

Założenia do projektu budżetu powiatu łódzkiego wschodniego na 2010r.

I. WSTĘP

Założenia do projektu budżetu powiatu łódzkiego wschodniego na rok 2010 zostały opracowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, a w szczególności o ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 roku (Dz. U. z 2003r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) i ustawę z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), Statutu Powiatu Łódzkiego Wschodniego przyjętego uchwałą Nr 13/99 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego z dnia 11 stycznia 1999 r., w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Łódzkiego Wschodniego.

Podstawę konstrukcji założeń do projektu budżetu powiatu łódzkiego wschodniego na 2010 rok jest Strategia Rozwoju Powiatu i przyjęte w miesiącu czerwcu b.r. przez Radę Ministrów „Założenia projektu budżetu państwa na rok 2010”

Proces spowolnienia gospodarczego i jego negatywne konsekwencje dla sytuacji finansowej powodują ograniczenie możliwości budżetowych Powiatu. Wobec powyższego budżet Powiatu na 2010 rok tworzony i realizowany będzie w warunkach bardzo wysokiej niepewności. Dochody Powiatu Łódzkiego Wschodniego, które stanowią podstawę konstrukcji budżetu, a wśród nich w szczególności dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), czy dochody ze sprzedaży mienia – są bezpośrednio bądź pośrednio zależne od rozwoju sytuacji makroekonomicznej w Polsce. Dla kształtowania dochodów z w/w źródeł kluczowe znaczenie mają przede wszystkim tendencje w zakresie dynamiki Produktu Krajowego Brutto, dynamiki przeciętnego wynagrodzenia.

Ze względu na istotne ryzyko odchylenia faktycznych poziomów w/w wskaźników od wielkości prognozowanych, które będą kształtować rzeczywistą sytuację gospodarczą Polski w 2010 roku, budżet Powiatu Łódzkiego Wschodniego na 2010 rok musi być opracowany z zachowaniem szczególnej ostrożności budżetowej, z uwzględnieniem ewentualnego wprowadzenia korekt w trakcie procesu planowania zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków Powiatu wynikających z obserwacji i analizy potencjalnych zmian uwarunkowań makroekonomicznych.

Podstawą konstrukcji projektu budżetu Powiatu Łódzkiego Wschodniego na 2010 rok będą:

- ✦ ciągły monitoring i analiza sytuacji finansowej Powiatu,

- ⌚ przewidywane zmiany uwarunkowań zewnętrznych działania Powiatu w kontekście spowolnienia gospodarczego,
- ⌚ analiza negatywnych skutków finansowych spowolnienia gospodarczego dla dochodów Powiatu w 2010 roku i w latach następnych,
- ⌚ przewidywane zmiany czynników wewnętrznych, w tym lokalnej polityki w zakresie podatków i opłat, kształtowania cen usług komunalnych świadczonych przez jednostki gminne i Gminy,
- ⌚ analiza założeń dotyczących takich parametrów jak: wysokość deficytu, poziom zadłużenia, koszty obsługi długu, pod kątem zachowania stabilności finansowej Powiatu,
- ⌚ planowana na lata 2010-2014 absorpcja środków z Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

Ponadto ze względu na ryzyko większej w stosunku do prognozowanej skali negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego i jej wpływu na możliwości uzyskiwania dochodów przez Powiat w 2010 roku, należy podejmować działania dotyczące ograniczenia kosztów realizacji zadań bieżących oraz na bieżąco weryfikować Wieloletni Plan Inwestycyjny Powiatu Łódzkiego Wschodniego w celu dostosowania WPI do ograniczonych możliwości dochodowych budżetu Powiatu w 2010 roku i w latach następnych.

II. PODSTAWY I ZAKRES OPRACOWANIA PROJEKTU BUDŻETU

1. Przedmiotem opracowania będzie projekt uchwały budżetowej wraz z odpowiednimi załącznikami, objaśnieniami, informacją o stanie mienia komunalnego oraz prognozą długu.
2. Zadania:
 - 1) WŁASNE – wynikające z obowiązujących aktów prawnych – obligatoryjne, fakultatywne oraz przekazane do realizacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie porozumień i umów;
 - 2) Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ – zlecone;
 - 3) Stanowiące pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego.
3. Ważniejsze ustawy i rozporządzenia:
 - a) ustawy:
 - z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.);
 - z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2005r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.);

- z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2008r. Nr 88, poz. 539);
- z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2006r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.);
- z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2003r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.);
- z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);
- z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.);
- z dnia 19 sierpnia 1994r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 1994r. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.);
- z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2008r. Nr 14, poz. 92);
- z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.);
- z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.);
- z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008r. Nr 25, poz. 150);
- z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.);
- z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.);
- z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009r. Nr 84, poz. 712).

b) Rozporządzenia Ministra Finansów:

- z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2006r. Nr 107, poz. 726 z późn. zm.);
- z dnia 26 października 2007r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz. U. z 2007r. Nr 209, poz. 1511);
- z dnia 24 lipca 2006r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. z 2006r. Nr 135, poz. 955);
- z dnia 19 października 2005r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2005r. Nr 217, poz. 1837);
- z dnia 18 października 2004r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz. U. z 2004r. Nr 233, poz. 2344 z późn. zm.)

c) Informacje:

- Ministra Finansów – w szczególności dotyczące planowanej subwencji ogólnej oraz planowanych wpływów z udziału powiatu w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- Wojewody Łódzkiego o planowanych kwotach dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych.

d) ważniejsze uchwały Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego:

- Uchwała z dnia 21 czerwca 2006r. w sprawie trybu i terminów uchwalenia budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu,
- Uchwała z dnia 28 czerwca 2005r. w sprawie przyjęcia „Strategii Powiatu Łódzkiego Wschodniego”,
- Uchwała z dnia 28 czerwca 2005r. w sprawie przyjęcia „Planu Rozwoju Lokalnego Powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2005-2013”
- Uchwała z dnia 19 czerwca 2009r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Inwestycyjnego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2009-2013.

III. OGÓLNE ZASADY KONSTRUKCJI BUDŻETU

1. Podstawową zasadą budżetową przy opracowywaniu, uchwalaniu i wykonywaniu budżetu jest zasada równowagi budżetowej, rozumiana jako zrównanie wydatków powiększonych o rozchody – z dochodami powiększonymi o przychody.
2. Planowane dochody z majątku powiatu ustala się w oparciu o zawarte umowy i wydane decyzje.
3. Należy przyjąć zasadę, aby zadania i kwoty wprowadzane do budżetu po stronie wydatków posiadały kalkulację kosztów i określenie celowości, zakresu i efektu rzeczowego, jaki przewiduje się do osiągnięcia po ich wydatkowaniu.
4. W zakresie wydatków osobowych, kwotą bazową jest miesięczna kwota wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy przewidywanego na dzień 31 grudnia 2009r. (bez wydatków o charakterze jednorazowym, np. nagród jubileuszowych).
5. Poziom wydatków bieżących (pozapłacowych) nie może przekroczyć 100% kwoty przewidywanego wykonania wydatków zaplanowanych na rok 2009 powiększony o wskaźnik inflacji. Z wydatków bieżących należy wyłączyć przyznane w 2009r. zwiększenia wydatków o charakterze jednorazowym oraz wydatków na zadania kończące się w 2009r.
6. Ostateczne limity kwot wydatków dla poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz zadań realizowanych przez wydziały/referaty Starostwa, Zarząd Powiatu Łódzkiego Wschodniego określi w oparciu o szacunek dochodów powiatu oraz niezbędne do sfinansowania wielkości wydatków sztywnych wynikających z zawartych umów.

7. Planowanie przychodów i wydatków gospodarstw pomocniczych odbywa się na zasadach obowiązujących dla planowania dochodów i wydatków budżetowych. Za przewidywane wykonanie roku 2009 należy przyjąć faktyczne kwoty stanu środków obrotowych na początek roku oraz realne kwoty przychodów i wydatków.
8. Podstawę prac nad projektem budżetu na 2010r. stanowią wskaźniki makroekonomiczne przyjęte do konstrukcji projektu ustawy budżetowej na 2010r.:

8.1. Na posiedzeniu w dniu 15 czerwca 2009r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 wraz z informacją o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych na 2010r. Podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi przyjętymi przy konstrukcji założeń do ustawy budżetowej państwa są m.in.:

- PKB w ujęciu realnym wzrośnie o 0,5%,
- Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wyniesie 1,0 %,
- Realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wyniesie 1,1 %,
- Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zmniejszy się o 2,2 %, a w sektorze przedsiębiorstw o 2,8 %,
- Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku ukształtuje się na poziomie 13,8 %,
- Minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2010r. ma wynosić 1317,00 zł.

8.2. Przyjęte wskaźniki budowy projektu budżetu powiatu łódzkiego wschodniego na rok 2010.

Ze względu na zmieniającą się dynamicznie sytuację gospodarczą na świecie i w kraju oraz trudną do skwantyfikowania skalę wpływu jej poszczególnych czynników na możliwości budżetowe Powiatu, zakłada się, że podstawą projektu budżetu na 2010 rok powinien być wskaźnik inflacji określony przedziałem, a mianowicie:

- dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (średnioroczna) w przedziale między 101,0 % a 101,9 %

a

- planowane wydatki dotyczące wynagrodzeń i pochodnych – wzrost maksymalny o 1,0 %

8.3. a) przyjęte wielkości w poszczególnych pozycjach projektu, muszą mieć uzasadnienie ekonomiczne i należy wykazać sposób wyliczenia każdej ujętej kwoty po stronie dochodów, jak i po stronie wydatków;

b) złożone projekty są propozycjami jednostki organizacyjnej/wydziału/referatu i mogą być zmienione w trakcie dalszych prac planistycznych;

c) służby finansowe, będą prowadzić odpowiedni nadzór i analizy kształtowania się wydatków, w tym wydatków płacowych, egzekwując stosowne informacje od składających plany;

d) dla uzasadnienia przyznania kwot dotacji z budżetu powiatu, wymagana jest szczegółowa dokumentacja planistyczna;

e) przy konstruowaniu projektu budżetu, należy brać pod uwagę ustalenia wynikające z:

- zawartych umów, porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- uchwalonych:
 - strategii powiatu łódzkiego wschodniego,
 - planu rozwoju lokalnego powiatu łódzkiego wschodniego,
 - wieloletniego programu inwestycyjnego.

f) wyboru zadań przy konstruowaniu budżetu – zarówno w części bieżącej, jak i majątkowej – należy dokonywać biorąc pod uwagę przede wszystkim:

- kontynuowanie zadań wieloletnich, mających finansowanie w budżecie 2010 roku i lat wcześniejszych,
- możliwość uzyskania dofinansowania ze źródeł zewnętrznych – w szczególności pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

IV. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA W ZAKRESIE PLANOWANIA DOCHODÓW

1. Podstawą planowania dochodów na 2010r. jest przewidywane wykonanie dochodów budżetowych w roku 2009 oraz analiza skutków:
 - 1) kryzysu gospodarczego na podstawowe dochody Powiatu wynikające z ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – szczególnie w zakresie dochodów z tytułu udziału w PIT i CIT;
 - 2) aplikowania w 2009r i 2010 roku o środki z funduszy europejskich na dofinansowanie zadań powiatu (inwestycyjnych i nie inwestycyjnych);
 - 3) prognoz sytuacji ekonomicznej i płatniczej największych kontrahentów – płatników Powiatu.
2. Podejmowanie działań zmierzających do pozyskania większych dochodów z części oświatowej subwencji ogólnej.
3. Podejmowanie działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację zadań własnych – z budżetu państwa, funduszy celowych oraz funduszy pomocowych (w szczególności strukturalnych Unii Europejskiej).
4. Windykacji wierzytelności powiatu.

V. ZASADY PLANOWANIA WYDATKÓW

1. Wydatki planować w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
2. Zabezpieczyć w pierwszej kolejności niezbędne środki finansowe na zadania kontynuowane, na realizację których zaciągnięto zobowiązania podpisując umowy wieloletnie z wykonawcami/ dostawcami towarów i usług – zarówno w części bieżącej, jak i majątkowej wydatków budżetowych.

3. Przy wyborze zadań inwestycyjnych kierować się głównie zaktualizowanym Wieloletnim Planem Inwestycyjnym (w trakcie opracowywania) biorąc pod uwagę:
 - 1) możliwość pozyskania dofinansowania zewnętrznego, szczególnie ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
 - 2) możliwość pozyskania dofinansowania w ramach NPRDL na lata 2008-2011,
 - 3) stan przygotowania inwestycji do realizacji.
4. Zabezpieczyć środki na wydatki związane z realizacją projektów i programów.
5. Utrzymać środki na wydatki bieżące w zakresie dróg powiatowych na poziomie nie niższym niż w roku 2009.
6. Kontynuować proces dochodzenia do standardów w domach pomocy społecznej.
7. Z ogólnej puli środków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą wydzielić rezerwę celową oświatową – na nieprzewidziane wydatki oświatowe.
8. Wydatki na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone Powiatowi ustawami zaplanować wg. Kwot otrzymanych w informacjach od dysponentów środków budżetu państwa.

VI. UWAGI KOŃCOWE

Głównymi czynnikami wpływającymi na budżet Powiatu w 2010 roku będą:

- 1) skutki kryzysu gospodarczego i ich wpływ na podstawowe dochody Powiatu, w szczególności pochodzące z budżetu państwa (subwencje, dotacje celowe, udziały Powiatu w PIT i CIT);
- 2) efekty aplikowania o środki pomocowe, w szczególności pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
- 3) wyniki przetargów na duże zadania inwestycyjne (Rozbudowa Domu Pomocy Społecznej w Wiśniowej Górze);
- 4) ewentualne uchwalenie, zapowiadanej od kilku lat, nowej ustawy o finansach publicznych.