



**EKSPERT RADZI**

Marek Mączyński

# Wieloletnia prognoza finansowa



Wolters Kluwer

## Wieloletnia prognoza finansowa

System planowania finansowego w JST opiera się na wieloletniej prognozie finansowej (WPF), która wraz z budżetem **stanowi podstawowe dokumenty finansowe tych jednostek**. Jednostki Samorządu Terytorialnego mają obowiązek sporządzania WPF. Prognoza ta z założenia ma być dokumentem strategicznym pozwalającym ocenić stopień rozwoju danej JST, choć w istocie nie jest niczym innym jak prognozą wieloletnią budżetu<sup>1</sup> JST, wzbogaconą o prognozy finansowe wieloletnich programów współfinansowanych ze środków europejskich, skutki finansowe wynikające z zawartych umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz inne wieloletnie umowy, programy finansowe, poręczenia i gwarancje. Ustawodawca przypisał jednak 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 (a ściślej rzecz ujmując, nie później niż uchwałę budżetową)<sup>2</sup>, przy czym WPF musi być zmieniana i dostosowywana do zmian w budżecie lub/i zmian budżetu<sup>3</sup>. Skutkuje to pewnymi problemami związanymi z funkcjonowaniem WPF w postaci stosunkowo częstych zmian w jej treści w trakcie danego roku budżetowego. Pomimo że ustawa o finansach publicznych wskazuje na minimalny zakres zgodności prognozy i rocznego budżetu<sup>4</sup>, to jednak praktycznie **każda większa zmiana uchwały budżetowej pociąga za sobą jednoczesną nowelizację uchwały zawierającej WPF**. W efekcie sama prognoza może podlegać nawet kilkukrotnym modyfikacjom w trakcie roku budżetowego<sup>5</sup>.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych **JST zobowiązane są do sporządzania WPF obejmującej swoim zakresem okres co najmniej 4 kolejne lata budżetowe** (rok budżetowy oraz co najmniej 3 kolejne lata)<sup>6</sup>. Jest to wyraz praktycznej implementacji, choć w ograniczonym zakresie, idei planowania równoległego zakładającej równoległe formułowanie planów krótko-, średnio- i długookresowych, określając dla nich zintegrowany system celów pozwalający *ex post* ocenić, które środki w ramach różnych horyzontów czasowych owocują najlepszymi efektami<sup>7</sup>.

Wieloletnia prognoza finansowa musi być realistyczna i musi zawierać dla każdego roku objętego prognozą objaśnienia przyjętych wartości, w szczególności wyjaśnienia dotyczące znacznych różnic pomiędzy wartościami przyjętymi dla kolejnych lat<sup>8</sup>.

Zarządzanie finansami jako proces decyzyjny wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów wspierających, do których zaliczają się także instrumenty planowania finansowego<sup>9</sup>. Wieloletnia prognoza finansowa ma być narzędziem takiego nowoczesnego zarządzania finansami publicznym w JST, pozwalającym w pierwszej kolejności na określenie zdolności finansowania zadań bieżących i wieloletnich samorządu z dochodów własnych oraz z przychodów zwrotnych, w każdym roku objętym planem, z zachowaniem płynności finansowej budżetu. Wprowadzenie WPF do systemu finansów publicznych ma więc przyczyniać się do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, głównie przez patrzenie w „finansową

przyszłość”<sup>10</sup>. Jest ona bowiem opisem zamierzonych, w perspektywie co najmniej 3 lat, wewnętrznie spójnych działań organów samorządu terytorialnego związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem zasobów pieniężnych pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów związanych z gospodarowaniem finansami publicznymi. Przy wprowadzaniu WPF podkreślono również, że jest ono stosowane w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, co powoduje że istnienie tego typu instrumentu ma rację bytu w polskim systemie finansów publicznych<sup>11</sup>. Liczono na wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami, ułatwienie absorpcji funduszy UE przez dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych.

Wieloletnia prognoza finansowa jest bowiem aktem, w którym połączono nowe rozwiązania z dotychczas obowiązującymi. **Podstawowe dla konstrukcji WPF są regulacje ustawy o finansach publicznych zawarte w jej art. 226**, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa dla każdego roku objętego prognozą określa co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 7) relacje, o których mowa w art. 242–244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b12;
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. **W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane**<sup>13</sup>, a w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia (wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków unijnych i zagranicznych lub umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym): nazwę i cel; jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; okres realizacji i łączne nakłady finansowe; limity wydatków w poszczególnych latach; limit zobowiązań<sup>14</sup>.

Wieloletnia prognoza finansowa, podobnie jak budżet roczny JST, **jest sporządzana w układzie tradycyjnym, nie zadaniowym**<sup>15</sup>. Uchwała w sprawie WPF może jednak zawierać upoważnienie dla zarządu JST<sup>16</sup> 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<sup>17</sup>. 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. Jest to również istotny krok w kierunku wdrażania budżetowania zadaniowego w JST<sup>18</sup>. Uchwalona przez organ stanowiący WPF ma być podstawą prac nad budżetami jednostek samorządowych.

Kompetencje sporządzania i przedkładania do uchwalenia projektu uchwały w sprawie WPF leżą w gestii zarządu JST (w gminie wójta/burmistrza/prezydenta miasta). Nie może być przygotowana na czas krótszy niż rok budżetowy i 3 dalsze lata, a ponadto minimalny czas, na jaki będzie sporządzana, musi być obligatoryjnie wydłużony na okres ustalony dla limitów wydatków wieloletnich. WPF ma charakter kroczący, tzn. na następny rok jest uzupełniana tak, aby za każdym razem obejmowała rok i 3 kolejne lata.

Prognoza sytuacji finansowej jednostki w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Choć jest to tylko prognoza, to jednak określone w niej główne wartości, tj. wynik budżetu i związane z nim kwoty przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego, są wiążące przy rocznym planowaniu budżetowym, chyba że uległy zmianie<sup>19</sup>.

Aby prognoza była rzetelna i realistyczna, **zaleca się opracowanie: „studium wykonalności inwestycji; projekcji budżetów (...) na lata objęte planowaniem zadań inwestycyjnych; symulacji zdolności kredytowej”**<sup>20</sup>. W warunkach silnego, i niestety niemającego, lecz mającego tendencję wzrostową, uzależnienia finansowego większości JST od budżetu państwa, jest bardzo trudno realnie oszacować budżet na rok następny, a co dopiero na kilka lat. Potwierdzeniem tego zjawiska jest zaskakująco duża liczba zmian wprowadzanych zarówno w uchwałach budżetowych, jak i w WPF<sup>21</sup>.

Podważana jest też zasadność konieczności załączania w WPF ustandaryzowanego wykazu przedsięwzięć wieloletnich i ustawowa standaryzacja dokumentu planistycznego, jako dysfunkcyjna i hamująca innowacyjność<sup>22</sup>. Warto przy tym dostrzec, że WPF jest sporządzana zgodnie z określoną szczegółowością. Problem stanowi fakt, że jest ona mniejsza niż zakres informacyjny niezbędny do podejmowania decyzji przez organy JST. W przypadku rozstrzygnięć planistycznych z natury rzeczy występuje bowiem duża liczba alternatyw i zmiennych. Skuteczne planowanie wymaga więc znacznie większej ilości informacji. **Dlatego ważnym aspektem zarządzania finansami jest zachowanie kompletności, wiarygodności, zupełności i realności danych stanowiących podstawę decyzji podejmowanych przez organy JST**. Czysto formalnoprawne podejście do WPF może jednak eliminować ją jako narzędzie, które może zostać efektywnie wykorzystane w procesie zarządzania finansami<sup>23</sup>. Dlatego przygotowanie WPF musi opierać się na przewidywaniu, co oznacza, że w trakcie procesu planowania zadajemy pytania dotyczące prawdopodobnych scenariuszy kształtowania się przyszłych zdarzeń ujmowanych w WPF. Jako takie powinno uwzględniać zmienność zjawisk w czasie i oszacowanie potencjalnego ryzyka oraz jego wpływu na gospodarkę finansową w przyszłości, co oznacza, że kwestia ryzyka powinna mieć odzwierciedlenie również w WPF<sup>24</sup>.

Chcąc zapewnić realizację przez WPF roli wieloletniego instrumentu zarządzania finansowego w JST, powinna stać się ona ogólnymi i strategicznymi ramami finansowymi. Cel ten może być zrealizowany w wyniku usunięcia istniejących wad konstrukcyjnych, co wiąże się ze zmniejszeniem szczegółowości i zakresu danych umieszczanych w jej treści na rzecz ogólnego, ramowego charakteru, a jednocześnie pozwoli wyeliminować częste jej zmiany oraz urzeczywistnić w praktyce przesłankę realistyczności. **Treść WPF powinna zawierać bardziej kluczowe i ogólne dane finansowe, jak również przedsięwzięcia (inwestycje) wieloletnie**<sup>25</sup>.



#### Autor

**Marek Mączyński** – doktor habilitowany nauk prawnych, doktor nauk humanistycznych; profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; swoje zainteresowania badawcze i naukowe koncentruje wokół prawa samorządu terytorialnego, nauki o administracji, administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa lokalnego.

---

**Źródło:** Materiał pochodzi z LEX Administracja (komentarz praktyczny)

---

**Stan prawny:** Listopad 2019 r.

---

<sup>1</sup> A. Mituś, *Budżet zadaniowy i wieloletnia prognoza finansowa w systemie kontroli zarządczej* [w:] *Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej...*, red. M. Ćwiklicki, s. 130.

<sup>2</sup> Art. 230 ust. 6 u.f.p.

<sup>3</sup> M. Gałęcka, *Zmiany w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2006/273, s. 75.

<sup>4</sup> Art. 229 oraz 231 ust. 1 u.f.p.

<sup>5</sup> M. Tyniewicki, *Wieloletnia Prognoza Finansowa jako podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego* [w] *Prawo i administracja dla regionu. Zagadnienia prawnofinansowe*, red. J.M. Salachna, K. Stelmaszczyk, P. Borszowski, Wałbrzych 2016, s. 27.

<sup>6</sup> Art. 227 ust. 1 u.f.p.

<sup>7</sup> E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 210.

<sup>8</sup> A. Mituś, *Budżet zadaniowy...*, s. 132.

<sup>9</sup> W literaturze podkreśla się jednak, że „planowanie długookresowe (wieloletnie) jako takie jest wprawdzie niezbędnym, aczkolwiek niewystarczającym instrumentem w procesie zarządzania finansami, w tym finansami publicznymi”. Por. J.M. Salachna, *Stan aktualny i perspektywy zmian wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Instrumenty nowego zarządzania publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2011, s. 128. Podobnie M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2006/273, s. 53.

<sup>10</sup> M. Grad, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014/4, s. 55.

<sup>11</sup> M. Tyniewicki, *Wieloletnia Prognoza Finansowa...*, s. 22.

<sup>12</sup> Czyli m.in. relacje: planowanych dochodów do planowanych wydatków; wykonanych dochodów do wykonanych wydatków;

spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych, spłat rat zobowiązań do tytułu dłużnego, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów bieżących budżetu.

<sup>13</sup> Art. 226 ust. 2a u.f.p.

<sup>14</sup> Art. 226 ust. 3 u.f.p.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 10.01.2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>16</sup> Ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego – rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 u.f.p.).

<sup>17</sup> Art. 228 ust. 1 u.f.p.

<sup>18</sup> Por. *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Warszawa 2010, s. 38 i n.

<sup>19</sup> Art. 231 u.f.p.

<sup>20</sup> H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 77, cyt. za: A. Mituś, *Budżet zadaniowy...*, s. 132.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat M. Gałęcka, *Zmiany w wykazie przedsięwzięć...*, s. 75–85.

<sup>22</sup> M. Gałęcka, *Zmiany w wykazie przedsięwzięć...*, s. 75–85..

<sup>23</sup> M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF...*, s. 59.

<sup>24</sup> M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF...*, s. 54.

<sup>25</sup> M. Tyniewicki, *Wieloletnia Prognoza Finansowa...*, s. 31.

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
ul. Przyokopowa 33  
01-208 Warszawa  
PL-poczta@wolterskluwer.com  
**www.wolterskluwer.pl**

Infolinia 801 04 45 45  
22 535 88 00