

# Szacowanie skutków dla budżetów lat przyszłych

## Przewodnik dla pracowników merytorycznych i służb finansowych JST

Opracowanie:

Adam Głębski (IRMIR)

Daniel Budzeń (ZMP)

Związek Miast Polskich

Poznań, październik 2021 r.

Cieszyn, fot. Archiwum UM

## Spis treści

1. Cel opracowania.....	3
2. Znaczenie prognozowania skutków finansowych w budżetach lat przyszłych dla rozwoju lokalnego	3
3. Organizacja procesu prognozowania skutków finansowych dla budżetów lat przyszłych.....	4
3.1. Koncepcja projektu.....	5
3.2. Nakłady i źródła finansowania (skutki bezpośrednie) – etap realizacji .....	5
3.3. Przyszłe skutki finansowe w związku eksploatacją projektu (skutki pośrednie).....	7
4. Case study .....	9
4.1. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej .....	9
4.2. Budowa nowej placówki oświatowej (nowego obiektu użyteczności publicznej).....	10
5. Zdolność JST do finansowania nowego projektu.....	11
6. Narzędzie do analiz finansowych – model „Symulacja ogólna” .....	12

## 1. Cel opracowania

Głównym celem niniejszego opracowania jest wsparcie procesu planowania nowych projektów, przedsięwzięć, zadań, w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) poprzez wskazanie istotnych, aczkolwiek często pomijanych jego aspektów. Z tego względu niniejszy przewodnik jest dedykowany zarówno służbom finansowym JST, jak również wszystkim pracownikom merytorycznie odpowiedzialnym za przygotowanie projektu i/lub planowanie jego realizacji. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w połączeniu z narzędziem do analiz finansowych, o którym mowa w pkt. 6 stanowi nie tylko nieodłączny element dobrego planowania, ale w szczególności stanowi wsparcie dla osób podejmujących decyzje (m.in. prezydentów miast, burmistrzów, wójtów, zarządów powiatów i województw). Pozwala na zwiększenie efektywności systemu planowania w JST, bowiem w zdecydowanej większości przypadków stan finansów JST stanowi w znacznej mierze odzwierciedlenie skutków decyzji podejmowanych w przeszłości.

## 2. Znaczenie prognozowania skutków finansowych w budżetach lat przyszłych dla rozwoju lokalnego

Jednym z wymogów opracowywania przez JST wieloletniej prognozy finansowej (WPF) jest zachowanie jej realistyczności<sup>1</sup>. Jak wskazał ustawodawca, dla każdego roku objętego prognozą należy określić co najmniej:

- a) dochody bieżące i wydatki bieżące budżetu JST,
- b) wydatki bieżące z tytułu obsługi długu oraz udzielonych gwarancji poręczeń,
- c) dochody majątkowe (w tym dochody ze sprzedaży majątku) i wydatki majątkowe,
- d) wynik budżetu JST,
- e) przychody i rozchody budżetu JST,
- f) kwotę długu JST,
- g) relacje dotyczące wyniku operacyjnego<sup>2</sup> oraz zdolności do spłaty i obsługi długu.

Niewątpliwie jednym z istotnych etapów procesu planowania finansowego są w szczególności rzetelna analiza wykonania lat wcześniejszych oraz realnie przyjęte założenia dla roku bieżącego. Na skuteczność planowania w długim okresie wpływa również świadomość występowania skutków finansowych decyzji podejmowanych przez organy zarządzające JST oraz wiedza/umiejętność ich oszacowania z możliwie jak największą precyzją. Dążenie do uzyskania realistyczności WPF pozwala na zminimalizowanie negatywnych skutków ryzyka

---

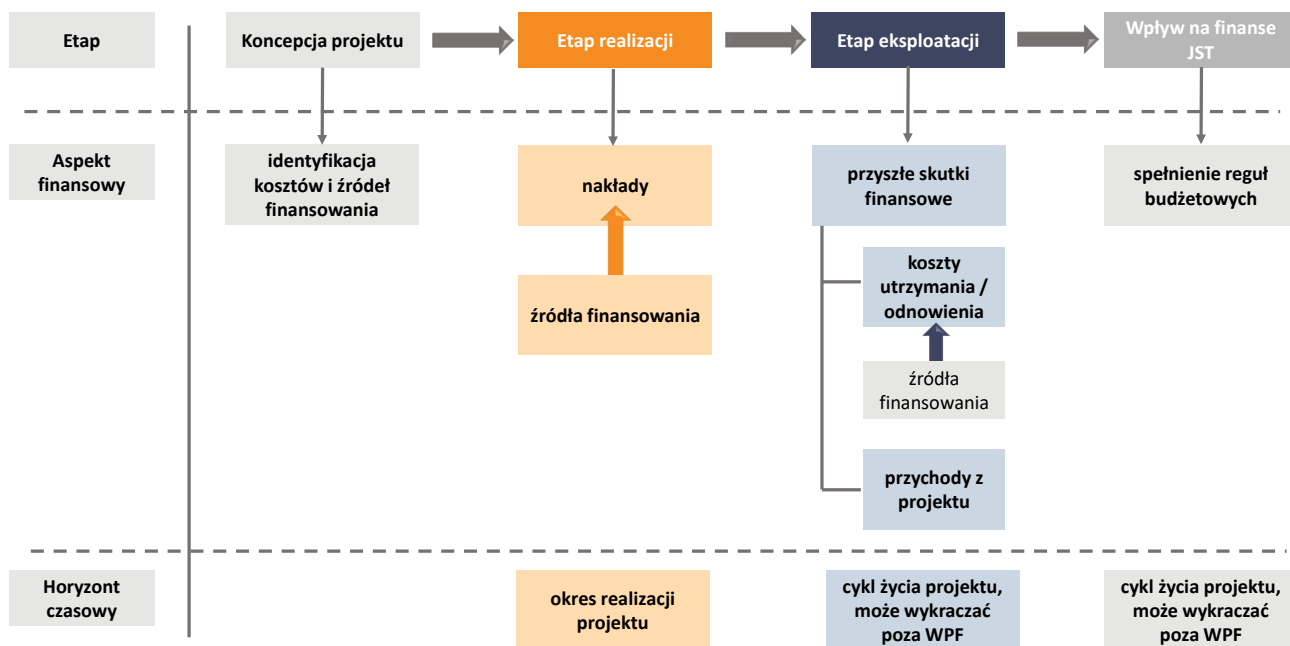
1 Art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

2 Przez wynik operacyjny rozumie się dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

związanego z planowaniem finansowym (m.in. ryzyko finansowe, ryzyko stóp procentowych, ryzyko kredytowe). Ponadto realny WPF pozwala na uzyskanie skutecznego narzędzia w ocenie możliwości podjęcia nowego procesu inwestycyjnego, zapewnienia wkładu własnego na realizację nowych projektów, a także sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu zasobami finansowymi oraz majątkowymi JST, optymalizacją kosztów funkcjonowania JST i jednostek podległych. Warto zauważyć, że stabilność sytuacji finansowej JST wpływa na poziom kosztów obsługi zadłużenia, a także na relacje inwestorskie. Z tego względu jednym z niezbędnych warunków strategicznego zarządzania finansami lokalnymi, a tym samym uzyskania realistyczności prognoz jest szacowanie skutków finansowych obecnych decyzji, które winny zostać uwzględnione w budżetach lat przyszłych.

### 3. Organizacja procesu prognozowania skutków finansowych dla budżetów lat przyszłych

Przystępując do planowania nowych projektów, przedsięwzięć, zadań, które do tej pory nie zostały uwzględnione w dokumentach planistycznych, takich jak budżet, czy WPF należy rozpatrzyć nie tylko wydatki i źródła ich sfinansowania niezbędne do terminowego zakończenia etapu realizacji, lecz także (a może przede wszystkim), wziąć pod uwagę ewentualne skutki finansowe etapu eksploatacji (użytkowania/funkcjonowania/utrzymania) efektu rzeczowego w/w działań. Należy pamiętać, że prognozowanie przyszłych skutków finansowych dla budżetu JST jest jednym z elementów szerokiego procesu analiz przedrealizacyjnych projektu. Proponowany schemat przebiegu procesu planowania został zaprezentowany na rysunku 1.



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 1. Proces planowania przyszłych skutków finansowych

Zakładając pewnego rodzaju uproszczenie modelu, przyjęto następujące etapy w zakresie prognozowania przyszłych skutków finansowych:

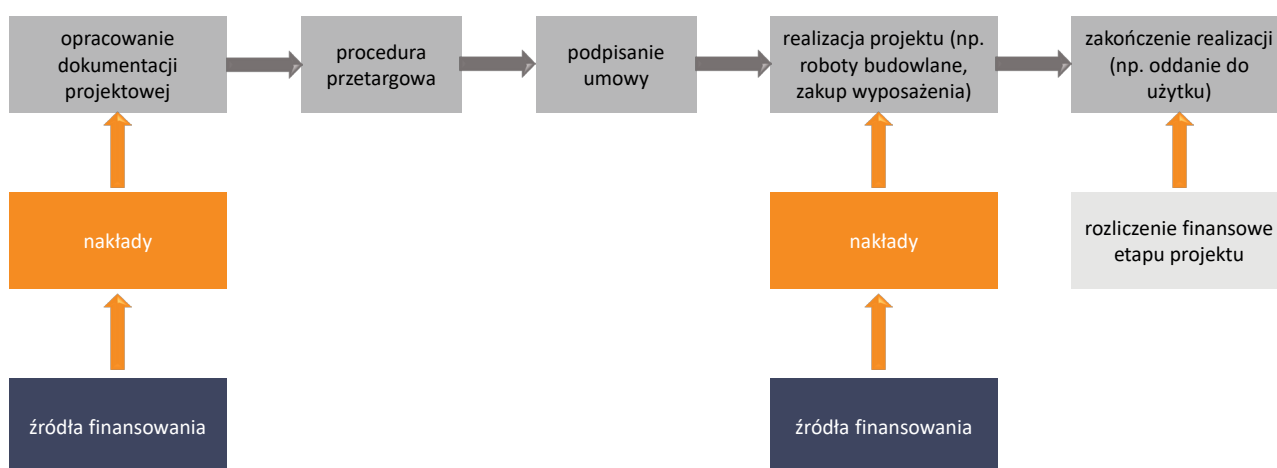
- a) etap koncepcyjny,
- b) planowanie nakładów i źródeł finansowania w zakresie realizacji projektu,
- c) przyszłe skutki finansowe w związku eksploatacją projektu,
- d) analiza wpływu nowego projektu na sytuację finansową JST.

### 3.1. Koncepcja projektu

Przystępując do prac nad **koncepcją projektu** istotne jest, aby oprócz kwestii związanych z analizą techniczną, formalnoprawną, instytucjonalną stroną projektu (np. wybór partnerów) mieć na uwadze planowane koszty, jak również ich źródła finansowania. Z punktu widzenia celu procesu szacowania przyszłych skutków finansowych ważne jest, aby dokonać ich identyfikacji przez pryzmat metody kasowej. Poprzez pojęcie kosztów, należy rozumieć wszystkie zdarzenia powodujące konieczność wydatkowania środków finansowych. Tym samym do kategorii kosztów na potrzeby niniejszego przewodnika zalicza się m.in.: nakłady poniesione na realizację projektu (np. koszty inwestycji budowlanej), eksploatację (np. koszty utrzymania), a także koszty odtworzenia, modernizacji i niezbędnych remontów. Prawidłową procedurą jest przypisanie kosztom ich źródeł finansowania, do których możemy zaliczyć źródła bezzwrotne (m.in. otrzymane dotacje, dochody własne, przychody budżetu inne niż kredyt, pożyczka i obligacje) oraz źródła zwrotne (przychody z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji). W dalszej części nastąpi doprecyzowanie kolejnych etapów związanych z procedurą szacowania przyszłych skutków finansowych dla budżetów JST.

### 3.2. Nakłady i źródła finansowania (skutki bezpośrednie) – etap realizacji

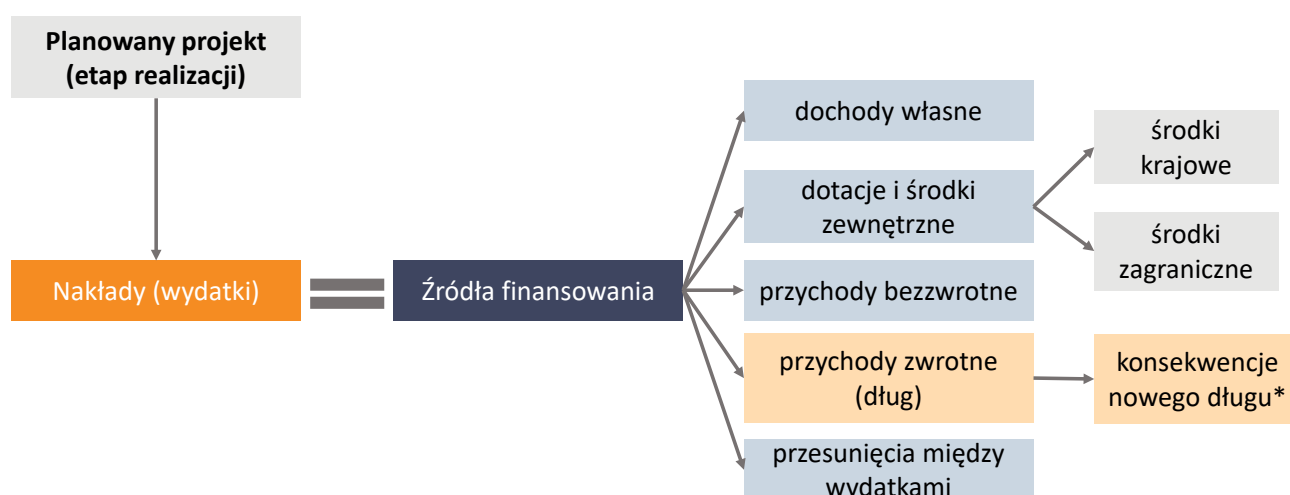
W pierwszym etapie polegającym na planowaniu nakładów i źródeł finansowania należy wziąć pod uwagę wszystkie informacje finansowe związane z etapem realizacji projektu. Tym samym w niniejszym etapie uwzględnia się wszystkie skutki bezpośrednie (nakłady i źródła finansowania) związane z realizacją projektu.



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 2. Etap realizacji planowanego projektu

Po stronie nakładów uwzględnia się wszystkie kwoty, które będą wydatkowane z budżetu JST w podziale na wydatki bieżące i majątkowe. Po stronie źródeł finansowania nakładów wyróżnić należy dochody bieżące i majątkowe z wyodrębnieniem dotacji i środków zewnętrznych, źródła dochodów własnych, a także przychody budżetu (w tym nadwyżki z lat ubiegłych, wolne środki oraz przychody związane z zaciągnięciem długu tj. kredyty, pożyczki i obligacje). Dodatkowo w przypadku, gdy wydatki budżetowe są współfinansowane środkami zewnętrznymi istotne jest dokonanie podziału wydatków wg źródła finansowania oznaczonego czwartą cyfrą paragrafu<sup>3</sup>. Ponadto w sytuacji, gdy ponoszone nakłady są finansowane środkami pochodzącymi z zaciągniętych w tym celu kredytów, pożyczek lub emisji obligacji, należy zaplanować konsekwencje związane z nowym długiem, tj. rozchody związane ze spłatą zaciągniętego długu, a także wydatki z tytułu kosztów obsługi długu.



\* Należy pamiętać, aby w ramach przyszłych skutków finansowych uwzględnić konsekwencje zaciągnięcia nowego długu, tj. rozchody z tytułu spłaty długu oraz wydatki bieżące z tytułu obsługi długu (patrz rysunek 4).

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 3. Skutki finansowe w etapie realizacji planowanego projektu

<sup>3</sup> Zgodnie z klasyfikacją budżetową czwarta cyfra paragrafu budżetowego oznacza źródło finansowania.



### 3.3. Przyszłe skutki finansowe w związku eksploatacją projektu (skutki pośrednie)

**Etap eksploatacji** projektu obejmuje prognozę przyszłych skutków finansowych w związku z funkcjonowaniem projektu. Z tego względu istotny jest zakres czasowy prognozy przyszłych skutków finansowych, który powinien odpowiadać fazom następującym po realizacji projektu. Na tej podstawie zakres czasowy może być zróżnicowany i będzie on uzależniony od rodzaju i celów projektu.

Jeżeli na etapie planowania projektu została skonkretyzowana perspektywa czasowa projektu wówczas prognozę skutków finansowych zaleca się sporządzić na ten okres. Z kolei w sytuacji, gdy faza eksploatacji projektu będzie charakteryzowała się ciągłością, przyszłe skutki finansowe powinny być prognozowane na okres cyklu życia projektu, który może wykraczać poza obowiązujący WPF. Jest to uzasadnione np. w sytuacji, gdy okres WPF jest niewystarczający do ujęcia wydatków związanych z odtworzeniem, modernizacją czy remontem. W przypadku uwzględnienia tego typu wydatków może okazać się bowiem, że będą one miały istotny (nawet negatywny) wpływ na zachowanie reguł budżetowych, co z kolei w niektórych przypadkach może skutkować potrzebą wydłużenia okresu WPF lub weryfikacji poczynionych wcześniej założeń.

Prognozując przyszłe skutki finansowe mowa jest o efektach finansowych planowanego do realizacji projektu.

Dochody	Wydatki
<ul style="list-style-type: none"><li>wzrost/spadek dochodów z tytułu udziału w PIT lub CIT,</li><li>wzrost/spadek dochodów bieżących, w tym dochodów własnych,</li><li>wzrost/spadek dochodów związanych z gospodarką składnikami majątku JST,</li><li>zmiana dochodów z tytułu subwencji oświatowej</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>koszty utrzymania (eksploatacji) w latach przyszłych (wydatki rzeczowe),</li><li>koszty wynikające z zawartych umów wieloletnich,</li><li>koszty osobowe (np. wynagrodzenia) w związku z utworzeniem nowej jednostki podległej,</li><li>wszystkie nieujęte dotychczas koszty, które będą efektem realizacji projektu,</li><li>koszty obsługi zadłużenia zaciągniętego w związku z realizacją projektu</li><li>oszczędności (zmniejszenie kosztów) będące efektem realizacji projektu</li></ul>

Źródło: Opracowanie własne.

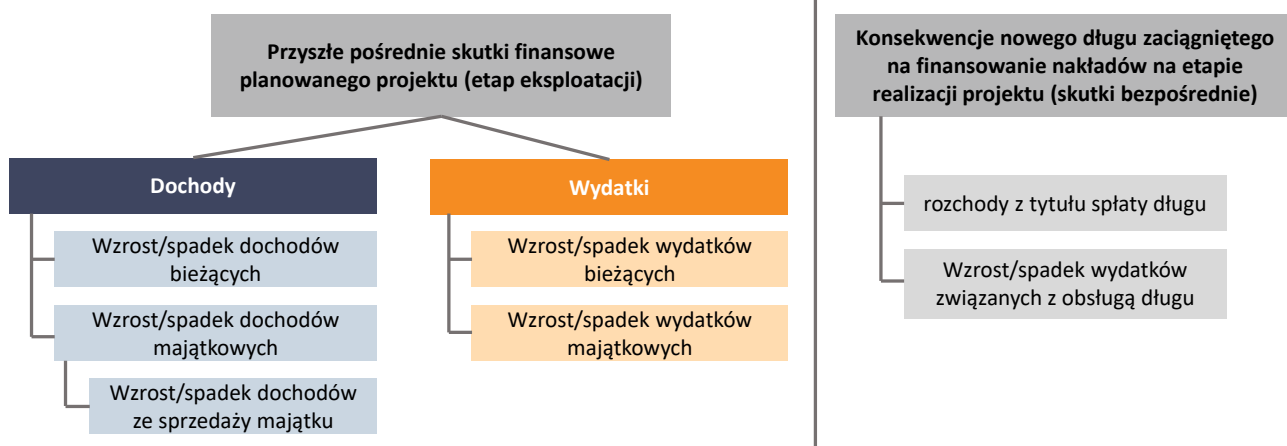
Tabela 1. Przykładowe efekty finansowe planowanego projektu

Przedstawione efekty finansowe planowanego do realizacji projektu nie stanowią katalogu zamkniętego. Należy pamiętać, że o konkretnych efektach będą decydowały różnego rodzaju uwarunkowania: rozwiązania organizacyjne oraz instytucjonalne, modele finansowania, dochodowość projektu itd. Z tego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na szczególne przypadki, gdy w ramach przyszłych skutków finansowych będzie można wyróżnić te, które są związane z zaciągnięciem długu jako źródła finansowania nakładów na realizację projektu. Takim szczególnym przykładem będą np. obligacje przychodowe, których spłata będzie następowała z dochodów uzyskanych na etapie eksploatacji projektu.

Innym przykładem może być konieczność odtworzenia środka trwałego (np. modernizacja). Wówczas niezbędne może okazać się zaciągnięcie nowego długu w celu sfinansowania nakładów związanych z planowaną modernizacją. Naturalną konsekwencją takiego działania będzie zaplanowanie rozchodów z tytułu spłaty długu i wydatków z tytułu kosztów obsługi długu. Z tego punktu widzenia należy powtórzyć zalecenie o horyzoncie czasowym planowania i analizy przyszłych skutków finansowych – okres prognozowania powinien odpowiadać cyklowi życia projektu i może wykraczać poza obowiązujący WPF.

Warto zwrócić uwagę, że nie jest możliwe dokładne oszacowanie skutków finansowych z wyodrębnieniem rodzajowym (tj. wykazanie kosztów energii, kosztów wynagrodzeń, zmian w dochodach własnych, kosztów obsługi długu itp.). Podobnie, jak w przypadku projektowania WPF zaleca się przyjęcie konwencji, która urealnia prognozowanie w latach przyszłych. W pierwszej kolejności należy dokonać identyfikacji kategorii oraz oszacować wartości wspomnianych skutków finansowych, następnie warto posłużyć się wskaźnikami makroekonomicznymi zgodnymi z tymi, które zostały przyjęte na potrzeby WPF. Zatem z jednej strony zaleca się wykorzystanie informacji merytorycznych w zakresie nośników kosztów lub dochodów, a z drugiej odpowiednie wskaźniki makroekonomiczne. Powyższa sekwencja czyni prognozę realniejszą, znajdującą uzasadnienie w aktualnych realiach społeczno-gospodarczych. Zaleca się, aby skutki finansowe grupować w kilku podstawowych grupach, co w konsekwencji umożliwi proste zastosowanie narzędzia do analiz finansowych. Propozycja grup poszczególnych wielkości budżetowych została zaprezentowana na rysunku 4.





Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 4. Kategorie budżetowe przyszłych skutków finansowych

## 4. Case study

### 4.1. Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej

W wyniku analizy danych dotyczących przedsiębiorczości, w tym pochodzących m.in. z portalu MRL Przedsiębiorczość<sup>4</sup>, gmina planuje zrealizować przedsięwzięcie wieloletnie pn. „Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej”. Głównym celem jest poprawa atrakcyjności gminy jako miejsca do życia i pracy. W ramach zadania może zostać wykorzystany potencjał gminy jakim jest targowisko gminne lub posiadanie gruntów umożliwiających utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej (SSE). W wyniku realizacji w/w przedsięwzięcia - w fazie eksploatacji - zostały zidentyfikowane skutki finansowe dla budżetów lat przyszłych takie jak:

Dochody	Wydatki
<ul style="list-style-type: none"> <li>wzrost dochodów z tytułu udziału w PIT lub CIT</li> <li>wzrost/spadek dochodów bieżących, w tym dochodów własnych (np. dochody z tytułu opłaty targowej, podatku od nieruchomości z uwzględnieniem ewentualnych preferencji w związku z SSE)</li> <li>w przypadku oddania targowiska w zarząd inwestorowi prywatnemu (wzrost wpływów z najmu i dzierżawy składników majątkowych)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>wzrost wydatków bieżących z tytułu inkasa (w związku z wyższymi dochodami z tytułu opłaty targowej)</li> <li>w przypadku zarządu targowiskiem przez gminę (wzrost wydatków bieżących z tytułu eksploatacji)</li> <li>późniejsze nakłady na modernizację targowiska</li> <li>w związku z poprawą konkurencyjności gospodarki lokalnej zmniejszenie wydatków bieżących na świadczenia społeczne związane z trudną sytuacją materialną mieszkańców</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Przykładowe skutki finansowe dla budżetów lat przyszłych dla przedsięwzięcia „Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości lokalnej”

<sup>4</sup> MRL Przedsiębiorczość – dostępny publicznie portal opracowany przez Związek Miast Polskich, który pozwala na analizę stanu przedsiębiorczości lokalnej na podstawie danych pochodzących m.in. z systemu POLTAX udostępnionych przez Ministerstwo Finansów. Portal znajduje się pod adresem <https://przedsiębiorczosc.monitorrozwoju.pl/>.

## 4.2. Budowa nowej placówki oświatowej (nowego obiektu użyteczności publicznej)

W wyniku przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej przy wykorzystaniu danych z baz publicznych, w tym pochodzących m.in. z portalu MRL dla gmin<sup>5</sup>, gmina planuje zrealizować zadanie inwestycyjne polegające na budowie nowej placówki oświatowej (budynku użyteczności publicznej). Pod uwagę wzięto m.in. demografię (również prognozę na najbliższe lata), istniejącą sieć szkół i stopień ich wykorzystania (obłożenia), liczbę uczniów (historyczną, obecną i prognozowaną), sytuację i ofertę oświatową w sąsiednich JST. Realizacja zadania (budowa placówki oświatowej finansowana z udziałem środków pochodzących z kredytu) spowoduje zwiększenie liczby placówek oświatowych w gminie. W wyniku realizacji w/w zadania zostały zidentyfikowane skutki finansowe dla budżetów lat przyszłych (w fazie eksploatacji) takie jak:

Dochody	Wydatki
<ul style="list-style-type: none"><li>wzrost dochodów z tytułu udziału w PIT w związku z przyciągnięciem nowych mieszkańców w wyniku atrakcyjnej oferty edukacyjnej</li><li>wzrost dochodów własnych związanych z wynajmem pomieszczeń w nowej placówce oświatowej</li><li>wzrost oświatowej części subwencji ogólnej (który może nie pokrywać kosztów wynagrodzeń i innych związanych z działalnością edukacyjną)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>wzrost wydatków bieżących związanych z utrzymaniem nowej placówki oświatowej (w szczególności koszty wynagrodzeń). Koszty mogą znacząco przewyższać wpływy z oświatowej części subwencji ogólnej i dochodów własnych związanych z utworzeniem nowej placówki oświatowej</li><li>w przyszłości ponoszenie wydatków na modernizację</li><li>zróżnicowany w poszczególnych latach wzrost wydatków bieżących uzależniony od czynników zewnętrznych (np. koszty energii elektrycznej i gazu do celów grzewczych, wywóz odpadów komunalnych, ustawowy wzrost płacy minimalnej i składników wynagrodzeń kadry nauczycielskiej)</li></ul>
	<b>Konsekwencje nowego długu zaciągniętego na finansowanie inwestycji</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>wzrost wydatków bieżących związanych z kosztami obsługi długu (odsetkami)</li><li>rozchody z tytułu spłaty zaciągniętego długu</li></ul>

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Przykładowe skutki finansowe dla budżetów lat przyszłych dla zadania „Budowa nowej placówki oświatowej”

<sup>5</sup> MRL dla gmin – dostępny publicznie portal opracowany przez Związek Miast Polskich, który pozwala na analizę sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Portal znajduje się pod adresem <https://gminy.monitorrozwoju.pl/>.

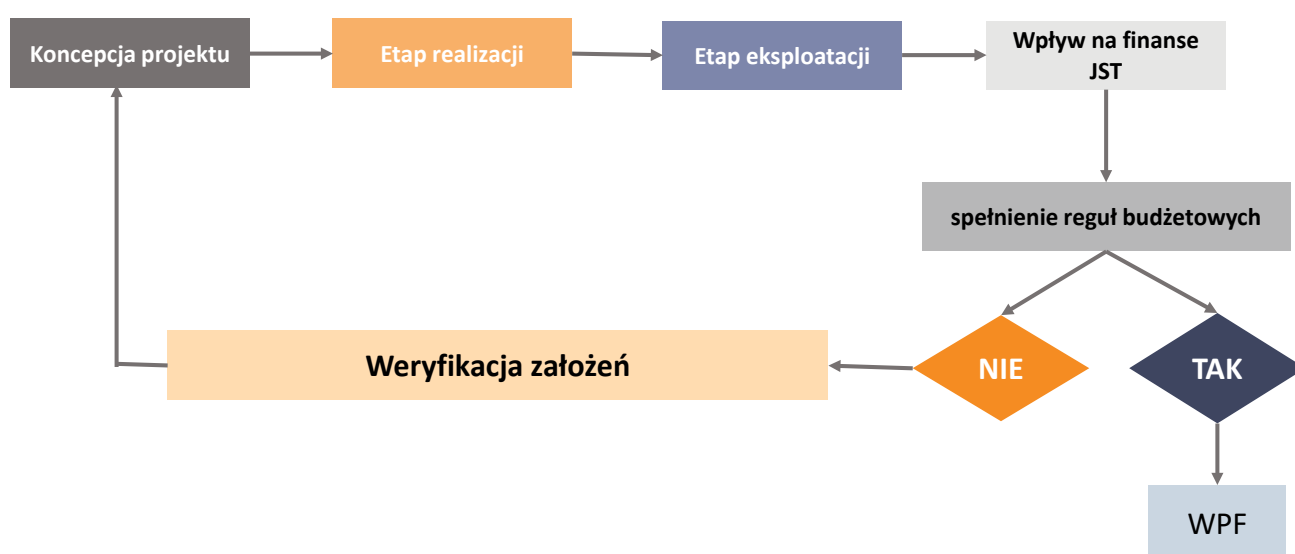
## 5. Zdolność JST do finansowania nowego projektu

Ostatnim etapem analizy wpływu planowanego projektu na przyszłą sytuację finansową JST jest uwzględnienie zarówno montażu finansowego, jak również zidentyfikowanych skutków finansowych w najbardziej aktualnej WPF. Powyższe pozwoli na uzyskanie informacji o wpływie projektu m.in. na zachowanie relacji przyjętych w ustawie o finansach publicznych<sup>6</sup>, a w szczególności w zakresie art. 243 (indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia) oraz art. 242 (dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). Warunkiem koniecznym wnioskowania jest wymóg zachowania realistyczności zarówno obowiązującego WPF, jak również planowanych skutków finansowych projektu.

Efektem analizy wpływu przyszłych skutków finansowych na budżet JST może być spełnienie lub niespełnienie powyższych reguł budżetowych.

W przypadku pierwszym, gdy reguły budżetowe zostaną spełnione, należy uznać, że projekt może zostać przyjęty do realizacji w zaproponowanym kształcie.

Z kolei w sytuacji drugiej, gdy reguły budżetowe nie zostaną spełnione w którymś z analizowanych lat, nie można definitywnie przesądzić o odrzuceniu projektu. Taka sytuacja wskazuje na istotne ryzyko możliwości sfinansowania projektu przez dany podmiot. Wówczas zaleca się dokonanie weryfikacji przyjętych wcześniej założeń dotyczących np. zakresu rzeczowego projektu, modelu finansowania (np. dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych, partycypacja w kosztach partnerów projektu itp.) lub wariantów realizacji projektu (np. partnerstwa publiczno-prywatnego, partnerstwa z inną JST itp.).



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 5. Procedura analizy skutków finansowych planowanego projektu

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Analiza skutków finansowych może zakończyć się wraz z informacją, że wszystkie reguły budżetowe w okresie obowiązywania WPF zostały zachowane. Jest to warunek umożliwiający przyjęcie projektu do obowiązującego WPF, a następnie rozpoczęcia etapu realizacji tegoż projektu. Mając na uwadze ciągłość działania JST, jak również oddziaływanie projektu wykraczające często poza okres przyjęty w WPF **zaleca się**, aby badać czy reguły budżetowe są spełnione w całym okresie cyklu życia projektu, który może wykraczać poza obowiązujący WPF.

## **6. Narzędzie do analiz finansowych – model „Symulacja ogólna”**

W toku prac nad koncepcją i analizą wpływu na sytuację budżetową JST nowych projektów/przedsięwzięć/zadań zaleca się, aby zastosować funkcjonalność programu BeSTi@ pn. „Symulacje ogólna”. Raport umożliwia przeprowadzenie analizy skutków finansowych nowych projektów (bieżących oraz inwestycyjnych), które jeszcze nie zostały uwzględnione w obowiązującej WPF, a także innych zdarzeń budżetowych, które mogą mieć wpływ na sytuację finansową JST. Należy pamiętać, że przed przystąpieniem do prac analitycznych, użytkownik powinien we własnym zakresie:

- 1) zapoznać się z pozycjami ujętymi w modelu „Symulacja ogólna”
- 2) oszacować przyszłe skutki finansowe danego projektu/przedsięwzięcia/zadania (zarówno z etapu realizacji jak i z etapu eksploatacji)

a następnie wprowadzić dane do modelu „Symulacja ogólna” przy zastosowaniu w/w funkcjonalności programu BeSTi@ oceniając ich wpływ na budżet bieżący oraz prognozy lat przyszłych.