

Spis treści

Przedmowa	XIII
Wykaz autorów	XV
Wykaz skrótów	XVII
Rozdział I. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2016 rok (Piotr Walczak)	1
1. Podstawa prawna uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej	1
2. Status prawny uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	3
3. Elementy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	4
4. Wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej	6
5. Okres obowiązywania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	10
6. Objasnienia	13
7. Kompetencje organów samorządowych w zakresie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	15
8. Zakres zgodności między budżetem a wieloletnią prognozą finansową	19
8.1. Uwagi wprowadzające	19
8.2. Zakres zgodności budżetu z wieloletnią prognozą finansową	20
8.3. Zmiany wartości mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań w roku budżetowym	21
8.4. Zmiany wartości mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań w latach następnych	23
9. Szczególna procedura uchwalania wieloletniej prognozy finansowej	25
9.1. Uwagi wprowadzające	25
9.2. Postępowanie naprawcze	26
9.2.1. Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych	26
9.2.2. Program postępowania naprawczego	28
9.2.3. Uchwalenie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej	32
9.3. Ustalanie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową	34
10. Wzór wieloletniej prognozy finansowej	34
11. Obowiązki informacyjne	37
12. Prognoza i przekształcenia w systemie ochrony zdrowia	39
13. Upoważnienia w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	41
14. Uwagi końcowe	42

Rozdział II. Wzór wieloletniej prognozy finansowej dla jednostki samorządu terytorialnego (Piotr Walczak)	43
1. Wstęp	43
2. Wzór wieloletniej prognozy finansowej	44
Rozdział III. Metodologia ustalania prognozowanych kwot wydatków i dochodów oraz przychodów i rozchodów (Katarzyna Ziółkowska)	81
1. Realistyczność danych finansowych	81
2. Przygotowanie projektu wieloletniej prognozy finansowej w oparciu na obowiązującej uchwale	82
3. Procedura określania wielkości budżetowych w wieloletniej prognozie finansowej	83
4. Wielkości graniczne określające możliwości finansowania zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego – wynik budżetu i wynik operacyjny budżetu	86
5. Określanie dochodów budżetowych	88
5.1. Dochody bieżące	92
5.1.1. Dochody z tytułu podatków lokalnych, w tym podatku rolnego i leśnego	93
5.1.2. Renta planistyczna i opłata adiacencka	95
5.1.3. Dotacje celowe z budżetu państwa, dotacje z budżetów innych jednostek samorządowych, płatności ze środków europejskich	97
5.1.4. Subwencja ogólna	98
5.2. Dochody majątkowe	100
6. Określanie wydatków budżetowych	101
6.1. Wydatki bieżące	101
6.2. Wydatki majątkowe	106
7. Określanie rozchodów i przychodów budżetu	107
7.1. Rozchody budżetu	107
7.2. Przychody budżetu	108
8. Trudności w zakresie określania wielkości budżetowych	109
9. Weryfikacja założeń przyjętych do opracowania projektu wieloletniej prognozy finansowej	110
10. Zmiany założeń przyjętych do wieloletniej prognozy finansowej w trakcie roku budżetowego	111
11. Metody prognozowania dochodów i wydatków budżetowych	112
12. Realistyczne określenie wielkości budżetowych	113
Rozdział IV. Przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej (Piotr Walczak)	117
1. Wprowadzenie	117
2. Załącznik w sprawie przedsięwzięć – obowiązek czy uprawnienie	117
3. Pojęcie przedsięwzięcia	119
4. Programy, projekty lub zadania	125
5. Partnerstwo publiczno-prywatne	128
Rozdział V. Zmiany w wieloletniej prognozie finansowej (Katarzyna Ziółkowska)	133
1. Źródła zmian	133
2. Zakres i forma zmian w wieloletniej prognozie finansowej	134

3.	Forma wprowadzania zmian do wieloletniej prognozy finansowej	134
4.	Zakres kompetencji organu wykonawczego do zmian wieloletniej prognozy finansowej	138
5.	Zakres zmian objętych wyłączną właściwością organu stanowiącego	140
5.1.	Wprowadzenie do wykazu nowego przedsięwzięcia wieloletniego oraz zmiany limitów	140
5.1.1.	Brak konieczności podjęcia odrębnych uchwał wskazujących zakres przedmiotowych zmian	140
5.1.2.	Konieczność podjęcia odrębnych uchwał wskazujących zakres przedmiotowych zmian	141
5.2.	Zmiany w zakresie przychodów, rozchodów, deficytu i nadwyżki budżetowej ...	142
5.2.1.	Przykład uchwały w sprawie zmian w budżecie	143
5.2.2.	Zmiany wynikające z zawierania umów zaliczonych do długu publicznego	148
5.2.3.	Zmiany wynikające z udzielenia poręczeń i gwarancji	150
6.	Zmiany w uchwale budżetowej i ich wpływ na dane zawarte w wieloletniej prognozie finansowej	151
6.1.	Przykład powiązania zmian w budżecie z WPF	151
7.	Program postępowania naprawczego i ustalanie budżetu przez regionalną izbę obrachunkową a zmiany wieloletniej prognozy finansowej	155
7.1.	Przykład budżetu opartego na programie naprawczym a zmiany WPF	156
8.	Objaśnienia przyjętych wartości jako element uchwały (zarządzenia) zmieniającej wieloletnią prognozę finansową	161
9.	Zgodność wieloletniej prognozy finansowej z uchwałą budżetową po dokonaniu zmian w obu dokumentach	163
10.	Kiedy zmieniać wieloletnią prognozę finansową	164
11.	Uchwała w sprawie zaniechania realizacji przedsięwzięcia	165

Rozdział VI. Informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć (Aniela Michalec, Piotr Walczak)

1.	Podstawa prawna	167
2.	Uwarunkowania prawne treści uchwały	169
2.1.	Zakres (granice, szczegółowość) informacji	169
2.2.	Forma informacji	174
3.	Orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych	174
4.	Wzory uchwał	176
5.	Wzór informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej	184

Rozdział VII. Relacja spłaty zobowiązań i relacja części operacyjnej budżetu (Piotr Walczak)

1.	Uwagi wprowadzające	193
2.	Charakter ograniczenia wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych	194
3.	Relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych	197
4.	Roczny wskaźnik spłat zobowiązań	198
5.	Maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań	201
5.1.	Dochody bieżące	202
5.2.	Wydatki bieżące	202

5.3. Dochody ze sprzedaży majątku	203
5.4. Obliczenie relacji	204
6. Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań	207
7. Zasada budżetu zrównoważonego w części bieżącej – art. 242 ustawy o finansach publicznych	211
8. Sprawozdanie Rb-NDS a wieloletnia prognoza finansowa	213
9. Ocena relacji	214
Rozdział VIII. Planowanie i realizacja przedsięwzięć w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia (Katarzyna Ziółkowska).....	217
1. Charakter przedsięwzięć wieloletnich	217
2. Środki publiczne na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego	217
3. Planowanie przedsięwzięć wieloletnich	218
4. Ocena efektywności inwestycji	219
5. Montaż finansowy przedsięwzięć wieloletnich	221
6. Partnerstwo publiczno-prywatne	227
7. Planowanie wieloletnie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego	230
8. Wieloletnie zadania inwestycyjne w uchwale budżetowej	230
9. Planowanie wieloletnie – wpływ na wykonanie budżetu	231
10. Zarządzenie (uchwała) w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych w zakresie przedsięwzięć	232
11. Przedsięwzięcia w samorządowych jednostkach budżetowych	233
12. Ewidencja księgowa przedsięwzięć w budżecie jednostki samorządowej	234
13. Informacja za pierwsze półrocze o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za dany rok budżetowy	235
14. Wzór zarządzenia (uchwały)	239
Rozdział IX. Wieloletnia prognoza finansowa w systemie kontroli zarządczej (Piotr Walczak).....	247
1. Kontrola zarządcza w systemie finansów publicznych	247
2. Wyznaczanie celów w perspektywie wieloletniej	249
3. Zarządzanie ryzykiem	251
4. Zarządzanie ryzykiem w zakresie wieloletniej prognozy finansowej – wielkości finansowe	253
5. Zarządzanie ryzykiem w zakresie wieloletniej prognozy finansowej – przedsięwzięcia	257
Rozdział X. Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych (Katarzyna Ziółkowska)	263
1. Problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących wieloletniej prognozy finansowej a orzecznictwo	263
2. Elementy normatywne	264
3. Jawność finansów publicznych – dostępność wieloletniej prognozy finansowej	265
4. Termin uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej	267
5. Obligatoryjne elementy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	268
6. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany	276

7.	Pozostałe unormowania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	277
8.	Zakres czasowy uchwał podejmowanych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	280
9.	Przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej	282
9.1.	Zadania stanowiące przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej	282
9.2.	Załącznik do wieloletniej prognozy finansowej zawierający wykaz przedsięwzięć	288
9.3.	Zgodność wydatków na przedsięwzięcia w wieloletniej prognozie finansowej i uchwale budżetowej	296
9.4.	Zmiany przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej	298
10.	Prognoza kwoty długu	302
10.1.	Błędne określenie wielkości prognozowanego długu na koniec poszczególnych lat budżetowych	303
10.2.	Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych zaciągane w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków zagranicznych	308
10.3.	Ograniczenia ustawowe dotyczące wielkości długu publicznego oraz możliwości spłaty zadłużenia wraz z odsetkami w ciągu roku budżetowego	312
10.4.	Spłata długu	317
10.5.	Zaciąganie zobowiązań na zadania inwestycyjne	319
11.	Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej	320
12.	Zachowanie równowagi budżetowej, w tym w zakresie części bieżącej budżetu jednostki samorządu terytorialnego	335
13.	Zgodność prognozy z uchwałą budżetową	336
14.	Niezachowanie relacji, o których mowa w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych	339

Rozdział XI. Zaciąganie zobowiązań wieloletnich przez jednostki samorządu terytorialnego w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Piotr Walczak)	341
1. Uwagi wprowadzające	341
2. Zobowiązanie	342
3. Zobowiązanie wieloletnie	343
4. Upoważnienie, przepisy dotyczące zaciągania zobowiązań	343
5. Czas popełnienia naruszenia	344
6. Wzorce zaciągania zobowiązań	345
6.1. Kredyty, pożyczki, papiery wartościowe	346
6.1.1. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu	346
6.1.2. Zobowiązania zaciągane na sfinansowanie planowanego deficytu	347
6.1.3. Zobowiązania zaciągane na spłatę długu	349
6.1.4. Zobowiązania zaciągane na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej ..	349
6.1.5. Pożyczki zaciągane w państwowym funduszu celowym na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć	351
7. Limit zobowiązań dłużnych w uchwale budżetowej	353
8. Gwarancje i poręczenia	355

9. Pożyczki udzielone	356
10. Zobowiązania zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki budżetowe wynikające z umów zawieranych w ramach realizacji przedsięwzięcia	357
11. Zobowiązania wieloletnie niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki	362
12. Zobowiązania wieloletnie zaciągane przez samorządowe osoby prawne (np. instytucje kultury) i zakłady budżetowe	363
13. Pozostałe zobowiązania	366

Rozdział XII. Zobowiązania zaciągane w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków europejskich (Katarzyna Ziółkowska).....

1. Uwarunkowania prawne zaciągania zobowiązań w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków europejskich	367
2. Wypredzające finansowanie projektów ze środków europejskich	368
2.1. Uwarunkowania prawne zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych	368
2.2. Wyłączenie z ustawowych ograniczeń dotyczących spłaty zobowiązań	369
2.3. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych zaciągane i spłacane w tym samym roku budżetowym	371
2.3.1. Przykład projektu – zagospodarowanie centrum wsi	372
2.4. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych zaciągane w roku budżetowym a spłacane w latach następnych	376
2.4.1. Przykład realizacji projektu – budowa przydomowych oczyszczalni	377
3. Zobowiązania dłużne zaciągane (emitowane) na wkład krajowy do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej	387
3.1. Uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków europejskich na pokrycie wydatków w ramach wkładu krajowego	396
3.2. Uchwała w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, w tym w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków europejskich na pokrycie wydatków w ramach wkładu krajowego	403
4. Realizacja projektów współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej a wyłączenia określone w art. 243 ust. 3 i ust. 3a ustawy o finansach publicznych	408

Rozdział XIII. Dług spłacany wydatkami – charakterystyka i sposób ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej (Piotr Walczak)

1. Uwagi wprowadzające	411
2. Dług spłacany wydatkami	412
3. Charakterystyka wybranych konstrukcji prawnych	415
3.1. Finansowanie kapitałowe	415
3.2. Sprzedaż zwrotna	415
3.3. Płatność ratalna	421
3.4. Subrogacja	421
4. Zobowiązania dłużne spłacane wydatkami w wieloletniej prognozie finansowej	422
4.1. Przykłady ujęcia zobowiązania dłużnego spłacanego wydatkami	423

4.2. Specyfikacja przedsięwzięcia	424
4.3. Restrukturyzacja zobowiązań	424
Rozdział XIV. Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych (Piotr Walczak)	427
1. Uwagi wprowadzające	427
2. Przedmiot kontroli regionalnych izb obrachunkowych	428
3. Naruszenia stwierdzane przez regionalne izby obrachunkowe	430
3.1. Brak objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej	430
3.2. Nierzetelne prognozowanie dochodów ze sprzedaży majątku	431
3.3. Nierzetelne prognozowanie rozchodów z tytułu pożyczek i kredytów	432
3.4. Nieprawidłowo ujęte wyłączenia z obliczania relacji spłaty zobowiązań	436
3.5. Brak prognozowania w wieloletniej prognozie wydatków z tytułu gwarancji i poręczeń	439
3.6. Brak zgodności między budżetem a wieloletnią prognozą finansową	442
3.7. Zaciąganie zobowiązań wieloletnich z przekroczeniem limitu zobowiązań wynikającego z załącznika przedsięwzięć	443
3.8. Nierzetelne prognozowanie innych niż sprzedaż majątku dochodów	446
3.9. Nierzetelne prognozowanie kwoty długu	449
Rozdział XV. Wieloletnia prognoza finansowa – empiryczna analiza danych (Maciej Woźniak)	451
1. Uwagi wprowadzające	451
2. Podstawowe założenia	452
3. Opis źródeł danych i zakres ich analizy	452
4. Metodologia badań	453
4.1. Tworzenie zbiorczej tabeli w wieloletniej prognozie finansowej	454
4.2. Tworzenie tabeli analitycznej na podstawie danych zbiorczych prognozy	455
4.3. Tworzenie tabel z danymi sprawozdawczymi	455
5. Założenie przyjęte do przeprowadzania symulacji	456
6. Zakres podmiotowy analizy	456
7. Analiza parametrów ekonomicznych – dochody ze sprzedaży majątku	456
7.1. Symulacja planowanych i wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku – spełnianie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych	463
8. Wielkości ekonomiczne uwzględniane przy ustalaniu kwoty wykonania z roku bezpośrednio poprzedzającego rok bazowy	466
Rozdział XVI. Odpowiedzi na pytania	469
1. Wieloletnia prognoza finansowa a indywidualne wskaźniki spłaty zobowiązań	469
2. Limit zobowiązań na przedsięwzięcie dwuletnie z wieloletniej prognozy finansowej oraz limity wydatków na to przedsięwzięcie	470
3. Oszacowanie zdolności zaciągania kredytu, pożyczki, emitowania papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji	474
3.1. Wyliczenia	474
3.1.1. Obliczenie relacji trzech ostatnich lat budżetowych w stosunku do założeń 2014 r. (przykład 1)	476

3.1.2.	Wydłużenie okresu spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu (przykład 2)	477
3.1.3.	Wpływ długu związku międzygminnego na zachowanie relacji wskaźnikowej przez jednostkę samorządu terytorialnego (przykład 3)	478
3.2.	Wnioski końcowe dotyczące prognozowanych kwot przychodów dłużnych w wieloletniej prognozie oraz ich spłat w prognozie kwoty długu	480
3.2.1.	Zalecenie co do szacowania zdolności zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządowe	480
3.2.2.	Opracowanie założeń w zakresie spłat zobowiązań	480
3.2.3.	Działania, które może podjąć jednostka samorządu terytorialnego w celu optymalizacji spłacania zobowiązań	480
4.	Informacja uzupełniająca do sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego	481
5.	Zastaw rejestrowy a wskaźniki zadłużenia	482
6.	Relacja między uchwałą budżetową a wieloletnią prognozą finansową	482
7.	Obliczanie wskaźnika spłaty zadłużenia – art. 243 ustawy o finansach publicznych	484
8.	Zmiany w zakresie limitów wydatków i limitu zobowiązań na przedsięwzięcie ujęte w uchwale	485
9.	Upoważnienia w uchwale	487
10.	Pojęcie przedsięwzięcia	488
11.	Ujmowanie przedsięwzięć w uchwale w ostatnim roku ich realizacji	490
12.	Samorządowy zakład budżetowy jako jednostka realizująca przedsięwzięcie	492
13.	Zaciąganie zobowiązań wieloletnich	493
14.	Konsolidacja zadłużenia	494
15.	Limity zobowiązań	497
16.	Sprzedaż zwrotna	499
17.	Kompensata kredytu	502
18.	Okres obowiązywania uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej	505
19.	Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań	506
20.	Zimowe utrzymanie dróg w wieloletniej prognozie finansowej	509
21.	Prezentacja wkładu krajowego dotyczącego podpisanej pre-umowy na realizację projektu indywidualnego dofinansowanego z funduszy europejskich	510
22.	Wyłączenie zobowiązań w wieloletniej prognozie finansowej	511
23.	Wieloletnia prognoza finansowa – umowa o utrzymanie zieleni gminnej	513
24.	Zasady ujmowania przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej	514
Rozdział XVII. Wieloletnia prognoza finansowa – perspektywa zmian (Piotr Walczak) ..		519
1.	Wieloletnia prognoza finansowa a relacja spłaty zobowiązań	519
2.	Znaczenie relacji spłaty zobowiązań	520
3.	Uwagi szczegółowe	522
4.	Zakończenie	524