

Objaśnienia wartości przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Pyrzyckiego na lata 2017 – 2026

1. Wstęp

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – zwana dalej *Ustawą* – wprowadziła nową instytucję prawa finansowego: wieloletnią prognozę finansową jednostki samorządu terytorialnego (art. 226 – 232 w/w ustawy).

Zgodnie z art. 227 *Ustawy*, wieloletnia prognoza finansowa (zwana dalej *Prognozą*) nie może być sporządzona na okres krótszy niż okres na jaki przyjęto limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 *Ustawy* (jednak nie krócej niż cztery lata). Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Dlatego załącznik Nr 1 do przedłożonej Wieloletniej Prognozy Finansowej (dalej *WPF*) został sporządzony do roku 2026 włącznie (ostatni wykup obligacji przypada w roku 2026).

Należy jednak zaznaczyć, że powiat ma także **potencjalne** zobowiązania z tytułu udzielonego poręczenia Szpitalowi Powiatowemu w Pyrzycach

Umowa poręczenia z dnia 22.11.2007 r., na mocy której Powiat Pyrzycki udzielił BRE Bankowi Hipotecznemu S.A. z siedzibą w Warszawie przy ul. Armii Ludowej 26, poręczenia za zobowiązania z tytułu kredytu udzielonego Szpitalowi Powiatowemu w Pyrzycach z siedzibą przy ul. Jana Pawła II 2, w wysokości 3.500.000 zł na podstawie umowy kredytu nr 07/0192 z dnia 22.11.2007 r.

Poręczenie zostało udzielone za kwotę kredytu w wysokości 3.500.000 zł wraz z odsetkami i wszelkimi innymi kwotami należnymi bankowi z tytułu umowy kredytu – jednak nie więcej niż do kwoty 7.410.000 zł.

Poręczenie jest ważne do dnia spłaty przez Szpital Powiatowy wszystkich wierzytelności banku z tytułu umowy kredytu, jednak nie dłużej niż do 31.12.2037 r.

Biorąc pod uwagę obecne wskaźniki służące do symulacji spłaty w/w kredytu, począwszy od roku 2027 do roku 2037, **potencjalne spłaty** mają znikomy wpływ na obciążenie budżetu powiatu. Dlatego *Prognoza* została sporządzona do roku 2026, w którym zaplanowane zostały ostatnie znaczące rozchody (1.900.000 zł) z tytułu wykupu obligacji.

Tak długi horyzont czasowy stwarza zawsze olbrzymie problemy z w miarę realnym szacowaniem wartości przyjętych w prognozie – im odleglejszy termin tym zwiększone ryzyko niewłaściwego szacunku.

W prognozie przyjęto następujące założenia:

- dla roku 2017 wartości wynikające z projektu budżetu;
- dla lat 2018-2026 prognoza wykonana poprzez indeksację o wskaźniki inflacji oraz dynamiki PKB:
 - wzrost dochodów bieżących (rok do roku) o wskaźnik PKB opublikowany w wytycznych Ministra Finansów wymienionych poniżej z zaokrągleniem otrzymanych kwot do pełnych tysięcy złotych. W związku z faktem, że wskaźnik PKB przyjęty w poprzedniej prognozie niewiele odbiega od przyjętego na rok 2017 nie korygowano strony dochodowej, gdyż w odniesieniu do skali całego budżetu powiatu mieści się w granicach różnicy statystycznej.
 - wzrost wydatków bieżących (rok do roku) o wskaźnik CPI (dynamika średnioroczna) – co prawda wskaźniki wskazane przez Ministra Finansów nieco odbiegają od ubiegłorocznych, ale są niższe. W związku z tym nie korygowano wydatków bieżących, gdyż doświadczenia lat ubiegłych dowodzą, iż budżet państwa będzie korygowany i korekta wydatków byłaby przedwczesna – tym bardziej, że przedkładana prognoza spełnia relacje ze wskaźnika 243 a każde obniżenie wydatków bieżących wpłynie korzystnie na kształtowanie w/w wskaźnika. Ponadto z przedstawionych przez Ministerstwo Rozwoju i Finansów danych wynika, że w latach 2017 – 2019 wskaźnik CPI będzie niższy aniżeli zakładany we wcześniejszych prognozach, a co za tym idzie wydatki bieżące powinny być niższe od zakładanych.

Ponadto należy zaznaczyć, że realna ocena kształtowania się wskaźnika z art. 243 nastąpi po uzyskaniu danych z wykonania budżetu powiatu za rok 2016, a nie z planu na III kwartał 2016. Zarząd Powiatu przygotował Program oszczędnościowy, który doprowadzi do oszczędności w wydatkach bieżących aby spełnić wymagania art. 243 również po uwzględnieniu wykonania budżetu powiatu za rok 2016.

W celu przedstawienia różnic dotyczących danych makroekonomicznych przyjmowanych do wyliczeń prognozy przedstawiono poniżej:

Na rok 2016:

Dane niezbędne do wykonania prognozy pochodzące z udostępnionych w dniu 6 października 2015 r. przez Ministerstwo Finansów, wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Dane makroekonomiczne przedstawia poniższa tabela (przyjęte do WPF)

Tabela 1. Dane makroekonomiczne do wyliczeń prognozy

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

Źródło: Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2015r., Minister Finansów, Warszawa, 6 października 2015 r.

Na rok 2017:

Tabela 1. Dane makroekonomiczne do wyliczeń prognozy

Wskaźnik	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PKB	3,6%	3,8%	3,9%	3,9%	3,7%	3,6%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%
Inflacja	1,3%	1,8%	2,2%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%

Źródło: Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2016r., Minister Finansów, Warszawa, 5 października 2016 r.

2. Dotyczy dochodów lat 2017 – 2026

Struktura dochodów powiatu w znacznym stopniu ogranicza możliwości kreowania dochodów w danym roku, w zależności od aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

W przypadku Powiatu Pyrzyckiego, zawsze ponad 70 % (na rok 2017 jest to blisko 80 %) udziału w dochodach ogółem stanowiły kwoty poszczególnych części subwencji ogólnej, dotacje celowe z budżetu państwa oraz udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT). Specyfika naszego powiatu ma wpływ na znikome (w skali budżetu) kwoty z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) – w projekcie na rok 2017 to zaledwie 0,62 % dochodów ogółem.

Obecna struktura dochodów powiatu powoduje silne uzależnienie od koniunktury gospodarczej. Dlatego też pilną potrzebą jest modyfikacja systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego (szczególnie powiatów). Powinna ona zmierzać do większego uniezależnienia dochodów powiatów od wahań koniunktury poprzez (m.in.) zapewnienie samorządom udziałów we wpływach z podatków pośrednich (VAT, akcyza). Wówczas działania fiskalne podejmowane przez rząd miałyby wpływ na poprawę sytuacji samorządów. Wieloletnią prognozę musimy jednak przygotować w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w prognozowaniu dochodów brano pod uwagę wskaźniki makroekonomiczne publikowane przez Ministra Finansów.

W przypadku prognozowanych dochodów bieżących na rok 2018 uwzględniono analizę historyczną dotyczącą zmian kwot dotacji celowych z budżetu państwa oraz dochodów bieżących w trakcie roku budżetowego. Omówiona wcześniej specyfika dochodów powiatu powoduje, że w projekcie budżetu musimy przyjąć kwoty subwencji i dotacji we wstępie wysokości określonej przez Ministra Finansów i Wojewodę w oparciu o projekt budżetu państwa, chociaż z analizy historycznej wiemy, iż ostateczny poziom dochodów jest zawsze wyższy.

3. Dotyczy wydatków w latach 2017 – 2026

Przy prognozowaniu wydatków przyjęto następujące główne założenia:

- podstawę wyjściową stanowią prognozowane kwoty dochodów ogółem na poszczególne lata objęte prognozą,
- w roku 2017 przyjęto projekt budżetu,

- w latach 2018 – 2026 budżet będzie wykazywał nadwyżkę równą kwocie planowanych na dany rok budżetowy rozchodów, która wynika z konieczności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji i zaciągniętego kredytu zgodnie z harmonogramem spłaty,
- na podstawie kwoty długu, w poszczególnych latach, oszacowano wydatki bieżące na obsługę długu – tj. odsetki i prowizje (dział 757 w projekcie budżetu),
- począwszy od roku 2018 przyjęto na poziomie planowanym na rok 2016 – co zostało opisane powyżej,
- po odjęciu wyżej określonych kwot rozchodów i wydatków od kwoty dochodów ogółem otrzymano kwotę środków, które można przeznaczyć w danym roku na wydatki majątkowe.

Oczywiście uchwalając budżet powiatu na każdy następny rok budżetowy można decydować o tym jakie ostatecznie będą proporcje pomiędzy wydatkami bieżącymi a majątkowymi lub też zdecydować o wcześniejszej spłacie kredytu lub wykupie obligacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że konstrukcja wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych często uniemożliwia wcześniejszą spłatę zobowiązań pomimo faktu, iż jest dysponuje środkami finansowymi.

Nadrzędnym celem przyjętej polityki fiskalnej było dążenie do spełnienia w roku 2017 oraz latach następnych wskaźnika spłaty z art. 243 *Ustawy*.

Możliwości kształtowania wydatków są ściśle zdeterminowane poziomem i strukturą dochodów Powiatu oraz ograniczonymi możliwościami zadłużania.

Dlatego też należy jeszcze raz podkreślić pilną konieczność zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w celu wzmocnienia finansowego i większej niezależności samorządów oraz rozważenia zmiany art. 243 ustawy o finansach publicznych.

4. Dotyczy wyników budżetu w latach 2017 – 2026

Wynik budżetu w okresie objętym prognozą jest ściśle powiązany z założeniami przyjętymi do prognozy dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Na rok 2017 zaplanowano budżet z prognozowaną nadwyżką w wysokości 996.000 zł, która zostanie przeznaczona na pokrycie rozchodów związanych z wykupem w 2017 r. wcześniej wyemitowanych obligacji (850.000 zł) oraz spłatą rat kredytu (146.000 zł).

W latach 2018 – 2026 wynik budżetu jest dodatni i przeznaczony w całości na pokrycie rozchodów związanych ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu oraz wyemitowanych obligacji.

5. Dotyczy przeznaczenia nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych plus wolne środki o których mowa w art. 217 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, angażowane w budżecie roku bieżącego

Począwszy od roku 2017 wynik budżetu wykazuje nadwyżkę, która będzie przeznaczona na pokrycie rozchodów związanych ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu oraz wyemitowanych obligacji.

6. Dotyczy sposobu sfinansowania deficytu budżetu w latach 2017 – 2026

Począwszy od roku 2017 nie planuje się deficytu budżetu.

7. Dotyczy przychodów roku 2017

W roku 2017 jak i w latach następnych objętych prognozą nie planuje się przychodów na etapie prac nad projektem budżetu ora wpf.

8. Dotyczy rozchodów lat 2017 – 2026

Planowana, w w/w okresie, kwota na każdy rok budżetowy wynika z konieczności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu oraz wyemitowanych obligacji – zgodnie z warunkami ustalonymi w umowach z bankami finansującymi.

9. Dotyczy długu publicznego na koniec lat 2017 – 2026

Wykazywana w tej pozycji kwota wskazuje wysokość, na koniec danego roku budżetowego, zobowiązań z tytułu:

- pozostającego do spłaty kapitału kredytu,
- wartości nominalnej obligacji pozostałych do wykupu

po uwzględnieniu rozchodów opisanych w punkcie 8.