

Opis przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gniezno na lata 2012-2021

1. Założenia wstępne

Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy przygotowana została na lata 2012 – 2021. Długość okresu objętego prognozą wynika z art. 227 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) (dalej zwana Ustawą). Z brzmienia przepisu wynika, że prognozę należy sporządzić na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, jednakże okres ten nie może być krótszy niż okres na jaki przyjęto limity wydatków dla przedsięwzięć o których mowa w art. 226 ust. 3. Jednocześnie z ust. 2 tego artykułu wynika, że prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. W przypadku Gminy Gniezno ostatnia potencjalna spłata z tytułu rat pożyczek i kredytów przypada w roku 2021.

Odległy czas prognozowania zwiększa ryzyko niewłaściwego oszacowania wartości przyjętych w prognozie w odniesieniu do faktycznie uzyskanych. Zwracając uwagę na kroczący charakter prognozy, która corocznie będzie uaktualniana przyjęto następujące założenia:

- dla roku 2012 przyjęto wartości wynikające z projektu budżetu;
- od roku 2013 przyjęto sposób prognozowania, poprzez indeksację o poszczególne wskaźniki makroekonomiczne (zgodnie z wytycznymi dotyczącymi założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego opublikowanymi przez Ministerstwo Finansów zaktualizowanymi w maju 2011 r., wytycznymi Ministerstwa Finansów dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw – aktualizacja z maja 2011 r. oraz założeniami przyjętymi w projekcie budżetu państwa na rok 2012) oraz korekty merytoryczne.

Na potrzeby prognozowania wykorzystano również wiedzę o planowanych zamierzeniach wynikających z różnych dokumentów obowiązujących na terenie gminy.

Podzielenie prognozy w powyższy sposób pozwala na realną ocenę możliwości inwestycyjno-kredytowych Gminy. Prognozowanie w tak długim okresie czasu obarczone jest ryzykiem w związku z niestabilnością i nieprzewidywalnością cykli gospodarczych, dlatego też należy zachować szczególną ostrożność dla prognoz długookresowych.

Dla prognozy przyjęto co następuje:

- poziom inflacji (mierzonej wskaźnikiem wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych - CPI) w badanym okresie:

	2012	2013	2014	2015 - 2017	2018 - 2021
Inflacja	2,8%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%

- poziom PKB w badanym okresie:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 - 2021
PKB	4,0%	3,7%	3,9%	4,0%	3,7%	3,5%	3,4%	3,00%

Na potrzeby prognozy dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) przyjęto ostrożnościowy wariant corocznego spadku stopy bezrobocia w

zależności od jego aktualnego poziomu o 0,5%, natomiast założony naturalny poziom bezrobocia na terenie Gminy Gniezno to 3,5%.

2. Prognoza dochodów

Prognozy dochodów dokonano przy następujących założeniach:

1) W dochodach ogółem dokonano podziału na dochody majątkowe i bieżące.

W dochodach bieżących prognozowano w podziale na kategorie:

- podatki i opłaty lokalne (wyszczególniając podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilno-prawnych, od spadków i darowizn oraz opłaty: skarbowe, targowa, za zezwolenie na sprzedaż alkoholu oraz pozostałe podatki i opłaty)
- udział w podatkach centralnych budżetu państwa (wyszczególniając: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych – PIT oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych – CIT),
- subwencje z budżetu państwa (wyszczególniając poszczególne rodzaje subwencji)
- dotacje z budżetu państwa,
- pozostałe dochody bieżące (wyszczególniając m.in.: wpływy z najmu, dzierżawy, usług i inne)

2) W dochodach majątkowych prognozowano w podziale na kategorie:

- dochody z majątku (wyszczególniając sprzedaż mienia oraz przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności);
- dotacje na inwestycje (wyszczególniając dofinansowanie z budżetu państwa oraz pozostałe środki na inwestycje)

Wszystkie wymienione kategorie wybrane zostały na podstawie paragrafów klasyfikacji budżetowej. Kategorie dochodów bieżących prognozowano za pomocą wskaźników inflacji oraz wskaźnika dynamiki PKB. Posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany dla każdej kategorii wskaźnik.

W poszczególnych kategoriach nadano następujące wagi:

- podatki i opłaty lokalne (waloryzacja od 2013 o 100% inflacji, poza opłatą skarbową);
- udział w podatkach centralnych (w latach 2013-2014 dynamika proporcjonalna do wartości przyjętych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa dla wpływów z PIT i CIT – następnie od roku 2015 indeksacja o przyjęty stopień wzrostu PKB skorygowany o przyjęty spadek bezrobocia na terenie Gminy)
- subwencje (indeksacja o PKB od roku 2014 – w roku 2013 przewiduje się wpłatę subwencji z budżetu państwa powyżej stopy PKB ze względu na kolejne podwyżki dla nauczycieli w roku bieżącym od miesiąca września, które winny zostać ujęte w planowanej kwocie subwencji już od początku roku 2013),
- dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone oraz zadania własne – coroczna indeksacja zaledwie o 0,25% co spowodowane jest malejącym udziałem dofinansowania z budżetu państwa na zadania własne gminy (planowane w § 2030), jednakże wzrost liczby świadczeń pozwala prognozować, że w tym zakresie utrzyma się niewielka tendencja wzrostowa,
- dochody z najmu i dzierżawy oraz świadczonych usług – w prognozie założono, że kwoty dochodów z tych źródeł winny corocznie wzrastać w takim stopniu jak ceny na rynku mierzone stopniem inflacji,
- pozostałe dochody (wzrost o założony stopień inflacji/PKB)

Dochody o charakterze majątkowym prognozowano tylko do terminów, które umożliwiły racjonalne przewidzenie kształtowania się wpływów z tych kategorii, tj. jedynie na dwa lata, zgodnie z prognozą sprzedaży nieruchomości. Dla prognozy dochodów majątkowych szczególnie istotna była wiedza poszczególnych wydziałów merytorycznych urzędu.

Uzyskane w powyższy sposób wartości dochodów zsumowano w kategorii dochodów bieżących i majątkowych a następnie dochodów ogółem. Zestawienie ogólnych kwot przedstawiono w załączniku Nr 1.

3. Prognoza wydatków

Podobnie jak dochody, wydatki podzielono przy prognozowaniu na kategorie wydatków bieżących i wydatków majątkowych. Wydatki bieżące dodatkowo podzielone zostały na poszczególne działy klasyfikacji budżetowej, a wśród nich wyodrębniono wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń oraz pozostałych wydatków bieżących. Ponadto wyodrębniono wydatki związane z obsługą. W dziale 750 dodatkowo wyodrębniono kategorię wydatków związanych z funkcjonowaniem organów JST.

Kwoty wydatków bieżących w roku 2012 przyjęto zgodnie z projektem budżetu. W poszczególnych latach dokonano indeksacji o wagi wskaźników inflacji oraz PKB zgodnie z tabelami zamieszczonymi powyżej w założeniach wstępnych, jednakże planowane jest wprowadzenie polityki oszczędnościowej w zakresie wydatków bieżących, która ma na celu zmniejszenie nakładów na ten cel. Oszczędności zostaną wprowadzone stopniowo od roku 2013. Uzyskane w ten sposób środki zostaną przeznaczone na działania inwestycyjne Gminy.

Po analizie budżetów historycznych z lat 2007-2010 przyznano następujące wagi dla najistotniejszych kategorii:

- wynagrodzenia i pochodne (dla lat 2012 – 2014 przyjęto wskaźnik określony w Wieloletnim Planie Finansowym budżetu państwa, zgodnie z którym w latach 2012-2014 płace w gospodarce narodowej mają realnie wzrosnąć o 4 proc., 3,7 proc. i 3,9 proc. W pozostałych latach indeksacja o 100% inflacji, ponadto przy weryfikacji merytorycznej uwzględniono podwyżki dla nauczycieli, przewidziane w roku 2012 w miesiącu wrześniu)
- pozostałe bieżące (indeksacja w zależności od kształtowania się w latach poprzednich dla poszczególnych działów od 50% inflacji do 100% inflacji).

Wszystkie te pozycje uwzględniają ponadto korekty merytoryczne przyjęte przy prognozowaniu.

Wydatki na obsługę długu zaplanowano na podstawie realnego oprocentowania zaciągniętych już kredytów i pożyczek oraz średniego założonego oprocentowania w latach następnych w stosunku do stawki WIBOR 3M (średnia stawka WIBOR 3M w roku 2011 na dzień sporządzenia prognozy wynosi 4,39% + 0,8% marży). Wysokość wydatków uzależniona jest każdorazowo od przyjętego systemu spłat rat kapitałowych, tj. okresu, na jaki zaciągnięte zostały zobowiązania jak i miesięcznego lub kwartalnego systemu spłat kapitału (w przypadku prezentowanych prognoz przyjęto, że zobowiązania powyżej kwoty przekraczającej 8% dochodów w danym roku zaciągane są na 10 lat, a poniżej tej kwoty do 5% dochodów na 5 lat, a w kwotach niższych na 2 lata i spłacane w miesięcznym systemie rat kapitałowych oraz odsetkowych).

4. Inwestycje (wydatki majątkowe)

Wydatki majątkowe w okresie objętym prognozą zostały rozpisane w załączniku nr 2 do uchwały, gdzie ujęto przedsięwzięcia wieloletnie o charakterze inwestycyjnym. Ponadto w poszczególnych latach ujęto inwestycje, których okres realizacji nie przekroczy jednego roku w związku z czym nie zostały zawarte w załączniku dotyczącym przedsięwzięć.

Na potrzeby prognozy stworzonej w oparciu o dane makroekonomiczne przyjęto, że poziom wydatków majątkowych ponoszonych ze środków budżetowych nie powinien stanowić kwoty mniejszej niż 12% wydatków ogółem oraz, że całość środków pozostałych po spłacie zadłużenia i pokryciu wydatków bieżących będzie przeznaczana na wydatki majątkowe.

5. Wynik budżetu, wynik z działalności operacyjnej (bieżącej)

Wynik budżetu w prognozowanym okresie jest ściśle powiązany z przyjętymi założeniami do prognozy dochodów i wydatków. Należy podkreślić fakt, iż w badanym okresie historycznym wynik kształtował się na podobnym poziomie jaki przyjęto w analizie.

Wynik z działalności operacyjnej (bieżącej) jest pozycją bardzo istotną na skutek zapisu w art. 242 Ustawy – organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki. Należy podkreślić, iż zgodnie z prognozą w całym badanym okresie nie ma zagrożenia naruszenia powyższego zapisu.

6. Przychody

W prognozowanym okresie po stronie przychodów ujęto środki pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. W przyjętych założeniach nie przewiduje się innych przychodów. Kwoty przychodów z tego tytułu w poszczególnych latach określa załącznik Nr 1 do uchwały. W Wieloletniej Prognozie Finansowej założono, że od roku 2020 w kolejnych latach Gmina będzie w stanie wygenerować z dostępnych, własnych środków budżetowych kwoty niezbędne do pokrycia planowanych wydatków oraz spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań.

7. Rozchody

Po stronie rozchodów w prognozowanym okresie przyjęto tylko przepływy związane ze spłatą rat kapitałowych zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. Ostatnie raty kapitałowe, w badanym okresie zostały zaplanowane na rok 2021. Szczegółowe wartości spłat dla poszczególnych lat przedstawia Załącznik Nr 1.

8. Relacja z art. 243. Ustawy

Po dokonaniu obliczeń, przyjęte w prognozie założenia zapewniają spełnienie wymogów Ustawy odnośnie relacji obsługi zadłużenia. Zgodnie z zamysłem ustawodawcy lata 2011 - 2013 są przeznaczone na dostosowanie finansów samorządu do wymogów ustawowych. Począwszy od roku 2012 do końca okresu prognozowania sytuacja finansowa Gminy pozwala na spełnienie ustawowych obostrzeń dotyczących zadłużenia zapewniając jednocześnie stały i stabilny poziom inwestycji.

9. Podsumowanie

Przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy wartości w poszczególnych kategoriach zostały zaprognozowane w sposób bezpieczny. Przyjęty podział na kategorie wykorzystane do prognozowania zapewniają możliwie dokładne odwzorowanie tendencji historycznych w latach przyszłych. Dodatkowe korekty merytoryczne umożliwiają urealnienie prognozy w jak największym stopniu. Prognoza dochodów i wydatków w pierwszej fazie tworzenia prognozy pozwala na realne oszacowanie możliwości inwestycyjnych Gminy. Pewnych trudności nastrocza fakt, iż prognoza musi zostać uchwalona do 2021 roku. Należy zwrócić uwagę na wysokie ryzyko prognozowania w tak znacznym horyzoncie czasowym.

Pomimo wspomnianych trudności, zgodnie z prognozą, zachowane zostaną wszelkie uregulowania wynikające z Ustawy, a odpowiedni margines bezpieczeństwa w przyjętych założeniach pozwala na racjonalne i wyważone prowadzenie polityki inwestycyjnej w oparciu o możliwości finansowe Gminy.