

OBJAŚNIENIA DO WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ

Obowiązek sporządzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej jest jedną z zasadniczych zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku odnoszących się do zagadnień gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Regulacja ta stwarza możliwość kompleksowej analizy sytuacji finansowej jednostki oraz możliwość oceny podejmowanych przedsięwzięć z perspektywy ich znaczenia dla samorządu. W zamyśle prawodawcy wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma być instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Elckiego zastosowano wzory załączników (załącznik nr 1 oraz załącznik nr 2 do uchwały) zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2014 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego z dnia 10 stycznia 2013 roku (Dz. U. z 2014 r. poz. 1127).

Podstawą opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Elckiego jest uchwała budżetowa na 2015 rok, dane sprawozdawcze z wykonania budżetu Powiatu Elckiego za lata 2012 i 2013, wartości planowane na koniec III kwartału 2014 roku oraz wytyczne Ministra Finansów dotyczące założeń makroekonomicznych dla potrzeb sporządzania wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Art. 227 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) [dalej też UoFP] zakłada, iż wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Z ust. 2 powołanego artykułu wynika, iż prognozę kwoty długu, stanowiącą integralną część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres na który zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Na dzień podjęcia uchwały, spłatę wszystkich zobowiązań przewiduje się do roku 2027. W związku z powyższym, Wieloletnia Prognoza Finansowa Powiatu Elckiego została przygotowana na lata 2015-2027.

Kwoty wydatków wynikające z limitów wydatków na przedsięwzięcia nie wykraczają poza okres prognozy kwoty długu.

1. Założenia makroekonomiczne

Przy opracowaniu prognozy pozycji budżetowych Powiatu Elckiego wykorzystano dwa podstawowe mierniki koniunktury gospodarczej – produkt krajowy brutto (PKB) oraz wskaźnik inflacji (CPI). Na ich podstawie oszacowano wartości dochodów i wydatków Powiatu Elckiego, co dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, pozwoli realizować w przyszłości właściwą politykę finansową jednostki.

Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów prognozę wskazanych mierników oparto o *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*. Ostatnia dostępna aktualizacja ww. wytycznych miała miejsce 2 października 2014 roku, a dane wynikające z powołanego dokumentu prezentuje tabela 1. Prognozę oparto o następujące założenia:

- 1) dla roku 2015 przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej;
- 2) dla lat 2016-2027 prognozę wykonano poprzez indeksację o wskaźniki dynamiki inflacji oraz dynamiki PKB.

Podzielenie prognozy w powyższy sposób pozwala na realną ocenę możliwości inwestycyjno-kredytowych Powiatu.

Tabela 1. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy

Wskaźnik	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PKB	3,4%	3,7%	3,9%	4,0%	4,0%	3,8%	3,7%	3,4%
Inflacja	1,2%	2,3%	2,1%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Wskaźnik	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PKB	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,9%			
Inflacja	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%			

Źródło: Wytoczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2014 r., (www.mf.gov.pl), Warszawa 2014.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, dochody i wydatki bieżące w roku 2015 uwzględnione w WPF wynikają z wartości zawartych w budżecie na 2015 rok. Od 2016 roku dochody i wydatki bieżące ustalono za pomocą wskaźników inflacji oraz wskaźnika dynamiki PKB.

2. Dochody

Prognozy dochodów Powiatu Ełckiego dokonano w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowano w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej i objął dochody bieżące i majątkowe.

Dochody bieżące prognozowano w podziale na:

1. opłaty;
2. udział w podatkach centralnych (w tym PIT i CIT);
3. subwencję ogólną;
4. dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące (na zadania zlecone i powierzone oraz na zadania własne);
5. pozostałe dochody (w tym: dochody z najmu i dzierżawy, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych).

Dochody majątkowe prognozowano w podziale na:

1. dochody z majątku (w tym sprzedaż mienia);
2. dotacje i środki przeznaczone na inwestycje;
3. pozostałe dochody.

2.1. Dochody bieżące

Uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się dochodów budżetu Powiatu Ełckiego oraz przewidywania na następne lata, w poszczególnych kategoriach dochodów bieżących nadano wagę wzrostu o wskaźnik inflacji.

Udział w podatkach centralnych

W prognozie bieżącej (rok 2015) zaplanowano dochody z tytułu udziału w podatkach centralnych na poziomie:

1. Plan dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT): 11.213.897 zł.
2. Plan dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT): 260.000 zł.

co stanowi zbliżone wartości do planów jakie były przyjęte na 2014 r.

Subwencje i dotacje na zadania bieżące

Planowaną kwotę subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa (innych niż środki na dofinansowanie realizacji projektów europejskich) na 2015 rok przyjęto w oparciu o informacje przekazane przez Ministra Finansów. W kolejnych latach prognozy założono wzrost kwoty otrzymywanych dotychczas cyklicznych subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa w oparciu o prognozowany wskaźnik inflacji.

Suma dochodów bieżących planowana jest na poziomie 90.253.667,00 zł, co w stosunku do poprzednich lat oznacza spadek o kwotę blisko 4 mln zł, który wynika głównie z przyznania znacznie niższej wartości dotacji na zadania zlecone i powierzone. Istotnie niższa jest również wartość dotacji na zadania własne. Od 2016 roku przyjęto poprawę w zakresie uzyskiwanych dotacji, przy czym kierowano się ograniczeniem wynikającym z kwot uzyskiwanych w poprzednich latach, dlatego zaznaczyć należy, że w roku 2016 zwiększono planowaną kwotę dotacji w pozycji 1.1.5 w stosunku do roku budżetowego (2015) o więcej niż waloryzowany wskaźnik określony powyżej. Przyczyną takiej korekty jest fakt, iż w budżecie roku bieżącego nie przyjmuje się dotacji w kwotach jakich zostaną one prawdopodobnie wykonane. Pomimo świadomości, że w ciągu roku budżetowego powinny zostać zwiększone kwoty dotacji, zgodnie z wytycznymi MF nie mogą one zostać przyjęte już na etapie projektowania. Aby jednak zachować postulat realności prognozy (art. 226 ust. 1 UoFP) w kolejnych latach wprowadzono kwoty uzasadnione na bazie danych historycznych i wynikające z zakresu realizowanych zadań, co uzasadnia odejście od prostej waloryzacji z roku 2015.

2.2. Dochody majątkowe

Waloryzacji o wskaźniki makroekonomiczne nie poddano dochodów o charakterze majątkowym. Dochody majątkowe, w tym przede wszystkim dochody ze sprzedaży majątku pozbawione są regularności, a ich poziom uzależniony jest od czynników niezależnych, jak np. koniunktura na rynku nieruchomości.

W 2015 roku dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 3.000.000 zł. Zaplanowana kwota jest realna, ponieważ powiat posiada wartościowe nieruchomości, które mogą zostać wystawione na sprzedaż. Z wyjątkiem roku budżetowego, dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w nieznacznych wartościach wyłącznie do 2016 roku. Jako, że

prognoza ma charakter kroczący, w miarę realizowania planu, sprzedaż mienia będzie uaktualniana.

Kolejną pozycją wśród dochodów majątkowych Powiatu Elckiego są dotacje i środki przeznaczone na inwestycje. Przyjęto, że w 2015 roku dotacje zostaną pozyskane w wysokości 11.546.485 zł.

Niepewność jaka towarzyszy kształtowi przyszłej perspektywy finansowej 2014-2020 powoduje trudności w oszacowaniu wysokości tych dochodów w późniejszych okresach. Niemniej ze względu na zaplanowane przedsięwzięcie budowy oraz wyposażenia hali warsztatowej Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, którego realizację przewidziano na lata 2015-2018, zaplanowano uzyskanie dotacji w wysokości 85% wartości inwestycji. W zakresie kolejnych lat, w przypadku pojawienia się oficjalnych informacji o programach, w ramach których Powiat Elcki będzie zainteresowany aplikowaniem o dofinansowanie, prognoza będzie stosownie aktualizowana.

Uzyskane w powyższy sposób wartości dochodów zsumowano w kategorii dochodów bieżących i majątkowych, a następnie dochodów ogółem. Zestawienie ogólnych kwot przedstawiono w załączniku Nr 1.

3. Wydatki

Prognozy wydatków Powiatu Elckiego dokonano w podziale na kategorie wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

3.1. Wydatki bieżące

Przy prognozowaniu wydatków bieżących kierowano się zasadą utrzymania dotychczasowego zakresu i poziomu świadczonych przez Powiat usług na rzecz mieszkańców, głównie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostek i urządzeń powiatowej infrastruktury technicznej i społecznej, a także obsługę długu zaciągniętego przez Powiat.

Wydatki bieżące prognozowano w podziale na:

- 1) wydatki związane z obsługą zadłużenia, w tym odsetki;
- 2) wynagrodzenia i składki od nich naliczane;
- 3) pozostałe wydatki bieżące.

Zgodnie z założeniami przyjętymi przy prognozie dochodów, także dla wydatków bieżących w roku 2015 przyjęto uchwałę budżetową. W latach 2016-2027 dokonano indeksacji o wagi wskaźników inflacji. Odnosząc wieloletnią prognozę finansową do Wieloletniego planu finansowego państwa przyznano dla wydatków bieżących wagę 100% wzrostu o wskaźnik inflacji.

O ile w przypadku wydatków na wynagrodzenia, pochodnych od wynagrodzeń i pozostałych wydatków bieżących możliwość zastosowania indeksacji jest uzasadniona, o tyle wydatki związane z obsługą długu są ściśle uzależnione od zawartych w umowach kredytowych,

pożyczkowych i emisji obligacji postanowień, dlatego dokonano ponownego przeliczenia kosztów obsługi długu z uwzględnieniem obecnych warunków oferowanych przez instytucje finansowe. Zaznaczyć należy przy tym, że po roku 2016 założono margines bezpieczeństwa na wypadek niekorzystnej zmiany stawek procentowych.

W ramach wieloletnich przedsięwzięć bieżących wyszczególniono następujące zadania:

- 1) Nowoczesna edukacja – kompetentny pracownik;
- 2) Przygotowanie dokumentów strategicznych dla ełckiego obszaru funkcjonalnego województwa warmińsko-mazurskiego;
- 3) Start w samodzielność;
- 4) Szansa dla Młodych;
- 5) Wspomaganie placówek oświatowych w Powiecie Ełckim.

Realizację wszystkich powyżej określonych zadań planuje się zakończyć w roku 2015.

3.2. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe zaplanowano w sposób umożliwiający rozpoczęcie i kontynuację realizowanych przedsięwzięć, przede wszystkim zadania polegającego na wykonaniu etapu I budowy oraz wyposażenia hali warsztatowej Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego, a także zakończeniu oraz rozliczeniu Termomodernizacji obiektów strażnicy Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ełku przy ul. Suwalskiej 50.

W dalszej kolejności, mając na uwadze brzmienie art. 226 ust. 1 pkt 4 UoFP, określono przeznaczenie nadwyżki na kolejne lata poprzez zaplanowanie jednorocznych wydatków majątkowych w taki sposób, aby ich wartość odpowiadała nadwyżce pozostałej po spłacie zobowiązań. Kierowano się przy tym zasadą planowania zbilansowanego budżetu, co oznacza, że na inwestycje maksymalnie można będzie przeznaczyć kwotę wynikającą z odjęcia od dochodów ogółem: kwoty wydatków bieżących oraz rozchodów.

Należy zaznaczyć, że z uwagi na utrudnione planowanie dochodów majątkowych (przede wszystkim dotacji na inwestycje), wydatki w tym obszarze w przyszłości będą mogły ulec zmianom:

1. W przypadku pozyskania dofinansowania i podpisania umowy zostaną zwiększone;
2. W przypadku braku dotacji zostaną ograniczone do środków własnych będących w dyspozycji powiatu.

Opisana przy analizie planu dochodów niepewność związana z wdrożeniem perspektywy wykorzystania środków unijnych w latach 2014-2020 sprawia, że również po stronie wydatków nie można wykluczyć przyszłej potrzeby aktualizacji prognozy.

4. Wynik budżetu

Wynik budżetu w prognozowanym okresie jest ściśle powiązany z przyjętymi założeniami do prognozy dochodów i wydatków. Fakt prognozowania w oparciu o dane makroekonomiczne o niewielkiej zmienności powoduje zrównoważony i stabilny wzrost dochodów oraz wydatków bieżących, któremu można przypisać cechy statystyczne. W całym prognozowanym okresie utrzymana została relacja z art. 242 UoFP (brak deficytu bieżącego). Ponadto wynik finansowy budżetu został sprowadzony do 0 w całym badanym okresie, co jest zgodne z dyspozycją zawartą w art. 226 ust. 1 pkt 4 UoFP.

5. Przychody

W okresie objętym prognozą nie planuje się zaciągania przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, emitowania obligacji).

6. Rozchody

Na dzień 01.01.2015 r. kwota zadłużenia, wpływająca na kształtowanie się wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia, wynikająca z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji wynosi 49.675.052,75 zł, a jego spłata planowana jest do roku 2027.

Szczegółowe zestawienie rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji zostało zawarte w tabeli nr 2.

Tabela 2. Harmonogram spłaty rat od zaciągniętych pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w latach 2015-2027

Nazwa	Ostatni rok spłaty	Raty pozostałe do spłaty	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Obligacje BGK	2016	3 500 000	1 500 000	2 000 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obligacje PKO BP S.A.	2019	13 000 000	0	0	4 000 000	4 000 000	5 000 000	0	0	0	0	0	0	0	0
Obligacje PKO BP S.A.	2022	11 000 000	0	0	0	0	0	5 000 000	5 000 000	1 000 000	0	0	0	0	0
Obligacje PKO BP S.A.*	2024	10 000 000	0	0	0	0	0	0	0	3 000 000	5 000 000	2 000 000	0	0	0
Obligacje Nordea	2026	6 000 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 000 000	3 000 000	2 000 000	0
Obligacje Nordea	2027	5 500 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 500 000	4 000 000
NFOŚiGW*	2018	675 053	0	246 416	182 221	246 416	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*wyjaśnienie poniżej

Ze względu na ryzyko przekroczenia wskaźnika z art. 243 ust. 1 w latach 2015 i 2016 w ramach powyższego harmonogramu dokonano następujących przesunięć:

1. W odniesieniu do pożyczki udzielonej przez NFOŚiGW (poz. 7), której termin spłaty przypada w roku 2017, zdecydowano o przesunięciu i odroczeniu na rok 2018 wszystkich płatności przypadających na rok 2015, których łączna wartość wynosi 246.416,00 zł. Operacja ta jest możliwa do przeprowadzenia na podstawie § 20 ust. 1 Umowy nr 422/2012/Wn-14/OA-TR-KU/P o dofinansowanie w formie pożyczki zawartej w dniu 6 czerwca 2012 r. pomiędzy Powiatem Ełckim, a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
2. W odniesieniu do emisji obligacji zorganizowanej przez bank PKO BP S.A. (poz. 4), z której ostatni wykup przypada w roku 2024, zdecydowano o przesunięciu i odroczeniu na rok 2023 wykupu serii A12 o wartości 2.000.000,00 zł, dla której data wykupu zgodnie z umową przypadłaby na dzień 25 listopada 2016 r. Operacja ta jest możliwa do przeprowadzenia na podstawie § 15 ust. 2 Umowy organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji zawartej w dniu 23 listopada 2012 r. pomiędzy Powiatem Ełckim, a Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim Spółką Akcyjną.

Powyższe operacje są zgodne z obowiązującym prawem oraz umowami łączącymi strony, co zostało potwierdzone przez instytucje finansujące. Ich przeprowadzenie jest niezbędne w celu zachowania relacji określonej w art. 243 ust. 1 UoFP.

7. Relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z art. 243 ust. 1 UoFP od 1 stycznia 2014 r. obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia dla samorządów. Według przepisów roczna wartość spłat zobowiązań i ich obsługi do planowanych dochodów nie może przekroczyć wskaźnika opartego na średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o wpływy uzyskane ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem.

Prognozy dochodów i wydatków Powiatu Ełckiego zachowują relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że pomiędzy wskaźnikiem maksymalnej a faktycznej obsługi zadłużenia w początkowych latach występuje niewielki margines bezpieczeństwa. Niemniej struktura budżetu Powiatu zapewnia bezpieczeństwo finansowe w prognozowanym okresie.

PRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU EŁCKIEGO

Piotr Artur Gajewski