

Nadzór Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nad uchwałami w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2014 r.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹ uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podlegają, pod względem właściwości rzeczowej, nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na mocy art. 18 pkt 2 lit. a ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych² i zgodnie z treścią art. 123 wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.

Wieloletnia prognoza finansowa jest instrumentem planowania finansowego i obejmuje cały zakres budżetu jednostek samorządów terytorialnych³. Celem wieloletniej prognozy finansowej jest usprawnienie realizacji inwestycji wieloletnich, szczególnie współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 227 ustawy o finansach publicznych, WPF obejmuje rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Jednak okres objęty WPF nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Planowanie wieloletnie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej j.s.t. w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, ułatwia koncentrację zasobów, a także ocenę i weryfikację podejmowanych przedsięwzięć z punktu widzenia ich istotności dla samorządu terytorialnego. Najistotniejszym elementem planowania wieloletniego jest zdolność do przygotowania możliwie precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w latach kolejnych. Dlatego też przepisy wymagają, aby wieloletnia prognoza finansowa była realistyczna⁴. Warunek ten będzie spełniony tylko wówczas, gdy na etapie przygotowywania i uchwalania, ujęte w prognozie wielkości będą opierać się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Bowiem, aby móc stworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej i odpowiedzialnej polityki finansowej, wieloletnia prognoza finansowa powinna uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową j.s.t., w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy.

1 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.).

2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. nr 157 poz. 1241 ze zm.).

3 *Samorząd - Finanse - Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, red. Krawczyk R.P., Stec M., Warszawa 2013,

4 L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011,

Jak wynika z dyspozycji art. 226 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa obejmuje m.in.:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu j.s.t. w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu j.s.t.

Wydatki budżetu j.s.t. powinny być wyszczególnione m.in. na kwoty bieżące i majątkowe wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwoty wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów j.s.t., wynik budżetu j.s.t., czyli różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego roku budżetowego, przeznaczenie nadwyżki lub sposób sfinansowania deficytu (zgodnie z art. 217 ustawy o finansach publicznych), przychody i rozchody budżetu j.s.t., z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, kwoty długu j.s.t., w tym relację, o której mowa w art. 240 oraz sposób sfinansowania spłaty długu oraz objaśnienia przyjętych wartości, określające w sposób jednoznaczny tytuły dochodów i wydatków ujętych w WPF oraz sposób ich prognozowania.

Prezentowany powyżej ustawowy zakres WPF ma charakter podstawowy, a poza wymienionymi elementami obligatoryjnymi, w treści WPF mogą zostać ujęte również elementy fakultatywne, określone w art. 228 ustawy o finansach publicznych, np. upoważnienie dla zarządu j.s.t. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć lub 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 budżetowy⁵.

Przedstawione przez ustawodawcę przedsięwzięcia mają charakter zamknięty, co należy rozumieć, że do WPF nie można dołączyć innych zdań, niemieszczących się w ramach art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ustawodawca szczegółowo określił powyższy załącznik, zgodnie z którym dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie nazwę przedsięwzięcia, jego cel, jednostkę organizacyjną lub koordynującą wykonywane przedsięwzięcie, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Zgodnie z dyspozycją art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w WPF i budżecie j.s.t. powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu j.s.t.

⁵ L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych – komentarz, wyd. ABC, Warszawa 2011.

W myśl art. 242 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W ww. przepisie jest mowa o ograniczeniach w zakresie kwot wydatków bieżących na etapie planowania i wykonywania, które mają na celu zrównoważenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części operacyjnej z możliwością pokrycia niedoboru środków nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

Po raz pierwszy, do uchwał budżetowych na 2014 r., mają zastosowanie przepisy art. 243 i 244 ustawy o finansach publicznych, które związane są z tzw. nowym indywidualnym wskaźnikiem obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisem art. 243 ustawy o finansach publicznych w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Do wyliczenia relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przyjmuje się wartości planowane, które zostały wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu j.s.t. za III kwartał oraz wartości wykonane z dwóch poprzednich lat wynikających ze sprawozdań rocznych.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wpłynęło 88 uchwał w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na 2014 r. Kolegium, badając przedmiotowe uchwały zwracało uwagę w szczególności na spełnienie wymogów określonych w art. 226 ustawy o finansach publicznych, zachowanie wymogów proceduralnych podejmowania aktów, zgodność z podjętą uchwałą budżetową w zakresie, o którym mowa w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Badając uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, Kolegium w stosunku do 1 uchwały stwierdziło jej nieważność w całości, poprzez:

- uchwalenie przez organ stanowiący wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu na lata 2014-2020, w której w latach 2014-2015 nie został zachowany dopuszczalny poziom obciążenia budżetu spłatą długu, co narusza art. 243 ustawy o finansach

publicznych⁶. Zgodnie z art. 243 ust. 1 ww. ustawy organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego relacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych do ostatnich trzech lat (dla roku 2014 z lat 2011-2013) relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Przy obliczeniu ww. relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wielkości budżetowe za 3 kwartały z wykonania budżetu j.s.t.

Ponadto, z uwagi na charakter wieloletniej prognozy finansowej, stanowiącej instrument planowania wieloletniego oraz na powiązanie tego aktu z uchwałą budżetową, Kolegium wskazywało na potrzebę doprowadzenia WPF do zgodności z uchwałą budżetową oraz do obowiązujących przepisów prawa.

Zatwierdziła

Magdalena Przybylska

Opracowała

Magdalena Paroń

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)