

Załącznik Nr 1 do
UCHWAŁY NR .../.../15
RADY GMINY BIELICE
z dnia ... października 2015 r



Gmina Bielice

Program postępowania naprawczego

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	4
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	5
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	6
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	7
RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCE REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO	8
GMINA BIELICE	9
CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BIELICE	11
DOCHODY	12
<i>Baza podatkowa</i>	<i>17</i>
WYDATKI	20
<i>Oświata i wychowanie</i>	<i>25</i>
<i>Administracja publiczna</i>	<i>28</i>
<i>Pomoc społeczna</i>	<i>30</i>
<i>Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</i>	<i>32</i>
WYNIK BUDŻETU	33
ZADŁUŻENIE	35
<i>Kredyty i pożyczki</i>	<i>36</i>
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia</i>	<i>40</i>
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	44
CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	46
DOCHODY	46
WYDATKI	48
<i>Harmonogram wprowadzania działań naprawczych</i>	<i>62</i>
CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	63
<i>Pożyczka z budżetu państwa</i>	<i>67</i>
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	75
PODSUMOWANIE	84
SPIS TABEL	85
SPIS RYCIN	87

WPROWADZENIE

Uchwałą CCLXVIII.457.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 29 września 2015 roku wydano opinię negatywną o prawidłowości planowanej kwoty długu publicznego Gminy Bielice z powodu niespełnienia w latach 2015-2021 relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W związku z brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwałą Nr XXII.203.2015 wezwało Gminę Bielice do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego i przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Celem programu jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Gminy. Na podstawie diagnozy kondycji finansowej jednostki, sporządzono program postępowania naprawczego, który zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych zawiera:

1. analizę finansów Gminy wraz z określeniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
2. indywidualny plan naprawczy, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych przedsięwzięć;
3. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania.

Całość analizy została poprzedzona krótkim wprowadzeniem prezentującym cele programu postępowania naprawczego, a także ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych.

Podkreślić należy, że analiza powinna być rozpatrywana całościowo, nie należy uzasadniać swojego stanowiska na podstawie wyrywkowej części dokumentu.

CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Potrzeba przygotowania programu postępowania naprawczego wynika głównie z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. nowych obostrzeń w zakresie dyscypliny finansów publicznych, które wynikają z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Wraz z celem ustawowym, poprawa struktury budżetu ma za zadanie wypełnić inne postulaty, do których należy zaliczyć:

1. racjonalizację wydatków i zadłużenia jednostki;
2. poprawę dyscypliny finansów publicznych;
3. identyfikację ryzyka finansowego grożącego jednostce;
4. przedstawienie skutków działań długofalowych (oszczędności lub kosztów);

5. stabilizację polityki finansowej jednostki.

Ostatecznie program postępowania naprawczego ma na celu osiągnięcie długofalowych rezultatów, które pozwolą na wypracowanie wystarczającej nadwyżki w budżecie operacyjnym samorządu. Docelowy układ struktury finansów umożliwi spłatę istniejących zobowiązań z zachowaniem marginesu bezpieczeństwa pozwalającego spełnić wymagania ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie, oprócz bezpośrednich celów i zadań wynikających z niniejszego dokumentu, możliwe jest osiągnięcie dodatkowych efektów, które przejawiają się właśnie we wzmocnieniu odpowiedzialności za stan finansów Gminy. Wśród dodatkowych korzyści oraz zachęt można wymienić:

1. wzmocnienie planowania strategicznego;
2. mobilizację do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania przedsięwzięć;
3. określanie możliwości inwestycyjnych;
4. dążenie do optymalizacji poszczególnych kategorii wydatków;
5. przeprowadzenie przekształceń i restrukturyzacji w jednostkach organizacyjnych Gminy.

W programie zawarto zatem kompleksową analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia Gminy, na podstawie której przygotowano plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania. W trakcie realizacji programu zaproponowane przedsięwzięcia przyniosą wymierne efekty finansowe zapobiegające ryzyku niemożności realizacji zadań publicznych.

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Niniejsza analiza powinna charakteryzować się interdyscyplinarnością. Oznacza to, że program postępowania naprawczego powinien zostać rozpatrzony w każdym obszarze, w którym wywołuje wymierne efekty.

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2014, poz. 1115 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013 poz. 168 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2014, poz. 1202 z późn. zm.);
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.);
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
7. Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Ponadto posiłkowano się:

1. Orzecnictwem sądów krajowych;
2. Orzecnictwem sądów europejskich;

3. Poglądami doktryny, wyrażonymi w artykułach, glosach i innych publikacjach.

Wykorzystano obszernie fragmenty bez odrębnego powoływania w przypisach dolnych i końcowych następujących pozycji literatury:

1. M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, 2010, Ustawa o finansach publicznych – Komentarz, Wrocław;
2. C. Kosikowski, 2010, Nowa ustawa o finansach publicznych, Warszawa;
3. L. Lipiec-Warzecha, 2011, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa;
4. P. Smoleń, 2012, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa;
5. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, 2012, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej; System Prawa Administracyjnego, Tom 2, Warszawa.

Niniejsza analiza uwzględnia stan prawny na dzień 21 października 2015 roku.

DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej analizy stanu finansów Gminy rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2010-2014 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2010-2014 (Rb-28s);
3. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2010-2014 (Rb-NDS);
4. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2009-2014 (Rb-Z);
5. Uchwałę budżetową na 2015 rok wraz ze zmianami;
6. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na rok 2015;
7. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych po I, II kwartale 2015 r. (Rb-27s);
8. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych po I, II kwartale 2015 r. (Rb-28s);
9. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Gminy w 2015 r. po II kwartale (Rb-NDS);
10. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2015 r. po II kwartale (Rb-Z);
11. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2010-2014;
12. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2010-2015;
13. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2010-2014;
14. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
15. Bilanse skonsolidowane Gminy za lata 2010-2014;
16. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
17. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2010-2014;

18. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2015.

OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Przystąpienie do realizacji programu postępowania naprawczego wiąże się z koniecznością podjęcia licznych działań zmierzających do poprawy struktury dochodów i wydatków. Niezbędne jest również rozważenie zmian nie tylko w kategoriach finansowo-księgowych, lecz również w odniesieniu do sfery organizacyjnej.

W niniejszym dokumencie, proponuje się konkretne działania, które Gmina zamierza samodzielnie zrealizować w taki sposób, aby po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Oprócz opisanych i uzasadnionych przedsięwzięć naprawczych, istnieje szereg restrykcji ustawowych, zgodnie z którymi w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

1. nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
2. nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
3. nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
4. nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
5. nie może tworzyć funduszu sołectkiego;
6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do pozyskiwania zwrotnego finansowania na nowe inwestycje. Istnieją zatem możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na dokończenie inwestycji rozpoczętych przed 2015 r. jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w sytuacji, gdyby wynik budżetu nie pozwalał na samodzielne uregulowanie rat kapitałowych w danym roku budżetowym. Powyższy zakaz dotyczy wyłącznie rozpoczynania nowych inwestycji, na które nie przewidziano w budżecie środków własnych.

Zakaz udzielania poręczeń i gwarancji wynika z potrzeby zagwarantowania stabilności i przewidywalności w budżecie. Co prawda w wielu samorządach, kwoty przewidziane na poręczenia nie są realizowane, to jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami, należy je wykazywać i doliczać do wskaźników obsługi zadłużenia. Rozwiązanie takie ma zagwarantować, że w przypadku zażądania przez wierzyciela spłaty, Gmina będzie w stanie spełnić świadczenie, co w wielu przypadkach może oznaczać konieczność rezygnacji z wykonywania ustawowych zadań. Dlatego w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego niezbędne jest zagwarantowanie stabilności budżetu, której udzielenie nowego poręczenia lub gwarancji mogłoby poważnie zagrozić.

Istotne ograniczenia obejmują również wydatki na promocję. Jest to uzasadnione tym, że w znaczącej większości nie przekładają się one bezpośrednio na poprawę

atrakcyjności Gminy oraz pozyskanie nowych inwestorów. Najczęstszym kierunkiem tej kategorii jest promocja wewnętrzna, która ma związek z poprawą warunków życia dla mieszkańców poprzez organizację wydarzeń kulturalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że większość wydatków na promocję ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z zawartych na początku roku budżetowego umów, dlatego ograniczeniu nie będą podlegać wydatki zaangażowane, zaś pełne wykonanie normy będzie możliwe dopiero w kolejnym roku budżetowym.

Kwestia związana z zakazem tworzenia funduszu sołeckiego rodzi często praktyczne problemy w przypadku gmin, które przypuszczalnie znajdują się w opisanej przepisem Ustawy trudnej sytuacji finansowej. Nawet jeśli w roku poprzedzającym wdrożenie planu naprawczego, zostaną uchwalone wnioski o fundusz sołecki, zadanie stojące przed uchwalonym programem naprawczym nakazuje zatem wiązać zakaz „tworzenia funduszu sołeckiego” w okresie realizacji programu z zakazem dokonywania wydatków w ramach funduszu sołeckiego w latach objętych programem.

Zamrożenie wydatków na diety Radnych oraz na wynagrodzenia Zarządu jest wyrazem zasady, że w trudnych sytuacjach, władze Gminy również powinny ponosić koszty wyrzeczeń i z tego względu ograniczyć własne uposażenia. Działanie to jest społecznie pożądane.

RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCE REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO

Najpoważniejszym ryzykiem towarzyszącym wdrożeniu i realizacji programu naprawczego jest niewypełnienie wymogów ustawowych dotyczących kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ryzyko przekroczenia wartości wskaźnika opisującego maksymalną dopuszczalną wartość obsługi zadłużenia powoduje konieczność podjęcia działań naprawczych mających na celu przywrócenie właściwej relacji. Istotne jest, aby program przygotować w taki sposób, aby nie wpłynęło to niekorzystnie na jego realizację. Działania podjęte w celu przywrócenia właściwej struktury dochodów, wydatków oraz relacji kosztów obsługi zadłużenia do kwoty długu, muszą w sposób klarowny i jednoznaczny pokazać władzom Gminy działania niezbędne w celu przywrócenia równowagi i uzdrowienia finansów.

Z działaniami naprawczymi może być związane także ryzyko polityczne. Kadencyjność władz samorządu może niekorzystnie wpływać na decyzje dotyczące sfery oszczędności finansowych w jednostce.

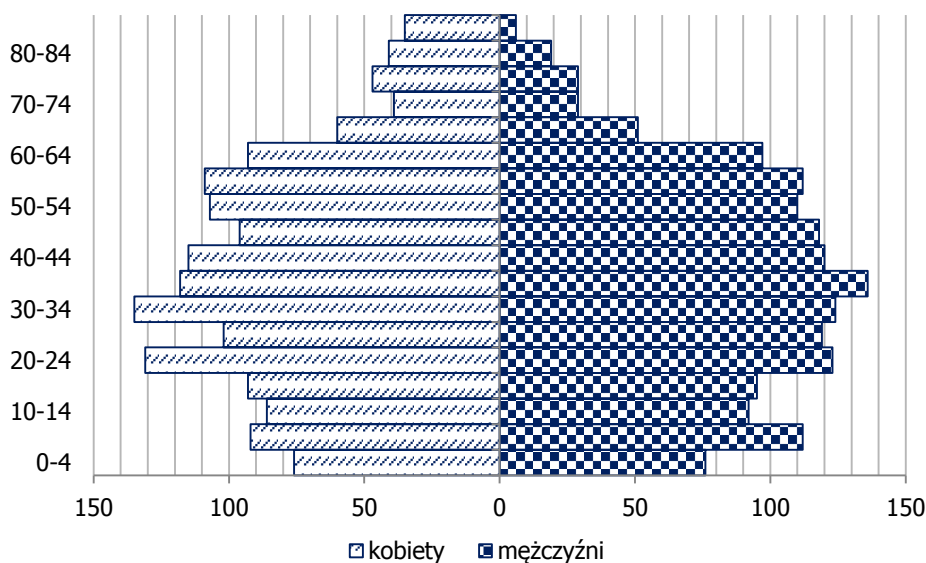
Należy także zaznaczyć, że w niniejszym programie postępowania naprawczego nie przyjmuje się założeń nagłej i istotnej zmiany sytuacji gospodarczej. Wymogi narzucone przez ustawę o finansach publicznych nie pozwalają tworzyć dodatkowych marginesów bezpieczeństwa. W sytuacji zmian istotnie wpływających na budżet i wieloletnią prognozę finansową jedynym dopuszczonym prawem rozwiązaniem jest uchwalenie nowej wieloletniej prognozy finansowej.

W prognozowaniu nie ma większego niebezpieczeństwa od nagłej i niespodziewanej zmiany otaczającej rzeczywistości, przy jednoczesnym braku możliwości dostosowania do zmian. Zatem ryzyka towarzyszące przygotowaniu programu oraz wszystkich dokumentów niezbędnych do jego realizacji (w tym wieloletniej prognozy finansowej), pomimo że przedstawiają wielokrotnie sytuacje krytyczne, mają na celu unaocznienie problemu i przygotowanie się do jego rozwiązania.

GMINA BIELICE

Gmina Bielice jest jednostką samorządu terytorialnego położoną w północno-zachodniej części powiatu pyrzyckiego, w województwie zachodniopomorskim. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2014 roku powierzchnię 84 km² zamieszkiwały 3 143 osoby. Na 114 gmin województwa, pod względem liczby ludności Gmina zajmuje 110. miejsce, zaś pod względem powierzchni miejsce 101. Strukturę ludności wg grup wieku i płci w Gminie Bielice prezentuje rycina 1.

Ryc. 1. Piramida wieku dla gminy Bielice (stan na dzień 31.12.2014)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Kształt piramidy wiekowej dla Gminy Bielice ma charakter regresywny. Oznacza to, że struktura wiekowa ludności Gminy będzie ulegała istotnym zmianom wynikającym z przesuwania się na drabinie wieku wyżów i niżów demograficznych. Wąska podstawa piramidy, wynika ze zmniejszającej się liczby urodzeń.

Tabela 1. Struktura wiekowa Gminy Bielice w latach 2010-2014

Ludność	2010	2011	2012	2013	2014
w wieku przedprodukcyjnym	722	707	670	652	650
w wieku produkcyjnym	2 036	2 043	2 048	2 055	2 044
w wieku poprodukcyjnym	379	403	412	429	449

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

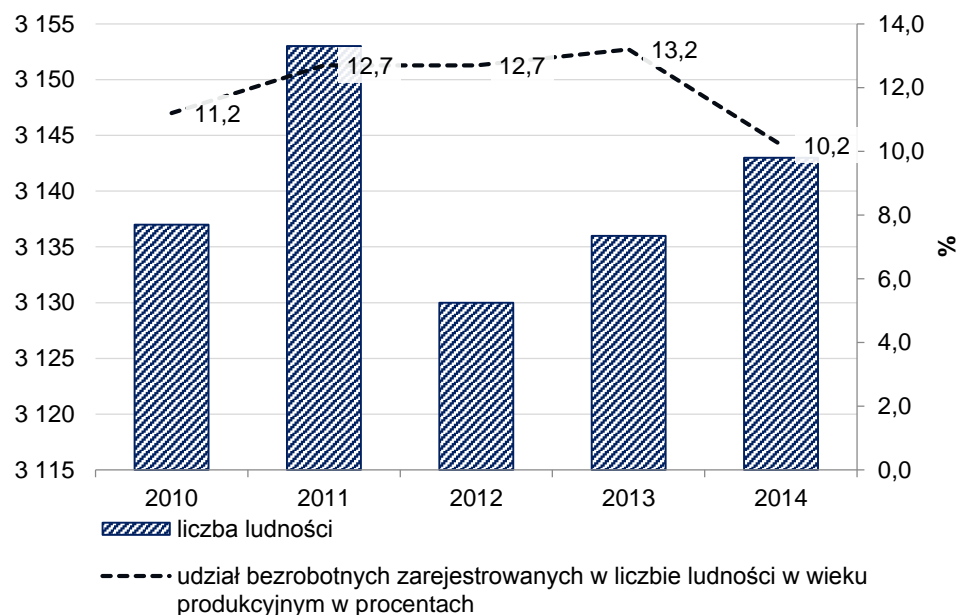
Spadkowi liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym towarzyszy wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Jeżeli taki trend utrzyma się w dalszym ciągu, wówczas może on odcisnąć istotne piętno na szeregu dziedzin życia społecznego Gminy, np. na systemie świadczeń społecznych, ochronie zdrowia czy systemie edukacyjnym.

Gminę w 2014 roku charakteryzował dodatni przyrost naturalny. Różnica między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów wyniosła 2,5. W wartościach absolutnych –

liczba urodzeń żywych na 1000 mieszkańców w Gminie wyniosła 11,8 natomiast zgonów 9,3.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w analizowanym okresie wskaźnik bezrobocia w latach 2010-2013 (liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym) dla Gminy Bielice kształtował się raczej na zbliżonym poziomie, natomiast w roku 2014 poprawił się spadając o 3 pp. w porównaniu z 2013 i wyniósł 10,2 (z 272 osób bezrobotnych w 2013 do 209 osób bezrobotnych w 2014).

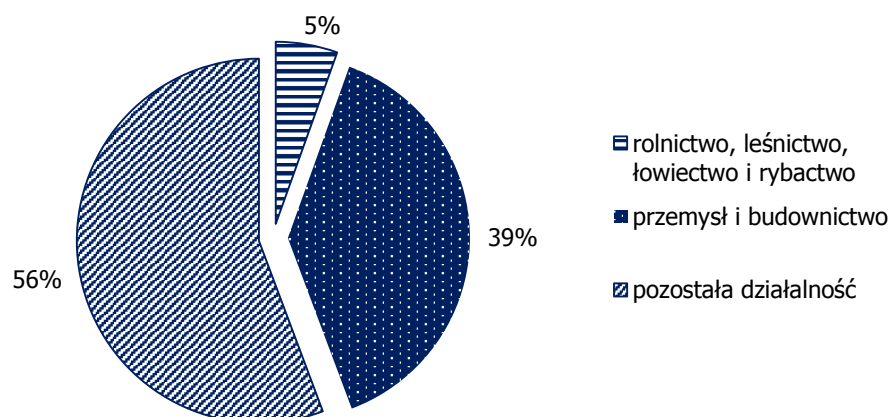
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w Gminie Bielice w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy Bielice w 2014 roku dominowały podmioty działające w branży usługowej (56%), przede wszystkim w branży handlowej. Z danych statystycznych wynika, że w ostatnich latach obserwuje się ponadto niewielki wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON w zakresie działalności handlowej, przemysłowej i budownictwa oraz spadek w obszarze rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa.

Ryc. 3. Struktura podmiotów gospodarczych w Gminie Bielice w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BIELICE

Zgodnie z metodologią, do obliczenia wskaźnika relacji, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych z późniejszymi zmianami, należy przyjąć plan po III kwartałach z danego roku oraz wartości wykonane za 2 lata poprzednie. W celu lepszego odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, analizę stanu finansów Gminy Bielice zawartą w niniejszym opracowaniu, rozszerzono do 6 lat (budżety od 2010 r.). W odniesieniu do danych na 2015 rok przyjęto wartości zawarte w uchwale budżetowej, który następnie uzupełniono o zarządzenia i uchwały zmieniające budżet.

Wyznaczenie wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Bielice od 2015 roku, oparto o sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków budżetowych w latach 2012 i 2013 oraz w oparciu o jego wykonanie dochodów i wydatków budżetowych w 2014 roku.

Warto zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy zwyczajowo planowanymi wartościami w budżecie, a ich wykonaniem. Ze względu na fakt, iż planowane wydatki mają stanowić nieprzekraczalne limity, są one często zaplanowane z pewną granicą bezpieczeństwa, co z kolei powoduje wpływ na słabszą relację przy wskaźniku maksymalnej obsługi zadłużenia. Z tego powodu, w oparciu o średnie wykonanie budżetów z lat 2010-2014, w latach następujących po roku, dla którego wprowadzono plan budżetu naniesiono niezbędne korekty merytoryczne, aby prognozowane wartości w kolejnych latach były jak najbliższe realnemu wykonaniu.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia wprowadzony przepisami ustawy o finansach publicznych z 2009 roku jest rodzajem instrumentu dyscyplinującego politykę finansową jednostek, których zdolność kredytowa w znacznym zakresie została wyczerpana. Wraz z 1 stycznia 2014 r. indywidualny wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia zaczął w pełni obowiązywać w wyniku zakończenia okresu *vacatio legis*. Wiele jednostek samorządu terytorialnego nie zdołało się jednak przygotować do nowych zasad oraz odmiennego sposobu liczenia zadłużenia.

Gmina Bielice jest jednostką samorządu terytorialnego, która boryka się z problemem zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Brak podjęcia działań oszczędnościowych może doprowadzić w przyszłości do zagrożenia zdolności realizacji zadań publicznych i znacznego ograniczenia płynności finansowej. Jedynie odpowiednio zaplanowane i dostosowane do sytuacji Gminy przedsięwzięcia zminimalizują to ryzyko i pomogą ustabilizować sytuację jednostki.

Poniżej przedstawiono charakterystykę dochodów, wydatków oraz zadłużenia budżetu Gminy. Dane te mają określić obecną sytuację finansów, która w dalszej kolejności będzie służyła do zaplanowania przedsięwzięć stanowiących istotę wdrażanego programu postępowania naprawczego.

DOCHODY

Wykonywanie przez Gminę zadań publicznych wymaga zapewnienia jej środków finansowych na ich realizację. Źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów określono w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza dochodów Gminy Bielice została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowana w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

1. dochody bieżące:
 - 1) podatki i opłaty lokalne¹;
 - 2) udziały w podatkach centralnych, w tym:
udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT);
 - 3) subwencje, w tym:
oświatowa, wyrównawcza i równoważąca;
 - 4) dotacje, w tym:
na zadania zlecone i powierzone oraz na zadania własne;
 - 5) dofinansowanie, w tym:
dofinansowanie w ramach umów między JST;
 - 6) pozostałe dochody, w tym:
grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, a także inne dochody;
2. dochody z majątku, w tym:
 - 1) dochody majątkowe: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku, dotacje na inwestycje;
 - 2) dochody z najmu i dzierżawy.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na 2015 rok. Wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Gminy Bielice w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 2. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w roku 2015 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

¹ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do podatków lokalnych zaklasyfikowano wpływy z podatku: od nieruchomości, rolnego i leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Do opłat lokalnych zaklasyfikowano m.in. wpływy z opłaty: skarbowej, targowej, miejscowej, za gospodarcze korzystanie ze środowiska czy za zezwolenie na sprzedaż alkoholu (na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Tabela 2. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
DOCHODY OGÓŁEM	8 069 010	8 385 722	11 021 518	12 211 379	11 865 696	11 585 389
Dochody bieżące	7 612 345	8 256 248	10 370 024	9 740 337	11 123 377	10 915 389
Podatki i opłaty lokalne	1 317 664	1 289 232	1 931 925	1 989 259	2 090 671	2 698 780
Udział w podatkach centralnych	745 483	824 420	913 354	881 509	890 986	988 000
Subwencje	2 892 943	3 233 472	4 385 028	4 182 877	3 711 203	4 039 011
Dotacje	2 337 468	2 622 396	2 738 759	2 398 720	3 274 822	2 151 986
Pozostałe	318 786	286 728	400 957	287 972	1 155 696	1 037 612
Dochody majątkowe	456 666	129 473	651 494	2 471 042	742 319	670 000
Dochody z majątku	62 731	63 119	49 979	268 672	31 813	370 000
Dotacje na inwestycje	393 935	66 354	601 515	2 202 370	710 506	300 000

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2 prezentuje wykonane w latach 2010-2014 oraz zaplanowane w roku 2015 dochody Gminy Bielice, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Biorąc pod uwagę planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 10,5 mln zł.

Do 2013 roku łącznie, dochody ogółem wykazywały tendencję wzrostową. W porównaniu z 2013 rokiem, dochody ogółem w 2014 roku zmalały o blisko 350 tys. zł, zaś w 2015 roku zaplanowany został dalszy ich spadek, który ma wynikać głównie ze spadku dochodów z majątku. Głównym źródłem dochodów Gminy są dochody bieżące, szczególnie subwencje – ponad 30%. Jest to wyraźnie widoczne na przestrzeni wszystkich analizowanych lat. Równie duży udział stanowią dotacje – 28% oraz podatki i opłaty lokalne – ponad 17%.

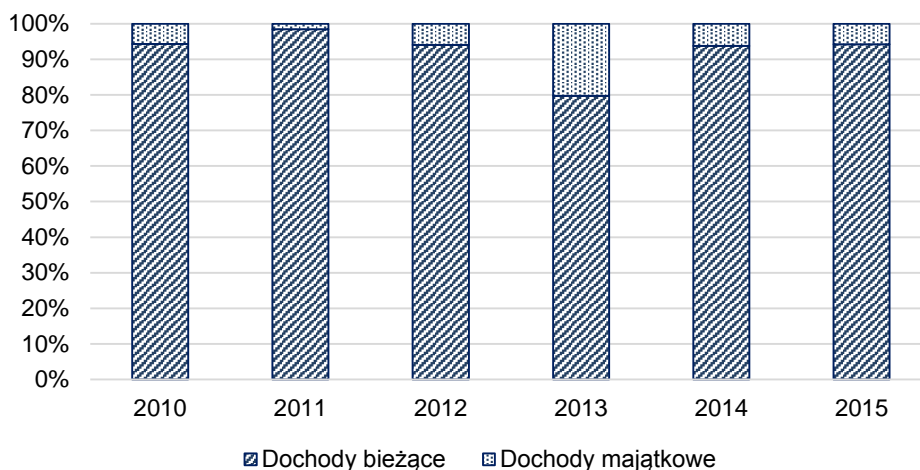
W latach 2010-2014 wśród dochodów majątkowych największe znaczenie odgrywały zewnętrzne źródła finansowania – dotacje na inwestycje, które za wyjątkiem roku 2011, stanowiły około 90% dochodów majątkowych. Zaplanowane na rok 2015 dochody majątkowe kształtują się nieco odmiennie do dotychczasowych tendencji – dotacje na inwestycje stanowią blisko 45% dochodów majątkowych, podczas gdy pozostałe 55% stanowią dochody ze sprzedaży majątku.

W uchwale budżetowej na 2015 rok dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 1 550 000 zł (uchwała nr III/10/2014 z dnia 31 grudnia 2014 roku). Tak wysoki poziom zaplanowanych wpływów ze sprzedaży mienia budził wątpliwości, biorąc pod uwagę, że w 2013 roku udało się zrealizować zaledwie 7% zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia, natomiast w 2014 – 5%.

Dodatkowym argumentem na potwierdzenie niskiej realności założeń jest fakt, że dane za II kwartał 2015 roku z wykonania zaplanowanego budżetu wykazują dotychczasowy brak dochodów ze sprzedaży mienia. Uwzględniając wnioski płynące z analizy danych historycznych oraz dotychczasowego wykonania za II kwartał 2015 roku zmniejszono założony plan dochodów ze sprzedaży mienia do poziomu 370 000 zł. Zbyt wysoki poziom dochodów w stosunku do możliwości mógłby w konsekwencji doprowadzić do zwiększenia deficytu i niespełnienia wskaźników zadłużenia, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.

Rycina 4 przedstawia strukturę dochodów ogółem Gminy Bielice. Wyraźnie widać, że w całym analizowanym okresie dochody bieżące stanowiły ponad 90% dochodów ogółem. Największy udział dochodów bieżących (98%) w ogólnej strukturze dochodów wystąpił w roku 2011, co ma związek z niewielką kwotą uzyskanych dochodów majątkowych – szczególnie niskimi dotacjami na inwestycje, które wyniosły zaledwie 66 tys. zł.

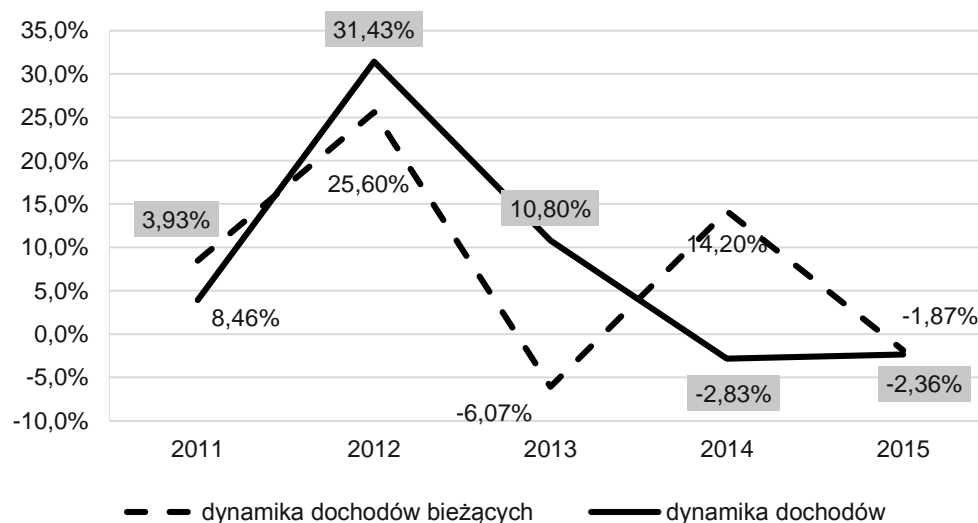
Ryc. 4. Struktura wykonanych i planowanych dochodów Gminy Bielice 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

Dane zawarte na rycinie 5 obrazują, że dochody uzyskiwane przez Gminę Bielice charakteryzują się zróżnicowaniem na przestrzeni lat. Dynamika dochodów ogółem wykazywała zmienność na poziomie 32 pp. Najwyższy wzrost dochodów ogółem (ponad 31%), oraz dochodów bieżących (ponad 25%) miał miejsce w roku 2012, co miało duży związek ze wzrostem uzyskanej subwencji – o 36% (ponad 1 mln zł w porównaniu z rokiem 2011). W 2014 roku dynamika dochodów bieżących była wyższa niż dynamika dochodów ogółem, co było związane ze znacznym zmniejszeniem dochodów majątkowych, w porównaniu z rokiem 2013.

Ryc. 5. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Bielice od roku 2011



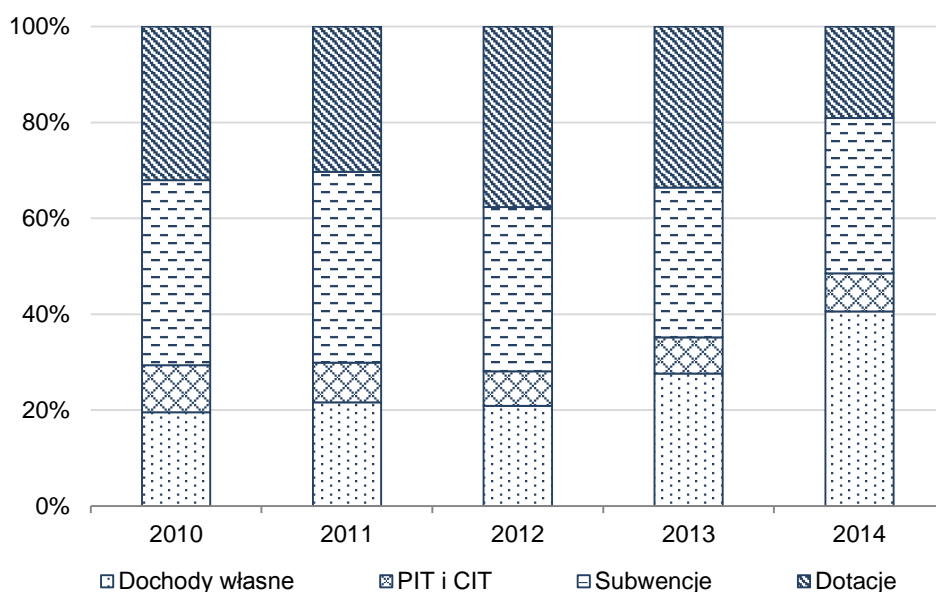
Źródło: Opracowanie własne.

Analizę źródeł dochodu Gminy należy rozpocząć od podstawowego, uproszczonego podziału na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje, oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły około 20% dochodów, natomiast w 2014 roku wzrosły do poziomu ponad 40%.

Udział w podatkach centralnych PIT i CIT jest często zaliczany jako źródło dochodów własnych. Z racji charakteru tych dochodów (praktycznie brak wpływu na ich wielkość ze strony samorządu) nie ma podstaw do zaliczania ich jako dochodów własnych. Jest to z kolei znaczące źródło dochodów, dlatego zostały wyłonione osobno. W latach 2010-2014 dochody z PIT i CIT kształtowały się na poziomie blisko 10%, przy czym dominujące znaczenie ogrywały wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, niż od osób prawnych.

Największy udział w strukturze dochodów Gminy Bielice stanowią dotacje i subwencje (ponad 50% we wszystkich analizowanych latach), które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania i praktycznie brak możliwości kształtowania nie mogą stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Takie usztywnienie w dużym zakresie ogranicza możliwość oddziaływania na dochodową stronę budżetu w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów związanych z poprawą jego struktury.

Ryc. 6. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3 stanowi rozszerzone zestawienie, które ma zobrazować główne źródła dochodów Gminy Bielice, które mają największy wpływ na sytuację finansową jednostki. Dochody te zostały wyłonione na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowanych zostało 10. głównych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 93% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie.

Tabela 3. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.	Nazwa	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Średnia	Udział	Udział skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	2 892 943	3 233 472	4 378 945	4 182 877	3 711 203	4 039 011	3 739 742	35,54%	35,54%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (..)	1 411 604	1 622 857	1 813 094	1 689 399	1 797 872	1 565 769	1 650 099	15,68%	51,22%
32	Podatek rolny	656 037	664 882	1 158 137	1 181 345	1 195 777	1 220 000	1 012 696	9,62%	60,84%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	744 829	821 116	906 080	876 076	886 946	984 562	869 935	8,27%	69,11%
629	Dotacje na inwestycje budżetowe	393 935		476 526	2 202 370	587 506	288 000	658 056	6,25%	75,36%
31	Podatek od nieruchomości	442 954	456 671	578 945	591 384	706 171	1 150 000	654 354	6,22%	81,58%
203	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	421 796	450 274	483 904	612 279	639 360	484 483	515 349	4,90%	86,48%
200	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	407 338	345 130	293 911		752 885	97 779	316 174	3,00%	89,48%
97	Wpływy z różnych dochodów	81 373	79 052	91 168	112 314	926 705	480 044	295 109	2,80%	92,29%
75	Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych SP, JST (...)	70 646	65 493	126 528	80 160	76 076	162 500	96 900	0,92%	93,21%

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

Jak wspomniano wcześniej, ponad 50% środków zapewniają zewnętrzne źródła dochodów Gminy Bielice – średnio 35% wpływów do budżetu zapewnia subwencja ogólna z budżetu państwa (w 2014 ponad 2,6 mln zł część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i ponad 1 mln zł część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin) oraz 15% dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (największą część w tej grupie – ponad 1,3 mln zł stanowią dochody ze zwrotu należności z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych).

Pośród 10. zaprezentowanych pozycji aż sześć odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej. Również wpływy w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt budżetu Gminy Bielice.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych powodują, że Gmina ma ograniczone możliwości w zakresie samodzielnego oddziaływania na kształt struktury dochodów budżetowych, ponieważ ich wielkości nie są bezpośrednio zależne od władz.

Tak duże znaczenie środków zewnętrznych w strukturze budżetu Gminy, niezależny od jednostki sposób przyznawania wskazanych środków i praktycznie brak możliwości ich kształtowania powoduje, że nie mogą one stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Jakiegokolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego czy dotacji w wyniku działań podejmowanych przez władze Gminy są ryzykowne.

BAZA PODATKOWA

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych Rada Gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości uwzględniając przeznaczenie, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy czy sposób wykorzystania gruntu oraz stawki innych podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek nie może jednak przekroczyć maksymalnych kwot określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

Zgodnie z §15 ust. 1 pkt 3-5 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych, wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) jako organy podatkowe posiadają uprawnienia do odraczania terminu płatności oraz rozkładania na raty zapłaty podatków. Ponadto mają kompetencje w zakresie umarzania w całości lub w części zaległości podatkowych, opłaty prolongacyjnej czy odsetek za zwłokę.

Względna swoboda władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych determinuje wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Bielice prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Bielice z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014
podatek rolny						
wykonanie		656 037	664 881	1 158 137	1 181 345	1 195 776
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	67 905	254 403	293 759	181 425
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	1 571	-	-
podatek od nieruchomości						
wykonanie		442 953	456 670	578 945	591 384	706 171
skutki obniżenia górnych stawek podatków		100 023	99 864	90 470	123 412	131 254
skutki udzielonych ulg i zwolnień		50 659	54 871	578	579	579
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	231	220
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek leśny						
wykonanie		12 595	14 612	18 638	18 625	17 326
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek od środków transportowych						
wykonanie		33 156	34 627	51 815	54 774	49 525
skutki obniżenia górnych stawek podatków		26 250	33 805	31 923	37 680	41 635
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej						
wykonanie		109	-	-	-	-
podatek od czynności cywilnoprawnych						
wykonanie		44 372	37 084	46 337	38 168	41 067
wpływy z opłaty skarbowej						
wykonanie		7 191	5 937	6 505	5 088	5 270

Zródło: Opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Bielice z tytułu podatków i opłat lokalnych w latach 2010-2014 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Dane w tabeli 4 stanowią potwierdzenie wniosków zawartych w tabeli 3. Podatek rolny zapewnia największe wpływy w zakresie środków własnych do budżetu Gminy.

W analizowanym okresie podatnicy podatku rolnego zapewnili blisko 4,8 mln zł wpływów do budżetu. W latach 2011-2014 w wyniku obniżenia górnych stawek podatkowych (zmniejszenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej do obliczenia podatku rolnego) Gmina utraciła średniorocznie 160 tys. zł wpływów. Łącznie w wyniku obniżenia górnych stawek podatku rolnego Gmina utraciła 797 tys. zł wpływów.

W tabeli poniżej zestawiono przewidywane wpływy z podatku rolnego w 2015 roku. Uwzględniając powierzchnię przeliczeniową gruntów będącą przedmiotem opodatkowania podatkiem rolnym prognozowane wpływy z tego tytułu wyniosą ponad 1,2 mln zł. Przy zastosowaniu stawki maksymalnej wpływy te wyniosły by ponad 1,26 mln zł.

Tabela 5. Prognozowane wpływy z podatku rolnego w 2015 roku wg obowiązujących i maksymalnych stawek

	Powierzchnia [ha przeliczeniowy]	Wpływy wg obowiązującej stawki	Wpływy wg stawki maksymalnej
osoby fizyczne	6 783	992 079	1 040 750
osoby prawne	1 441	210 838	221 182
SUMA	8 224	1 202 918	1 261 933

Zródło: Opracowanie własne.

Kolejnym istotnym źródłem dochodów własnych Gminy jest podatek od nieruchomości. Średnia wartość tych dochodów na przestrzeni lat 2010-2014 kształtowała się na poziomie 555 tys. zł i podobnie jak w przypadku podatku rolnego systematycznie wzrastała. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości wyniosły średnio 109 tys. zł, co łącznie na przestrzeni 5 lat spowodowało utratę wpływów w wysokości 545 tys. zł.

Tabela 6. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok

Podatek od nieruchomości	Stawka obowiązująca	Stawka z Obwiesz- czenia MF na 2015	Udział w stawce
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,78 zł	0,90 zł	87%
pod jeziorami	4,33 zł	4,58 zł	95%
pozostałych	0,20 zł	0,47 zł	43%
Podatek od budynków			
mieszkalnych	0,50 zł	0,75 zł	67%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	21,70 zł	23,13 zł	94%
zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie obrotu materiałem siewnym	10,24 zł	10,80 zł	95%
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,20 zł	4,70 zł	89%
pozostałych	4,20 zł	7,77 zł	54%
budowle	2,00%	2,00%	100%

Zródło: Opracowanie własne

Mniej znaczącymi, ale również istotnymi źródłami dochodów w zakresie podatków lokalnych są także podatek od czynności cywilnoprawnych i podatek od środków transportu, których średnie wartości w analizowanym okresie wyniosły odpowiednio 41 tys. zł i 44 tys. zł.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2010-2014 i ich planu na 2015 rok.

Analizę wydatków Gminy Bielice oparto na podziale merytorycznym, który został dokonany za pomocą działów klasyfikacji budżetowej:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo;
- 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, elektryczną, gaz i wodę;
- 600 Transport i łączność;
- 630 Turystyka;
- 700 Gospodarka mieszkaniowa;
- 710 Działalność usługowa;
- 750 Administracja publiczna;
- 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa;
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
- 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem;
- 757 Obsługa długu publicznego;
- 758 Różne rozliczenia;
- 801 Oświata i wychowanie;
- 851 Ochrona zdrowia;
- 852 Pomoc społeczna;
- 853 Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej;
- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza;
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
- 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- 926 Kultura fizyczna i sport.

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały podzielone na:

1. wydatki bieżące:
 - 1) w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe wydatki bieżące;
2. wydatki majątkowe.

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości wydatków w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2015.

Poszczególne wydatki Gminy Bielice w latach 2010-2015 zestawiono w tabeli. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2015 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

Tabela 7. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	9 776 834	11 369 653	13 017 135	12 634 927	12 868 972	11 397 389
Wydatki bieżące	8 673 167	9 044 875	10 054 272	10 058 105	10 418 292	10 542 024
Wynagrodzenia i pochodne	3 870 319	4 092 521	4 189 457	4 213 457	4 558 053	4 933 661
Pozostałe bieżące	4 543 264	4 507 878	5 229 441	5 485 411	5 590 007	5 344 363
Obsługa długu- odsetki i dyskonto	259 584	444 475	635 375	359 237	270 231	264 000
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	1 103 667	2 324 778	2 962 863	2 576 822	2 450 680	855 365

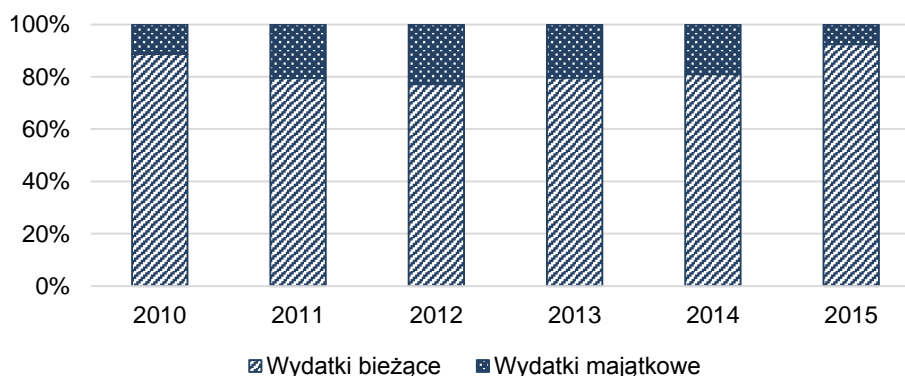
*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 8 prezentuje wykonane w latach 2010-2014 oraz zaplanowane w 2015 roku wydatki Gminy Bielice. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Ich wartość w analizowanym okresie kształtuje się na średnim poziomie 11,8 mln zł. W 2010 i 2011 roku poziom poniesionych wydatków ogółem był niższy od średniej dla całego okresu, na poziomie 11,3 mln zł zaplanowano wydatki w roku 2015.

Najwięcej środków wydatkowano w 2012 roku (ponad 13 mln zł), gdzie poniesiono jedne z najwyższych wydatków majątkowych. Środki przeznaczono na realizację inwestycji w zakresie gospodarki mieszkaniowej (modernizacja oczyszczalni ścieków), transportu i łączności (remont nawierzchni dróg gminnych) oraz szeregu innych obszarów obejmujących m.in. remont instalacji itp. Wysoki, choć malejący z roku na rok, poziom wydatków majątkowych wykonano również w 2013 i 2014 roku.

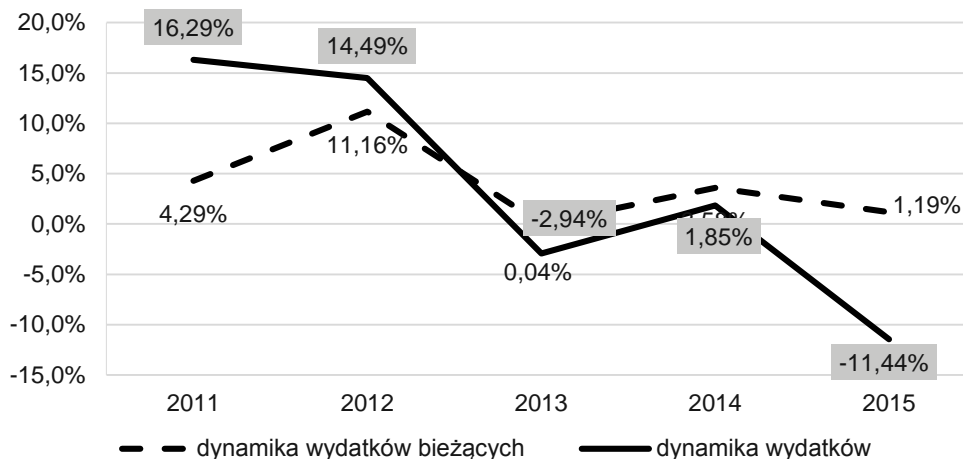
Wydatki bieżące w badanych latach kształtowały się średnio na poziomie 9,7 mln zł, z których prawie połowa to wydatki przeznaczane na wynagrodzenia i pochodne (44%). Najwięcej środków przeznaczono na pokrycie pozostałych wydatków bieżących obejmujących m.in. zakupy usług zewnętrznych, zakupy materiałów czy remonty. W 2015 roku wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o ponad 250 tys. zł w stosunku do wykonania w 2014 roku.

Ryc. 7. Struktura wykonanych i planowanych wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie dominujące znaczenie w strukturze wydatków Gminy odgrywały wydatki bieżące, a ich średni udział kształtował się w analizowanym okresie na poziomie 83%. W latach 2011-2014, w związku ze zwiększoną aktywnością inwestycyjną Gminy, dostrzega się znaczny udział wydatków majątkowych w ogólnej strukturze wydatków Gminy. Dynamikę zmiany wysokości wydatków bieżących i wydatków ogółem przedstawia rycina 8.

Ryc. 8. Dynamika wydatków Gminy Bielice od roku 2011

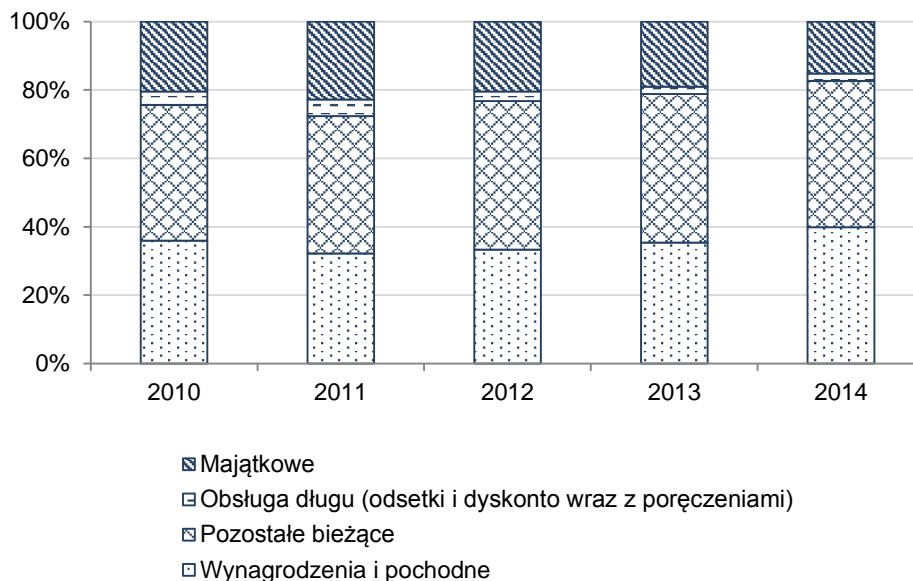


Źródło: Opracowanie własne.

Znaczny poziom wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2012 roku spowodował, że w stosunku do roku 2011 poziom wydatków ogólnych zwiększył się o ponad 14 pp. Podobna sytuacja miała miejsce w roku 2011, gdzie w stosunku do roku 2010 wydatki zwiększyły się o ponad 16 pp.

Jak wynika z ryciny 8 dynamika wydatków ogółem była wyższa od dynamiki wydatków bieżących w latach 2011-2012, natomiast w latach 2013-2015 tendencja ta uległa zmianie i wydatki bieżące odznaczały się wyższą dynamiką niż wydatki ogółem, co ma związek ze zmniejszeniem skali działalności inwestycyjnej w tych latach.

Z tabeli 8 wynika, że do 2014 roku wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zwiększyły się o prawie 680 tys. zł (wzrost wartości w 2014 roku w stosunku do roku 2010). Rycina 9 prezentuje strukturę wydatków Gminy w latach 2010-2014 w podziale na poszczególne kategorie. Największy udział w strukturze wydatków stanowią pozostałe bieżące wydatki (43% w wydatkach ogółem w 2014 roku) oraz wydatki przeznaczane na wynagrodzenia i pochodne (35% w 2014 roku), które potwierdzają kształtującą się na przestrzeni 3 ostatnich lat tendencję wzrostową.

Ryc. 9. Kształtowanie się kierunku wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne.

Średnio 40% całkowitej wartości wydatków Gminy przeznaczano na zapłatę wynagrodzeń. Z analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że średnio w latach 2010-2014 wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły od 32% do blisko 38% całkowitych wydatków gmin w Polsce. Wydatki ponoszone na wynagrodzenia w Gminie Bielice były zbliżone do średniej, typowej dla samorządów w Polsce. Ów wzrost wynagrodzeń spowodowany był m.in. wzrostem płacy minimalnej.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu (odsetki + prowizje). Jest to o tyle ważne, gdyż z jednej strony wydatki związane z obsługą długu wpływają na zwiększenie wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (obciążają budżet), a z drugiej obniżają wskaźnik zadłużenia wyznaczający maksymalny poziom zadłużania się Gminy.

W celu zobrazowania najważniejszych kierunków wydatkowania środków budżetowych w tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków poniesionych i planowanych w każdym z działów klasyfikacji budżetowej w latach 2010-2015. Na tej podstawie obliczono średni udział wydatków danego działu w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od działu, na który przeznaczają się największą ilość środków). Zestawienie ma na celu zobrazować główne kierunki wydatków Gminy o największym wpływie na sytuację finansową jednostki.

W tabeli 9 uwzględnionych zostało 10 głównych kierunków wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2015. Wynika z niej, że głównym kierunkiem wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę Bielice na przestrzeni analizowanych lat była oświata i wychowanie (29,76% całkowitych wydatków). Drugim najbardziej wydatkotwórczym obszarem działalności Gminy jest administracja publiczna (17,59%). Na pomoc społeczną przeznaczane jest ponad 16% środków.

Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Bielice w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dział	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Oświata i wychowanie	2 797 575	3 255 575	3 630 981	3 664 289	3 620 369	4 178 646	3 524 572	29,76%	29,76%
Administracja publiczna	1 794 624	1 800 336	1 875 527	2 085 191	2 569 500	2 372 536	2 082 952	17,59%	47,34%
Pomoc społeczna	1 632 003	1 790 015	2 079 816	2 049 657	2 127 889	1 993 768	1 945 525	16,43%	63,77%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	630 229	541 366	2 820 651	1 720 678	2 058 334	777 260	1 424 753	12,03%	75,80%
Transport i łączność	914 826	703 137	501 807	776 667	381 875	505 105	630 570	5,32%	81,12%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	361 112	938 111	216 190	846 195	312 947	348 753	503 884	4,25%	85,38%
Obsługa długu publicznego	259 934	482 698	688 532	431 659	288 861	280 000	405 281	3,42%	88,80%
Rolnictwo i łowiectwo	310 843	311 777	312 757	388 677	403 770	295 699	337 254	2,85%	91,65%
Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej	528 688	471 985	375 527	100 556	320 788	2 466	300 002	2,53%	94,18%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	109 850	146 822	93 920	107 927	386 616	171 830	169 494	1,43%	95,61%

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje na szereg obszarów, w ramach których władze lokalne mają obowiązek realizować zadania dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak wysokie koszty znajdują więc uzasadnienie. Potrzeba sporządzenia programu postępowania naprawczego rodzi konieczność kompleksowej oceny ich wysokości w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy. W tym celu ich szczegółowa analiza zostanie zaprezentowana odrębnie.

Wysokie wydatki Gmina ponosi również poprzez realizację działań w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (12,03%), transportu i łączności (5,32%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (4,25%). Dodatkowo wymienić można również mniejsze grupy wydatków, takie jak:

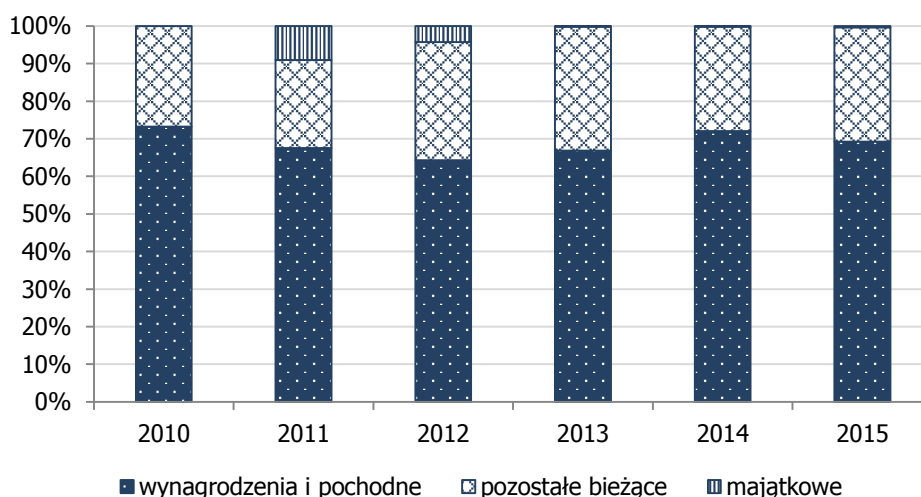
1. obsługa długu publicznego,
2. rolnictwo i łowiectwo,
3. pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej,
4. bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Zgodnie z tabelą 8 wydatki na oświatę i wychowanie mają dominujące znaczenie w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Bielice. Biorąc pod uwagę wydatki poniesione w latach 2010-2014, oraz wydatki zaplanowane w 2015 roku, ich średnia wartość stanowi 29% wydatków ogółem. Wydatki oświatowe w badanym okresie generowały średniorocznie 3,5 mln zł.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych na terenie Gminy funkcjonuje Zespół Szkół Publicznych im. Jana Pawła II, na które składają się zarówno Publiczna Szkoła Podstawowa jak i Publiczne Gimnazjum.

Ryc. 10. Wydatki na oświatę w Gminie Bielice w latach 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród wydatków na oświatę w Gminie we wszystkich analizowanych latach dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne (średnio 2,4 mln zł), które stanowiły od blisko 67% do 72% wydatków ogółem. Znaczący udział we wszystkich analizo-

wanych okresach miały pozostałe wydatki bieżące, które kształtowały się na stabilnym poziomie (około 30% - średnio ponad 1 mln zł w każdym roku). W zakresie działalności inwestycyjnej widoczny udział wydatków miał miejsce w roku 2011 (9%) oraz 2012 (4,3%), natomiast w pozostałych latach aktywność inwestycyjna w obszarze oświaty miała charakter marginalny.

Tabela 9. Wydatki na oświatę w Gminie Bielice w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	2 797 575	3 255 575	3 630 981	3 664 289	3 620 369	4 178 646
Wydatki bieżące	2 797 575	2 962 170	3 474 486	3 658 689	3 612 522	4 163 646
Wynagrodzenia i pochodne	2 048 611	2 197 577	2 333 846	2 450 773	2 609 777	2 876 821
Pozostałe bieżące	748 963	764 593	1 140 640	1 207 916	1 002 745	1 286 825
Wydatki majątkowe	-	293 404	156 495	5 600	7 847	15 000

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Na zapewnienie realizacji zadań w zakresie oświaty oraz edukacyjnej opieki wychowawczej z budżetu państwa przeznaczana jest subwencja oświatowa. Pokrycie wydatków oświatowych subwencją oświatową w Gminie Bielice prezentuje tabela 12, oraz rycina 11. Z ich analizy wynika, że średnie pokrycie kształtowało się na poziomie 71%. Największy stopień pokrycia miał miejsce w 2012 roku i wynosił ponad 84%. Do realizacji zadań oświatowych Gmina najwięcej „dokładała” z własnych środków w latach 2013-2014 (ponad 1 mln zł). Według planu na rok 2015 różnica między subwencją oświatową, a wydatkami bieżącymi w oświacie wyniesie ponad 1,4 mln zł.

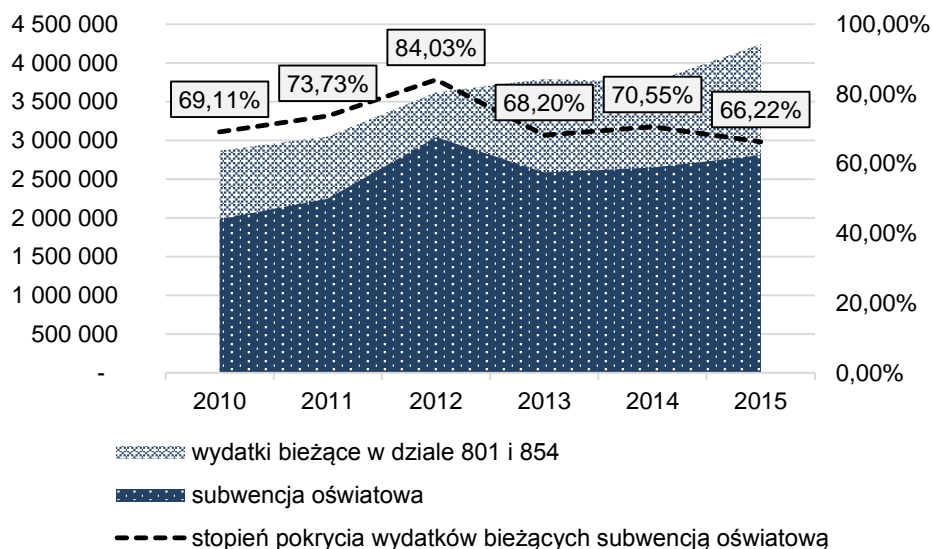
Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Bielice w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
wydatki bieżące w dziale 801 i 854	2 867 248	3 049 331	3 620 139	3 792 089	3 751 884	4 244 481
subwencja oświatowa	1 981 449	2 248 141	3 041 858	2 586 217	2 646 821	2 810 491
różnica między subwencją oświatową a wydatkami bieżącymi	-885 799	-801 190	-578 281	-1 205 872	-1 105 063	-1 433 990
stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową	69,11%	73,73%	84,03%	68,20%	70,55%	66,22%

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Ryc. 11. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Bielice w latach 2010-2015*



Źródło: Opracowanie własne.

Zestawienie liczby uczniów pobierających naukę w placówkach prowadzonych na terenie Gminy oraz liczbę zatrudnionych nauczycieli prezentuje tabela 13. W porównaniu z rokiem 2010 zmniejszeniu uległa liczba uczniów (z 425 do 411), liczba oddziałów w tym czasie zmniejszyła się o 1. Liczba nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy od roku 2010 wzrosła o 1 etat, biorąc natomiast pod uwagę wszystkie etaty nauczycielskie, czyli nauczycieli zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze, zaobserwować można sukcesywny wzrost zatrudnienia. Z punktu widzenia malejącej liczby uczniów wzrost zatrudnienia w szkołach będzie prowadził do przerostu zatrudnienia.

Tabela 11. Liczba uczniów i nauczycieli w placówkach oświatowych w Gminie Bielice w latach szkolnych 2010/2011-2014/2015

Rok szkolny*	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	
liczba uczniów	425	425	434	425	411	
oddziały	23	23	22	21	22	
liczba nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze	33	34	35	35	34	
zatrudnieni w niepełnym wymiarze	liczba	8	7	6	7	8
	w tym etaty	4,74	3,59	3,22	3,59	4,67
razem etaty nauczycielskie	37,74	37,59	38,22	38,59	38,67	
stosunek liczby uczniów do etatów nauczycieli	11,26	11,31	11,36	11,01	10,63	

*tabela prezentuje dane na dzień 30 września wg SIO
Źródło: Opracowanie własne.

W roku szkolnym 2010/2011 średnio na etat nauczyciela przypadało 11,26 uczniów. Dla kraju średnia wynosi 11, co wskazuje, że Gmina Bielice osiągała poprawne wskaźniki. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że od 2011 roku wartość wskaźnika sukcesywnie maleje i w roku szkolnym 2014/2015 kształtuje się na poziomie 10,63 (oznacza to spadek liczby uczniów nieproporcjonalny do zatrudnienia).

Tabela 12. Podział wydatków w zakresie oświaty w Gminie Bielice w latach 2010-2014

Rodzaj wydatku	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2013
Oddziały przedszkolne	97 114	117 118	181 059	220 257	234 113	13 856
Szkoły podstawowe	1 647 679	1 994 922	2 244 135	2 241 198	2 244 506	3 308
Gimnazja	821 703	887 187	978 954	972 442	911 915	-60 527
Razem wydatki	2 797 575	3 255 575	3 630 981	3 664 289	3 620 369	-43 919

Zródło: Opracowanie własne.

Tabela 12 przedstawia kwoty jakie wydatkowano na poszczególne obszary w zakresie oświaty w Gminie Bielice w latach 2010-2014. Wydatki razem kształtują się na stabilnym poziomie od 3 lat i wynoszą nieco ponad 3,6 mln zł, co w dużej mierze jest wynikiem stabilnego poziomu wydatków w obszarze, który generuje je w największym stopniu, mianowicie szkół podstawowych. Drugą kategorią generującą największe wydatki dla Gminy jest utrzymanie gimnazjum. Tutaj również można zauważyć spadek kwoty w ciągu ostatniego roku o ponad 60 tys. zł. Warto zwrócić również uwagę na wydatki związane z dowożeniem uczniów do szkół, które kształtują się na poziomie ok 20 tys. zł na przestrzeni analizowanych lat.

Tabela 13. Wydatki na wynagrodzenia w zależności od stopnia awansu zawodowego w Gminie Bielice w latach 2011-2014

nauczyciel	roczne wydatki na wynagrodzenie				miesięczne wydatki na wynagrodzenie			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
stażysta	74 269	5 751	13 685	29 399	6 189	479	1 140	2 450
kontraktowy	380 968	496 113	413 030	368 377	31 747	41 343	34 419	30 698
mianowany	606 301	643 413	772 624	725 334	50 525	53 618	64 385	60 444
dyplomowany	494 969	591 532	627 259	793 920	41 247	49 294	52 272	66 160
RAZEM	1 556 507	1 736 809	1 826 598	1 917 030	129 709	144 734	152 216	159 753

Zródło: Opracowanie własne.

Z analizy wydatków na wynagrodzenia wynika, że kwoty roczne na nie przeznaczone na przestrzeni lat 2011-2014 wzrosły o prawie 0,5 mln zł. Biorąc pod uwagę stopień awansu zawodowego w porównaniu z rokiem 2011 roczne wynagrodzenia stażystów uległy znacznemu obniżeniu, co na związek ze zmniejszoną liczbą etatów w tych latach. Obniżeniu uległa również kwota wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych (o ponad 12 tys. zł). Największemu wzrostowi natomiast uległa roczna kwota wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych (o prawie 300 tys. zł), co ma związek z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych.

Należy przy tym zaznaczyć, że różnica między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli a średnimi wynagrodzeniami (ustalonymi na podstawie kwoty bazowej) kształtuje się na dodatnim poziomie. Oznacza to, że Gmina nie jest zobligowana do zapłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego we wszystkich grupach awansu zawodowego.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Drugim działem, w ramach którego Gmina Bielice ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 17% ogólnej kwoty wydatków.

Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓLEM	1 794 624	1 800 336	1 875 527	2 085 191	2 569 500	2 372 536
Wydatki bieżące	1 757 434	1 791 675	1 872 575	2 079 359	2 211 441	2 362 536
Związane z funkcjonowaniem JST	1 713 860	1 658 169	1 778 912	1 954 813	1 949 971	2 164 500
Wynagrodzenia i pochodne	1 231 273	1 278 617	1 266 758	1 319 659	1 484 832	1 615 208
Pozostałe bieżące	526 161	513 057	605 817	759 701	726 609	747 328
Wydatki majątkowe	37 190	8 662	2 952	5 832	358 059	10 000

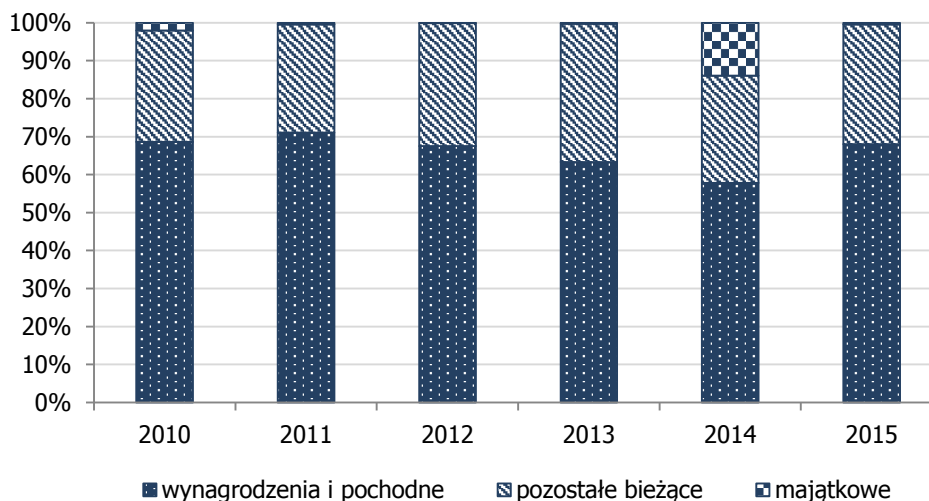
*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 16 przedstawia wydatki na administrację publiczną Gminy w latach 2010-2015. Z tabeli wynika, że z roku na rok wydatki w dziale administracja publiczna zwiększały się. W 2014 roku w porównaniu z 2010 nastąpił ich wzrost o ponad 700 tys. zł. Najwyższy wzrost wydatków na administrację zauważa się właśnie w 2014 roku, gdzie w porównaniu z 2013 wydatki zwiększyły się o prawie 500 tys. zł. Za ów wzrost odpowiedzialne są m.in. poniesione wydatki inwestycyjne (przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu).

Plan na rok 2015 zakłada obniżenie wydatków o blisko 200 tys. zł. Pomimo planowanego wzrostu wydatków związanych z funkcjonowaniem organów JST, wynagrodzeniami i pochodnymi, a także pozostałymi bieżącymi wydatkami, ich globalne obniżenie ma być skutkiem braku wydatków w sferze majątkowej.

Ryc. 12. Struktura wydatków na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

Powyższa rycina ilustruje strukturę wydatków Gminy na administrację publiczną z podziałem na przyjęte kategorie. Rycina prezentuje dominację wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz stabilny i również znaczny poziom pozostałych bieżących wydatków. W kwestii inwestycji największe wydatki poniesiono w roku 2014, w którym stanowiły one blisko 14% ogółu wydatków.

Tabela 15. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2011-2013

	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2013
Obsługa Rady Gminy	49 567	61 985	89 612	80 166	91 129	10 963
w tym diety radnych i ryczałt przewodniczącego	40 120	57 551	83 942	77 400	82 394	4 994
Diety sołtysów	14 400	13 100	23 700	24 000	24 950	950
Wynagrodzenia i pochodne pracowników	1 230 658	1 274 345	1 266 758	1 374 190	1 486 689	112 499
Energia elektryczna i woda	10 238	3 702	6 829	9 215	9 498	283
Oplaty telefoniczne	34 794	24 467	27 027	21 935	33 007	11 072

Zródło: Opracowanie własne.

Z analizy wynika, że wszystkie przedstawione w tabeli 15 rodzaje wydatków w obszarze administracji publicznej cechują się tendencją wzrostową. Największe wydatki generowane są w obszarze wynagrodzeń i pochodnych, w tym obszarze również nastąpił największy wzrost wydatków. Koszty związane z obsługą rady gminy w roku 2014 wzrosły w porównaniu z rokiem 2010 o ponad 80% (w tym wydatki na diety radnych i ryczałt przewodniczącego, które wzrosły o ponad 100%). Dużą dynamiką wzrostu cechują się również diety sołtysów.

POMOC SPOŁECZNA

Pomoc społeczna w Gminie Bielice generuje średnio ponad 16% wszystkich wydatków i znajduje się na trzecim miejscu wśród działów generujących największe wydatki. Średnia wydatków na przestrzeni lat kształtowała się na poziomie blisko 2 mln zł. Od roku 2010 dostrzega się wzrost wydatków w tym dziale (wzrost o 490 tys. w 2014 roku w stosunku do 2010 roku).

Tabela 16. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	1 632 003	1 790 015	2 079 816	2 049 657	2 127 889	1 942 918
Wydatki bieżące	1 632 003	1 790 015	2 079 816	2 049 657	2 127 889	1 942 918
Wynagrodzenia i pochodne	196 012	199 794	273 036	273 589	316 347	301 550
Pozostałe bieżące	1 435 990	1 590 221	1 806 780	1 776 068	1 811 542	1 641 368
Wydatki majątkowe	-	-	-	-	-	-

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Zródło: Opracowanie własne.

Tabela 16 przedstawia zestawienie wydatków na pomoc społeczną w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2010-2015. Z analizy wynika, że wydatki na pomoc społeczną tworzą tylko wydatki bieżące, w tym przede wszystkim pozostałe wydatki bieżące. We wszystkich latach pozostałe bieżące wydatki stanowiły ponad 80% wszystkich wydatków i od 2010 roku wzrosły o prawie 400 tys. zł. Również na wynagrodzeniach i pochodnych zaobserwować można wzrost o ponad 100 tys. zł.

Tabela 17. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2013
Świadczenia rodzinne i inne z funduszu alimentacyjnego	1 052 513	1 196 047	1 441 136	1 237 061	1 316 200	79 139
Zasiłki i pomoc w naturze	124 449	126 763	134 361	216 652	188 080	-28 572
Ośrodki pomocy społecznej	148 401	143 904	154 047	171 311	192 662	21 351
Zasiłki stałe	57 843	65 253	69 821	84 618	82 455	-2 163
Pozostała działalność	94 893	119 179	139 225	167 601	163 921	-3 680

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród wydatków na pomoc społeczną zgodnie z tabelą 19 dominują te, przeznaczone na świadczenia rodzinne i inne z funduszu alimentacyjnego oraz wydatki na ośrodki pomocy społecznej. Wszystkie wymienione w tabeli wydatki cechują się dużą dynamiką wzrostu, jednak najwyższą z nich osiągnęły wydatki związane z zasiłkami i pomocą w naturze (wzrost o 51% w roku 2014 w stosunku do 2010 roku) oraz zasiłki stałe (wzrost o 43% w 2014 roku w stosunku do roku 2010).

Tabela 18. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej przez dochody (dotacje) w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2011-2015

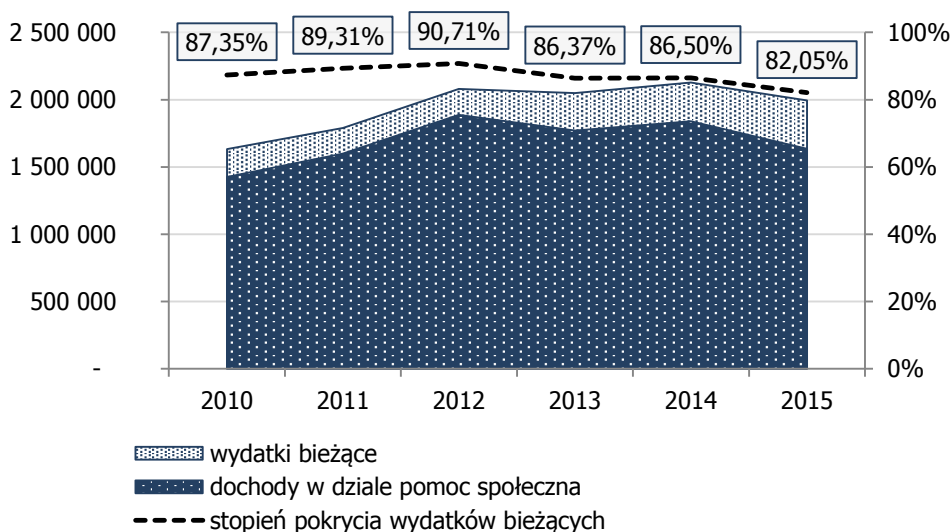
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
wydatki bieżące	1 632 003	1 790 015	2 079 816	2 049 657	2 127 889	1 942 918
dochody w dziale pomocy społecznej	1 425 551	1 598 631	1 886 604	1 770 323	1 840 555	1 585 068
różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 206 452	-191 384	-193 212	-279 334	-287 334	-357 850
stopień pokrycia wydatków bieżących	87,35%	89,31%	90,71%	86,37%	86,50%	81,58%

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 18 prezentuje stopień pokrycia wydatków na pomoc społeczną przez dotacje otrzymywane z budżetu państwa w Gminie Bielice w latach 2010-2015. Na przestrzeni lat różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi pogłębia się, co w konsekwencji powoduje zwiększenie wysokości dopłat do realizacji zadań. Stopień pokrycia wydatków dotacjami osiągnął najwyższy poziom w roku 2012. Od tego czasu dostrzega się sukcesywny spadek. Plan na 2015 rok zakłada najniższy z dotychczasowych stopień pokrycia wydatków dotacjami.

Ryc. 13. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej przez dotacje w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania środków uzyskanych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, a wykorzystanie środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecznością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię wydatków znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe oszczędności.

GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Gospodarka komunalna i ochrona środowiska jest czwartym co do wielkości obszarem generującym wydatki w Gminie Bielice. Średnio na przestrzeni lat kształtowały się one na poziomie 1,4 mln zł i generowały ponad 12% wszystkich wydatków. Tabela 21 prezentuje strukturę wydatków w dziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w latach 2010-2015.

Tabela 19. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Bielice w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	630 229	541 366	2 820 651	1 720 678	2 058 334	746 000
Wydatki bieżące	557 517	533 986	585 537	494 884	787 800	561 000
Wynagrodzenia i pochodne	4 782	4 235	330	5 682	2 044	-
Pozostałe bieżące	552 735	529 751	585 207	489 201	785 756	561 000
Wydatki majątkowe	72 712	7 380	2 235 114	1 225 794	1 270 534	185 000

*wartości planowane na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

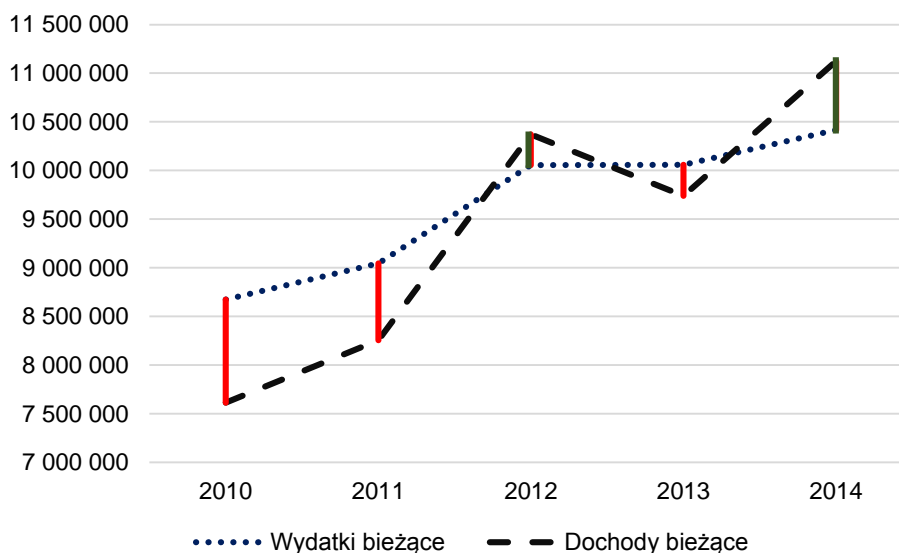
Nie ulega wątpliwości fakt, że zakwalifikowanie gospodarki komunalnej do jednego z najbardziej wydatkotwórczego obszaru działalności Gminy wynika z poniesionych przez Gminę w 2012 roku wydatków majątkowych. Zrealizowano wówczas inwestycję obejmującą modernizację oczyszczalni ścieków. Plan na 2015 rok zakłada osłabienie aktywności inwestycyjnej oraz obniżenie wydatków w dziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska.

WYNIK BUDŻETU

Dotychczas przeprowadzona analiza pozwoliła uzyskać informacje na temat struktury oraz dynamiki dochodów i wydatków Gminy Bielice. Pozwoliła wykazać jakie środki w głównej mierze determinowały kształt strony dochodowej budżetu, a także jakie były najważniejsze kierunki wydatkowania środków publicznych. W celu określenia zależności zachodzącej pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi w kolejnych latach, analizie poddano wynik budżetu Gminy.

Wynik budżetu stanowi różnicę pomiędzy uzyskanymi dochodami a poniesionymi wydatkami i może wykazywać nadwyżkę, deficyt lub się równoważyć. Dla celów niniejszego opracowania, obok wyniku budżetu analizie poddano również wynik operacyjny budżetu. Wynik operacyjny budżetu, stanowi różnicę pomiędzy uzyskiwanymi dochodami bieżącymi, a ponoszonymi wydatkami bieżącymi. Jest jednym z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej Gminy. Informuje, czy jest ona w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi.

Ryc. 14. Wynik operacyjny budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne.

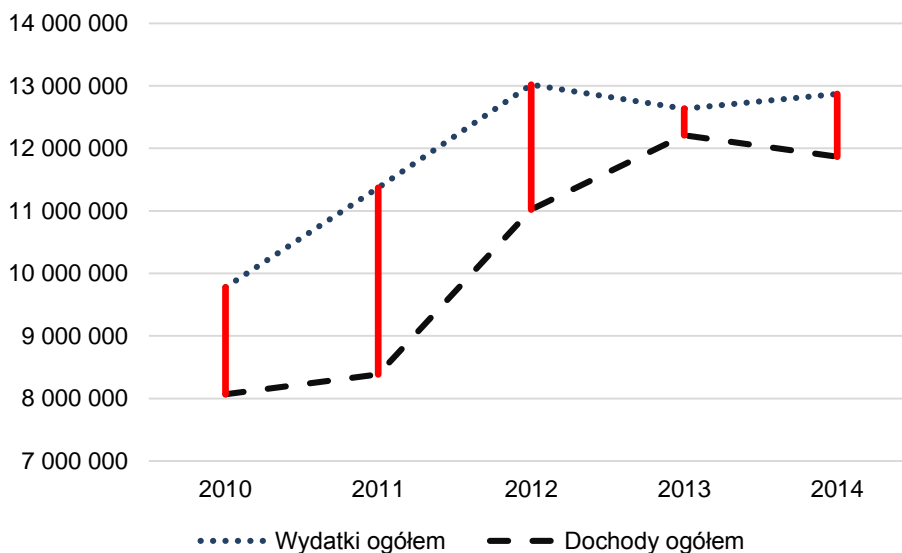
Za wyjątkiem roku 2012 i 2014 budżet Gminy Bielice zamknął się deficytem bieżącym. Dochody bieżące Gminy w tych latach były niewystarczające na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania. Największy deficyt wystąpił w roku 2010 i wyniósł ponad 1 mln zł. Zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Zwrócono uwagę jak w poszczególnych latach kształtowało się zachowanie tej reguły w Gminie Bielice. Wyniki prezentuje tabela 20.

Tabela 20. Kształtowanie się relacji z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody bieżące	7 612 345	8 256 248	10 370 024	9 740 337	11 123 377
Wydatki bieżące	8 673 167	9 044 875	10 054 272	10 058 105	10 418 292
Wynik budżetu bieżącego	-1 060 822	-788 627	315 752	-317 768	705 085
Wolne środki	481 584	193 664	1 505 000	0	0
Nadwyżka operacyjna z lat ubiegłych	0	0	0	0	0
Wynik	-579 239	-594 962	1 820 752	-317 767	705 086
Spełnienie relacji z art. 242 ust. 2	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy tabeli wynika, że w latach, w których wystąpił deficyt bieżących nie zachowano relacji wynikającej z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W pozostałych latach dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki były wystarczające na pokrycie wydatków bieżących.

Ryc. 15. Wynik budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne.

Całkowite pokrycie wydatków bieżących dochodami bieżącymi oznacza, że na pokrycie wydatków inwestycyjnych Gmina przeznaczala środki uzyskane ze sprzedaży mienia lub środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych, np. z dotacji lub z kredytów i pożyczek. Pokrywanie wydatków inwestycyjnych z dochodów majątkowych nie jest jednak dobrą praktyką, gdyż dochody majątkowe, szczególnie ze sprzedaży mienia nie są dochodami regularnymi, charakteryzują się incydentalnością i zależą od wielu czynników niezależnych od władz lokalnych jak np. koniunktura na rynku nieruchomości.

Rycina 15 przedstawia wynik budżetu Gminy Bielice na przestrzeni lat 2010-2014. Budżet Gminy charakteryzował się deficytem we wszystkich latach. Najbardziej niekorzystna sytuacja miała miejsce w roku 2011, kiedy to deficyt sięgnął prawie 3 mln zł. Zła sytuacja we wszystkich latach spowodowana była przede wszystkim brakiem środków własnych na pokrycie wydatków majątkowych, które szczególnie w latach 2011-2013 kształtowały się na wysokim poziomie.

Tabela 21. Porównanie planowanego i wykonanego wyniku budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014
DOCHODY	plan w uchwale budżetowej (P)	8 043 490	8 812 820	12 250 500	13 100 129	18 200 000
	wykonanie (W)	8 069 010	8 385 722	11 021 518	12 211 379	11 865 696
	W/P	100%	95%	90%	93%	65%
WYDATKI	plan w uchwale budżetowej (P)	9 269 730	10 694 220	11 075 416	12 823 995	17 300 000
	wykonanie (W)	9 776 834	11 369 652	13 017 135	12 634 926	12 868 971
	W/P	105%	106%	118%	99%	74%
WYNIK BUDŻETU	plan w uchwale budżetowej (P)	-1 226 240	-1 881 400	1 175 084	276 134	900 000
	wykonanie (W)	-1 707 824	-2 983 930	-1 995 617	-423 547	-1 003 275
	różnica	481 584	1 102 530	3 170 701	699 681	1 903 275

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 21 stanowi porównanie planu dochodów i wydatków zawartych w uchwale budżetowej oraz ich wykonania na przestrzeni lat 2010-2014. Celem zestawienia jest przedstawienie trafności pierwotnych ustaleń w zakresie dochodów i wydatków, w odniesieniu do ich rzeczywistej realizacji na przestrzeni lat. Zauważa się pogłębiającą tendencję związaną ze spadkiem realności planowania dochodów w miarę upływu lat.

W 2012 roku wykonane wydatki stanowiły 118% wartości zaplanowanych w uchwale budżetowej. W 2014 roku pomimo, że poniesione wydatki były znacznie mniejsze niż zaplanowano, to na skutek jeszcze mniejszych wpływów budżet Gminy zamknął się deficytem, a różnica w założeniu i wykonaniu budżetu wyniosła prawie 2 mln zł (plan zakładał nadwyżkę w kwocie prawie 1 mln zł, natomiast Gmina w tej kwocie osiągnęła deficyt).

ZADŁUŻENIE

Przed zaplanowaniem i podjęciem jakichkolwiek działań naprawczych, bardzo ważne jest przeanalizowanie zadłużenia jednostki. Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową Gminy, sprawozdania budżetowe Rb-NDS, umowy na zaciągnięcie kredytów i pożyczek, umowy przelewu wierzytelności oraz zawarte porozumienia. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2027.

Strukturę dochodów i wydatków jednostka regulować może poprzez uchwały budżetowe, a więc w pewnym sensie własne decyzje. Natomiast zobowiązaniem raz zaciągniętym, manipulować można jedynie poprzez restrukturyzację, czyli de facto zaciąganie kolejnych zobowiązań w celu rolowania zadłużenia. Oznacza to, że Gmina poprzez działania restrukturyzacyjne nie będzie w stanie zmniejszyć kwoty długu, a jedynie może doprowadzić do korzystniejszych warunków obsługi.

Na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Bielice w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki, których łączna kwota na dzień 31 sierpnia 2015 roku wynosi 13 215 050 zł, a spłata planowana jest do 2027 roku;
2. odsetki od ww. zobowiązań.

KREDYTY I POŻYCZKI

Na dzień 31 sierpnia 2015 roku, Gmina Bielice posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. kredyt zaciągnięty w Banku SGB (umowa KOS/41/JST/U/2009 z września 2009 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 722 500 zł;
2. kredyt zaciągnięty w Banku SGB (umowa KOS/17/JST/U/2010 z czerwca 2010 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 1 320 000 zł;
3. kredyt zaciągnięty w Banku SGB (umowa 2/2011 z kwietnia 2011 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 2 154 900 zł;
4. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (umowa MWT/R/19/2014 z kwietnia 2014 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 2 851 721 zł;
5. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (ugoda 187/2013 do umowy MWT/R/22/2013 z maja 2013 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 1 503 380 zł;
6. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (ugoda 315/2014 do umowy MWT/60/2014 z lutego 2014 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 20 286 zł;
7. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (ugoda 316/2014 do umowy MWT/R/18/2014 z kwietnia 2014 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 1 492 940 zł;
8. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (ugoda 317/2014 do umowy MWT/R/73/2013 z listopada 2013 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 1 036 491 zł;
9. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (ugoda 318/2014 do umowy MWT/R/35/2014 z lipca 2014 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 200 605 zł;
10. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (umowa MWT/R/19/2015 z lutego 2015 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 1 430 445 zł;
11. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (umowa MWT/58/2015 z kwietnia 2015 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 146 859 zł;
12. pożyczka zaciągnięta w spółce MW Trade S.A. (umowa MWT/69/2015 z maja 2015 roku), której kwota do spłaty na dzień 31.08.2015 r. wynosi 334 922 zł;

Na koniec sierpnia 2015 roku dług Gminy Bielice z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek kształtował się na poziomie 13 215 050 zł. Należy przy tym zwrócić uwagę na strukturę zobowiązań Gminy. Na 13 mln zł długu Gminy, aż blisko 10 mln zł dotyczy pożyczek zaciągniętych w instytucjach finansowych nie będących bankami (tzw. parabankach).

Zaciąganie zobowiązań w tego typu instytucjach znacząco zwiększa koszty obsługi długu Gminy ze względu na wysoki poziom oprocentowania i prowizji. Jak wykazano na etapie analizy wydatków Gminy, ponad 3% środków przeznaczają się na obsługę długu Gminy, czyli zapłatę odsetek i prowizji od zaciągniętych zobowiązań.

Tabela 22. Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek Gminy Bielice w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Transze	1 670 000	2 803 484	1 352 994	3 047 796	2 914 868
Raty kapitałowe:	443 760	610 000	860 000	3 047 796	1 041 065
objęte wskaźnikiem	443 760	610 000	860 000	861 000	900 000
wyłączenia ogółem	0	0	0	2 186 796	141 065
Razem wydatki na obsługę długu	259 934	482 698	688 532	431 659	288 861
Odsetki i dyskonto:	259 584	444 475	635 375	359 237	270 231
objęte wskaźnikiem	259 584	444 475	635 375	359 237	270 231
wyłączenia ogółem	0	0	0	0	0
Pozostałe wydatki (w tym prowizje)	350	38 223	53 158	72 422	18 630
Stan na koniec roku	5 000 000	7 193 484	7 686 478	7 686 478	9 560 280

Zródło: Opracowanie własne.

W Uchwale Rady Gminy Bielice nr III/11/14 z 31 grudnia 2014 roku w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2015-2029 określono, że prognozowana kwota długu na koniec 2015 roku kształtować się będzie na poziomie 9 903 806 zł. Dotychczas spłata zobowiązań wynikających z umów zawieranych ze spółką MW Trade S.A. księgowana była na kontach rozrachunkowych, powodując ich wliczenie do wydatków budżetowych. Chcąc przedstawić realną sytuację finansową Gminy dokonano przeksięgowania części zobowiązań na konta pożyczkowe, co skutkowało tak niskim wykonaniem planu wydatków w 2014 roku (tabela 22).

Przeksięgowanie wszystkich błędnie ewidencjonowanych płatności wynikających z umów zawieranych z MW Trade S.A. na koniec sierpnia 2015 roku wykazało, że rzeczywiste zadłużenie Gminy kształtuje się na poziomie 13 215 050 zł, a jego spłata planowana jest do 2027 roku. Uwzględniając kwotę rozchodów jaka przypada do spłaty w 2015 roku, planowana kwota długu na koniec 2015 roku kształtować się będzie na poziomie 13 148 799 zł.

Tabela 23 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych przez Gminę zobowiązań z uwzględnieniem harmonogramu spłaty rat kapitałowych oraz naliczonych odsetek do 2027 roku. W tabeli 24 ujęto z kolei należne do zapłaty odsetki, z uwzględnieniem obowiązujących stawek stóp procentowych.

Z analizy wynika, że w okresie prognozy, tj. do 2027 roku Gmina będzie musiała spłacić łącznie 5,4 mln zł odsetek. Umowy oraz kolejne porozumienia i ugody zawierane ze spółką MW Trade S.A. spowodowały znaczny wzrost kosztów obsługi zadłużenia. W strukturze zobowiązań Gminy występują pożyczki oprocentowane na poziomie 7,15%, 8,77%, 9,76% powyżej WIBOR. Łączna kwota odsetek do spłaty oszacowana na dzień 31 sierpnia 2015 roku stanowi 41% wartości kapitału pozostającego do spłaty.

W 2016 roku z tytułu zaciągniętych zobowiązań Gmina będzie musiała spłacić 2 865 103 zł kapitału oraz blisko 850 tys. zł odsetek. Łącznie koszty faktycznej obsługi zadłużenia będą kształtować się na poziomie ponad 3,7 mln zł, przy dochodach zaplanowanych na poziomie 11,5 mln zł stanowi to 31,55%. W 2016 roku Gminie nie będzie stanie spłacić samodzielnie zobowiązań wynikających z zawartych umów.

Tabela 23. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Bielice w latach 2015-2027 wg stanu na dzień 31 sierpnia 2015 roku

Nr umowy/ ugody	Oprocentowanie	Stan na 31 VIII 2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
KOS/41/JST/2009	WIBOR 3M + 2,0%	1 320 000	10 000	40 000	40 000	70 000	70 000	70 000	70 000	100 000	100 000	150 000	150 000	150 000	300 000
KOS/17/JST/2010	WIBOR 3M + 2,0%	722 500	7 500	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	50 000	50 000	100 000	100 000	100 000	135 000
2/2011	WIBOR 1M + 6,9%	1 730 620	36 500	178 000	252 000	340 280	150 000	150 000	150 000	250 000	250 000	110 800	110 800	110 800	65 720
187/2013	WIBOR 6M + 8,77%	1 503 380		76 443	305 772	305 772	305 772	305 772	203 848						
19/2014	WIBOR 6M + 9,76%	2 851 721		244 190	216 958	188 946	210 773	235 475	264 498	295 596	332 492	371 940	490 854		
315/2014	12%	20 286	5 071	15 214											
316/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 492 940		125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	116 840
317/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 036 491		86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 091
318/2014	WIBOR 6M + 7,15%	200 605	7 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	15 205
19/2015	wg harmonogramu	1 430 446		1 430 446											
58/2015	wg harmonogramu	146 859		146 859											
69/2015	wg harmonogramu	334 922		334 922											
SUMA		13 215 050	66 271	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych i pożyczkowych Gminy Bielice.

Tabela 24. Harmonogram spłaty odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Bielice w latach 2015-2027 wg stanu na dzień 31 lipca 2015 roku

Nr umowy/ ugody	Oprocentowanie	Stan na 31 VIII 2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
KOS/41/JST/2009	WIBOR 3M + 2,0%	434 109	49 120	47 988	46 531	44 617	41 959	39 300	36 642	33 480	29 838	25 343	19 646	14 066	5 580
KOS/17/JST/2010	WIBOR 3M + 2,0%	238 460	26 877	26 040	26 040	23 878	22 739	21 599	20 460	18 972	17 151	14 477	10 757	6 960	2 511
2/2011	WIBOR 1M + 6,9%	550 521	80 603	77 589	72 841	66 900	59 619	52 483	45 347	36 027	24 620	16 186	11 023	5 752	1 531
187/2013	WIBOR 6M + 8,77%	605 653	94 851	165 484	133 194	100 905	68 615	36 326	6 279						
19/2014	WIBOR 6M + 9,76%	1 790 679	71 654	182 709	240 389	262 901	240 574	215 872	186 849	155 751	118 855	79 407	35 717		
315/2014	12%	2 243	748	1 496											
316/2014	WIBOR 6M + 7,15%	876 157	68 288	128 809	117 625	106 441	95 257	84 073	72 889	61 705	50 521	39 337	28 153	16 969	6 088
317/2014	WIBOR 6M + 7,15%	610 938	47 404	89 444	81 720	73 996	66 271	58 547	50 823	43 099	35 375	27 651	19 926	12 202	4 480
318/2014	WIBOR 6M + 7,15%	112 089	8 846	16 687	15 239	13 790	12 342	10 894	9 446	6 549	6 549	5 101	3 652	2 204	790
19/2015	wg harmonogramu	107 570		107 570											
58/2015	wg harmonogramu	8 944		8 944											
69/2015	wg harmonogramu	12 329		12 329											
SUMA		5 349 692	448 390	843 814	733 579	693 427	607 376	519 094	428 735	355 584	282 908	207 501	128 875	58 153	20 981

*Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczkowych dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek od 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 31 lipca 2015 roku. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,1%.

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych i pożyczkowych Gminy Bielice.

WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

Do końca roku 2013, jednostki samorządu terytorialnego powinny były przestrzegać dwóch wskaźników, odnoszących się do obsługi, a także poziomu ich zadłużenia, ustalonych w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku. Zgodnie z nimi, JST nie mogły w danym roku uchwalić budżetu, zakładającego obsługę zadłużenia powyżej poziomu 15% w stosunku do wysokości dochodów ogółem. Dodatkowym obostrzeniem, odnoszącym się do całkowitej wysokości zadłużenia jednostki, był limit określający maksymalny poziom zadłużenia na poziomie 60% dochodów ogółem.

Wraz z rokiem 2014, w miejsce „starych” limitów, w życie wszedł art. 243, mówiący o tym, że dopuszczalna wysokość spłaty zobowiązań JST w danym roku nie może przekroczyć indywidualnie liczonego (na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy), maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Nowe wartości ustalane są na podstawie niniejszego wzoru:

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

gdzie:

R – raty kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych (np. obligacji) planowane na rok budżetowy;

O – odsetki planowane na rok budżetowy (odsetki od kredytów, pożyczek, obligacji), oraz spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody budżetowe ogółem;

Db – dochody bieżące;

Sm – sprzedaż 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.

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Bielice przedstawiono w oparciu o:

1. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za 2014 rok;
2. harmonogram spłat rat kapitałowych i odsetek wynikający z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych (zgodnie z tabelą 23 i 24);
3. plan budżetu Gminy Bielice na 2015 rok z uwzględnieniem podjętych zmian, łącznie z wartościami planowanymi na dzień 14 września 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Bielice nr VIII/34/ 2015 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok;
4. metodologię prognozowania dochodów i wydatków budżetowych zawartą w III części opracowania.

Tabela 25. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice w latach 2015-2027 wg przyjętej metodologii

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Obsługa zadłużenia	3,89%	33,99%	16,69%	16,63%	14,22%	13,50%	11,88%	10,91%	10,47%	9,72%	9,92%	5,25%	5,93%
<i>*wyłączenia z art. 243 ust. 3</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wyłączeniach	3,89%	33,99%	16,69%	16,63%	14,22%	13,50%	11,88%	10,91%	10,47%	9,72%	9,92%	5,25%	5,93%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	3,02%	4,05%	2,54%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,82%	1,53%	2,30%	3,08%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	3,89%	33,99%	16,69%	16,63%	14,22%	13,50%	11,88%	10,91%	10,47%	9,72%	9,92%	5,25%	5,93%
Maksymalna obsługa zadłużenia (art. 169)	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Zachowanie relacji z art. 169	TAK	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	113,15%	99,32%	86,44%	73,39%	63,90%	54,21%	45,19%	36,75%	28,19%	19,85%	10,73%	5,83%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia na koniec roku (art. 170)	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

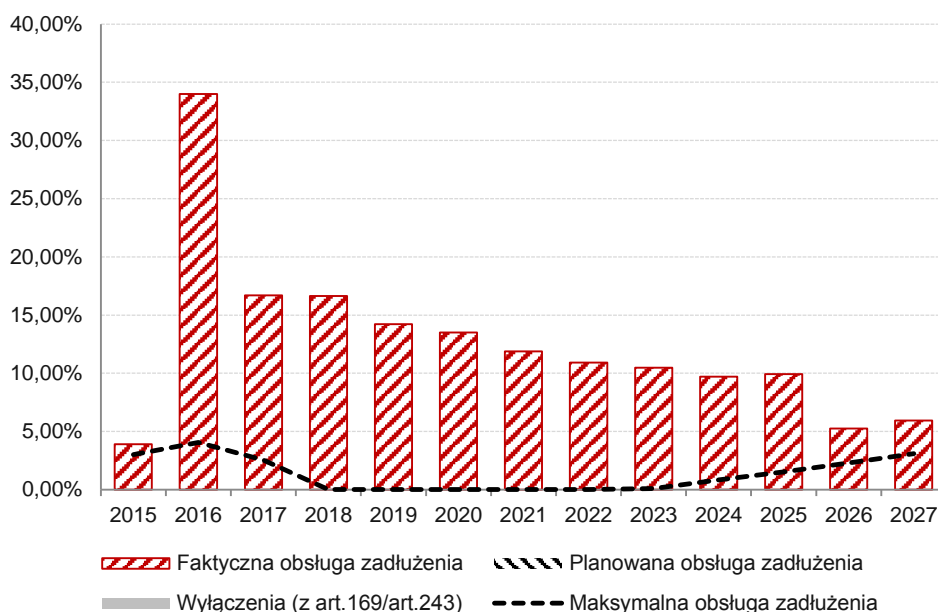
*Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wskaźników w porównaniu do tych, które ustalono na podstawie wartości pozycji budżetowych zawartych Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy ze względu na odmienną metodologię stosowaną przy wyliczaniu wartości prognozowanych dochodów i wydatków budżetowych.

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2015-2018 zadłużenie Gminy powodowałoby naruszenie prawa. Pod względem spełnienia wymogów, prawną sytuacją pogarsza się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. Do 2025 roku włącznie dochodzi do niespełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na skutek zmian wprowadzonych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Bielice (w uchwale zmieniającej z dnia 14 września 2015 roku) nie zachowano relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych do 2021 roku. Rozbieżność w zakresie kształtowania się ustawowych wskaźników zadłużania zawartych w WPF Gminy oraz przedstawionych w niniejszym programie naprawczym wynika z różnego sposobu prognozowania wartości dochodów i wydatków budżetowych Gminy. Szczegółową metodologię prognozowania pozycji budżetowych przedstawiono w III części opracowania.

Największy stopień niezachowania relacji występuje w 2016 roku. Jak przedstawiono w tabeli 23, łączna kwota rat kapitałowych przypadających do spłaty w 2016 roku wynosi blisko 2,8 mln, a wraz z odsetkami koszty faktycznej obsługi zadłużenia kształtują się na poziomie ponad 3,6 mln zł.

Ryc. 16. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice



Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z analizy, niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występuje w latach 2015-2027 (czego przyczyną są również wysokie koszty obsługi zadłużenia) stanowi zagrożenie dla realizacji zadań publicznych w Gminie.

W tabeli poniżej zestawiono projekcję finansową dla Gminy Bielice uwzględniającą prognozowane wartości dochodów i wydatków budżetowych wg przyjętej metodologii oraz wysokość rat kapitałowych przypadających do spłaty wraz z odsetkami (tabela 23 i 24). Z projekcji wynika, że przy obecnym kształcie zadłużenia Gmina będzie borykać się z brakiem płynności finansowej w kolejnych latach.

Tabela 26. Projekcja sytuacji finansowej dla Gminy Bielice w latach 2015-2027

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
(I) Dochody ogółem	11 620 214	10 496 000	10 820 000	11 159 000	11 260 000	11 393 000	11 575 000	11 722 000	11 873 000	12 022 000	12 180 000	12 328 000	12 481 000
Dochody bieżące	10 950 214	10 496 000	10 820 000	11 159 000	11 260 000	11 393 000	11 575 000	11 722 000	11 873 000	12 022 000	12 180 000	12 328 000	12 481 000
Dochody majątkowe (w tym):	670 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	370 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(II) Wydatki ogółem	11 432 214	11 018 814	11 237 579	11 335 427	11 426 376	11 476 094	11 549 735	11 625 584	11 702 908	11 740 501	11 798 875	11 864 153	11 958 981
Wydatki bieżące (w tym):	10 576 849	11 018 814	11 237 579	11 335 427	11 426 376	11 476 094	11 549 735	11 625 584	11 702 908	11 740 501	11 798 875	11 864 153	11 958 981
obsługa długu	264 000	843 814	733 579	693 427	607 376	519 094	428 735	355 584	282 908	207 501	128 875	58 153	20 981
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	2 164 500	2 115 000	2 187 000	2 207 000	2 266 000	2 295 000	2 332 000	2 367 000	2 403 000	2 421 000	2 450 000	2 477 000	2 505 000
wynagrodzenia i pochodne	4 952 551	4 780 000	4 958 000	5 019 000	5 145 000	5 208 000	5 294 000	5 375 000	5 455 000	5 496 000	5 561 000	5 625 000	5 685 000
pozostałe	5 360 298	5 395 000	5 546 000	5 623 000	5 674 000	5 749 000	5 827 000	5 895 000	5 965 000	6 037 000	6 109 000	6 181 000	6 253 000
Wydatki majątkowe:	855 365	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(III) Wynik finansowy [I-II]	188 000	-522 814	-417 579	-176 427	-166 376	-83 094	25 265	96 416	170 092	281 499	381 125	463 847	522 019
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	188 000	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	188 000	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	855 365	-3 246 588	-1 490 009	-1 339 125	-1 160 621	-1 102 041	-920 781	-826 880	-790 100	-678 941	-698 229	-124 653	-196 837
(VI) Inwestycje	855 365	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	-3 246 588	-1 490 009	-1 339 125	-1 160 621	-1 102 041	-920 781	-826 880	-790 100	-678 941	-698 229	-124 653	-196 837
VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* wolne środki, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) PRZEPIŁYWY FINANSOWE	0	-3 246 588	-1 490 009	-1 339 125	-1 160 621	-1 102 041	-920 781	-826 880	-790 100	-678 941	-698 229	-124 653	-196 837

Źródło: Opracowanie własne.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Z analizy stanu finansów Gminy Bielice wynika, że podstawowym problem z jakim musi zmierzyć się Gmina jest wysoki poziom zadłużenia. W analizie wskazano, że wysokość rat kapitałowych przypadających do spłaty w kolejnych latach jest zbyt wysoka w stosunku do możliwości finansowych Gminy.

Niewielki budżet jakim dysponuje Gmina powoduje, że nawet przy całkowitym ograniczeniu działalności inwestycyjnej, Gmina nie będzie w stanie samodzielnie wygospodarować środków na spłatę zobowiązań. Problem zadłużenia Gminy potęguje fakt, że większość zobowiązań jakie przypadają do spłaty w kolejnych latach wynika z umów zawartych z instytucjami pozabankowymi, które charakteryzują się wysokim poziomem oprocentowania.

Tabela 27. Zestawienie zobowiązań Gminy Bielice

Nr umowy/ugody	Oprocentowanie	Stan zadłużenia na dzień 31 VIII 2015	Odsetki na 31 VIII 2015
KOS/41/JST/2009	WIBOR 3M + 2,0%	1 320 000	434 109
KOS/17/JST/2010	WIBOR 3M + 2,0%	722 500	238 460
2/2011	WIBOR 1M + 6,9%	1 730 620	550 521
187/2013	WIBOR 6M + 8,77%	1 503 380	605 653
19/2014	WIBOR 6M + 9,76%	2 851 721	1 790 679
315/2014	12%	20 286	2 243
316/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 492 940	876 157
317/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 036 491	610 938
318/2014	WIBOR 6M + 7,15%	200 605	112 089
19/2015	wg harmonogramu	1 430 446	107 570
58/2015	wg harmonogramu	146 859	8 944
69/2015	wg harmonogramu	334 922	12 329
SUMA		13 215 050	5 349 692

Zródło: Opracowanie własne.

Stan zadłużenia Gminy w stosunku do dochodów na koniec sierpnia 2015 roku kształtował się na poziomie 113%. Tak wysoki poziom zadłużenia jest niedopuszczalny z punktu widzenia racjonalnej polityki finansowej Gminy i znacząco uniemożliwia Gminie realizację zadań publicznych. Zaciągane zobowiązania przeznaczone było na pokrycie bieżących wydatków, przez co wg sprawozdania Rb-Z na koniec II kwartału 2015 roku Gmina nie wykazywała żadnych zobowiązań wymagalnych.

40% kwoty głównej zobowiązań stanowią odsetki. Bardzo wysoki poziom rat kapitałowych przypadających do spłaty w kolejnych latach w stosunku do dochodów Gminy stanowi realne zagrożenie realizacji zadań publicznych przez Gminę. Fakt, że ponad 30% środków Gmina będzie musiała przeznaczyć na spłatę zobowiązań będzie wiązało się ze znacznym ograniczeniem środków finansowych jakie powinny zostać przeznaczone na bieżące funkcjonowanie Gminy.

Tabela 28. Relacja faktycznej obsługi zadłużenia do dochodów ogółem

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Relacja faktycznej obsługi zadłużenia do dochodów ogółem	3,89%	31,55%	15,57%	15,42%	13,15%	12,51%	11,07%
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
Relacja faktycznej obsługi zadłużenia do dochodów ogółem	10,51%	10,08%	9,36%	9,55%	5,05%	5,71%	

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejnym źródłem problemów Gminy, które zagrażają realizacji zadań publicznych jest nierealny poziom planowanych dochodów w poprzednich latach. Obecnie kształt wskaźnika obsługi zadłużenia wyznaczany jest na podstawie planu po III kwartale roku poprzedzającego rok budżetowy, co wiąże się z celowym zawyżaniem planowanych kwot dochodów na potrzeby spełnienia ustawowej relacji zadłużenia.

Tabela 29. Relacja planu po III kwartale i wykonania budżetu za 2014 rok

	Plan po III kw. 2014	Wykonanie 2014	Relacja
DOCHODY OGÓŁEM	19 810 126	11 865 696	59,90%
Dochody bieżące	14 797 961	11 123 377	75,17%
Podatki i opłaty lokalne	5 869 982	2 141 846	36,49%
Udział w podatkach centralnych	880 000	890 986	101,25%
Subwencje	3 691 203	3 711 203	100,54%
Dotacje	3 126 675	3 299 733	105,53%
Pozostałe	1 230 100	1 079 609	87,77%
Dochody majątkowe	5 012 165	742 319	14,81%
Dochody z majątku	600 000	31 813	5,30%
Dotacje na inwestycje	4 412 165	710 506	16,10%

Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli wynika, że na poziomie blisko 60% wykonano w 2014 roku planowane wartości w III kwartale. Szczególnie niskie wykonanie dotyczyło dochodów ze sprzedaży mienia, stąd w uchwale nr VIII/34/2015 z 14 września 2015 roku dokowano stosownego zmniejszenia planowanych dochodów ze sprzedaży, co pozwala ukazać realny kształt budżetu Gminy Bielice. Na niskim poziomie kształtowało się również wykonanie wydatków (relacja planu do wykonania kształtuje się na poziomie 67%, przy czym niewykonanie dotyczy przede wszystkim wydatków majątkowych).

Zagrożenie dla realizacji zadań publicznych stanowi sukcesywnie wzrastający poziom wydatków bieżących. Na etapie analizy wykazano, że najbardziej wydatkotwórczym obszarem funkcjonowania Gminy jest oświata, pomoc społeczna i administracja.

Bazując na szczegółowej analizie finansów Gminy Bielice w latach 2010-2015 przygotowano plan przedsięwzięć naprawczych. Należy zaznaczyć, działania Gminy zaplanowano z pewną dozą ostrożności, która w przypadku pojawienia się niemożliwych obecnie do zaplanowania zdarzeń losowych zapewni Gminie zachowanie dyscypliny budżetowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych. Plan przedsięwzięć naprawczych prezentuje część II niniejszego opracowania.

CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

DOCHODY

Przedsięwzięcie 1. Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości

Uchwała NR XXXIX/177/14 Rady Gminy w Bielicach określa wysokość stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok. Z analizy stawek podatku od nieruchomości wynika, że Gmina w wielu przypadkach stosuje niższe niż określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów stawki. Obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości skutkuje utratą potencjalnego źródła dochodów. W tabeli 6 opracowania zestawiono wysokość stawek obowiązujących w Gminie ze stawkami maksymalnymi określonymi w Rozporządzeniu.

Uwzględniając wykaz podmiotów opodatkowania Gminy Bielice wg stanu na 2015 rok oszacowano potencjalne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w 2015 roku i określono kwoty jakie mogłyby dodatkowo zasilić budżet Gminy Bielice. Stawki podatkowe odniesiono do maksymalnych stawek określonych przez Prezesa GUS na 2016 rok.

Tabela 30. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Bielice w 2015 r.

	Wpływy wg stawki obowiązującej w Gminie	Wpływy wg Rozporządzenia MF na 2016	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	140 197 zł	159 969 zł	19 771 zł
pod jeziorami	0 zł	0 zł	0 zł
pozostałych	67 908 zł	159 584 zł	91 676 zł
Podatek od budynków			
mieszkalnych	36 150 zł	54 225 zł	18 075 zł
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	110 589 zł	116 501 zł	5 912 zł
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	3 269 zł	3 409 zł	140 zł
związanych z produkcją dla rolnictwa	0 zł	0 zł	0 zł
pozostałych	79 899 zł	95 879 zł	15 980 zł
budowle	427 952 zł	427 952 zł	0 zł
RAZEM	865 965 zł	1 017 519 zł	151 554 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Potencjał Gminy Bielice przy zastosowaniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości zapewniłby dodatkowe wpływy w wysokości ponad 150 tys. zł. Możliwość uzyskania dodatkowych wpływów stanowi przesłankę działania naprawczego związanego z podwyższeniem obowiązujących stawek podatku od nieruchomości. Działanie naprawcze obejmuje, niezależnie od rodzaju i przeznaczenia podwyższenie stawek podatku od nieruchomości, które zapewnia Gminie dodatkowe wpływy na poziomie co najmniej 100 tys. zł. Efekty działań prezentuje tabela 31.

Tabela 31. Skutki podwyższenia stawek podatkowych w Gminie Bielice

	Wpływy wg stawki obowiązującej	Wpływy wg stawki po wdrożeniu PPN	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	140 197 zł	159 969 zł	19 771 zł
pozostałych	67 908 zł	135 816 zł	67 908 zł
Podatek od budynków			
mieszkalnych	36 150 zł	49 164 zł	13 014 zł
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	110 589 zł	116 501 zł	5 912 zł
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	3 269 zł	3 409 zł	140 zł
pozostałych	79 899 zł	87 889 zł	7 990 zł
budowle	427 952 zł	427 952 zł	0 zł
RAZEM	865 965 zł	980 700 zł	114 736 zł

Zródło: Opracowanie własne.

Zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości o ponad 110 tys. zł uwarunkowane jest ustaleniem nowych stawek podatku od nieruchomości. Uwzględniając aktualny wykaz nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości założono, że wpływy w wysokości ponad 110 tys. zł zapewnią następujące nowe stawki podatku od nieruchomości:

1. od gruntów:
 - 1) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 0,89 zł/m²;
 - 2) pozostałych – 0,40 zł/m²;
2. od budynków:
 - 1) mieszkalnych – 0,68 zł/m²;
 - 2) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 22,86 zł/m²;
 - 3) związanych z prowadzeniem działalności w zakresie obrotu materiałem siewnym – 10,68 zł/m²;
 - 4) pozostałych – 7,04 zł/m².

Podwyższenie stawek podatkowych na założonym poziomie pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w kwocie ponad 110 tys. zł, ale będzie możliwe dopiero w 2016 roku. W związku z koniecznością zapewnienia odpowiednich wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych zakłada się, że w 2017 roku poziom stawek podatku od nieruchomości zostanie utrzymany lub odpowiednio zwiększony.

Przedsięwzięcie 2. Zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego

Na etapie analizy wykazano, że głównym źródłem dochodów własnych Gminy jest podatek rolny, a w wyniku stosowania stawek niższych niż maksymalne Gmina traci średniorocznie blisko 200 tys. zł. Uchwała Nr XXXIX/176/14 Rady Gminy w Bielicach z dnia 14 listopada 2014 r. określa obniżenie średniej ceny skupu żyta, którą przyjmuje się jako podstawę obliczania podatku rolnego na rok 2015 z kwoty 61,37 zł za 1 dt do kwoty 58,50 zł za 1 dt.

Z komunikatu Prezesa GUS z dnia 19 października 2015 roku w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2016 wynika, że średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2016 wynosi 53,75 zł za 1 dt. W stosunku do roku 2015 obniżono maksymalną stawkę stanowiącą podstawę określenia stawki podatku rolnego.

W związku z powyższym zakłada się, że w 2016 roku w ramach postępowania naprawczego stawki podatku rolnego zostaną ustalone na poziomie maksymalnym. **Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo zastosowania stawek maksymalnych wpływy z podatku w porównaniu z rokiem 2015 będą niższe.**

Tabela 32. Przewidywane wpływy z podatku rolnego przy zastosowaniu stawek maksymalnych w 2016 roku

	Powierzchnia gruntów [ha]	Przelicznik	stawka	Przewidywane wpływy
Osoby fizyczne	6 433,02	2,5	53,73 zł za dt.	864 116
Osoby prawne	1 441,63	2,5	53,73 zł za dt.	193 719
RAZEM				1 057 835

Zródło: Opracowanie własne.

WYDATKI

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Przedsięwzięcie 3. Redukcja etatów w Urzędzie Gminy

Na etapie analizy wykazano, że ponad 17% środków przeznaczanych jest na administrację publiczną. Szczegółowa analiza wydatków w administracji wykazała, że na przestrzeni 5 lat znacząco wzrosły wydatki Gmina na wynagrodzenia pracowników samorządowych, stanowiąc przy tym blisko 70% wydatków ponoszonych w tym obszarze.

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Bielice, zakłada się w ramach programu postępowania naprawczego podjęcie działania zmierzającego do ograniczenia liczby etatów w Urzędzie. Redukcja etatów przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń. W ramach działania naprawczego planuje się:

1. zmniejszenie etatu pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. inwestycji, remontów, gospodarki przestrzennej i drogownictwa do wymiaru ½ etatu z powodu nie prowadzenia inwestycji w okresie programu naprawczego;
2. zmniejszenie po ¼ etatu pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. ochrony środowiska, gospodarki wodnej i leśnej, melioracji i rolnictwa oraz stanowisku ds. rozliczeń finansowych, ZFŚS i księgowości;
3. zmniejszenie po ¼ etatu sprzątaczkę i konserwatora.

Z analizy wynika, że średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika Urzędu Gminy w Bielicach kształtuje się na poziomie 3 833 zł, zaś wynagrodzenie pracownika obsługi na poziomie 3 524 zł. Redukcja zatrudnienia urzędników łącznie o 1 etat przyczyni się do uzyskania rocznych oszczędności na poziomie 45 996 zł. Redukcja zatrudnienia o ½ etatu w odniesieniu do pracowników obsługi przyczyni się do uzyskania oszczędności na poziomie 21 144 zł. Łącznie w wyniku redukcji etatów Gmina zaoszczędzi ponad 67 140 zł. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)

Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu redukcji etatów w Urzędzie Gminy

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy	816 801 zł	844 792 zł	872 448 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy po wdrożeniu działań naprawczych	816 801 zł	788 843 zł	805 308 zł
Oszczędność	0 zł	55 949 zł	67 140 zł
NPV (3%)	114 180 zł		

Źródło: Opracowanie własne.

W 2016 roku planuje się uzyskać oszczędności na poziomie 55 900 zł, w związku z koniecznością wypowiedzenia umów. Oszczędności prognozuje się do uzyskania od lutego 2016 roku.

Przedsięwzięcie 4. Obniżenie wysokości diet dla radnych

Ograniczenie wysokości wydatków przeznaczanych na wypłatę diet dla radnych przyczyni się do zmniejszenia ponoszonych wydatków bieżących. Dotychczas wysokość diet dla radnych określała obowiązująca od 2011 roku Uchwała Rady Gminy Bielice Nr IX/48/11 z dnia 30 września 2011 roku w sprawie otrzymywania i wysokości diet dla radnych. Zgodnie z treścią uchwały wysokość diet kształtuje się w następujący sposób:

1. dieta radnego za udział w sesji lub posiedzeniu Komisji – 200 zł;
2. Przewodniczący Komisji – 250 zł;
3. Wiceprzewodniczący Rady – 250 zł za każdy udział w sesji;
4. Przewodniczący Rady – 900 zł miesięcznie.

Na podstawie informacji o wysokości przysługujących diet, wyliczono szacunkową kwotę środków pieniężnych, jaką należy przeznaczyć na pokrycie wynagrodzeń członków Rady (dla uproszczenia szacunków przyjęto, że sesja i posiedzenia Komisji odbywają się raz w miesiącu).

Tabela 34. Wysokość diet dla Radnych Gminy Bielice

	Stawka	Sesje i posiedzenia	Prognozowane wydatki
Udział w sesji	200 zł	12	28 800 zł
Udział w posiedzeniu Komisji	200 zł	12	28 800 zł
Przewodniczący Komisji	250 zł	12	9 000 zł
Wiceprzewodniczący Rady	250 zł	12	3 000 zł
Przewodniczący Rady	900 zł	-	10 800 zł
RAZEM DIETY RADNYCH			80 400 zł

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o obniżeniu diet dla radnych Gminy Bielice. W celu uzyskania oszczędności podejmuje się decyzję o obniżeniu diet za udział w sesji lub posiedzeniu Komisji o 50 zł, zaś w obniżeniu do Przewodniczącego obniżenie o 150 zł.

Tabela 35. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla Radnych po wdrożeniu PPN

	Stawka	Sesje i posiedzenia	Prognozowane wydatki
Udział w sesji	150 zł	12	21 600 zł
Udział w posiedzeniu Komisji	150 zł	12	21 600 zł
Przewodniczący Komisji	200 zł	12	7 200 zł
Wiceprzewodniczący Rady	200 zł	12	2 400 zł
Przewodniczący Rady	750 zł	-	9 000 zł
RAZEM DIETY RADNYCH			61 800 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Obniżenie diet dla radnych pozwoli zaoszczędzić blisko 20 tys. zł w skali całego roku. Zgodnie z art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wysokość wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych nie może przekroczyć wysokości diet z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. W związku z tym dokonuje się zamrożenia wysokości diet przysługujących radnym na okres obowiązywania programu.

Tabela 36. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości diet dla radnych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet przed wdrożeniem działań naprawczych	80 400 zł	80 400 zł	80 400 zł
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet po wdrożeniu działań naprawczych	80 400 zł	61 800 zł	61 800 zł
Oszczędność	0 zł	18 600 zł	18 600 zł
NPV (3%)	34 554 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Łącznie, w ciągu 3 lat na obniżeniu i zamrożeniu diet dla radnych Gmina zaoszczędzi ponad 30 tys. zł. W 2015 roku nie założono oszczędności z tego tytułu. Obniżenie diet dla radnych będzie wiązało się z podjęciem nowej uchwały, która powinna nastąpić do końca 2015 roku. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75022 – Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Przedsięwzięcie 5. Ograniczenie wysokości diet dla sołtysów

W ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o ograniczeniu wysokości diet dla sołtysów. Uchwała Rady Gminy Bielice Nr IX/49/11 z dnia 30 września 2011 roku w sprawie ustalania wysokości i zasad otrzymywania diet przez przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy – sołtysów określa wysokość diet na poziomie 150 zł miesięcznie plus 50 zł za udział w posiedzeniu Rady.

Na podstawie informacji o wysokości przysługujących diet, wyliczono szacunkową kwotę środków pieniężnych, jaką należy przeznaczyć na pokrycie wynagrodzeń sołtysów (dla uproszczenia szacunków przyjęto, że posiedzenia Rady odbywają się raz w miesiącu).

Tabela 37. Wysokość diet dla sołtysów Gminy Bielice

	Stawka	Sesje i posiedzenia	Prognozowane wydatki
Dieta miesięczna	150 zł		21 600 zł
Udział w posiedzeniu rady	50 zł	12	7 200 zł
RAZEM DIETY SOŁTYSÓW			28 800 zł

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o obniżeniu diet dla sołtysów Gminy Bielice. W celu uzyskania oszczędności podejmuje się decyzję o obniżeniu miesięcznych diet o 100 zł, dieta za udział w posiedzeniu pozostaje bez zmian.

Tabela 38. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla sołtysów po wdrożeniu PPN

	Stawka	Sesje i posiedzenia	Prognozowane wydatki
Dieta miesięczna	50 zł		7 200 zł
Udział w posiedzeniu rady	50 zł	12	7 200 zł
RAZEM DIETY SOŁTYSÓW			14 400 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Obniżenie diet dla sołtysów pozwoli zaoszczędzić blisko 15 tys. zł w skali całego roku. Łącznie, w ciągu 3 lat na obniżeniu i zamrożeniu diet dla sołtysów Gmina zaoszczędzi ponad 25 tys. zł. W 2015 roku nie założono oszczędności z tego tytułu. Obniżenie diet dla radnych będzie wiązało się z podjęciem nowej uchwały, która powinna nastąpić do końca 2015 roku. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości diet dla sołtysów

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet dla sołtysów przed wdrożeniem działań naprawczych	28 800 zł	28 800 zł	28 800 zł
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet dla sołtysów po wdrożeniu działań naprawczych	28 800 zł	14 400 zł	14 400 zł
Oszczędność	0 zł	14 400 zł	14 400 zł
NPV (3%)	26 751 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 6. Ograniczenie wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu

Obok obniżenia wysokości diet dla radnych i sołtysów Gminy Bielice podejmuje się decyzję o obniżeniu wynagrodzenia Kierownictwa Urzędu. Obok obniżenia wynagrodzenia Wójta, Sekretarza i Skarbnika Gminy podejmuje się decyzję o obniżeniu wynagrodzeń kierowników jednostek organizacyjnych Gminy. Obecnie Gmina na wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze przeznaczona miesięcznie kwotę ponad 39 tys. zł miesięcznie.

W ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o obniżeniu poszczególnych składników wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze w Gminie. Działanie naprawcze obejmuje:

1. zmniejszenie dodatku funkcyjnego Wójta o 100 zł i dodatku specjalnego o 355 zł;
2. zmniejszenie dodatku funkcyjnego Sekretarza o 200 zł;
3. zmniejszenie dodatku specjalnego Skarbnika o 240 zł;
4. zmniejszenie dodatku motywacyjnego Dyrektora Zespołu Szkół Publicznych w Bielicach o 10% (310,90zł);
5. zmniejszenie dodatku funkcyjnego Kierownika OPS o 200 zł.

Łączne oszczędności jakie zamierza się osiągnąć w wyniku obniżenia wynagrodzeń osób pełniących funkcje kierownicze w Gminie kształtują się na poziomie 1 405,90 zł miesięcznie. W skali roku da to łączną oszczędność w kwocie 16 870 zł. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Tabela 40. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wynagrodzeń kierownictwa Urzędu

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze	469 874 zł	485 976 zł	501 886 zł
Prognozowane wydatki na wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze po wdrożeniu	469 874 zł	469 106 zł	484 462 zł
Oszczędność	0 zł	16 871 zł	17 423 zł
NPV (3%)		31 847 zł	

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 7. Zaprzestanie organizacji robót publicznych

W 2015 roku Gmina organizowała roboty publiczne, w ramach których zatrudniała 8 osób. Gmina Bielice jako organizator robót publicznych zatrudniał bezrobotnych na okres 6 miesięcy, w ramach czego otrzymywał zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenia. Zgodnie z przepisami, zwrot nie przekraczał kwoty, która jest iloczynem liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

W 2015 roku średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika robót publicznych w Gminie Bielice kształtowało się na poziomie 1 625,95 zł, co oznacza, że do wynagrodzenia każdego robotnika publicznego kwotę 812,98 zł Gmina pokrywała ze środków własnych.

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy, podejmuje się decyzję o zaprzestaniu organizowania robót publicznych w Gminie na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego. Całkowita rezygnacja z zatrudniania robotników publicznych pozwoli zaoszczędzić Gminie środki w wysokości ponad 42 tys. zł:

1. średnia miesięczna dopłata do wynagrodzenia jednego pracownika robót publicznych w 2015 roku wynosi 812,98 zł;
2. średnia miesięczna dopłata do wynagrodzenia wszystkich pracowników robót publicznych w 2015 roku wynosi 39 023,04 zł;
3. dodatkowo występuje obowiązek zatrudnienia osób na okres jednego miesiąca co stanowi dla Gminy łączny wydatek w wysokości 13 007,60 zł.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

Tabela 41. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaprzestania organizacji robót publicznych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników robót publicznych	42 031 zł	43 471 zł	44 894 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników robót publicznych	42 031 zł	0 zł	0 zł
Oszczędność	0 zł	43 471 zł	44 894 zł
NPV (3%)	82 060 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 8. Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w administracji publicznej

W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzje o podjęciu szeregu czynności, które przyczynią się do ograniczenia wydatków bieżących w administracji publicznej. Szereg działań, jakie wprowadzono lub zamierza się wprowadzić obejmują:

1. zmniejszenie wysokości ryczałtu za wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych

Zarządzeniem Nr 20/2015 Wójta Gminy Bielice zmniejszono wysokość ryczałtu przysługującego pracownikom i kierownikom jednostek organizacyjnych za wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych. Wg dotychczas obowiązującego zarządzenia (4/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 roku) wysokość ryczałtu kształtowała się na poziomie maksymalnych stawek określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz

sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.).

Tabela 42. Porównanie wysokości stawek za wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych

	Rozporządzenie 4/2015	Rozporządzenie 20/2015	Różnica
samochód osobowy o poj. do 900m ³	0,52 zł	0,50 zł	- 0,02 zł
samochód osobowy o poj. pow. 900 m ³	0,84 zł	0,70 zł	- 0,14 zł

Zródło: Opracowanie własne

Ponadto, w ramach zmniejszenia wysokości wypłacanych ryczałtów planuje się całkowite zrezygnowanie z ryczałtów wypłacanych Wójtowi i Sekretarzowi Gminy. Wg obowiązującej nowej stawki ryczałtu prognozuje się zmniejszenie wydatków wypłacanych na ten cel od 2016 roku o:

- 1) ryczałt Wójta 0,70 zł za 1km – oszczędność 210 zł miesięcznie (300km);
- 2) ryczałt Sekretarza 0,70zł za 1km – oszczędność 140 zł miesięcznie (200km);

Łącznie na całkowitej redukcji wypłacanych ryczałtów dla Wójta i Sekretarza, Gmina zaoszczędzi rocznie 4 200 zł, a wraz ze zmniejszeniem wysokości ryczałtu za wykorzystanie prywatnych samochodów przez pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych prognozuje się oszczędność na poziomie **8 200 zł** od 2016 roku;

2. zaprzestanie wypłaty świadczeń pozapłacowych dla pracowników z tytułu dojazdu do pracy

Obecnie Gmina ponosi wydatki na wypłatę świadczeń pozapłacowych z tytułu dojazdu pracowników Urzędu do pracy. Stawka na podstawie której wypłacane jest to świadczenie stanowi 60% ceny biletów miesięcznych z miejsca zamieszkania do Urzędu. Miesięcznie na ten cel Gmina przeznaczą kwotę ok. 1 680 zł. Całkowita rezygnacja z wypłacanych świadczeń przyczyni się do ograniczenia wydatków bieżących o kwotę **20 160 zł rocznie od 2016 roku**.

3. ograniczenie uczestnictwa pracowników Urzędu Gminy w szkoleniach

Średniorocznie na doszkalanie pracowników Urzędu Gminy przeznaczą się kwotę blisko 20 tys. zł. Na koszt ten składa się zarówno koszt uczestnictwa w szkoleniu jak również koszt podróży służbowej. W ramach oszczędności podejmuje się decyzję o ograniczeniu uczestnictwa pracowników Urzędu Gminy w szkoleniach. Zakłada się, że od 2016 roku pracownicy będą mogli uczestniczyć łącznie w 30 szkoleniach (średni koszt uczestnictwa w szkoleniu kształtuje się na poziomie 400 zł, zaś koszt podróży służbowej na poziomie 85 zł). Prognozuje się, że na ten cel od 2016 roku przeznaczona zostanie kwota blisko 14,5 tys. zł co daje oszczędność na poziomie **5 000 zł rocznie**.

4. zmniejszenie wydatków na wyjazdy służbowe Wójta

W ramach oszczędności podejmuje się decyzję o zmniejszeniu wydatków na wyjazdy służbowe Wójta do 80 km bez korzystania z prawa zwrotu podróży służbowej. W związku z ograniczeniem prognozuje się oszczędność na poziomie **5 000 zł** rocznie.

Tabela 43. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pozostałych wydatków bieżących w administracji

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane pozostałe wydatki bieżące w administracji	746 328 zł	771 904 zł	797 173 zł
Prognozowane pozostałe wydatki bieżące w administracji po wdrożeniu działań naprawczych	746 328 zł	733 544 zł	757 557 zł
Oszczędność	0 zł	38 360 zł	39 616 zł
NPV (3%)	72 412 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE

Przedsięwzięcie 9. Optymalizacja zatrudnienia w oświacie

Szczegółowa analiza wydatków ponoszonych przez Gminę Bielice wskazała, że najbardziej wydatkotwórczym obszarem funkcjonowania Gminy jest oświata. Na oświatę przeznaczona jest w Gminie średnio 30% wydatków, z czego 80% stanowią wynagrodzenia pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że Gmina Bielice prowadzi jedną szkołę jaką jest Zespół Szkół Publicznych im. Jana Pawła II w Bielicach wraz z oddziałami przedszkolnymi. W tabeli poniżej zestawiono informację o liczbie dzieci i oddziałów w szkole prowadzonej przez Gminę Bielice.

Tabela 44. Liczba uczniów i oddziałów w szkole prowadzonej przez Gminę Bielice

	Przedszkole		Szkoła Podstawowa		Gimnazjum	
	oddziały	dzieci	oddziały	uczniowie	oddziały	uczniowie
2010/2011	2	56	13	215	6	104
2011/2012	3	55	13	232	6	114
2012/2013	3	76	12	209	6	117
2013/2014	4	100	12	212	6	110
2014/2015	3	73	13	242	6	104
2015/2016	2	50	13	259	5	90

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli powyżej wynika, że na stabilnym poziomie kształtuje się liczba uczniów w Szkole Podstawowej w Bielicach. Znaczny wzrost liczby uczniów w 2015 roku wynika z faktu, że od roku szkolnego 2015/2016 naukę w szkole zaczęły pobierać sześciolatki. Od 2012 roku zauważa się spadek liczby uczniów w Gimnazjum. W roku szkolnym 2015/2016 w związku z znacznym spadkiem liczby uczniów dokonano połączenia dwóch oddziałów.

W związku z likwidacją jednego oddziału w Gimnazjum (dokonano połączenia oddziałów klas II) podjęto decyzję o redukcji zatrudnienia i likwidacji dwóch etatów nauczycielskich w Gimnazjum. W związku z likwidacją jednego oddziału klas gimnazjum, należy dostosować liczbę godzin nauczycielskich do potrzeb. Z wyliczeń przedstawionych przez Dyrektora Zespołu Szkół w Bielicach w wyniku połączenia oddziałów możliwe jest dokonanie redukcji dwóch etatów nauczycielskich.

Z analizy wynika, że średnie miesięczne wynagrodzenia nauczyciela w Gimnazjum w Bielicach kształtuje się na poziomie 3 716 zł (wynagrodzenia + pochodne od wynagrodzeń). W wyniku zlikwidowania dwóch etatów szacuje się uzyskanie oszczędności na poziomie 89 tys. zł rocznie. W 2015 roku nie planuje się uzyskania oszczędności w związku z wypłatą odpraw.

W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się ponadto decyzję, w ramach której zaoszczędzone zostaną środki jakie przeznacza się na wynagrodzenia nauczycieli. Działania te obejmują:

1. likwidację jednego etatu nauczyciela kontraktowego w oddziale przedszkolnym

W roku szkolnym 2015/2016 utworzono dwa oddziały przedszkolne. W porównaniu z rokiem poprzednim liczbę oddziałów zmniejszono o jeden. Likwidacja oddziału w związku z malejącą liczbą dzieci stanowi podstawę do likwidacji jednego etatu nauczyciela. Średnie miesięczne wynagrodzenie nauczyciela kontraktowego wg tabeli średnich wynagrodzeń kształtuje się na poziomie 2 768 zł (wynagrodzenie + pochodne od wynagrodzeń), co w skali roku daje łączną oszczędność w wysokości 33 440 zł. Oszczędność przewiduje się do uzyskania dopiero od 2016 roku, w związku z koniecznością wypłaty odpraw.

2. zlikwidowanie zajęć przygotowujących do sprawdzianu szóstoklasisty

W roku szkolnym 2015/2016 podjęto decyzję o zrezygnowaniu z prowadzenia zajęć przygotowujących szóstoklasistów do sprawdzianu. Dotychczas zajęcia przygotowawcze do sprawdzianu prowadzone były w wymiarze 4 godzin tygodniowo, a zajęcia te były prowadzone przez nauczycieli w ramach godzin nadliczbowych. Rezygnacja z zajęć przyczyni się do ograniczenia wydatków jakie przeznaczone są na wynagrodzenia nauczycieli. Szacuje się uzyskanie oszczędności na poziomie 8 290 zł rocznie.

Kwota oszczędności wynika z następujących założeń: 4 godziny tygodniowo tj. 20 godzin miesięcznie x 10 miesięcy x 41,45 zł (godzina nadliczbowa nauczyciela dyplomowanego wg tabeli średnich wynagrodzeń) po przeliczeniu daje kwotę ogółem **8 290 zł rocznie**.

3. zlikwidowanie zajęć przygotowujących do sprawdzianu gimnazjalisty

W roku szkolnym 2015/2016 podjęto również decyzję o zrezygnowaniu z prowadzenia zajęć przygotowujących gimnazjalistów do sprawdzianu. Dotychczas zajęcia przygotowawcze do sprawdzianu prowadzone były w wymiarze 4 godzin tygodniowo, a zajęcia te były prowadzone przez nauczycieli w ramach godzin nadliczbowych. Rezygnacja z zajęć przyczyni się do ograniczenia wydatków jakie przeznaczone są na wynagrodzenia nauczycieli. Szacuje się uzyskanie oszczędności na poziomie 8 290 zł rocznie.

Kwota oszczędności wynika z następujących założeń: 4 godziny tygodniowo tj. 20 godzin miesięcznie x 10 miesięcy x 41,45 zł (godzina nadliczbowa nauczyciela dyplomowanego wg tabeli średnich wynagrodzeń) po przeliczeniu daje kwotę ogółem **8 290 zł rocznie**.

Działania naprawcze przyczynią się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 801 – Oświata i wychowanie
 Rozdział 80101 – Szkoły podstawowe
 Rozdział 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych
 Rozdział 80110 – Gimnazja

Tabela 45. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu optymalizacji zatrudnienia w oświacie

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na wynagrodzenia nauczycieli	2 877 324 zł	2 975 926 zł	3 073 348 zł
Prognozowane wynagrodzenie nauczycieli po wdrożeniu działań naprawczych	2 877 324 zł	2 835 443 zł	2 928 266 zł
Oszczędność	0 zł	140 483 zł	145 082 zł
NPV (3%)	265 189 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 10. Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w oświacie

W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję, w ramach której zaoszczędzone zostaną środki jakie przeznacza się na pozostałe wydatki bieżące. Działania te obejmują:

1. zrezygnowanie z zakupu usług remontowych

W 2015 roku na zakupy usług remontowych w szkole podstawowej i gimnazjum przeznaczono łącznie 23 000 zł. W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o całkowitym zrezygnowaniu z zakupu usług remontowych, a wszelkie niezbędne prace remontowe jakie będą konieczne do wykonania powierzone zostaną obsłudze zatrudnionej w szkole. Od 2016 roku prognozuje się brak wydatków na ten cel, co pozwoli zaoszczędzić kwotę **23 000 zł**.

2. zrezygnowanie z zakupu materiałów dydaktycznych, naukowych i książek

W 2015 roku na zakupy materiałów dydaktycznych i naukowych w szkole podstawowej i gimnazjum przeznaczono łącznie 25 500 zł. W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o częściowym zrezygnowaniu z wydatków na zakup tych materiałów. Od 2016 roku prognozuje się wydatki na ten cel na poziomie 5 000 zł, co pozwoli zaoszczędzić **20 000 zł**.

3. zmniejszenie wysokości stypendium wypłacanym uczniom za wyniki w nauce

Uchwałą Rady Gminy Bielice Nr VIII/40/15 z dnia 14 września 2015 roku w sprawie zasad udzielania Stypendium Wójta Gminy Bielice zmieniono warunki, na podstawie których przyznawane są uczniom szkoły podstawowej i gimnazjum stypendia za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe. W stosunku do dotychczas obowiązującego regulaminu podwyższono kryteria na podstawie których stypendium zostaje przyznane. W 2015 roku na ten cel przeznaczono 22 800 zł. W 2016 roku na wypłatę stypendiów dla uczniów przeznacza się kwotę 12 000 zł. Gmina zaoszczędzi rocznie na wypłacie stypendiów blisko **10 800 zł**.

Działania naprawcze przyczynią się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 801 – Oświata i wychowanie
Rozdział 80101 – Szkoły podstawowe
Rozdział 80110 – Gimnazja

Tabela 46. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pozostałych wydatków bieżących w oświacie

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki bieżące w szkole podstawowej i gimnazjum	952 557 zł	985 200 zł	1 017 452 zł
Prognozowane wydatki bieżące w szkole podstawowej i gimnazjum po wdrożeniu działań naprawczych	952 557 zł	931 400 zł	961 891 zł
Oszczędność	0 zł	53 800 zł	55 561 zł
NPV (3%)	101 558 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

852 – POMOC SPOŁECZNA

Przedsięwzięcie 11. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników opieki społecznej

Na etapie analizy wykazano, że pomoc społeczna jest trzecim obszarem w ramach którego Gmina ponosi najwięcej wydatków. Biorąc pod uwagę kwoty wynagrodzeń w obszarze pomocy społecznej, od roku 2010 wzrosły one o ponad 100 tys. zł. Specyfika działalności w zakresie pomocy społecznej wiąże się z tym, że większość wydatków przeznaczana jest na wypłatę zasiłków i świadczeń socjalnych, co wiąże się z otrzymywaniem na ten cel dotacji. W związku z ograniczonymi możliwościami oddziaływania na poziom pozostałych wydatków bieżących, w ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o zamrożeniu wysokości wypłacanych wynagrodzeń.

Z analizy wynika, że od roku 2010 poziom wydatków związanych z wynagrodzeniami pracowników opieki społecznej wzrósł o ponad 105 tys. zł. Zakłada się, że poziom wypłacanych wynagrodzeń pracowników GOPS w trakcie trwania programu postępowania naprawczego zostanie zamrożony do poziomu wynikającego z planu na 2015 rok. Podjęte działania obowiązywać będą dopiero od roku 2016.

Tabela 47. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników opieki społecznej

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników opieki społecznej	348 312 zł	360 248 zł	372 041 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników opieki społecznej po wdrożeniu działań naprawczych	348 312 zł	348 000 zł	348 000 zł
Oszczędność	0 zł	12 248 zł	24 041 zł
NPV 3%	33 546 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Zamrożenie wynagrodzeń w pomocy społecznej będzie wymagało nałożenia na Kierownika GOPSu planu finansowego, do którego będzie musiał dostosować planowane kwoty wydatków. Utrzymanie wynagrodzenia na stabilnym poziomie będzie wiązało się z ograniczeniem godzin nadliczbowym, ograniczeniem wypłacania dodatków specjalnych czy redukcją zatrudnienia.

OBSZARY WSPÓLNE

Przedsięwzięcie 12. Zmniejszenie wydatków na zakup usług zewnętrznych

Zakup usług zewnętrznych (§430) jest obszarem odpowiadającym za znaczną część wydatków Gminy. W 2014 roku na ten cel wydatkowano ponad 1,5 mln zł co stanowiło blisko 15% wydatków bieżących Gminy. Tabela 46 przedstawia podział wydatków na zakup usług zewnętrznych w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2010-2015 z podziałem na obszary, w których są wydatkowane. W zestawieniu celowo pominięto administrację i oświatę w związku z realizacją przedsięwzięć opisanych w punkcie 7 i 9.

Tabela 48. Wydatki na zakup usług zewnętrznych w Gminie Bielice

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Rolnictwo i łowiectwo	1 892	0	0	559	1 068	1 665
Transport i łączność	175 094	52 351	73 511	84 687	132 227	113 000
Gospodarka mieszkaniowa	14 709	32 283	50 030	37 569	27 425	27 000
Działalność usługowa	84 036	79 763	80 942	165 812	49 985	18 000
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	35 636	12 676	5 252	34 954	54 775	57 000
Ochrona zdrowia	84 461	114 319	241 803	281 062	263 302	253 439
Pomoc społeczna	78 986	83 140	92 951	105 102	115 196	107 100
Pozostałe zadania z zakresu pomocy społecznej	107 103	96 494	115 792	40 853	32 320	0
Gospodarka komunalna	364 523	358 316	331 983	224 341	532 766	328 000
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	27 847	17 251	12 587	40 093	34 025	36 000
Kultura fizyczna	65 337	21 483	12 852	21 740	16 145	17 600
RAZEM	1 039 623	868 075	1 017 703	1 036 773	1 259 233	958 804

*wartości planowane wg projektu budżetu na 2015

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach programu postępowania naprawczego, zakłada się ograniczenie wydatków ponoszonych na zakup usług zewnętrznych o około 5%, co da efekty zaprezentowane w tabeli 47. Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych będzie wiązało się z ograniczeniem przez Gminę wydatków na ryczałty telefoniczne, transport, usługi drukarskie, opłaty pocztowe, dopłaty do biletów itp. W wielu przypadkach będzie to wiązało się z renegecjonowaniem zawartych umów celem uzyskania lepszych warunków płatności.

Tabela 49. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamówień wg wspólnej procedury zamówień publicznych

	2015	2016*	2017*
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych	958 804 zł	991 661 zł	1 024 124 zł
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych po wdrożeniu planu postępowania naprawczego	958 804 zł	942 078 zł	972 918 zł
Oszczędność	0 zł	49 583 zł	51 206 zł
NPV (3%)	93 598 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 13. Objęcie zakupu materiałów biurowych wspólną procedurą zamówień publicznych

Tabela poniżej prezentuje zestawienie wydatków Gminy związanych z zakupem materiałów i wyposażenia w poszczególnych obszarach funkcjonowania Gminy. Zakupy materiałów i wyposażenia w podjednostkach Gminy dokonywane są indywidualnie przez każdą z nich. Na przestrzeni lat dostrzega się wzrost wydatków, co negatywnie oddziałuje na kształt wskaźnika obsługi zadłużenia. Plan wydatków w tym zakresie w roku 2015 zakłada ich wysokość na poziomie ponad 643 tys. zł. Środki jakie Gmina przeznaczona na zakup materiałów biurowych stanowi obszar, który może zostać poddany optymalizacji.

Tabela 50. Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia w Gminie Bielice

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Rolnictwo i łowiectwo	265	554	808	807	570	513
Transport i łączność	3 378	2 553	3 110	4 459	5 510	10 000
Gospodarka mieszkaniowa	2 293	4 431	919	632	3 847	5 000
Działalność usługowa	1 586	112	5 737	1 505	259	1 000
Administracja publiczna	149 457	145 784	202 121	212 980	196 512	203 400
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	29 509	34 179	19 415	33 451	40 747	46 530
Ochrona zdrowia	29 509	1 093	0	0	5 398	4 395
Oświata i wychowanie	353 208	312 592	435 711	466 022	293 535	468 693
Pomoc społeczna	9 341	6 091	8 205	9 361	9 334	12 628
Pozostałe zadania z zakresu pomocy społecznej	110 196	65 173	39 383	507	53 855	0
Gospodarka komunalna	108 495	96 078	164 110	169 255	181 258	147 500
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	41 876	66 789	18 114	30 229	47 520	42 400
Kultura fizyczna	16 285	6 740	8 282	11 288	12 387	13 000
RAZEM	857 407	744 179	907 928	942 509	852 747	957 074

*wartości planowane wg projektu budżetu na 2015

Źródło: Opracowanie własne.

Sposobem na optymalizację wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w Gminie Bielice będzie wspólna procedura zamówień publicznych. W ramach działań naprawczych zakłada się, że objęcie wspólną procedurą zamówień publicznych zakupu materiałów i wyposażenia będzie wiązało się z uzyskaniem oszczędności na poziomie ok. 5%.

Tabela 51. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamówień wg wspólnej procedury zamówień publicznych

	2015	2016*	2017*
<i>PKB</i>	2,50%	2,50%	2,20%
<i>Inflacja</i>	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na zakup materiałów biurowych	957 074 zł	989 871 zł	1 022 276 zł
Prognozowane wydatki na zakup materiałów biurowych	957 074 zł	940 378 zł	971 162 zł
Oszczędność	0 zł	49 494 zł	51 114 zł
NPV (3%)	93 429 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

HARMONOGRAM WPROWADZANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Jak wynika z art. 240a ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, obok planu przedsięwzięć naprawczych należy opracować harmonogram ich wprowadzania. Harmonogram prezentuje szacunkowy czas wprowadzenia i obowiązywania przyjętych działań naprawczych.

Tabela 52. Harmonogram realizacji działań naprawczych

Lp.	Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
Zadanie 1	Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości	2015-10-30	2017-12-31
Zadanie 2	Zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego	2015-10-30	2017-12-31
Zadanie 3	Redukcja etatów w Urzędzie Gminy	2015-10-30	2017-12-31
Zadanie 4	Obniżenie wysokości diet dla radnych	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 5	Ograniczenie wysokości diet dla sołtysów	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 6	Ograniczenie wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 7	Zaprzestanie organizacji robót publicznych	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 8	Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w administracji publicznej	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 9	Optymalizacja zatrudnienia w oświacie	2015-08-30	2017-12-31
Zadanie 10	Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w oświacie	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 11	Zamrożenie wynagrodzeń pracowników opieki społecznej	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 12	Zmniejszenie wydatków na zakup usług zewnętrznych	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 13	Objęcie zakupu materiałów biurowych wspólną procedurą zamówień publicznych	2016-01-01	2017-12-31

Źródło: Opracowanie własne.

Osiągnięcie efektów finansowych w przypadku zaplanowanych działań naprawczych wymaga natychmiastowego wdrożenia jak również realizowania przez cały okres obowiązywania programu naprawczego. Wszystkie działania naprawcze zaplanowano do realizacji w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego jak również po okresie jego obowiązywania.

Działania zmierzające do zmniejszenia diet, wynagrodzeń kierownictwa czy pracowników pomocy społecznej, przewidziano do rozpoczęcia w 2016 roku zaś ich realizację przewidziano w całym okresie obowiązywania programu. W projekcie budżetu na 2015 roku w sposób oszczędny zaplanowano kwoty wynagrodzeń w administracji i pomocy społecznej, ale ze względu na konieczność wypłaty w 2015 roku wynagrodzeń jubileuszowych oraz odpraw, oszczędność z tytułu realizacji tych działań naprawczych przewidziano od 2016 roku.

W związku z ograniczeniami jakie nakłada na Gminę ustawodawca, część działań naprawczych zostanie wdrożona w trakcie realizacji programu. Takim działaniem będzie zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach. Należy przy tym zaznaczyć, że część działań naprawczych jest już realizowana.

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

W ramach programu postępowania naprawczego wskazano szereg działań, których realizacja ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej Gminy. Większość działań z reguły skupia się na ograniczeniu wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę, ze względu na stosunkowo najmniejsze problemy w zakresie ich kształtowania.

Przesłanką do podjęcia programu postępowania naprawczego jest problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015-2021 (wg przyjętej metodologii do 2025 roku). Realizacja programu postępowania naprawczego ma za zadanie usunąć zagrożenie w realizacji zadań publicznych oraz umożliwić uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na 2015 rok.

Tabela 53. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
WYDATKI			
<i>Redukcja etatów w Urzędzie Gminy</i>	0 zł	55 949 zł	67 140 zł
<i>Obniżenie wysokości diet dla radnych</i>	0 zł	18 600 zł	18 600 zł
<i>Ograniczenie wysokości diet dla sołtysów</i>	0 zł	14 400 zł	14 400 zł
<i>Ograniczenie wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu</i>	0 zł	16 871 zł	17 423 zł
<i>Zaprzestanie organizacji robót publicznych</i>	0 zł	43 471 zł	44 894 zł
<i>Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w administracji publicznej</i>	0 zł	38 360 zł	39 616 zł
<i>Optymalizacja zatrudnienia w oświacie</i>	0 zł	140 483 zł	145 082 zł
<i>Ograniczenie pozostałych wydatków bieżących w oświacie</i>	0 zł	53 800 zł	55 561 zł
<i>Zamrożenie wynagrodzeń pracowników opieki społecznej</i>	0 zł	12 248 zł	24 041 zł
<i>Zmniejszenie wydatków na zakup usług zewnętrznych</i>	0 zł	49 583 zł	51 206 zł
<i>Objęcie zakupu materiałów biurowych wspólną procedurą zamówień publicznych</i>	0 zł	49 494 zł	51 114 zł
EFEKT FINANSOWY	0 zł	493 259 zł	529 078 zł

Zródło: Opracowanie własne.

Po stronie dochodowej przewidziano dodatkowe wpływy na poziomie ponad 100 tys. zł. Wpływy te wynikać będą z podwyższenia stawek podatku od nieruchomości. Założono również, że na maksymalnym poziomie zostaną ustalone stawki podatku rolnego, a ponieważ stawki maksymalne podatku rolnego określone przez Prezesa GUS na 2016 roku są niższe od obecnie w Gminie obowiązujących stawek. Z tego

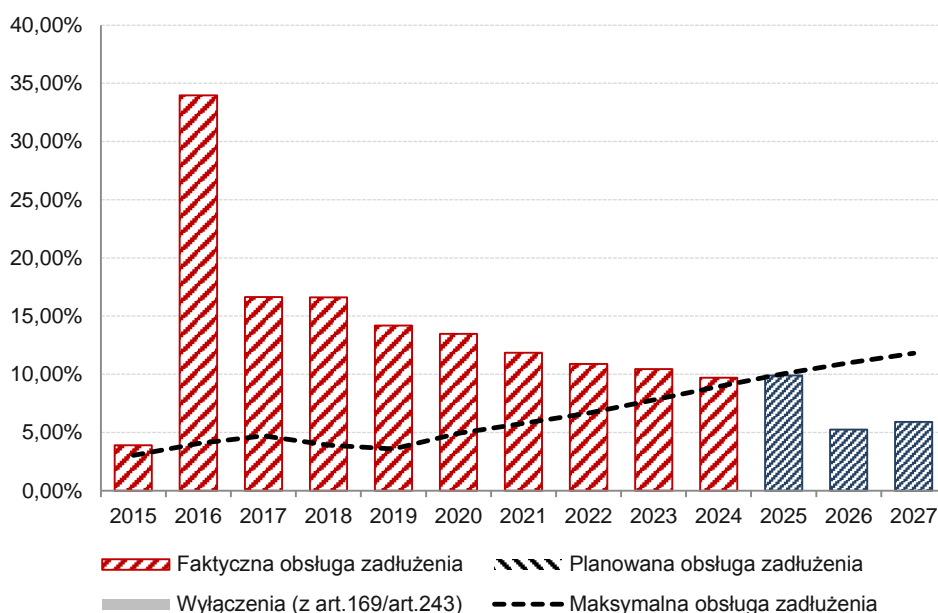
powodu nie przewiduje się uzyskania dodatkowych wpływów w porównaniu z rokiem 2015, ale z uwagi na znacznie obniżenie stawki maksymalnej zakłada się, że ta która w Gminie będzie obowiązywać od 2016 roku nie będzie niższa. Ma to zapobiec znacznej utracie środków finansowych.

Po stronie wydatkowej największe oszczędności przewiduje się do uzyskania w obszarze administracji i oświaty. Jak wynika z analizy finansów te dwa obszary funkcjonowania Gminy łącznie generują blisko 50% wydatków. W ramach działań oszczędnościowych w administracji przewiduje się uzyskać oszczędności w kwocie blisko 190 tys. zł. Najwięcej oszczędności uzyska się na wypłacanych wynagrodzeniach, w związku z redukcją dochodów i etatów urzędniczych.

W oświacie uzyskane oszczędności dotyczyć będą przede wszystkim wypłacanych wynagrodzeń. W wyniku redukcji 3 etatów (2 w gimnazjum oraz jeden w oddziale przedszkolnym) Gmina zaoszczędzi ponad 140 tys. zł. Istotne znaczenie z punktu widzenia Gminy ma również właściwa dyscyplina w zakresie kwot jakie wydatkowane są na pozostałe wydatki bieżące. Wydatki ponoszone na zakupy usług zewnętrznych czy materiałów pochłaniają blisko 20% wydatków Gminy, stąd tak ważne jest podjęcie działań, które pozwolą zaoszczędzić znaczne kwoty w tym obszarze.

Podjęte działania naprawcze nie będą generować oszczędności w 2015 roku. Kwoty wydatków bieżących zostały dostosowane do możliwości Gminy oraz zawartych umów, kontraktów i zleceń. Konieczność realizacji określonych działań powoduje ograniczenie elastyczności i swobody w zakresie dokonywanych cięć. Ponadto, część działań naprawczych wymagać będzie wcześniejszego przygotowania, co powoduje możliwość uzyskania wyższych oszczędności dopiero od 2016 roku.

Ryc. 17. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015-2027



Źródło: Opracowanie własne.

Podjęte działania naprawcze przyczynią się do poprawy relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale nie zapewnią jej spełnienia do 2017 roku. Gmina na przestrzeni 2 lat, w wyniku pojętych działań naprawczych zaoszczędzi ponad 1 mln zł, co skali całego budżetu stanowi aż 10% środków.

Problem Gminy Bielice sprowadza się do tego, że przy tak małym budżecie jakim Gmina dysponuje ciężko jest zaplanować jakiegokolwiek oszczędności. Należy przy tym zaznaczyć, że projekcja przedstawiająca kształt wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Bielice w latach 2015-2027 oprócz przedstawionych działań naprawczych uwzględnia bardzo restrykcyjny plan dochodów i wydatków bieżących zgodny z planowanymi wartościami budżetowymi na rok 2016.

W tabeli poniżej przedstawiono projekcję przepływów finansowych Gminy Bielice w latach 2015-2027 (w okresie trwania prognozy). Z projekcji wynika, że pomimo wdrożenia działań naprawczych Gmina będzie borykać się z problemem zachowania płynności finansowej. Zagrożenie braku płynności finansowej przypada na lata 2016-2022.

Pomimo wdrożenia działań naprawczych i uzyskaniu oszczędności na poziomie blisko 0,5 mln zł w 2016 roku Gmina będzie borykać się z problemem zachowania płynności finansowej. Szczególnie wysoki niedobór środków finansowych przewidywany jest w roku 2016.

W tabeli 26 (s.43) przedstawiono aktualną sytuację finansową Gminy Bielice oraz projekcję przepływów finansowych na kolejne lata. Z projekcji wynika, że w 2016 roku Gminie braknie ponad 3,2 mln zł na uregulowanie zobowiązań, szczególnie tych wynikających z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych. Z tabeli poniżej wynika, że podjęte działania naprawcze przyczynią się do zmniejszenia tego niedoboru środków do poziomu 2,5 mln zł (przy oszczędnie zaplanowanych wartościach budżetowych). Nie zaplanowano dochodów ze sprzedaży mienia, co znacząco urealniali sytuację finansową Gminy.

Problem braku płynności finansowej Gminy wynika przede wszystkim z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych. Jak wskazano na etapie analizy w 2016 roku z tytułu zawartych kredytów i pożyczek do spłaty przypada ponad 2,7 mln zł rat kapitałowych oraz 800 tys. zł odsetek. Należy przy tym zwrócić uwagę, że odsetki zostały na cel dostosowane do bieżących stawek WIBOR, co powoduje że odzwierciedlają realny kształt zobowiązań.

Ograniczenie się do działań naprawczych bez pozyskania finansowania zewnętrznego nie zapewni spełnienia wskaźników w okresie obowiązywania programu naprawczego. Dla zachowania ustawowych wskaźników zadłużenia niezbędna jest zmiana poziomu kosztów obsługi zadłużenia Gminy, która możliwa jest tylko poprzez restrukturyzację zadłużenia.

Gmina Bielice w ostatnich latach uzyskiwała słabe wyniki finansowe. Wynikało to głównie z poziomu ponoszonych wydatków. Z analizy wynika, że w latach 2010-2011 oraz w 2013 roku Gmina borykała się z problemem deficytu bieżącego, zaś w 2012 poziom uzyskanej nadwyżki bieżącej w stosunku do dochodów ogółem kształtował się na średnim poziomie 2,86%. W 2014 roku uległa poprawie omawiana relacja, jednakże wynikało to głównie z podpisania kolejnych porozumień w ramach których przejęto przypadające do spłaty kwoty rat kapitałowych i odsetek, co zaburzyło realny obraz budżetu Gminy.

Tabela 54. Wpływ działań naprawczych po stronie wydatków na sytuację finansową Gminy Bielice

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
(I) Dochody ogółem	11 620 214	10 508 000	10 866 000	11 183 000	11 286 000	11 421 000	11 604 000	11 751 000	11 902 000	12 051 000	12 209 000	12 359 000	12 513 000
Dochody bieżące	10 950 214	10 508 000	10 866 000	11 183 000	11 286 000	11 421 000	11 604 000	11 751 000	11 902 000	12 051 000	12 209 000	12 359 000	12 513 000
Dochody majątkowe (w tym):	670 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	370 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(II) Wydatki ogółem	11 432 214	10 345 531	10 454 296	10 577 144	10 660 093	10 689 811	10 675 452	10 827 704	10 941 808	11 090 560	11 129 646	11 770 500	11 794 144
Wydatki bieżące (w tym):	10 576 849	10 345 531	10 454 296	10 577 144	10 660 093	10 689 811	10 675 452	10 699 301	10 721 625	10 695 218	10 774 592	10 828 870	10 913 698
obsługa długu	264 000	843 814	733 579	693 427	607 376	519 094	428 735	355 584	282 908	207 501	128 875	58 153	20 981
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	2 164 500	2 115 000	2 187 000	2 207 000	2 266 000	2 295 000	2 332 000	2 367 000	2 403 000	2 421 000	2 450 000	2 477 000	2 505 000
wynagrodzenia i pochodne	4 952 551	4 490 517	4 642 517	4 745 517	4 853 517	4 902 517	4 907 517	4 939 517	4 969 517	4 963 517	5 047 517	5 103 517	5 159 517
pozostałe	5 360 298	5 011 200	5 078 200	5 138 200	5 199 200	5 268 200	5 339 200	5 404 200	5 469 200	5 524 200	5 598 200	5 667 200	5 733 200
Wydatki majątkowe:	855 365	0	0	0	0	0	0	128 403	220 183	395 342	355 054	941 630	880 446
(III) Wynik finansowy [I-II]	188 000	162 469	411 704	605 856	625 907	731 189	928 548	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	188 000	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	188 000	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	855 365	-2 561 305	-660 726	-556 842	-368 338	-287 758	-17 498	128 403	220 183	395 342	355 054	941 630	880 446
(VI) Inwestycje	855 365	0	0	0	0	0	0	128 403	220 183	395 342	355 054	941 630	880 446
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	-2 561 305	-660 726	-556 842	-368 338	-287 758	-17 498	0	0	0	0	0	0
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* wolne środki, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) PRZEPIŁYWY FINANSOWE	0	-2 561 305	-660 726	-556 842	-368 338	-287 758	-17 498	0	0	0	0	0	0

Zródło: Opracowanie własne.

Złe wyniki finansowe Gminy uniemożliwiają pozyskanie finansowania zewnętrznego (w bankach komercyjnych) z przeznaczeniem na restrukturyzację zadłużenia. Stąd pozyskanie finansowania zwrotnego z budżetu państwa stanowi jedyne możliwe narzędzie poprawy sytuacji finansowej Gminy.

POŻYCZKA Z BUDŻETU PAŃSTWA

Wykazano, że na 13 mln zł zadłużenia Gminy 9 mln zł stanowi zadłużenie w instytucjach poza bankowych. Zawieranie umów z tymi instytucjami znacząco zwiększyło koszty obsługi zadłużenia. Jak wynika z analizy w 2016 roku koszty obsługi zadłużenia Gminy będą stanowiły ponad 30% dochodów. W ramach programu postępowania naprawczego Gmina Białogard będzie starać się o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

1. jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
2. z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - 1) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań,
 - 2) zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
 - 3) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

W tabeli poniżej zestawiono te kredyty i pożyczki, które przeznaczają się do spłaty w ramach pożyczki, jaką Gmina Bielice będzie chciała pozyskać z budżetu państwa. Zapotrzebowanie finansowe Gminy Bielice określono na poziomie 9 883 190 zł, z czego:

1. 9 747 659 zł stanowi suma wybranych rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek w latach 2016-2027;
2. pozostała kwota stanowi środki jakie przeznacza się na pokrycie niedoboru środków finansowych w 2016 roku.

Należy przy tym zaznaczyć, że Gmina nie będzie realizować żadnych inwestycji w roku 2016, a środki na zapłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek zostały zabezpieczone w budżecie własnym Gminy.

W tabeli poniżej zestawiono harmonogram rat kapitałowych przypadających do spłaty w latach 2015-2027. Kolorem czerwonym oznaczono te kredyty i pożyczki, które Gmina zamierza spłacić w ramach pozyskanej pożyczki. Gmina w pierwszej kolejności planuje spłatę najdroższych zobowiązań, a przez konieczność spełnienia ustawowej relacji od 2018 roku, konieczne jest uwzględnienie również poszczególnych lat kredytu w banku spółdzielczym.

Kolejna tabela przedstawia harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa. Ze względu na trudną sytuację finansową Gminy w pierwszych trzech latach zaplanowano karencję w spłacie kapitału. Planuje się, że spłata pożyczki rozpocznie się w roku 2020, zaś ostatnia rata spłacona zostanie w roku 2035. Przyjęty okres spłaty pożyczki z budżetu państwa wynika z dostosowania do sytuacji finansowej budżetu Gminy.

Tabela 55. Zestawienie rat kapitałowych przeznaczonych do spłaty z planowanej do pozyskania pożyczki z budżetu państwa

Nr umowy/ ugody	Oprocentowanie	Stan na 31 VIII 2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
KOS/41/JST/2009	WIBOR 3M + 2,0%	1 320 000	10 000	40 000	40 000	70 000	70 000	70 000	70 000	100 000	100 000	150 000	150 000	150 000	300 000
KOS/17/JST/2010	WIBOR 3M + 2,0%	722 500	7 500	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	50 000	50 000	100 000	100 000	100 000	135 000
2/2011	WIBOR 1M + 6,9%	1 730 620	36 500	178 000	252 000	340 280	150 000	150 000	150 000	250 000	250 000	110 800	110 800	110 800	65 720
187/2013	WIBOR 6M + 8,77%	1 503 380		76 443	305 772	305 772	305 772	305 772	203 848						
19/2014	WIBOR 6M + 9,76%	2 851 721		244 190	216 958	188 946	210 773	235 475	264 498	295 596	332 492	371 940	490 854		
315/2014	12%	20 286	5 071	15 214											
316/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 492 940		125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	116 840
317/2014	WIBOR 6M + 7,15%	1 036 491		86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 400	86 091
318/2014	WIBOR 6M + 7,15%	200 605	7 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	16 200	15 205
19/2015	wg harmonogramu	1 430 446		1 430 446											
58/2015	wg harmonogramu	146 859		146 859											
69/2015	wg harmonogramu	334 922		334 922											
SUMA		13 215 050	66 271	2 723 774	1 072 430	1 162 698	994 245	1 018 947	946 046	923 296	960 192	960 440	1 079 354	588 500	718 856

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych i pożyczkowych Gminy Bielice.

Tabela 56. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Zobowiązania historyczne											
Transze											
Raty kapitałowe	188 000	9 995 659	70 000	100 000	100 000	250 000	250 000	400 000	400 000	360 800	360 800
- wyłączenie (art.243/169)											
Odsetki	264 000	843 814	244 528	93 543	90 993	87 993	82 743	75 243	65 493	53 493	42 081
Prowizje											
Stan na koniec roku	13 148 779	3 153 120	3 083 120	2 983 120	2 883 120	2 633 120	2 383 120	1 983 120	1 583 120	1 222 320	861 520
Planowana pożyczka z budżetu państwa											
Transze		9 833 190									
Spłata pożyczki						33 190	100 000	100 000	200 000	300 000	300 000
Odsetki (3%)			294 995	294 995	294 995	294 497	292 500	289 500	285 000	277 500	268 500
Prowizje											
Stan na koniec roku		9 833 190	9 833 190	9 833 190	9 833 190	9 800 000	9 700 000	9 600 000	9 400 000	9 100 000	8 800 000

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 57. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa

Wyszczególnienie	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Zobowiązania historyczne										
Transze										
Raty kapitałowe	360 800	500 720								
- wyłączenie (art.243/169)										
Odsetki	31 257	20 433								
Umorzenia										
Stan na koniec roku	500 720									
Zobowiązania planowane										
Transze										
Spłata pożyczki	400 000	400 000	600 000	800 000	900 000	900 000	1 100 000	1 100 000	1 200 000	1 400 000
Odsetki (3%)	258 000	246 000	231 000	210 000	184 500	157 500	127 500	94 500	60 000	21 000
Umorzenia										
Stan na koniec roku	8 400 000	8 000 000	7 400 000	6 600 000	5 700 000	4 800 000	3 700 000	2 600 000	1 400 000	

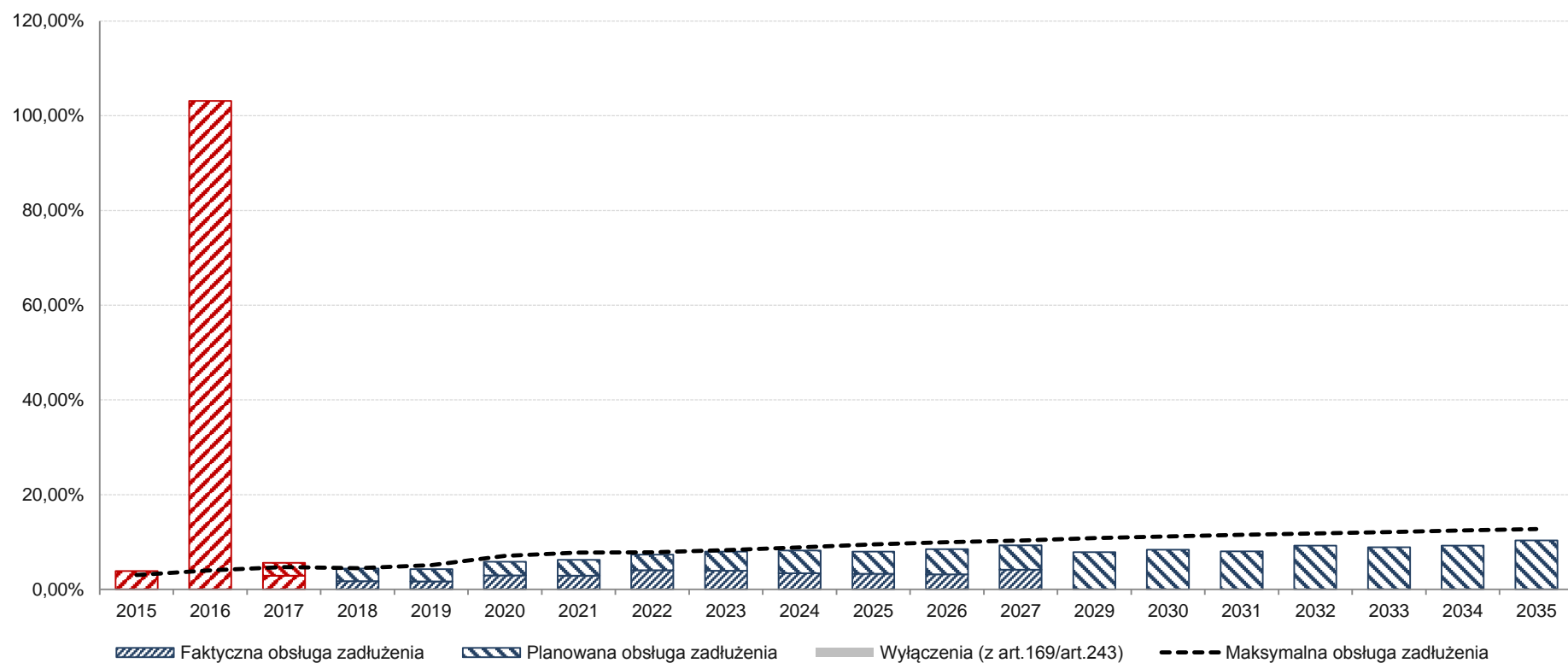
Źródło: Opracowanie własne.

Ratunkiem dla Gminy Bielice jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa wsparte konsekwentną realizacją założonych w programie działań naprawczych, których realizacja na przestrzeni lat pozwoli Gminie odzyskać płynność finansową. Pozyskaną z budżetu państwa pożyczkę Gmina przeznaczy na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na rycinie poniżej przedstawiono łączny wpływ podjętych działań naprawczych oraz pożyczki z budżetu państwa na sytuację finansową Gminy Bielice. Z projekcji wynika, że Gmina będzie borykała się z problemem niezachowania ustawowej relacji zadłużenia w latach 2015-2017.

Największy poziom niezachowania relacji wystąpi w 2016 roku. Szacuje się, że różnica pomiędzy wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia wyniesie -99,1%. Tak wysoka różnica wynika ze spłaty ponad 9 milionowego zadłużenia wynikającego z zaciągniętych pożyczek.

Ryc. 18. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w latach 2015-2035 w wyniku wdrożenia działań naprawczych ze wsparciem pożyczki z budżetu państwa



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 58. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Bielice w latach 2015-2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
(I) Dochody ogółem	11 620 214	10 508 000	10 866 000	11 183 000	11 286 000	11 421 000	11 604 000	11 751 000	11 902 000	12 051 000	12 209 000
Dochody bieżące	10 950 214	10 508 000	10 866 000	11 183 000	11 286 000	11 421 000	11 604 000	11 751 000	11 902 000	12 051 000	12 209 000
Dochody majątkowe (w tym):	670 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	370 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(II) Wydatki ogółem	11 432 214	10 345 531	10 796 000	11 083 000	11 186 000	11 137 810	11 254 000	11 251 000	11 302 000	11 390 200	11 548 200
Wydatki bieżące (w tym):	10 576 849	10 345 531	10 260 240	10 272 255	10 438 705	10 553 207	10 621 960	10 708 460	10 789 210	10 818 710	10 956 298
obsługa długu	264 000	843 814	539 523	388 538	385 988	382 490	375 243	364 743	350 493	330 993	310 581
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	2 164 500	2 115 000	2 187 000	2 207 000	2 266 000	2 295 000	2 332 000	2 367 000	2 403 000	2 421 000	2 450 000
wynagrodzenia i pochodne	4 952 551	4 490 517	4 642 517	4 745 517	4 853 517	4 902 517	4 907 517	4 939 517	4 969 517	4 963 517	5 047 517
pozostałe	5 360 298	5 011 200	5 078 200	5 138 200	5 199 200	5 268 200	5 339 200	5 404 200	5 469 200	5 524 200	5 598 200
Wydatki majątkowe:	855 365	0	535 760	810 745	747 295	584 603	632 040	542 540	512 790	571 490	591 902
(III) Wynik finansowy [I-II]	188 000	162 469	70 000	100 000	100 000	283 190	350 000	500 000	600 000	660 800	660 800
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	188 000	9 995 659	70 000	100 000	100 000	283 190	350 000	500 000	600 000	660 800	660 800
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	188 000	9 995 659	70 000	100 000	100 000	250 000	250 000	400 000	400 000	360 800	360 800
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	855 365	-9 833 190	535 760	810 745	747 295	584 603	632 040	542 540	512 790	571 490	591 902
(VI) Inwestycje	855 365	0	535 760	810 745	747 295	584 603	632 040	542 540	512 790	571 490	591 902
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	-9 833 190	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	0	9 833 190	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* wolne środki, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) PRZEPIŁYWY FINANSOWE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wskaźnik fakt. obsł. zadłuż.	3,89%	103,15%	5,61%	4,37%	4,31%	5,83%	6,25%	7,36%	7,99%	8,23%	7,96%
Wskaźnik max. obsł. zadłuż.	3,02%	4,05%	4,72%	4,51%	5,09%	7,08%	7,75%	7,86%	8,31%	8,89%	9,48%

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 59. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Bielice w latach 2026-2035

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
(I) Dochody ogółem	12 359 000	12 513 000	12 667 000	12 825 000	12 985 000	13 135 000	13 295 000	13 450 000	13 602 000	13 760 000
Dochody bieżące	12 359 000	12 513 000	12 667 000	12 825 000	12 985 000	13 135 000	13 295 000	13 450 000	13 602 000	13 760 000
Dochody majątkowe (w tym):	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(II) Wydatki ogółem	11 598 200	11 612 280	12 067 000	12 025 000	12 085 000	12 235 000	12 195 000	12 350 000	12 402 000	12 360 000
Wydatki bieżące (w tym):	11 059 974	11 159 150	11 243 717	11 349 717	11 451 217	11 546 217	11 643 217	11 734 217	11 822 717	11 911 717
obsługa długu	289 257	266 433	231 000	210 000	184 500	157 500	127 500	94 500	60 000	21 000
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	2 477 000	2 505 000	2 531 000	2 558 000	2 586 000	2 612 000	2 640 000	2 667 000	2 693 000	2 720 000
wynagrodzenia i pochodne	5 103 517	5 159 517	5 213 517	5 271 517	5 329 517	5 385 517	5 442 517	5 500 517	5 555 517	5 614 517
pozostałe	5 667 200	5 733 200	5 799 200	5 868 200	5 937 200	6 003 200	6 073 200	6 139 200	6 207 200	6 276 200
Wydatki majątkowe:	538 226	453 130	823 283	675 283	633 783	688 783	551 783	615 783	579 283	448 283
(III) Wynik finansowy [I-II]	760 800	900 720	600 000	800 000	900 000	900 000	1 100 000	1 100 000	1 200 000	1 400 000
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	760 800	900 720	600 000	800 000	900 000	900 000	1 100 000	1 100 000	1 200 000	1 400 000
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	360 800	500 720	0	0	0	0	0	0	0	0
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	538 226	453 130	823 283	675 283	633 783	688 783	551 783	615 783	579 283	448 283
(VI) Inwestycje	538 226	453 130	823 283	675 283	633 783	688 783	551 783	615 783	579 283	448 283
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
* wolne środki, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wskaźnik fakt. obsł. zadłuż.	8,50%	9,33%	6,56%	7,88%	8,35%	8,05%	9,23%	8,88%	9,26%	10,33%
Wskaźnik max. obsł. zadłuż.	9,95%	10,33%	10,53%	10,86%	11,19%	11,52%	11,80%	12,11%	12,43%	12,75%

Źródło: Opracowanie własne.

W 2016 roku środki jakie zostaną uzyskane w wyniku wprowadzonych działań oszczędnościowych oraz pozyskana z budżetu państwa pożyczka zostaną przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz uzupełnienie niedoboru środków pieniężnych. Odpowiednie kwoty naniesiono na projekcję sytuacji finansowej Gminy Bielice w roku 2016.

W 2016 roku w związku z planową spłatą rat kapitałowych od zaciągniętych zobowiązań różnica pomiędzy wskaźnikiem faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia będzie kształtować się na poziomie ponad 99%. W kolejnych latach przewiduje się dalszą realizację przedsięwzięć naprawczych, jak również w miarę możliwości wprowadzanie dalszych oszczędności. Działania te będą zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postępowania naprawczego, ponieważ okres ich realizacji wykracza poza ramy czasowe niniejszego dokumentu. Ich realizacja zapewni jednak utrzymanie stabilności finansowej i zagwarantowanie spełnienia wymagań ustawowych odnoszących się do obsługi zadłużenia. Wzrost zaplanowanych wydatków jak również dochodów wynika z oparcia prognozy na wzrastającym poziomie wskaźników PKB i inflacji.

Nie zaplanowano wydatków majątkowych w 2016 roku. Wszelkie środki jakie Gmina będzie posiadać przeznaczy na bieżące funkcjonowanie Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W kolejnych latach, w miarę możliwości Gmina wszelkie środki jakie pozyska przeznaczać będzie na spłatę zobowiązań.

Należy przy tym zaznaczyć, że tylko konsekwentna realizacja założonych w programie działań wsparta oszczędną polityką wydatkową Gminy warunkuje poprawę sytuacji finansowej Gminy. Pozyskanie pożyczki z budżetu państwa przez Gminę będzie stanowiło wsparcie dla Gminy w zakresie uregulowania zaległych zobowiązań, których obecnie nie jest w stanie samodzielnie spłacić. Samo pozyskanie pożyczki z budżetu państwa nie będzie warunkowało poprawy sytuacji finansowej Gminy, dlatego tak ważna będzie realizacja przez władze Gminy przyjętych założeń.

SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

PROGNOZA BUDŻETU

Prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

$$Y_t = Y_{t-1} \cdot (1 + CPI \cdot u_{CPI}) \cdot (1 + \Delta PKB \cdot u_{\Delta PKB}) \cdot (1 + \Delta W \cdot u_{\Delta W})$$

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;
 Y_{t-x} - wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych we wcześniejszych latach, gdzie:

$$Y_{t-1} = u_{Y1} \cdot Y_1 + u_{Y2} \cdot Y_2 + u_{Y3} \cdot Y_3 + u_{Y4} \cdot Y_4$$

u_{Y1} – waga przypisana dla dochodów i wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

u_{Y2} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y3} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;
 u_{Y4} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;
 Y_1 – wartość dochodów lub wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;
 Y_2 – wartość dochodów lub wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;
 Y_3 – wartość dochodów lub wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;
 Y_4 – wartość dochodów lub wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;
 CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;
 u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
 ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;
 $u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
 ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;
 $u_{\Delta W}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki wynagrodzeń, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

Zastosowana metoda dotyczy wszystkich kategorii dochodów i wydatków budżetowych w każdym roku prognozy. Zasadą było, że dla dochodów ustalone wartości udziałów poszczególnych wskaźników wynoszą 70% dla PKB i 30% dla inflacji. Przyjęcie takich wartości było zgodne z kształtowaniem się polityki państwa w zakresie kształtowania dochodów budżetu centralnego oraz odpowiadało dotychczasowym wahaniom w budżecie Gminy.

Ponadto analiza materiału statystycznego wykazała, że dochody mają silniejszą korelację z wytwarzaną produkcją, podczas gdy wydatki są silniej powiązane ze wskaźnikiem inflacji, dlatego w przypadku wydatków wagi wynosiły odpowiednio: 30% dla PKB i 70% dla inflacji. Biorąc pod uwagę wpływ wskaźnika wynagrodzeń na kształtowanie się wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych przyjęto następujące wagi: 30% dla inflacji, 20% dla PKB i 50% dla wskaźnika wynagrodzeń.

Do prognozowania dochodów oraz wydatków przyjęto wartości dochodów oraz wydatków do 4 lat wstecz. Przyjęta metodologia ma na celu poparcie prognozowanych kategorii budżetowych w wykonaniu budżetu z lat poprzednich, z uwzględnieniem różnicy czasu między rokiem prognozowanym, a poszczególnymi latami. Dla dochodów przyjęto następujące wagi:

1. 40% dla wartości dochodów z roku poprzedzającego;
2. 30% dla wartości dochodów z 2 lat wstecz;
3. 20% dla wartości dochodów z 3 lat wstecz;
4. 10% dla wartości dochodów z 4 lat wstecz.

Ze względu na fakt, że możliwości oddziaływania na stronę wydatkową są większe niż na dochodową, dla prognozowania wydatków postanowiono przyjąć dwa rodzaje wag, ze względu na wysokość wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy. Mianowicie, jeżeli w ostatnim roku wartość wydatków w danej kategorii wynosiła:

1. 0, to również w roku prognozowanym wartość wynosi 0;
2. poniżej średniej z 3 lat wstecz, to przyjęto następujące wagi:
 - 1) 70% dla wartości wydatków z roku poprzedzającego;
 - 2) 15% dla wartości wydatków z 2 lat wstecz;
 - 3) 10% dla wartości wydatków z 3 lat wstecz;
 - 4) 5% dla wartości wydatków z 4 lat wstecz.

3. Powyżej średniej z 3 lat wstecz, to przyjęto takie same wagi jak przy prognozie dochodów, czyli:
 - 1) 40% dla wartości wydatków z roku poprzedzającego;
 - 2) 30% dla wartości wydatków z 2 lat wstecz;
 - 3) 20% dla wartości wydatków z 3 lat wstecz;
 - 4) 10% dla wartości wydatków z 4 lat wstecz.

Następnie dokonano merytorycznej weryfikacji otrzymanych wyników, co pozwoliło na kontrolę zaprognozowanych danych, z racjonalną wiedzą na temat kształtowania się wartości poszczególnych kategorii budżetowych Gminy.

MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ

Poniżej przedstawiono charakterystykę wskaźników, które posłużyły opracowaniu prognozy dla celów programu naprawczego. Na ich podstawie oszacowano prawdopodobieństwo konieczności dokonania zmian w strukturze dochodów i wydatków oraz w terminach zapadalności zobowiązań. Dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, wykorzystane wskaźniki pozwoliły na określenie wniosków, będących podstawą do podjęcia decyzji w przyszłości.

Produkt krajowy brutto

Bez wątpienia, jednym z najważniejszych mierników koniunktury gospodarczej jest produkt krajowy brutto. Służy on do określenia, w pieniądzu, wartości wytworzonych towarów, wykonanych usług i inwestycji poniesionych przez Skarb Państwa na terenie kraju w ciągu roku.

W teorii makroekonomii wyróżnia się trzy metody obliczania PKB:

1. sumowanie produktów;
2. sumowanie dochodów;
3. sumowanie wydatków.

W prognozie finansowej wykorzystano PKB w cenach rynkowych, liczone metodą sumowania wydatków. Obliczenie PKB tą metodą polega na sumowaniu wydatków na produkty finalne wytworzone przez przedsiębiorstwa krajowe. Wydatki te obejmują:

1. wydatki na dobra i usługi wytwarzane w kraju (C_k);
2. wydatki na krajowe produkty inwestycyjne (I_k);
3. wydatki rządowe na wytwarzane w kraju finalne dobra i usługi z wyłączeniem płatności transferowych (G_k);
4. wydatki zagranicą na krajowe produkty eksportowe (E_{xk}).

Powyższe elementy można także zapisać w postaci równania:

$$PKB = C_k + I_k + G_k + E_{xk}$$

Na podstawie obliczonej w zaprezentowany powyżej sposób bezwzględnej wartości PKB, obliczono wyrażoną procentowo względną miarę będącą corocznymi przyrostami PKB w oparciu o równanie:

$$\Delta PKB = \left(\frac{PKB_r}{PKB_{r-1}} - 1 \right) \cdot 100$$

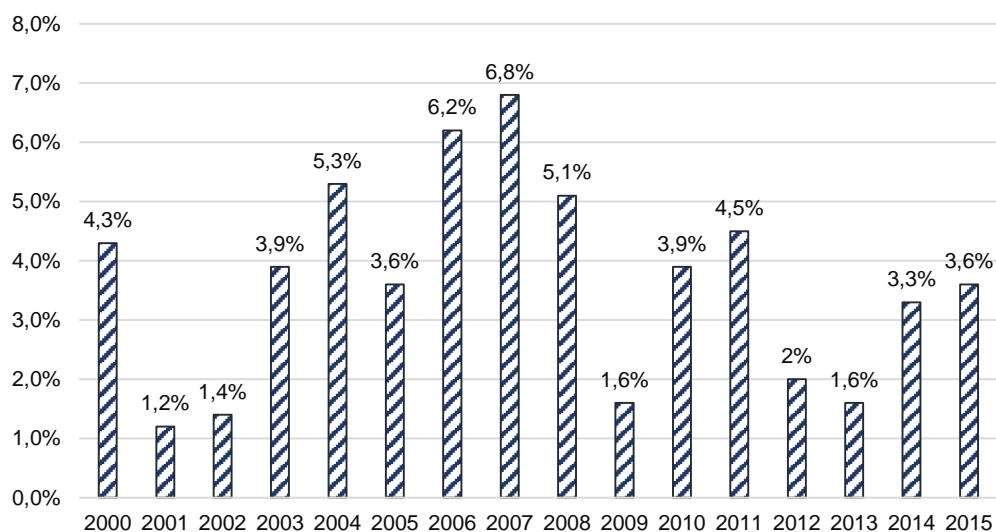
gdzie:

ΔPKB - wyrażona procentowo zmiana PKB w odniesieniu do roku poprzedniego;
 PKB_r - bezwzględna wartość PKB w okresie t_1 (w badanym roku);

PKB_{t-1} – bezwzględna wartość PKB w okresie t_0 (w roku poprzedzającym badany rok).

Analiza kształtowania się dochodów pochodzących z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych, stanowiących dochód budżetu państwa wykazała, że posiadają one dodatnią korelację, czyli że zmiana PKB powoduje zmianę dochodów podatkowych w tym samym kierunku. Zatem jest to jeden z czynników, który może mieć wpływ na wartość dochodów samorządu z tytułu udziału w podatkach centralnych, a także z pozostałych źródeł.

Ryc. 19. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego
*dane za I kwartał 2015 r.

Zaobserwować można, że wartość powyższego wskaźnika cechuje się dużą zmiennością, co utrudnia jej trafne prognozowanie. Niemniej metody prognostyczne pozwalają na przyjęcie założenia o przedziałowym kształtowaniu się opisywanego parametru. Dla celów niniejszej analizy założono, że poza ściśle wyznaczonym trendem, dynamika PKB może ulegać wahaniom w wyznaczonym obszarze.

W celu zwiększenia trafności przewidywań od 2014 r. zamiast metody punktowej zdecydowano o wyborze metody przedziałowej. Jej zastosowanie korzystnie wpłynęło na trafność prognozy zwiększając prawdopodobieństwo wykonania szacowanej wartości w danym roku. Granice przedziału wyznaczono za pomocą zaawansowanej statystycznej metody obliczenia przedziału ufności dla średniej w próbie małej (liczba obserwacji PKB=9: $n < 30$) w oparciu o wzór:

$$P \left\{ \bar{X} - t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} < m < \bar{X} + t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} \right\} = 1 - \alpha$$

gdzie:

$$P \left\{ \bar{X} - t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} < m < \bar{X} + t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} \right\} - \text{dolna i górna granica przedziału;}$$

w tym:

\bar{X} – średnia z próby PKB;

$t_{\alpha, n-1}$ - statystyka T-studenta, o prawdopodobieństwie α i $n-1$ stopniach swobody;

α - prawdopodobieństwo przyjęcia przez PKB prognozowanej wartości;

S - odchylenie standardowe z próby PKB;
 n - liczba obserwacji PKB;
 m - środek prognozowanego przedziału PKB.

Od 2015 do 2022 r. rozpiętość przedziału wzrasta z każdym rokiem. Spowodowane jest to przyjętymi, malejącymi wartościami prawdopodobieństwa wypełnienia się prognozy w kolejnych latach, co obrazuje tabela 60.

Tabela 60. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022

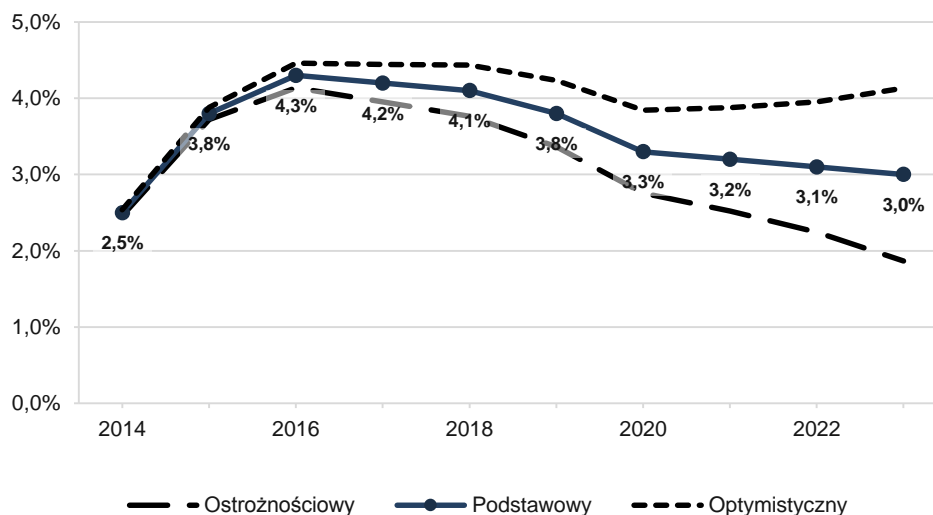
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estymata	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

Źródło: Opracowanie własne

Przyjęte wartości są zgodne z wiedzą na temat kształtowania się wartości wskaźnika PKB w czasie oraz odpowiadają możliwościom prognostycznym pod względem merytorycznym, gdyż prawdopodobieństwo spełnienia się prognozy jest malejącą funkcją czasu, co oznacza, że wartości obliczone po 2018 r. należy traktować z wysokim poziomem ostrożności, ponieważ istnieje znaczne ryzyko niespełnienia się prognozy.

Prognozę przedstawiającą jednocześnie trzy jej warianty najlepiej obrazuje wykres wachlarzowy.

Ryc. 20. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022



Źródło: Opracowanie własne

W analizie wykorzystano dane opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów oraz Narodowy Bank Polski. Wartości PKB podane przez powyższe instytucje, szczególnie po 2018 r. należy uznać za niskie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że optymalną wartością dynamiki PKB jest 5%, ponieważ wartość ta ma odniesienie do kategorii deficytu i długu publicznego. Zakłada się, że deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć wartości 3%, natomiast dług publiczny nie powinien być wyższy od 60%. Iloraz wartości procentowych deficytu i długu daje optymalną wysokość wskaźnika PKB. Powyższą zależność można przedstawić syntetycznie za pomocą równania:

$$\frac{\text{deficyt budżetu państwa}}{\text{dług publiczny}} = \text{właściwa dynamika PKB} \Leftrightarrow \frac{3\%}{60\%} = 5\%$$

Należy jednakże zaznaczyć, że rzeczywistość gospodarcza cechuje się silną i dużą zmiennością, więc do wartości przyjętych od 2018 r. powinno się mieć ograniczone zaufanie.

Inflacja

Inflacja jest procesem wzrostu ogólnego poziomu cen i ma charakter trwały, czyli zawsze występuje w gospodarce. Inflację mierzy się miarą względną, wyrażoną procentowo za pomocą wskaźnika. W praktyce oblicza się różne wskaźniki zmian cen. Do najważniejszych należy zaliczyć:

1. wskaźnik cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI);
2. wskaźnik cen hurtowych i detalicznych;
3. wskaźnik cen wszystkich dóbr i usług wchodzących w skład PKB (deflator PKB).

W opracowaniu zastosowano wskaźnik inflacji cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI), który oblicza się ze wzoru:

$$CPI = \sum_{i=1}^n \left(\frac{c_{i1}}{c_{i0}} \cdot u_{i0} \cdot 100 \right)$$

gdzie:

c_{i1} - cena dobra bądź usługi w okresie t_1 ;

c_{i0} - cena dobra bądź usługi w okresie t_0 ;

u_{i0} - waga przypisana dobru bądź usłudze i , określona przez udział dobra (usługi) i w ogólnych wydatkach w okresie t_0 ;

n - liczba dóbr.

Inflacja mierzona w ten sposób jest średnią ważoną przeciętnego wzrostu poziomu cen określonego koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, w którym wartość wag zależy od realnej konsumpcji dóbr i usług przez dane społeczeństwo.

Warto zaznaczyć, że inflacja do pewnego, niskiego, poziomu jest korzystna, gdyż oznacza utrzymanie stabilnego wzrostu ogólnego poziomu cen. Dzięki temu o wiele łatwiej jest kształtować rzeczywistość gospodarczą, przewidywać ceny i budować stabilne plany, co byłoby niemożliwe w przypadku deflacji, bądź zbyt wysokiej inflacji. W Polsce korzystny poziom przeciętnego wzrostu cen określa i dba o jego utrzymanie Narodowy Bank Polski.

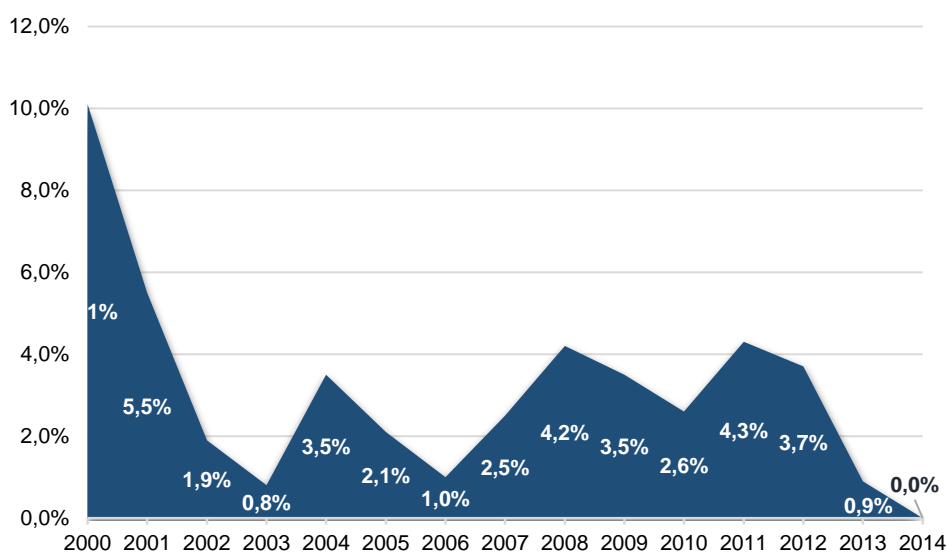
Po sprowadzeniu inflacji do niskiego poziomu, począwszy od 2004 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) przyjęła ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień o szerokości ± 1 punkt procentowy. RPP realizuje strategię w warunkach płynnego kursu walutowego. System płynnego kursu nie wyklucza prowadzenia interwencji na rynku walutowym, gdyby okazało się to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju, co sprzyja średniookresowej realizacji celu inflacyjnego.

Przyjęte rozwiązanie oznacza, że polityka pieniężna jest jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz przedziału wahań. Rozwiązanie takie pozwala na zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych, co

sprzyja prowadzeniu polityki pieniężnej, która w reakcji na wstrząsy wymaga mniejszych i rzadszych zmian stóp procentowych. Trwałe zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych sprzyja także mniejszej zmienności długoterminowych stóp procentowych w przypadku występowania wstrząsów mających wpływ na bieżący poziom inflacji.

Wartość wskaźnika inflacji wpływa więc pośrednio na poziom stóp procentowych i poprzez mechanizm transmisji stopy procentowej wpływa także na koszt obsługi zadłużenia w jednostkach samorządowych. Wskaźnik inflacji jest również wykorzystywany do waloryzacji wynagrodzeń, ustalania stawek podatków lokalnych itp. Zatem jego wartość w prognozie jest niezwykle istotna.

Ryc. 21. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego

Po dynamicznym spadku wartości wskaźnika CPI w latach 2000-2002 nie przekroczył on ponownie 5%. Cel inflacyjny, który postawiła sobie Rada Polityki Pieniężnej to 2,5% w skali roku z akceptowalnym odchyleniem o jeden punkt procentowy był skutecznie realizowany do roku 2007 i w roku 2010. Obecnie inflacja znajduje się poniżej dolnej granicy celu inflacyjnego. W przyszłości – w przypadku utrzymania się inflacji poniżej BCI – możliwa jest kolejna redukcja stóp przez Narodowy Bank Polski. Wydaje się, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce.

Tabela 61. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %)

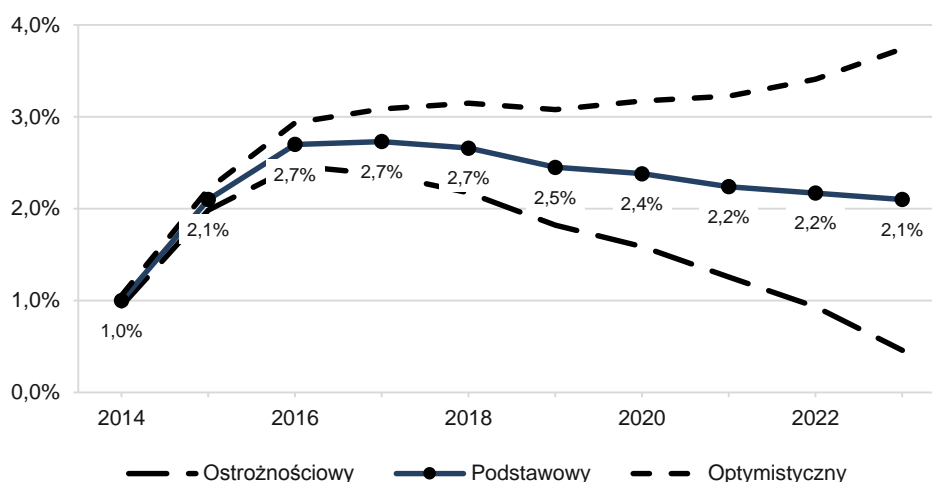
Miesiąc	CPI
Styczeń 2015	-1,4
Luty 2015	-1,6
Marzec 2015	-1,5
Kwiecień 2015	-1,1
Maj 2015	-0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego

Tak znaczny spadek przeciętnego poziomu cen sprawił, że RPP kilkakrotnie podjęła decyzję o obniżeniu podstawowych stóp procentowych. Zatem obecnie można spodziewać się korzystniejszych stóp procentowych zarówno dla nowo zaciąganych zobowiązań, jak i w stosunku do już istniejących. Prowadzi to do wniosku, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona

kontrolę nad poziomem cen w Polsce. Jest to zatem wskaźnik względnie stabilny. Również dla tego wskaźnika przyjęto wartości sugerowane przez Ministerstwo Finansów. Jednakże i w tym przypadku, mając na uwadze ryzyko niespełnienia się prognozy, zdecydowano się na rozwiązanie zaprezentowane wcześniej przy wskaźniku dynamiki PKB – prognozę wachlarzową. Ten typ przedstawiania przyszłej wartości wskaźnika inflacji jest zgodny z praktyką przyjętą przez Narodowy Bank Polski w zakresie kształtowania oczekiwań inflacyjnych i przedstawiania projekcji inflacji na najbliższe lata.

Ryc. 22. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022



Źródło: Opracowanie własne

Zaobserwować można, że podstawowa wartość wskaźnika inflacji oscyluje wokół celu przyjętego przez NBP. Jednakże możliwy przedział wahań do 2022 r. nie gwarantuje spełnienia strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Szerokość przedziału wahań obliczono w sposób analogiczny, jak przy wskaźniku dynamiki PKB przyjmując takie same założenia. Przyjęto zatem, że wskaźnik inflacji i jego stabilność jest dobrym miernikiem sytuacji gospodarczej kraju, dlatego stanowi podstawę prognozowania.

Wskaźnik wynagrodzeń

Jedną z głównych kategorii wydatków w każdym budżecie jednostki samorządu terytorialnego są wynagrodzenia, które zazwyczaj stanowią między 35-50% wydatków ogółem. Z tego względu zdecydowano o zastosowaniu kolejnego wskaźnika – dynamiki wynagrodzeń. Jego wartość ustalono na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego o przeciętnym wynagrodzeniu brutto w gospodarce narodowej. Następnie, na podstawie danych liczbowych określono dynamikę wzrostu wynagrodzeń w ujęciu rocznym, która była podstawą do sporządzenia prognozy tego wskaźnika na lata 2015-2025. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia tabela 62.

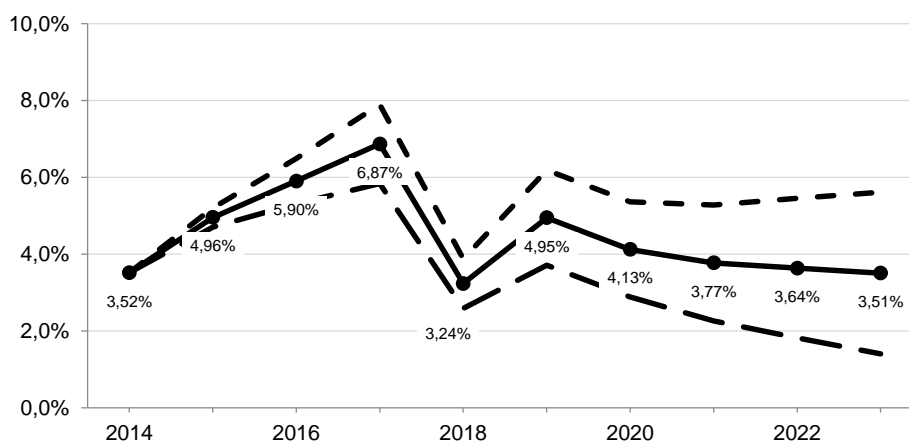
Tabela 62. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki

Rok	Wynagrodzenie miesięczne	Wynagrodzenie roczne	Dynamika
2004	2 290	27 480	4,00%
2005	2 380	28 560	3,93%
2006	2 477	29 724	4,08%
2007	2 691	32 292	8,64%
2008	2 944	35 328	9,40%
2009	3 103	37 236	5,40%
2010	3 225	38 700	3,93%
2011	3 400	40 800	5,43%
2012	3 521	42 252	3,56%
2013	3 650	43 800	3,66%
2014	3 783	45 396	3,64%

Źródło: Opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku wskaźników PKB i CPI, również dla wynagrodzeń wykonano prognozę przedziałową.

Z uwagi na dość istotną zmienność tego wskaźnika w latach 2000-2014, także poszczególne warianty charakteryzują się szerszym, niż poprzednie parametry, pasmem wahań, co obrazuje poniższy wykres.

Ryc. 23. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022

Źródło: Opracowanie własne

Pomimo zastosowania się do zasad nauki, ciągle trzeba mieć na uwadze, że nawet prognoza wykonana z zastosowaniem zaawansowanych metod ekonometrycznych, zgodna z wiedzą o badanym zjawisku, jak i z założeniami najważniejszych instytucji finansowych w kraju, obarczona jest ryzykiem nietrafienia w cel, bądź nie zawarcia się w przedziale. Ryzyko to jest naturalne i niemożliwe do wyeliminowania. Natomiast zastosowane w prognozie narzędzia pozwalają je ograniczyć.

PODSUMOWANIE

Zmiany prawne wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 roku nakazały powiązanie zadłużenia i kosztów jego obsługi z dochodami bieżącymi, co niekorzystnie wpłynęło na samorządy gminne i powiatowe, w tym również na gospodarkę finansową Gminy Bielice.

Niniejszy dokument jest odpowiedzią na wymagania stawiane w ustawie o finansach publicznych, a jego struktura jest zgodna z zaleceniami zawartymi w art. 240a ustawy. Całość analizy została podzielona na trzy zasadnicze części poprzedzone krótkim wprowadzeniem traktującym o istocie, celach, podstawie prawnej i ryzyku towarzyszącemu realizacji programu postępowania naprawczego.

W pierwszej części dokumentu zawarto diagnozę stanu finansów Gminy – dochodów, wydatków, i zadłużenia, którą dokonano w oparciu o dokumenty finansowe Gminy jak np. sprawozdania z wykonania budżetów, opinie regionalnej izby obrachunkowej czy umowy kredytowe. Na podstawie wniosków płynących z tej analizy zidentyfikowano obszary, w ramach których zaplanowano działania naprawcze, które w jak najmniejszym stopniu będą ograniczały możliwości inwestycyjne oraz swobodę planowania budżetu.

Druga część dokumentu zawiera propozycje działań naprawczych, które zoptymalizują zarządzanie finansami oraz zapewnią zachowanie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych na właściwym poziomie. Zwrócono uwagę na przesłanki stanowiące podstawę wprowadzenia określonych działań, a także określono możliwości do uzyskania poziom oszczędności.

Biorąc pod uwagę niekorzystną sytuację Gminy w zakresie usztywnienia strony dochodowej budżetu, większość działań naprawczych skupia się przede wszystkim na ograniczeniu wydatków bieżących. Większość z nich dotyczy ograniczenia wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w administracji publicznej i oświacie. W ramach działań naprawczych zaplanowano również restrukturyzację zadłużenia.

Istotne znaczenie z punktu widzenia naprawy sytuacji finansowej Gminy jest pozyskanie pożyczki z budżetu państwa na preferencyjnych warunkach. Pozyskanie pożyczki z budżetu państwa jest warunkiem niezbędnym do zapewnienia Gminie płynności finansowej.

Ostatnia część dokumentu zawiera informacje o przewidywanych efektach finansowych wprowadzonych działań naprawczych oraz sposobie ich obliczeń. Wykazano wpływ podjętych działań na kształtowanie się wieloletniej prognozy finansowej Gminy.

SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura wiekowa Gminy Bielice w latach 2010-2014	9
Tabela 2. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2015.....	13
Tabela 3. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	16
Tabela 4. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Bielice z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014.....	18
Tabela 5. Prognozowane wpływy z podatku rolnego w 2015 roku wg obowiązujących i maksymalnych stawek.....	19
Tabela 6. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok	19
Tabela 7. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2015	21
Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Bielice w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	24
Tabela 9. Wydatki na oświatę w Gminie Bielice w latach 2010-2015*	26
Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Bielice w latach 2010-2015*	26
Tabela 11. Liczba uczniów i nauczycieli w placówkach oświatowych w Gminie Bielice w latach szkolnych 2010/2011-2014/2015	27
Tabela 12. Podział wydatków w zakresie oświaty w Gminie Bielice w latach 2010-2014	28
Tabela 13. Wydatki na wynagrodzenia w zależności od stopnia awansu zawodowego w Gminie Bielice w latach 2011-2014	28
Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*	29
Tabela 15. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2011-2013.....	30
Tabela 16. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*	30
Tabela 17. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015*	31
Tabela 18. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej przez dochody (dotacje) w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2011-2015.....	31
Tabela 19. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Bielice w latach 2010-2015.....	32
Tabela 20. Kształtowanie się relacji z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice w latach 2010-2014	34
Tabela 21. Porównanie planowanego i wykonanego wyniku budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014	35
Tabela 22. Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek Gminy Bielice w latach 2010-2014	37
Tabela 23. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Bielice w latach 2015-2027 wg stanu na dzień 31 sierpnia 2015 roku	38
Tabela 24. Harmonogram spłaty odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Bielice w latach 2015-2027 wg stanu na dzień 31 lipca 2015 roku.....	39
Tabela 25. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice w latach 2015-2027 wg przyjętej metodologii	41
Tabela 26. Projekcja sytuacji finansowej dla Gminy Bielice w latach 2015-2027	43
Tabela 27. Zestawienie zobowiązań Gminy Bielice	44
Tabela 28. Relacja faktycznej obsługi zadłużenia do dochodów ogółem.....	45
Tabela 29. Relacja planu po III kwartale i wykonania budżetu za 2014 rok	45
Tabela 30. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Bielice w 2015 r.....	46
Tabela 31. Skutki podwyższenia stawek podatkowych w Gminie Bielice	47
Tabela 32. Przewidywane wpływy z podatku rolnego przy zastosowaniu stawek maksymalnych w 2016 roku.....	48
Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu redukcji etatów w Urzędzie Gminy	49
Tabela 34. Wysokość diet dla Radnych Gminy Bielice	49
Tabela 35. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla Radnych po wdrożeniu PPN	50
Tabela 36. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości diet dla radnych	50
Tabela 37. Wysokość diet dla sołtysów Gminy Bielice	51
Tabela 38. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla sołtysów po wdrożeniu PPN	51

Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości diet dla sołtysów	51
Tabela 40. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wynagrodzeń kierownictwa Urzędu.....	52
Tabela 41. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaprzestania organizacji robót publicznych	53
Tabela 42. Porównanie wysokości stawek za wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych.....	54
Tabela 43. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pozostałych wydatków bieżących w administracji	55
Tabela 44. Liczba uczniów i oddziałów w szkole prowadzonej przez Gminę Bielice.....	55
Tabela 45. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu optymalizacji zatrudnienia w oświacie ..	57
Tabela 46. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pozostałych wydatków bieżących w oświacie	58
Tabela 47. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników opieki społecznej	58
Tabela 48. Wydatki na zakup usług zewnętrznych w Gminie Bielice	59
Tabela 49. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamówień wg wspólnej procedury zamówień publicznych.....	60
Tabela 50. Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia w Gminie Bielice	60
Tabela 51. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamówień wg wspólnej procedury zamówień publicznych.....	61
Tabela 52. Harmonogram realizacji działań naprawczych.....	62
Tabela 53. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych.....	63
Tabela 54. Wpływ działań naprawczych po stronie wydatków na sytuację finansową Gminy Bielice.....	66
Tabela 55. Zestawienie rat kapitałowych przeznaczonych do spłaty z planowanej do pozyskania pożyczki z budżetu państwa.....	68
Tabela 56. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa.....	69
Tabela 57. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa.....	70
Tabela 58. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Bielice w latach 2015-2025	73
Tabela 59. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Bielice w latach 2026-2035	74
Tabela 60. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022	79
Tabela 61. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %).....	81
Tabela 62. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki	83

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Piramida wieku dla gminy Bielice (stan na dzień 31.12.2014).....	9
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w Gminie Bielice w latach 2010-2014.....	10
Ryc. 3. Struktura podmiotów gospodarczych w Gminie Bielice w 2014 roku.....	10
Ryc. 4. Struktura wykonanych i planowanych dochodów Gminy Bielice 2010-2015.....	14
Ryc. 5. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Bielice od roku 2011.....	14
Ryc. 6. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Bielice w latach 2010-2014.....	15
Ryc. 7. Struktura wykonanych i planowanych wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2015.....	21
Ryc. 8. Dynamika wydatków Gminy Bielice od roku 2011.....	22
Ryc. 9. Kształtowanie się kierunku wydatków Gminy Bielice w latach 2010-2014.....	23
Ryc. 10. Wydatki na oświatę w Gminie Bielice w latach 2010-2015.....	25
Ryc. 11. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Bielice w latach 2010-2015*.....	27
Ryc. 12. Struktura wydatków na administrację publiczną w Gminie Bielice w latach 2010-2015.....	29
Ryc. 13. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej przez dotacje w Gminie Bielice na przestrzeni lat 2010-2015.....	32
Ryc. 14. Wynik operacyjny budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014.....	33
Ryc. 15. Wynik budżetu Gminy Bielice w latach 2010-2014.....	34
Ryc. 16. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Bielice.....	42
Ryc. 17. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015-2027.....	64
Ryc. 18. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w latach 2015-2035 w wyniku wdrożenia działań naprawczych ze wsparciem pożyczki z budżetu państwa.....	72
Ryc. 19. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015*.....	78
Ryc. 20. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022.....	79
Ryc. 21. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014.....	81
Ryc. 22. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022.....	82
Ryc. 23. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022.....	83