

Objaśnienia przyjętych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Popielów

1. Wstęp

Wieloletnia Prognoza Finansowa jest analizą sytuacji finansowej gminy w całym okresie objętym prognozą z punktu widzenia zabezpieczenia finansowania przedsięwzięć bieżących i inwestycyjnych oraz zabezpieczenia środków na finansowanie pozostałych zadań gminy. Obrazuje potencjał inwestycyjny i zdolność kredytową gminy w całym okresie prognozowania.

Na podstawie prognozowanego rozwoju procesów makroekonomicznych w 2013 r. i w perspektywie do 2015 r. (Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2012 -2015) przewiduje się stopniowe przywracanie równowagi finansom publicznym jako całości.

Wraz ze stopniową poprawą uwarunkowań makroekonomicznych można spodziewać się powolnego wzrostu dynamiki własnych dochodów budżetowych. Dynamika dochodów podatkowych, w tym z udziału w PIT, będzie kształtować się pod wpływem umiarkowanego wzrostu płac w gospodarce narodowej oraz stopniowej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Czynnikiem pośrednio oddziałującym na wzrost tych dochodów będą też planowane do wprowadzenia w 2013 r. zmiany systemowe w zakresie podatku PIT ze skutkami częściowo w 2013 r. i w 2014 r. zakładające m.in. likwidację lub modyfikację aktualnych ulg podatkowych, jak też przewidywane utrzymanie w perspektywie najbliższych lat aktualnych parametrów systemu podatkowego.

Kluczowym celem polityki budżetowej gminy pozostanie poprawa wyniku budżetu operacyjnego w horyzoncie kilkuletnim oraz stopniowy powrót salda budżetu bieżącego do poziomu uzyskiwanego w okresie sprzed spowolnienia. Zdolność do uzyskiwania dodatnich wyników operacyjnych jest również istotna z punktu widzenia utrzymania wysokiego potencjału w zakresie absorpcji środków z UE. Poziom nadwyżki operacyjnej kształtować będzie w istotny sposób poziom wiarygodności kredytowej gminy.

Generowanie nadwyżek operacyjnych w 2013 r. i w następnych latach stanowi duże wyzwanie dla budżetu Gminy Popielów w kontekście relatywnie wysokiego udziału w ramach bieżących wydatków obligatoryjnych określonych ustawami oraz zawartych umów długofalowych. Możliwość dowolnego kształtowania wydatków bieżących ogranicza także reguła wyrażona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, która odnosi się do wyliczenia limitu obciążeń budżetowych związanych z obsługą długu i obowiązuje dla spłat i zaciągania długu po 31 grudnia 2013 r. Norma ta bazuje na danych historycznych charakteryzujących sytuację finansową jednostki w okresie trzech ostatnich lat poprzedzających rok, na który wyliczany jest ten wskaźnik, pod kątem zdolności do generowania nadwyżki budżetowej.

Opracowany projekt budżetu gminy na 2013 rok, a zwłaszcza prognozowana nadwyżka operacyjna będąca bazą wyjściową do wyliczenia powołanego limitu zadłużenia wskazała na potrzebę zmiany wcześniej przyjętej strategii w zakresie zarządzania długiem. Biorąc pod uwagę wielkości dochodów i wydatków bieżących opracowane w niniejszej prognozie wg wytycznych, o których mowa w dalszej części objaśnienia oraz aktualne stan prawny w zakresie pozyskiwania przez gminę środków z dochodów bieżących przyjęto, iż Gmina Popielów renegocjuje umowę pożyczki z WFOŚiGW w Opolu (zawartej w 2010 roku). Założono, że raty przypadające na lata 2014-2106 zostaną rozłożone w czasie do ostatecznej ich spłaty w roku 2019 (pierwotny termin 2016 rok). Po dokonaniu korekty spłat długu, w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013-2026 zostaną spełnione zasady określone w ustawie.

Innym ważnym celem gminy w 2013 r. i w następnych latach będzie dalsze konsekwentne prowadzenie restrukturyzacji kosztowej działalności operacyjnej oraz poszukiwanie i wykorzystywanie rezerw zarówno w zakresie pozyskiwania dochodów, jak i finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych. Działania racjonalizujące wydatki bieżące będą kontynuowane w szczególności w obszarach, które generują wysokie koszty, a gmina ma wpływ na ich kształtowanie. Wśród nich znajdują się przede wszystkim: oświata, pomoc społeczna, administracja oraz gospodarka komunalna i mieszkaniowa.

2. Założenia do Wieloletniej Prognozy Finansowej

Prognozę opracowano na podstawie realizowanych zadań i planowanych nowych przedsięwzięć, których realizacja zapewnia wywiązywanie się gminy z ustawowych jej zadań.

Założenia prognostyczne ustalono na podstawie :

- analizy kształtowania się źródeł, z których gmina pozyskuje środki finansowe w ostatnich kilku latach oraz wpływu określonych czynników na ich poziom rozwoju,
- przewidywane przez Ministerstwo Finansów kierunki rozwoju sytuacji gospodarczej w kraju, w tym prognozowane parametry makroekonomiczne przedstawione w dokumentach rządowych, w tym w zaktualizowanym Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2012-2015, w Programie Konwergencji – aktualizacja 2012 r.,
- podstawowych regulacji dotyczących projektowania budżetu zawartymi w ufp, w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- uchwał Rady Gminy, podjętych na podstawie w/w ustaw
- analizy kształtowania się sytuacji finansowej gminy w ostatnich latach oraz przewidywanych tendencji rozwoju.

3. Objasnienia dochodów ujętych w WPF w latach 2013 – 2026

3.1 Dochody bieżące

Największy wpływ na poziom dochodów bieżących w budżecie gminy mają :

- 1) udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych
- 2) część oświatowa i wyrównawcza subwencji ogólnej
- 3) podatki i opłaty lokalne, ze szczególnym naciskiem na podatek od nieruchomości

Ustalenie projektowanych kwot dochodów budżetowych na rok 2013 i lata następne nastąpiło w oparciu o:

- prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych,
- przewidywane wykonanie dochodów budżetowych w roku 2012,
- dane demograficzne w zakresie liczby dzieci w szkołach w roku 2013 oraz latach następnych
- wprowadzone i planowane zmiany systemowe w podatkach, przepisy podatkowe i prognozowane stawki podatków i opłat lokalnych, informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów i Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego o przyznanych kwotach subwencji i dotacji oraz prognozowanych wpływach z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,

Ad 1) dla potrzeb niniejszej prognozy, przyjęto, że dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, do 2015 roku będą rosły w tempie zgodnym, z podawanym przez Ministerstwo wzrostem PKB. W kolejnych latach przyjęto wzrost na stałym poziomie 3,9%.

Ad 2) Kwota subwencji oświatowej określana jest w oparciu o dane statystyczne dotyczące liczby uczniów w danym roku szkolnym wykazanych w systemie informacji oświatowej oraz w oparciu o dane o zatrudnieniu w dniu 10-ego września. W latach 2014 – 2015 kwota subwencji może ulec zmniejszeniu z uwagi na gwałtowny spadek liczby dzieci objętych obowiązkiem szkolnym. Częściowo konsekwencje niżu demograficznego powinny zostać złagodzone objęciem dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. Od 2016 roku, w związku ze wzrostem liczby dzieci przyjęto sukcesywny wzrost poziomu subwencji.

Dla potrzeb sporządzenia prognozy przyjęto, że subwencja wyrównawcza z uwagi na wyższy udział w dochodach własnych podatków lokalnych, w latach 2014-2026 sukcesywnie będzie spadać.

Ad 3) Projektując, wpływy z podatków i opłat lokalnych przyjęto w latach 2013-2026 wzrost stawek podatku oraz wzrost wynikający z rozwoju budownictwa wielorodzinnego oraz rozwojem drobnej przedsiębiorczości. W latach 2014-2026 przewiduje się wzrost podatku skorygowany o średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (wg danych zawartych w tabelach), przy równoczesnym założeniu, że prowadzone będą skuteczniejsze działania windykacyjne i egzekucyjne.

Pozostałe podatki i opłaty lokalne oraz udział gminy w podatku CIT w większości przyjęto na poziomie wykonania roku 2012.

Odstępstwo od tej reguły zastosowano jedynie przy prognozie wpływów z tzw. „opłaty śmieciowej”. Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi wynikający z nowelizacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz.391) powoduje konieczność ujęcia w budżecie gminy dochodów z opłat pobieranych od właścicieli nieruchomości. W 2013 roku z uwagi na fakt realizacji zadań od 01 lipca, założono jedynie połowę wpływów z tego tytułu. W latach 2014-2026 wysokość prognozowanych dochodów założono w odpowiednio zwiększonej kwocie.

Wyzwaniem budżetowym pozostanie zbilansowanie nowego systemu - najpierw na poziomie planistycznym, później na poziomie wykonania.

3.2. Dochody majątkowe

Do 2013 roku dochody majątkowe kształtowały się w poszczególnych latach na porównywalnym poziomie. W kolejnych latach objętych prognozą dochody majątkowe mają tendencję malejącą. Przyjęte założenia mają związek z tym, iż w minionym okresie większość pozyskanych dochodów majątkowych stanowiły dotacje (płatności) związane z realizacją projektów unijnych. Od 2014 roku założono jedynie wpływy ze sprzedaży mienia, które z uwagi na spowolnienie gospodarcze wykazuje tendencję spadkową. Dla bezpiecznego szacowania poziomu budżetów lat 2014-2026 nie przyjęto wzrostów z tego tytułu.

4. Objaśnienia wydatków ujętych w WPF w latach 2013 – 2026

4.1. Wydatki bieżące

Dla potrzeb opracowania wieloletniej prognozy finansowej przyjęto, iż poziom wydatków bieżących (bez obsługi długu) oznaczać się będzie stałym ich wzrostem. Aby zabezpieczyć wydatki wynikające ze wzrostu wynagrodzeń (wynikających z ogólnych przepisów jak również z zawartych umów o pracę), wzrostu kosztów utrzymania nowo wybudowanych obiektów oraz realizacji nakładanych przez Państwo na samorządy nowych zadań (bez wsparcia finansowego), trzeba będzie w znaczny sposób ograniczyć wydatki w obszarach działania jst. Oznacza to konieczność kontynuowania racjonalnej gospodarki finansowej i dyscyplinowania ponoszenia wydatków bieżących we wszystkich dziedzinach.

Dla potrzeb wieloletniej prognozy finansowej w latach 2014-2026 założono:

- wzrost wynagrodzeń i pochodnych na poziomie gwarantującym bezpieczną ich realizację w latach prognozy (wg stanu zatrudnienia z 2012 roku)

- nieznaczny wzrost poziom utrzymania organów jest wynikający ze wzrostu bieżących kosztów utrzymania tzw. „sztywnych” (stałe opłaty – energia, woda, ścieki itp.). Pozostałe wydatki bieżące założono wg roku 2013.
- pozostałe wydatki bieżące, związane m.in. z utrzymaniem jednostek organizacyjnych, realizacją zadań z zakresu rolnictwa, transportu, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej itp. zaplanowano w wysokości określonej dla roku 2013 zakładając jednocześnie kontynuację działań mających na celu racjonalizację wydatkowania środków.
- w ramach pozostałych wydatków bieżących przyjęto jednocześnie minimalne kwoty rezerw (ogólnej oraz na zarządzanie kryzysowe), których wysokość regulują ustawy.

Założono, że wydatki związane z obsługą długu będą systematycznie spadać. Wartość ich zależy od wykazywanego salda zadłużenia oraz od sytuacji na rynku międzybankowym.

4.2 Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w okresie objętym prognozą mają wyraźną tendencję malejącą. Tylko w latach 2013 i 2014 utrzymują się jeszcze na porównywalnym poziomie z okresem wcześniejszym. Ma to związek z kontynuacją zadań inwestycyjnych, współfinansowanych środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, w ramach perspektywy lat 2007-2013.

W latach 2016 -2026 kwota na wydatki majątkowe wynika ze środków pozostających do dyspozycji.

5. Podsumowanie

Nieodłącznym dokumentem Wieloletniej Prognozy Finansowej jest „Prognoza kwoty długu”, która zawiera zobowiązania wynikające z umów kredytowych zawartych z bankami oraz pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Okres prognozy obejmuje lata od 2012 do 2026.

Prognoza długu wstępnie przyjęta do 2026 roku może ulec skróceniu, jeśli budżety lat kolejnych zapewnią osiągnięcie prawidłowych wskaźników w zakresie rocznej spłaty zobowiązań finansowych

Oba te dokumenty : Wieloletnia Prognoza Finansowa i Prognoza kwoty długu dają możliwość oceny kondycji finansowej Gminy Popielów, jej zdolności kredytowej i możliwości inwestycyjnych.

Wieloletnia Prognoza Finansowa ma charakter planu krocącego. Pojawiające się nowe fakty i okoliczności w gospodarce krajowej i w gminy spowodują pojawienie się odchyłeń od danych ujętych w prognozie, dlatego będzie ona, w sposób ciągły, aktualizowana.