

Streszczenie

Jednym z zasadniczych celów obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych było wprowadzenie do systemu finansów publicznych zasady wieloletniego planowania finansowego. Wieloletnie planowanie finansowe miało w założeniu przyczynić się do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Pomimo braku normatywnego określenia samego pojęcia wieloletniego planowania finansowego sposobem jego realizacji w praktyce na poziomie budżetu jednostki samorządu terytorialnego było wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej, która umożliwić miała stymulowanie polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Dokument wieloletniej prognozy finansowej stanowiąc bazę danych o konkretnej jednostce samorządu terytorialnego miał stworzyć możliwość realnego określenia jej zdolności finansowej usprawniając tym samym wykonywanie zadań publicznych. Jako instrument samokontroli budżetowej JST wieloletnia prognoza finansowa miała także dążyć do podejmowania bardziej racjonalnych niż dotychczas decyzji finansowych oraz wspomagać kontrolę budżetową sprawowaną przez organy nadzoru.

Wieloletnia prognoza finansowa ze względu na swoją budowę, w tym w szczególności prognozowanie podstawowych parametrów budżetowych umożliwiła określenie zapotrzebowania na środki finansowe oraz wskazywać miała potencjalną wielkość planowanych dochodów. Warto zaznaczyć, że podstawową wartością tak skonstruowanej wieloletniej prognozy finansowej w konsekwencji miała być odpowiedź na pytanie czy w okresie objętym prognozą zostanie zachowana reguła fiskalna potocznie określana mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia, która jednocześnie wyznacza granice dopuszczalnego poziomu długu jednostki samorządu terytorialnego.

Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej od momentu jest wprowadzenia do systemu finansów samorządu terytorialnego nieustannie wzrasta. Obecnie nie można realizować wydatków na wieloletnie przedsięwzięcia, jeżeli nie znajdują się one w wykazie przedsięwzięć wieloletnich stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ponadto każda zmiana limitu wydatków na zadania, projekty lub programy ujęte w wykazie przedsięwzięć wieloletnich powoduje konieczność dokonania zmiany limitu wydatków, które zostały zamieszczone w uchwale budżetowej. Wskazać również należy, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest jedynym dokumentem, w którym mogą zostać zawarte upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań wieloletnich. Pomimo, że za

naruszenie przepisów dotyczących wieloletniej prognozy finansowej nie została przewidziana żadna sankcja lub kara, to jednak nieprzestrzeganie zasad odnoszących się do wieloletniej prognozy finansowej może powodować daleko idące konsekwencje prawne. W przypadku braku możliwości uchwalenia przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem ustawowych limitów dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań oraz w przypadku zagrożenia realizacji zadań publicznych na jednostkę samorządu terytorialnego może zostać nałożony obowiązek opracowania i uchwalenie programu naprawczego.

Należy jednak zaznaczyć, że podjęta przez prawodawcę próba wdrożenia wieloletniego planowania finansowego na poziomie samorządu terytorialnego za pomocą wieloletniej prognozy finansowej praktycznie od samego początku wzbudzała określone kontrowersje i wątpliwości.

Zauważalny jest rozdźwięk nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale także na płaszczyźnie językowej. Trudno zgodzić się z tym, że pojęcie wieloletniej prognozy finansowej jest tożsame z wieloletnim planowaniem, skoro istota prognozy sprowadza się do przewidywania potencjalnych skutków, a nie realizacji z góry określonych celów charakterystycznych dla koncepcji planowania. W tym zakresie analiza dogmatyczno-prawna wraz z omówieniem jej historyczno-prawnego podłoża oraz odniesienie do realiów funkcjonowania finansów samorządu terytorialnego doprowadziła do postawienia zasadniczego pytania: czy wieloletnia prognoza finansowa rzeczywiście realizuje na poziomie JST koncepcje wieloletniego planowania finansowego czy też stanowi ona dopiero jeden z pierwszych etapów jego wprowadzenia? Dodatkowym zagadnieniem problematycznym okazały się wątpliwości związane z tym, czy wieloletnia prognoza finansowa jest potrzebna w takim samym stopniu zarówno w dużych samorządach charakteryzujących się złożonością budżetu, czy też w JST gdzie organy władzy wykonawczej odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki finansowej nie mają co do zasady (ze względu na wielkość budżetu) potrzeby prognozowania na kilka lat do przodu? Ostatecznie za wciąż aktualne należało uznać poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy wieloletnia prognoza finansowa może stanowić narzędzie do analizy stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego poprzez określenie przyczyn zagrożenia terminowej i efektywnej realizacji zadań publicznych, określenia przyczyn nadmiernego zadłużenia oraz umożliwienia podjęcia określonych przedsięwzięć naprawczych w wymiarze wieloletnim?

Celem badawczym pracy doktorskiej była kompleksowa analiza prawna i ocena wykorzystywania wieloletniej prognozy finansowej oraz roli, jaką instrument ten może pełnić w procesie planowania wieloletniego finansów publicznych JST.

Dysertacja została podzielona na pięć rozdziałów merytorycznych, poprzedzonych Wstępem oraz zwieńczonych Zakończaniem. Rozdział pierwszy, którego celem była historyczna analiza koncepcji i modeli planowania wieloletniego pozwoliła na wyodrębnienie podstawowych różnic pomiędzy prognozowaniem, programowaniem i planowaniem finansowym. Motywem przewodnim tej części pracy była próba określenia znaczenia planowania wieloletniego oraz uwarunkowań związanych z jego wdrożeniem w praktyce polskich i zagranicznych finansów publicznych. Ta część pracy umożliwiła także zawarcie oceny wpływu przepisów Unii Europejskiej na stosowane w tym zakresie rozwiązania w Polsce. Rozdział drugi pozwolił zobrazować ewolucję przepisów prawa finansów publicznych na temat planowania wieloletniego w Polsce na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Historyczna analiza przepisów z lat 1918 - 1989 miała za zadanie odpowiedzieć na pytanie: czy przed okresem transformacji ustrojowej istniały prawne możliwości planowania finansów publicznych w wymiarze przekraczającym tradycyjny rok budżetowy zarówno na poziomie budżetu państwa, jak też funkcjonujących wówczas budżetów terenowych stanowiących część administracji rządowej. Ponadto w rozdziale tym została dokonana normatywna analiza przepisów związanych z ideą wieloletniego planowania finansowego obowiązujących w latach 1990-2017 zarówno na poziomie budżetu państwa, jak też budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ostatecznie podjęta w przedmiotowym rozdziale analiza dogmatyczno-prawna umożliwiła zdiagnozowanie podstawowych zasad związanych z prognozowaniem i kontrolą finansów publicznych zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego. Rozdział trzeci poprzez szczegółowy opis ewolucji konstrukcji normatywnej wieloletniej prognozy finansowej umożliwił określenie charakteru prawnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uwarunkowań o charakterze materialnym i proceduralnym związanych z jej uchwalaniem przez każdy szczebel samorządu terytorialnego w Polsce. Czwarty rozdział z uwagi na odniesienie się do wzoru wieloletniej prognozy finansowej stworzył możliwość szczegółowego określenia zakresu przedmiotowego wieloletniej prognozy finansowej oraz wskazania najbardziej dostrzegalnych mankamentów instytucji prognozowania wieloletniego. Ostatni, piąty rozdział pracy umożliwił określenie znaczenia wieloletniej prognozy finansowej oraz roli, jaką instrument ten pełni obecnie w systemie finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie monitorowania państwowego długu publicznego, lokalnej polityki i prawodawstwa oraz dla lokalnej społeczności. Ponadto

w rozdziale tym przedstawione zostały propozycje zmian konstrukcyjnych wieloletniej prognozy finansowej, których zadaniem jest wzmocnienie znaczenia tego instrumentu dla finansów publicznych.

Przeprowadzona analiza prawna pozwoliła na zajęcie stanowiska zgodnie z którym, przepisy dotyczące wieloletniej prognozy finansowej nie określiły w pełni jej charakteru prawnego, celów, funkcji i znaczenia, jakie spełniać ma ten instrument w procesie zarządzania finansami lokalnymi. Należy jedynie stwierdzić, że jednym z zasadniczych celów wieloletniej prognozy finansowej jest potwierdzenie przygotowania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami równoważenia budżetu bieżącego oraz zachowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Pomimo przypisywania wieloletniej prognozie finansowej wielu znaczeń ustawa o finansach publicznych nie określiła ostatecznie funkcji jaki instrument ten ma pełnić w systemie finansów samorządu terytorialnego. Wydaje się, że dzięki połączeniu w wieloletniej prognozie finansowej parametrów budżetowych, wykazu wieloletnich przedsięwzięć oraz prognozy długu JST instrument ten koncentruje się przede wszystkim na monitorowaniu poziomu zadłużenia. Na monitorowanie poziomu zadłużenia JST może mieć też wpływ wykaz przedsięwzięć wieloletnich stanowiący załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Odnosząc się do elementów konstrukcji normatywnej wieloletniej prognozy finansowej, w tym do jej zakresu przedmiotowego oraz wzoru wynikającego z przepisów wykonawczych, stwierdzić należy, że wieloletnia prognoza finansowa jedynie w ograniczonym zakresie stwarza warunki do oceny sytuacji finansowej danej JST, zwłaszcza w zakresie poziomu długu, deficytu, równowagi budżetowej. Należy podkreślić, że jedynie wieloletnia prognoza finansowa, która realistycznie określa zdolności finansowania zadań bieżących i przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych w każdym roku objętym prognozą, z zachowaniem płynności finansowej budżetu, pomaga w spełnieniu wymogów określonych mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Oprócz dostrzeżonych wątpliwości w praktyce okazało się także, że wieloletnia prognoza finansowa ze względu na nadmierną szczegółowość prognozowanych danych stała się dokumentem niepotrzebnym, wręcz przeszkadzającym w codziennym zarządzaniu finansami przez władze JST. Natomiast z uwagi na wprowadzenie jednolitego wzoru wymagającego uzupełnienia ponad stu pozycji w układzie tabelarycznym wieloletnia prognoza finansowa stała się nieczytelna dla większości osób wchodzących w skład organów stanowiących JST, organów pomocniczych, lokalnej społeczności oraz przedstawicieli

biznesu. Pomimo ustanowienia obowiązku zachowania realistyczności danych wieloletniej prognozy finansowej ze względu na brak kryteriów umożliwiających ich weryfikację oraz problemy związane z możliwością badania spełnienia tego obowiązku przez organy nadzoru wieloletnia prognoza finansowa stała się dokumentem nie do końca wiarygodnym. Dlatego też, głównie ze względu na fakt, że jednym z podstawowych elementów wieloletniej prognozy finansowej jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, który oparty jest niemal w całości na metodzie historycznej (konieczność analizy ostatnich 3 lat budżetowych) w formule ekstrapolacji, wieloletnia prognoza finansowa może kojarzyć się raczej z powrotem do nieefektywnych metod planowania wieloletniego funkcjonującym w okresie realnego socjalizmu.

Ostatecznie realizacja celów badawczych potwierdziła tezę, zgodnie z którą ze względu na wadliwie skonstruowane przepisy określające podstawowe elementy wieloletniej prognozy finansowej, w obecnie obowiązującym kształcie nie może ona zostać uznana za instrument realistycznego prognozowania danych budżetowych oraz prognozy kwoty długu JST w wymiarze przekraczającym rok budżetowy. Obecnie wieloletnia prognoza finansowa wymaga nowych rozwiązań ustawowych, które pozwolą wzmocnić znaczenie i funkcjonalność tego instrumentu dla finansów JST. Wydaje się, że wieloletnia prognoza finansowa może znacznie poprawić swoją funkcjonalności jeżeli z większą realistycznością odnosić się będzie do przyczyn zagrożenia terminowego i efektywnego wykonywania zadań publicznych, określania przyczyn nadmiernego zadłużenia oraz stworzy warunki do podejmowania koniecznych działań naprawczych w wymiarze wieloletnim. Warunkiem naprawy wieloletniej prognozy finansowej jest jednak niezwłoczna zmiana przepisów, myślenia i formuły odnoszącej się do wieloletniej prognozy finansowej.