

Wieloletnia Prognoza Finansowa

Miasta i Gminy Szczawnica na lata 2012 - 2020

Nowe przepisy reformujące sektor finansów publicznych (Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) wprowadziły obowiązek opracowywania na poziomie jednostek samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Wieloletnia Prognoza uznawana jest za narzędzie zapewniające racjonalne planowanie zadań i długu w sektorze finansów publicznych w kilkuletniej perspektywie. Z założenia ma to być dokument strategiczny i priorytetowy, jeśli chodzi o kreowanie kierunków rozwoju JST, poprzez długoplanowe ujęcie potrzeb i możliwości samorządów. Zgodnie z brzmieniem art. 227.u.f.p. WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty WPF nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków, określone dla każdego przedsięwzięcia ujętego w dokumencie. Ponadto prognozę kwoty długu, stanowiącą część WPF, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz zamierza się zaciągnąć zobowiązania.

Zapis art. 266 ust. 1 u.f.p. wskazuje na konieczność sporządzania realistycznej wieloletniej prognozy finansowej. Przekonanie o możliwości realistycznego planowania może być jednak nieco złudne w kontekście prognozowania na podstawie wielu danych, które mają wpływ na ich wysokość. Wielkości przyjmowane w WPF w znacznym stopniu zależą i zależą będą od czynników obiektywnych, takich jak: sytuacja gospodarcza kraju, zmiany w zasadach finansowania zadań publicznych (np. zmiany przepisów nakładające na j.s.t. nowe zadania własne, zmiana ustawy o dochodach JST i np. zmniejszenie lub zwiększenie procentu udziału w podatkach dochodowych), wyniki orzecznictwa i inne okoliczności, które w znacznej mierze nie pozwalają na ocenę realistyczności WPF. Przemawia za tym również fakt, że bardzo trudno jest planować nawet na okres jednego roku, o czym świadczą liczne zmiany w budżecie i w uchwale budżetowej dokonywane w trakcie roku budżetowego.

Ustawodawca wskazuje elementy, które powinna zawierać Wieloletnia Prognoza Finansowa. Obejmują one:

- 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. W wydatkach powinny być wyszczególnione kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwoty wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów j.s.t.

- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego czyli różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego okresu rozliczeniowego (roku budżetowego);
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu (pojęcie nadwyżki i deficytu budżetowego oraz dopuszczalne źródła finansowania tego deficytu określa art.217 u.f.p.)
- 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 u.f.p. oraz sposób sfinansowania spłaty długu (zgodnie z art. 122 ust. 3 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w latach 2011–2013 do WPF zarząd JST załącza informację o relacji z art. 243 n.u.f.p. Ponieważ na mocy art. 121 ust. 2 i 8 wspomnianej ustawy nowy wskaźnik zadłużenia będzie miał zastosowanie dopiero od 2014 r., dlatego do tego czasu będą obowiązywały wskaźniki 15% dochodów JST dla spłat zobowiązań i 60% dochodów JST dla całkowitego zadłużenia JST, określone w art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r. Informacyjne wskazywanie przez JST na zachowanie wskaźnika z art. 243 obowiązującej u.f.p. ma znaczenie ze względu na planowanie budżetowe w najbliższym czasie);
- 7) objaśnienia przyjętych wartości (w opinii Ministerstwa Finansów wieloletnia prognoza finansowa – jako dokument finansowy – powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych).

Integralną część uchwały w sprawie WPF stanowi wykaz przedsięwzięć; opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych oraz limitów wydatków w poszczególnych latach. Określenie przedsięwzięć zostało określone w ust. 4 art.226 u.f.p. i obejmuje:

- a) programy, projekty lub zadania, przewidziane do realizacji w okresie dłuższym niż rok budżetowy bez względu na to jakie jest źródło ich finansowania (powinny więc obejmować również zadania związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE)
- b) umowy, 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;
- c) gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że wiele kontrowersji i sprzecznych interpretacji budzi potraktowanie 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 – jako przedsięwzięcie ujmowanych w WPF. Jest to niezrozumiałe z punktu

widzenia charakteru tych umów, których realizacja w znacznej części stanowi zabezpieczenie bieżącej, statutowej działalności jednostek organizacyjnych j.s.t. Zdaniem wielu, zapis ten pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 226 ust.3 ufp. Nie można bowiem w przypadku umów na ciągłość jednostki określić szczegółowego celu przedsięwzięcia, gdyż celem jest właśnie zapewnienie ciągłości, jak również określić nakładów finansowych na realizację zadania, jako że trudno jest zapłatę za świadczone usługi potraktować jako nakład finansowy na realizację przedsięwzięcia. Za powyższym twierdzeniem przemawia również fakt, że wiele umów (np. na dostawę wody, energii elektrycznej, ciepłej, artykułów papierniczych, umów o pracę) zawartych jest zgodnie z prawem zamówień publicznych na czas nieoznaczony. Wyklucza to więc regulację art. 227 ust. 1, wskazującą, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na podstawie art. 226 ust. 3 pkt 4, gdyż nie da się określić „okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych”. Ponadto ujmowanie każdej umowy na zapewnienie ciągłości jednostki mogłoby doprowadzić do tego, że Wieloletnia Prognoza Finansowa mogłaby zatracić swoją funkcję i przejrzystość.

Wieloletnia prognoza finansowa jednostki może być bardzo przydatna w planowaniu i realizacji inwestycji, o czym świadczy uprawnienie wynikające z art. 228 ustawy. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy może bowiem zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego 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. Ponadto organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych danego samorządu do zaciągania powyższych zobowiązań. Takie uregulowanie oznacza zatem zerwanie z zasadą roczności w wydatkowaniu środków publicznych.

Inicjatywa sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy wyłącznie do organu wykonawczego. Projekt takiej uchwały lub jej zmiany przedstawiane są wraz z projektem uchwały budżetowej: regionalnej izbie obrachunkowej – w celu zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu JST. Z ust. 3 art. 230 u.f.p. wynika, iż projekt WPF przedkładany jest do zaopiniowania RIO wraz z projektem uchwały budżetowej, a zatem następuje w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Opinię do projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i zamierza się zaciągnąć zobowiązania. Należy podkreślić, że w odniesieniu do WPF opiniowaniu podlega w

szczegółności prognoza kwoty długu publicznego, która winna być skorelowana kwotowo z planowanymi wielkościami budżetowymi (kwotą deficytu, kwotą przychodów oraz rozchodów) oraz niektórymi danymi WPF (w zakresie wyników budżetów, przychodów i rozchodów lat przyszłych).

Termin podjęcia uchwały w sprawie WPF nie może być dłuższy niż termin podjęcia uchwały budżetowej, co – zgodnie z art. 240 – powinno nastąpić najpóźniej do dnia **31 stycznia** roku budżetowego.

Powyższy długi wstęp i objaśnienia do WPF w zakresie podstaw, stosowania, ujmowania, przestrzegania zasad sporządzania i in. kierowany jest – przede wszystkim – do organu stanowiącego gminy oraz innych odbiorców (np. mieszkańców); ze względu na nowe rozwiązania legislacyjne w u.f.p. funkcjonujące od 2011 roku wskazujące na troskę o przejrzystość i jawność, wielkość i powiązania budżetu i WPF – dla wszystkich jego odbiorców. Organowi nadzoru są one znane.

WPF zaproponowany został do przyjęcia w nowej wersji programowej, pozwalającej – na etapie sporządzania – wykluczyć ewentualne błędy w założeniach i wyliczeniach.

Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta i Gminy Szczawnica w tytule nie określa lat ze względu na założenie, że dokument będzie miał charakter wieloletni, a wyszczególnione lata – w załączniku Nr 1 – będą podlegać modyfikacji ujmowania lub dodawania lat objętych WPF (w miarę upływu lat); w tym również w zakresie zał. Nr 2 dotyczącego przedsięwzięć.

Wielkości kwot przyjęte do załącznika Nr 1 w zakresie kolumny „Przewidywane wykonanie 2011” są niespójne z ujętymi do tabeli startowej (obejmującej lata 2009, 2010 i planu za III kw. 2011) wielkościami. Zmiana w planie finansowym budżetu następująca po III kwartale br. dokonane w październiku br. oraz planowane – dalsze zmiany – do końca roku 2011 powodować będą zmniejszenia i przesunięcia na rok następny (w części dochodów i wydatków – głównie w zakresie zadań powiązanych z dofinansowaniem z UE).

Ponieważ na te zadania MiG Szczawnica planowała zaciągnięcie zobowiązań finansowych, a nie będą one niezbędne w wyniku zmniejszonego deficytu – zmniejszeniu ulegnie wielkość długu; co stanowi istotną wielkość dla budżetu i zmienione proporcje z art. 169 i 170 u.f.p. obowiązujące do 2013 roku.

Wynoszą one w założeniach odpowiednio w latach 2011 – 2013:

- w relacji z art. 169 u.f.p. (max. 15 %) – 7,92 %, 3,80 %, 2,50 %;
- w relacji z art. 170 u.f.p. (max 60 %) – 44,21 %; 47,98 %; 36,17 %;

po wyłączeniach, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 u.f.p. tj. obsłudze i spłacie długu związanego z UE.

Rzeczywisty dług całkowity gminy jest wyższy i wynosić będzie kwotowo:

- 21.273.366, 79 zł – na koniec 2011 roku

- 28.336.633,79 zł – na koniec 2012 roku
- 25.800.000 zł – na koniec 2013 roku

z tendencją malejącą do 2020 roku, wyliczona wg. nowych zasad i wskaźników zgodnie z u.f.p.

Na tym etapie prognozy nie jest planowane zaciągnięcie nowych zobowiązań finansowych po roku 2012.

Tabela Nr 1 na stronie 2 poz. XII – pokazuje spełnianie relacji (warunku) art. 243 u.f.p od roku 2014 – 2020. Wartości kalkulacyjne w zakresie prognozy finansowej zastosowane do wyliczenia dochodów zostały ustalone w oparciu o przewidywane wykonanie roku 2011, planowane wielkości (opisane szczegółowo przy budżecie) na 2012 rok i powiększone o planowaną inflację w latach następnych (do 2020) z uwzględnieniem zmian w zakresie organizacyjnym, odrębnych przepisów i dokumentów jak: Wieloletni Plan Inwestycyjny, Miejsowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego i Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Szczawnica, Plan Rozwoju Lokalnego i in., które to dokumenty przewidują i pokazują udział finansowy i rzeczowy innych podmiotów w realizacji zadań nt. Miasta i Gminy Szczawnica po 2013 roku, kiedy mniejszy będzie udział środków UE; stąd utrzymanie wysokiej prognozy w dochodach majątkowych – przy zmniejszonych dochodach w poz. „sprzedaż majątku”.

W zakresie wydatków bieżących przyjęta została analogiczna zasada przeliczenia o planowany stopień inflacji z zachowaniem racjonalizacji wydatków ze szczególnym zwróceniem uwagi na celowość i gospodarność. W roku 2012 wzrost wydatków bieżących został omówiony przy uzasadnieniu do uchwały budżetowej. W następnych latach niektóre obiekty realizowane przy udziale środków z UE będą mogły być wydzierżawione lub przekazane w użytkowanie – wraz z ustąpieniem warunków zapisanych we wnioskach o dofinansowanie (np. obiekt sportowy, sala teatralno – kinowa i in.) przez co zmniejszone zostaną wydatki na utrzymanie bieżące tych obiektów. Prognoza uwzględnia te możliwości. Wydatki bieżące zostały zrównoważone dochodami bieżącymi.

W części wynagrodzeń i składek od nich naliczanych przyjęte zostały wyliczenia kalkulacyjne jak do pozostałych wydatków bieżących tj. z uwzględnieniem stopnia inflacji.

Natomiast do wydatków związanych z funkcjonowaniem organów j.s.t. przyjęto w kalkulacji wydatki bezpośrednio związane z organem stanowiącym i organem wykonawczym bez wydatków jednostek organizacyjnych (w tym: UMiG)

Gwarancje i poręczenie niewymagalne zostały rozpisane zgodnie z posiadanymi umowami: w tym: na rzecz Starostwa Powiatowego za Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej po 100.000 zł w latach 2011 i 2012 (w związku z zagrożeniami określonymi w odrębnych przepisach dot. składowiska odpadów komunalnych) oraz na rzecz Podhalańskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego (rozpisanej na lata 2012 – 2020 – w

wierszu „gwarancje i poręczenia” na stronie 1 zał. 1 oraz w wierszu IV.1 załącznika Nr 2) w związku z poręczeniem przez gminy podhalańskie (w tym: MiG Szczawnica) pożyczki na zadania w zakresie gospodarki ściekowej. Wielkość odsetek stanowi kwotę niewymagalnego poręczenia. Brak jest zagrożeń w w/w zakresie dla budżetu w związku z terminową spłatą pożyczki przez PPK, począwszy od roku 2006.

Innych gwarancji i poręczeń MiG Szczawnica nie planuje.

Wielkość kwot przeznaczona na obsługę długu wyliczona została wg, aktualnych umów i warunków w nich zapisanych (oprocentowanie + marża). Jeśli warunki zaciągania zobowiązań nowych – w przyszłym roku podlegać będą innym ustaleniom np. w związku z kryzysem finansowym banków i np. zmianie wielkości oprocentowania, kwota ta w poszczególnych latach może podlegać zmianie; jednak przy zachowaniu wskaźników z art. 169 u.f.p., które są aktualnie niskie po wyłączeniach, a o których była mowa we wcześniejszej części objaśnienia.

Planowane przychody – na wydatki inwestycyjne i spłatę pożyczki oraz wykup obligacji komunalnych w 2012 roku stanowić będzie kwotę zł: 9.600.000. Różnica deficytu pokryta zostanie „wolnymi środkami” w kwocie 52.454 zł, pochodzącymi z wpływu (corocznego) do budżetu udziałów w podatku dochodowym osób fizycznych z Min. Fin. – początkiem roku następnego.

W zakresie poszczególnych lat wykonanie rozchodów (wiersz. IV zał. Nr 1) pokazuje tabela załącznika Nr 1 WPF:

- w 2012 r - kwota zł: 2.536.683
- w 2013 r – kwota zł: 2.536.684
- w 2014 r. i 2015 r. – kwota zł: 4.000.000 (2 x 2.000.000)
- w 2016 – kwota zł: 4.000.000
- w 2017 – kwota zł: 3.400.000
- w 2018 r- kwota zł: 3.600.000
- w 2019 i 2020 – kwota zł: 9.000.000 (2 x 4.500.000)

Kwoty te mogą podlegać zmianie zmniejszającej po 2017 r., jeśli planowane przychody w roku 2012 (i ew. zmiana deficytu) nie zostaną w pełni wykonane (np. z powodu niezakwalifikowania się któregoś z wniosków o dofinansowanie z UE) i niższe będą wielkości zobowiązań finansowych potwierdzone umowami z bankami.

W załączniku Nr 2 WPF pokazane zostały przedsięwzięcia MiG Szczawnica w okresie objętym prognozą tj. od 2012 do 2020 roku – w rozbiciu na zadania i limity zobowiązań; w tym na:

- zapewnienie ciągłości działania jednostki – a art. 226 ust. 4 pkt 2 u.f.p.
- przedsięwzięcia bieżące i majątkowe o których mowa w art. 226 ust. 6 pkt 1 u.f.p.
- wieloletnie gwarancje i poręczenia, o których mowa w art. 226 ust. 4 pkt 3 u.f.p.

Uwzględniają one stan i zmiany, które następowały w 2011 roku oraz zadania przyszłych okresów tj. do 2015 roku – w zakresie przedsięwzięć i do 2020 w zakresie poręczeń i gwarancji.

Całość powiązań Wieloletniej Prognozy Finansowej – w części tabelarycznej i opisowej - wydaje się być czytelna i spełnia – zdaniem organu wykonawczego – wymogi zapisane przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych.