



Małgorzata Galecka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Finansów
malgorzata.galecka@ue.wroc.pl

ZMIANY W WYKAZIE PRZEDSIĘWZIĘĆ WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ

Streszczenie: Ustawodawca przypisał wieloletniej prognozie finansowanej funkcję wiodącą, która powinna nadawać pewien schemat rocznemu budżetowi samorządowemu. Nadzędność wieloletniej prognozy w stosunku do budżetu przejawia się w konieczności uchwalenia jej w pierwszej kolejności, przy czym wieloletnia prognoza finansowa musi być zmieniana i dostosowywana do zmian w budżecie lub/i zmian budżetu. Celem artykułu jest wskazanie i ocena istotnych zmian zachodzących w wykazie przedsięwzięć wieloletnich stanowiących jeden z załączników do wieloletniej prognozy finansowej. Zmiany te mogą wynikać ze zmian przepisów prawnych lub być podyktowane koniecznością zgodności z budżetem JST.

Słowa kluczowe: wieloletnia prognoza finansowa, wykaz przedsięwzięć wieloletnich, samorząd terytorialny.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) od 2011 r. mają obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Prognoza ta z założenia miała być dokumentem strategicznym pozwalającym ocenić stopień rozwoju danej JST. Z punktu widzenia finansów jednostki samorządu WPF ukazuje kształtowanie się endogenicznych czynników rozwoju gospodarczego powiązanych bezpośrednio z budżetem JST. Przede wszystkim zależności występują w zakresie: wielkości budżetu JST, dochodów własnych, poziomu planowanych inwestycji budżetowych, majątku trwałego danej JST, poziomu zadłużenia czy nadwyżki.

Ustawodawca przypisał WPF funkcję wiodącą, która powinna nadawać pewien schemat rocznemu budżetowi samorządowemu. Nadrzędność WPF w stosunku do budżetu przejawia się w konieczności uchwalenia jej w pierwszej kolejności, przy czym WPF musi być zmieniana i dostosowywana do zmian w budżecie lub/i zmian budżetu. Ponadto zapisy ustawy regulujące m.in. kwestie związane z wykazem przedsięwzięć wieloletnich od samego początku ich wejścia w życie wzbudzały dość istotne wątpliwości.

Celem artykułu jest wskazanie i ocena istotnych zmian zachodzących w wykazie przedsięwzięć wieloletnich. Zmiany te mogą wynikać ze zmian przepisów prawnych lub być podyktowane koniecznością zgodności z budżetem JST. W pierwszym przypadku zmiany dotyczyły zakresu i sposobu prezentacji danych, w drugim odnosiły się raczej do zmian wysokości prezentowanych środków publicznych.

1. Kategorie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych

Zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) JST mają obowiązek przedstawić w wykazie przedsięwzięć, odrębnie dla każdego zaplanowanego przedsięwzięcia, takie dane jak:

- nazwa i cel przedsięwzięcia,
- jednostka organizacyjna odpowiedzialna za realizację lub koordynująca wykonywane przedsięwzięcia,
- okres realizacji i planowane łączne nakłady finansowe,
- limity wydatków w poszczególnych latach,
- limit zobowiązań dotyczących realizacji całości przedsięwzięcia.

Definicja przedsięwzięcia wieloletniego uregulowana została w art. 226 ust. 4 u.f.p. W latach 2011-2012 wyróżnione zostały trzy kategorie przedsięwzięć wieloletnich. Począwszy od 2013 r. ich liczba nie uległa zmianie, ale znacząco zmienił się ich wewnętrzny zakres (por. tabela 1).

Tabela 1. Definicja przedsięwzięcia wieloletniego w latach 2011-2016

Kategorie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2011-2012	Kategorie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych od 2013 r.
1	2
1) Wieloletnie programy, projekty lub zadania związane z: <ul style="list-style-type: none"> – programami realizowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, 	1) Wieloletnie programy, projekty lub zadania związane z: <ul style="list-style-type: none"> – programami realizowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi

cd. tabeli 1

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, – programami, projektami lub zadaniami pozostałymi (innymi niż wymienione powyżej) <p>2) Wieloletnie umowy, których realizacja w roku budżetowym i latach następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy</p> <p>3) Wieloletnie gwarancje i poręczenia udzielane przez JST</p>	<p>2) Wieloletnie programy, projekty lub zadania związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym</p> <p>3) Programy, projekty lub zadania pozostałe (inne niż wymienione w pkt. 1 i 2)</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 226 ust. 4 u.f.p. oraz art. 8 pkt. 6 [Ustawa o zmianie niektórych ustaw].

W pierwszej kategorii przedsięwzięć ujęte zostały programy, projekty i zadania współfinansowane ze środków europejskich oraz innych zagranicznych środków bezzwrotnych – zarówno bieżące, jak i inwestycyjne. Wiele samorządów rozszerzyło zakres przedstawianych w wykazie informacji. Wynikało to przede wszystkim z przyjęcia przez samorzady własnego wzorca wykazu opartego na dotychczas funkcjonujących wieloletnich planach inwestycyjnych. I tak np. w wykazie przedsięwzięć miasta Łodzi przedstawiono plan inwestycji z uwzględnieniem działów klasyfikacji budżetowej, w ramach której dana inwestycja jest planowana. Z kolei w wykazie przedsięwzięć wieloletnich miasta Wrocławia, Poznania czy Krakowa finansowanie tych przedsięwzięć wykazano dodatkowo w podziale na: środki unijne, środki krajowe i środki pozostałe, które składały się na łączne nakłady ze środków budżetowych. W wybranych inwestycjach współfinansowanych ze środków europejskich wykazywano także ich koszt całkowity z wyodrębnieniem dodatkowych środków pozabudżetowych, z których finansowane są dane inwestycje (np. środki spółek uczestniczących w ich realizacji). Ostatecznie koszt całkowity tych zadań to łączne nakłady ze środków budżetowych i pozostałe środki zewnętrzne.

Do pierwszej kategorii przedsięwzięć zakwalifikowano także pozostałe wieloletnie programy i projekty¹. Ze względu na fakt istnienia zarówno budżetowych, jak i pozabudżetowych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych, przedsięwzięcia te poszczególne samorzady prezentowały w układzie obejmującym: całkowity koszt zadania, na który składają się łączne nakłady ze środków budżetowych i pozostałe środki zewnętrzne. W tej kategorii za łączne nakłady ze

¹ W niektórych jednostkach, np. we Wrocławiu, Poznaniu czy Katowicach, ta grupa przedsięwzięć ujmowana była już w osobnej kategorii.

środków budżetowych uważano: środki własne JST, ewentualne dotacje celowe z budżetu państwa (w przypadku posiadania decyzji właściwego organu o przyznaniu jednostce dotacji) oraz środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska – w przypadku posiadania decyzji o przyznaniu tych środków (w formie dotacji celowej lub pożyczki). Z kolei do pozostałych środków zewnętrznych zaliczono: środki spółek współrealizujących zadanie, przewidywane do pozyskania w kolejnych latach środki z funduszy celowych, ewentualnie środki deweloperów, jeżeli przewidywany jest ich udział w finansowaniu zadania, a nie ma jeszcze podpisanej umowy [Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia, 2010].

Druga kategoria przedsięwzięć to wieloletnie umowy, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Do ww. umów zaliczyć należało tylko umowy zawierane przez jednostki, a służące zapewnieniu ciągłości działania tych jednostek oraz jednocześnie spełniające warunki art. 226, ust. 3 i ust. 4, pkt. 2 u.f.p. Z tego powodu nie ujęto w wykazie przedsięwzięć umów zawartych na czas nieokreślony lub takich, w których nie można było jednoznacznie określić zobowiązań finansowych przypadających na dany rok budżetowy. Ze względu na znaczną liczbę umów zaliczanych do tej kategorii niektóre samorządy wprowadzały dodatkowe podkategorie. I tak np. w WPF Wrocławia umowy fakultatywnie zostały pogrupowane według zakresów na 12 podstawowych grup:

- umowy na świadczenie usług z zakresu ochrony osób i mienia,
- umowy na sprzątanie obiektów,
- umowy na usługi kominiarskie,
- umowy na usługi serwisowe, przeglądy, konserwacje mienia,
- umowy na wywóz nieczystości,
- umowy ubezpieczenia,
- umowy na zakup usług dostępu do internetu,
- umowy na usługi z zakresu dezynsekcji, deratyzacji,
- umowy najmu pomieszczeń,
- umowy najmu i dzierżawy składników majątkowych,
- umowy na usługi wsparcia technicznego i obsługi informatycznej,
- umowy na usługi w zakresie eksploatacji węzłów cieplnych.

Wykazywanie w zestawieniu przedsięwzięć zadań zapewniających ciągłość działań jednostki stanowiło całkiem nowy punkt w systemie długoterminowego planowania finansowego. Generalnie wykazane w WPF przedsięwzięcia wraz ze źródłami ich finansowania miały przesądzać o kierunku i możliwościach rozwoju danej JST. W związku z tym zastanawiające jest, że ustawodawca jako przed-

siewzięcie zdefiniował także umowy, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Tworzenie wykazu przedsięwzięć z uwzględnieniem tej kategorii umów wieloletnich stwarzało wiele problemów natury interpretacyjnej. Pracownicy JST mieli sporo kłopotów z rozróżnieniem, które z umów traktować jako przedsięwzięcia, a które nie. Większość przedsięwzięć, jeśli nie wszystkie tak zdefiniowane, stanowi po prostu koszt funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej JST (np. umowa na wywóz nieczystości, dostawę energii, wody, energii cieplnej czy artykułów papierniczych). „Przy literalnym traktowaniu przepisów ustawy w dużych samorządach liczba umów, które można by kwalifikować w takim razie do przedsięwzięć, mogłaby iść w setki, jeżeli nie w tysiące. Taka sytuacja powodowała poważne problemy organizacyjne” [Szczubiał, 2010, s. 35].

Pewne sprzeczności odnośnie do tej kategorii umów związane były także z zastosowaniem regulacji art. 227 ust. 1 – okres objęty WPF nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na podstawie art. 226, ust. 3, pkt. 4 u.f.p. Przy czym specyfika umów zaliczanych do drugiej kategorii nie zawsze pozwala przewidzieć poziom wydatków w poszczególnych latach. Ponadto wiele umów tego typu w przypadkach dopuszczonych prawem zamówień publicznych zawieranych jest na czas nieoznaczony. W konsekwencji nie da się określić okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych [Trykozko, 2010, s. 375-376].

Trzecia kategoria przedsięwzięć wskazana pierwotnie w u.f.p. to wieloletnie gwarancje i poręczenia udzielane przez JST. Wykaz tej kategorii zobowiązań wzbudzał także wiele wątpliwości. O ile w danej JST zostały już zawarte umowy poręczenia, to w planie wydatków i w treści uchwały budżetowej należało wskazać kwoty przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową. W takim przypadku możliwe jest określenie wszystkich wymaganych danych na podstawie posiadanych dokumentów, w tym harmonogramów spłat. Sytuacja komplikowała się, gdy takie umowy zostały zawarte w trakcie trwania roku budżetowego. Niemożliwe bowiem było określenie wszystkich danych, które składają się na załącznik do WPF (ze względu na nieznanne szczegóły dotyczące okresu trwania umowy czy wysokości zobowiązań wynikających z poszczególnych umów).

Ważnym aspektem tego zagadnienia jest także fakt, że poręczenia są wykazywane w prognozie kwoty długu będącej częścią WPF, w kategorii potencjalnych spłat zobowiązań z tego tytułu. Taka sytuacja wpływała na konieczność powielania danych i w wykazie przedsięwzięć, i w samej prognozie finansowej.

2. Przyczyny zmian w wykazie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych

Wiele trudności interpretacyjnych sprawiały określenia odnoszące się do dwóch różnych terminów limitów. Pierwszy to limit wydatków w poszczególnych latach [Ustawa o finansach publicznych, art. 226, ust. 3, pkt. 4], drugi to limit zobowiązań [Ustawa o finansach publicznych, art. 226, ust. 3, pkt. 5]. Brak ustawowej definicji limitu zobowiązań prowadził do różnych interpretacji, włącznie z potraktowaniem jego jako limitu czy upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek na finansowanie danego przedsięwzięcia. Wielu pracowników uważało także, iż limit wydatków powinien być zgodny z limitem zobowiązań dla danego przedsięwzięcia. W ostateczności ustalono, iż limit zobowiązań nie jest tożsamy z limitem wydatków i należy potraktować go jako kwotę, która przesądza o możliwościach organu wykonawczego w zakresie podpisywania umów na dane zadanie. Limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięć. Stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków. Kwota, na którą będzie można zaciągać zobowiązania, będzie ulegała pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia [www 1, s. 9].

„Innymi słowy, wszystko zależy od przewidzianego cyklu realizacji przedsięwzięcia: jeżeli na realizację całości przedsięwzięcia trzyletniego organ wykonawczy (przy założeniu, że jest do tego upoważniony) podpisze umowę w pierwszym roku realizacji i opiewać ona będzie na kwotę stanowiącą łączne nakłady finansowe – należy uznać, że wyczerpie on limit zobowiązań na dane zadanie już w pierwszym roku realizacji, wydatki zaś będą planowane w trzech kolejnych latach budżetowych. Jeśli zaś przedsięwzięcie będzie realizowane etapami i tak też będą konstruowane umowy (na część zadania) – to w zależności od kwot, na jakie będą opiewały poszczególne umowy, o tyle będzie się zmniejszał limit zobowiązań, a plan wydatków analogicznie będzie stosowny do zakresu realizacji zadań w konkretnym roku” [www 2].

Limit wydatków i zobowiązań może mieć taką samą wartość liczbową. Taką sytuacją może wystąpić w przypadku, gdy inwestycja w pełni realizowana będzie przez wykonawcę (zewnętrznego), z którym podpisano umowę. Limit wydatków na dane przedsięwzięcie może także przekroczyć limit zobowiązań tego przedsięwzięcia. W tym przypadku planuje się, iż część prac w zakresie przedsięwzięcia realizowana będzie tzw. siłami własnymi jednostki. Oczywiście może też wystąpić sytuacja odwrotna – limit wydatków niższy od limitu zobo-

wiązań. Część prac związanych z realizacją danego przedsięwzięcia zostanie dokonana w ramach np. obowiązków pracowników jednostki, bez konieczności dodatkowego wynagrodzenia.

Tabela 2. Przyczyny zmian kwot planowanych na przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego

Zwiększenie kwot na przedsięwzięcia	Zmniejszenie kwot na przedsięwzięcia
<ul style="list-style-type: none"> – w przypadku osiągnięcia wyższych niż planowano dochodów budżetowych, – w przypadku decyzji o przyznaniu dodatkowych środków celowych na realizację przedsięwzięcia, – w przypadku przesunięcia kwot wydatków pomiędzy przedsięwzięciami, – w wyniku zmiany planowanych kwot przychodów, – wprowadzenie nowego zadania inwestycyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> – w przypadku osiągnięcia niższych niż planowano dochodów budżetowych, – w przypadku konieczności poniesienia nieoczekiwanych wydatków, na które rezerwa w budżecie okazała się niewystarczająca, – w przypadku rezygnacji z realizacji części lub całości całkowitego zakresu rzeczowego, – w wyniku rozstrzygnięć przetargowych, – w przypadku braku środków na (współ)finansowanie inwestycji, – w wyniku zmiany planowanych kwot przychodów

Silne zależności pomiędzy WPF a budżetem jednostki wynikają z konieczności realizacji zasady minimum zgodności rocznej budżetu z WPF [Ustawa o finansach publicznych, art. 229 oraz 231 ust. 1]. Wartości przyjęte w WPF i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Natomiast zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego JST, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Teoretycznie oznacza to, iż przesunięcie wydatków w budżecie jednostki nie wymaga dostosowania WPF do budżetu, gdy wynik ostateczny nie ulegnie zmianie. Niemniej jednak, jeżeli w wyniku przesunięcia środków budżetowych zmianie ulegnie np. kwota wydatków i w konsekwencji limitu zobowiązań na przedsięwzięcia, wymaga to także rozpoczęcia procedury zmian w WPF. Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku zmiany zakresu wykonywania danego przedsięwzięcia lub wstrzymania jego wykonywania. W konsekwencji zmiany w budżecie jednostki wymagają dokonanie przeobrażeń zapisów m.in. w wykazie przedsięwzięć.

Nowelizacja przepisów u.f.p. w zakresie WPF [Ustawa o zmianie niektórych ustaw] wprowadziła wiele zmian zarówno w zakresie kategorii zaliczanych do wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych oraz wzoru prognozy finansowej JST, jak i samego wykazu przedsięwzięć. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 (dalej: rozporządzenie w sprawie WPF) usunięto z kata-

logu przedsięwzięć umowy o charakterze ciągłym oraz poręczenia i gwarancje udzielane przez JST. W wyniku tej zmiany sytuacja, w której okres realizacji przedsięwzięć wykraczać będzie poza minimalny czas obowiązywania WPF, powinna występować stosunkowo rzadko. Ponadto przyjęcie WPF na okres krótszy niż czas realizacji niektórych przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie WPF skutkować musi objaśnieniami. Wskazać w nich należy np., iż podany w danych charakteryzujących przedsięwzięcia limit zobowiązań nie będzie dotyczył wyłącznie lat objętych prognozą.

Rozporządzenie w sprawie WPF weszło w życie 1 lutego 2013 r., wprowadzając wzór prognozy finansowej oraz wzór wykazu przedsięwzięć wieloletnich. Przedstawione wzory mają uwzględniać minimalny zakres informacji umożliwiający opracowanie przez JST realistycznych prognoz własnej sytuacji finansowej oraz potrzebę zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Zmiany, jakie wprowadzono w aktualnym wzorze względem przedstawionego w metodyce, nie są znaczące. Generalna zmiana związana jest z nowym ujęciem definicji przedsięwzięcia wieloletniego (patrz tabela 1). Rozbudowano natomiast zakres danych we wzorze prognozy finansowej m.in. o informacje uzupełniające o wybranych rodzajach wydatków budżetowych. Pojawił się także nowy punkt związany z finansowaniem programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5, ust. 1, pkt. 2 i 3 ustawy. Ważnym aspektem tego zagadnienia jest także fakt, że ta grupa wydatków ujmowana jest również w wykazie przedsięwzięć w ramach pierwszej kategorii. Taka sytuacja wpływa na konieczność powielania danych i w wykazie przedsięwzięć, i w samej prognozie finansowej.

Jak wynika z Rozporządzenia Ministra Finansów [Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie], zmiany te wynikały przede wszystkim z potrzeby dostosowania wzoru WPF do nowych rozwiązań zawartych w u.f.p., w szczególności uwzględnienia we wzorach WPF ustawowych wyłączeń z indywidualnego limitu spłaty zobowiązań JST.

3. Wieloletnia prognoza finansowa w opinii regionalnej izby obrachunkowej

W latach 2011-2014 łącznie przebadanych zostało przez regionalną izbę obrachunkową (RIO) ok. 95 300 uchwał i zarządzeń w sprawie WPF i jej zmian. Stanowiło to zaledwie ok. 15% ogółu uchwał i zarządzeń podjętych przez JST i ich związki. RIO wydały niemalże 15 000 opinii nt. projektów uchwał związanych z WPF. Pomimo widocznej poprawy kształtowania przez JST wieloletnich planów finansowych, nadal dochodzi do licznych nieprawidłowości.

Tabela 3. Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń JST oraz opinii projektów dotyczących WPF wydanych przez RIO

lata	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń w sprawie WPF i jej zmian				Liczba wydanych opinii nt. projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych			
	ogółem	bez naruszenia	z naruszeniem	nieważne	ogółem	pozytywne	negatywne	z uwagami
2010	10	9	1	0	2682	1497	1110	75
2011	20 340	18 777	1000	268	3122	1731	1269	122
2012	24 687	23 368	932	209	2958	1908	881	169
2013	25 529	24 026	1503	289	3008	1889	1003	116
2014	24 774	23 985	437	180	3014	2010	932	72

Źródło: [Sprawozdania Krajowej Rady RIO, 2011, 2012, 2013, 2014].

W 2011 r. RIO poinformowała, iż 92% zbadanych uchwał i zarządzeń w sprawie WPF oraz jej zmian otrzymało status „bez naruszenia”. Tylko w ok. 5% badanych dokumentów stwierdzono nieścisłości, z czego jedną trzecią uchwał i zarządzeń RIO unieważniła. W pozostałych latach badanego okresu procent zbadanych dokumentów związanych z WPF oraz jej zmianami, w których nie stwierdzono nieprawidłowości, oscylował wokół 92%. Najwięcej „naruszeń” wystąpiło w 2013 r. (ok. 6%) i wynikało to przede wszystkim z wprowadzenia nowego wzoru załączników, w tym także odnośnie do wykazu przedsięwzięć wieloletnich. W ostatnim roku badanego okresu w ponad 96% zbadanych uchwał i zarządzeń nie stwierdzono żadnych naruszeń. Nieprawidłowości natomiast odnotowano zaledwie w 1,8% badanych dokumentów. W zakresie wykazu przedsięwzięć najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły [Sprawozdania Krajowej Rady RIO, 2011, 2012, 2013, 2014]:

- naruszenia przepisów art. 226, ust. 3 u.f.p. – poprzez nieokreślenie w załączniku do uchwały w sprawie WPF, odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, limitu wydatków na poszczególne lata lub limitu zobowiązań,
- braku zachowania wzoru określonego w Rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie WPF,
- niewypełnienia wszystkich pozycji WPF wynikających z Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie WPF,
- braku określenia bądź błędnego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć jednostki odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięcia okresu realizacji zadania, nazwy przedsięwzięcia lub łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia, w tym np. w kwocie niższej niż ustalony limit wydatków na rok budżetowy,
- braku określenia celu przedsięwzięcia,
- braku dołączenia do WPF objaśnień przyjętych wartości,

- niewielka część JST pokazała finansowanie projektów ze środków europejskich, co nie spełnia kryteriów realistyczności, a dodatkowo zniekształca pozostałe parametry finansowe przedstawiane w WPF (np. wydatki majątkowe, kwota długu, wyłączenia z relacji spłaty zobowiązań).

Podsumowanie

W warunkach silnego uzależnienia finansowego większości JST od budżetu państwa trudno realnie oszacować budżet na rok następny, a co dopiero na kilka lat. Potwierdzeniem tego jest m.in. liczba zmian wprowadzanych zarówno w uchwałach budżetowych, jak i w WPF. Mimo rosnącej liczby pozytywnie opiniowanych projektów uchwał, nadal część JST ma istotne problemy z ich opracowaniem. Ponadto, o ile informowanie o stanie finansów danej JST służy bezpieczeństwu finansów publicznych ogółem, o tyle zastanawiająca jest konieczność załączania w WPF ustandaryzowanego wykazu przedsięwzięć wieloletnich. Bezdyskusyjna jest oczywiście konieczność funkcjonowania takiego dokumentu w JST. Warto jednak zastanowić się, czy i w tym zakresie niezbędna jest ustawowa standaryzacja dokumentu planistycznego. Tym bardziej, iż przy funkcjonowaniu wzorca wykazu przedstawionego w metodyce znaczna część samorządów dokonywała licznych modyfikacji. Należy zaznaczyć, że w większości przypadków JST uwzględniały znacznie szerszy zakres danych, niż przedstawiono to w metodyce czy obecnie we wzorze. W znacznej mierze wynika to z funkcjonowania już od kilku lat wieloletnich planów inwestycyjnych. Zdaniem autorki należy pozostawić JST pewną swobodę działania, tym bardziej, że w części poświęconej prognozie finansowej pojawił się punkt związany z wydatkami inwestycyjnymi i programami wieloletnimi. O ile pozytywnie należy ocenić zmiany, jakie zaszły w zakresie definicji przedsięwzięcia wieloletniego, o tyle wprowadzenie jednolitego dla wszystkich samorządów wzorca należy zdaniem autorki ocenić negatywnie.

Literatura

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dz.U. 2013, poz. 86.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dz.U. 2013, poz. 1736.

- Sprawozdanie Krajowej Rady RIO z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2011, 2012, 2013 oraz 2014.
- Szczubiał M. (2010), *Wieloletnia prognoza finansowa – tworzenie instrumentu zarządzania finansami samorządu z poszanowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 10, dodatek specjalny.
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Uchwała nr IV/17/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 grudnia 2010 r.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 i 1241.
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1456.
- [www 1] *Metodyka opracowywania, Wieloletnia Prognoza Finansowa Jednostki Samorządu Terytorialnego* (2010), Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1084119/5wpf-metodyka_opracowania-22.06.10.pdf. (dostęp: 26.02.2016).
- [www 2] Czołpińska E., *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, www.samorzad.lex.pl (dostęp: 8.03.2016).

CHANGES IN LONG-TERM FINANCE FORECAST INITIATIVES LIST

Summary: The Long-term Finance Forecast was decided to be the main document, that should lead annual budgeting for Local Governments. Primary role is confirmed through legal need of preparing Long-term Forecast first, before Budget. In the same time Long-term Forecast will be updated as result of changes in budget allocation and/or changes in budget amount. This article will focus on changes within list of long-term initiatives within Long-term Finance Forecast. Those changes can be caused either by changes in legal rules or need of synchronization with Budget.

Keywords: Long-term Forecast, list of long-term initiatives, local government.