



Burmistrz Miasta Marki

Marki, dnia 27 września 2011 roku.

BM 150/22/2011

**Pan
Marcin Piotrowski
Radny
Rady Miasta Marki**

W odpowiedzi na Pańską interpelację z dnia 13 września 2011 roku uprzejmie informuję, że na początku 2010 roku weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych, wprowadzając istotne zmiany funkcjonowania sektora finansów publicznych w Polsce. Z punktu widzenia samorządu, obok m.in. zmian zasad opracowywania budżetów jednostek, najistotniejsze znaczenie miało wprowadzenie nowego instrumentu wieloletniego planowania, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF).

Wieloletnia prognoza finansowa przyjmowana jest w drodze uchwały organu stanowiącego, odrębnej od uchwały budżetowej. W stosunku do dotychczasowego systemu przyjęte rozwiązanie wydłuża horyzont czasowy obowiązkowego planowania finansowego, gdyż WPF ma być sporządzana na co najmniej czteroletni okres (rok, którego dotyczy uchwała budżetowa i 3 kolejne lata). Dodatkowo ustawa nakłada obowiązek przygotowania prognozy poziomu zadłużenia na okres, na jaki zaciągnięto zobowiązania. Okres prognozy długu powinien więc obejmować lata aż do ostatniego roku, w którym nastąpi spłata wszystkich zobowiązań istniejących w ostatnim roku, na jaki przygotowywana jest podstawowa część prognozy.

W prognozie sporządzonej dla miasta Marki uwzględniono więc zobowiązania z tytułu poręczenia kredytu i pożyczki dla Gminnej Spółki Komunalnej z o.o. Wodociąg Marecki, których ostatnie spłaty będą miały miejsce w 2032 roku. Zobowiązania zostały zaciągnięte w celu finansowania programu budowy kanalizacji sanitarnej na terenie aglomeracji Miasta Marki.

Ochronie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma służyć wprowadzenie nowego wskaźnika spłaty zadłużenia. Konstruując go, oparto się na ocenie indywidualnej kondycji finansowej budżetu, mierzonej stosunkiem nadwyżki operacyjnej (powiększonej o wpływy ze sprzedaży majątku) do dochodów ogółem w ciągu trzech ostatnich lat. Zastępując dotychczasowe limity – 60% dochodów dla łącznej kwoty długu i 15% dochodów dla spłaty zobowiązań – nowy wskaźnik ma na celu z jednej strony zniesienie sztywnego ograniczenia dla jednostek, dla których nawet wysokie zobowiązania mogą być bezpiecznym instrumentem polityki rozwojowej, zaś z drugiej strony ma dyscyplinować lub wręcz blokować zaciąganie kredytów przez te jednostki, dla których obciążenie budżetu jest zbyt wysokie. Wieloletnia prognoza finansowa dla miasta Marki, w okresie na jaki została przygotowana, spełnia wszystkie powyższe kryteria.

Ministerstwo Finansów, mając na uwadze ujednolicenie założeń dla samorządów, przygotowało wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Ministerstwo Finansów w przygotowanym dokumencie zaleca, aby zastosowane założenia gminnych WPF były spójne z wytycznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych.

Podstawowymi czynnikami, które mają największy wpływ na wieloletnią prognozę finansową są wielkość PKB oraz inflacja. Wskaźniki te zmieniają się z każdym rokiem, ale nie są to duże różnice. Odmienne natomiast wygląda sytuacja ze wskaźnikami budżetowymi, które nie są ściśle powiązane z PKB

oraz inflacją. Przykładem takim są np. dochody gminy z majątku, które mogą się różnić w każdym roku nawet o kilkaset procent, co powoduje, że prognozę w tym zakresie trudno uznać za realistyczną. Kolejnym przykładem dochodów, przy kalkulacji których występują trudności z określeniem ich poziomu, to dochody z tytułu czynszu oraz podatków i opłat lokalnych. Na wysokość tej kategorii dochodów nie mają wpływu wskaźniki makroekonomiczne, ponieważ wysokość wpływów w dużej mierze zależy od decyzji Rady Miasta, która decyduje o waloryzacji stawek czynszów i podatków lokalnych i nie zawsze jest skłonna podjąć niepopularną decyzję o ich zmianie. Tymczasem art. 226 ust 1 ustawy o finansach publicznych wymaga aby WPF była realistyczna. Eksperti od finansów publicznych przyznają, że przy obecnej konstrukcji przepisów jest to wymóg niemożliwy do spełnienia. Wynika to między innymi z faktu, że prognoza dostosowywana jest do budżetu jednostki na dany rok a nie odwrotnie.

Planowaniu podlegają takie pozycje budżetu, których wielkości wynikają z zamierzonej polityki danej jednostki samorządowej i są pod jej znaczną kontrolą. Do tej grupy zaliczyć można przede wszystkim wydatki majątkowe, określone w wieloletnim planie inwestycyjnym, oraz wydatki związane z realizacją podpisanych już umów związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Kształtowanie się większości pozostałych pozycji budżetu jest wypadkową zamierzonych działań jednostki oraz zdarzeń losowych.

Prognoza dochodów:

Prognoza dochodów jest pierwszym elementem WPF, warunkującym poziom przyszłych nakładów ponoszonych przez miasto. Przewidywania dotyczące wpływów Miasta w latach 2011-2032 spełniają wszystkie kryteria nałożone na prognozę dochodów w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych odnośnie wymaganej szczegółowości. Wymagana szczegółowość WPF w zakresie dochodów została określona w art. 226 ust 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy. W przepisach tych wymienia się następujące źródła, które winny być ujęte w projekcji wpływów:

- dochody bieżące,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku.
- długości okresu prognozowania,

W wieloletniej prognozie finansowej dla Miasta Marki przyjęto następujące założenia:

- w 2011 roku wartości wynikające z projektu budżetu,
- w latach 2012 – 2032 prognoza wykonana przez indeksację o wskaźniki inflacji oraz dynamikę PKB.

	2012	2013	2014	2015- 2020	2021- 2032
Inflacja	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,3 %
Dynamika PKB	4,8 %	4,1 %	4,0 %	3,4 %	3,0 %

W załączniku nr 1 do uchwały w sprawie WPF przedstawiono wykonanie podstawowych parametrów budżetu za lata 2008 oraz 2009, plan budżetu na rok 2010 zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za trzy kwartały, projekt budżetu na rok 2011 oraz prognozę na lata 2012-2032.

Zakres źródeł dochodów dla celów opracowania WPF Miasta na lata 2011-2032 odpowiada katalogowi dochodów określonego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji wyniki Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta w zakresie dochodów są porównywalne pod każdym względem z dochodami uzyskiwanymi w latach poprzednich, jak i z budżetem Miasta na 2011 rok.

Przyjęto założenie, że długość pierwszego okresu planowania odpowiada długości programu inwestycyjnego budowy kanalizacji sanitarnej, realizowanego przez Gminną Spółkę Komunalną z o.o. „Wodociąg Marecki” przy finansowym współudziale Miasta Marki i obejmującego lata 2010-2015. W

latach tych poziom dochodów i wydatków oszacowano w oparciu o trendy historyczne (lata 2006-2010).

Założeniem odnoszącym się do następnego okresu prognozy – tj. lat 2016-2032 – było zastosowanie indeksacji dochodów. Przesłanki przemawiające za zastosowaniem takiego prognozowania w projekcji długoterminowej, to przede wszystkim duża niepewność co do rozłożenia w czasie cykli koniunkturalnych oraz zmienność przepisów prawnych.

W prognozie dochodów od 2012 roku nie uwzględniono wpływów z dochodów majątkowych. Duża zmienność czynników wpływających na wysokość dochodów majątkowych, w tym w szczególności brak stabilności na rynku nieruchomości powoduje, że prognozowanie w oparciu o realizację dochodów uzyskanych w ostatnich kilku latach obarczone byłoby dużym ryzykiem. Okres od 2006 do 2008 roku charakteryzujący się wyjątkowo korzystną koniunkturą kontrastuje z latami 2009-2010, gdzie obserwuje się załamanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości oraz skorelowanych z nimi innych wpływów np. podatku od czynności cywilno prawnych. Brak dochodów majątkowych wynika również z faktu ograniczonej ilości nieruchomości, które miast może zaoferować do sprzedaży.

Prognoza wydatków:

Aktualne prognozy makroekonomiczne wskazują, iż pomimo symptomów ożywienia w gospodarce w dalszym ciągu ograniczony będzie poziom dochodów pozostających w dyspozycji Miasta. Planowany poziom wydatków bieżących w najbliższej perspektywie finansowej, tj. w latach 2011-2015, zweryfikowany został do poziomu możliwych do osiągnięcia dochodów bieżących i w dużej mierze zgodny jest z założeniami przyjętymi na etapie konstrukcji projektu budżetu na 2011 rok.

Poziom prognozowanych wydatków zdeterminowany jest zakresem realizowanych zadań oraz możliwościami finansowymi miasta. Jednocześnie szczególna uwaga skoncentrowana została na konieczności generowania w

odpowiedniej wysokości środków na spłatę zobowiązań, powstałych po realizacji zadań inwestycyjnych oraz emisji obligacji komunalnych. Działanie to jest niezbędne dla sukcesywnej i planowej spłaty zadłużenia. Reasumując prognozowany poziom wydatków Miasta w projekcie WPF na lata 2011-2032 zapewnia w prognozowanym okresie spłatę zadłużenia przy jednoczesnym zagwarantowaniu środków na zadania inwestycyjne.

Wynik budżetu, przychody i rozchody:

Prognozowany wynik budżetu definiowany jest jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami – odzwierciedla założenia przyjęte przy konstruowaniu WPF na lata 2011-2032 i budżetu na 2011 rok. Początkowy okres prognozy uwzględnia kontynuację programu inwestycyjnego Miasta skutkującego generowaniem deficytu budżetu w związku z zaangażowaniem w finansowanie budowy sieci kanalizacyjnej oraz innych wydatków.

Program redukcji deficytu budżetu Miasta przewiduje począwszy od 2016 roku uzyskiwanie nadwyżki budżetowej w celu spłaty zobowiązań dłużnych. Wielkości rozchodów w poszczególnych latach są zdeterminowane programem emisji obligacji komunalnych.

Finansowanie zamierzeń rozwojowych z uwagi na niewystarczające w danym czasie dochody, uwzględnia zewnętrzne źródła finansowania. Zakłada się, że dostęp do nich w przypadku Miasta Marki odbywać się poprzez emisję obligacji komunalnych.

Środki zwrotne pozwalają skuteczniej wspierać rozwój gospodarczy, szczególnie w okresach słabej koniunktury, gdy spadkowi dochodów towarzyszą zwiększone potrzeby w zakresie działań osłonowych. Strategicznym celem polityki długu powinno być nie minimalizowanie czy całkowita eliminacja zadłużenia, lecz optymalizacja jego wielkości.

Podstawowym zadaniem polityki długu jest zapewnienie takich źródeł pokrycia i w takim zakresie, które wyznacza wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu, stanowiąca sumę deficytu oraz przypadających w danym roku zobowiązań finansowych. Oznacza to potrzebę zapewnienia odpowiedniego

dopływu środków finansowych. To z kolei gwarantuje z jednej strony bezpieczeństwo finansowania potrzeb budżetu Miasta i utrzymanie pod kontrolą relacji zachodzących między długiem i dochodami, z drugiej utrzymanie podstawowego celu zarządzania długiem, czyli minimalizację kosztów obsługi, przy założonych parametrach ryzyka.

Przygotowując wieloletnią prognozę finansowa dla miasta Marki uwzględniono podstawowe wskaźniki makroekonomiczne wynikające z założeń, jakie przygotowało dla samorządów Ministerstwo Finansów. Projekcja podstawowych parametrów budżetu podlegała, więc indeksacji o wskazane wartość inflacji i PKB.

W analizie nie uwzględniono czynników demograficznych ze względu na brak ich dostępności dla naszej gminy. Istotną przeszkodą w pozyskaniu takich danych jest również bardzo odległy horyzont czasowy. Nie spotkaliśmy się wynikami badań, które obejmowałyby okres do 2032 roku. Zlecenie takich badań wyspecjalizowanym instytucjom byłoby bardzo kosztowne i pewnością obarczone dużym błędem.

Prognoza dla Gminy Marki pomimo swego uproszczonego charakteru spełnia wszystkie podstawowe kryteria narzucone przez ustawę o finansach publicznych. Tylko duże miasta są w stanie przygotować prognozę, w której szczegółowej analizie poddawane są wszystkie zjawiska ekonomiczne i demograficzne występujące na jej terenie. Takie szczegółowe prognozy zlecane są wyspecjalizowanym instytucjom zewnętrznym, które mają doświadczenie oraz posiadają dostęp do danych lub są w stanie samodzielnie przeprowadzić potrzebne badania. Wybór takiej metody opracowania prognozy będzie się wiązał z poniesieniem dodatkowych kosztów

Dokumenty przygotowane dla Gminy Marki spełniają swoją funkcję. Parametry przedstawione w dokumencie są realistyczne i dają przybliżony obraz sytuacji finansowej miasta w perspektywie najbliższych lat. Należy w tym

miejscu pamiętać, że żadna prognoza nie jest rzeczywistym obrazem przyszłości. Może być jedynie najbardziej prawdopodobnym scenariuszem przygotowanym przy wykorzystaniu wiedzy, jaka jest dostępna w czasie jej sporządzania. Nie jest przy tym możliwe, aby analiza taka uwzględniała wpływ zjawisk tak znaczących i w praktyce niemożliwych do prognozowania, jak ostatni kryzys finansowy.

Wieloletnia prognoza finansowa dla Gminy Marki podlegała również ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, która nie stwierdziła w niej poważnych uchybień, nie zakwestionowała również realności przyjętych założeń. Ważną, wymaganą ustawowo cechą wieloletniej prognozy finansowej jest jej wiarygodność (określana w ustawie jako „realizm”) pozwalająca obydwu stronom na odpowiednie reagowanie na pojawiające się napięcia finansowe. Prognoza jest realistyczna, jeżeli daje pełny i wiarygodny obraz najbardziej prawdopodobnego kształtowania się zmiennych kluczowych dla stabilności budżetu jednostki, odzwierciedlający pełną wiedzę o prognozowanym zjawisku, dostępną w momencie przygotowania prognozy.

Prognoza przedkładana była również do oceny bankom, które planują emisję obligacji komunalnych dla gminy oraz planują udzielić kredyt Gminnej Spółce Komunalnej Wodociąg Marecki. Poręczycielem takiego kredytu będzie gmina Marki. Nasze dokumenty zostały pozytywnie ocenione i są traktowane, jako realne scenariusze rozwoju gminy.

