

Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Zmiany wprowadzone do ustawy o finansach publicznych, na mocy ustawy z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500), zaktualizowały problematykę związaną z WPF. Charakterystyczne jest to, że powołana nowelizacja nie wprowadziła nowych reguł prognozowania wieloletniego oraz nie zmieniła w sposób istotny tych obowiązujących dotychczas. Zainteresowanie WPF jest natomiast związane z podstawową funkcją, jaką spełnia prognoza, czyli potwierdzeniem przez JST, przyjmującą uchwałę w sprawie WPF, iż w okresie, na jaki rozciąga się prognoza długu (część WPF), pozostaje zachowana relacja spłaty zobowiązań, określona w art. 243 FinPubU. Zmiany we wzorze WPF, determinowane zmianami w ustawie o finansach publicznych, pozwalają na wysnucie wniosku, że WPF w coraz większym stopniu będzie zdominowana przez parametry pozwalające na obliczenie wskaźników porównywanych w ramach relacji spłaty zobowiązań (roczny wskaźnik spłaty i maksymalny wskaźnik spłaty). Może to odsunąć na dalszy plan postrzeganie WPF jako instrumentu kompleksowego prognozowania finansowego w perspektywie kolejnych lat budżetowych.

Ta tendencja nie może być oceniona pozytywnie, szczególnie w sytuacji trwającej epidemii, która w istotny sposób dotknęła budżety JST. Prognozowanie wieloletnie nabiera w tej perspektywie nowych znaczeń, pozwala bowiem na projekcje nowych ryzyk mających znaczenie dla osiągnięcia określonych celów rzeczowych.

Mimo powyższego projektowanie treści przyszłych budżetów, przewidywanie ich wyniku, określanie poziomu niektórych kategorii wydatków (w szczególności na obsługę długu) oraz określanie przedsięwzięć wraz z limitami wydatków na poszczególne lata wciąż dają możliwość pogłębiania refleksji dotyczącej potencjalnych strategii rozwoju JST, możliwych do przeprowadzenia zmian w zakresie sposobu organizacji wykonywania zadań publicznych, skutkujących zmniejszeniem wydatków bieżących, czy też mających wpływ na wzrost dochodów o takim charakterze.

Przyjmowane wartości planistyczne w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów mają bowiem ścisły związek ze sferą realizacji zadań publicznych. Pytanie tylko, czy dana JST będzie próbowała ten związek uchwycić podczas prac nad WPF lub jej zmianą. W zakresie stosowania przepisów dotyczących WPF bardzo wyraźnie kształtuje się ryzyko traktowania WPF jako arkusza kalkulacyjnego, sporządzanego dla zachowania wymogów formalnych, a nie jako ważnego instrumentu wykorzystywanego w podejmowaniu strategicznych dla danej JST rozstrzygnięć.

Uchwała w sprawie WPF jest w dalszym ciągu dokumentem ogniskującym w sobie całe spektrum zagadnień związanych z gospodarką finansową JST, co obrazuje kolejne wydanie niniejszej książki. Głównym celem tego opracowania pozostaje kompleksowe spojrzenie na WPF, scharakteryzowanie poszczególnych jej części oraz zachodzących między nimi relacji, jak również umieszczenie WPF w szerszej perspektywie funkcjonowania JST.

Ta szersza perspektywa uwzględni także zmiany w gospodarce finansowej JST związane z epidemią COVID-19, w tym także te, które bezpośrednio dotyczą WPF. W osobnym rozdziale zostały przedstawione zmiany dotyczące zasad warunkujących uchwalenie budżetu i uchwały w sprawie WPF (relacja spłaty zobowiązań i relacja części budżetu), wprowadzone na podstawie kolejnych tzw. Tarcz antykryzysowych. Uwarunkowania związane z epidemią COVID-19 omówiono także w innych rozdziałach książki (np. nowe pozycje we wzorze WPF).

Mając na uwadze wzmiankowaną funkcję WPF, jako dokumentu potwierdzającego spełnienie relacji spłaty zobowiązań w okresie, na jaki została przyjęta prognoza długu, w książce szczegółowo przedstawiono zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w elementach konstrukcyjnych przedmiotowej relacji. Zaprezentowano także modyfikacje odnoszące się do drugiej zasady warunkującej możliwość uchwalenia budżetu i WPF, czyli reguły równoważenia wydatków bieżących budżetu JST (art. 242 FinPubU). Rozważania koncentrujące się na nowym kształcie relacji spłaty zobowiązań zostały uzupełnione rozdziałami, w których autorzy szczegółowo przeanalizowali problematykę mającą znaczenie dla przedmiotowej relacji, czyli: udzielanie przez JST poręczeń i gwarancji, emisja obligacji przychodowych oraz restrukturyzacja zobowiązań (art. 243 ust. 3b FinPubU).

Pozostając w kręgu zmian w FinPubU, należy zwrócić uwagę na rozdział przybliżający zagadnienia ustalania wysokości przychodów z poszczególnych źródeł, w szczególności z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 FinPubU i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (art. 217 ust. 2 pkt 8 FinPubU). Ta tematyka budzi kontrowersje, a metodologia ustalania wysokości przychodów z określonych przez ustawodawcę źródeł jest wciąż powodem wielu dyskusji i daleko idących nieporozumień (np. w kontekście odróżnienia wolnych środków od nadwyżki budżetowej).

W zakresie zagadnień dotyczących uchwały w sprawie WPF w publikacji omówiono kwestie odnoszące się do: procedury jej uchwalenia, kompetencji organów JST w zakresie dokonywania zmian, ustawowo wymaganych załączników do uchwały (WPF, przedsięwzięcia) oraz sporządzania informacji z wykonania uchwały. Szczególną uwagę – ze względu na daleko idące zmiany – należy zwrócić na rozdział prezentujący wzór WPF. W tym rozdziale omówiono poszczególne pozycje wzoru oraz wątpliwości związane z niektórymi z nich.

Z uwagi na wymóg realistyczności prognozy, wobec braku zdefiniowania tego pojęcia w przepisach FinPubU, istotne znaczenie mają rozdziały traktujące o metodologii planowania (budżet) i prognozowania (WPF) wartości finansowych. Realistyczność prognozy ma gwarantować wiarygodność zawartych w niej danych, a co za tym idzie – możliwość uchwycenia określonych tendencji w gospodarce finansowej JST. Dlatego tak istotne jest wyjaśnienie przez JST podstaw metodologicznych przyjmowanych założeń finansowych.

Z uwagi na zmiany w ustawowym katalogu tytułów dłużnych w niniejszej publikacji znacznie rozbudowano tematykę zaciągania zobowiązań wieloletnich na podstawie uchwały w sprawie WPF. W dodanym rozdziale przedstawiono zagadnienia inwentaryzacji zobowiązań wieloletnich. W innym rozdziale czytelnicy znajdą tematykę dotyczącą ujmowania w WPF operacji w zakresie finansowania programów, projektów lub zadań współfinansowanych ze środków europejskich. Praktyczny wymiar ma rozdział przedstawiający problemy planowania i realizacji przedsięwzięć w uchwale w sprawie WPF. Kolejny wydanie książki jest wzbogacone o aktualne orzecznictwo dotyczące WPF. Dużą wartość z punktu widzenia praktyki stosowania przepisów odnoszących się do WPF ma rozdział, w którym zostały omówione wyniki kontroli RIO dotyczące wieloletniego prognozowania. Pojawiające się w praktyce stosowania przepisów FinPubU wątpliwości obrazuje

w pewnym zakresie rozdział prezentujący odpowiedzi na pytania związane z tematyką WPF. Interesująca jest również próba umiejscowienia WPF w perspektywie wymagań związanych z kontrolą zarządczą na drugim poziomie jej funkcjonowania, czyli w JST.

Książkę zamyka syntetyczna analiza odnosząca się do ewentualnych kierunków zmian przedmiotowej instytucji mających na celu zrealizowanie ambitnych zamierzeń ustawodawcy wyartykułowanych przy wprowadzaniu WPF do systemu finansów publicznych¹.

Niniejsza publikacja to aktualne i kompleksowe opracowanie dotyczące WPF. Jest też narzędziem pomocnym przy przygotowywaniu uchwały w sprawie WPF, a następnie przy jej uchwaleniu i zmianach, czemu sprzyja zamieszczenie w książce wielu przykładów i symulacji obrazujących stosowanie przepisów FinPubU w zakresie WPF.

Książka została zaktualizowana w stosunku do poprzedniego wydania, przede wszystkim o zagadnienia mające znaczenie dla planowania wieloletniego, uwarunkowane trwającą epidemią COVID-19.

Wzory uchwał i zarządzeń publikowanych w książce są dostępne do pobrania na stronie: wzory-wpf.beck.pl

Piotr Walczak

¹ Obowiązek uchwalania WPF miał ugruntować ideę planowania wieloletniego, kreślenia strategicznych celów w perspektywie przekraczającej rok budżetowy. Miał również sprzyjać poprawie racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, jak również w większym stopniu harmonizować system planowania finansowego z planowaniem na szczeblu UE.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl