

Objaśnienia wartości przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Chodzieskiego na lata 2011 - 2028.

1. Założenia wstępne:

Wieloletnia Prognoza Finansowa Powiatu Chodzieskiego przygotowana została na lata 2011-2028. Długość okresu objętego prognozą wynika z art. 227 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zwana dalej Ustawą. Z brzmienia przepisu wynika, że prognozę należy sporządzić na czas nie krótszy, niż okres na jaki przyjęto limity wydatków dla przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 Ustawy oraz nie krótszy, niż okres na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Zgodnie z powyższym prognoza została przygotowana na lata 2011-2028.

Odległy czas prognozowania zwiększa ryzyko niewłaściwego oszacowania wartości przyjętych w prognozie w odniesieniu do faktycznie uzyskanych. Zwracając uwagę na kroczący charakter prognozy, która corocznie będzie uaktualniana (o wartości obecnie nieznane), przyjęto następujące założenia:

- dla roku 2011 przyjęto wartości wynikające z projektu budżetu,
- dla roku 2012-2020 przyjęto sposób prognozowania poprzez indeksację o poszczególne wskaźniki oraz korekty merytoryczne,
- dla lat 2021-2028 przyjęto stałe wartości z roku 2020, z uwzględnieniem realnych kwot z tytułu spłaty zaciągniętych zobowiązań i obsługi długu.

Przyjęte założenia pozwalają na realne oszacowanie wartości, co stanowi podstawę do oceny kondycji finansowej oraz możliwości inwestycyjnych powiatu. Przyjęcie stałych wielkości od roku 2021 spowodowane jest racjonalną koniecznością, w związku z niestabilnością i nieprzewidywalnością koniunktury gospodarczej zarówno w Polsce, jak i na świecie. Ponadto brak stabilnego odniesienia do długofalowej polityki finansowej samorządu oraz znaczna zmienność

budżetów powiatów w ciągu ostatnich dziesięciu lat wymuszają określenie granicy rozwoju samorządu terytorialnego.

Realność i trafność prognozy zależna jest od wielu czynników oddziałujących na gospodarkę, jak również na finanse jednostki samorządu terytorialnego.

Znaczący wpływ na prognozowane wartości dochodów i wydatków ma inflacja oraz PKB. Są to główne wskaźniki makroekonomiczne, których nawet niewielkie wahania przekładają się na zmiany cen oraz dochodów państwa.

Dla prognozy w latach 2011 – 2020 przyjęto następujące założenia, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów:

- poziom inflacji (mierzonej wskaźnikiem wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych – CPI):

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inflacja	2,30%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,40%	2,40%	2,40%

- poziom PKB:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PKB	3,50%	4,80%	4,10%	4,90%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Głównym negatywnym skutkiem inflacji jest ogólny wzrost cen oraz spadek siły nabywczej pieniądza. PKB natomiast jest wskaźnikiem mającym istotny wpływ na wielkość dochodów podatkowych (PIT i CIT). Od koniunktury gospodarczej zależne są przede wszystkim wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków, w tym podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych, stanowiące istotny udział w dochodach samorządu terytorialnego.

2. Prognoza dochodów i wydatków:

W celu uzyskania możliwie realnych wartości prognozowanych wielkości dochodów i wydatków, posłużono się wskaźnikami inflacji oraz dynamiki PKB. Mając na uwadze prawidłowy sposób oszacowania tych wartości użyto metody indeksacji uzupełnionej o przypisanie wskaźnikom tzw. wag zmiennych makroekonomicznych. Waga zmiennej makroekonomicznej oznacza, o jaki poziom wskaźnika z danego roku indeksowana zostaje wartość na rok przyszły. Oznacza to, że jeśli dla wpływów z tytułu opłat komunikacyjnych przyjęto 60% inflacji, a inflacja dla roku 2012 wg prognozy wynosi 2,5%, to wartość w roku 2012 będzie równa wartości z roku 2011 powiększonej o $60\% \times 2,5\% = 1,50\%$ dla analizowanej kategorii. Powyższy przykład ma również zastosowanie do szacowania wydatków.

Sposób indeksacji za pomocą wag przedstawia wzór:

$$Y_1 = Y_0 \times (1 + CPI \times \mu_{CPI}) \times (1 + \Delta PKB \times \mu_{\Delta PKB})$$

gdzie:

Y₁ – wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych,

Y₀ – wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych w roku poprzedzającym,

CPI – wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym,

μ_{CPI} – waga przypisana wskaźnikowi CPI (miernik inflacji), będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię,

ΔPKB – wskaźnik dynamiki PKB,

μ_{ΔPKB} – waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

Prognozy dochodów dokonano przy następujących założeniach:

- w dochodach ogółem dokonano podziału na bieżące i majątkowe.

Po dokonaniu analizy danych historycznych budżetu powiatu, wielkości dochodów bieżących prognozowano w podziale na poniższe kategorie, którym przypisano następujące wagi wskaźników makroekonomicznych:

- subwencje z budżetu państwa (indeksacja o 130% CPI, tj. wzrost o 3,25% w roku 2012 i analogicznie w kolejnych latach),
- dotacje celowe z budżetu państwa (indeksacja o 110% CPI, tj. wzrost o 2,75% w roku 2012 i analogicznie w kolejnych latach),
- dochody z tytułu opłat komunikacyjnych (indeksacja o 60% CPI, tj. wzrost o 1,5% w roku 2012 i analogicznie w kolejnych latach),
- pozostałe dochody własne (indeksacja o 100% CPI, tj. wzrost o 2,5% w roku 2012 i analogicznie w kolejnych latach),
- dotacje na dofinansowanie zadań powiatu z innych źródeł (indeksacja o 60% CPI, tj. wzrost o 1,5% w roku 2012 i analogicznie w kolejnych latach).

We wpływach z udziału w podatkach centralnych budżetu państwa wyszczególniono: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Wzrost dochodów z tytułu wpływów z podatku:

- PIT zaplanowano na poziomie 9,41% w roku 2012 (tj. 196%PKB) i analogicznie w kolejnych latach,
- CIT zaplanowano na poziomie 9,36% w roku 2012 (tj. 196%PKB) i analogicznie w kolejnych latach.

Wpływy z tytułu ww podatków zaplanowano w odniesieniu do prognozy ujętej w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2010-2013, podjętej Uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z dnia

3 sierpnia 2010 r. (M.P. Nr 57, poz. 773), w której przyjęto następujące założenia wzrostu wpływów z podatku:

- PIT: 10,7% w 2012 r, 8,0% w 2013 r,
- CIT: 21,4% w 2012 r, 18,7% w 2013 r.

W dochodach majątkowych wyszczególniono kategorię dochodów ze sprzedaży majątku, której przypisano następującą wagę: indeksacja o 100% CPI. Od roku 2012 zaplanowano wyłącznie wpływy z tytułu sprzedaży składników majątkowych (z tytułu wycinki drzew) realizowane przez Powiatowy Zarząd Dróg, ze względu na fakt, iż wydziały merytoryczne nie wykazały innych planowanych dochodów ze sprzedaży składników majątkowych.

Środki na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, zostały określone zgodnie z wielkościami wynikającymi z podpisanych Umów na realizację programów/projektów lub zadań.

W prognozie nie zostały oszacowane dotacje majątkowe przekazane z budżetu państwa, jak również inne środki na realizację inwestycji. Prognozowanie tych kategorii dochodów wiązałoby się z ryzykiem ich błędnego wyliczenia. Środki te przyznawane są na podstawie decyzji dysponentów wyższego szczebla, co jest przyczyną braku możliwości ich oszacowania.

Wydatki, podobnie jak dochody, podzielono na kategorie wydatków bieżących i majątkowych. W ramach wydatków bieżących wyszczególniono następujące grupy:

- z tytułu wynagrodzeń i składek od nich naliczanych,
- związane z funkcjonowaniem organów JST,
- związane z obsługą zadłużenia oraz z tytułu potencjalnych spłat udzielonego poręczenia,
- na programy, projekty lub zadania realizowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy,
- pozostałe wydatki bieżące.

Po dokonaniu analizy danych historycznych budżetu powiatu, przyznano następujące wagi wskaźników makroekonomicznych dla najistotniejszych kategorii wydatków bieżących:

- wynagrodzenia i składki od nich naliczane:
 - a) w latach 2012 - 2013: indeksacja o 83% CPI, tj wzrost o 2,08% w 2012 roku i analogicznie w roku 2013 (z tego: 95,2% CPI tj. wzrost o 2,38% w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w rozdziale 75019 – Rady powiatów, w pozostałych działach i rozdziałach indeksacja o 75% CPI, tj. wzrost o 1,88%) uwzględniające podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli oraz diet radnych, a także odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, wzrost dodatku stażowego,
 - b) od roku 2014: indeksacja o 150% CPI, tj wzrost o 3,75% i analogicznie w kolejnych latach (z tego: 140% CPI tj. wzrost o 3,5% w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w rozdziale 75019 – Rady powiatów, w pozostałych działach i rozdziałach indeksacja o 156% CPI,

- tj. wzrost o 3,9%) uwzględniające podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli oraz diet radnych, pracowników administracji i obsługi, a także odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, wzrost dodatku stażowego,
- pozostałe wydatki bieżące: indeksacja wynikająca ze specyfiki wydatków i ich kształtowania się w poszczególnych działach, w tym:
 - a) w latach 2012 - 2013: indeksacja o 52% CPI, tj. wzrost o 2,08% i analogicznie w roku 2013, ze względu na konieczność ograniczenia wydatków w celu dostosowania do wskaźników wynikających z art. 243 Ustawy,
 - b) od roku 2014: indeksacja o 150% CPI, tj. wzrost o 3,75% i analogicznie w kolejnych latach, spowodowane wzrostem wydatków na bieżące remonty, zadania remontowe budowlano – montażowe pomieszczeń i budynków oraz remonty dróg powiatowych.

Wydatki związane z obsługą zadłużenia zostały określone zgodnie z harmonogramem spłaty zobowiązań zaciągniętych oraz na podstawie symulacji spłaty kredytów planowanych do zaciągnięcia w badanym okresie.

Wydatki związane z potencjalną spłatą udzielonego poręczenia wynikają z symulacyjnego harmonogramu spłaty kredytu zaciągniętego przez Szpital Powiatowy im. Prof. R. Drewsa w Chodzieży, przeznaczonego na rozbudowę i modernizację szpitala.

Wydatki na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 Ustawy, zostały określone zgodnie z wielkościami wynikającymi z podpisanych Umów na realizację programów/projektów lub zadań. Wydatki na ww programy wieloletnie zostały przedstawione szczegółowo w załączniku Nr 3 do niniejszej uchwały, dotyczącym przedsięwzięć.

W przypadku osiągnięcia niższych dochodów, niż założono, zajdzie konieczność ograniczenia wydatków bieżących oraz rezygnacja z realizacji wydatków majątkowych do czasu osiągnięcia wskaźników wymaganych art. 243 Ustawy.

3. Inwestycje:

Wydatki majątkowe w okresie objętym prognozą zaplanowano jako przedsięwzięcia i zostały przedstawione szczegółowo w załączniku Nr 3 do niniejszej uchwały. Wynikają one z podpisanych umów oraz podjętych uchwał dotyczących realizacji inwestycji wieloletnich. Ponadto wydatki

majątkowe na rok 2011, których realizacja nie przekroczy jednego roku, omówione zostały szczegółowo w projekcie budżetu na 2011 rok.

Decyzje dotyczące realizacji inwestycji w kolejnych latach uzależnione są od kondycji finansowej powiatu i w związku z tym zostaną podjęte w terminie późniejszym,.

4. Wynik budżetu, wynik z działalności operacyjnej (bieżącej):

Wynik budżetu w prognozowanym okresie jest ściśle powiązany z przyjętymi założeniami do prognozy dochodów i wydatków. Wynik z działalności operacyjnej jest istotną pozycją prognozy, w związku z art. 242 Ustawy, wskazującym, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki. Należy podkreślić, iż w prognozowanym okresie nie ma zagrożenia naruszenia powyższej relacji.

5. Przychody:

W prognozowanym okresie po stronie przychodów ujęto środki pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych.

Zaplanowane na rok 2011 nowe zobowiązania w kwocie 1.670.957 zł, przeznaczone zostaną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 697.000 zł oraz finansowanie planowanego deficytu budżetu powiatu, związanych z realizacją zadań majątkowych w kwocie 973.957 zł.

Zgodnie z prognozą planuje się zaciągnięcie zobowiązań w roku 2012 w kwocie 278.340 zł z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji pn: „Przebudowa sieci dróg gminnych i powiatowych w Chodzieży celem aktywizacji obszarów miejskich i zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego” (po uwzględnieniu wkładu własnego w wysokości 1% pochodzącego z dochodów własnych).

Na podstawie analizy warunków zaciągniętych kredytów, planuje się zaciągnięcie ww zobowiązania przy założeniu oprocentowania na poziomie 6,1%.

6. Rozchody:

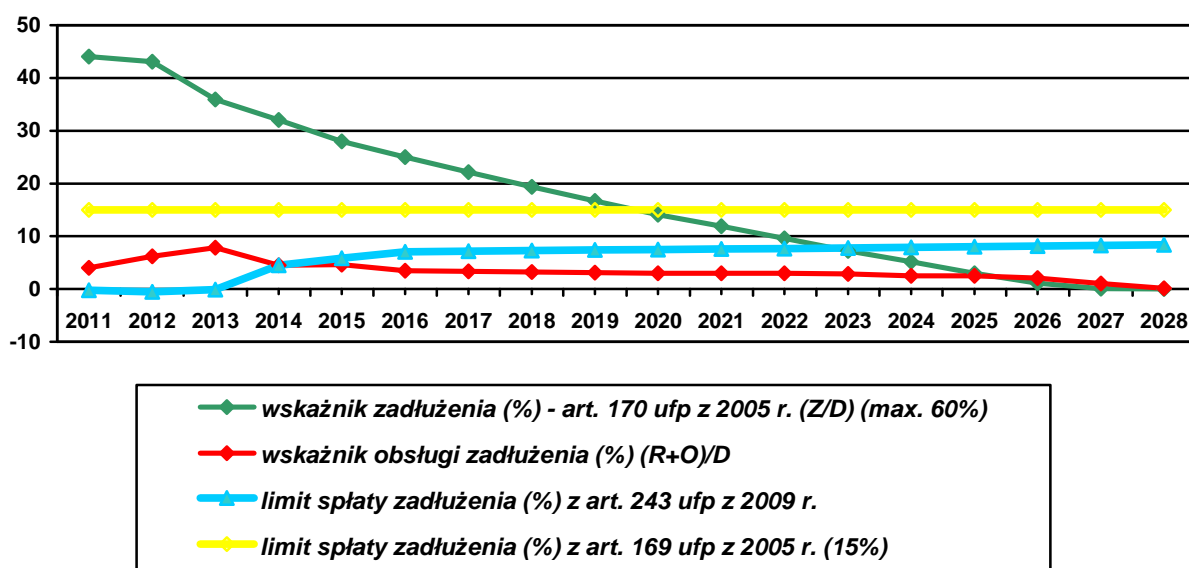
W prognozowanym okresie po stronie rozchodów ujęto przepływy związane ze spłatą rat kapitałowych zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych. Spłatę ostatnich rat kapitałowych zaplanowano na rok 2028.

Zgodnie z zawartymi umowami kredytowymi, powiat ma możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań, bez ponoszenia kosztów finansowych. W związku z powyższym, w celu ograniczenia wydatków na obsługę długu z tytułu odsetek od kredytów - w prognozie zaplanowano wcześniejszą spłatę kapitału (dostosowując jej wielkość do wymogów wynikających z art. 243 Ustawy). Szczegółowe wartości spłat w poszczególnych latach przedstawia załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. Ostateczne decyzje dotyczące przeznaczenia zrealizowanej nadwyżki i wcześniejszej spłaty kapitału zostaną podjęte w terminie późniejszym.

7. Relacja z art. 243 Ustawy:

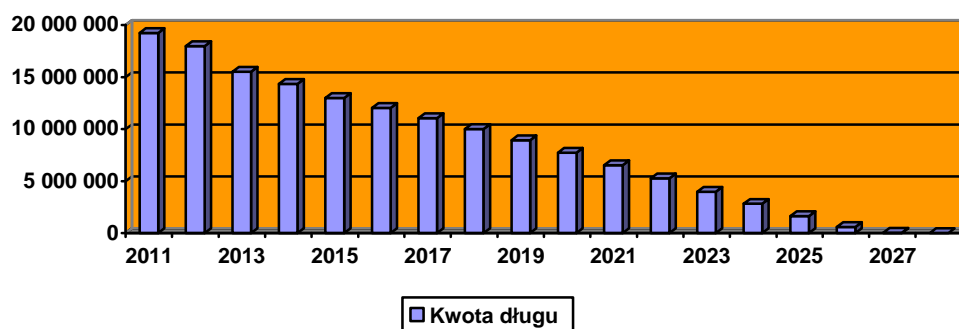
Wykres 1

Wskaźnik obsługi zadłużenia i wskaźnik długu



Źródło: Opracowanie własne

Po dokonaniu obliczeń stwierdza się, iż przyjęte w prognozie założenia zapewniają spełnienie wymogów Ustawy dotyczących relacji obsługi długu (co ilustruje powyższy wykres). Naruszenie art. 243 występuje (tylko i wyłącznie) w latach 2011 – 2013, dla których wspomniany wskaźnik podawany jest wyłącznie informacyjnie. Zgodnie z zamysłem ustawodawcy okres ten przeznaczony jest na dostosowanie finansów samorządu do wymogów ustawowych. Począwszy od roku 2014 do końca okresu prognozowania sytuacja finansowa powiatu pozwala na spełnienie ustawowych warunków, zapewniając jednocześnie stabilne i bezpieczne prowadzenie gospodarki finansowej.

Poziom zadłużenia powiatu**8. Podsumowanie:**

Przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Chodzieskiego wartości w poszczególnych kategoriach, zaprognozowane zostały w sposób bezpieczny i realny. Przyjęty podział na kategorie wykorzystane do prognozowania zapewnia możliwie dokładne odwzorowanie tendencji w latach przyszłych. Dodatkowe korekty merytoryczne umożliwiają urealnienie prognozy w jak największym stopniu. Prognoza dochodów i wydatków w pierwszej fazie tworzenia pozwala na realne oszacowanie możliwości inwestycyjnych powiatu. Rozległy horyzont czasowy prognozy ma wpływ na wysoki poziom ryzyka prognozowania i powoduje niebezpieczeństwo powstania odchyleń pomiędzy wartościami prognozowanymi, a faktycznie zrealizowanymi.

Przyjęte założenia pozwalają na zachowanie uregulowań wynikających z Ustawy, a odpowiedni margines bezpieczeństwa pozwala na prowadzenie stabilnej polityki finansowej powiatu.

Opracował:
Pracownik Wydziału Planowania i Sprawozdawczości Budżetowej
Starostwa Powiatowego w Chodzieży