

Przedmowa

Od 2011 r. organy stanowiące JST są zobowiązane do uchwalania WPF (art. 122 ust. 2 Fin-PublUWprU). Krótki okres stosowania przepisów określających kształt WPF przyniósł nadspodziewanie wiele kontrowersji, dyskusji i wątpliwości związanych z nową instytucją systemu finansów publicznych. Obowiązek uchwalenia WPF przez każdą jednostkę samorządową ugruntować miał ideę planowania wieloletniego, kreślenia strategicznych celów w czasie znacznie przekraczającym rok budżetowy. Miało to sprzyjać poprawie zarówno racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, jak i w większym stopniu harmonizować system planowania finansowego z planowaniem na szczeblu UE. Te ambitne cele nie zostały w pełni osiągnięte, a można obawiać się, że bez zmian ustawodawczych WPF nie spełni funkcji, która została jej przez ustawodawcę wyznaczona. Obowiązujące w omawianym zakresie normy prawne nie pozwalają na optymalne wykorzystanie prognozy jako instrumentu wieloletniego planowania finansowego oraz instrumentu zarządzania finansami JST. Gruntownej nowelizacji wymagają w szczególności przepisy wyznaczające okres obowiązywania WPF, przepisy charakteryzujące przedsięwzięcia ujmowane w prognozie oraz unormowania określające relacje zachodzące między WPF a uchwałą budżetową. Konieczne jest również wypełnienie znaczeniem wymogu realistyczności prognozy, a co za tym idzie, większe sformalizowanie treści objaśnień do przyjętych w WPF wartości. Jednocześnie jednak WPF jest dokumentem dającym szansę tym jednostkom samorządowym, które mają ambicje wyznaczania rzeczowych celów w kilkuletnim przedziale czasowym oraz odnoszenia ich do finansowych możliwości JST, z uwzględnieniem źródeł finansowania działań samorządu terytorialnego, w tym także tych tworzących dług publiczny.

Projektowanie treści przyszłych budżetów, przewidywanie ich wyniku, określanie poziomu niektórych kategorii wydatków, przyjmowanie przedsięwzięć, a w konsekwencji limitów wydatków na przedsięwzięcia na poszczególne lata objęte prognozą – dają możliwość pogłębionej refleksji odnoszącej się do potencjalnych strategii rozwoju JST, możliwych do przeprowadzenia zmian w zakresie sposobu organizacji zadań publicznych, skutkujących zmniejszeniem wydatków bieżących, czy też zmian mających wpływ na wzrost bieżących dochodów.

Przyjmowane wartości planistyczne w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów mają bowiem ścisły związek ze sferą wykonywania zadań publicznych. Pytanie tylko, czy dana JST związek ten będzie próbowała uchwylić podczas prac nad WPF, czy też nad jej zmianą. Prowadzi to do wyraźnego dylematu, który widać w praktyce stosowania przepisów o WPF, czy stanie się ona ważnym instrumentem wykorzystywanym w podejmowaniu strategicznych dla danej JST rozstrzygnięć, czy też zostanie sprowadzona do roli arkusza kalkulacyjnego, sporządzanego ze względu na wymogi formalne i konieczność uzyskania opinii organów nadzoru nad gospodarką finansową.

Istotnym problemem jest też coraz bardziej rozbudowywana treść WPF – zmiany, które nastąpiły we wzorze. Dokument ten jest coraz mniej czytelny i przejrzysty, w szczególności dla osób, które

nie mają wiedzy specjalistycznej w zakresie finansów publicznych, a są zainteresowane strategią finansową JST (radni, mieszkańcy).

Jedną z największych słabości WPF jest niezdefiniowanie wymogu jej realistyczności, której to luki nie wypełniło orzecznictwo organów nadzoru (RIO). Brak jednolitej metodologii prezentowania danych, rozbieżna praktyka w zakresie podstaw i przesłanek prognozowania poszczególnych wartości finansowych znacznie wpływa na ocenę omawianej instytucji. Realistyczność prognozy ma gwarantować wiarygodność zawartych w niej danych i możliwość uchwycenia określonych tendencji w gospodarce finansowej JST. Niewypracowanie zarówno przez ustawodawcę, jak i organy nadzoru kryteriów oceny spełnienia omawianej cechy znacznie utrudnia traktowanie WPF jako podstawy do takich uogólnień, czy też analiz porównawczych.

Dyskusję w przedmiotowym zakresie komplikuje w dalszym ciągu zestawienie wymogu realistyczności z często kilkunastoletnim lub kilkudziesięcioletnim okresem, na jaki musi zostać uchwalona WPF (przynajmniej w części obejmującej prognozę długu).

Niezależnie od zawartych powyżej uwag i wątpliwości odnoszących się do WPF nie ulega wątpliwości, że dokument ten pozostanie w systemie prawa finansów publicznych, co umożliwi rzetelną dyskusję dotyczącą perspektyw i priorytetów JST.

Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem wieloaspektowym, niezwykle złożonym, ogniskującym bardzo wiele zagadnień charakteryzujących gospodarkę finansową JST, a jednym z istotnych jej elementów jest prognoza długu i jego spłaty (kwota długu, wskaźnik spłaty zobowiązań, sposób spłaty długu). Z tego powodu WPF budzi dodatkowe kontrowersje, koncentruje wokół siebie także dyskusje dotyczące przepisów ograniczających zadłużenie JST. Słabości tych regulacji, a w szczególności formuły limitującej spłatę zobowiązań określonej w art. 243 FinPublU, łączone są w sposób naturalny z instytucją WPF.

Głównym celem niniejszego opracowania jest kompleksowe spojrzenie na WPF, scharakteryzowanie poszczególnych jej części oraz zachodzących między nimi relacji oraz usytuowanie prognozy w szerszym ujęciu funkcjonowania JST. Niewątpliwie pozwoli to na pogłębioną refleksję dotyczącą znaczenia tego dokumentu oraz funkcji, które może spełniać.

Kolejne wydanie książki jest wzbogacone o aktualne orzecznictwo dotyczące WPF oraz wiele symulacji pokazujących związki między określonymi decyzjami finansowymi podejmowanymi przez JST i wprowadzanymi do budżetu a treścią WPF. Czytelnik znajdzie też szerokie omówienie problematyki zgodności budżetu i uchwały w sprawie WPF. Autorzy znacznie rozbudowali tematykę zaciągania zobowiązań wieloletnich na podstawie uchwały w sprawie WPF. Z uwagi na coraz intensywniejsze zainteresowanie JST nowymi instrumentami finansowania potrzeb budżetu do książki autorzy dodali rozdział przedstawiający zagadnienia zaciągania długu spłacanego wydatkami w związku z WPF. W innym nowym rozdziale czytelnicy znajdą zagadnienia dotyczące ujmowania w WPF operacji w zakresie finansowania projektów przy współudziale środków europejskich. Ważnym elementem książki jest rozdział prowadzący czytelnika po wzorze WPF. Równie istotna jest część omawiająca wyniki kontroli RIO dotyczące wieloletniego prognozowania finansowego. Autorzy znacznie rozbudowali rozdział dotyczący metodologii prognozowania wartości finansowych, z uwagi na znaczenie dla sygnalizowanej powyżej realistyczności WPF.

Książkę zamyka syntetyczna analiza odnosząca się do ewentualnych kierunków zmian przedmiotowej instytucji, mających na celu zrealizowanie ambitnych zamierzeń ustawodawcy wyartykułowanych przy wprowadzeniu WPF do systemu finansów publicznych.

Publikacja jest aktualnym i kompleksowym opracowaniem dotyczącym WPF. Jest bardzo pomocnym narzędziem przy przygotowywaniu uchwały w sprawie WPF, a następnie jej uchwaleniu i zmianach.

Piotr Walczak