

Jolanta Szołno-Koguc

Wieloletnia prognoza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami samorządowymi

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 257-269

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOLANTA SZOŁNO-KOGUC

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA FINANSAMI SAMORZĄDOWYMI

Wprowadzenie

Nowa ustawa o finansach publicznych¹ wprowadziła szereg istotnych zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce. Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego (JST), obok zmian dotyczących zasad opracowywania ich budżetów, szczególne znaczenie ma ustanowienie w prawie finansowym nowego narzędzia planowania długookresowego. Jest nim wieloletnia prognoza finansowa, przyjmowana w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego².

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. wskazuje wymogi, które muszą zostać uwzględnione podczas opracowywania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) (art. 226–232). Wymogi te dotyczą odpowiednio dochodów, wydatków, wyniku budżetu, przeznaczenia nadwyżki lub sposobu finansowania deficytu, przychodów oraz rozchodów.

1. Zakres i charakter wieloletniej prognozy finansowej

Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma postać uchwały i powinna składać się z części tekstowej i tabelarycznej. Nie jest

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

² M. Stęszewski, *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2008, nr 2, s. 5.

to wprost określone w przepisach, a wynika raczej z charakteru informacji, jakie powinny zostać uwzględnione w prognozie. Uchwała zatem zazwyczaj składa się z trzech zasadniczych elementów:

- a) prognozy finansowej, której częścią jest prognoza długu,
- b) limitów wydatków i zobowiązań,
- c) upoważnień do zaciągania zobowiązań.

Prognoza poziomu zadłużenia powinna być przygotowana na okres, który będzie obejmował lata aż do ostatniego, w którym nastąpi spłata wszystkich zobowiązań istniejących w ostatnim roku. Mogą tu występować rozbieżności czasowe sporządzanej wieloletniej prognozy finansowej i prognozy długu, ponieważ zobowiązania zaciągane na realizację przedsięwzięć często będą wymagały dłuższego okresu na spłatę niż samo wykonanie zadania³.

Podstawową część uchwały stanowią dane liczbowe, natomiast część tekstowa powinna zawierać m.in.:

- a) odwołanie do części tabelarycznej,
- b) powierzenie wykonania uchwały organowi wykonawczemu,
- c) termin obowiązywania uchwały,
- d) upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego⁴.

Uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć, a także 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. Ponadto organ stanowiący JST może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania powyższych zobowiązań. Takie uregulowanie oznacza zatem zerwanie z zasadą roczności w wydatkowaniu środków publicznych. Dodatkowo, gdy jest to uzasadnione, organ stanowiący może wydać upoważnienie do zaciągania zobowiązań na zadania lub projekty wieloletnie. Skutkiem takiego upoważnienia powinno być przyspieszenie procesu wydatkowania środków oraz realizacji inwestycji. Jest to również istotny krok w kierunku wdrażania budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządowych.

³ E. Czolpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 34.

⁴ J. Kotlińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, s. 11.

Wieloletnią prognozę finansową sporządza się na okres co najmniej czteroletni, tzn. nie krótszy niż rok budżetowy i trzy kolejne lata. Ten minimalny okres sporządzenia prognozy podlega obowiązkowemu wydłużeniu na okres, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich. Dodatkowym wymogiem jest przygotowanie, jak już wspomniano, prognozy dotyczącej poziomu zadłużenia na okres, na jaki zaciągnięto zobowiązania.

Prognoza powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- a) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- b) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu JST,
- c) wynik budżetu JST,
- d) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- e) przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- f) kwotę długu JST, w tym relację obliczaną wskaźnikiem obsługi zadłużenia oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- g) objaśnienia przyjętych wartości.

Wymienione wyżej składniki umożliwiają stworzenie prognozy kwoty długu, będącej wielkością kluczową z punktu widzenia utrzymania płynności finansowej w okresie objętym planowaniem wieloletnim.

Trzeba zauważyć, iż nadmierne wydłużanie okresu prognozy zwiększa poziom niepewności, naruszając warunek realizmu. Prognozę można uznać za wiarygodną, gdy spełnia kilka warunków. Między innymi należy w spójny sposób oddzielić pozycje podlegające prognozowaniu od takich, które powinny być przedmiotem planowania. Do pozycji budżetu podlegających planowaniu należy zaliczyć te, których wielkości wynikają z zamierzonej polityki danej jednostki samorządu terytorialnego oraz są pod jej znaczną kontrolą. W tej grupie znajdują się przede wszystkim wydatki majątkowe, określone w wieloletnim planie inwestycyjnym, oraz wydatki związane z realizacją podpisanych umów dotyczących projektów finansowanych ze środków europejskich. Większość pozostałych pozycji budżetu stanowi wypadkową zamierzonych działań jednostki oraz zdarzeń losowych. Charakter taki posiada większość dochodów oraz wydatków bieżących.

Elementy istotne z punktu widzenia zarządzania daną jednostką samorządu terytorialnego oraz jednocześnie spełniające wymogi ustawy o finansach publicznych przedstawione są rysunku 1.

Budżet bieżący
– dochody bieżące
– wydatki bieżące
Budżet majątkowy
– dochody majątkowe
– wydatki majątkowe
Budżet kapitałowy
– przychody
– rozchody
Wynik budżetu
– finansowanie deficytu
– przeznaczenie nadwyżek budżetu
Przedsięwzięcia
– projekty, programy, zadania
– przedsięwzięcia zapewniające ciągłość funkcjonowania JST
– w następnych latach
Objaśnienia
– dochody bieżące
– wydatki bieżące

Rys. 1. Obligatoryjny zakres wieloletniej prognozy finansowej JST

Źródło: opracowanie na podstawie art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, za: B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy finansowej w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12, s. 9.

Żadna prognoza nie jest rzeczywistym obrazem przyszłości, co najwyżej może być prawdopodobnym scenariuszem, który został przygotowany przy wykorzystaniu wiedzy dostępnej w czasie jej sporządzania.

Integralną częścią uchwały w sprawie WPF powinien być wykaz przedsięwzięć, opracowany w formie załącznika. Załącznik będzie określał odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- a) nazwę i cel,
- b) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację przedsięwzięcia lub koordynującą jego wykonywanie,

- c) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- d) limit wydatków w poszczególnych latach,
- e) limit zobowiązań.

Pojęcie przedsięwzięcia można rozumieć w trojaki sposób, tzn. jako:

- a) programy, projekty lub zadania, w tym:
 - programy finansowane z udziałem środków unijnych,
 - umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- b) umowy z płatnościami wykraczającymi poza rok budżetowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna,
- c) udzielone przez JST gwarancje i poręczenia.

Przedsięwzięcia są realizowane w okresie dłuższym niż rok budżetowy i mogą mieć wymiar bieżący oraz inwestycyjny.

Cechą wieloletniej prognozy finansowej jest jej kroczący charakter, co oznacza, że będzie prognozą uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy, tak by każdorazowo obejmowała okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może być krótszy niż okres, na jaki zostały przyjęte limity wydatków, określane dla każdego przedsięwzięcia ujętego w dokumencie. Prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz zamierza się zaciągnąć zobowiązania⁵. Stanowi ona część wieloletniej prognozy finansowej. W kolejnych prognozach na te same lata nie muszą być te same wartości. Dla przykładu, prognozowane wartości budżetowe w roku 2013 mogą różnić się od wartości w prognozie przygotowanej w roku 2010 i następnej w roku 2011. Jeśli pojawią się takie różnice, to zgodnie z wymogami przejrzystości finansów publicznych należy wyjaśnić przyczynę różnicy. Kolejne prognozy powinny być dokonywane według tej samej metodologii, która pozwoli wykazać źródło zmian. Wydłużenie horyzontu czasowego ściśle wiąże się z okresem realizacji przedsięwzięć, na które przyjęto określone limity wydatków w poszczególnych latach.

2. Stosowanie wieloletniej prognozy finansowej

Spełnienie wymogów dotyczących nowej ustawy i opracowywanie wieloletniej prognozy finansowej ma duże znaczenie oraz niesie ze sobą różnorodne korzyści. Znajomość kształtowania się dochodów i wydatków w wieloletniej

⁵ E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa...*, op. cit., s. 34.

perspektywie jest niezbędnym elementem planowania strategicznego, jak również stanowi podstawę do określenia możliwości inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego. Realne zaplanowanie środków na inwestycje ma ogromne znaczenie dla możliwości pozyskania funduszy europejskich.

Dzięki prognozie kształtowania się dochodów i wydatków możliwe będzie określenie wysokości wolnych środków na inwestycje. Wyznaczenie wysokości tych środków stanowi podstawę do określenia nakładów inwestycyjnych, jakie mogą ponieść jednostki samorządu terytorialnego, oraz umożliwia przeprowadzenie stymulacji dopuszczalnego zadłużenia jednostki, takiego, które nie zagrażałoby jej sytuacji finansowej.

Przeprowadzanie wieloletniej prognozy ma również ogromny wpływ na pozyskiwanie funduszy pomocowych z Unii Europejskiej. Aby je uzyskać, jednostka samorządu terytorialnego musi wykazać zdolność do wygenerowania środków na współfinansowanie tego typu inwestycji.

Punktem wyjścia planowania strategicznego jest znajomość wieloletnich prognoz dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Prognozy długookresowe mogą wskazywać kierunki zmian w kondycji finansowej samorządu i mogą stanowić wyraźne sygnały ostrzegawcze przed niekorzystnymi wahaniami w budżecie. Wczesne wykrycie negatywnych tendencji pozwala podjąć odpowiednie działania, np. prowadzić bardziej restrykcyjną kontrolę wydatków.

Przeprowadzenie analizy wpływu zdarzeń nieoczekiwanych na sytuację budżetu jest jednym z warunków realizmu wieloletniej prognozy finansowej. Analiza ta nie uwzględnia zjawisk w praktyce niemożliwych do prognozowania. Przykładem takiego zjawiska może być ostatni kryzys finansowy. Możliwe jest przeprowadzenie analizy wrażliwości budżetu na wahania koniunktury i inne zdarzenia losowe o standardowej wielkości, których wystąpienie jest prawdopodobne w każdym roku budżetowym. Analiza taka pozwala na ustalenie krytycznych zmiennych, które wpływają w znacznym stopniu na dynamikę prognozowanych wielkości. Wariantowe ujęcie wyników stwarza szansę przedstawienia prawdopodobnych rozwiązań w zależności od przyjętych scenariuszy – optymistycznego, pesymistycznego i realistycznego. Zarówno analiza scenariuszowa, jak i analiza wrażliwości są źródłem informacji na temat potencjalnych

konsekwencji podejmowanych działań, a także stanowią ważne narzędzie aktywnego kształtowania budżetu w wieloletniej perspektywie⁶.

Twórcze podejście do wieloletniej prognozy finansowej jako nowoczesnego narzędzia zarządzania finansami powinno przede wszystkim:

- a) odnosić się do przyszłości,
- b) opierać się na przewidywaniu,
- c) wymagać woli działania,
- d) wyrażać dążenie do założonych celów,
- e) wiązać się z dokonywaniem wyborów⁷.

Wieloletnia prognoza finansowa jednostki może okazać się bardzo przydatna w planowaniu i realizacji inwestycji, może przyczynić się do wygospodarowania znacznych oszczędności budżetowych.

3. Etapy przygotowania wieloletniej prognozy finansowej

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie definiują szczegółowego trybu prac nad uchwaleniem wieloletniej prognozy finansowej, tak jak ma to miejsce w przypadku procedowania uchwał budżetowych. Wiadomo jednak, że za przygotowanie projektu wieloletniej prognozy odpowiada organ wykonawczy – w związku tym, że znajduje się on na szczycie struktury organizacyjnej samorządu. Biorąc pod uwagę niezbędny zasób wiedzy merytorycznej oraz zakres posiadanych uprawnień, głównym koordynatorem procesu tworzenia WPF powinien być skarbnik jednostki samorządu terytorialnego. Te dwa stanowiska kończą jednoznaczność podziału zakresu kompetencji i odpowiedzialności oraz umiejscowienia procesu tworzenia WPF w samorządach. Inne rozwiązania w zakresie umiejscowienia prognozowania poszczególnych elementów prognozy mogą być różne, jednakże należy dążyć do zachowania pewnych zasad.

Prognoza powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- a) prognozę i plany wielkości budżetowych – powinny powstawać na stanowiskach i lub w komórkach biorących udział w pracach nad uchwałą budżetową,

⁶ P. Krajewski, M. Mackiewicz, M. Stanios, B. Więckowski, *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010, s. 15.

⁷ B. Filipiak, M. Dylewski, *Kontrowersje związane ze sporządzeniem wieloletniej prognozy...*, op. cit., s. 8.

- b) prognozę długu – powstaje w komórkach finansowych danej JST,
- c) przedsięwzięcia – powstają w toku odrębnej procedury.

Równie ważnym elementem organizacji procesu tworzenia WPF, poza umiejscowieniem w strukturze organizacyjnej, jest wybór sposobu rejestrowania danych gromadzonych w celu sporządzenia prognozy. Mamy do wyboru dwie możliwości: korzystanie z arkusza kalkulacyjnego lub zakup wyspecjalizowanego systemu informatycznego zintegrowanego z używanym oprogramowaniem do planowania budżetowego i rejestrowania jego wykonania. Istnieją pewne przesłanki wyboru rozwiązania, które powinny uwzględniać pewne kwestie:

- a) wielkość jednostki samorządu terytorialnego – dla mniejszych jednostek właściwszym rozwiązaniem będzie korzystanie z arkusza kalkulacyjnego;
- b) posiadanie systemu informatycznego do planowania budżetowego – stanowi przesłankę przemawiającą za używaniem wyspecjalizowanego systemu do obsługi WPF;
- c) rozwiązania przyjęte w zakresie tworzenia i aktualizowania WPF – tworzenie wariantowego WPF i bieżące zmiany prognozy wraz ze zmianami budżetu powodują konieczność przetwarzania dużych zbiorów danych, co stanowi przesłankę przemawiającą za używaniem wyspecjalizowanego systemu.

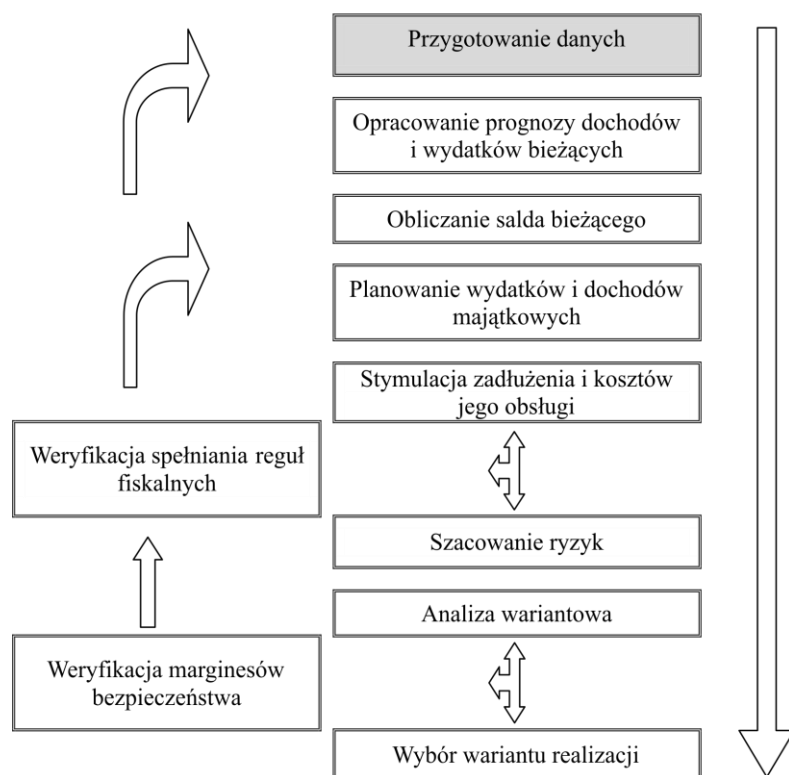
Wybór rozwiązania nie jest ostateczny, lecz warto dokładnie go przemyśleć, ponieważ przenoszenie danych pomiędzy różnymi rozwiązaniami i systemami może powodować problemy. Jeśli jednak pojawiają się trudności w ocenie przydatności danego rozwiązania, lepiej zacząć od arkusza kalkulacyjnego.

Kolejnym zagadnieniem związanym z organizacją procesu tworzenia wieloletniej prognozy jest ustalenie, czy w tym zakresie potrzebna jest pisemna instrukcja. Dla mniejszych samorządów można jej nie tworzyć i wykorzystać to, co do tej pory zostało ukształtowane w danym samorządzie. W przypadku większych samorządów modelowym rozwiązaniem wydaje się jednak zredagowanie pisemnej procedury tworzenia WPF, w którą zostaną włączone procedury związane z zarządzaniem długiem oraz wywoływaniem przedsięwzięć.

Przy organizacji prac nad wieloletnią prognozą należy wykorzystać prace nad projektem uchwały budżetowej i za pomocą stanowisk oraz odpowiednich komórek zaplanować dochody i wydatki. W komórce finansowej obsługującej zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego należy oszacować wielkość ist-

niejącego zadłużenia oraz koszty jego obsługi, a w ukształtowanej w danym samorządzie procedurze – zestawić planowane do realizacji przedsięwzięcia w zakresie ich parametrów wzorcowych. Powyższe dane powinny umożliwić zestawienie WPF⁸.

Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej składa się z kilku etapów, przedstawiono je na rysunku 2.



Rys. 2. Etapy tworzenia WPF

Źródło: opracowanie na podstawie: P. Krajewski i in., *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej...*, op. cit., s. 26.

⁸ M. Szczubiał, *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, s. 27–28.

Przy takiej organizacji prac związanych z tworzeniem WPF pojawia się pewnego rodzaju problem. Dotyczy on prognozowania wydatków bieżących, ponieważ zgodnie z definicją ustawową dochody bieżące, pomniejszone o wydatki bieżące, tworzą nadwyżkę operacyjną, która musi być większa lub równa zero. Stanowi to pierwsze, kluczowe ograniczenie prac zarówno nad projektem budżetu na przyszły rok, jak i WPF. Jeżeli nawet nadwyżka ta jest większa od zera, nie oznacza to, że w założonej perspektywie pozwoli ona na realizację zamierzonych przedsięwzięć, ponieważ może nie wystarczać nawet po jej powiększeniu o sprzedaż majątku. Wynika z tego fakt, że każda z jednostek samorządu terytorialnego musi rozstrzygnąć, co jest jego bezwzględny priorytetem – planowane przedsięwzięcia czy zapewnienie wystarczających środków na wydatki bieżące, gdyż w związku z nowymi zasadami określania górnych pułapów zadłużenia następuje zamiana nadwyżki operacyjnej na zdolność inwestycyjną jednostki samorządu terytorialnego. Podczas organizowania procesu tworzenia wieloletniej prognozy istnieje możliwość prowadzenia pewnego rodzaju stymulacji, które można tworzyć na podstawie danych historycznych i ich projekcji w przyszłość na szczeblu skarbnika. Pozwoliłoby to znaleźć „złoty środek” pomiędzy planami inwestycyjnymi samorządu, niezbędnym poziomem środków na obsługę wydatków bieżących oraz mieszczaniem się w granicach limitów zadłużenia, określonych starą i nową ustawą. W takiej sytuacji wielkości budżetowe w zakresie wydatków bieżących nie podlegałyby swobodnej kalkulacji, natomiast byłyby ograniczone narzuconym ogólnie limitem. Sytuacja taka występuje już obecnie w wielu samorządach i najprawdopodobniej umocni się jeszcze bardziej właśnie ze względu na malejące w ostatnich latach nadwyżki operacyjne⁹.

Poszczególne elementy prognozy powinny być wyliczane według odpowiedniej kolejności, aby zapewnić jej spójność. Jest to warunek metodologicznej poprawności prognozy, a także pozwala na późniejszą kontrolę pod względem logicznym, formalnym oraz ekonomicznym. Taki algorytm powinien być również zachowany przy ocenie ryzyka związanego z poszczególnymi wariantami prognozy¹⁰.

Stosowanie kontroli jest konieczne na każdym etapie tworzenia WPF. Pozwala to zachować spójność prognozy oraz zmniejsza ryzyko znaczących błęd-

⁹ Ibidem.

¹⁰ P. Krajewski i in., *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej...*, op. cit., s. 24 i nast.

dów popełnianych przy prognozowaniu. Możemy wymienić kilka rodzajów narzędzi kontroli:

- a) analiza obserwacji skrajnych,
- b) interpretacja obserwacji odstających,
- c) weryfikacja trendów,
- d) ocena kierunków zależności.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż osoba lub zespół przygotowujący WPF stanie przed zadaniem analizy dużej liczby pozycji, w tym również dochodów według źródeł, wydatków bieżących według działów, a także planowanych wydatków majątkowych.

Zdarza się często, że konieczność dotrzymania terminu lub nawał innych obowiązków znacznie utrudnia dokładne przeanalizowanie wszystkich elementów, ponieważ to właśnie one będą najważniejsze w odniesieniu do całej prognozy.

4. Zasady wdrażania wieloletniej prognozy finansowej

Obecnie coraz częściej administracja samorządowa jest poddawana rosnącym naciskom na osiągnięcie lepszych wyników przy wykorzystaniu mniejszych zasobów. Wdrożenie wieloletniego planowania umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań w sposób oszczędny przy ponoszeniu relatywnie niższych kosztów w stosunku do otrzymanych rezultatów, a także lepsze dostosowanie zadań do rzeczywistych potrzeb mieszkańców.

Wdrożenie wieloletniej prognozy finansowej wymaga spełnienia kilku podstawowych zasad, które wskazane zostały w ustawie o finansach publicznych. Są to przede wszystkim: zasada realizmu (art. 226 ust. 1), zasada szczegółowości (art. 226 ust. 2), zupełności (art. 227 ust. 1–2) oraz równowagi (art. 208 ust. 1–2).

Do zapewnienia realności prognozy konieczne jest, aby była ona sporządzona w oparciu o faktyczne przesłanki umożliwiające ocenę sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o finansach publicznych określa jedynie minimalną szczegółowość, zgodnie z którą w wieloletniej prognozie powinny zostać określone przede wszystkim dochody i wydatki bieżące. Jednostki samorządu terytorialnego mogą określić większy stopień szczegółowości prognozy, razem z przedstawieniem źródeł dochodów bieżących. Jednym z zadań wieloletniej prognozy

finansowej jest realizacja zasady jawności oraz przejrzystości finansów publicznych. Zgodnie z cytowaną ustawą projekt uchwały dotyczący wieloletniej prognozy stanowi przedmiot jawnej debaty (art. 34 ust. 4), w związku z tym objaśnienie przyjętych wartości winno w sposób jednoznaczny określać między innymi tytuły dochodów i wydatków ujętych w dokumencie, a także sposób ich prognozowania. W wieloletniej prognozie finansowej powinny zostać ujęte zarówno dochody, jak i wydatki oraz przychody i rozchody w pełnych kwotach, a także ze szczegółowością wynikającą z ustawy.

Zasada równowagi wiąże się z koniecznością zapewnienia równowagi w wydatkach bieżących nie tylko w obrębie planu, ale również na koniec roku budżetowego. Zgodnie z nią wykonane wydatki bieżące nie powinny być wyższe od wykonanych dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat poprzednich oraz o wolne środki. Istnieje jednak pewien wyjątek, który może dotyczyć realizacji zadań bieżących ze środków pochodzących z Unii Europejskiej w przypadku, gdy kwota ta nie została przekazana w danym roku budżetowym. Podstawowym zadaniem, jakie musi spełniać zasada równowagi, jest sprzyjanie racjonalnej gospodarce finansowej¹¹. Stanowi również podstawę do wypracowania zasady równowagi finansowej sektora finansów publicznych.

Literatura

- Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Filipiak B., Dylewski M., *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12,
- Kotlińska J., *Wieloletnia prognoza finansowa – jak rozumieć przepisy ustawowe, aby je prawidłowo stosować*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Krajewski P., Mackiewicz M., Stanios M., Więckowski B., *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – dobre praktyki*, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź 2010.
- Miemiec W., *Podstawowe założenia reformy finansów samorządowych według projektu ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10.
- Stęszewski M., *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów” 2008, nr 2.

¹¹ W. Miemiec, *Podstawowe założenia reformy finansów samorządowych według projektu ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 9.

Szczubiał M., *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

LONG-TERM FINANCIAL FORECAST AS A TOOL/INSTRUMENT FOR LOCAL FINANCE MANAGEMENT

Summary

The new Public Finance Act has introduced a number of significant changes in the organization and functioning of the public finance sector in Poland. From the standpoint of local government units, in addition to changes in the rules of drawing up their budgets, particular importance is the establishment of the financial law of the new strategic planning tools. It is the long-term financial forecast.

Translated by Jolanta Szolno-Koguc