych ustaleń z odpowiednimi ustaleniami zawartymi w w.f.p. i prognozie kwoty długu. Oceny zgodności tych ustaleń można oczywiście dokonać wyłącznie w stosunku do tych wielkości budżetowych, które są wspólne dla w.p.f. i prognozy kwoty długu oraz przedsięwzięć, czyli przede wszystkim limitów wydatków bieżących i majątkowych na realizowane i planowane przedsięwzięcia.

Limit wydatków powinien być określony z uwzględnieniem okresu realizacji przedsięwzięcia i łącznych nakładów finansowych, które należy na nie ponieść. Określenie limitu zobowiązań powinno nastąpić z kolei z uwzględnieniem łącznego limitu wydatków z poszczególnych lat oraz zawartych już umów w związku z realizacją określonych przedsięwzięć. Określenie limitu zobowiązań jest bowiem równoznaczne z wyznaczeniem kwoty, do której mogą być generalnie zawierane umowy dotyczące realizacji danego przedsięwzięcia.

Przepisy art. 226 ust. 1 i 2 u.f.p. nie regulują sposobu ujęcia kolejnego elementu w.p.f. w uchwale organu stanowiącego j.s.t., to jest objaśnień o przyjętych wartościach. W przepisach tych nie ma także żadnych wskazań odnośnie zakresu informacji, jakie powinny znaleźć się w tych objaśnieniach. Spełniają one niewątpliwie rolę uzasadnienia dla wartości budżetowych przyjętych w tej prognozie. Powinny także zawierać opis zastosowanych metod obliczenia poszczególnych wartości.<sup>1</sup> O ile elementy prognozy, określone w art. 226 ust. 1 pkt 1-6 u.f.p. jako wielkości liczbowe, mogą być prezentowane w formie tabelarycznej, to objaśnienie tych wielkości powinno być sporządzone w formie opisowej. Zarówno wielkości liczbowe, jak i objaśnienia trudno będzie jednak zmieścić w samej uchwale w sprawie w.p.f. W związku z tym, z technicznego punktu widzenia, dobrym rozwiązaniem byłoby zawarcie w uchwale w sprawie w.p.f. postanowienia o uchwaleniu tego aktu, natomiast w załączniku do uchwały zamieścić tabelę oraz objaśnienia przyjętych wartości.

### **III. Prognoza kwoty długu jako część wieloletniej prognozy finansowej.**

<sup>1</sup> K. Sawicka, Treść wieloletniej prognozy finansowej, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych – komentarz, Wrocław 2010, s.606.

Według art. 227 ust. 2 u.f.p., prognoza kwoty długu powinna stanowić część w.p.f. Należy ją sporządzić na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Ustawa nie formułuje szczegółowych wymogów, które odnosiłyby się do elementów prognozy kwoty długu oraz sposobu ich prezentacji. Wydaje się, że w oparciu o inne przepisy u.f.p. można sformułować w tym zakresie pewne wnioski.

Z regulacji określającej obowiązek traktowania prognozy kwoty długu jako części w.p.f. można wysnuć wniosek, że przy sporządzaniu tej prognozy powinno się brać pod uwagę wielkości i kategorie, które stanowią treść w.p.f. W literaturze wskazuje się przede wszystkim na te elementy prognozy, mające ścisły i bezpośredni związek z prognozowaniem kwoty długu j.s.t., to jest kwoty dochodów i wydatków, wyniku budżetu oraz kwoty przychodów i rozchodów.<sup>1</sup>

Ponadto, z unormowania nakazującego sporządzenie prognozy kwoty długu na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, można sformułować wniosek, że występuje pewien wspólny okres, który jest objęty zarówno prognozą kwoty długu, jak i w.p.f. W tym wspólnym okresie dane, które stanowią treść prognozy kwoty długu, mogą być tożsame z danymi zawartymi w w.p.f. Wydaje się, że na ten okres powinno się umieścić w prognozie kwoty długu zwłaszcza te wielkości i kategorie, które są konieczne do obliczenia dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań finansowych, określonego w relacji do planowanych dochodów w danym roku budżetowym, czyli – w prognozowanych dochodach ogółem powinny być wyszczególnione co najmniej dochody bieżące i dochody majątkowe pochodzące ze sprzedaży majątku j.s.t., a w wydatkach ogółem należy wyodrębnić wydatki bieżące. Wskazanie powyższych danych w prognozie kwoty długu pozwoli bowiem obliczyć relację spłat zobowiązań, o której mowa w art. 243 u.f.p., stanowiącej w tym okresie jedyny wskaźnik kontroli poziomu długu j.s.t.

Przepisy u.f.p. nie regulują sposobu ujęcia elementów prognozy kwoty długu w uchwale organu stanowiącego j.s.t. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W praktyce więc mogą być stosowane różne rozwiązania. Przede wszystkim może być przyjęte rozwiązanie polegające na sporządzeniu dwóch dokumentów. Przy tym jeden zawierałby elementy wieloletniej prognozy finansowej, drugi – treść prognozy kwoty długu. Może też być sporządzony jeden dokument, który zawierałby obydwa elementy.

Za wyborem rozwiązania polegającego na sporządzeniu jednego dokumentu dla w.p.f. oraz prognozy kwoty długu przemawia to, że w ten sposób ułatwione zostanie zachowanie zgodności danych we wspólnym okresie dla tych prognoz. Zmiany danych zawartych w w.p.f. powinny zatem pociągać za sobą odpowiednie modyfikacje w treści prognozy kwoty długu. Trudno bowiem będzie uznać za prawidłową sytuację, w której mogą być różne podobne wielkości budżetowe w w.p.f. oraz w prognozie kwoty długu, skoro zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p. te dwie prognozy mają być ze sobą integralnie związane.

#### **IV. Horyzont czasowy wieloletniej prognozy finansowej.**

Według art. 227 ust. 1 u.f.p., wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat i nie może być sporządzana na okres krótszy niż ten, na jaki przyjęto limity wydatków określone w załączniku do uchwały zawierającym wykaz przedsięwzięć. Czteroletni okres (roku budżetowego oraz trzech

<sup>1</sup> J. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego* pod red. J. M. Salachny, Gdańsk 2010, s.24.

kolejnych lat), na który powinna być sporządzona w.p.f., jest zatem traktowany jako okres minimalny. W praktyce okres objęty w.p.f. będzie z reguły dłuższy. Jest to konsekwencja ustawowego obowiązku wydłużenia okresu objętego prognozą o okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia zamieszczone w załączniku do uchwały w sprawie w.p.f.. Okres ten wyznaczają limity wydatków na przedsięwzięcie, którego termin realizacji jest najdłuższy. Okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia, spowoduje oczywiście konieczność wydłużenia minimalnego okresu objętego w.p.f., jeśli termin realizacji przedsięwzięcia wykracza poza trzeci kolejny rok następujący po roku budżetowym.

Wieloletnia prognoza finansowa ma charakter kroczącej. W kolejnym roku budżetowym musi także spełniać warunek objęcia nią minimalnego okresu. Jeśli zaś okres objęty w.p.f. był w roku budżetowym dłuższy niż minimalny, wówczas w kolejnym roku budżetowym nie będzie obowiązku uzupełnienia jej na kolejny rok budżetowy następujący po okresie minimalnym, ustalonym dla uchwalonej po raz pierwszy w.p.f.

Zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p., prognozę kwoty długu, stanowiącą część w.p.f., sporządza się na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Jest to zatem bezpośrednia przyczyna wydłużenia okresu objętego prognozą. Postanowienie o konieczności uwzględnienia okresu, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, odnosi się do okresu, na który powinna być sporządzona prognoza kwoty długu. Jednak z uwagi na to, że prognoza kwoty długu stanowi integralną część w.p.f., można zasadnie twierdzić, że okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, wyznacza okres, jaki powinna obejmować w.p.f. W przypadku sporządzenia w.p.f. oraz prognozy kwoty długu w formie jednego dokumentu, okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania, wyznacza horyzont czasowy jego sporządzenia. Okres ten kończy się w roku budżetowym, w którym upływa termin zapłaty ostatniej raty zobowiązania finansowego o najdłuższym okresie jego spłaty.

#### **V. Upoważnienia dla zarządu j.s.t. w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.**

Zgodnie z art. 228 ust. 1 u.f.p., uchwała w sprawie w.p.f. może zawierać upoważnienie dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań:

- związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 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.

Sformułowanie „może”, którym posłużył się ustawodawca w treści powołanego przepisu, oznacza, że upoważnienia dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań mają charakter fakultatywny. O ile upoważnienie takie zostanie zamieszczone w uchwale, powinno także określać limit kwotowy zobowiązań do ustalonych w wykazie przedsięwzięć. W literaturze podnosi się, że zarząd j.s.t. powinien zostać upoważniony do zaciągania zobowiązań na realizację przedsięwzięć do wysokości limitu kwotowego ustalonego w załączniku do w.p.f. dla każdego z przedsięwzięć.<sup>1</sup> Upoważnienie takie jest niezbędne, aby zarząd j.s.t. mógł wykonywać zadania określone dla tego organu.

W przypadku określania upoważnienia dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności

---

<sup>1</sup> K. Sawicka, Okres objęty prognozą finansową, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka ...op. cit. s.610.

wykraczają poza rok budżetowy, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim rodzaj usług lub dostaw, których te umowy będą dotyczyły oraz okres, na jaki mogą być zawierane. W przypadku umów, które zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych mogą być zawierane na czas oznaczony, zasadne byłoby określenie limitów kwotowych dla tych umów.

#### **VI. Procedura dotycząca wieloletniej prognozy finansowej.**

Kompetencje organów j.s.t., dotyczące inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany oraz podjęcia tej uchwały, zostały określone w art. 230 ust. 1 i 6 u.f.p., podobnie jak w przypadku sporządzania projektu i podjęcia uchwały budżetowej. Zarząd j.s.t. posiada więc wyłączną inicjatywę w sprawie opracowania projektu uchwały w sprawie w.p.f. lub jej zmiany, a organ stanowiący podejmuje uchwałę w tej sprawie, nadając jej ostateczną treść, nie później niż uchwałę budżetową.

W myśl art. 230 ust. 2-5 u.f.p., projekt uchwały w sprawie w.p.f. i jej zmiany podlega, podobnie jak projekt uchwały budżetowej, przekazaniu do regionalnej izby obrachunkowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, Regionalna izba obrachunkowa ma zaopiniować przedłożony projekt, zwłaszcza pod kątem uwzględnienia przepisów dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów lat następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Poza tym regionalna izba obrachunkowa, na podstawie przyjętej przez j.s.t. uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej, wydaje opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu j.s.t., wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, z uwzględnieniem relacji spłat zobowiązań do prognozowanych dochodów, obliczonej na podstawie przepisów art. 243 u.f.p. W przypadku wydania przez regionalną izbę obrachunkową negatywnej opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu, na j.s.t. ciąży obowiązek dokonania takich zmian uchwały w sprawie w.p.f. lub jej zmiany oraz uchwały budżetowej, aby została zachowana relacja spłat zobowiązań do prognozowanych dochodów, obliczona na podstawie przepisów art. 243 u.f.p.

Według art. 230 ust. 7 oraz art. 231 u.f.p., organ stanowiący j.s.t. nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie w.p.f., nie podejmując jednocześnie nowej uchwały w tej sprawie. Organ stanowiący nie może także, bez zgody zarządu j.s.t., zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia, jeżeli nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd j.s.t. nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia. Uchwały budżetowe powinny bowiem określać wydatki na realizację przedsięwzięć w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.

Obowiązujące przepisy w treści art. 232 i art. 230 u.f.p., przewidują także kompetencje zarządu j.s.t. do dokonywania zmian wszystkich wartości przyjętych w w.p.f., wynikających z uchwał zmieniających uchwałę budżetową, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, które należą do kompetencji organu stanowiącego. Zmiany w w.p.f. dokonywane przez zarząd j.s.t., jako pochodne wobec zmian dokonywanych przez organ stanowiący w uchwale budżetowej, mają charakter porządkowy. Organ stanowiący j.s.t. jest także właściwy, na podstawie art. 231 ust. 1 u.f.p., do podjęcia uchwały zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia, która powinna poprzedzać podjęcie uchwały w sprawie zmiany w.p.f. W przypadku, gdy w budżecie j.s.t. zostaną dokonane zmiany w zakresie wyniku finansowego i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t., zarząd j.s.t. ma obowiązek wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej,

zapewniających przestrzeganie obowiązku zachowania minimalnej zgodności budżetu i w.p.f., czyli w zakresie ich kategorii finansowych.

### **VII. Podsumowanie.**

Podstawowe znaczenie wieloletniej prognozy finansowej należy upatrywać w zapewnieniu stabilności gospodarki j.s.t. i ich budżetów w dłuższym horyzoncie czasowym. Z założenia ma to być dokument planowania strategicznego, służący określaniu głównych kierunków rozwoju j.s.t. poprzez wskazanie ich potrzeb i możliwości. Zawarte w przepisach ustawy o finansach publicznych regulacje, które dotyczą wieloletniej prognozy finansowej, z jednej strony przejęły dotychczasowe rozwiązania dotyczące zwłaszcza prognozy łącznej kwoty długu j.s.t. oraz limitów wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne. Z drugiej zaś, nadały nowy charakter temu dokumentowi, w szczególności poprzez nałożenie obowiązku przyjmowania go w drodze uchwały przez organ stanowiący j.s.t., wprowadzenie przy jego opracowywaniu i uchwalaniu obowiązku przestrzegania realistyczności danych, określenie okresu, na jaki się go sporządza, a także nałożenie obowiązku corocznej aktualizacji danych w niej zawartych oraz ciągłości jego obowiązywania.

### **STRESZCZENIE**

W opracowaniu przedstawiono nowy instrument zarządzania gospodarką finansową j.s.t., jakim jest wieloletnia prognoza finansowa. Omówiono zakres przedmiotowy tego planu, a także treść integralnych części uchwały w sprawie w.p.f., jakimi są wieloletnie przedsięwzięcia i prognoza kwoty długu. Zbadano również relacje, jakie muszą wystąpić pomiędzy danymi zawartymi w tych dokumentach. Ustalono, że wieloletnia prognoza finansowa jako strategiczny plan o charakterze kroczącym, uchwalany przez organ stanowiący j.s.t. na minimalny okres czterech lat, będzie przyczyniała się do stabilizacji gospodarki finansowej j.s.t. w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy.