

1. Wstęp

Wieloletnia Prognoza Finansowa (WPF) jednostek samorządu terytorialnego została wprowadzona zapisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) jako nowoczesny instrument, który winien pozwolić na kształtowanie nie tylko sfery zadań inwestycyjnych (poprzednio WPI), ale całokształtu działalności jednostki samorządu terytorialnego ze względu na objęcie swoim zakresem kwot globalnych dochodów i wydatków (również bieżących), przychodów i rozchodów, kwoty długu, wskaźnika spłat z art. 243. Zatem tak obszerny zakres informacji zawartych w dokumencie, dodatkowo na przestrzeni kilku ostatnich lat jeszcze poszerzony o nowe zagadnienia, daje nie tylko szeroką wiedzę w zakresie bieżącej sytuacji finansowej, ale również możliwość kształtowania polityki fiskalnej, inwestycyjnej czy bieżącej miasta na kilka następnych lat.

WPF 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 2018 – 2021. Prognoza kwoty długu sporządzona została do roku 2029, tj. na okres, na który zaciągnięto zobowiązania.

Główne założenia zapisane w WPF pozostają podobne od kilku lat i świadczą o stabilności i ciągłości polityki finansowej. Założenia te wynikają głównie ze Strategii rozwoju miasta Piły do 2035 roku, w której nakreślono główne kierunki rozwoju miasta, a jednocześnie są spójne z Gminnym programem rewitalizacji dla miasta Piły przyjętym uchwałą Nr XL/548/17 Rady Miasta Piły z dnia 26 września 2017 roku. Sam dokument strategii wskazuje główne kierunki zrównoważonego rozwoju miasta, zaś WPF informuje co do możliwości finansowych realizacji zamierzeń inwestycyjnych i terminów, w jakich szacuje się ich wykonanie.

Dlatego wartości dochodów i wydatków w kolejnych latach winny być określone rzetelnie, dając pogląd co do możliwości realizacji inwestycji i wskazując 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.

W odniesieniu do miasta Piły bardzo ważnym elementem mającym wpływ na realizację zarówno WPF, jak i strategii, jest 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.

Zapisane do realizacji w WPF przedsięwzięcia są konsekwencją realizowanych założeń strategicznych, które obejmują swoim obszarem bardzo szerokie spektrum działalności od infrastruktury podziemnej, ścieżek rowerowych, dróg, zatok autobusowych, oświetlenia po termomodernizację, budowę hal sportowych, systemy zarządzania miastem i wiele innych.

Na WPF należy spojrzeć nieco szerzej niż przez pryzmat samych inwestycji, a zarządzanie miastem to również zaspokajanie bieżących potrzeb mieszkańców. Zadania te muszą się wzajemnie uzupełniać tak, aby zapewnić prawidłowe wykonywanie obowiązków nałożonych na gminę. Dlatego oprócz wskazania finansowania inwestycji, przewidziano w WPF źródła finansowania zadań bieżących bezpośrednio związanych z utrzymaniem miasta, tj. wydatki na oświatę, pomoc społeczną, gospodarkę mieszkaniową, utrzymanie dróg itp. Wszystkie te działania należy traktować kompleksowo tak, aby każdy obszar miasta rozwijał się w sposób nieprzerwany i równomierny.

Główne założenia zapisane w WPF opierają się na tworzeniu klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości nie tylko poprzez utworzone strefy: Pomorską oraz Kostrzyńsko-Słubicką Specjalną Strefę Ekonomiczną, przygotowywanie kolejnych terenów przemysłowych w rejonie ulic Długosza i Krzywej, ale także inwestowanie środków własnych w niezbędną infrastrukturę (np. w ramach zadań: Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych na terenie miasta Piły – rozwój strefy przemysłowej Piła południowo-wschodnia i Wspieranie

gospodarki niskoemisyjnej poprzez poprawę mobilności miejskiej w Pile). Komplementarnie realizowane są też inne projekty skierowane do przedsiębiorców, jak „Mieszkanie na start”, stypendia dla studentów i doktorantów, Targi pracy itp.

W założeniach WPF można również dostrzec inwestycje w pozostałe sfery życia społecznego, kulturalnego, sportowego, co wiąże się z ciągłym poszerzaniem katalogu usług świadczonych na rzecz mieszkańców, niezależnie od ich wieku. Miasto w tych dziedzinach również pozyskuje środki finansowe (np. program „Pozytywka”), co niewątpliwie przekłada się na łączną ofertę dla mieszkańców i zachęca ich do aktywnego uczestnictwa w życiu miasta.

Dotychczas prognozowane wielkości zapisane w WPF okazały się bardzo trafne – są zbliżone do kwot ustalonych w projekcie na lata 2018 – 2029.

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 październik 2017 r.,
- 2) Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1747),
- 3) piśmie Ministra Finansów informującym o kwotach subwencji ogólnej i udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na rok 2018,
- 4) zawiadomieniach Wojewody Wielkopolskiego oraz Krajowego Biura Wyborczego Delegatura o kwotach dotacji celowych na rok 2018,
- 5) Mandacie terytorialnym dla Pilskiego Obszaru Strategicznej Interwencji, obejmującym przedsięwzięcia rekomendowane do objęcia Wielkopolskim

Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014 – 2020,

- 6) zapisach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014 – 2020,
- 7) uchwałach podatkowych Gminy,
- 8) prowadzonych na terenie miasta inwestycjach, które będą stanowiły w przyszłości powierzchnię do opodatkowania,
- 9) uchwałach w sprawie sprzedaży nieruchomości oraz informacjach dotyczących terenów przewidzianych do sprzedaży,
- 10) zarządzeniach Prezydenta Miasta Piły w zakresie wysokości opłat dotyczących najmu, usług świadczonych na cmentarzu komunalnym czy w dziennym domu pomocy,
- 11) danych historycznych (sprawozdania budżetowe 2014 – 2016) oraz przewidywanym wykonaniu roku 2017.

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.

2. Przewidywane wykonanie budżetu za rok 2017.

Przygotowanie budżetu na kolejny rok wymaga ustalenia realnych i rzetelnych kwot możliwych do wykonania przede wszystkim po stronie dochodów. Wartość ta w głównej mierze jest wyznacznikiem możliwości finansowych miasta, a co za tym idzie pozwala na zaplanowanie odpowiednich wartości wydatków, zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych. Dlatego też projekt dochodów oparty jest nie tylko na danych zawartych w zawiadomieniach Wojewody Wielkopolskiego i Ministra Finansów, podpisanych umowach czy porozumieniach, ale również na prognozowanym wykonaniu aktualnego budżetu w oparciu o sprawozdania budżetowe za 3 kwartały. Przewidywane wykonanie ustalono w sposób

bardzo ostrożny; wartości wykazane w sprawozdaniach według stanu na dzień 30 września zaktualizowano 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. Pod koniec roku następuje też rozliczenie finansowe wielu zadań inwestycyjnych, co przekłada się na ostateczne wykonanie wydatków i jednocześnie odzwierciedla możliwości otrzymania dotacji za realizowane inwestycje. Biorąc te argumenty pod uwagę dokonano próby oszacowania realizacji budżetu w 2017 r., która jest podstawą do planowania budżetu na kolejny rok.

Na tej podstawie ustalono, że przewidywane wykonanie dochodów budżetu za 2017 rok ukształtuje się na poziomie 301 501 177,67 zł, tj. 95,28% planu po zmianach według stanu na 30 września br., w tym:

- dochody bieżące – 287 508 294,33 zł, tj. 98,82%,
- dochody majątkowe – 13 992 883,34 zł, tj. 54,89%.

Przewidywane wykonanie wydatków budżetu ustalono na poziomie 332 408 170,59 zł, tj. 94,85% planu po zmianach, w tym:

- wydatki bieżące – 284 408 170,59 zł, tj. 99,06%,
- wydatki majątkowe – 48 000 000,00 zł, tj. 75,79%.

Przewidywany wskaźnik realizacji dochodów, szczególnie bieżących 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 szczególny – na jego wykonanie gmina nie ma wpływu. To niewykonanie częściowo zostanie pokryte wykonaniem ponad plan w zakresie m.in. wpływów z podatku od środków transportowych czy też z podatku od czynności cywilnoprawnych.

W zakresie realizacji dochodów majątkowych szacuje się, że zostaną one zrealizowane na poziomie ok. 14 000 000 zł, tj. 54,89% planu po zmianach. Kwota ta wynika głównie z przewidywanej wysokiej realizacji wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, zbliżonej do wartości założonego

planu. Wykonanie na takim poziomie potwierdza rozwój działalności przemysłowej czy produkcyjno-usługowej, co oznacza w przyszłości nowe powierzchnie do opodatkowania, nowe miejsca pracy oraz większą konkurencyjność. Jednocześnie przewiduje się niskie wykonanie dochodów z tytułu dotacji na inwestycje w ramach środków europejskich, co wiąże się z rozliczeniami składanych wniosków o płatność (dość długo trwają procedury ich weryfikacji, co bezpośrednio przekłada się na terminy otrzymanych refundacji). Gmina we wrześniu br. złożyła wnioski o płatność w zakresie dwóch zadań inwestycyjnych dofinansowanych z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na łączną kwotę ponad 3 000 000 zł. W chwili obecnej podlegają one weryfikacji i prawdopodobnie odpowiednie środki finansowe zostaną przekazane Gminie na początku 2018 r. Zatwierdzenie rozliczenia tych wniosków pozwoli na złożenie kolejnych na kwotę ok. 8 000 000 zł. W związku z tym rozliczenie realizowanych już projektów, a co za tym idzie przekazanie stosownych refundacji, zasili budżet w znacznej wartości tj. w kwocie prawie 45 000 000 zł w 2018 roku.

W zakresie wydatków bieżących przewiduje się nieco mniejsze niż 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 dość wysokim poziomie, tj. ok. 76,00% planu po zmianach.

Planowane do zrealizowania inwestycje na 2017 rok ulegały w trakcie roku wielu korektom, zarówno co do ich wartości, terminu realizacji, zakresu czy formy. Zmiany te wynikały w dużej mierze z podpisanych umów o dofinansowanie m.in. trzech dużych zadań:

- Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej poprzez poprawę mobilności miejskiej w Pile,
- Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych na terenie miasta Piły - rozwój strefy przemysłowej Piła południowo-wschodnia,
- Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej

w Pilskim OSi.

3. Prognoza dochodów budżetu miasta.

Dokonując prognozy wielkości dochodów do roku 2029 oparto się na założeniach dla roku 2018, które przygotowano bardzo ostrożnie, biorąc pod uwagę ewentualne zagrożenia w możliwościach ich pozyskania, eliminując płatności jednorazowe, m.in.: przekazane darowizny, zwrot podatku VAT związanego z realizowanymi przedsięwzięciami czy refundacje ze środków unijnych oraz krajowych w ramach realizowanych programów.

1) Dochody bieżące.

Szacowane wielkości dochodów oparto o przygotowywane od kilku lat zestawienia pomocnicze, które są aktualizowane w miarę potrzeb w kolejnych latach. Analizy te wyodrębniają poszczególne tytuły dochodów w podziałkach klasyfikacji budżetowej w szczególności do paragrafu, rzetelnie ustalając dla każdego działu odpowiedni wzrost. Planując wielkości dla roku 2018 odniesiono się do przewidywanego wykonania roku 2017, uwzględniając również jednorazowe dochody, np. z realizowanych programów czy odzyskiwanego podatku VAT od prowadzonych inwestycji. Jednocześnie w latach następnych (tj. od roku 2019) zaplanowano niewielkie wzrosty – średnio 1,67%.

Grupy, w ramach których miasto uzyskuje największe dochody, są identyczne, jak w roku ubiegłym. Łącznie stanowią one ponad 85% dochodów bieżących i dotyczą czterech grup dochodów: udziałów w podatkach budżetu państwa, dotacji i środków na cele bieżące (znaczący wzrost od 2016 roku, tj. od momentu wprowadzenia programu Rodzina 500 Plus, w ramach którego wypłacane jest świadczenie wychowawcze ze środków dotacji celowej na zadania zlecone), wpływów z podatków oraz subwencji ogólnych z budżetu państwa.

a) Udziały w podatkach budżetu państwa stanowią średnio ponad 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 2018, stanowiący bazę dla lat następnych, został ustalony w wysokości wskazanej w piśmie Ministra Finansów, tj. 73 556 306 zł. W latach kolejnych zaproponowany coroczny wzrost o 2% jest bardzo ostrożny w relacji do analizy przewidywanego wykonania roku 2017 oraz do wykonania z ostatnich lat.

Plan ustalony dla roku 2018 w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób prawnych oszacowano na poziomie 5 000 000 zł (tj. o 2 000 000 zł mniej niż zakładano w poprzednim dokumencie WPF) biorąc pod uwagę wykonanie z kilku ostatnich lat. Kalkulacja zakłada stabilizację wpływów z tego tytułu na poziomie 7 000 000 zł od roku 2019, bez wzrostu w kolejnych latach.

- b) Wpływy z dotacji i środków na cele bieżące – ze względu na wprowadzenie od roku 2016 programu Rodzina 500 Plus udział tej grupy dochodów wynosi obecnie ponad 23% dochodów bieżących. Plan dotacji na zadania bieżące na rok 2018 ustalony został w oparciu o zawiadomienia Wojewody Wielkopolskiego oraz Krajowego Biura Wyborczego. Jedynie dotacja na przedszkola 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 2018 roku w wysokości 1 370 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 roku 2017, zarówno w zakresie podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, jak i podatku od czynności cywilnoprawnych jest nieco wyższe do planu, jaki pierwotnie założono. W zakresie wpływów z podatku od nieruchomości 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.