



**Stanowisko Zarządu
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 26 maja 2023 r.**

w sprawie: wprowadzenia obowiązku prezentowania przez Ministerstwo Finansów prognoz wybranych źródeł dochodów samorządów w perspektywie średniookresowej oraz rozszerzenia danych prezentowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Państwa

W Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek wykazywać całe swoje szacowane dochody, w szczególności udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) i subwencje. W dokumencie tym przedstawiają również planowane wydatki. Zarówno dochody, jak i wydatki prezentowane są w podziale na ich poszczególne rodzaje. Jednym z zasadniczych celów WPF jest zaprezentowanie źródeł finansowania ujmowanych wydatków. W związku z tym prezentowane są również zaciągnięte zobowiązania kredytowe jak i te, które należy dopiero zaciągnąć na pokrycie planowanych wydatków. W WPF należy także wskazać źródła pokrycia spłaty długu. To wszystko należy przedstawić w wieloletnich perspektywach czasowych, często kilkudziesięcioletnich, przy wymogu spełnienia założonych w ustawie reguł i wskaźników.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP) jest sporządzany zupełnie inaczej niż WPF jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim nie ma obowiązku wykazywania w tym dokumencie tak szczegółowych danych, a co więcej WPFP sporządzany jest jedynie na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Dokument ten określa między innymi wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania. Jest on dokumentem w znacznej mierze opisowym, przedstawiającym zarówno sytuację bieżącą, jak i projekcję średniookresową. Projekcja ta dotyczy jednak tylko wybranych wartości i jest dokonywana w bardzo ogólnej formie (dla przykładu, w dokumencie przyjętym w kwietniu 2022 r., projekcja dochodów, wydatków, wyniku czy długu w latach 2022-2025 prezentowana jest jako % PKB). Podkreślenia wymaga, że w WPFP (ani w żadnym publicznym dokumencie) nie ma informacji o planowanym długu w poszczególnych latach dla okresu jego spłaty.

Szerszy opis dotyczący zasad sporządzania WPFP i WPF wraz z przywołaniem przepisów zawarto w załączniku nr 1 do niniejszego stanowiska.

Mając na uwadze powyższe, w tym informacje zawarte w załączniku nr 1, należy stwierdzić istotną dysproporcję w zakresie szczegółowości, jak i okresu prognozowania w dokumentach przygotowywanych przez Ministra Finansów oraz organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dodatkowo podkreślić należy, że wykazywane przez jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej dane takie jak m.in. planowane dochody z tytułu PIT, CIT, subwencje i dotacje zależą wprost od danych prognozowanych w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów. Informacje dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, takie jak dane o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zarówno z tytułu udziału w PIT oraz w CIT jak również dane o wykonaniu budżetu państwa, czy nawet wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych nie są wystarczające do sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, w szczególności dla źródeł dochodów, które nie zależą od decyzji podejmowanych przez JST.

W roku 2022 przedstawiciele Ministerstwa Finansów deklarowali, że: "mając na uwadze perspektywę wieloletniego prognozowania finansowego przez samorządy, Ministerstwo Finansów udostępni - po 10 sierpnia br. na stronie internetowej - dane o prognozowanych na lata 2023-2025 dla poszczególnych rodzajów samorządów kwotach z tytułu udziału we wpływach z podatku PIT i podatku CIT oraz subwencji rozwojowej". Dane te jednak, wg naszej wiedzy, nie zostały udostępnione.

Dlatego w związku z koniecznością planowania przez JST zdecydowanie szerszego zakresu danych finansowych, najczęściej w okresie dłuższym niż rok budżetowy i trzy kolejne lata, postulujemy rozszerzenie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa o prognozowane kwoty PIT, CIT oraz subwencji rozwojowej i oświatowej przynajmniej w okresie na jaki przygotowany jest WFP, co usprawni proces prognozowania w samorządach. Proponujemy zmianę art. 104 ust. 2. ustawy o finansach publicznych poprzez dodanie pkt. 6) w brzmieniu:

„Art. 104

(...)

2. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa w części zawierającej Program Konwergencji określa dodatkowo:*

(...)

6) *wstępną prognozę kwot należnych odpowiednio dla gmin, powiatów i województw z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz części rozwojowej i oświatowej subwencji ogólnej.*”

lub inne działanie, które odniesie równoważny skutek informacyjny dla samorządów.

Niezależnie od przedstawionej propozycji zmiany przepisów, uważamy, że **zasadne jest rozszerzenie zakresu WFP w taki sposób, aby wskazywał on plany i zamierzenia rządu w perspektywie długookresowej oraz prezentował całe planowane wydatki w podziale na poszczególne kategorie (np. świadczenia socjalne, wypłaty dodatkowych emerytur) wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania. Należałoby sporządzić również szczegółową, wieloletnią prognozę dochodów oraz dokładnie pokazać zadłużenie państwa, w tym to planowane do zaciągnięcia w poszczególnych latach, do czasu jego ostatecznego wykupu.** Takie działanie zwiększyłoby przejrzystość finansów publicznych a jednocześnie ułatwiło prognozowanie wieloletnie różnym podmiotom w tym m.in. JST. Należy podnieść fakt, że na dług sektora finansów publicznych składa się poza długiem Skarbu Państwa również dług jednostek samorządu terytorialnego. Na koniec 2022 r. dług Skarbu Państwa wynosił 1,2 biliona zł., a dług JST niecałe 91 mld zł. Paradoksem jest to, że większy rygor w zakresie prezentacji danych finansowych mają jednostki samorządu terytorialnego, a ich łączny dług jest wielokrotnie niższy niż Skarbu Państwa (stanowi zaledwie ok. 7,5% całego długu sektora finansów publicznych).

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera
Przewodniczący Związku

Obowiązek przygotowywania zarówno Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF) jak i Wieloletniej Prognozy Finansowej JST (WPF) wynika z ustawy o finansach publicznych.

Art. 103 ufp mówi o tym, że **WPF jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata**, a art. 227, że **WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych**.

Wydłużenie WPF następuje z powodu:

- ujęcia w niej **kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia** (przez przedsięwzięcie rozumiemy wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym),
- **prognozy kwoty długu**, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej a **sporządzanej na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania**.

Rada Ministrów uchwala WPF, w terminie do dnia 30 kwietnia, i ogłasza go w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. WPF stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. W przypadku JST, projekt uchwały w sprawie WPF zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej organowi stanowiącemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej. Zmiany WPF dokonuje się, w przeciwieństwie do WPF, kilka razy w roku, ze względu na to, że wartości przyjęte w WPF 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.

WPF określa między innymi wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania. Jest on dokumentem w znacznej mierze opisowym, przedstawiającym zarówno sytuację bieżącą, jak i projekcję średniookresową. Projekcja ta dotyczy jednak tylko wybranych wartości i jest dokonywana w bardzo ogólnej formie. WPF nie zawiera takiej szczegółowości danych jak ustawa budżetowa (dla przykładu, projekcja dochodów, wydatków, wyniku czy długu w latach 2022-2025 prezentowana jest jako % PKB).

Na podstawie art. 226 ust. 1. ustawy o finansach publicznych WPF przygotowywana przez JST powinna określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) *dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;*
- 2) *dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 3) *wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 4) *przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;*
- 5) *przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;*
- 6) *kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;*
- 7) *relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b;*
- 8) *kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.*