

UZASADNIENIE

Objaśnienia przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rewal na lata 2016-2022.

Obowiązek sporządzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej jest jedną z zasadniczych zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku odnoszących się do zagadnień gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja ta stwarza możliwość kompleksowej analizy sytuacji finansowej jednostki oraz możliwość oceny podejmowanych przedsięwzięć z perspektywy ich znaczenia dla samorządu. W zamyśle prawodawcy wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma być instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Rewal zastosowano wzory załączników (załącznik nr 1 oraz załącznik nr 2 do uchwały) zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2014 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 10 stycznia 2013 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 1127).

Podstawą opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rewal jest projekt uchwały budżetowej na 2017 rok, dane sprawozdawcze z wykonania budżetu Gminy Rewal za lata 2014 i 2015, wartości planowane na koniec III kwartału 2016 roku, założenia programu postępowania Gminy Rewal oraz wytyczne Ministra Finansów dotyczące założeń makroekonomicznych dla potrzeb sporządzania wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 227 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) zakłada, iż wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Z ust. 2 powołanego artykułu wynika, iż prognozę kwoty długu, stanowiącą integralną część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązanie. Na dzień podjęcia uchwały, spłatę zobowiązań przewiduje się do roku 2022. W związku z powyższym, Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Rewal została przygotowana na lata 2016-2022.

1. Założenia makroekonomiczne

Przy opracowaniu prognozy pozycji budżetowych Gminy Rewal wykorzystano dwa podstawowe mierniki koniunktury gospodarczej – produkt krajowy brutto (PKB) oraz wskaźnik inflacji (CPI). Na ich podstawie oszacowano wartości dochodów i wydatków Gminy Rewal, co dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, pozwoli realizować w przyszłości właściwą politykę finansową jednostki.

Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów prognozę wskazanych mierników oparto o Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnia dostępna aktualizacja ww. wytycznych miała miejsce 5 października 2016 roku, a dane wynikające z powołanego dokumentu prezentuje tabela 1.

Prognozę oparto o następujące założenia:

- 1) dla roku 2016 przyjęto wartości wynikające ze zaktualizowanego planu finansowego;
- 2) dla roku 2017 przyjęto wartości wynikające z projektu budżetu na 2017 rok;
- 3) dla lat 2018-2022 prognozę wykonano poprzez indeksację o wskaźniki dynamiki inflacji, PKB oraz wynagrodzeń.

Podzielenie prognozy w powyższy sposób pozwala na realną ocenę możliwości inwestycyjno-kredytowych gminy.

Tabela 1. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy

Wskaźnik	2018	2019	2020	2021	2022
PKB	3,80%	3,90%	3,90%	3,70%	3,60%
Inflacja	1,80%	2,20%	2,50%	2,50%	2,50%
Wynagrodzenia	3,30%	3,20%	3,10%	3,10%	3,10%

Źródło: Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2016 r., (www.mf.gov.pl), Warszawa 2016.

Zgodnie z przyjętym założeniem, dochody i wydatki bieżące w roku 2016 uwzględnione w WPF wynikają z wartości zawartych w zaktualizowanym planie finansowym na 2016 rok. Uwzględnione wartości dochodów i wydatków bieżących w WPF na 2017 rok są zgodne z wartościami zawartymi w projekcie budżetu roku 2017. Od 2018 roku prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

$$Y_t = Y_{t-1} \cdot (1 + CPI \cdot u_{CPI}) \cdot (1 + \Delta PKB \cdot u_{\Delta PKB}) \cdot (1 + \Delta W \cdot u_{\Delta W})$$

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;

Y_{t-x} - wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych we wcześniejszych latach;

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

$u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

$u_{\Delta W}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki wynagrodzeń, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

2. Dochody

Prognozy dochodów Gminy Rewal dokonano w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowano w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej i objął dochody bieżące i majątkowe.

Dochody bieżące prognozowano w podziale na:

1. podatki i opłaty lokalne (w tym: podatek od nieruchomości);
2. udział w podatkach centralnych (w tym PIT i CIT);
3. subwencję ogólną;
4. dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące (na zadania zlecone i powierzone oraz na zadania własne);
5. pozostałe dochody (w tym: grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych).

Dochody majątkowe prognozowano w podziale na:

1. dochody z majątku (w tym sprzedaż mienia);
2. dotacje i środki przeznaczone na inwestycje;
3. pozostałe dochody.

2.1 Dochody bieżące

Uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się dochodów budżetu Gminy Rewal oraz przewidywania na następne lata, w poszczególnych kategoriach dochodów bieżących posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany dla każdej kategorii budżetowej wskaźnik.

Podatek od nieruchomości

Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości na 2016 rok są zgodne z wartościami zawartymi w planie finansowym budżetu. Wartości wpływów z podatku na 2017 rok zaplanowano w oparciu założenia programu postępowania naprawczego Gminy Rewal, a także planowane stawki podatku od nieruchomości na 2017 r. (uchwała w sprawie stawek podatku od nieruchomości planowana jest do podjęcia na sesji Rady Gminy Rewal w dniu 18 listopada 2016 r.).

W latach następnych zakłada się wzrostowy trend wpływów z tego podatku i zwiększanie dochodów będących konsekwencją utrzymywania maksymalnych stawek podatkowych (zgodnie z założeniami programu postępowania naprawczego) oraz corocznego przyrostu przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych. Od 2018 roku założono wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w oparciu o wskaźnik inflacji (30%) oraz PKB (70%).

Udział w podatkach centralnych

Jako, że ta grupa dochodów pozostaje w bardzo silnym związku z sytuacją makroekonomiczną kraju, przy szacowaniu dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz od osób prawnych (CIT) w latach 2017-2022 wzięto pod uwagę założony wskaźnik PKB (70%) oraz inflacji (30%).

Subwencje i dotacje na zadania bieżące

Planowaną kwotę subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa (innych niż środki na dofinansowanie realizacji projektów europejskich) na 2016 rok są zgodne z wartościami zawartymi w planie finansowym budżetu. Kwotę wpływów z subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa na 2017 rok przyjęto w oparciu o informacje przekazane przez Ministra Finansów. W kolejnych latach prognozy założono wzrost kwoty otrzymywanych dotychczas cyklicznych subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa w oparciu o prognozowany wskaźnik PKB (70%) oraz inflacji (30%).

2.2 Dochody majątkowe

Wpływy z tytułu dochodów majątkowych na 2016 rok są zgodne z wartościami zawartymi w planie finansowym budżetu. W 2017 roku dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 11 000 000,00 zł. W kwocie blisko 3 mln zł planuje się wpływy z tytułu tzw. sprzedaży ratalnej. Dochody te mają charakter gwarantowany. Wartość zaplanowanych w 2017 roku dochodów ze sprzedaży ma zapewnić również sprzedaż nieruchomości. Zgodnie z aktualnie sporządzonym wykazem (sporządzonym na potrzeby prowadzonego postępowania o udzielenie pożyczki z budżetu państwa), wartość mienia Gminy Rewal przeznaczonego do sprzedaży od 2017 roku kształtuje się na poziomie 133 mln zł.

Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, należy stwierdzić, że zaplanowana kwota jest realna, ryzyko ich niewykonania jest minimalne, a sama sprzedaż mienia została zaplanowana przy dochowaniu najwyższej staranności. Planowane dochody ze sprzedaży

mienia stanowią istotne źródło środków, w części przeznaczonych na spłatę planowanej pożyczki z budżetu państwa, co zobowiązuje władze Gminy Rewal do podejmowania zintensyfikowanych działań zmierzających do upłynniania mienia gminnego.

3. Wydatki

Prognozy wydatków Gminy Rewal dokonano w podziale na kategorie wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

3.1 Wydatki bieżące

Wydatki bieżące prognozowano w podziale na:

- 1) wydatki związane z obsługą zadłużenia, w tym odsetki i dyskonto;
- 2) wynagrodzenia i składki od nich naliczane;
- 3) pozostałe wydatki bieżące.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przy prognozie dochodów, dla wydatków bieżących na 2016 rok przyjęto wartości zgodne z aktualnym planem finansowym budżetu, natomiast w roku 2017 przyjęto projekt budżetu. W latach 2018-2022 dla bieżących wydatków rzeczowych dokonano indeksacji o wagi wskaźników inflacji (70%) i PKB (30%). Dla wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń przyjęto następujące wskaźniki i wagi: wskaźnik inflacji (25%), PKB (25%) oraz wskaźnik wynagrodzeń (50%).

Przy prognozowaniu wydatków bieżących w kolejnych latach uwzględniono również założenia programu postępowania naprawczego Gminy Rewal, przy czym prognoza wydatków bieżących (podobnie jak w przypadku dochodów bieżących), z uwagi m.in. na aktualizację wskaźników makroekonomicznych, przyjmuje odmienne wartości niż zakłada to program postępowania naprawczego Gminy.

Prognozę wydatków bieżących Gminy Rewal w latach 2018-2022 dokonano ze szczególnym uwzględnieniem koniecznych zwiększeń wydatków bieżących Gminy Rewal, które stanowią pełne odzwierciedlenie zapotrzebowania Gminy na środki finansowe i stanowią zabezpieczenie realizacji zadań Gminy, a które nie zostały właściwie ujęte w poprzednich prognozach, m.in. z uwagi na brak właściwej informacji na etapie uchwalania programu postępowania naprawczego. Dotyczy to w szczególności:

- 1) planowanych wpłat Gminy Rewal do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”;
- 2) planowanych w pełnej kwocie wydatków zabezpieczających realizację rządowego programu Rodzina 500+;
- 3) wydatków wynikających z porozumienia zawartego w sierpniu 2016 r. z ZUS, rozkładającego na lata 2016-2021 płatność zaległych składek.

Ujęcie ww. wydatków w budżecie na 2017 rok powoduje, że w stosunku do prognoz przedstawionych w programie postępowania naprawczego Gminy wydatki wzrosły o 3 mln zł, co znajduje pokrycie w planowanej sprzedaży mienia (zwiększono o 3 mln zł dochody ze sprzedaży mienia).

3.2 Wydatki majątkowe

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Rewal od 2017 roku oraz w latach kolejnych nie planuje się wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie planuje się również nowych wydatków inwestycyjnych. Wygenerowaną nadwyżkę przeznacza się w całości na spłatę zobowiązań, w tym planowaną pożyczkę z budżetu państwa.

4. Wynik budżetu

Wynik budżetu w prognozowanym okresie jest ściśle powiązany z przyjętymi założeniami do prognozy dochodów i wydatków. Fakt prognozowania w oparciu o dane makroekonomiczne o niewielkiej zmienności powoduje zrównoważony i stabilny wzrost dochodów oraz wydatków bieżących, któremu można przypisać cechy statystyczne. W całym prognozowanym okresie utrzymana została relacja z art. 242 (brak deficytu bieżącego). Ponadto wynik finansowy budżetu został sprowadzony do 0 w całym badanym okresie.

Tabela 2. Wynik budżetu Gminy Rewal

	2016	2017	2018	2019
Dochody	63 155 997,18	59 970 682,00	58 802 000,00	60 498 000,00
Wydatki	63 386 839,14	39 711 919,33	37 931 035,13	37 910 680,12
Wynik budżetu	-230 841,96	20 258 762,67	20 870 964,87	22 587 319,88

	2020	2021	2022
Dochody	61 865 000,00	62 052 000,00	62 694 000,00
Wydatki	37 968 989,69	37 896 696,79	37 720 235,71
Wynik budżetu	23 896 010,31	24 155 303,21	24 973 764,29

Źródło: Opracowanie własne.

5. Przychody

W okresie objętym prognozą planuje się zaciągnięcia nowego zobowiązania w roku 2016 w wysokości 103.930.764,67 zł. Od 2017 do 2022 nie planuje się zaciągania nowych zobowiązań.

6. Rozchody

Planowana w 2016 roku kwota zadłużenia, wpływa na kształtowanie się wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia. Wartość zadłużenia wynika z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wynosić będzie 124 800 322,96 zł. Władze Gminy Rewal, zgodnie z założeniami programu postępowania naprawczego, złożyły wniosek o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w ramach prowadzonego postępowania naprawczego, stąd w latach 2017-2022 w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, Gmina będzie dokonywać spłaty pożyczki zgodnie z poniższym harmonogramem.

Tabela 3. Planowana spłata pożyczki z budżetu państwa w latach 2017-2022

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
pożyczka z budżetu państwa							
Transze	101 962 152						
Spłata pożyczki		9 421 957	13 886 226	20 718 110	21 989 051	22 914 847	13 031 962
Odsetki (3%)		3 058 865	2 776 206	2 359 619	1 738 076	1 078 404	390 956
Stan na koniec roku	101 962 152	92 540 196	78 653 969	57 935 860	35 946 809	13 031 962	-

Źródło: Opracowanie własne.

Fakt, że w okresie prognozy Gmina zaplanowała całkowitą rezygnację z działalności inwestycyjnej, powoduje, że wszelką wygenerowaną nadwyżkę zamierza przeznaczyć na spłatę zobowiązań.

7. Relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r.

poz. 885 z późn. zm.) od 1 stycznia 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia dla samorządów. Według przepisów roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem.

W związku z ubieganiem się Gminy o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Gmina musi zachowywać wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, co znajduje odzwierciedlenie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Rewal.

Tabela 4. Kształtowanie się relacji z art. 243 u.f.p.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Obsługa zadłużenia (po wyłączeniach)	176,46%	41,47%	41,70%	42,07%	42,03%	41,07%	22,32%
Maksymalna obsługa zadłużenia	24,99%	18,69%	23,38%	25,42%	35,50%	37,15%	38,30%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne.