

## **OBJAŚNIENIA DO WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ POWIATU OTWOCKIEGO NA LATA 2017-2031 WRAZ Z PROGNOZĄ DŁUGU NA TEN OKRES**

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązek sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Planowanie wieloletnie zostało uznane za konieczny instrument nowoczesnego zarządzania finansami. Zaletą planowania wieloletniego jest:

- 1) bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi;
- 2) zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej;
- 3) dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.

Wieloletnia prognoza finansowa zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych powinna być realistyczna i określać dla każdego roku budżetowego objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu;
- 3) wynik budżetu;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 6a) relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b;
- 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych, wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Wieloletnia Prognoza Finansowa Powiatu została sporządzona na lata 2017-2031 tj. na okres na jaki powiat ma zaciągnięte zobowiązania kredytowe.

Podstawowymi danymi umożliwiającymi tak daleko idącą prognozę finansową powiatu były:

- 1) wytyczne Ministerstwa Rozwoju i Finansów dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego – aktualizacja – październik 2016 r.,
- 2) historyczne dane wynikające z realizacji dochodów i wydatków powiatu otwockiego;
- 3) założenia do funkcjonowania polityki społecznej w zakresie zapewnienia opieki nad dzieckiem i rodziną;

- 4) przewidywane dochody ze sprzedaży mienia powiatu;
- 5) zawarte umowy z bankami z tytułu zaciągniętych przez powiat kredytów w latach ubiegłych.

Bazą prognoz dla zastosowania wskaźników makroekonomicznych był budżet Powiatu Otwockiego, którego dochody zaplanowano na podstawie danych z Ministerstwa Rozwoju i Finansów, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz szacunku dochodów własnych jednostek organizacyjnych powiatu i zaplanowanych wydatków na 2017 rok. Do planowania budżetu powiatu na 2017 rok przyjęto założenia określone w uchwale Nr CCLV/94/16 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie określenia głównych założeń do projektu uchwały budżetowej na 2017 rok Rady Powiatu w Otwocku.

W założeniach makroekonomicznych Ministerstwa Rozwoju i Finansów na lata 2018-2031 przyjęto:

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PKB, dynamika realna	3,8%	3,9%	3,9%	3,7%	3,6%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%
CPI - dynamika średnioroczna	1,8%	2,2%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%

W omawianej prognozie w latach 2018-2031 zastosowano wskaźniki wzrostu dochodów i wydatków bieżących określone przez Ministra Rozwoju i Finansów.

W zakresie dochodów ze sprzedaży mienia powiatu – podstawą były założenia Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Starostwa. Aby jednak dostosować działania powiatu do wymogów jakie nakłada na samorządy art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz biorąc pod uwagę przewidziane do realizacji zadania inwestycyjne, powiat zmuszony będzie zintensyfikować sprzedaż mienia, która w innym przypadku mogłaby być rozłożona w czasie. Przyjęto jednak możliwie realne dochody ze sprzedaży mienia powiatu, obawiając się, że może nie nastąpić szybki wzrost obrotów na rynku nieruchomości. Z zaplanowanych dochodów w kwocie 6.739.766 zł w przedłożonym przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami wykazie mienia do sprzedaży, przyjęto kwotę niższą.

Założono również pozyskanie dochodów majątkowych z innych źródeł zewnętrznych, licząc przede wszystkim na udział finansowy gmin w inwestycjach własnych powiatu oraz dotacje z budżetu państwa z rezerwy Ministra Rozwoju i Finansów na budowę nowej przeprawy mostowej w Otwocku na rzece Świder wzdłuż ulicy Jana Pawła II w Otwocku i projektowanego odcinka ulicy Sikorskiego w Józefowie, przewidzianej do realizacji w latach 2017-2019.

W budżecie na 2017 rok kwota **wydatków bieżących wynosi 106.952.027 zł** i jest niższa w stosunku do planu dochodów bieżących o kwotę **7.822.166 zł**. Ma to istotne znaczenie dla powiatu w zakresie spełnienia wymagań art. 242 i 243 ufp.

Nie bez znaczenia na wielkość wydatków bieżących Powiatu ma również obciążenie obowiązkową wpłatą do budżetu państwa tzw. „**Janosikowe**” w kwocie **7.031.500 zł** stanowiącą **6,57%** wydatków bieżących, która wzrosła w stosunku do 2016 roku o kwotę **390.458 zł**. Zarząd Powiatu Otwockiego złożył 9 października 2014 r. skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Janosikowego. Podobne skargi złożyło jeszcze dziesięć powiatów z Mazowsza. Sprawa posiadała sygnaturę Akt K 33/14. Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lipca 2016 roku rozpoznał połączone wnioski kilku powiatów domagających się uznania sprzeczności przepisów regulujących system równoważenia dochodów powiatów i postanowił umorzyć postępowanie. Trybunał stwierdził bowiem, że przedmiotowe przepisy były już przedmiotem badania i wyrokiem z 31 stycznia 2013 roku (sygn. K 14/11) zostały uznane za zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z artykułem 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* nie orzeka się ponownie o przepisie, który był już badany co do jego zgodności z Konstytucją, chyba że wnioskodawca powoła nowe, niebędące wcześniej podstawą kontroli wzorce konstytucyjne.

Wynikającą z Wieloletniej Prognozy Finansowej nadwyżkę budżetową w latach 2018-2031 planuje się przeznaczyć na spłatę rat kredytów zaciągniętych w poprzednich latach oraz planowanych do zaciągnięcia w roku 2017.

Dane dotyczące Wieloletniej Prognozy Finansowej są przedstawione w postaci tabelarycznego zestawienia (**załącznik nr 1**). Przyjęte założenia do WPF Powiatu Otwockiego spełniają wymogi art. 242 w roku 2017 i latach następnych. Spełniają również wymogi z art. 243 ufp w roku 2017 i w latach następnych przy uwzględnieniu wyłączeń, o których mówi art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z dnia 24 grudnia 2012 r., poz. 1456 z późn. zm.), tj. cyt.:

*„1. Jednostka samorządu terytorialnego ustalając na:*

*1) lata 2013–2015 relację, o której mowa w art. 242 ustawy zmienianej w art. 8,*

*2) lata 2014–2018 relację spłaty zobowiązań określoną w ustawie zmienianej w art. 8*

*– wyłącza wydatki bieżące ponoszone na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, z późn. zm.<sup>14</sup>) w wysokości, w jakiej nie podlegają sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa.*

*2. W latach 2014–2018 ograniczeń w zakresie spłaty zobowiązań określonych w ustawie zmienianej w art. 8 nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań, zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. (...)*”

**Planowane zadłużenie na koniec 2017 roku wynosi 44.892.865 zł, co stanowi 35,27% dochodów ogółem.**

Planowana kwota spłat rat kapitałowych kredytów zaciągniętych przez powiat w latach ubiegłych wraz z odsetkami oraz spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń PCZ Sp. z o.o. w 2017 roku wynosi **8.465.464 zł**, co stanowi **6,65%** dochodów ogółem.

W celu pokrycia brakujących środków na spłatę kredytów z lat ubiegłych w kwocie 3.819.120 zł oraz w celu sfinansowania planowanego deficytu budżetowego w 2017 roku w kwocie 380.880 zł w budżecie na 2017 rok zaplanowano nowy kredyt w wysokości 4.200.000 zł.

Od 1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy wskaźnik zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego określony w art. 243 ufp, tj.:

*„Art. 243. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:*

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:*

$$\left( \frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,*
- O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,*
- D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,*
- Db - dochody bieżące,*
- Sm - dochody ze sprzedaży majątku,*
- Wb - wydatki bieżące,*
- n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,*
- n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,*

- n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,  
n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

2. Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

3. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami,
- 1a) wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- 2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

- w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a.

3a. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

4. W przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

- 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;
- 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.”

Dla Powiatu Otwockiego lewa strona indywidualnego wskaźnika zadłużenia wynikającego z art. 243 ufp przedstawia się następująco:

Planowana kwota spłat rat kapitałowych kredytów wraz z odsetkami oraz spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń PCZ Sp. z o.o. w 2017 roku wynosi **8.465.464 zł**, co stanowi **6,65%** dochodów ogółem. Po uwzględnieniu wyłączeń określonych w cytowanym wyżej art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. dotyczących spłaty rat od kredytu zaciągniętego

na spłatę przejętych zobowiązań ZPZOZ, wskaźnik ten stanowi **5,08%** planowanych dochodów na 2017 rok.

Dla Powiatu Otwockiego **prawa strona indywidualnego wskaźnika zadłużenia** wynikającego z art. 243 ufp przedstawia się następująco:

Planowany dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o wykonanie budżetu Powiatu Otwockiego w latach 2014-2015 oraz plan na 3 kwartały 2016 roku, po uwzględnieniu wyłączeń określonych w art. 36 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. dotyczących wydatków bieżących ponoszonych na spłatę przejętych zobowiązań ZPZOZ wynosi **8,69%**, co oznacza spełnienie wzoru z art. 243 ufp.

**W budżecie Powiatu Otwockiego na rok 2017 jest spełniony indywidualny wskaźnik zadłużenia wynikający z art. 243 ufp, gdyż indeksy tworzą następujące równanie:  $5,08\% \leq 8,69\%$ .**

W **załączniku nr 2** przedstawiono wykaz przedsięwzięć realizowanych i przewidzianych do realizacji przez jednostki organizacyjne powiatu w okresie prognozowanym (art. 226 ust. 3 i 4 ufp).

W 2017 roku na przedsięwzięcia objęte WPF przeznaczona jest kwota **12.689.196 zł**, w tym na wydatki **bieżące 1.300.298 zł**, a na wydatki **majątkowe 11.388.898 zł**.

Limit zobowiązań dla przedsięwzięć wieloletnich określono jako suma wydatków przewidzianych do realizacji poszczególnych zadań począwszy od roku 2017 do końca realizacji zadań. Zachowując ciągłość wieloletnią w załączniku nr 2 uwzględniono również zadania, które w latach poprzednich posiadały status przedsięwzięcia wieloletniego, a okres realizacji kończy się w 2017 roku.

**Załącznik nr 2 do WPF** uwzględnia przedsięwzięcia obejmujące:

**W pkt 1.1.** 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.):

- **2017 r.** w kwocie **2.319.196 zł**, tym wydatki bieżące w kwocie 1.220.298 zł i wydatki majątkowe w kwocie 1.098.898 zł,
- **2018 r.** w kwocie **460.884 zł**, w tym wydatki bieżące 345.548 zł i wydatki majątkowe w kwocie 115.336 zł.

**W pkt 1.2.** Wydatki na programy, projekty lub zadania związane z umowami partnerstwa publiczno-prywatnego - wydatków nie zaplanowano.

**W pkt. 1.3.** Wydatki na programy, projekty lub zadania pozostałe (inne niż wymienione w pkt 1.1 i 1.2):

- **2017 r.** w kwocie 10.370.000 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 80.000 zł i wydatki majątkowe w kwocie 10.290.000 zł,
- **2018 r.** w kwocie 15.850.000 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 80.000 zł i wydatki majątkowe w kwocie 15.770.000 zł,
- **2019 r.** w kwocie 12.980.000 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 80.000 zł i wydatki majątkowe w kwocie 12.900.000 zł,

- 2020 r. wydatki majątkowe w kwocie 1.700.000 zł,
- 2021 r. wydatki majątkowe w kwocie 200.000 zł.

W okresie objętym WPF powiat otwocki zamierza kontynuować w latach 2017-2019 realizację dużego zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa ul. Jana Pawła II w Otwocku i ul. Sikorskiego w Józefowie oraz budowa odcinka projektowanej ul. Sikorskiego, na odcinku od km 0+000 do km 1+708,58 wraz z obiektem mostowym przez rzekę Świder, na terenie gminy Otwock i Józefów, powiat otwocki”.

Całkowity koszt zadania szacowany jest na kwotę 30.819.632 zł, zaś limit zobowiązań na lata 2017-2019 wynosi 29.300.000 zł, w tym:

- w 2017 roku – 6.300.000 zł,
- w 2018 roku – 12.000.000 zł,
- w 2019 roku - 11.000.000 zł.

Na podstawie wstępnych ustaleń, w montażu finansowym tego zadania przyjęto do dochodów powiatu pomoc finansową z gmin Otwocka i Józefowa w latach 2017-2019 w kwocie 10.000.000 zł (w tym: w 2017 r. – 2.000.000 zł z Otwocka, w 2018 r. – 4.000.000 zł – po dwa miliony z Otwocka i Józefowa, w 2019 r. – 4.000.000 zł – po dwa miliony z Otwocka i Józefowa) oraz dotację z rezerwy Ministerstwa Rozwoju i Finansów w kwocie 11.000.000 zł (w tym: w 2018 r. – 6.000.000 zł, w 2019 r. – 5.000.000 zł). Planowany udział finansowy stron w realizacji tego przedsięwzięcia wynosiłby: Miasto Otwock – 6.373.682 zł, tj. ok. 21%, Miasto Józefów – 4.000.000 zł, tj. ok. 13%, Powiat Otwocki – 9.445.950 zł, tj. ok. 30%, Ministerstwo Rozwoju i Finansów – 11.000.000 zł, tj. ok. 36%. Powiat posiada deklarację ustną Ministerstwa Rozwoju i Finansów na dofinansowanie do 50% zadania w przypadku jeśli Powiat wraz z Gminami zgromadzi drugie 50% środków. W prognozie przyjęto niższy poziom dofinansowania z ministerstwa a wyższy udział środków własnych. Jeśli uda się pozyskać wyższe dofinansowanie wówczas udział gmin i powiatu może zostać obniżony.

W dochodach majątkowych powiatu w latach 2018-2020 uwzględniono również dofinansowanie z Gminy Otwock do kwoty 50% kosztów realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu drogi powiatowej Nr 2758W – ul. Samorządowej i Czaplickiego w Otwocku”, tj. w 2018 r. – 750.000 zł, w 2019 r. – 750.000 zł, w 2020 r. – 750.000 zł.

Biorąc pod uwagę współpracę gmin z powiatem w ubiegłych latach, przyjęto w dochodach majątkowych w latach 2021-2031 pomoc finansową z gmin po 300.000 zł rocznie na dofinansowanie realizacji inwestycji drogowych. Potwierdzają to co roku zawierane na kwotę kilku milionów zł, umowy z gminami na udzielenie powiatowi takiej pomocy finansowej.

Opracował:  
Skarbnik Powiatu  
Wiesław Miłkowski

Przewodniczący Zarządu  
Miroslaw Pszonka