

9. Opracowanie wieloletniej prognozy finansowej

Zastosowanie

Gmina, powiat

Przesłanki i cel stosowania

Narzędzie pn. „Opracowanie wieloletniej prognozy finansowej” służy wzmocnieniu procesów zarządczych jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności zarządzania finansowego. Wdrożenie narzędzia związane jest z wypracowaniem i wdrożeniem metodologii przygotowania prognozy finansowej. W założeniu, narzędzie spełniać będzie w dużo większym stopniu funkcje operacyjne niż sprawozdawcze, wynikające z ustawy o finansach publicznych. Bezpośrednim efektem jego wdrożenia będzie możliwość oceny zdolności kredytowej i inwestycyjnej jednostki samorządu terytorialnego, a więc głównych parametrów brzegowych, niezbędnych do planowania inwestycyjnego w średnim i długim okresie. Jedną z użyteczności narzędzia jest szybkość przygotowania prognozy, co umożliwia również wypracowanie jej różnych wariantów, różniących się np. odmiennymi założeniami makroekonomicznymi lub założeniami dotyczącymi kształtowania się dochodów i wydatków budżetowych lub przepływów związanych z zaciąganiem zobowiązań dłużnych.

Obligatoryjny wymóg przygotowania prognozy finansowej regulowany jest w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157 poz. 1240), zobowiązując jednostkę samorządu terytorialnego do przygotowania wieloletniej prognozy finansowej wraz z załącznikiem w postaci wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie. Prognozy te powinny m.in. uwzględniać konieczność wyliczania dotychczas obowiązujących wskaźników zadłużenia, jak również wskaźnika, który obowiązywać będzie od początku 2014 r.

Propozycja metodologii WPF opiera się na następujących założeniach:

- metodologia WPF musi w maksymalnym stopniu spełniać zapotrzebowanie władz i służb finansowych administracji samorządowej na dane finansowe w perspektywie wieloletniej wynikające z procesu zarządzania finansowego;
- oparcie na metodologii prezentacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego zakładającej oddzielenie budżetu kapitałowego od budżetu operacyjnego;

- koncentracja na maksymalnym uproszczeniu procesu przygotowania WPF przy zachowaniu wysokiej szczegółowości wyników;
- dane wynikowe WPF muszą być łatwo i szybko dostępne dla ośrodków decyzyjnych jednostki samorządu terytorialnego.

Celem nadrzędnym administracji samorządowej wykorzystującej powyższe narzędzie, jest wzmocnienie kluczowych procesów zarządzania, w szczególności planowania finansowego oraz planowania budżetu.

Korzyści i koszty

W każdej jednostce samorządu terytorialnego istnieje zapotrzebowanie na informacje i dane związane z wieloletnimi prognozami finansowymi. Popyt ten można podzielić na:

- wynikający z wymogów prawnych,
- wynikający z procesu bieżącego zarządzania finansami,
- wynikający z wymogów umownych.

Jak już wskazano, obligatoryjny wymóg przygotowania prognozy finansowej regulowany jest w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., rozszerzając dotychczasowy formalny wymóg przygotowywania prognozy kwoty długu i wyliczania wskaźników zadłużenia. Konieczność przygotowania prognoz może wynikać również z aktów prawa lokalnego, np. z procedury budżetowej lub niezależnego dokumentu. Najrzadszym przypadkiem jest przygotowywanie prognoz finansowych aby spełnić wymogi umów, np. kredytowych. Wymóg taki stosują międzynarodowe instytucje finansowe.

W praktyce, prognoza finansowa zrealizowana na podstawie zaproponowanej metodologii odpowiada na następujące, podstawowe pytania:

1. Jaki jest limit własnych środków dla realizacji programu inwestycyjnego w zakładanej perspektywie czasowej?
2. W jakim stopniu jednostka samorządu terytorialnego będzie zmuszona do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania przy zakładanym poziomie inwestycji i przewidywanym poziomie dotacji?
3. W jakim stopniu zaciągnięcie nowych zobowiązań i realizacja planu inwestycji wpłynie na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w kolejnych latach i jego zdolność do realizacji kolejnych projektów inwestycyjnych?
4. Jaki jest prognozowany poziom wskaźników zadłużenia, w tym indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych?

Prognozy finansowe, w szczególności zawierające prognozę kwoty długu i wskaźników zadłużenia są powszechnie stosowane w praktyce zarządzania finansowego jednostki samorządu terytorialnego. Są jednak wyraźne różnice dotyczące m.in.:

- wykorzystanej metodologii,
- stopnia szczegółowości,
- zakresu założeń,
- stopnia automatyzacji.

Wszystkie te czynniki wpływają na jakość wyników oraz łatwość i szybkość przeprowadzania badania.

Prognoza finansowa może zostać przygotowana w oparciu o model finansowy powstały z wykorzystaniem programu Excel. Narzędzie powinno składa się z podstawowych modułów:

1. Założenia.
2. Prognoza dochodów i wydatków budżetu.
3. Moduł zobowiązań.
4. Moduł wyników, w tym budżet operacyjny, kapitałowy i analiza wskaźnikowa.

Do obsługi modelu niezbędna będzie podstawowa wiedza z obsługi Microsoft Excel. W ramach wdrożenia narzędzia, przeprowadzone zostaną warsztaty, na których przyszli użytkownicy posiadą wiedzę z wcześniej określonych zasad przygotowania wieloletniej prognozy finansowej i wykorzystania modelu finansowego.

Zakłada się, że w warsztatach z przygotowania prognozy z wykorzystaniem modelu powinny uczestniczyć co najmniej 2 osoby, odpowiedzialne za przygotowywanie prognoz. Dodatkowo, w ramach warsztatów powinny uczestniczyć osoby, które będą korzystać z wyników analiz, np. skarbnik. Przyjęto, że podczas 2 spotkań w urzędzie uczestniczyć będzie 4 przedstawiciele samorządu i ekspert. Skład zespołu roboczego każdorazowo będzie określać jednostka samorządu. Łączny nakład pracy ze strony przedstawicieli samorządu, związany z wdrożeniem narzędzia, oszacowano na 15 osobodni.

Najważniejsze planowane korzyści płynące z wdrożenia narzędzia w ramach niniejszego projektu to:

1. Stosowanie jednolitej metodologii.
2. Szybkość i wysoka jakość przygotowywanych prognoz.
3. Uporządkowanie procedury przygotowania wieloletniej prognozy finansowej.
4. Wsparcie planowania inwestycyjnego i zarządzania długiem.

5. Wsparcie przygotowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W rezultacie wdrożenia, jednostka samorządu terytorialnego zyska kompleksowy system oceny zdolności kredytowej i inwestycyjnej, wspierający zarówno duży zakres obowiązków sprawozdawczych jak i – przede wszystkim – działania operacyjne związane z zarządzaniem finansowym.

Procedura i harmonogram wdrożenia

Szczegółowe elementy procedury	Rezultat	Miesiące					Szacunkowy nakład pracy w osobodniach	
		1	2	3	4	5	JST	Ekspert
1 Prace przygotowawcze: 1. Analiza aktualnych wymogów prawnych dotyczących przygotowywania przez jednostkę samorządu terytorialnego prognoz finansowych. 2. Ustalenie zasad i zakresu współpracy między administracją samorządową a ekspertem. 3. Przekazanie ekspertowi danych finansowych i sprawozdawczych. 4. Rozpoznanie stosowanych metod planistycznych w zakresie: ▪ procedury budżetowej, ▪ stosowanych obecnie metod przygotowania prognozy długu i wskaźników zadłużenia.	1. Lista osób wybranych do uczestniczenia w warsztatach. 2. Zweryfikowany plan wdrożenia dla danej JST.	X					1	1
2 Przygotowanie modelu finansowego na potrzeby wieloletniej prognozy finansowej (bez wypełnienia danymi finansowymi)	1. Model finansowy.		X	X			0	1,5
3 Przekazanie uczestnikom informacji na temat metodologii i uwarunkowań przygotowania wieloletnich prognoz finansowych, z wykorzystaniem modelu finansowego. Dyskusja na temat dostosowania modelowej procedury przygotowania WPF do warunków lokalnych.	1. Spotkanie ze skarbnikiem. 2. Lista obecności na warsztatach. 2. Prezentacja Power Point. 3. Notatka z ustaleniami nt wdrożenia narzędzia.		X				4	1
4 Wypełnienie modelu finansowego danymi finansowymi i weryfikacja poprawności.	1. Uzupełniony danymi model finansowy.				X		4	0,5
5 Przygotowanie i weryfikacja projektów uchwał związanych z WPF.	1. Raport z weryfikacji.				X		1	0,5
6 Ustalenie założeń do prognozy finansowej.	1. Uzupełniony o założenia model finansowy.					X	1	0,5
7 Przygotowanie pierwszej wieloletniej prognozy finansowej.	1. Wyniki Wieloletniej Prognozy Finansowej. 2. Model finansowy WPF.					X	2	1
8 Prezentacja i omówienie wyników prac, dyskusja, wnioski i podsumowanie.	1. Lista obecności na warsztatach.					X	2	0,5
Razem							15	6,5