

1. Wstęp

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) zgodnie z artykułem 227 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty prognozą nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy.

Okres realizacji przedsięwzięć w Gminie Piła został wyznaczony na lata 2017 – 2019. Prognoza kwoty długu sporządzona została do roku 2029, tj. na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Wieloletnia Prognoza Finansowa winna być narzędziem zapewniającym jednostkom samorządu terytorialnego racjonalne planowanie zadań i wskazanie rzeczywistych źródeł ich finansowania w kilkuletniej perspektywie. Przedstawione symulacje dochodów i wydatków dają podstawę do ustalenia bezpiecznego zadłużenia każdej jst (spełnienia obligatoryjnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych). Analiza założonych wartości wskazuje również na sytuację finansową w okresie kilku lat, dzięki czemu samorządy mogą prowadzić odpowiednią politykę zarządzania miastem.

Informacje zawarte w WPF mają istotne znaczenie w zakresie podejmowanych bardzo często decyzji strategicznych dla miasta. WPF winien również opierać się na głównych kierunkach rozwoju miasta nakreślonych w strategii rozwoju.

W Piłe przygotowany dokument Prognozy wpisuje się w założenia przyjętej przez Radę Miasta Piły uchwałą Nr XXIV/379/16 z dnia 27 września 2016 Strategię rozwoju miasta Piły do 2035 roku. Te dwa dokumenty stanowią główne źródło informacji w zakresie przyszłości miasta. W odniesieniu do miasta Piły bardzo ważnym elementem mającym wpływ na realizację zarówno WPF, jak i strategii, jest przyjęty przez Zarząd Województwa

Wielkopolskiego Mandat terytorialny dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. Gwarancja pozyskania zapisanych w nim środków finansowych na planowane do wykonania przedsięwzięcia przyspiesza termin ich realizacji i odciąża w sposób znaczny budżety kolejnych lat.

Zarządzanie miastem w sposób nierozzerwalny wiąże się nie tylko z zapewnieniem prawidłowego finansowania zadań bieżących, ale również z zagwarantowaniem jego rozwoju. Ustalając założenia inwestycyjne uznano, że nowe inwestycje winny uzupełniać się z tymi, które są już wykonane, z jednoczesnym zapewnieniem prawidłowego ich wykorzystania oraz źródła finansowania kosztów ich funkcjonowania w latach następnych. Zapisane wartości globalne (z podziałem na grupy) w kolejnych latach dają pogląd co do możliwości realizacji inwestycji i wskazują na ewentualne ryzyko nieudźwignięcia zbyt wielu przedsięwzięć bez zabezpieczenia odpowiedniego źródła finansowania. WPF daje więc informacje co do bezpiecznego finansowania obligatoryjnych zadań i planowanych do wykonania inwestycji.

Dotychczas prognozowane wielkości zapisane w WPF okazały się bardzo trafne – są zbliżone do kwot ustalonych w projekcie na lata 2017 – 2029. Podstawowa różnica, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków dotyczy wprowadzenia programu Rodzina 500 Plus, który nie był przewidywany w latach wcześniejszych, a który znacząco zmienił wartości globalne budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej.

Przedstawione w dokumencie założenia mają charakter ciągły, dlatego na bieżąco przygotowywane są analizy i symulacje możliwych do wykonania dochodów, co ma bezpośrednie przełożenie na realizowane wydatki bieżące i inwestycje.

Szacunki te oparto m.in. na:

- 1) wytycznych Ministra Finansów dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego według stanu na maj 2016 r.,
- 2) Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1456),

- 3) Mandacie terytorialnym dla Piłskiego Obszaru Strategicznej Interwencji, obejmującym przedsięwzięcia rekomendowane do objęcia Wielkopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014 – 2020,
- 4) zapisach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020,
- 5) piśmie Ministra Finansów informującym o kwotach subwencji ogólnej i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2017,
- 6) zawiadomieniach Wojewody Wielkopolskiego oraz Krajowego Biura Wyborczego Delegatura o kwotach dotacji celowych na rok 2017,
- 7) zarządzeniach Prezydenta Miasta Piły w zakresie wysokości opłat dotyczących najmu, usług świadczonych na cmentarzu komunalnym czy w dziennym domu pomocy,
- 8) uchwałach podatkowych Gminy,
- 9) prowadzonych na terenie miasta inwestycjach, które będą stanowiły w przyszłości powierzchnię do opodatkowania,
- 10) uchwałach w sprawie sprzedaży nieruchomości oraz informacjach dotyczących terenów przewidzianych do sprzedaży,
- 11) danych historycznych (sprawozdania budżetowe 2013 – 2015) oraz przewidywanym wykonaniu roku 2016.

Zebrane w ten sposób informacje pozwoliły na przygotowanie prognozy dochodów i wydatków do roku 2029 w sposób możliwie realny.

Przygotowując założenia do WPF w zakresie planowanych wydatków nie brano pod uwagę wydatków jednorazowych wynikających np. z realizowanych w poprzednich latach projektów, a także dochodów związanych z projektami oraz programami, w ramach których Gmina aplikuje o środki zewnętrzne, a nie ma jeszcze podpisanych umów.

2. Przewidywane wykonanie budżetu za rok 2016.

Dla rzetelnego przygotowania budżetu na kolejny rok, oprócz danych zawartych

w zawiadomieniach Wojewody Wielkopolskiego i Ministra Finansów, podpisanych umowach czy porozumieniach, ważnym elementem jest prognozowane wykonanie aktualnego budżetu w oparciu o sprawozdania budżetowe za 3 kwartały. Wartości wykonane w sprawozdaniach według stanu na dzień 30 września aktualizuje się o kwoty przewidywane do wykonania do końca roku. Jest to niełatwe zadanie ze względu na fakt, że to w ostatnim kwartale każdego roku do budżetu wpływają znaczące kwoty dotacji celowych na finansowanie zadań własnych i zleconych. W IV kwartale każdego roku dokonuje się wielu zmian w budżecie ze względu na ponadplanowe wykonanie dochodów, ale również korekty dochodów i wydatków w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej, w których nie zostaną zrealizowane. Biorąc te argumenty pod rozwagę dokonano próby oszacowania realizacji budżetu w 2016 r., która jest podstawą do planowania budżetu na kolejny rok. Oczywiście wzięto pod uwagę wykonane w 2016 r., a mające charakter jednorazowy wydatki, np. remonty, zapłacony podatek VAT, a także dochody, jak np. zwroty podatku VAT, dofinansowanie realizowanych inwestycji.

Na tej podstawie ustalono, że przewidywane wykonanie dochodów i wydatków budżetu za 2016 rok ukształtuje się następująco:

Wyszczególnienie	Plan na 30 września 2016	Przewidywane wykonanie 2016	% wykonania do planu
Dochody bieżące	279 267 555,51	274 308 096,67	98,22%
Dochody majątkowe	17 592 080,00	17 390 907,19	98,86%
DOCHODY RAZEM	296 859 635,51	291 699 003,86	98,26%
Wydatki bieżące*	275 440 244,51	270 499 129,12	98,21%
Wydatki majątkowe	41 419 391,00	35 000 000,00	84,50%
WYDATKI RAZEM	316 859 635,51	305 499 129,12	96,41%

* kwota wydatków bieżących obejmuje również wydatki ujęte w § 602 – wydatki na wniesienie wkładów do spółdzielni, zgodnie z klasyfikacją programu Besti@

Przewidywany wskaźnik realizacji dochodów jest wysoki. Szacuje się, że niewykonanie wystąpi w kilku pozycjach m.in. dochodach z najmu w ramach działalności Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej oraz udziałach w podatku dochodowym od osób prawnych. W tym drugim przypadku podkreślić należy, że jest to dochód bardzo wrażliwy –

wynika m.in. z koniunktury na rynku i gmina nie ma wpływu na jego wykonanie. To niewykonanie częściowo zostanie pokryte wykonaniem ponad plan w zakresie m.in. wpływów z podatku od środków transportowych, z podatku od czynności cywilnoprawnych czy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W zakresie realizacji dochodów majątkowych szacuje się, że zostaną one zrealizowane na poziomie ponad 17 000 000 zł, tj. 98,86% planu po zmianach. Jest to bardzo znacząca kwota, bardzo zbliżona do wysokości ustalonego planu i wynika głównie z wysokiej realizacji wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Będzie to najwyższe wykonanie od co najmniej 10 lat i potwierdza jednocześnie rozwój działalności przemysłowej czy produkcyjno-usługowej, co oznacza w przyszłości nowe powierzchnie do opodatkowania, nowe miejsca pracy, a co za tym idzie większą konkurencyjność.

W zakresie wydatków bieżących przewiduje się nieco mniejsze niż pierwotnie zakładano wykonanie w zakresie wydatków statutowych ogółem czy obsługi długu dzięki niskim stawkom WIBOR, w oparciu o które ustalana jest kwota odsetek od zadłużenia.

Brak konieczności uruchamiania rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego czy rezerwy ogólnej również ma wpływ na obniżenie poziomu wykonania wydatków bieżących.

Szacuje się, że wydatki majątkowe zostaną zrealizowane na wysokim poziomie, tj. ok. 84,50% planu po zmianach.

Planowane do zrealizowania inwestycje na 2016 rok uległy w trakcie roku wielu korektom, zarówno co do ich wartości, jak i zakresu czy formy. W 2016 roku przyjęto Mandat terytorialny dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji. W trakcie roku publikowano też bieżące zmiany harmonogramów naboru wniosków w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020. Dokumenty te w dużej mierze zdeterminowały wprowadzenie w trakcie roku zmian w zakresie wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym w zadaniach:

- Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej poprzez poprawę mobilności miejskiej w Pile,

- Rewitalizacja obszarów przemysłowych na terenie miasta Piły - rozwój strefy przemysłowej Piła południowo-wschodnia,
- Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Pilskim OSI.

3. Prognoza dochodów budżetu miasta.

Rzetelne ustalenie globalnych kwot dochodów jest najważniejszym elementem przygotowania Wieloletniej Prognozy Finansowej. Dokonując prognozy wielkości dochodów do roku 2029 oparto się na założeniach dla roku 2017, eliminując jednorazowe płatności z lat poprzednich, między innymi: przekazane darowizny, zwrot podatku VAT związanego z realizowanymi przedsięwzięciami czy refundacje ze środków unijnych oraz krajowych w ramach realizowanych programów.

1) Dochody bieżące.

Prognozując dochody, przygotowano dodatkowe zestawienia pomocnicze, w których poszczególne tytuły dochodów wykazano w podziałkach klasyfikacji budżetowej w szczególności do paragrafu, rzetelnie ustalając dla każdego działu odpowiedni wzrost. Planując wielkości dla roku 2017 odniesiono się do przewidywanego wykonania roku 2016, uwzględniając również jednorazowe dochody, np. z realizowanych programów czy odzyskiwanego podatku VAT od prowadzonych inwestycji. Jednocześnie w latach następnych (tj. od roku 2018) zaplanowano niewielkie wzrosty – średnio 1,70%.

W porównaniu do lat ubiegłych zmieniły się grupy, w ramach których Miasto uzyskuje największe dochody. Dotychczas wskazywane trzy grupy dochodów, tj. udziały w podatkach budżetu państwa, wpływy z podatków oraz subwencji ogólnych z budżetu państwa stanowią obecnie ponad 60% dochodów bieżących. Natomiast bardzo wzrósł udział dotacji i środków na cele bieżące, który od roku 2017 wyniesie ok. 24% dochodów bieżących. Spowodowane jest to wprowadzeniem w trakcie roku 2016 programu Rodzina 500 Plus, w ramach którego wypłacane jest świadczenie

wychowawcze ze środków dotacji celowej na zadania zlecone.

- a) Udziały w podatkach budżetu państwa stanowią średnio ok. 26% dochodów bieżących, a ich prawidłowe wykonanie wpływa w znacznym stopniu na realizację budżetu, dlatego prognoza wpływów z tego tytułu musi być realna.

Plan w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych dla roku 2017, stanowiący bazę dla lat następnych, został ustalony w wysokości wskazanej w piśmie Ministra Finansów, tj. 68 787 416 zł. W latach kolejnych zaproponowany coroczny wzrost o 2% jest bardzo ostrożny w relacji do analizy przewidywanego wykonania roku 2016 oraz do wykonania z ostatnich lat.

Plan ustalony dla roku 2017 w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób prawnych oszacowano na poziomie 5 000 000 zł na podstawie przewidywanego wykonania za rok 2016. Kalkulacja zakłada stabilizację wpływów z tego tytułu na poziomie 7 000 000 zł od roku 2018, bez wzrostu w kolejnych latach.

- b) Wpływy z dotacji i środków na cele bieżące – ze względu na wprowadzenie programu Rodzina 500 Plus (w kwocie ponad 40 000 000 zł na rok 2017) udział tej grupy dochodów wzrósł aż do 24% dochodów bieżących. Plan dotacji na zadania bieżące na rok 2017 ustalony został w oparciu o zawiadomienia Wojewody Wielkopolskiego oraz Krajowego Biura Wyborczego. Jedynie dotacja na wychowanie przedszkolne została ustalona w oparciu o liczbę dzieci zapisanych do przedszkola oraz kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w 2017 roku w wysokości 1 338 zł.

W latach kolejnych zaplanowany został wzrost w wysokości 2% rocznie.

- c) Wpływy z podatków stanowią istotną pozycję w budżecie gminy – średnio to ok. 17-18% dochodów bieżących, dlatego ustalenie prawidłowej wielkości planu dla tej grupy jest kluczowe. Przewidywane wykonanie 2016 zarówno w zakresie podatku od nieruchomości, jak i podatku od środków transportowych jest zbliżone do planu, jaki pierwotnie założono (w niektórych przypadkach jest nieco

wyższe, w innych niższe).

W zakresie wpływów z podatków przewiduje się niewielki wzrost stawek, w pozostałym zakresie wzrost kwot wynika przede wszystkim z oddanych nowych powierzchni bądź kończących się ulg i zwolnień przyznanych na podstawie obowiązujących uchwał pomocowych (wzrost ten średnio wynosi 1,74%).

- d) Ostatnią ważną grupą dochodów są subwencje ogólne z budżetu państwa – stanowią one również ok. 17-18% dochodów bieżących. Kwoty na rok 2017 zapisano na podstawie pisma Ministra Finansów, natomiast wzrost od roku 2016 zaplanowany został w wysokości ponad 2% rocznie. Wielkości te zostały ustalone w sposób ostrożny i są realne do osiągnięcia.

Zmiany wartości w ramach czterech największych grup dochodów bieżących na przestrzeni lat 2013 – 2017 pokazuje poniższy wykres:

