

OBJAŚNIENIA DO WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ MIASTA TORUNIA NA LATA 2015-2040

Wieloletnia Prognoza Finansowa miasta Torunia (WPF) została opracowana w związku z wymogiem nałożonym na jednostki samorządu terytorialnego zapisami ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009r. z późn. zm. Wzór WPF określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. ws. wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 86).

Integralną część projektu uchwały Rady Miasta ws. WPF stanowią dwa załączniki:

- **zał. nr 1:** zawierający dane nt. podstawowych wielkości budżetu miasta w roku 2015 oraz planowanych na lata następne, w tym: dochody (z podziałem na bieżące i majątkowe), wydatki (z podziałem na bieżące i inwestycyjne), wynik budżetu (deficyt lub nadwyżka) oraz dane nt. poziomu zadłużenia w kolejnych latach i wydatków na jego obsługę (spłaty rat kapitałowych i odsetek). Załącznik zawiera także informacje nt. kwoty zadłużenia miasta i wskaźników obsługi zadłużenia;

- **zał. nr 2:** zawierający „wykaz przedsięwzięć”, tj. wykaz zaciągniętych zobowiązań, które spowodują wydatki w roku 2015 oraz w latach następnych (w tym m.in. zawarte lub planowane do zawarcia umowy na realizację zadań bieżących lub inwestycyjnych).

Zgodnie z ww. przepisami okres na jaki sporządza się prognozę nie może być krótszy, niż czas na jaki zawarto umowy wieloletnie (na realizację zadań bieżących lub inwestycyjnych) oraz na jaki planuje się zaciągnąć kredyty lub pożyczki. Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Torunia została sporządzona do roku 2040, gdyż zgodnie z uchwałą nr 767/2014 Rady Miasta Torunia z dnia 15.05.2014 r. w roku 2015 planuje się wypłatę kolejnej transzy kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Luksemburgu ze spłatą ostatniej raty w roku 2040.

W kontekście ww. przepisu celem sporządzenia WPF jest wykazanie, w jakim czasie samorząd może doprowadzić do całkowitej spłaty wszystkich zaciągniętych zobowiązań, w tym do całkowitej spłaty zadłużenia. W aktualnym stanie prawnym, a także w praktyce, sytuacja taka jest hipotetyczna, stąd prognoza nie jest dokumentem wytyczającym wszystkie kierunki działań samorządu w całym okresie obowiązywania. Wskazuje, jakie mogą być maksymalne limity wydatków (w szczególności inwestycyjnych) oraz limity zadłużenia w poszczególnych latach, by w całym okresie prognozy spełnić ustawowe wskaźniki zadłużenia, a w ostatnim roku doprowadzić do całkowitej spłaty kredytów i pożyczek.

W WPF nie ma także możliwości zapisania dotacji inwestycyjnych planowanych do pozyskania w nowym okresie programowania budżetu Unii Europejskiej na l. 21014-2020. Dotacje te mogą być zapisywane wyłącznie na podstawie zawartych umów, otrzymanych promes, bądź złożonych wniosków aplikacyjnych. Również z tego powodu WPF nie jest dokumentem określającym priorytety działań samorządu w zakresie planowania inwestycji.

WPF miasta Torunia będzie więc ulegała zmianom w miarę pozyskiwania środków unijnych na nowe projekty, a decyzję o ostatecznym poziomie dochodów, wydatków i zadłużenia miasta w poszczególnych latach będzie corocznie podejmowała Rada Miasta uchwalając budżet na dany rok.

1. Metodologia opracowywania WPF

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów samorządy opracowując WPF winny kierować się rządowym dokumentem pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”. Podstawowe wskaźniki zestawiono w tabeli:

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2015-2040

L.p	Wyszczególnienie	jedn	Prognoza 2015	Prognoza 2016	Prognoza 2017	Prognoza 2018	Prognoza 2019	Prognoza 2020-2040
1	PKB, dynamika realna	%	103,8	104,3	104,3	104,1	103,6	102,0-103,2
2	CPI - Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych, średnioroczna	%	102,3	102,5	102,2	102,4	102,4	102,0-102,4
3	Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	PLN	3 966	4 171	4 406			
4	Kurs walutowy PLN/EUR (średnioroczny) po uwzględnieniu 15% deprecjacji	PLN	4,58	4,32	4,09	4,05	4,05	4,05

Ww. wskaźniki były podstawą do planowania w WPF wpływów budżetu miasta w poszczególnych latach z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, prawnych, podatku od czynności cywilnoprawnych i opłaty skarbowej, tj. dochodów, których poziom uzależniony jest od tempa wzrostu gospodarczego. Dla podatków i opłat lokalnych, których stawki ustalane są przez Radę Miasta w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjęto własne szacunki na podstawie analizy danych za lata poprzednie, tj. wskaźniki niższe, niż wskazane w wierszu 1 tabeli. Przyjęcie tej metodologii zmniejsza ryzyko przeszacowania dochodów.

2. Założenia przyjęte do prognozy dochodów.

Plan dochodów jest pierwszym elementem konstruowania WPF wpływającym bezpośrednio na ustalenie limitów wydatków. Założenia i zasady planowania dochodów i wydatków na rok 2015 zostały szczegółowo wyjaśnione w części opisowej do projektu budżetu miasta na rok 2015. Plan na lata 2016-2029 ustalono poddając szczegółowej analizie każdą pozycję dochodów bieżących określając ich poziom odrębnie dla każdego roku, w oparciu o dane za lata 2004-2014 oraz prognozy makroekonomiczne, w tym:

- a) udział w podatku PIT i CIT: dynamika tych wpływów za rok 2013 i 2014 wyniosła w budżecie miasta 106%. W latach wysokiej koniunktury gospodarczej, tj. w r. 2006 i 2007 dynamika ta wyniosła odpowiednio: 119% i 122% rocznie. Utrzymująca się przez cały rok 2014 tendencja spadku stopy bezrobocia w Toruniu oraz prognozy makroekonomiczne pozwalają zakładać dynamikę tych wpływów w latach 2016, 2017 i 2018 na poziomie 107%. W kolejnych latach, uwzględniając wytyczne Ministerstwa Finansów, przyjęto stopniowy spadek dynamiki ze 106% w roku 2019 do 103% w r. 2025. Od roku 2026 do r. 2029, kierując się zasadą ostrożności, dynamikę wpływów przyjęto na stałym poziomie 103%;
- b) wpływy z podatku od nieruchomości: wpływy z tego podatku uzależnione są od ilości i rodzaju powierzchni do opodatkowania, wprowadzonych ulg podatkowych i stawek określanych corocznie przez Radę Miasta. Przy planowaniu wpływów z tego podatku przyjęto zasady: zmiana stawek podatkowych będzie proponowana Radzie Miasta w roku, w którym wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (narastająco)

przekroczy 3%, a w roku 2015 wprowadzona zostanie ulga podatkowa dla nowopowstałych powierzchni biurowych. Z uwagi na to, że w roku 2014 wskaźnik utrzymuje się na poziomie 0, przyjęto założenie, że pierwszy wzrost stawek nastąpić może od roku 2018. Dla ustalenia poziomu dochodów z tego tytułu przyjęto: coroczny wzrost powierzchni do opodatkowania (poza objętymi ulgami): 1%, wzrost stawki w roku 2018 o 3%, zamrożenie stawek na 2019 rok, kolejny wzrost stawek w roku 2020 o 3% i następnie co 2 lata, aż do roku 2029;

- c) pozostałe podatki i opłaty: największy udział w tej pozycji dochodów mają wpływy z biletów MZK oraz z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w roku 2015: 62.650 tys. zł). Do planowania wpływów z biletów MZK przyjęto założenia: wzrost cen biletów będzie proponowany Radzie Miasta w roku, w którym wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (narastająco) przekroczy 4%. W związku z planowanym wdrożeniem biletu elektronicznego nastąpią zmiany w strukturze biletów, w tym wprowadzenie biletu czasowego. Powoduje to, że w WPF przewidziano pierwszy wzrost cen w roku 2018. Dochody zaplanowano w roku 2018 z uwzględnieniem dynamiki 102% w stosunku do lat poprzednich, na co składa się 4% wzrost cen i 2% spadek dochodów w związku z nowymi rodzajami biletów. Kolejny 102% wzrost dochodów zaplanowano w roku 2021, a od roku 2022 do końca okresu prognozy przyjęto 1% wzrost wpływów co drugi rok. Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami: przyjęto zasadę, że opłaty te będą ustalane raz na 3 lata, tj. równolegle do okresu, na jaki zawierane będą umowy z firmą realizującą usługę odbioru i zagospodarowania odpadów. Założono, że konkurencja na rynku tych usług spowoduje, iż wzrost cen usług nie będzie wyższy, niż 1% raz na 3 lata. Taką też dynamikę przyjęto do planowania dochodów z opłat;
- d) wpływy z subwencji - są to środki corocznie otrzymywane z budżetu państwa na utrzymanie systemu oświaty. Na potrzeby sporządzenia WPF założono, że subwencja od roku 2015 do końca prognozy, tj. do roku 2040 będzie utrzymywała się na poziomie roku 2015. Brak uregulowań prawnych w zakresie wyliczania kwoty subwencji powoduje, że przyjęcie jakiegokolwiek założenia w WPF obarczone jest dużym ryzykiem błędu;
- e) pozostałe dochody własne- przyjęto dynamikę wzrostu opłat w poszczególnych latach zgodnie z wytycznymi Min. Finansów, za wyjątkiem: opłaty targowej – gdzie założono brak zmian stawek w najbliższych latach i brak wzrostu dochodów w całym okresie prognozy, opłat za użytkowanie wieczyste- gdzie założono większe zainteresowanie wykupem prawa użytkowania wieczystego w miejsce wykupu nieruchomości na własność. Ta forma władania nieruchomością jest korzystna dla kupującego z uwagi na fakt, że pierwsza opłata za ustanowienie prawa wynosi 25% wartości nieruchomości, a w kolejnych latach właściciel prawa ponosi opłaty w wysokości od 1% do 3% wartości. W WPF założono, że wpływy z tego tytułu w latach 2016-2018 osiągną dynamikę 104%, w latach 2019-2029: 103%. Na stałym poziomie z roku 2015 przyjęto do końca okresu prognozy wpływy z dywidend od spółek miejskich, odsetek od lokat bankowych, opłaty adiacenckiej;
- f) dotacje na zadania bieżące z budżetu państwa (świadczenia rodzinne, alimentacyjne, utrzymanie KM Państwowej Straży Pożarnej, itp.): od roku 2015 do końca okresu prognozy pozostawiono na niezmiennych poziomach ustalonych w WPF na lata 2015-2040;
- g) wpływy ze sprzedaży majątku: oszacowano na poziomie 27 mln zł w r. 2015, po 30 mln w latach 2016 i 2017, od roku 2018 do 2024 po 25 mln zł, od roku 2025 do końca prognozy po 15 mln zł rocznie (w latach 2016-2017 możliwość sprzedaży uzbrajanych gruntów na tzw. osiedlu „Jar” i „Abisynia”);
- h) dotacje inwestycyjne: wykazano tylko do roku 2016 w wysokości wynikającej z aktualnych umów o dofinansowanie lub złożonych wniosków aplikacyjnych (będących po pozytywnej ocenie merytorycznej) oraz na podstawie harmonogramów realizacji zadań.

Prognoza dochodów od roku 2030 do roku 2040 została ustalona na poziomie 100% planu z roku 2029. Z uwagi na to, że ponad 75% dochodów miasta pochodzi z transferów z budżetu państwa lub uzależnione jest od regulacji ustawowych, przyjęcie takiego założenia minimalizuje ryzyko błędu planistycznego.

3. Założenia przyjęte do prognozy wydatków:

Założenia i zasady planowania wydatków na rok 2015 zostały szczegółowo wyjaśnione w części opisowej do projektu budżetu miasta na rok 2015. Plan na lata 2016-2029 ustalono zgodnie z zasadami:

- a) wydatki na wynagrodzenia: w ogólnej kwocie wynagrodzeń wynoszącej w budżecie na 2015 rok 315 mln zł, wynagrodzenia dla pracowników poza opłacanymi na podstawie Karty Nauczyciela oraz pracownikami Straży Pożarnej (finansowanymi z budżetu państwa), wynoszą ok. 120 mln zł. Z uwagi na to, że po stronie dochodów nie zaplanowano wzrostu subwencji oświatowej ani wzrostu dotacji z budżetu państwa na utrzymanie PSP, planowane wzrosty wynagrodzeń tej sfery następowały będą w ślad za wzrostem dotacji i subwencji. Zaplanowane w WPF zwiększenia poziomu wynagrodzeń odnieść zatem należy do pozostałych pracowników sfery budżetowej (w tym pracownicy administracji i obsługi szkół), których suma wynagrodzeń w r. 2015 wynosi ok. 120 mln zł. W WPF w latach 2017-2029 przyjęto założenie waloryzacji płac co drugi rok wskaźnikiem 2,5%, a w latach pomiędzy waloryzacją wzrost płac o 1,25% z przeznaczeniem na skutki podwyżek z roku ubiegłego;
- b) wydatki na pozostałe zadania bieżące: zaplanowano w latach 2016-2029 coroczną dynamikę wzrostu na poziomie 101,5%;
- c) wydatki inwestycyjne: na rok 2015 zaplanowano w wysokości zgodnej z budżetem miasta, od roku 2016 wydatki na inwestycje ustalono wg limitu wynikającego z możliwości finansowych miasta i możliwego poziomu zadłużenia. Od roku 2016 limity te uwzględniają wyłącznie wydatki własne miasta bez dotacji inwestycyjnych, które- zgodnie z zasadami sporządzenia WPF – mogą być wpisane do prognozy wyłącznie w przypadku posiadania umów, promes, złożonych wniosków aplikacyjnych. Pozyskane dotacje w nowym okresie programowania zwiększą potencjał inwestycyjny w kolejnych latach.

Prognoza wydatków od roku 2030 do roku 2040, adekwatnie do zasad przyjętych do planowania dochodów, została ustalona na poziomie 100% planu z roku 2029, co minimalizuje ryzyko błędu planistycznego.

4. Wydatki na obsługę długu:

- a) przy szacowaniu wydatków bieżących na splata odsetek od zadłużenia uwzględniono obowiązujące harmonogramy spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz planowane terminarze spłat. Na potrzeby szacunku kosztu obsługi długu przyjęto oprocentowanie na następujących poziomach:

stawki WIBOR					
średnia z lat 2009-2012	średnia z roku 2013	średnia z roku 2014	plan na rok 2015	plan na lata 2016-2017	plan od roku 2018
4,2	3,04	2,53	3,7	4,1	4,2

- b) wydatki na splata rat kapitałowych: dla kredytów zaciągniętych do 2014 roku zaplanowano w oparciu o aktualne harmonogramy spłat. W latach 2016 i 2017 założono możliwość zaciągnięcia kolejnych kredytów w Europejskim Banku Inwestycyjnym po 70 mln zł rocznie. Z uwagi na planowaną „zamianę” celu kredytowania z budowy nowego mostu na

inne inwestycje drogowe założono, że spłata ww. dwóch transz nastąpi w okresie przewidzianym w umowie, tj. do roku 2038. Dla pozostałych kredytów i dla całego okresu objętego prognozą przyjęto max 15-letnie okresy kredytowania z 2,5 roczną karencją w spłacie kapitału;

5. Wskaźniki zadłużenia.

Zgodnie z obowiązującą ustawą o finansach publicznych od roku 2014 miernikiem poziomu zadłużenia miasta nie jest dotychczas stosowany wskaźnik udziału długu w dochodach ogółem, a indywidualnie obliczane wskaźniki obsługi zadłużenia.

Limit możliwego poziomu obsługi długu wyliczany jest jako iloraz średniej arytmetycznej nadwyżek bieżących z trzech ostatnich lat (dochody bieżące + dochody ze sprzedaży majątku – wydatki bieżące) do dochodów ogółem roku objętego planowaniem. Limit ten wskazuje, jaki procent dochodów może być przeznaczany corocznie na obsługę zadłużenia. Dla każdego roku w WPF obliczono wskaźnik obsługi długu będący ilorazem sumy przypadających do spłaty na dany rok rat kapitałowych i odsetek do dochodów ogółem. Relacje, o których mowa powyżej zostały spełnione w całym okresie prognozy na lata 2015-2040.

WPF miasta Torunia prezentowana jest zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Min. Fin. z dn. 10.01.2013 r. ws. wieloletniej prognozy finansowej jst. (DzU. Z 2013 r., poz. 86). Dla czytelności informacji do uchwały dołączono wykaz inwestycji w układzie graficznym stosowanym przed wprowadzeniem wzoru przez Min. Fin., tj. na potrzeby sporządzania Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.