

Spis treści

Przedmowa	XIII
O autorach	XVII
Rozdział I. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2016 rok <i>(Piotr Walczak)</i>	1
1. Podstawa prawna uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej	1
2. Status prawny uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	3
3. Elementy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	4
4. Wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej	6
5. Okres obowiązywania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	10
6. Objasnienia	13
7. Kompetencje organów samorządowych w zakresie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	15
8. Zakres zgodności między budżetem a wieloletnią prognozą finansową	19
8.1. Uwagi wprowadzające	19
8.2. Zakres zgodności budżetu z wieloletnią prognozą finansową	20
8.3. Zmiany wartości mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań w roku budżetowym	21
8.4. Zmiany wartości mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań w latach następnych	23
9. Szczególna procedura uchwalania wieloletniej prognozy finansowej	25
9.1. Uwagi wprowadzające	25
9.2. Postępowanie naprawcze	26
9.2.1. Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych	26
9.2.2. Program postępowania naprawczego	28
9.2.3. Uchwalenie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej	32
9.3. Ustalanie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową	34
10. Wzór wieloletniej prognozy finansowej	35
11. Obowiązki informacyjne	38
12. Prognoza i przekształcenia w systemie ochrony zdrowia	39
13. Upoważnienia w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	42
14. Uwagi końcowe	42

Rozdział II. Wzór wieloletniej prognozy finansowej dla jednostki samorządu terytorialnego (<i>Piotr Walczak</i>)	45
1. Wstęp	45
2. Wzór wieloletniej prognozy finansowej	46
Rozdział III. Metodologia ustalania prognozowanych kwot wydatków i dochodów oraz przychodów i rozchodów (<i>Katarzyna Ziółkowska</i>)	83
1. Realistyczność danych finansowych	83
2. Przygotowanie projektu wieloletniej prognozy finansowej w oparciu na obowiązującej uchwale	84
3. Procedura określania wielkości budżetowych w wieloletniej prognozie finansowej	85
4. Wielkości graniczne określające możliwości finansowania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego – wynik budżetu i wynik operacyjny budżetu	88
5. Określanie dochodów budżetowych	90
5.1. Dochody bieżące	94
5.1.1. Dochody z tytułu podatków lokalnych, w tym podatku rolnego i leśnego	95
5.1.2. Renta planistyczna i opłata adiacencka	97
5.1.3. Dotacje celowe z budżetu państwa, dotacje z budżetów innych jednostek samorządowych, płatności ze środków europejskich	99
5.1.4. Subwencja ogólna JST	100
5.2. Dochody majątkowe	102
6. Określanie wydatków budżetowych	103
6.1. Wydatki bieżące	103
6.2. Wydatki majątkowe	108
7. Określanie rozchodów i przychodów budżetu	109
7.1. Rozchody budżetu	109
7.2. Przychody budżetu	110
8. Trudności w zakresie określania wielkości budżetowych	111
9. Weryfikacja założeń przyjętych do opracowania projektu wieloletniej prognozy finansowej	112
10. Zmiany założeń przyjętych do wieloletniej prognozy finansowej w trakcie roku budżetowego	113
11. Metody prognozowania dochodów i wydatków budżetowych	114
12. Realistyczne określenie wielkości budżetowych	115
Rozdział IV. Przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej (<i>Piotr Walczak</i>)	119
1. Wprowadzenie	119
2. Załącznik w sprawie przedsięwzięć – obowiązek czy uprawnienie	119
3. Pojęcie przedsięwzięcia	121
4. Programy, projekty lub zadania	127
5. Partnerstwo publiczno-prywatne	131
Rozdział V. Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej (<i>Katarzyna Ziółkowska</i>)	135
1. Źródła zmian	135
2. Zakres i forma zmian w wieloletniej prognozie finansowej	136

3.	Forma wprowadzania zmian do wieloletniej prognozy finansowej	136
4.	Zakres kompetencji organu wykonawczego do zmian wieloletniej prognozy finansowej	140
5.	Zakres zmian objętych wyłączną właściwością organu stanowiącego	142
5.1.	Wprowadzenie do wykazu nowego przedsięwzięcia wieloletniego oraz zmiany limitów	142
5.1.1.	Brak konieczności podjęcia odrębnych uchwał wskazujących zakres przedmiotowych zmian	142
5.1.2.	Konieczność podjęcia odrębnych uchwał wskazujących zakres przedmiotowych zmian	143
5.2.	Zmiany w zakresie przychodów, rozchodów, deficytu i nadwyżki budżetowej ...	144
5.2.1.	Zmiany wynikające z zawierania umów zaliczonych do długu publicznego	150
5.2.2.	Zmiany wynikające z udzielenia poręczeń i gwarancji	152
6.	Zmiany w uchwale budżetowej i ich wpływ na dane zawarte w wieloletniej prognozie finansowej	153
7.	Program postępowania naprawczego i ustalanie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową a zmiany wieloletniej prognozy finansowej	157
8.	Objaśnienia przyjętych wartości jako element uchwały (zarządzenia) zmieniającej wieloletnią prognozę finansową	163
9.	Zgodność wieloletniej prognozy finansowej z uchwałą budżetową po dokonaniu zmian w obu dokumentach	165
10.	Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej	166
11.	Uchwała w sprawie zaniechania realizacji przedsięwzięcia	167

Rozdział VI. Informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć (Aniela Michalec, Piotr Walczak)

1.	Podstawa prawna	169
2.	Uwarunkowania prawne treści uchwały	171
2.1.	Zakres (granice, szczegółowość) informacji	171
2.2.	Forma informacji	176
3.	Orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych	176
4.	Wzory uchwał	178
5.	Wzór informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej	186

Rozdział VII. Relacja spłaty zobowiązań i relacja części operacyjnej budżetu (Piotr Walczak)

1.	Uwagi wprowadzające	195
2.	Charakter ograniczenia wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych	196
3.	Relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych	199
4.	Roczny wskaźnik spłat zobowiązań	200
5.	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań	203
5.1.	Dochoły bieżące	204
5.2.	Wydatki bieżące	204
5.3.	Dochoły ze sprzedaży majątku	205
5.4.	Obliczenie relacji	206
6.	Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań	209

7. Zasada budżetu zrównoważonego w części bieżącej – art. 242 FinPublU	213
8. Sprawozdanie Rb-NDS a wieloletnia prognoza finansowa	215
9. Ocena relacji	216

Rozdział VIII. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia (Katarzyna Ziółkowska)..... 219

1. Charakter przedsięwzięć wieloletnich	219
2. Środki publiczne na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego	219
3. Planowanie przedsięwzięć wieloletnich	220
4. Ocena efektywności inwestycji	221
5. Montaż finansowy przedsięwzięć wieloletnich	223
6. Partnerstwo publiczno-prywatne	229
7. Planowanie wieloletnie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego	232
8. Wieloletnie zadania inwestycyjne w uchwale budżetowej	232
9. Planowanie wieloletnie – wpływ na wykonanie budżetu	233
10. Zarządzenie (uchwała) w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych w zakresie przedsięwzięć	234
11. Przedsięwzięcia w jednostkach budżetowych JST	235
12. Ewidencja księgowa przedsięwzięć w budżecie jednostki samorządowej	236
13. Informacja za pierwsze półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok budżetowy	237
14. Wzór zarządzenia (uchwały)	241

Rozdział IX. Wieloletnia prognoza finansowa w systemie kontroli zarządczej (Piotr Walczak)..... 249

1. Kontrola zarządcza w systemie finansów publicznych	249
2. Wyznaczanie celów w perspektywie wieloletniej	251
3. Zarządzanie ryzykiem	253
4. Zarządzanie ryzykiem w zakresie WPF – wielkości finansowe	255
5. Zarządzanie ryzykiem w zakresie WPF – przedsięwzięcia	259

Rozdział X. Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych (Katarzyna Ziółkowska)..... 265

1. Problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących wieloletniej prognozy finansowej a orzecznictwo	265
2. Elementy normatywne	266
3. Jawność finansów publicznych – dostępność wieloletniej prognozy finansowej	267
4. Termin uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej	269
5. Obligatoryjne elementy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	270
6. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany	278
7. Pozostałe unormowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	279
8. Zakres czasowy uchwał podejmowanych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	282
9. Przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej	284
9.1. Zadania stanowiące przedsięwzięcia w WPF	284
9.2. Załącznik do WPF zawierający wykaz przedsięwzięć	290
9.3. Zgodność wydatków na przedsięwzięcia w WPF i uchwale budżetowej	296

9.4.	Zmiany przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej	298
10.	Prognoza kwoty długu	303
10.1.	Błędne określenie wielkości prognozowanego długu na koniec poszczególnych lat budżetowych	303
10.2.	Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych zaciągane w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych	308
10.3.	Ograniczenia ustawowe dotyczące wielkości długu publicznego oraz możliwości spłat zadłużenia wraz z odsetkami w ciągu roku budżetowego	311
10.4.	Spłata długu	316
10.5.	Zaciąganie zobowiązań na zadania inwestycyjne	318
11.	Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej	319
12.	Zachowanie równowagi budżetowej, w tym w zakresie części bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego	332
13.	Zgodność prognozy z uchwałą budżetową	334
14.	Niezachowanie relacji, o których mowa w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych	336

Rozdział XI. Zaciąganie zobowiązań wieloletnich przez jednostki samorządu terytorialnego w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Piotr Walczak)

		339
1.	Uwagi wprowadzające	339
2.	Zobowiązanie	340
3.	Zobowiązanie wieloletnie	341
4.	Upoważnienie, przepisy dotyczące zaciągania zobowiązań	341
5.	Czas popełnienia naruszenia	342
6.	Wzorce zaciągania zobowiązań	343
6.1.	Kredyty, pożyczki, papiery wartościowe	344
6.1.1.	Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu	344
6.1.2.	Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie planowanego deficytu	345
6.1.3.	Zobowiązania zaciągane na spłatę długu	347
6.1.4.	Zobowiązania zaciągane na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	347
6.1.5.	Pożyczki zaciągane w państwowym funduszu celowym na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć	349
7.	Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej	351
8.	Gwarancje i poręczenia	353
9.	Pożyczki udzielone	354
10.	Zobowiązania zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki budżetowe wynikające z umów zawieranych w ramach realizacji przedsięwzięcia	355
11.	Zobowiązania wieloletnie niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki	360
12.	Zobowiązania wieloletnie zaciągane przez samorządowe osoby prawne (np. instytucje kultury) i zakłady budżetowe	361
13.	Pozostałe zobowiązania	364

Rozdział XII. Zobowiązania zaciągane w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków europejskich (Katarzyna Ziółkowska)	365
1. Uwarunkowania prawne zaciągania zobowiązań w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków europejskich	365
2. Wyprzedzające finansowanie projektów ze środków europejskich	366
2.1. Uwarunkowania prawne zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych	366
2.2. Wyłączenie z ustawowych ograniczeń dotyczących spłaty zobowiązań	367
2.3. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych zaciągane i spłacane w tym samym roku budżetowym	369
2.3.1. Przykład projektu – zagospodarowanie centrum wsi	370
2.4. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych zaciągane w roku budżetowym a spłacane w latach następnym	374
2.3.2. Przykład realizacji projektu – budowa przydomowych oczyszczalni	375
4. Zobowiązania dłużne zaciągane (emitowane) na wkład krajowy do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	385
4.1. Uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków europejskich na pokrycie wydatków w ramach wkładu krajowego	394
4.2. Uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, w tym w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków europejskich na pokrycie wydatków w ramach wkładu krajowego	401
5. Realizacja projektów współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej a wyłączenia określone w art. 243 ust. 3 i ust. 3a ustawy o finansach publicznych	406
Rozdział XIII. Dług spłacany wydatkami – charakterystyka i sposób ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej (Piotr Walczak)	409
1. Uwagi wprowadzające	409
2. Dług spłacany wydatkami	410
3. Charakterystyka wybranych konstrukcji prawnych	413
3.1. Finansowanie kapitałowe	413
3.2. Sprzedaż zwrotna	413
3.3. Płatność ratalna	419
3.4. Subrogacja	419
4. Zobowiązania dłużne spłacane wydatkami w wieloletniej prognozie finansowej	420
4.1. Przykłady ujęcia zobowiązania dłużnego spłacanego wydatkami w WPF	421
4.2. Specyfikacja przedsięwzięcia	422
4.4. Restrukturyzacja zobowiązań	422
Rozdział XIV. Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych (Piotr Walczak)	425
1. Uwagi wprowadzające	425
2. Przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych	426
3. Naruszenia stwierdzane przez RIO	428

3.1.	Brak objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej	428
3.2.	Nierzetelne prognozowanie dochodów ze sprzedaży majątku	429
3.3.	Nierzetelne prognozowanie rozchodów z tytułu pożyczek i kredytów	430
3.4.	Nieprawidłowo ujęte wyłączenia z obliczania relacji spłaty zobowiązań	434
3.5.	Brak prognozowania w wieloletniej prognozie wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń	437
3.6.	Brak zgodności między budżetem a wieloletnią prognozą finansową	440
3.7.	Zaciąganie zobowiązań wieloletnich z przekroczeniem limitu zobowiązań wynikającego z załącznika przedsięwzięć	441
3.8.	Nierzetelne prognozowanie innych niż sprzedaż majątku dochodów	444
3.9.	Nierzetelne prognozowanie kwoty długu	447
Rozdział XV. Wieloletnia prognoza finansowa – empiryczna analiza danych		
	(Maciej Woźniak)	449
1.	Uwagi wprowadzające	449
2.	Podstawowe założenia	450
3.	Opis źródeł danych i zakres ich analizy	450
4.	Metodologia badań	451
4.1.	Tworzenie zbiorczej tabeli w wieloletniej prognozie finansowej	452
4.2.	Tworzenie tabeli analitycznej na podstawie danych zbiorczych prognozy	453
4.3.	Tworzenie tabel z danymi sprawozdawczymi	453
5.	Założenie przyjęte do przeprowadzania symulacji	454
6.	Zakres podmiotowy analizy	454
7.	Analiza parametrów ekonomicznych – dochody ze sprzedaży majątku	454
7.1.	Symulacja planowanych i wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku – spełnianie relacji określonej w art. 243 FinPublU	461
8.	Wielkości ekonomiczne uwzględniane przy ustalaniu kwoty wykonania z roku bezpośrednio poprzedzającego rok bazowy	464
Rozdział XVI. Odpowiedzi na pytania		467
1.	Wieloletnia prognoza finansowa a indywidualne wskaźniki spłaty zobowiązań	467
2.	Limit zobowiązań na przedsięwzięcie dwuletnie z wieloletniej prognozy finansowej oraz limity wydatków na to przedsięwzięcie	468
3.	Oszacowanie zdolności zaciągania kredytu, pożyczki, emitowania papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji	472
3.1.	Wprowadzenie	472
3.2.	Wyliczenia	473
3.2.1.	Obliczenie relacji trzech ostatnich lat budżetowych w stosunku do założeń 2014 r. (przykład 1)	474
3.2.2.	Wydłużenie okresu spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu (przykład 2)	475
3.2.3.	Wpływ długu związku międzygminnego na zachowanie relacji wskaźnikowej przez JST (przykład 3)	476
3.3.	Wnioski końcowe dotyczące prognozowanych kwot przychodów dłużnych w WPF oraz ich spłat w prognozie kwoty długu	478

3.3.1.	Zalecenie co do szacowania zdolności zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządowe	478
3.3.2.	Opracowanie założeń w zakresie spłat zobowiązań	478
3.3.3.	Działania, które może podjąć JST w celu optymalizacji spłacania zobowiązań	478
4.	Informacja uzupełniająca do sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego	479
5.	Zastaw rejestrowy a wskaźniki zadłużenia	480
6.	Relacja między uchwałą budżetową a wieloletnią prognozą finansową	480
7.	Obliczanie wskaźnika spłaty zadłużenia – art. 243 FinPublU	482
8.	Zmiany w zakresie limitów wydatków i limitu zobowiązań na przedsięwzięcie ujęte w uchwale w sprawie WPF	483
9.	Upoważnienia w uchwale w sprawie WPF	485
10.	Pojęcie przedsięwzięcia	486
11.	Ujmowanie przedsięwzięć w uchwale w sprawie WPF w ostatnim roku ich realizacji ...	488
12.	Samorządowy zakład budżetowy jako jednostka realizująca przedsięwzięcie	490
13.	Zaciąganie zobowiązań wieloletnich	491
14.	Konsolidacja zadłużenia	492
15.	Limity zobowiązań	495
16.	Sprzedaż zwrotna	497
17.	Kompensata kredytu	500
18.	Okres obowiązywania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	503
19.	Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań	504
20.	Zimowe utrzymanie dróg w WPF	507
21.	Prezentacja wkładu krajowego dotyczącego podpisanej pre-umowy na realizację projektu indywidualnego dofinansowanego z funduszy europejskich	508
22.	Wyłączenie zobowiązań w WPF	509
23.	Wieloletnia prognoza finansowa – umowa o utrzymanie zieleni gminnej	511
24.	Zasady ujmowania przedsięwzięć w WPF	512
	Rozdział XVII. Wieloletnia prognoza finansowa – perspektywa zmian (Piotr Walczak) ...	517
1.	Wieloletnia prognoza finansowa a relacja spłaty zobowiązań	517
2.	Znaczenie relacji spłaty zobowiązań	518
3.	Uwagi szczegółowe	520
4.	Zakończenie	522