

**WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA
JEDNOSTKI SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

METODYKA OPRACOWANIA

WARSZAWA, LIPIEC 2010

1. METODYKA SPORZĄDZENIA WPF

Wieloletnia prognoza finansowa jest wdrażana w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego (JST) przez organy jednostki samorządu terytorialnego, jej mieszkańców, instytucje finansowe, organy nadzoru oraz wszystkich pozostałych zainteresowanych. Tworzenie projekcji poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych, obrazujących sytuację finansową JST w przyszłych latach, pozwala na dokonanie analizy możliwości inwestycyjnych JST oraz ocenę jej zdolności kredytowej.

Proponowana przez zespół metodyka, uwzględniająca elementy wymagane przez ustawę o finansach publicznych, zmierza do uzyskania pełnego obrazu gospodarki poprzez oparcie analiz nie tylko na dochodach i wydatkach, ale także poprzez uwzględnienie wszystkich faktycznych przepływów środków pieniężnych pomiędzy JST a innymi podmiotami w kolejnych latach. Do analizy włączono także przychody i rozchody.

Metodyka zastosowana przy sporządzeniu wzorca WPF została przedstawiona w uproszczony sposób¹ na poniższym schemacie:

Dochody ogółem
- wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona
o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
- spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
- WYDATKI MAJĄTKOWE
=nadwyżka/deficyt środków finansowych
+ ew. kredyty/pożyczki/obligacje
=WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

¹ Model wieloletniej prognozy finansowej prezentuje załącznik.

Pierwszym etapem w procesie tworzenia WPF powinno być oszacowanie dochodów ogółem danej JST (*zarówno własnych, jak i otrzymywanych w formie transferów zewnętrznych*) oraz porównanie ich z wszystkimi wydatkami bieżącymi niezbędnymi do zapewnienia funkcjonowania JST. Na tym etapie pomija się wydatki na obsługę długu.

Różnica między dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi (bez obsługi długu) powiększona o kwoty przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z roku poprzedniego i wolnych środków, o których mowa *w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)*², stanowi pulę środków, która może być rozdysponowana na dwa cele, w następującej kolejności: spłatę i obsługę długu oraz inwestycje. Im więcej środków finansowych JST przeznacza się na spłatę długu i jego obsługę, tym mniej na nowe inwestycje.

Kwota środków pozostająca po sfinansowaniu inwestycji wskazuje na nadwyżkę, bądź, co z reguły częstsze, na niedobór środków finansowych na realizację inwestycji. Wartość ta, w zależności od tego, czy jest dodatnia, czy też ujemna, wskazuje na ewentualną potrzebę finansowania zewnętrznego w postaci kredytów/pożyczek lub emisji obligacji. Otrzymana w wyniku dodania kwot zaciąganych kredytów/ pożyczek/obligacji – wartość stanowi wynik finansowy budżetu JST. Jest to pomocnicza kategoria zaproponowana w WPF, pozwalająca ocenić, czy JST w każdym roku budżetowym posiada w budżecie środki finansowe, pochodzące z dochodów i przychodów, pozwalające na realizację wydatków i rozchodów.

Wieloletnia prognoza finansowa opracowana wg. zaprezentowanej metodyki stwarza – w ocenie zespołu - możliwość racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej JST w dłuższym horyzoncie czasu, w sposób pozwalający na analizę możliwości inwestycyjnych JST oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w dalszej części tekstu oznaczona jest skrótem ufp.

2. Zakres danych zawartych w WPF

Proponowany zakres danych WPF zmierza przede wszystkim do uczynienia z WPF dokumentu przejrzystego i zrozumiałego nie tylko dla służb finansowych JST, regionalnych izb obrachunkowych (RIO), ale także dla szerszego kręgu osób zainteresowanych sytuacją finansową danej JST (*mieszkańcy, przedsiębiorcy, kredytodawcy, itp.*).

Wzorzec WPF koncentruje się zatem na syntetycznej prognozie głównych parametrów budżetowych, bez zbędnego rozbudowania prognozy mniej istotnych danych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności danych z ustawą o finansach publicznych. Zaletami tej konstrukcji danych WPF, poza wspomnianym już umożliwieniem analizy realnych możliwości inwestycyjnych oraz oceny rzeczywistych możliwości zadłużania się JST³, są także:

- ujęcie w jednym dokumencie (*bez dodatkowego załącznika*) prognozy kwoty długu w sposób umożliwiający RIO weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług;
- pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy, który ułatwia odbiorcom i zainteresowanym zrozumienie dokumentu;
- powiązanie kwot z części ogólnej WPF z kwotami wykazanymi w załączniku przedsięwzięć⁴.

Aby zapewnić weryfikację rachunkową zgodności WPF z projektem budżetu (*art. 229 – wynik budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST, art. 231 ust. 2 - Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie*) zakres danych WPF obejmuje także pozycje dotyczące wydatków i wyniku budżetu JST.

³ Dzięki porównaniu wartości obsługi i spłaty długu z kwotą środków do dyspozycji bardziej precyzyjnie można określić zdolność kredytową JST.

⁴ Należy nadmienić, że kwota wykazana w WPF musi być zgodna z kwotą wykazaną w załączniku przedsięwzięć. Przepisy nie wymagają przy tym wskazywania źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć ani podawania klasyfikacji wydatków. Biorąc pod uwagę: 1) realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, 2) przydatność klasyfikacji budżetowej dla tworzenia oraz zmiany WPF, 3) wymóg zachowania zgodności WPF i budżetu (art. 229 w zw. z art. 232 ufp) - stosowanie klasyfikacji budżetowej w WPF może być jednak pomocne dla organów jednostek samorządu terytorialnego i Regionalnych Izb Obrachunkowych, wspomagając zarządzanie finansami jednostek samorządu

Niezależnie od poszczególnych kategorii finansowych wykazanych w WPF kluczowym elementem WPF pozostają objaśnienia przyjętych wartości.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Projekt uchwały w sprawie WPF jest bowiem przedmiotem jawnej debaty (art. 34 ust. 1 pkt 4 ufp). Wobec tego ujęte w WPF objaśnienia przyjętych wartości powinny w jednoznaczny i wiarygodny sposób określić m.in., jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były one prognozowane. Zaprezentowanie założeń makroekonomicznych, założeń zmian dochodów⁵ i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów oraz założeń dotyczących zaciągania zobowiązań przez JST, pokazujących dokładny opis sposobu prognozowania jest ważnym wymogiem spełnienia kryterium realistyczności prognozy. Objaśnienia powinny umożliwić analizę założeń przyjmowanych do prognozowania poszczególnych pozycji WPF i pozwolić na weryfikację: czy w następnych latach budżetowych przyjęty sposób prognozowania został zmodyfikowany i czy modyfikacje te miały swoje podstawy merytoryczne.

W związku z tym, objaśnienia powinny być precyzyjne i dotyczyć każdej pozycji ujętej w WPF.

⁵ Przykładowo, wykazując w WPF dochody ogółem, w objaśnieniach należy jednocześnie przedstawić założenia prognostyczne przyjęte dla poszczególnych tytułów dochodów składających się na dochody ogółem tj. w podziale wg najważniejszych źródeł.

2. Wzór formularza wieloletniej prognozy finansowej

Szczegółowy kształt i zakres danych budżetowych WPF, oparty na określonej w rozdziale 1 metodyce, przedstawiono poniżej:

Lp.	Wyszczególnienie	rok budżetowy n ⁶	rok n+1	rok n+2	rok n+3 lub ostatni rok na który ustalono limity wydatków z art. 226 ust. 4	rok n+...	ostatni rok prognozy kwoty długu
1	Dochody ogółem ⁷ , z tego:						
a	dochody bieżące						
b	dochody majątkowe, w tym:						
c	ze sprzedaży majątku						
2	Wydatki bieżące ⁸ (bez odsetek i prowizji od: kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych), w tym:						
a	na wynagrodzenia i składki od nich naliczane ⁹						
b	związane z funkcjonowaniem organów JST ¹⁰						
c	z tytułu gwarancji i poręczeń, w tym:						
d	gwarancje i poręczenia podlegające wyłączeniu z limitów spłaty zobowiązań z art. 243 ufp/169sufp						
e	wydatki bieżące objęte limitem art. 226 ust. 4 ufp ¹¹						
3	Wynik budżetu po wykonaniu wydatków bieżących (bez obsługi długu) (1-2)						
4	Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych plus wolne środki, zgodnie z art. 217 ufp, w tym						

⁶ Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto uchwała budżetowa określa wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie

⁷ Poz. 1 jest sumą pozycji 1a+1b.

⁸ Poz. 2 nie musi być sumą podpozycji. Pozycja powinna zawierać też spłatę zobowiązań wymagalnych z lat ubiegłych stanowiących wydatki bieżące, o ile takie powstały

⁹ W tej pozycji należy wykazać wynagrodzenie ze wszystkich tytułów, a nie tylko wynagrodzenia ze stosunku o pracę.

¹⁰ Za wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST proponuje się uznać wydatki klasyfikowane w rozdziałach 75017-75020, 75022-75023.

¹¹ Kwota wykazana w tej pozycji musi być zgodna z kwotą wykazaną w załączniku przedsięwzięć.

a	nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych plus wolne środki, zgodnie z art. 217 ufp, angażowane na pokrycie deficytu budżetu roku bieżącego						
5	Inne przychody niezwiązane z zaciąganiem długu ¹²						
6	Środki do dyspozycji (3+4+5)						
7	Splata i obsługa długu, z tego:						
a	rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych						
b	wydatki bieżące na obsługę długu						
8	Inne rozchody (bez spłaty długu np. udzielane pożyczki)						
9	Środki do dyspozycji na wydatki majątkowe (6-7-8)						
10	Wydatki majątkowe ¹³ , w tym:						
a	wydatki majątkowe objęte limitem art. 226 ust. 4 ufp						
11	Przychody (kredyty, pożyczki, emisje obligacji) ¹⁴						
12	Wynik finansowy budżetu (9-10+11) ¹⁵						
13	Kwota długu ¹⁶ , w tym:						
a	łączna kwota wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ufp oraz z art. 170 ust. 3 sufp ¹⁷						
b	kwota wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ufp oraz z art. 170 ust. 3 sufp przypadająca na dany rok budżetowy						
14	Kwota zobowiązań związku współtworzonego przez jst przypadających do spłaty w danym roku budżetowym podlegające doliczeniu zgodnie z art. 244 ufp ¹⁸						
15	Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań ¹⁹						
a	Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp ²⁰						
16	Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 ufp po uwzględnieniu art. 244 ufp ²¹	Zgodny z art. 243fp/niezgodny z art. 243**	Zgodny z art. 243 ufp/niezgodny z art. 243**	Zgodny z art. 243 ufp/niezgodny z art. 243**	Zgodny z art. 243 ufp/niezgodny z art. 243**	Zgodny z art. 243 ufp/niezgodny z art. 243**	Zgodny z art. 243 ufp/niezgodny z art. 243**

¹² Inne przychody w tej pozycji to: prywatyzacja, zwrot do budżetu od innych podmiotów udzielonych pożyczek

¹³ Pozycja powinna zawierać też spłatę zobowiązań wymagalnych z lat ubiegłych stanowiących wydatki majątkowe, o ile takie powstały.

¹⁴ Wszystkie kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe, z wyjątkiem art. 89 ust. 1 pkt 1 i 3 ufp.

¹⁵ Wynik finansowy budżetu jest odmienną pozycją niż wynik budżetu w tradycyjnym rozumieniu (dochody- wydatki) gdyż do wyniku finansowego budżetu włączono także przychody i rozchody.

¹⁶ W pozycji tej należy podać łączną kwotę długu na koniec roku budżetowego z wszystkich tytułów dłużnych i elementów wpływających na dług m.in. zobowiązania wymagalne, umorzenia pożyczek, zmiany kursowe. Natomiast w objaśnieniach należałoby wykazać m.in. kwotę umorzeń pożyczek otrzymanych przez JST, zmianę kwoty długu na skutek różnic kursowych.

¹⁷ Skrót sufp oznacza ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249. poz. 2104, z późn. zm.).

¹⁸ W pozycji podaje się kwotę, o której mowa w art. 244 ufp.

¹⁹ W pozycji tej pokazuje się wartość wynikającą z obliczeń przeprowadzonych dla lewej strony wzoru, określonego w art. 243 ufp.

²⁰ W pozycji tej pokazuje się wartość wynikającą z obliczeń przeprowadzonych dla prawej strony wzoru określonego w art. 243 ufp.

²¹ W pozycji 16 należy wyliczyć lewą stronę wzoru z uwzględnieniem pozycji 14 i porównać z prawą stroną wzoru wyliczoną w poz. 15, co pozwoli określić czy został spełniony warunek art. 243 ufp

17	Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań /dochody ogółem -max 15% z art. 169 sufp ²²						
18	Zadłużenie/dochody ogółem (13 –13a):1) - max 60% z art. 170 sufp ²³						
19	Wydatki bieżące razem (2 + 7b)						
20	Wydatki ogółem (10+19)						
21	Wynik budżetu (1 - 20)						
22	Przychody budżetu						
23	Rozchody budżetu (7a + 8)						

Kwoty w poz.: 1, 1a, 1c, 2, 2c, 2d, 7, 7a, 7b, 11, 13, 13a, 13b,14, 15 oraz 16-18 (komórki oznaczone kolorem niebieskim) należy wykazać w całym okresie, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć

* zobowiązania.

** powinna zostać spełniona zależność odnośnie lewej strony wzoru po uwzględnieniu poz. 14 w stosunku do prawej strony wzoru - niewłaściwe skreślić**

²² Poz. 17-18 są wypełniane tylko do roku 2013 włącznie.

²³ W pozycjach 17 i 18 nie uwzględnia się zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Załącznik - Wykaz przedsięwzięć do WPF na lata 2011-..

układ wg
przedsięwzięć/programów/projektów/zadań

Lp	Nazwa i cel	jednostka odpowiedzialn a lub koordynująca	okres realizacji (w wierszu program/umowa)		łączne nakłady finansowe	limity wydatków w poszczególnych latach (wszystkie lata)					Limit zobowiązań ²⁴
			od	do		2011	2012	2013	2014	...	
	Przedsięwzięcia ogółem										
	- wydatki bieżące										
	- wydatki majątkowe										
	1) programy, projekty lub zadania (razem)										
	- wydatki bieżące										
	- wydatki majątkowe										
	a) programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, (razem)										
	- wydatki bieżące										
	- wydatki majątkowe										
	program 1 ogółem										
	- wyszczególnienie wydatków na program										
	program 2 ogółem										
	- wyszczególnienie wydatków na program										
											
	b) programy, projekty lub zadania związane z umowami partnerstwa publiczno- prywatnego; (razem)										
	- wydatki bieżące										
	- wydatki majątkowe										

²⁴ Limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków. Kwota, na którą będzie można zaciągać zobowiązania, będzie ulegała pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia. Natomiast limit wydatków będzie ulegał zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków

program 1 ogółem										
- wyszczególnienie wydatków na program										
program 2 ogółem										
- wyszczególnienie wydatków na program										
.....										
c) programy, projekty lub zadania pozostałe (inne niż wymienione w lit.a i b) (razem)										
- wydatki bieżące										
- wydatki majątkowe										
program 1 ogółem										
- wyszczególnienie wydatków na program										
program 2 ogółem										
- wyszczególnienie wydatków na program										
.....										
2) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w okresie dłuższym niż rok; ²⁵										
- wydatki bieżące										
- wydatki majątkowe										
Umowa 1 ogółem										
- wyszczególnienie wydatków na program										
.....										
3) gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego(razem)										
- wydatki bieżące										
<i>Umowa 1 ogółem</i>										
- <i>wyszczególnienie wydatków na program</i>										
<i>Umowa 2 ogółem</i>										
- <i>wyszczególnienie wydatków na program</i>										

²⁵ W tej części załącznika wykazuje się wyłącznie te umowy, dla których można określić elementy wymagane art. 226 ust. 3. Z praktycznego punktu widzenia celowe jest odpowiednie grupowanie umów (w programy, projekty lub zadania), co do których istnieje konieczność określania parametrów określonych w art. 226 ust 3. Jednym z kryteriów potencjalnego grupowania umów może być kryterium jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia. Warto jednocześnie zaznaczyć, że z grupowaniem umów wiąże się kwestia upoważnień do zaciągania umów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 228 ust. 1 pkt 2 ufp, który odrębnie definiuje możliwość przekazywania upoważnień do zaciągania zobowiązań w związku z realizacją przedsięwzięć (art. 228 ust. 1 pkt. 1 ufp). Umów na czas nieokreślonych lub takich, dla których nie jest możliwe określenie łącznych nakładów finansowych (np. umowy na dostawę wody, energii elektrycznej), nie wykazuje się podobnie, jak umów o pracę ani innych umów o podobnym charakterze. Do takich umów zastosowanie znajdzie art. 258 ust. 1 pkt 3 ufp.

3. ZAŁOŻENIA DO WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ ORAZ PRZYKŁADOWE ETAPY KONSTRUOWANIA PROGNOZY

WPF jako dokument zapewniający wieloletnią perspektywę prognozowania finansowego w jednostce samorządu terytorialnego powinien być odzwierciedleniem kierunków i planów rozwoju danej JST. Tworzenie prognozy na poszczególnych etapach powinno być zatem ściśle zintegrowane nie tylko z realizowanymi zadaniami, ale także z zamierzeniami inwestycyjnymi jednostki.

Nie jest celowe jednak rozpoczynanie prac nad prognozą finansową od szacowania zapotrzebowania na środki finansowe. Istotna przy konstruowaniu WPF nie jest kwestia „ile potrzebujemy?”, a raczej „ile mamy?”. W związku z tym, opracowując WPF należy wyjść od tego, ile i z jakich źródeł JST może pozyskać środków finansowych oraz jakie czynniki egzo- i endogeniczne mogą mieć na to wpływ. Dopiero w dalszej kolejności należałoby prognozować wydatki budżetowe, najpierw wydatki bieżące, a w dalszej kolejności – wydatki majątkowe. Przy prognozowaniu wydatków bierzemy pod uwagę przedsięwzięcia i kalkulujemy niezbędne do tego środki, a także przeprowadzamy analizę źródeł finansowania tych przedsięwzięć.

Kompetencje do ustanawiania konkretnych przedsięwzięć należą do organów jednostek samorządu terytorialnego, które mogą to czynić w ramach obowiązujących przepisów, regulujących m.in. zakres zadań danej jednostki samorządu terytorialnego. W opinii Zespołu w WPF powinny zostać wymienione wieloletnie przedsięwzięcia, które są realizowane i planowane do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera przy tym prawnej definicji „wieloletnich programów, projektów oraz zadań”, będącymi w myśl art. 226 ust. 4 ufp, przedsięwzięciami ujmowanymi w WPF.

Propozycja przykładowych etapów konstruowania WPF:

1. Zebranie wiedzy o faktach:
 - a) zawarte umowy kredytowe, harmonogramy spłat,
 - b) realizowane przedsięwzięcia, programy, projekty, zadania,
 - d) udzielone gwarancje, poręczenia,

- e) inne umowy przekraczające rok budżetowy.
- 2. Zebranie danych historycznych niezbędnych do prognozowania:
 - a) dochodów,
 - b) wydatków.
- 3. Opracowanie prognozy dochodów.
- 4. Zebranie wiedzy o zamierzeniach i ryzykach:
 - a) planowane przedsięwzięcia,
 - b) przewidywane ryzyka.
- 5. Opracowanie wstępnej wersji WPF:
 - a) prognozowanie dochodów i wydatków bieżących,
 - b) ujęcie realizowanych przedsięwzięć:
 - po stronie dochodów – dotacje oraz środki UE ,
 - po wydatków – bieżące i majątkowe,
 - c) symulacja poziomu spłaty zaciągniętego zadłużenia z uwzględnieniem tego które jest planowane do zaciągnięcia w związku z już realizowanymi przedsięwzięciami.
- 6. Analiza możliwości finansowych związanych z realizacją konkretnych przedsięwzięć:
 - a) zbilansowanie WPF,
 - b) dobór ewentualnych nowych przedsięwzięć do realizacji,
 - c) analiza marginesu ryzyka

Jak wskazano wyżej podstawę do wieloletniego prognozowania w JST powinny stanowić zweryfikowane dane budżetowe, będące wynikiem analizy danych dotyczących wykonania budżetu JST np. za ostatnie 4 lata w podziale na:

- poszczególne źródła dochodów budżetowych,
- poszczególne kategorie wydatków.

Na bazie ww. danych wskazane byłoby opracować założenia dotyczące kształtowania się poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych w kolejnych latach.

Dokonując analizy wskazane byłoby, by dana jednostka samorządu terytorialnego porównała swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek samorządu terytorialnego. Do tego celu służyć mogą wskaźniki przygotowane przez Ministerstwo Finansów.

Zestaw wskaźników opracowanych przez Ministerstwo Finansów pozwala na ocenę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i może być pomocny przy opracowaniu wieloletniej prognozowania w JST.

Wskaźniki zostały wyliczone dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie przygotowanego materiału poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w ramach poszczególnych typów i kategorii, będą mogły porównać swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek.

Dla grup jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowano wartości średnie, medianę, wartość maksymalną i wartość minimalną. Opracowany przez Ministerstwo Finansów zestaw wskaźników będzie pomocny przy ocenie sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ocenie możliwości zaciągania zobowiązań czy podejmowania decyzji o charakterze rozwojowym.

Wieloletnia prognoza finansowa nie powinna być prostą kontynuacją historycznych trendów, lecz powinna uwzględniać przede wszystkim planowane do realizacji przedsięwzięcia zarówno bieżące jak i inwestycyjne. Wszelkie przewidziane do realizacji w określonej perspektywie czasowej zamierzenia wynikające z uwarunkowań prawnych, jak i z potrzeb danej społeczności samorządowej, z lokalnych i regionalnych strategii rozwoju (np. dotyczące budowy dróg, oczyszczalni ścieków) powinny mieć swoje odzwierciedlenie w uchwalonym WPF.

Należy zaznaczyć, że na część dochodów budżetowych wpływ może mieć aktywność gospodarcza, której podstawowym miernikiem są zmiany PKB. Dla celów prognozy przydatne mogą być założenia makroekonomiczne, podawane przez Ministerstwo Finansów na stronie internetowej, z tym jednak zastrzeżeniem, że wskaźniki dla całej gospodarki, obrazujące wpływ koniunktury gospodarczej na dochody budżetowe z tytułu podatków, nie zawsze muszą przekładać się na zmianę dochodów poszczególnych JST.

Ważne są tutaj własne, ostrożne przewidywania JST w zakresie sytuacji lokalnych/regionalnych przedsiębiorstw, poziomu bezrobocia czy demografii. Potencjalny zakres założeń makroekonomicznych pomocnych przy sporządzaniu WPF powinien obejmować następujące dane:

- realny wzrost PKB (%),
- wzrost CIT, PIT,
- stopa bezrobocia na koniec roku (%),
- średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (%),
- nominalna stopa procentowa,
- przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (w zł),
- kurs walutowy.

Przy czym jak wspomniano, część sugerowanych danych wykazuje zróżnicowane regionalnie np. stopa bezrobocia, wynagrodzenie, zatrudnienie, wyniki finansowe przedsiębiorstw mające odzwierciedlenie w udziałach we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Podatki PIT i CIT stanowią dochody budżetu państwa, a samorządy posiadają udziały we wpływach z tych podatków.

Wysokość udziałów jest określona w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie w przypadku wysokości udziału gmin w podatku PIT, ustawa zawiera wartość docelową (art. 9 ust. 1) oraz mechanizm ustalania wysokości tego udziału na każdy rok budżetowy (art. 89).

Wielkość dochodów jednostki z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT planowana na dany rok jest uzależniona od:

- procentowej wielkości udziału, ustalonej na rok budżetowy,
- planowanej na rok budżetowy kwoty wpływów z podatku PIT,
- wskaźnika równego udziałowi należnego za rok poprzedzający rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie jednostki, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie złożonych, do dnia 30 czerwca roku bazowego, zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz

rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników.

Natomiast na wielkość dochodów z tytułu udziału w CIT będzie miało wpływ m.in. rozpoczęcie albo likwidacja działalności gospodarczej przez podatnika tego podatku lub też jego zakładu (oddziału), bowiem dochody z tytułu udziału w CIT są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na obszarze których znajduje się siedziba podatnika oraz zakłady (oddziały) proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego szacując dochody z tytułu udziału w podatkach państwowych powinny uwzględniać sytuację makroekonomiczną oraz prognozy opracowywane przez Ministerstwo Finansów, które są publikowane na stronach internetowych Ministerstwa.

Prognozując dane, warto pamiętać przy tym, że WPF jest dokumentem finansowym, który powinien zachowywać wewnętrzną spójność. Spójność dotyczy nie tylko danego roku budżetowego, ale w równym stopniu relacji międzyokresowych. Oznacza to, że zmiana jakiegokolwiek pozycji w pierwszym roku objętym wieloletnią prognozą finansową powoduje zmiany we wszystkich latach objętych prognozą, aż do jej ostatniego roku.