

Objaśnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013-2022 Gminy Cisna

Wieloletnia prognoza finansowa to instrument weryfikacji zamierzonej polityki organów jednostek samorządu terytorialnego. Celem opracowania WPF jest ocena przyszłej sytuacji finansowej gminy, głównie pod kątem możliwości rozwojowych gminy oraz zdolności kredytowej. Wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego powinno przede wszystkim sprzyjać bardziej racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Dokument ten szeroko odnosi się do obecnej sytuacji finansowej oraz najbliższej przyszłości finansów Gminy.

Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu (deficytu lub nadwyżki budżetowej) i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki. To oznacza, że w przypadku uchwalenia budżetu na kolejny rok, a także w wyniku dokonania zmian w budżecie mających wpływ na wynik budżetu, prognozę trzeba zaktualizować tak, aby była zgodna z budżetem. WPF należy korygować o wskaźniki makroekonomiczne, które co roku się zmieniają i których wartości trudno przewidzieć w dłuższym okresie. Obligatoryjne elementy Wieloletniej Prognozy Finansowej zostały określone w art. 226 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, WPF powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, wydatki na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku zawierającym wykaz przedsięwzięć,
- dochody majątkowe, w tym ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe, w tym na planowane i realizowane przedsięwzięcia ujęte w załączniku,
- wynik budżetu jst,
- przeznaczenie planowanej nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jst, w tym relację, o której mowa w art. 243 ustawy, oraz sposób sfinansowania długu,

- objaśnienia przyjętych wartości.

Wójt Gminy zlecił opracowanie analizy możliwości optymalizacji nadwyżki operacyjnej Gminy Cisna. Celem analizy było wskazanie kierunków optymalizacji źródeł finansowania budżetu Gminy w kontekście ograniczenia wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, potocznie określanego jako indywidualny wskaźnik nadwyżki operacyjnej. Na podstawie opracowanej analizy określono i porównano dwa warianty prognozy różniące się poziomem wydatków inwestycyjnych oraz zaproponowano dwa warianty finansowania deficytu budżetowego oraz planowanych i realizowanych inwestycji w latach prognozy w wykorzystaniem możliwości:

- zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego,
- podpisania umowy subrogacji,

przedstawiając ich wpływ na zgodności kwoty zadłużenia budżetu Gminy z art. 169 (15%), art. 170 (60%) oraz z art. 242 (WRB) i art. 243-244 (WNO) ustawy o finansach publicznych w latach prognozy.

Niniejsza analiza bazuje na stanie prawnym obowiązującym na dzień 30 września 2013r. z uwzględnieniem danych makroekonomicznych i finansowych z:

- „Programu konwergencji” zatwierdzonego przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 roku,
- „Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jst – aktualizacja maj 2013 roku”,
- sprawozdań budżetowych za lata 2010 – I półr. 2013.

Gmina nie posiadała i nie planuje posiadać zobowiązań związku jst, a związek jst, którego jest członkiem nie posiada zobowiązań opisanych w art. 244 ustawy.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa Gminy pozwala na bieżące i przyszłe regulowanie zobowiązań mimo zaproponowanych w niniejszym dokumencie korekt WPF związanych z urealnieniem niektórych pozycji dochodów i wydatków. Korekty te związane są ze stopniem realizacji dochodów i wydatków Gminy na koniec I półrocza b.r. oraz zmieniającą się sytuacją gospodarczą kraju. W/w korekty skutkują obniżeniem nadwyżki operacyjnej Gminy co czyni bardzo trudnym wypełnienie wymogów ustawowych dotyczących kształtowania się relacji dopuszczalnych i prognozowanych spłat zadłużenia. Jest to spowodowane kumulacją spłat jej zobowiązań w okresie do końca 2016 roku. Spełnienie wymogów ustawowych bez zmian harmonogramów spłaty zobowiązań wymagałoby bardzo radykalnych działań w celu zwiększenia poziomu opodatkowania mieszkańców, przy

jednoczesnym znacznym obniżeniu wydatków bieżących. Scenariusz ten jest niemożliwy do realizacji ze względów społecznych i mógłby doprowadzić do obniżenia bazy podatkowej w przyszłości.

W związku z powyższym podjęto uchwałę o konsolidacji zadłużenia gminy na kwotę 1.942.193 zł poprzez całkowitą lub częściową spłatę 5 kredytów, tak by harmonogram spłaty zobowiązań dopasować do zmienionego poziomu nadwyżki operacyjnej.

W efekcie tych działań zmiana WPF będzie spełniała wszystkie ustawowe limity zadłużenia i jego spłaty, a prognozowana kwota długu na koniec 2018 roku wyniesie 2.754.836 zł. Będzie to możliwe w scenariuszu zakładającym obniżenie w 2013 roku wydatków inwestycyjnych do poziomu 1.687.655 zł.

Gmina w okresie ostatnich lat dokonała bardzo dużego wysiłku inwestycyjnego, o czym mogą świadczyć wydatki inwestycyjne na poziomie ok. 40% dochodów bieżących. Z analizy finansowej wynika, że Gmina ma możliwości dalszego inwestowania, ale ze względu na posiadany poziom zobowiązań powinno ono być dużo mniejsze niż planowane w dotychczasowej WPF lub powinno być realizowane z dodatkowym bezzwrotnym wsparciem finansowym.

Do prognozowanie WPF użyto metody badania odchyleń zmian poszczególnych pozycji dochodów i wydatków w porównaniu do danych historycznych.

Założenia makroekonomiczne przyjęte do prognozy na lata 2013-2022 – czynniki mające wpływ na gospodarkę budżetową Gminy i jej finanse.

Dochody Gminy w okresie prognozy będą zależały od wielu czynników, które można podzielić na dwie kategorie:

- czynniki wewnętrzne, na które Gmina ma wpływ,
- czynniki zewnętrzne, na które Gmina nie ma wpływu.

Do czynników wewnętrznych należy przede wszystkim polityka finansowa Gminy oraz potrzeby społeczności lokalnej. Czynniki zewnętrzne to przede wszystkim regulacje prawne obowiązujące jst – w ostatnim okresie szczególnie istotnie na sytuację finansową jst wpłynęły:

- wzrost zakresu zadań jst lub narzucenie określonych działań bez zapewnienia na ich cel adekwatnych środków finansowych (podwyżki płac dla nauczycieli),

- proces ograniczania deficytu finansów publicznych, w tym zmiana klasyfikacji zobowiązań stanowiących dług jst w rozumieniu ustawy

oraz sytuacja gospodarcza kraju:

- obniżenie tempa wzrostu PKB,
- obniżenie inflacji,
- zmniejszenie liczby transakcji na rynku nieruchomości (niższe wpływy PCC oraz niższe ceny lub nawet brak możliwości sprzedaży majątku jst),
- pogorszenie sytuacji finansowej wielu przedsiębiorstw lub ich upadłość (niższe wpływy z CIT i PIT).

Jako referencję do określenia wpływu kształtowania się dynamik dochodów i wydatków przyjęto także wpływ prognozy efektów polityki rządu opisanej w dokumencie zatwierdzonym przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 roku „Program konwergencji” na wskaźnik udziału dochodów i wydatków sektora publicznego w PKB w ujęciu nominalnym. Rząd prognozuje, że w okresie najbliższych 4 lat zmniejszy się udział dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB o odpowiednio 2,8 i 5,2 pp. Oznacza to, że dochody i wydatki sektora finansów publicznych będą rosły bardzo powoli. Gmina w okresie prognozy bardziej ostrożnie zaplanowała w WPF swoje dochody. Zmiany dochodów bieżących w latach 2013-2016 kształtują się na poziomie od 0,1% w 2013 roku do 3,7% w 2014 roku. Jednocześnie Gmina prognozuje większą niż rząd dyscyplinę wydatków bieżących. Zmieniają się one w w/w okresie w przedziale od 1,4% w 2014 roku do 3,2% w 2013 roku. Wynika to z ostrożności w budżetowaniu oraz obowiązku stosowania reguły nadwyżki operacyjnej zgodnie z art. 243 i 244 ustawy.

Projekcja dochodów Gminy obejmuje okres od roku 2013 do roku 2022. Przyjęty okres prognozy obejmuje lata 2013 – 2018, w którym prognozowana jest spłata ostatniej raty kapitałowo-odsetkowej zaciągniętych na dzień 30 czerwca b.r. kredytów, a także 2019 – 2022 wynikający z konieczności wydłużenia spłaty zobowiązań Gminy. W okresie prognozy dochody bieżące kształtują się w przedziale 6,7mln zł w 2014r. Do 7,6mln zł w 2018 r. (wg WPF z I/2013r.). Przeanalizowano grupę dochodów bieżących oraz majątkowych, gdyż charakteryzują się one różną specyfiką. W ramach dochodów bieżących zasadne jest badanie tendencji, natomiast dochody majątkowe są funkcją wydatków inwestycyjnych. W prognozie założono, iż w latach 2013 – 2018 dochody ze sprzedaży majątku gminy będą kształtowały się na poziomie 500tys. zł rocznie, w kolejnych latach 300tys. zł rocznie, a w ostatnim roku prognozy 500tys. zł. przy nieznacznie przeszacowanym:

- udziale w podatku PIT w okresie prognozy oraz
- dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w 2018 roku.

Rada Gminy podjęła uchwałę o obniżeniu stawek podatkowych na rok 2013 skutkującą zmniejszeniem wpływów podatkowych o ok. 200tys. zł. Ponadto w 2012 roku dokonano korekty deklaracji w związku z opodatkowaniem mienia komunalnego za 2009r. o kwotę 114.145zł, za 2010r. - 168.795zł oraz w roku 2013 za 2008r. o kwotę 102.993zł. Jednocześnie obniżono prognozę poziomu dotacji na zadania inwestycyjne w korelacji do obniżanego prognozowanego poziomu wydatków inwestycyjnych.

Projekt „Budowa hali sportowej w Cisnej” z udziałem środków EFRR przewidziany był do realizacji zgodnie z zawartą umową na lata 2010 – 2012. Termin realizacji zadania aneksowano ze względu na konieczność pozyskania dodatkowych środków finansowych. Ostatecznie Gmina zmuszona była do rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia, co w konsekwencji spowodowało odstąpienie od umowy. Zdecydowano o zmianie koncepcji budowy na salę gimnastyczną z udziałem środków FRKF w rozbiciu na lata 2013 – 2016.

W 2012 roku miały miejsce zwiększone wydatki bieżące z tytułu podatku od nieruchomości należących do Gminy.

W WPF przyjęto założenie, że:

- wydatki na wynagrodzenia będą zwiększały się o poziom inflacji (symetrycznie do wzrostu dochodów z tytułu udziału w podatku PIT),
- a inne dochody w tempie o połowę niższym.

Uzasadnieniem dla niższego tempa wzrostu innych wydatków jest planowana sprzedaż majątku Gminy, który spowoduje zmniejszenie płaconego przez Gminę podatku od nieruchomości (w 2012r. było to ok. 300tys. zł). Jednocześnie skorygowano poziom wydatków z tytułu obsługi długu, co związane jest z jednej strony z niższym niż zakładano poziomem stawek WIBOR, z drugiej koniecznością finansowania powstałego po korekcie deficytu budżetowego Gminy (w 2014r. 300tys. zł).

W związku z trudnościami związanymi ze zbilansowaniem wskaźnika nadwyżki operacyjnej, obniżono poziom wydatków inwestycyjnych w 2013 roku do kwoty 1.687.655zł (na skutek rozwiązania umowy na budowę hali sportowej). Limit obsługi zadłużenia jest bardzo „czuły” na poziom nadwyżki operacyjnej. W związku z tym, niezwykle istotnym dla utrzymania potencjału finansowego Gminy jest zachowanie szczególnej dyscypliny w wydatkach bieżących. Zgodnie z WPF ze I/2013 wynik budżetu kształtował się na poziomie od 0,1 do 1,1 mln zł, przy czym należy zauważyć, iż był on generowany przede wszystkim poprzez

sprzedaż majątku Gminy. Dokonano korekty głównie w zakresie zmniejszenia prognozowanych dochodów ze sprzedaży mienia (działek). W związku z planowanymi na 2013 i 2014 rok wydatkami inwestycyjnymi osiąga on w 2014r. wartość ujemną (deficyt 300tys. zł), który zostanie sfinansowany kredytem bankowym. Oznacza to, że w kolejnych latach zwiększeniu ulegają tak wydatki bieżące z tytułu odsetek, jak i rozchody budżetu z tytułu spłat rat kapitałowych.

Ze względu na brak spełnienia wymogów ustawy dotyczących relacji wskaźnika nadwyżki operacyjnej i poziomu spłaty długu w skorygowanym WPF wprowadzono konsolidację zadłużenia Gminy polegającą na zamianie dotychczasowego zadłużenia na nowe – o zmienionym, dostosowanym do skorygowanego WPF harmonogramie spłat.

W celu weryfikacji zdolności Gminy do spłaty zobowiązań po okresie zawartym w dotychczasowym WPF nie wprowadzono żadnych wydatków inwestycyjnych w okresie 2019 – 2022 r. oraz założono wsparcie finansów Gminy poprzez sprzedaż majątku w tym okresie na poziomie 300tys. zł rocznie, a w 2022 roku 500tys. zł.


WICEPRZEWODNICZĄCY
Rady Gminy w Cisnej

Sławomir Dybaś