

Stosowanie wieloletniego prognozowania finansowego w zakresie realizacji zadań edukacyjnych.

mec Arkadiusz Talik



Finanse publiczne w dyspozycji normy konstytucyjnej

Stosownie do brzmienia art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.



Podstawy definicyjne zakresu finansów publicznych

Finanse publiczne

Ustawa o finansach publicznych literalnie nie formułuje definicji pojęcia "finanse publiczne", lecz określa ich zakres przedmiotowy w sposób o charakterze otwartym.

art. 3 ustawy o finansach publicznych

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem, w szczególności:

- ▶ gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- ▶ wydatkowanie środków publicznych;
- ▶ finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- ▶ zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- ▶ zarządzanie środkami publicznymi;
- ▶ zarządzanie długiem publicznym;
- ▶ rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.



Przedmiot środków publicznych

Środki publiczne art. 5 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

Środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
- 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

środki pieniężne, które zostały otrzymane z określonych tytułów i źródeł przez podmioty sektora finansów publicznych.

Definicja środków publicznych ma charakter zupełny i winna być wprost stosowana, wyklucza to jakiekolwiek "dointerpretowywanie" jej za pomocą wykładni celowościowej i systemowej



Normatywny aspekt pojęcia wydatku publicznego

Wydatek

art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

Środki publiczne przeznacza się na:

- 1) wydatki publiczne;
- 2) rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

art. 6 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

Rozchodami publicznymi są:

- 1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów;
- 2) wykup papierów wartościowych;
- 3) udzielone pożyczki i kredyty;
- 4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
- 5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością;
- 6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Wydatkiem publicznym jest zatem przeznaczenie środków publicznych na cele inne niż rozchody



Podstawowe dyrektywy realizacji wydatków publicznych

1. Mogą być ponoszone na cele i wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej, planie finansowym.
2. Powinny być dokonywane:
 - 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
 - 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych:

- dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków,
- zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych



Dotacja jako szczególna forma wydatku

Dotacja

art. 126 ustawy o finansach publicznych

Dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.



Podstawy planowania wydatków oświatowych

Ustawa o systemie oświaty

Art. 5.

1. Szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną.
2. Szkoła i placówka (z zastrzeżeniem ust. 3a-3e) może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego.
3. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne.

Rozdział 7 Finansowanie szkół i placówek publicznych

Rozdział 8 Szkoly i placówki niepubliczne



Zasady ogólne finansów publicznych

Zasada jedności materialnej

Zasada jedności formalnej

Zasada jednorodności

Zasada szczegółowości

Zasada realności

Zasada jawności i przejrzystości

Zasada zupełności



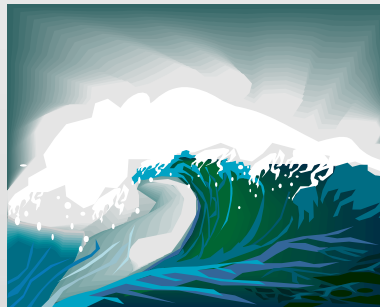
Zasada jednności materialnej

zakaz wiązania określonych dochodów publicznych z konkretnymi zadaniami



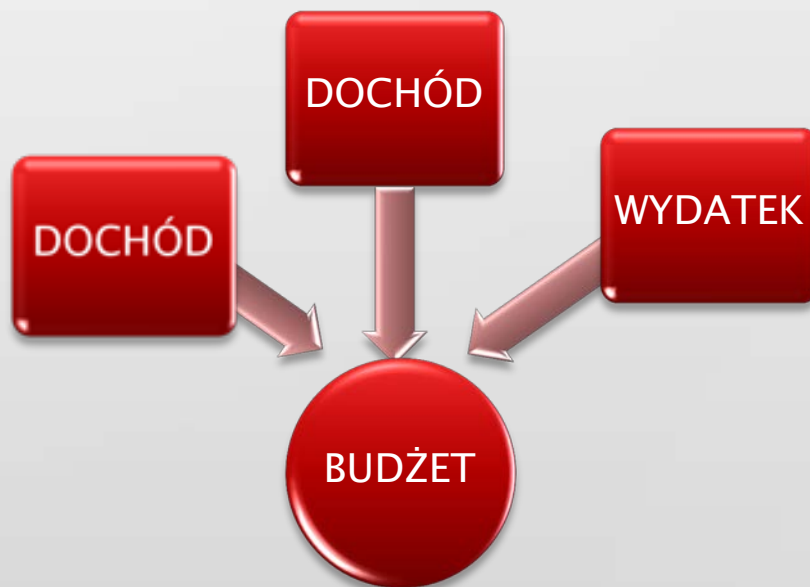
Zasada realności

realizm planów finansowych pozwala uniknąć napięć w ich realizacji, tworzenia kosztownych rezerw na wypadek wystąpienia takich napięć



Zasada zupełności

wymaga ujęcia w budżetach i planach finansowych wszystkich dochodów i wszystkich wydatków każdej jednostki sektora finansów publicznych



Dyrektywny charakter wydatków budżetowych

Ustawa o finansach publicznych

Art. 52. 1.

Ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych:

- 1) dochody oraz przychody - stanowią prognozy ich wielkości;
- 2) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Art. 261.

Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.



Wieloletnia prognoza finansowa

Art. 226. 1.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być **realistyczna** i określać dla każdego roku objętego prognozą 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, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu;
- 7) (uchylony);
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.



Przykład – realizm projektu uchwały wpf na tle linii orzeczniczej rio

Projekt uchwały o wpf gminy został opracowany z naruszeniem podstawowej zasady określonej w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącej o nakazie realistycznego opracowania wieloletniej prognozy finansowej, co wprost wynika z treści objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej w których wskazano, że *wysokość rat kapitałowych wraz z odsetkami planowana zgodnie z zapisami umów zaciągniętych pożyczek i kredytów powoduje, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie może być spełniona począwszy od 2014 roku.*

W tym stanie wskazać należy, iż określone w wieloletniej prognozie finansowej relacje dotyczące zgodności założeń planistycznych na lata 2013-2028 ze spełnieniem limitu o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych pozbawione są podstaw i winny być opracowane stosownie do założeń określonych przywołanym art. 226 ust. 1 cyt. ustawy, co może rzutować na konieczność dokonania zmian w związku z zakresem wskazanym w art. 229 cyt. ustawy o finansach publicznych.

Informacyjnie w ocenie Składu Orzekającego należy również zwrócić uwagę, iż założone w prognozie na 2013 rok wielkości planu dochodów majątkowych w kwocie ogółem 1.976.741 zł, w tym ze sprzedaży majątku 600.000 zł pozbawione są cech planowania realistycznego i mają na celu jedynie pozornie uzasadniać spełnianie przez gminę relacji, o której mowa w powołanych przepisach, gdyż jak wynika ze sprawozdania Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września 2012 r. wielkość wykonanych dochodów majątkowych określa kwota 452.399,89 zł.

W świetle powyższej argumentacji Skład Orzekający sygnalizuje, że podniesione w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej stwierdzenia, iż *przedstawiony projekt jest de facto planem dostosowania przyszłorocznych budżetów do wymogów ustawowych* winny być sytuowane w ramach realnych działań podejmowanych na podstawie i w granicach określonych ustawą o finansach publicznych.



Przykład – realizm oceny uchwały wpf na tle linii orzeczniczej rio (1)

Wieloletnia prognoza finansowana lata 2013 – 2024 została opracowana na podstawie obowiązujących przepisów oraz w oparciu o analizę kształtowania się dochodów i wydatków za trzy kwartały 2012 r. oraz planowanego wykonania budżetu za cały 2012 rok, przy uwzględnieniu danych wynikających z założeń do projektu budżetu państwa mających wpływ na budżet gminy, tj. informacji z Ministerstwa Finansów o planowanych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz planowanej na 2013 r. kwoty dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, informacji w sprawie kwot dotacji celowych, a także w oparciu o plany wieloletnie. Dane zostały przeanalizowane i zweryfikowane w kontekście możliwości wykonania zadań, pozyskania dochodów i w szczególności ograniczeń wynikających z bezpiecznego zadłużania.



Przykład – realizm oceny uchwały wpf na tle linii orzeczniczej rio (2)

Prognozowane dochody bieżące gminy na rok 2013 są znacząco niższe niż w roku 2012, co wymusiło konieczność poszukiwania oszczędności w wydatkach bieżących tak, aby zachowana została zasada zrównoważonego budżetu zgodnie z art. 242 ust. 1 ufp. Wydatki dotyczące wynagrodzeń i składek na rok 2013 założono na poziomie poprzedniego roku budżetowego - nie planuje się podwyżek wynagrodzeń.

Pozostałe wydatki bieżące oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jst przedstawione zostały w wysokościach, które mają zapewnić funkcjonowanie jednostek organizacyjnych gminy oraz realizację zadań statutowych. Prognozowane wydatki bieżące gminy na lata 2013 - 2024 r. zakładają ich wzrost o 2,5-3 % w stosunku do lat poprzednich.



Przykład – realizm oceny uchwały wpf na tle linii orzeczniczej rio (3)

Istotnym zadaniem gminy w 2013 roku i latach następnych będzie konsekwentne prowadzenie restrukturyzacji kosztów, w szczególności w obszarach, na które gmina ma bezpośrednio wpływ, a więc w administracji, pomocy społecznej i oświacie.

Począwszy od roku szkolnego 2013/2014 planuje się zmniejszenie ilości oddziałów w szkołach oraz redukcję godzin z organu prowadzącego. Już w samym roku 2013 przyniesie to oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia w oświacie rzędu 140 tys. zł, a 470 tys. w roku 2014.



Przykład – realizm oceny uchwały wpf na tle linii orzeczniczej rio (4)

(...) W latach objętych prognozą spodziewany jest również wzrost subwencji oświatowej. Wagi obliczeniowe stosowane do wyliczenia kwot subwencji dotyczące uczniów mniejszości narodowych, etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym uzależnione są od liczby uczniów w szkołach, w których prowadzone są zajęcia z dodatkowego języka mniejszości narodowej.

(...) Można więc zaplanować wzrost kwot subwencji odpowiednio:
w 2014 r. o 370 000,00 zł -w Naroku i Sławkach ilość dzieci odchodzących ze szkoły jest większa niż przychodzących do klasy I -zmienia się wagi obliczeniowe,
2015 r. o 440 000,00 zł - zwiększy się ilość dzieci w szkołach gminnych (sześciolatki obowiązkowo idą do klasy I, co powoduje, że do szkoły idą dwa roczniki).



Wieloletnia prognoza finansowa

art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych

Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1.

z wyjaśnień RIO w Krakowie

(...) nowelizacja przepisów ustawy o finansach publicznych wymaga poszerzenia zakresu ustaleń dotychczasowej wpf o treści wymagane w załączniku nr 1 do rozporządzenia MF. Nowe ustalenia wpf odbiegają od treści dotychczasowych uchwał, przyjętych wraz z uchwałą budżetową na rok 2013. Należy również zwrócić uwagę, że „objaśnienia wartości przyjętych w WPF” nie są obecnie „częścią WPF” (uchylony pkt 7 art. 226 ust. 1 ufp) ale stanowią dokument dołączany do tabeli (załącznika) WPF (art. 226 ust. 2a ufp). Treści WPF objaśnienia te powinny odpowiednio komentować i wyjaśniać.



Wieloletnia prognoza finansowa

art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych

W załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

- 1) nazwę i cel;
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia;
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach;
- 5) limit zobowiązań.

4. Przez przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3, należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- 1) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
- 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.



Wieloletnia prognoza finansowa

Art. 227 ustawy o finansach publicznych

1. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.
2. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

z uzasadnienia wyroku WSA w Gliwicach (24.08.2011 r., sygn. III SA/GI 838/11)

(...) WPF nie może być opracowana na okres krótszy niż okres, na który zaplanowane są przedsięwzięcia w niej opisane. Wskazana wykładnia odpowiada logice gospodarczej podejmowanych przedsięwzięć i spoczywającym na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązku podejmowania racjonalnych i zgodnych z zasadami planowania działań oraz przewidywania ich długotrwałych następstw.

(...) WPF ma charakter kroczący, co wynika z treści art. 231 u.f.p., który pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zmianę kwot wydatków przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia w przypadku konieczności zmiany zakresu wykonania lub wstrzymania danego przedsięwzięcia lub też zmiany warunków zewnętrznych w oparciu, o które prognoza była pierwotnie opracowana takich jak np. zmiana kursu walutowego.



Wieloletnia prognoza finansowa

Art. 229 ustawy o finansach publicznych

Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

z uzasadnienia wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim (02.06.2011 r., sygn. I SA/Go 366/11)

(...) Wieloletnia prognoza finansowa musi uwzględnić przestrzeganie przepisów u.f.p. z 2009 r. dotyczących uchwalania i wykonania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.



Wieloletnia prognoza finansowa

Art. 231 ustawy o finansach publicznych

1. Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.
2. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.
3. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.



Wieloletnia prognoza finansowa w świetle stwierdzanych nieprawidłowości (1)

Typowe naruszenia prawa stwierdzone w uchwałach i zarządzeniach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w szczególności:

- naruszenia przepisów art 226 ust. 1 ufp poprzez zaniechanie określenia w wieloletniej prognozie finansowej przeznaczenia nadwyżki, sposobu sfinansowania deficytu bądź objaśnień przyjętych wartości,
- naruszenia przepisów art. 226 ust. 3 ufp poprzez nieokreślenie w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, odrębnie dla każdego przedsięwzięcia, limitu wydatków na poszczególne lata lub limitu zobowiązań,
- sporządzenia prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, niezgodnie z przepisem art. 227 ust. 2 ufp, czyli na okres krótszy niż okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.



Wieloletnia prognoza finansowa w świetle stwierdzanych nieprawidłowości (2)

Typowe naruszenia prawa stwierdzone w uchwałach i zarządzeniach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w szczególności:

- niezachowania zgodności, o której mowa w art. 229 ufp, poprzez przyjęcie różnych wartości w zakresie wyniku budżetu, przychodów lub rozchodów w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie,
- przekroczenia ustawowych limitów 15% (relacji spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów) oraz 60% (relacji łącznej kwoty długu do planowanych dochodów) określonych w art. 169 i 170 ufp z 2005 r.,
- naruszenia reguły określonej art. 243 ufp.



Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 1644/11

Oddziaływanie wieloletniej prognozy finansowej na inne plany sporządzane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego - zagospodarowanie przestrzenne

(...) Sąd uznał za niezasadne zarzuty skargi dotyczące braku zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację zamierzeń publicznych (np. budowy dróg) i braku powiązań tych wydatków z wieloletnią prognozą finansową Miasta Krakowa. ".



Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie sądów administracyjnych

Postanowienie WSA w Szczecinie sygn. akt I SA/Sz 848/11

Wieloletnia prognoza finansowa nie kształtuje żadnych stosunków prawnych.

W niniejszej sprawie rozstrzygnięciem nadzorczym uchylono jedynie załącznik nr 1 „Wieloletnia prognoza finansowa Gminy na lata 2011-2025” do uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej (...) Wieloletnia prognoza finansowa jest planem finansowym na dłuższy okres dla Gminy, który ma przyczynić się do lepszego zarządzania środkami publicznymi.

Sama wieloletnia prognoza finansowa nie kształtuje żadnych stosunków prawnych.



Wieloletnia prognoza finansowa w orzecznictwie sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Rzeszowie sygn. akt I SA/Rz 275/11

Dynamiczny charakter wieloletniej prognozy finansowej

(...) Należy podkreślić, iż wieloletnia prognoza finansowa ma charakter kroczący, co wynika z treści art. 231 ustawy o finansach publicznych, który pozwala organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zmianę kwot wydatków przeznaczonych na poszczególne przedsięwzięcia w przypadku konieczności zmiany zakresu wykonania lub wstrzymania danego przedsięwzięcia lub też zmiany warunków zewnętrznych w oparciu, o które prognoza była pierwotnie opracowana takich jak np. zmiana kursu walutowego. (...) wieloletnia prognoza finansowa zawiera opis wskazanych w niej przedsięwzięć i środków ich realizacji, które nie mają jednak charakteru niezmiennego. Użyte przez ustawodawcę określenie, iż wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oznacza, iż jej ustalenia winny być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzania i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich takie jak chociażby poziom inflacji.



Dziękuję za uwagę