

Załącznik Nr 1 do
UCHWAŁY NR XIV/87/2015
RADY GMINY BIAŁOGARD
z dnia 28 października 2015 r.



Gmina Białogard

Program postępowania naprawczego

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	5
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	6
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	7
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	8
RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCE REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO	9
CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BIAŁOGARD	10
DOCHODY	11
<i>Baza podatkowa</i>	17
WYDATKI	20
<i>Oświata i wychowanie</i>	25
<i>Pomoc społeczna</i>	28
<i>Administracja publiczna</i>	29
<i>Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</i>	30
WYNIK BUDŻETU	31
ZADŁUŻENIE	33
<i>Kredyty, pożyczki i obligacje</i>	33
<i>Poręczenia</i>	35
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia</i>	36
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	40
CZĘŚĆ II. PLAN PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH	42
WYDATKI	42
<i>Harmonogram wprowadzania działań naprawczych</i>	62
CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	63
<i>Pożyczka z budżetu państwa</i>	66
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	75
PODSUMOWANIE	84
SPIS TABEL	85
SPIS RYCIN	87



WPROWADZENIE

Uchwałą Nr XXI.197.K.2015 Kolegium Regionalnej w Szczecinie z dnia 16 września 2015 roku stwierdziło nieważność uchwały Nr XI/65/15 Rady Gminy Białogard z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Białogard na lata 2015-2028, w związku z naruszeniem art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 wezwało Gminę Białogard 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 wrywkowej 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 posłużono się:

1. Orzecznictwem sądów krajowych;
2. Orzecznictwem 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 28 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 znajdą 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 założenia 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.

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BIAŁOGARD

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

W celu lepszego odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych 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.

Należy 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 Białogard 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 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 Białogard 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 Białogard w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 1. 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 1. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
DOCHODY OGÓŁEM	21 076 756	23 510 637	26 894 097	30 009 111	26 342 367	28 203 207
Dochody bieżące	20 647 510	22 786 850	26 120 396	26 117 714	25 385 142	26 572 544
Podatki i opłaty lokalne	3 760 041	4 036 443	6 368 723	6 919 025	7 205 101	7 623 344
Udział w podatkach centralnych	1 311 425	1 750 128	2 042 985	1 905 942	2 198 461	2 435 953
Subwencje	8 830 618	8 921 100	9 672 926	9 615 511	7 751 078	8 046 447
Dotacje	5 281 840	5 507 725	5 156 220	5 328 967	6 015 166	4 288 838
Pozostałe	1 463 586	2 571 454	2 879 542	2 348 269	2 215 337	4 177 962
Dochody majątkowe	429 246	723 787	773 701	3 891 397	957 225	1 630 663
Dochody ze sprzedaży majątku	229 246	320 789	106 069	42 079	115 016	1 031 964
Dotacje na inwestycje	200 000	402 998	667 632	3 849 319	842 209	598 699

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

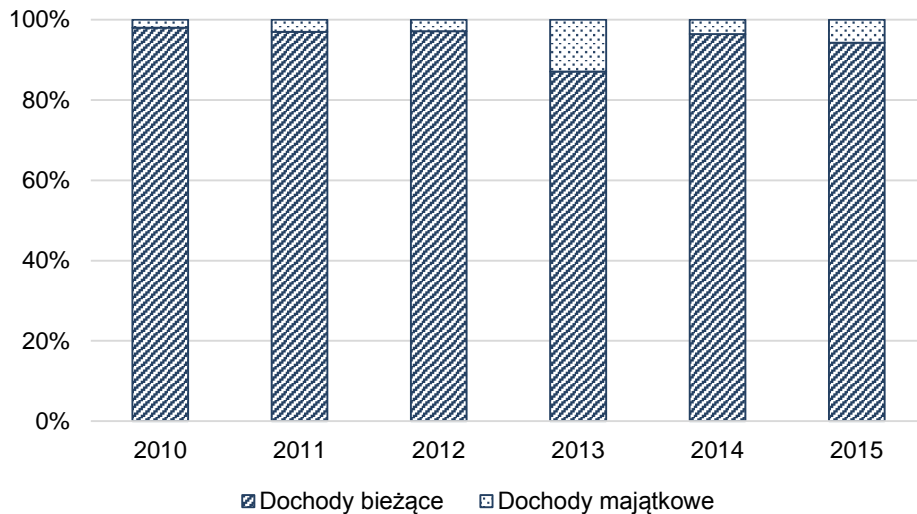
Tabela 1 prezentuje wykonane w latach 2010-2014 oraz zaplanowane w 2015 roku dochody Gminy Białogard, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 26 mln zł. W latach 2010-2011 poziom uzyskanych dochodów budżetowych był niższy od średniej dla całego okresu.

Najwyższe dochody uzyskano w 2013 roku (ponad 30 mln zł). Tak znaczny przyrost dochodów spowodowany był osiągnięciem wysokich dochodów majątkowych, które w roku 2013 stanowiły prawie 13% dochodów ogółem. Na kształt uzyskanych w 2013 roku dochodów majątkowych wpłynęły przede wszystkim dotacje inwestycyjne, które Gmina otrzymała na zadania obejmujące m.in. realizację projektu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu (2,1 mln zł) czy budowę sali sportowej i Centrum Doskonalenia Informatycznego (0,9 mln zł).

W 2015 roku dochody ogółem zostały zaplanowane na poziomie wyższym o blisko 2 mln zł w stosunku do wykonania z 2014 roku. Szczególną uwagę należy zwrócić na kształt zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia w 2015 roku. W latach 2010-2014 wpływy ze sprzedaży mienia kształtowały się na średnim poziomie 150 tys. zł. Należy mieć przy tym na uwadze, że w 2013 roku wartość zaplanowanych dochodów majątkowych udało się zrealizować w 21%, zaś w roku 2014 już tylko w 4%.

W 2015 roku wartość dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 1,03 mln zł. Na koniec czerwca 2015 roku wartość wykonanych dochodów ze sprzedaży mienia kształtowała się na poziomie 3 739 zł, co stanowiła 0,4% zaplanowanej kwoty. Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, należy stwierdzić, że istnieje spore ryzyko niewykonania zaplanowanych w 2015 roku kwot, co może negatywnie wpłynąć na możliwość właściwej realizacji zadań publicznych przez Gminę.

W strukturze dochodów ogółem Gminy, w analizowanym okresie, dominowały dochody bieżące, które stanowiły od 87% do 97% dochodów ogółem. Najwyższy udział dochodów bieżących charakteryzował rok 2010, co było konsekwencją uzyskania najniższych w analizowanym okresie dochodów majątkowych. Na niskim poziomie kształtowały się przede wszystkim uzyskane dotacje na inwestycje.

Ryc. 1. Struktura wykonanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015

Źródło: opracowanie własne

Uzyskane w 2013 roku dotacje inwestycyjne wpłynęły na zmianę relacji zachodzącej pomiędzy dochodami bieżącymi i majątkowymi Gminy. W pozostałych latach udział dochodów majątkowych oscylował w przedziale 2-3%, zaś wg wartości zaplanowanych w 2015 roku wynosi blisko 5%. Należy przy tym zaznaczyć, że dochody bieżące Gminy charakteryzowały się regularnością i od 2010 roku sukcesywnie wzrastały (za wyjątkiem roku 2014, w którym dochody bieżące zmalały o blisko 800 tys. zł, czego przyczyną było uzyskanie znacznie niższej części wyrównawczej subwencji ogólnej w stosunku do 2013 roku).

Tabela 2. Dynamika dochodów dla Gminy Białogard w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Dynamika dochodów	--	111,55%	114,39%	111,58%	87,78%	107,06%
Dynamika dochodów bieżących	--	110,36%	114,63%	99,99%	97,20%	104,68%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	3 001	3 433	3 831	3 363	3 601
Dochody bieżące na mieszkańca	--	2 909	3 335	3 334	3 241	3 392

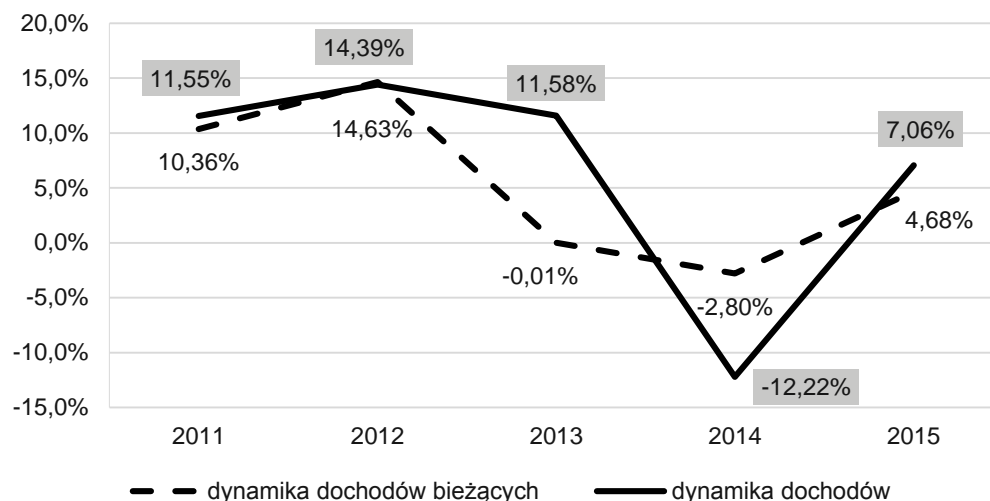
*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

W latach 2011-2014, dynamika poniżej 100% liczona wg metodologii rok do roku poprzedniego, charakteryzowała tylko rok 2014. Jak wynika z analizy, w 2013 roku Gmina pozyskała znaczne kwoty dofinansowania, co przełożyło się na niższą dynamikę dochodów w roku 2014. W roku 2015 planowany jest 7% przyrost dochodów ogółem.

Obok dynamiki wartości dochodów ogółem, należy zwrócić uwagę na dynamikę dochodów bieżących uzyskiwanych w poszczególnych latach przez Gminę Białogard. W analizowanym okresie zmienność dochodów bieżących oscylowała na poziomie 16 pp. W latach 2013-2014 dynamika tych dochodów była wyższa niż dynamika dochodów ogółem, co było następstwem uzyskania niewielkich dochodów majątkowych.

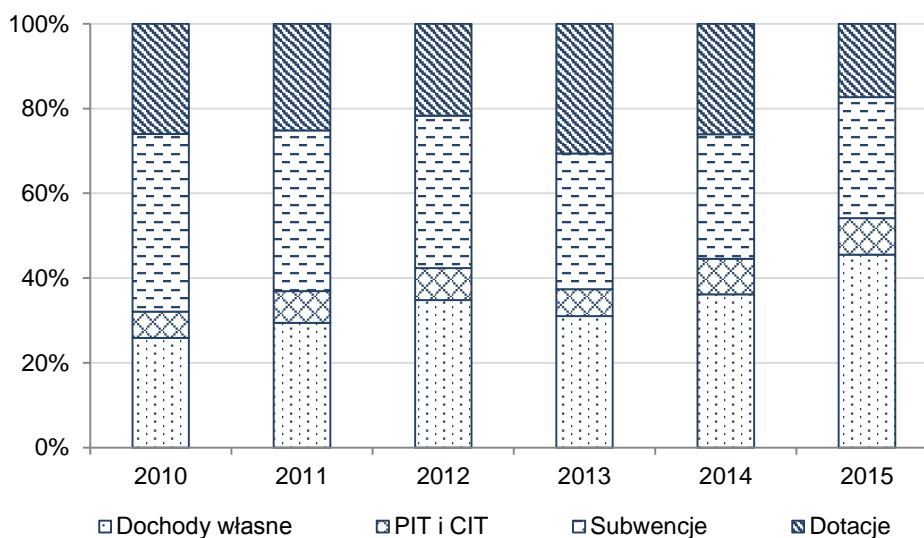
Ryc. 2. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Białogard od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 2 zaprezentowano również wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Gmin opracowanym w 2014 roku przez Pawła Swianiewicza, Gmina Białogard uplasowała się na 798 miejscu spośród 1 566 gmin wiejskich. W stosunku do roku poprzedniego nastąpiło pogorszenie pozycji w rankingu (spadek z miejsca z 419, a było to związane głównie z wysokimi dochodami majątkowymi uzyskanymi w 2013 roku). W 2012 roku Gmina zajmowała 246. pozycję w rankingu.

Ryc. 3. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Białogard w latach 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

Na rycinie 3 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W latach 2010-2014 dochody własne stanowiły średnio 31% dochodów ogółem. W latach 2010-2014 dochody z PIT i CIT stanowiły około 7,5% dochodów ogółem. Ponad 50% dochodów przypadało na subwencje i dotacje.

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 analizowanym okresie, w strukturze dochodów Gminy Białogard dostrzega się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednocześnie dość niskim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

Średnio ponad 50% dochodów budżetowych Gminy Białogard stanowią subwencje i dotacje, 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 struktury budżetu.

Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są jednak dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W strukturze dochodów własnych Gminy Białogard uwzględniono wpływy z lokalnych podatków i opłat, pozostałe dochody bieżące (nie należące do kategorii subwencji, dotacji oraz wpływów z podatków centralnych), jak również dochody ze sprzedaży majątku. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się w przedziale 25-36%.

Zakłada się, że udział dochodów własnych w strukturze budżetu Gminy w 2015 roku będzie wynosił blisko 45% (tak znaczny udział determinowany jest wysokim poziomem zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia).

Na przestrzeni lat zwiększyło się znaczenie podatków i opłat lokalnych w budżecie. Świadczy o tym m.in. wysokość tych wpływów w odniesieniu do dochodów bieżących. Z tabeli 3 wynika, że od 2010 roku udział podatków i opłat lokalnych w dochodach bieżących znacząco wzrósł (z 18% w 2010 roku do 28% w roku 2014). Podobną tendencję dostrzega się w przypadku dochodów własnych.

Tabela 3. Znaczenie wpływów z podatków i opłat lokalnych w budżecie Gminy Białogard w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Dochody bieżące	20 647 510	22 786 850	26 120 396	26 117 714	25 385 142	26 572 544
Podatki i opłaty lokalne	3 760 041	4 036 443	6 368 723	6 919 025	7 205 101	7 623 344
Udział	18,21%	17,71%	24,38%	26,49%	28,38%	28,69%
Dochody własne	5 452 873	6 928 686	9 354 333	9 309 373	9 535 454	12 833 270
Podatki i opłaty lokalne	3 760 041	4 036 443	6 368 723	6 919 025	7 205 101	7 623 344
Udział	68,96%	58,26%	68,08%	74,32%	75,56%	59,40%

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 4 przedstawiono najważniejsze źródła dochodów Gminy. Na podstawie wykonania budżetów za lata 2010-2014 oraz planu w roku 2015, określono najważniejsze kategorie dochodów mających wpływ na kształt budżetu Gminy. Analizy dokonano w układzie paragrafów, obliczono średni udział każdego z nich, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego generuje się najwięcej wpływów).

Tabela 4. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Białogard 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	8 830 618	8 921 100	9 663 609	9 615 511	7 751 078	8 046 447	8 804 727	33,86%	33,86%
31	Podatek od nieruchomości	2 335 524	2 567 725	4 245 997	4 445 802	4 934 870	5 305 840	3 972 626	15,28%	49,13%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (..)	3 838 085	3 851 976	3 596 332	3 540 351	3 678 106	3 129 216	3 605 678	13,86%	63,00%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	1 311 662	1 716 777	2 013 587	1 894 466	2 179 008	2 420 953	1 922 742	7,39%	70,39%
203	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	1 243 804	1 398 644	1 342 135	1 446 108	1 543 144	1 083 836	1 342 945	5,16%	75,55%
32	Podatek rolny	726 289	815 808	1 185 960	1 618 944	1 462 499	1 486 796	1 216 049	4,68%	80,23%
57	Grzywny, mandaty i kary pieniężne od osób fizycznych	911 981	1 590 111	1 478 315	1 013 146	561 864	1 498 002	1 175 570	4,52%	84,75%
97	Wpływy z różnych dochodów	180 763	485 163	561 573	479 348	325 822	1 419 000	575 278	2,21%	86,96%
49	Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	126 683	231 958	150 619	472 349	980 030	1 024 500	497 690	1,91%	88,88%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	-	-	-	2 160 971	56 316	503 287	453 429	1,74%	90,62%

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Białogard o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 90% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie.

Pośród zaprezentowanych 10. pozycji, aż cztery odnoszą się do źródeł zewnętrznych i dotyczą środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej (subwencja ogólna zapewnia ponad 34% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Białogard.

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.

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.

Najważniejszą pozycją w strukturze budżetu Gminy Białogard, na wysokość których Gmina na realny wpływ jest podatek od nieruchomości. Z tabeli 4 wynika, że na przestrzeni lat nastąpił znaczący wzrost tych wpływów, szczególnie od roku 2012, w którym wpływy w stosunku do roku 2011 zwiększyły się o ponad 1,6 mln zł. Dalszej szczegółowej analizie poddano dochody Gminy Białogard z tytułu podatków i opłat lokalnych.

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 Białogard prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Białogard z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014
podatek rolny						
wykonanie		726 289	815 808	1 185 960	1 618 940	1 462 499
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	398 567	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	2 601	1 532	3 519	8 452	2 305
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	1 808	1 507	10 481
podatek od nieruchomości						
wykonanie		2 335 524	2 567 725	4 245 997	4 445 802	4 934 870
skutki obniżenia górnych stawek podatków		431 240	299 493	220 820	262 590	194 340
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	2 187	3 684	4 149	2 479	2 561
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	5 551	8 488	2 064	10 761	8 325
podatek leśny						
wykonanie		225 220	257 469	311 068	311 516	284 935
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	7
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek od środków transportowych						
wykonanie		88 958	108 032	133 850	132 958	133 504
skutki obniżenia górnych stawek podatków		50 707	32 801	27 454	33 451	34 557
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	200	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej						
wykonanie		3 861	2 791	5 355	2 634	1 565
podatek od czynności cywilnoprawnych						
wykonanie		115 758	100 843	126 424	203 369	149 088
wpływy z opłaty skarbowej						
wykonanie		14 443	18 578	20 362	22 021	16 653

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Białogard z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Podatek od nieruchomości jest najważniejszym źródłem wpływów z tytułu lokalnych podatków i opłat.

Na koniec 2014 roku dochody z tytułu podatku od nieruchomości były dwukrotnie wyższe w stosunku do roku 2010 i wyniosły 4,93 mln zł. Wpływy z podatku od nieruchomości są najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy i na przestrzeni ostatnich lat dostrzega się wzrost znaczenia tych dochodów w budżecie. Udział podatku od nieruchomości w dochodach bieżących kształtował się na poziomie od blisko 11% w 2010 roku do 19% w roku 2014.

W latach 2010-2011 wpływy z podatku od nieruchomości kształtowały się na średnim poziomie 2,4 mln zł. W zasadzie wysokość wpływów z podatku od nieruchomości w tych latach nie zmieniła się znacząco, co było wynikiem ustalania zbliżonych stawek podatku od nieruchomości w każdym roku. Dopiero od 2012 roku dostrzega się znaczny wzrost wpływów. Jak wynika z analizy od 2012 roku obowiązują znacznie wyższe stawki podatku od nieruchomości w porównaniu do lat poprzednich.

Wysokość stawek obowiązujących w Gminie Białogard na 2015 rok określa Uchwała Rady Gminy Białogard 14 listopada 2014 roku nr XLVII/300/2014 w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok. W tabeli 6 zestawiono wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w Gminie Białogard w 2015 roku z maksymalnymi stawkami określonymi w Obwieszczeniu Ministra Finansów.

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

Podatek od nieruchomości	Stawka obowiązująca	Stawka z Obwieszczenia MF na 2015	Udział w stawce
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,90 zł	0,90 zł	100%
pod jeziorami	4,58 zł	4,58 zł	100%
pozostałych	0,42 zł	0,47 zł	89%
Podatek od budynków			
mieszkalnych	0,75 zł	0,75 zł	100%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	23,13 zł	23,13 zł	100%
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,70 zł	4,70 zł	100%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	10,80 zł	10,80 zł	100%
pozostałych	5,92 zł	7,77 zł	76%

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika, że w większości przypadków wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w 2015 roku w Gminie jest równa wartości stawek określonych w Obwieszczeniu MF. Stosowanie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości spowodowało znaczny wzrost wpływów do budżetu.

Z analizy wynika, że baza podatkowa Gminy Białogard jest w pełni wykorzystywana. Stosowanie górnych stawek podatkowych skutkuje pozbawieniem Gminy Białogard możliwości wdrożenia jakichkolwiek działań naprawczych po stronie dochodowej budżetu.

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 Białogard oparto na podziale merytorycznym, który został dokonany za pomocą działów klasyfikacji budżetowej:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo;
- 020 Leśnictwo;
- 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, elektryczną, gaz i wodę;
- 600 Transport i łączność;
- 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 Białogard w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 7. 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 w latach 2010-2015

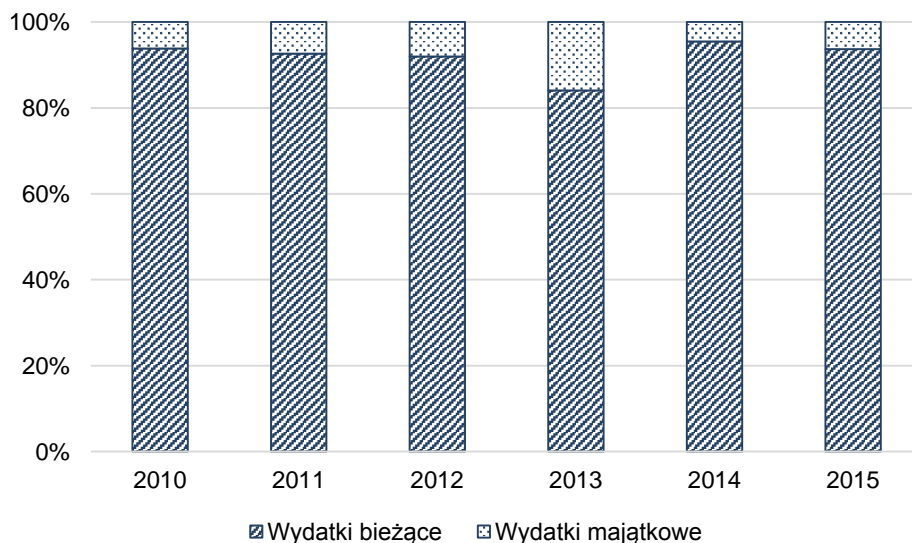
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓLEM	24 146 008	24 966 482	28 391 402	30 851 527	25 466 286	28 203 207
Wydatki bieżące	22 656 151	23 127 383	26 102 323	25 925 586	24 318 395	26 410 486
Wynagrodzenia i pochodne	8 160 826	8 498 379	9 022 610	10 741 312	10 355 407	10 834 996
Pozostałe bieżące	14 064 862	14 035 594	16 225 007	14 592 947	13 854 358	14 851 833
Obsługa długu	430 464	593 411	854 706	591 328	108 630	715 000
Poreczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	8 657
Wydatki majątkowe	1 489 857	1 839 099	2 289 079	4 925 941	1 147 892	1 792 721

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7 prezentuje wykonane w latach 2010-2014 oraz zaplanowane w 2015 roku wydatki Gminy Białogard. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 27 mln zł. Tylko w 2013 roku poziom poniesionych wydatków ogółem był znacząco niższy od średniej dla całego okresu (30,8 mln zł).

Najwięcej środków wydatkowano w 2013 roku, gdzie poniesiono najwyższe wydatki majątkowe w całym analizowanym okresie. Środki przeznaczone na realizację inwestycji w zakresie oświaty (budowa sali sportowej), administracji publicznej (działania zapobiegające wykluczeniu cyfrowemu), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (rewitalizacja miejscowości Stanomino) oraz szeregu innych obszarów obejmujących m.in. remonty świetlic wiejskich itp. Wysoki poziom dochodów majątkowych wystąpił również w 2012 roku.

W 2015 roku poziom wydatków został zaplanowany na poziomie o 2,8 mln zł wyższym w stosunku do wykonania w roku 2014. Z analizy wynika, że największy wzrost zaplanowano w dziale wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę (400) oraz w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska (900) w związku z koniecznością zapewnienia znacznych środków na dopłaty do wody i ścieków.

Ryc. 4. Struktura wykonanych i planowanych wydatków Gminy 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 średnim poziomie 91%. W 2013 roku dostrzega się najwyższy udział wydatków majątkowych, co jest następstwem wyższej aktywności inwestycyjnej Gminy w tym okresie.

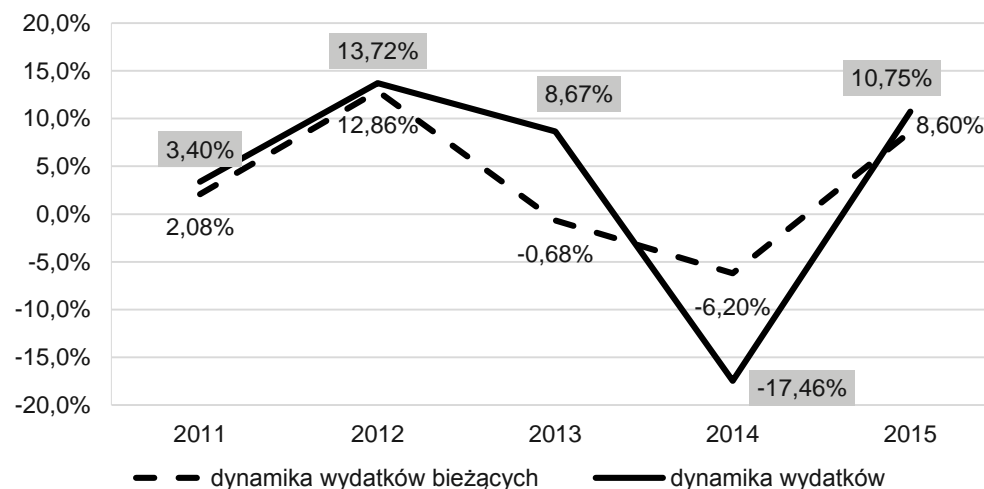
Tabela 8. Dynamika wydatków Gminy Białogard w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dynamika wydatków	--	103,40%	113,72%	108,67%	82,54%	110,75%
Dynamika wydatków bieżących	--	102,08%	112,86%	99,32%	93,80%	108,60%
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	2 953	3 332	3 310	3 105	3 372
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	3 187	3 625	3 939	3 251	3 601

Źródło: Opracowanie własne.

Znaczny poziom wydatków inwestycyjnych poniesionych w latach 2012-2013 spowodował, że poziom wydatków ogólnych zwiększył się o ponad 13 pp. oraz 8 pp. odpowiednio w roku 2012 i 2013. W roku 2014 zarówno dynamika wydatków ogółem, jak i wydatków bieżących była niższa niż 100%. Należy przy tym zwrócić uwagę na wyraźny wzrost wydatków bieżących w roku 2012 – w stosunku do roku 2011 wydatki wzrosły o 12 pp., nominalnie wzrost nastąpił o ponad 3 mln zł i dotyczył on przede wszystkim zwiększenia kwoty dopłat do wody i ścieków (3,3 mln zł w 2012 roku w stosunku do 1,9 mln zł w roku 2011).

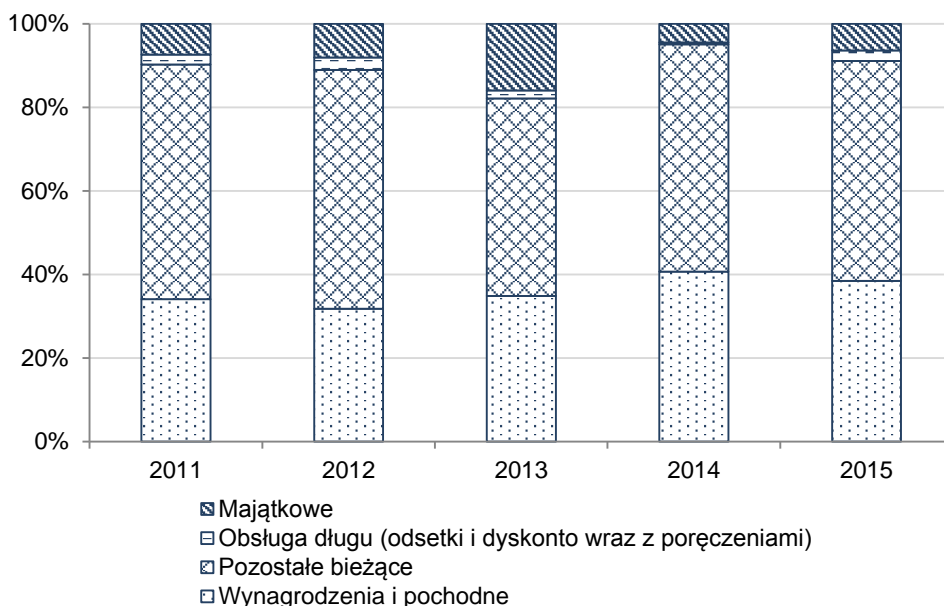
Ryc. 5. Dynamika wydatków Gminy Białogard od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne

W roku 2014 dynamika wydatków bieżących była wyższa niż dynamika wydatków ogółem, co było następstwem ograniczenia działalności inwestycyjnej. Wysoki poziom wydatków bieżących, szczególnie od 2012 roku, w znacznej mierze będzie wpływał na obniżenie wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z tabeli 7 wynika, że do 2014 roku wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zwiększyły się o prawie 2,2 mln zł (wzrost wartości z 8,16 mln zł w roku 2010 do 10,35 mln zł w roku 2014). Wzrostowi nominalnej wartości tych wydatków towarzyszył wzrost udziału w strukturze wydatków Gminy. Rycina 6 prezentuje strukturę wydatków Gminy w latach 2010-2015 w podziale na poszczególne kategorie.

Ryc. 6. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Białogard w latach 2010-2015

Źródło: Opracowanie własne

Średnio 38% 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 Białogard były więc 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). Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie ich poziom kształtował się dość zróżnicowanie. W latach 2010-2014 największe koszty obsługi zadłużenia poniesiono w 2012 roku (ponad 800 tys. zł), z kolei w roku 2015 zakłada się wydatki na poziomie 715 tys. zł. 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 przeznaczona jest największa ilość środków). Zestawienie ma na celu zobrazować główne kierunki wydatków Gminy o największym wpływie na sytuację finansową jednostki.

Tabela 9. Podział wydatków na działy w Gminie Białogard w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dział	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Oświata i wychowanie	8 650 489	9 878 461	9 876 432	10 129 732	9 529 387	9 604 627	9 611 521	35,59%	35,59%
Pomoc społeczna	4 781 807	4 590 852	4 452 240	4 580 683	4 493 861	4 511 684	4 568 521	16,92%	52,51%
Administracja publiczna	3 948 547	3 225 562	3 700 372	6 289 639	3 730 451	4 270 438	4 194 168	15,53%	68,04%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	634 960	1 883 973	3 171 434	2 732 094	2 518 930	3 806 994	2 458 064	9,10%	77,14%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 609 840	1 028 903	1 562 608	1 979 861	1 366 697	1 617 949	1 527 643	5,66%	82,80%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	264 122	783 928	948 878	876 230	521 169	1 000 000	732 388	2,71%	85,51%
Transport i łączność	1 298 802	466 581	1 127 398	547 450	472 660	401 200	719 015	2,66%	88,18%
Edukacyjna opieka wychowawcza	618 618	689 651	781 763	774 311	645 925	754 300	710 761	2,63%	90,81%
Rolnictwo i łowiectwo	644 297	722 958	691 651	805 257	897 762	493 602	709 255	2,63%	93,44%
Obsługa długu publicznego	430 464	593 411	854 706	620 328	108 630	723 657	555 199	2,06%	95,49%

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok
Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli 9 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (35,59% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 16%) oraz administracja publiczna (ponad 15%).

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 (9,10%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (5,66%) oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, wodę i gaz (2,71%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. transport i łączność;
2. edukacyjna opieka wychowawcza;
3. rolnictwo i łowiectwo;
4. obsługa długu publicznego.

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczoną wskaźnikiem zadłużenia. Powyższa analiza zostanie dokonana w osobnej części dokumentu.

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak ukazano w tabeli 9 wydatki oświatowe mają dominujący udział w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Białogard. Uwzględniając wydatki poniesione w latach 2010-2014 oraz wydatki zaplanowane w 2015 roku, średnia wartość w całym okresie stanowi prawie 36% wydatków ogółem. Wydatki oświatowe w badanym okresie generowały średniorocznie 9,6 mln zł wydatków.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych Gmina prowadzi 3 szkoły podstawowe, dwa gimnazja (w tym gimnazjum dla dorosłych) oraz oddziały przedszkolne.

Tabela 10. Wydatki na oświatę w Gminie Białogard w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓLEM	8 650 489	9 878 461	9 876 432	10 129 732	9 529 387	9 604 627
Wydatki bieżące	7 935 293	8 543 490	8 938 511	8 973 493	9 411 365	9 604 627
Wynagrodzenia i pochodne	5 288 942	5 573 015	5 917 462	6 903 125	6 785 441	7 075 706
Pozostałe bieżące	2 646 351	2 970 475	3 021 049	2 070 368	2 625 924	2 528 921
Wydatki majątkowe	715 196	1 334 971	937 921	1 156 239	118 022	-

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

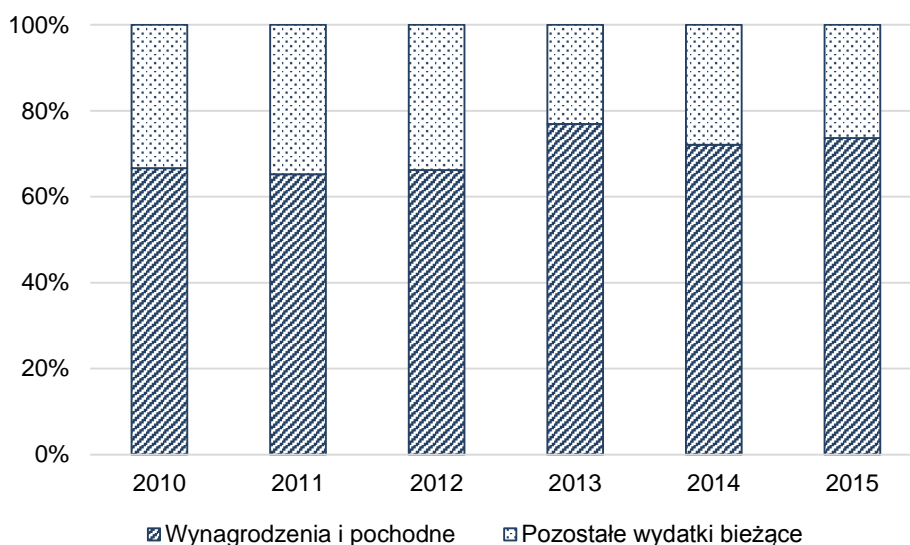
Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie dominujące znaczenie w strukturze wydatków oświatowych w Gminie Białogard odegrały wydatki bieżące. Należy przy tym zwrócić uwagę

na fakt iż spore środki przeznaczane były również na działalność inwestycyjną. Wysoki poziom wydatków majątkowych w latach 2011-2013 związany był m.in. z budową sali sportowej czy termomodernizacją budynków szkolnych. Wydatki majątkowe stanowiły średnio 7% wydatków oświatowych, ze znacznym udziałem w roku 2011 – około 14%.

Średnio 93% środków stanowiły wydatki bieżące, w tym przede wszystkim wydatki przeznaczane na wypłatę wynagrodzeń. Do 2012 roku wydatki na wynagrodzenia kształtowały się na zbliżonym poziomie, zaś od roku 2013 dostrzega się znaczący wzrost w zakresie tych wydatków (na koniec 2014 roku wydatki na wynagrodzenia były wyższe o 870 tys. w stosunku do 2012 roku). W 2015 roku wydatki na wynagrodzenia zaplanowano na poziomie ponad 7 mln zł.

Ryc. 7. Wydatki bieżące na oświatę w Gminie Białogard w latach 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne

Duży udział wydatków osobowych w wydatkach oświatowych jest cechą typową dla samorządów gminnych – jednostki samorządu terytorialnego wydają na płace i pochodne średnio ok. 70 proc. swoich budżetów oświatowych. Strukturę wydatków Gminy Białogard można więc ocenić jako właściwą, negatywnie należy zaś ocenić sukcesywny wzrost nominalnej wartości ponoszonych wydatków.

Wydatki oświatowe stanowią sumę wydatków ponoszonych w działach 801 (oświata i wychowanie) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza). Głównym źródłem finansowania oświaty jest część oświatowa subwencji ogólnej, czyli tzw. subwencja oświatowa. Tabela 11 prezentuje pokrycie wydatków bieżących ponoszonych w oświacie subwencją oświatową uzyskiwaną przez Gminę Białogard.

Tabela 11. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Białogard w latach 2010-2014

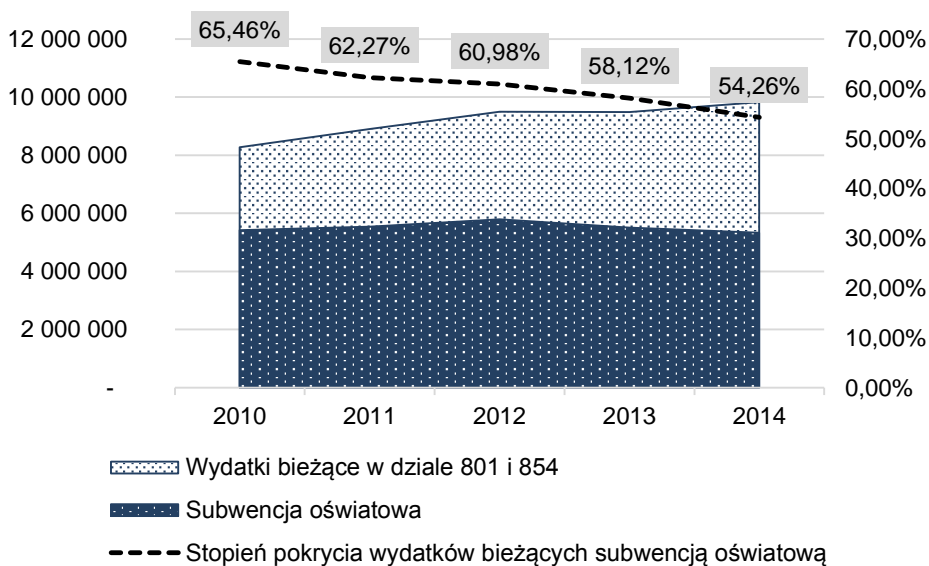
	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki w dziale 801 i 854	8 280 301	8 898 364	9 497 162	9 484 869	9 832 425
Subwencja oświatowa	5 420 662	5 541 337	5 791 511	5 512 679	5 335 414
Różnica między subwencją oświatową a wydatkami subwencyjnymi	- 2 859 639	- 3 357 027	- 3 705 651	- 3 972 190	- 4 497 011
Stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową	65,46%	62,27%	60,98%	58,12%	54,26%

Źródło: Opracowanie własne

Z analizy wynika, że pokrycie wydatków oświatowych w Gminie kształtowało się na średnim poziomie 60%. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że od 2010 roku poziom tego pokrycia sukcesywnie spadał i w roku 2014 wyniósł 56,69%, czyli o ponad 11 pp. mniej w stosunku do 2010 roku. Szacuje się, że w 2015 roku pokrycie to będzie kształtowało się na poziomie 56,86%.

Średniorocznie Gmina „dokładała” z własnych środków ponad 3 mln zł do zadań oświatowych. Należy przy tym pamiętać, że dodatkowo Gmina pokrywa koszty utrzymania przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz finansuje dowozy uczniów do szkół. W większości samorządów subwencja oświatowa nie pokrywa wszystkich bieżących kosztów prowadzenia szkół.

Ryc. 8. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Białogard w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne

W tabeli 12 przedstawiono kwoty jakie wydatkowane są na poszczególne obszary związane z bieżącym utrzymaniem oświaty w Gminie. Najwięcej środków przeznaczanych jest na utrzymanie szkół podstawowych (ponad 3,9 mln zł od 2012 roku, w poszczególnych latach wydatkowane kwoty różnią się nieznacznie). Drugi najbardziej wydatkotwórczy obszar to utrzymanie gimnazjum (blisko 2,5 mln zł). Pomimo, iż nominalnie wydatki na przedszkola i oddziały przedszkolne nie należą do najwyższych, to jednak w ich przypadku dostrzega się największy wzrost.

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

Rodzaj wydatku	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2013
Przedszkola i oddziały przedszkolne	540 510	597 971	637 861	716 744	1 107 616	390 872
Szkoły podstawowe	3 625 491	3 703 177	3 916 282	3 963 449	3 989 747	26 298
Gimnazja	2 152 406	2 269 371	2 375 136	2 523 700	2 572 412	48 712
Dowożenie uczniów do szkół	1 581 757	1 764 389	1 822 841	1 644 296	1 650 903	6 607
Pomoc materialna dla uczniów	345 008	354 874	558 651	511 377	421 060	-90 316

Źródło: Opracowanie własne

Bardzo wysokie koszty Gmina ponosi również w wyniku zapewnienia transportu uczniów do szkół. W 2014 roku na dowozy przeznaczono ponad 1,65 mln zł. Dotychczas Gmina we własnym zakresie zajmowała się organizacją dowozów. W 2015 roku zorganizowano przetarg na transport uczniów do szkół na terenie Gminy. Szacuje się powierzenie tego zadania podmiotowi zewnętrznemu pozwoli uzyskać oszczędności w kwocie blisko 300 tys. zł.

POMOC SPOŁECZNA

Z tabeli 9 wynika, że drugim działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Białogard ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 16%). W latach 2010-2014 wydatki w zakresie pomocy społecznej kształtowały się na zbliżonym poziomie, a Gmina nie ponosiła żadnych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Tabela 13. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Białogard w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	4 781 807	4 590 852	4 452 240	4 580 683	4 493 861	4 511 684
Wydatki bieżące	4 781 807	4 590 852	4 452 240	4 580 683	4 493 861	4 511 684
Wynagrodzenia i pochodne	577 709	633 054	719 797	729 106	774 873	836 288
Pozostałe bieżące	4 204 097	3 957 798	3 732 444	3 851 577	3 718 988	3 675 395
Wydatki majątkowe	-	-	-	-	-	-

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Dominujące znaczenie w strukturze wydatków bieżących odgrywały pozostałe wydatki bieżące, które w większości obejmowały wypłacane zasiłki i świadczenia. W 2015 roku wydatki w zakresie pomocy społecznej zaplanowano na poziomie zbliżonym do wykonania w roku 2014. Wydatki na pomoc społeczną charakteryzują się z reguły niskim poziomem elastyczności, a ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi.

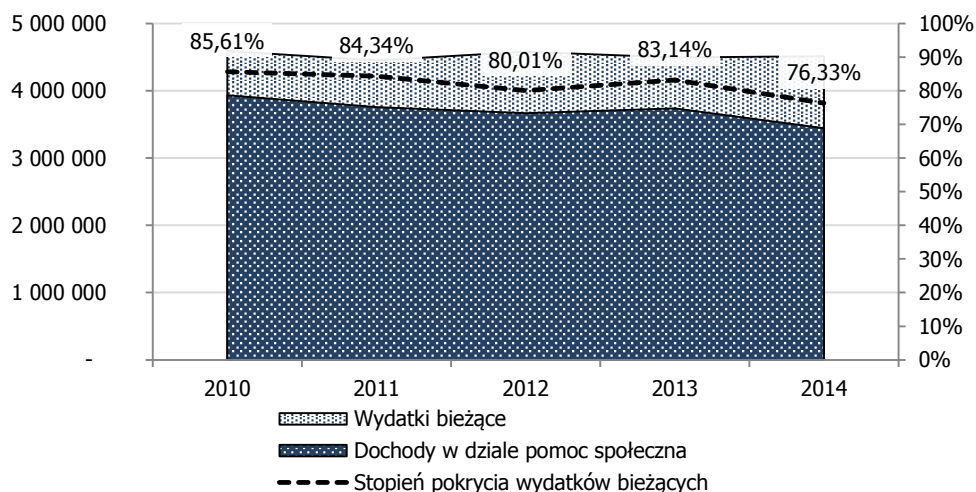
Tabela 14. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Białogard w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki bieżące	4 781 807	4 590 852	4 452 240	4 580 683	4 493 861
Dotacja celowa	4 206 073	3 930 333	3 754 873	3 665 187	3 736 147
Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 575 734	- 660 519	- 697 367	- 915 496	- 757 714
Stopień pokrycia wydatków bieżących	87,96%	85,61%	84,34%	80,01%	83,14%

Źródło: Opracowanie własne

Stabilnemu poziomowi wydatków bieżących towarzyszył stabilny poziom uzyskiwanej z budżetu państwa dotacji celowej. W 2011 roku o 190 tys. zł zmniejszyły się wydatki w pomocy społecznej, tym samym zmniejszyła się kwota uzyskanej dotacji celowej (spadek o 270 tys. zł). Pokrycie wydatków bieżących dotacjami z budżetu państwa kształtowało się na średnim poziomie 84%, nominalnie Gmina dopłacała do realizacji zadań ponad 700 tys. zł.

Ryc. 9. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Białogard w latach 2010-2014



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 środki.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Trzecim działem, w ramach którego Gmina Białogard ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 15% ogólnej kwoty wydatków.

Tabela 15. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Białogard w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	3 948 547	3 225 562	3 700 372	6 289 639	3 730 451	4 270 438
Wydatki bieżące	3 940 804	3 225 562	3 354 219	4 090 563	3 608 407	3 762 150
Związane z funkcjonowaniem organów JST	3 154 779	2 705 063	3 176 140	5 381 948	3 326 234	3 418 899
Wynagrodzenia i poch.	1 697 984	1 641 726	1 694 560	2 128 143	1 858 312	1 970 557
Pozostałe bieżące	2 242 820	1 583 836	1 659 659	1 962 420	1 750 095	1 791 593
Wydatki majątkowe	7 743	-	346 153	2 199 076	122 044	508 287

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Dominujące znaczenie w strukturze wydatków ponoszonych na administrację publiczną odgrywają wydatki bieżące. Za wyjątkiem roku 2013, w którym poniesiono znaczne wydatki w związku z realizacją inwestycji z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu wydatki majątkowe miały charakter marginalny.

Poziom wydatków bieżących kształtował się jednak na zróżnicowanym poziomie, co determinowały przede wszystkim pozostałe wydatki bieżące ponoszone przez Gminę. Najwięcej środków wydankowano w roku 2010 i 2013, zaś w pozostałych latach ich poziom był niższy i kształtował się na średnim poziomie 3,36 mln zł. W 2015 roku wydatki bieżące zaplanowano na poziomie 3,76 mln zł, a wzrost ten dotyczy m.in. wysokości planowanych wynagrodzeń.

Tabela 16. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Białogard w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Koszty funkcjonowania Urzędu Gminy	2 994 759	2 584 144	2 717 841	3 075 659	3 103 898
Wynagrodzenia urzędników	1 706 746	1 564 208	1 633 720	2 065 359	1 791 706
Diety radnych	111 480	95 910	92 890	89 530	90 530
Promocja	24 335	103 742	70 270	58 670	3 425
Energia	81 169	89 906	89 242	107 600	81 606

Zródło: Opracowanie własne

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że najwięcej środków przeznacza się na funkcjonowanie Urzędu Gminy (o ponad 3 mln zł). Średnioroczne koszty energii i ogrzewanie to kwota 80 tys. zł. Na diety dla radnych Gminy wydankowano w 2014 roku kwotę około 90 tys. zł.

GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

W tabeli poniżej przedstawiono podstawową strukturę wydatków w dziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w latach 2010-2015. Z tabeli wynika, że w 2011 roku nastąpił znaczący wzrost ponoszonych wydatków, który utrzymywał się do końca analizowanego okresu. W 2015 roku zaplanowano wzrost wydatków bieżących o ponad 1,1 mln zł w stosunku do roku 2014.

Tabela 17. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Białogard w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
WYDATKI OGÓŁEM	634 960	1 883 973	3 171 434	2 732 094	2 518 930	3 806 994
Wydatki bieżące	634 960	1 649 973	2 909 434	2 446 094	2 256 115	3 482 364
Wynagrodzenia i pochodne	-	-	-	36 603	87 134	142 600
Pozostałe bieżące	634 960	1 649 973	2 909 434	2 409 491	2 168 981	3 339 764
Wydatki majątkowe	-	234 000	262 000	286 000	262 815	324 630

*wartości planowane na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok

Zródło: Opracowanie własne.

Największą część wydatków Gminy Białogard w obszarze gospodarki komunalnej, stanowią pozostałe wydatki bieżące (blisko 90% wszystkich wydatków). Pozostałe wydatki bieżące przeznaczone były w analizowanym okresie, głównie na gospodarkę ściekową i ochronę wód, utrzymanie porządku czy oświetlenie uliczne na terenie Gminy. Od 2013 roku Gmina ponosi również koszty związane z gospodarką

odpadami komunalnymi, w związku z wejściem w życie nowych przepisów. Wysokości wydatków w poszczególnych latach zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 18. Wybrane wydatki na gospodarkę komunalną w Gminie Białogard w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Dopłaty do ścieków	207 626	1 276 436	2 434 333	1 744 841	1 061 410
Gospodarka odpadami	59 207	32 394	97 343	349 189	760 606
Oświetlenie ulic, placów i dróg	368 127	341 143	377 758	341 480	411 038

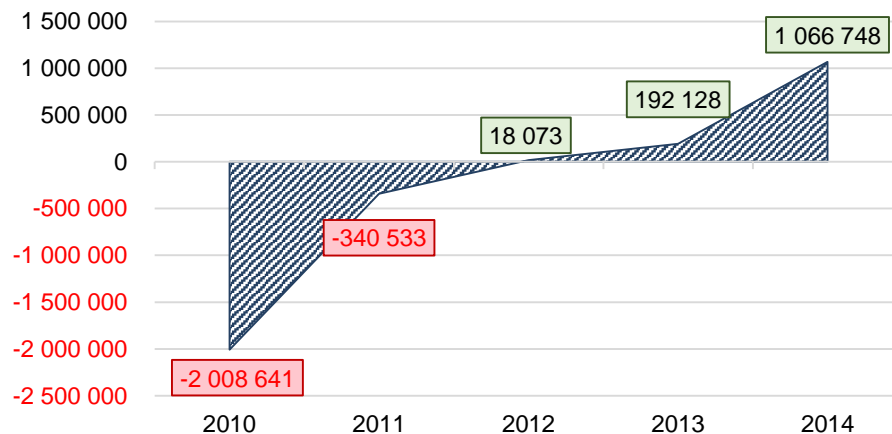
Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli wynika, że najwięcej środków Gmina przeznacza na dopłaty do ścieków. Jak wynika z informacji RWiK Sp. z o.o. w Białogardzie ceny ścieków w Gminie kształtują się na poziomie 49,76 zł brutto/m³, z czego 23,23 zł stanowi dopłata ze strony samorządu. Podobny problem występuje w przypadku cen za wodę, gdzie dopłata kształtuje się na poziomie 7,24 zł/m³ (przy cenie netto 21,9 zł/m³).

WYNIK BUDŻETU

Dotychczas przeprowadzona analiza pozwoliła uzyskać informacje na temat struktury oraz dynamiki dochodów i wydatków Gminy Białogard w latach 2010-2014. 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.

Ryc. 10. Wynik operacyjny budżetu Gminy Białogard w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

W latach 2010-2011 budżet Gminy Białogard wykazywał deficyt w budżecie bieżącym (jako różnicy między dochodami a wydatkami bieżącymi). Oznacza to, że dochody bieżące Gminy były niewystarczające na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania. Najwyższy deficyt wystąpił w roku 2010 i wyniósł ponad 2 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 Białogard. Wyniki prezentuje tabela 19.

Tabela 19. Kształtowanie się relacji z art. 242 ust. ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki bieżące	22 656 151	23 127 383	26 102 323	25 925 586	24 318 395
Dochody bieżące	20 647 510	22 786 850	26 120 396	26 117 714	25 385 142
Wolne środki	0	0	0	0	0
Nadwyżka operacyjna z lat ubiegłych	0	0	0	0	0
Wynik	-2 008 641	-340 533	164 205	192 128	1 066 748
Spełnienie relacji z art. 242 ust. 2	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne.

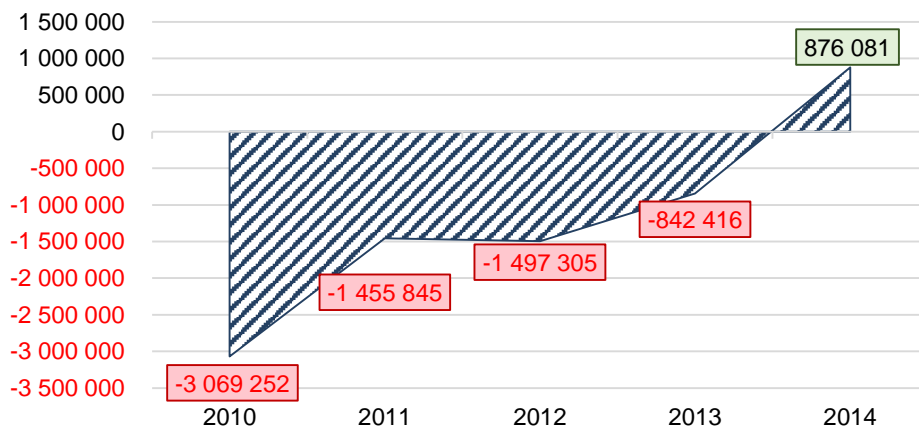
Z analizy wynika, że w latach 2010-2011 Gmina nie zachowała relacji wynikającej z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W pozostałych latach dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki były wystarczające na pokrycie wydatków bieżących. Największa nadwyżka wystąpiła w 2014 roku i wyniosła ponad 1 mln zł.

Milionowa nadwyżka budżetu bieżącego w 2014 roku nie wynika jednak z podjętych działań mających na celu ograniczenie wydatków bieżących. W 2014 roku Gmina zawarła porozumienie ze Spółką Magellan S.A., na podstawie którego część niuregulowanych faktur (m.in. za dopłaty do wody i ścieków) została przejęta przez spółkę, co znacząco zmniejszyło poziom ponoszonych wydatków. Operacja znacząco więc zaburza obraz sytuacji finansowej Gminy Białogard w 2014 roku.

Niemal 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.

Ryc. 11. Wynik budżetu Gminy Białogard w latach 2010-2015



Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie, tylko 2014 roku wykonane dochody były wyższe od poniesionych wydatków. Sytuację tą zdeterminowało wykonanie w tym roku bardzo niewielkich wydatków majątkowych (niewiele ponad 1 mln zł). Za deficyt budżetowy w pozostałych latach odpowiada przede wszystkim dokonywanie przez Gminę wydatków majątkowych nie mających pokrycia w dochodach majątkowych.

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 2028.

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 Białogard w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane obligacje komunalne, których łączna kwota na dzień 1 stycznia 2015 roku wynosiła 17 461 440 zł, a spłata planowana jest do 2028 roku;
2. poręczenia, których wysokość w 2015 roku wynosi 8 657 zł, udzielone do 2021 roku;
3. odsetki od ww. zobowiązań.

Na kwotę długu Gminy, obok zawartych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji wpływają również zobowiązania wymagalne, których stan na koniec 2014 roku r. wynosił 36,66 zł. Łączna kwota zobowiązań Gminy Białogard wg sprawozdań finansowych na koniec 2014 roku wynosiła 17 461 476 zł.

KREDYTY, POŻYCZKI I OBLIGACJE

Na dzień 30 września 2015 roku, Gmina Białogard posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. pożyczka zaciągnięta w spółce Magellan S.A. w roku 2014, której spłata planowana jest do 2020 roku, w wysokości 3 851 439,57 zł;
1. obligacje wyemitowane w roku 2013 z datą wykupu do 2028 roku (umowa z Nordea Bank Polska S.A. z dnia 27.11.2013), wysokości 13 610 000 zł.

Tabela 20 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych przez Gminę zobowiązań z uwzględnieniem harmonogramu spłaty rat kapitałowych do 2028 roku. W tabeli 21 przedstawiono szacunkowe wartości odsetek od zaciągniętych zobowiązań.

Tabela 20. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Białogard w latach 2015-2028

Wy- szcze- gólnie- nie	Stan na 30.09.2015	Oprocentowa- nie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PKO	13 610 000 zł	WIBOR 6M + marża zmienna				1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000
Magellan	3 851 440 zł	WIBOR 6M + 2,83 pp.		945 937	945 937	916 218	538 458	504 891								
RAZEM				945 937	945 937	2 116 218	1 738 458	1 704 891	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000

s.r.w. – stopa redyskonta weksli

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 21. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Białogard w latach 2015-2028

Wy- szcze- gólnie- nie	Stan na 01.01.2015	Oprocentowa- nie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PKO	13 610 000 zł	WIBOR 6M + marża zmienna		446 950	460 560	474 170	449 980	422 190	390 800	355 810	317 220	275 030	229 240	180 450	129 260	56 400
Magellan	3 851 440 zł	WIBOR 6M + 2,83 pp.		134 525	92 687	50 394	24 891	-								
RAZEM			715 000	581 475	553 247	524 564	474 871	422 190	390 800	355 810	317 220	275 030	229 240	180 450	129 260	56 400

*Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczkowych dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się wartości odsetek w poszczególnych latach w porównaniu do tych, które zawarte zostały w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek od 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 30 lipca 2015 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,1%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,1%.

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

Z analizy wynika, że w 2015 roku Gmina nie będzie ponosić żadnych kosztów związanych ze spłatą rat kapitałowych. Umowa emisji obligacji komunalnych zawarta w 2013 roku z Bankiem Nordea Polska S.A. przewidywała pierwotnie, że wykup pierwszej transzy wyemitowanych obligacji nastąpi w 2015 roku. Zgodnie z porozumieniem zawartym w 2014 roku (porozumienie nr BWV-PLN-CBKGD-14-000015), wykup trzech pierwszych serii został przesunięty na lata 2025-2027, stąd wykup pierwszej transzy nastąpi dopiero w roku 2018.

Zobowiązanie wobec Spółki Magellan S.A. wynika z porozumienia zawartego w 2014 roku, którego celem była restrukturyzacja zadłużenia i przejęcie długu. Na podstawie zawartej umowy, Spółka przejęła wierzytelności Gminy w wysokości 3 851 439,57 zł (wg aneksu 2 do umowy) wobec RWiK Sp. z o.o. w Białogardzie wynikające z nieuregulowanych faktur za dopłaty do wody i ścieków oraz w związku z nieopłaconymi fakturami za roboty budowlane.

W Uchwale Nr CXVIII.568.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16 grudnia 2014 roku w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Białogard na lata 2015-2028 wskazano, że zobowiązanie wynikające z zawartego porozumienia powinno zostać uwzględnione w rozchodach a nie wydatkach bieżących.

Na etapie analizy wykazano, że dopłaty do wody i ścieków stanowią bardzo duże obciążenie dla budżetu Gminy. Zbyt wysokie w stosunku do możliwości finansowych Gminy koszty spowodowały zawarcie umowy na przejęcie wierzytelności na bardzo niekorzystnych warunkach. Prowizja od zawartej umowy wynosi 464 474,04 zł.

Z tabeli 20 i 21 wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą rat kapitałowych oraz odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek charakteryzuje rok 2018. Łączna płatność wynikająca z tych zobowiązań wynosi ponad 2,63 mln zł.

PORĘCZENIA

Obok pożyczek i wyemitowanych obligacji, kolejnym czynnikiem który wpływa na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy jest konieczność zapewnienia określonej kwoty środków w ramach udzielonych przez Gminę poręczeń. Wykonanie zobowiązania z umowy poręczenia może nastąpić nawet w ostatnim dniu, na który przypada termin zobowiązania. Z tego względu Gmina udzielając poręczenia musi zaplanować dokładną jego wartość i „zamrozić” te środki na okres roku na który przypada zobowiązanie.

Poręczenie udzielone przez Gminę Białogard obejmuje poręczenie udzielone spółce Regionalne Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Białogardzie do 1 stycznia 2022 roku, w związku z realizacją przedsięwzięcia „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w Dorzeczu Parsęty”, na finansowanie której zaciągnięto zobowiązanie w wysokości 30 116 660 zł w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

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 Białogard przedstawiono w dwóch wariantach:

Wariant I – w tabeli 22 wskaźnik obsługi zadłużenia określono z uwzględnieniem:

1. wykonania dochodów i wydatków budżetowych w 2014 roku;
2. wartości planowanych na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok;
3. prognozowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych wg WPF Gminy na lata 2015-2028.

Wariant II - w tabeli 23 wskaźnik obsługi zadłużenia określono z uwzględnieniem:

1. wykonania dochodów i wydatków budżetowych w 2014 roku;
2. wartości planowanych na dzień 13 sierpnia 2015 roku – wg uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/64/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy na 2015 rok;
3. prognozowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych wg przyjętej metodologii (część III opracowania).

Tabela 22. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2015-2028 wg WPF Gminy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Obsługa zadłużenia	2,57%	5,65%	5,40%	9,36%	7,78%	7,38%	5,44%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	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%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wyłączeniach	2,57%	5,65%	5,40%	9,36%	7,78%	7,38%	5,44%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	1,91%	3,17%	4,73%	4,82%	6,20%	7,39%	8,98%	9,48%	9,88%	10,18%	10,42%	10,60%	10,74%	12,05%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	2,57%	5,65%	5,40%	9,36%	7,78%	7,38%	5,44%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
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%	15,00%
Zachowanie relacji z art. 169	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	61,91%	61,11%	56,11%	47,68%	41,16%	34,71%	30,12%	25,69%	21,36%	17,14%	13,03%	9,02%	3,80%	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%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie Uchwały Rady Gminy Białogard Nr XI/65/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Białogard na lata 2015-2028.

Tabela 23. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2015-2028 wg przyjętej metodologii

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Obsługa zadłużenia	2,57%	5,68%	5,43%	9,39%	7,81%	7,41%	5,47%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	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%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wyłączeniach	2,57%	5,68%	5,43%	9,39%	7,81%	7,41%	5,47%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	1,91%	3,17%	3,94%	3,63%	3,58%	3,64%	3,65%	3,52%	3,69%	3,80%	4,00%	4,26%	4,55%	4,79%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	2,57%	5,68%	5,43%	9,39%	7,81%	7,41%	5,47%	5,25%	5,06%	4,85%	4,64%	4,43%	5,51%	3,95%
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%	15,00%
Zachowanie relacji z art. 169	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	61,91%	61,11%	56,11%	47,68%	41,16%	34,71%	30,12%	25,69%	21,36%	17,14%	13,03%	9,02%	3,80%	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%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

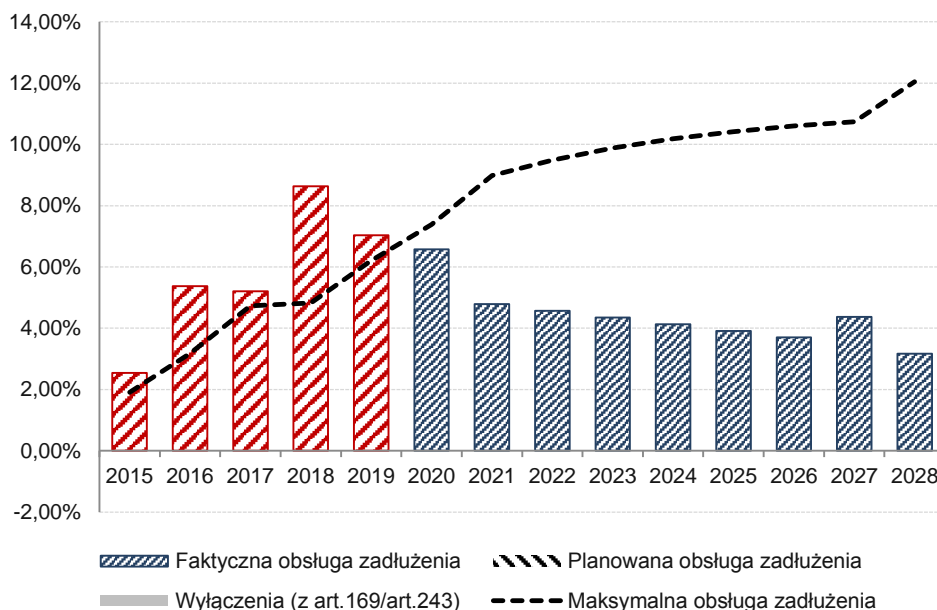
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie przyjętej metodologii (metodologia obliczania określona w III części opracowania).

*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 latach 2015-2016 zadłużenie Gminy powodowałoby naruszenie prawa. Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. Z WPF Gminy na lata 2015-2028 wynika, że spełnienie ustawowej relacji określającej maksymalne możliwości zadłużania się gmin występuje dopiero w roku 2020.

Główną przyczyną niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych są wysokie koszty obsługi zadłużenia. Umowa zawarta z parabankiem w celu spłaty wierzytelności wobec kontrahentów przyczyniła się do znacznego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia.

Ryc. 12. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg WPF Gminy

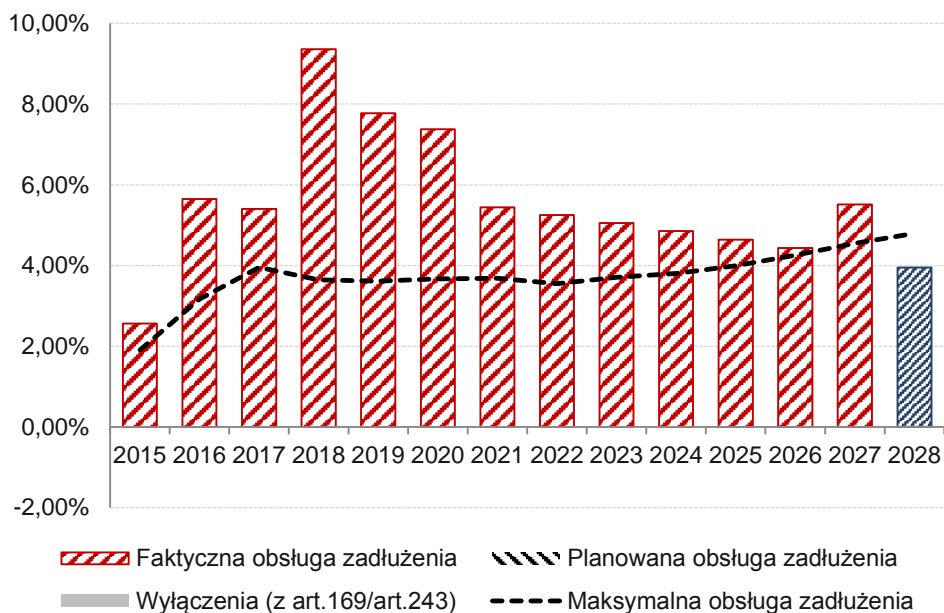


Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z analizy niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występuje w latach 2015-2019 stanowi zagrożenie dla realizacji zadań publicznych w Gminie. Dla bardziej precyzyjnego zobrazowania sytuacji finansowej Gminy dokonano przeszacowania wartości dochodów i wydatków wg metodologii opisanej w części III opracowania.

Z analizy własnej wynika, że Gmina może borykać się z problemem niespełnienia ustawowej relacji nawet do 2027 roku. Graficzne przedstawienie ustawowej relacji prezentuje rycina 13.

Ryc. 13. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg przyjętej metodologii



Źródło: Opracowanie własne.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Analiza dochodów, wydatków i zadłużenia Gminy pozwala wskazać czynniki, które w głównej mierze są przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych. Obecna trudna sytuacja finansowa Gminy Białogard zdeterminowana jest przede wszystkim koniecznością poniesienia wysokich kosztów obsługi zadłużenia.

Tabela 24. Koszty obsługi zadłużenia Gminy Białogard w latach 2015-2028

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Raty kapitałowe	945 937	945 937	2 116 218	1 738 458	1 704 891	1 200 000	1 200 000
Odsetki	581 475	553 247	524 564	474 871	422 190	390 800	355 810
Koszty obsługi zadłużenia	1 527 412	1 499 184	2 640 782	2 213 329	2 127 081	1 590 800	1 555 810
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
Raty kapitałowe	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000	
Odsetki	317 220	275 030	229 240	180 450	129 260	56 400	
Koszty obsługi zadłużenia	1 517 220	1 475 030	1 429 240	1 380 450	1 739 260	1 256 400	

Źródło: Opracowanie własne.

Na koniec 2014 roku wykazany w sprawozdaniach finansowych poziom zadłużenia Gminy wynikał z wyemitowanych obligacji komunalnych w wysokości 13 610 000 zł. Zmiana sposobu ujmowania w budżecie Gminy porozumienia zawartego ze spółką Magellan spowodowała wzrost zadłużenia oraz kosztów obsługi długu Gminy.

Istotne z punktu widzenia niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest również wykonanie dochodów budżetowych w 2014 roku. Z analizy

wynika, że w stosunku do planu po III kwartale dochody wykonano na poziomie 85%. Szczególnie nisko wykonano dochody ze sprzedaży mienia. Z punktu widzenia zachowania ustawowej relacji, niższy niż zaplanowano poziom dochodów będzie obniżał maksymalną możliwą obsługę zadłużenia Gminy w kolejnych latach.

Tabela 25. Wykonanie dochodów budżetowych na koniec 2014 roku w stosunku do planu po III kwartale w Gminie Białogard

	Plan po III kw. 2014	Wykonanie 2014	Relacja
DOCHODY OGÓŁEM	30 979 202	26 342 367	85,03%
Dochody bieżące	27 110 737	25 385 142	93,64%
Podatki i opłaty lokalne	8 500 770	9 235 942	108,65%
Udział w podatkach centralnych	2 172 089	2 198 461	101,21%
Subwencje	7 751 078	7 751 078	100,00%
Dotacje	5 230 205	5 993 778	114,60%
Pozostałe	3 456 595	205 883	5,96%
Dochody majątkowe	3 838 465	957 225	24,74%
Dochody z majątku	2 371 691	115 016	4,85%
Dotacje na inwestycje	736 078	842 209	114,42%

Zródło: Opracowanie własne.

Należy przy tym pamiętać, że struktura dochodów Gminy Białogard w znacznym stopniu ogranicza możliwości zwiększania wysokości uzyskiwanych dochodów bieżących. Prawie 80% dochodów Gminy stanowią środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych, na wysokość których Gmina nie ma bezpośredniego wpływu. Wzrost dochodów własnych Gminy determinuje przede wszystkim ustalanie rokrocznie wyższych stawek podatków i opłat lokalnych.

Istotne znaczenie z punktu widzenia sytuacji finansowej Gminy Białogard ma również poziom ponoszonych wydatków bieżących. Szczególnie negatywnie na kondycję finansową Gminy wpływa konieczność ponoszenia wysokich wpłat na rzecz RWiK Sp. z o.o. w Białogardzie z tytułu dopłat do cen wody i ścieków. Bardzo wysokie ceny wody i ścieków determinujące wysokość dopłat spowodowały m.in. sięgnięcie przez Gminę do finansowania przez instytucje poza bankowe.

W obecnej sytuacji Gminy Białogard wymagane jest podjęcie konkretnych i rzeczywistych działań zmierzających do zapewnienia zgodności budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sytuacja gospodarcza oraz przeprowadzona analiza bieżącej sytuacji finansów Gminy uzasadniają podjęcie realizacji programu naprawczego.

Bazując na szczegółowej analizie finansów Gminy Białogard 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 PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH

WYDATKI

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Przedsięwzięcie 1. Zmniejszenie wysokości wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu

W ramach przedsięwzięć naprawczych podejmuje się decyzję o obniżeniu i zamrożeniu na okres obowiązywania programu wynagrodzenia Wójta, Zastępcy Wójta oraz Skarbnika Gminy.

Wyrazem realizacji tego działania, w związku z trudną sytuacją finansową Gminy było podjęcie przez Radę Gminy Białogard uchwały Nr II/11/2014 z dnia 16 grudnia 2014 roku w sprawie obniżenia wynagrodzenia Wójta Gminy Białogard. Obniżeniu uległo wynagrodzenie zasadnicze (minimalny poziom wynagrodzenia Wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców określony w Rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – 4 200 zł) oraz wysokość dodatku funkcyjnego. Tym samym zmniejszono wymiar przyznawanego dodatku stażowego oraz specjalnego.

Tabela 26. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia Wójta Gminy Białogard

Składniki wynagrodzenia		Przed 16 XII 2014		Po 16 XII 2014	Różnica
wynagrodzenie zasadnicze		5 000 zł		4 500 zł	500 zł
dodatek za wieloletnia pracę	20%	1 000 zł	20%	900 zł	100 zł
dodatek funkcyjny		1 900 zł		1 500 zł	400 zł
dodatek specjalny	40%	2 760 zł	30%	1 800 zł	960 zł
RAZEM WYNAGRODZENIE		10 660 zł		8 700 zł	1 960 zł

Zródło: Opracowanie własne.

Uchwałą Nr IX/53/15 Rady Gminy Białogard z dnia 29 maja 2015 roku powołano nowego Skarbnika Gminy, którego wynagrodzenie w stosunku do wynagrodzenia poprzedniego Skarbnika obniżono o 1 950 zł. Obniżeniu uległo również wynagrodzenie nowego Zastępcy Wójta (w stosunku do urzędującego poprzednio Sekretarza Gminy).

Tabela 27. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia Zastępcy Wójta i Skarbnika Gminy

Wynagrodzenie	Przez zmianami	Po zmianach	Różnica
Zastępca Wójta	8 312 zł	6 570 zł	1 742 zł
Skarbnik	8 315 zł	6 365 zł	1 950 zł

Zródło: Opracowanie własne.

Obniżenie wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu pozwoli zaoszczędzić ponad 60 tys. zł w skali całego roku. Ponadto, zgodnie z art. 240a ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wysokość wydatków ponoszonych na wynagrodzenia zarządu nie może przekroczyć wysokości wynagrodzeń z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

W związku z tym dokonuje się zamrożenia wysokości wynagrodzeń Wójta, Zastępcy Wójta oraz Skarbnika Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego. Podjęte działania 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 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na wynagrodzenie Kierownictwa Urzędu przed obniżkami	327 444 zł	338 665 zł	349 752 zł
Prognozowane wydatki po wdrożeniu działań naprawczych	259 620 zł	259 620 zł	259 620 zł
Oszczędność	67 824 zł	79 045 zł	90 132 zł
NPV (3%)	222 839 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 2. Zmniejszenie diet dla radnych oraz zamrożenie ich wysokości w kolejnych latach

Ograniczenie wysokości wydatków przeznaczanych na wypłatę diet dla radnych przyczyni się do zmniejszenia ponoszonych wydatków bieżących. Dotychczas wysokość diet dla radnych określała obowiązująca od 2008 roku Uchwała Rady Gminy Białogard Nr IV/145/08 z dnia 29 lipca 2008 roku w sprawie zasad przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym. Zgodnie z treścią uchwały wysokość diet kształtuje się w następujący sposób:

1. dieta radnego za udział w sesji – 200 zł;
2. dieta członka Komisji za udział w posiedzeniu Komisji – 200 zł;
3. Przewodniczący Komisji – 250 zł;
4. Przewodniczący Rady – 1040 zł miesięcznie;
5. Wiceprzewodniczący Rady – 800 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 29. Wysokość diet dla Radnych Gminy Białogard

	Stawka	Sesje i posiedzenia	Prognozowane wydatki
Udział w sesji	200 zł	12	31 200 zł
Udział w posiedzeniu Komisji	200 zł	12	31 200 zł
Przewodniczący komisji	250 zł	12	9 000 zł
Przewodniczący Rady	1 040 zł	-	12 480 zł
Wiceprzewodniczący Rady	800 zł	-	9 600 zł
RAZEM DIETY RADNYCH			93 480 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Uchwałą Rady Gminy Białogard Nr XIII/86/2015 z dnia 29 września 2015 roku w sprawie zasad przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych radnym obniżono wysokość przysługujących radnym diet. Podjęcie uchwały stanowi wyraz dążenia do poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Tabela 30. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla Radnych po wdrożeniu PPN

	Aktualna stawka	Stawka po zmianach	Wydatki po wdrożeniu PPN
Udział w sesji	200 zł	150 zł	23 400 zł
Udział w posiedzeniu Komisji	200 zł	150 zł	23 400 zł
Przewodniczący komisji	250 zł	250 zł	9 000 zł
Przewodniczący Rady	1 040 zł	780 zł	9 360 zł
Wiceprzewodniczący Rady	800 zł	600 zł	7 200 zł
RAZEM DIETY RADNYCH			72 360 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Obniżenie diet dla radnych pozwoli zaoszczędzić ponad 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 31. 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	93 480 zł	96 683 zł	99 849 zł
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet po wdrożeniu działań naprawczych	88 200 zł	72 360 zł	72 360 zł
Oszczędność	10 576 zł	24 323 zł	27 489 zł
NPV (3%)	58 351 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 50 tys. zł. W 2015 roku założono oszczędność na poziomie ponad 10,5 tys. zł. Przyjęto, że oszczędności uzyskane zostaną tylko w trzech ostatnich miesiącach roku (uchwała w sprawie obniżenia diet dla radnych została podjęta na koniec września 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 3. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych

Z analizy wynika, że w strukturze wydatków ponoszonych w dziale administracja publiczna znaczną część środków przeznaczają na wynagrodzenia dla pracowni-

ków samorządowych. Ponadto, od 2010 roku rocznie dostrzega się wzrost nominalnej ich wartości. W związku z tym, iż wysokość wydatków bieżących wpływa na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych zaplanowano zamrożenie wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych, co przełoży się na ograniczenie wydatków w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

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

Założono, że na wynagrodzenia w kolejnych latach realizacji programu postępowania naprawczego przeznaczać się będzie kwotę zbliżoną do poziomu zaplanowanego w 2015 roku (założenie oparte na art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Nie zaplanowano zamrożenia wynagrodzeń w 2015 roku ze względu na fakt, iż w projekcie budżetu kwoty przeznaczone na wpłatę wynagrodzeń zostały zaplanowane w sposób oszczędny, a ich wyższy poziom wynika z konieczności wypłaty w 2015 roku m.in. wynagrodzeń jubileuszowych czy odpraw. 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 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników samorządowych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy (bez wynagrodzeń dla Kierownictwa Urzędu)	1 598 456 zł	1 653 233 zł	1 707 354 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy po wdrożeniu działań naprawczych (bez wynagrodzeń dla Kierownictwa Urzędu)	1 598 456 zł	1 600 000 zł	1 600 000 zł
Oszczędność	0 zł	53 233 zł	107 354 zł
NPV (3%)	148 422 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych przyczyni się do uzyskania oszczędności w wysokości ponad 50 tys. zł w 2016 roku i 100 tys. w roku 2017. Łącznie w ciągu trzech lat, dzięki zastosowaniu tego rozwiązania Gmina zaoszczędzi blisko 150 tys. zł. Uzyskanie takich oszczędności będzie wiązało się z koniecznością m.in. utrzymywania stanu zatrudnienia na tym samym poziomie, ograniczeniu wypłacania dodatków specjalnych czy ograniczeniem godzin nadliczbowych.

Przedsięwzięcie 4. Ograniczenie wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe

Wydatki jakie Gmina Białogard ponosi w związku z opłacaniem faktur za usługi telekomunikacyjne kształtują się na średnim poziomie 50 tys. rocznie (w 2015 roku zaplanowano na ten cen 54 tys. zł). W ramach umowy z dotychczasowym operatorem telefonii komórkowej Gmina opłacała rachunki w wysokości ok. 4 000 zł miesięcznie

za wszystkie telefony użytkowane w Urzędzie Gminy. W ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o zmianie operatora telefonii komórkowej, co przyczyni się do obniżenia ponoszonych wydatków w tym obszarze.

Szacuje się uzyskanie co najmniej 44 tys. zł rocznie oszczędności w wyniku zmiany operatora. W lipcu 2015 roku wypowiedziano jedną z umów zawartych z dotychczasowym operatorem (średnie miesięczne koszty wynikające z umowy kształtowały się na poziomie 2,5 tys. zł) i zawarto nową umowę, w ramach której wysokość opłat dla wszystkich telefonów użytkowanych w Urzędzie będzie kształtować się na poziomie blisko 470 zł miesięcznie (oszczędność 2 tys. zł w skali miesiąca). Planuje się wypowiedzenie pozostałych umów z dotychczasowym operatorem z końcem czerwca 2016 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 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Wysokość wydatków przed wdrożeniem działania naprawczego	48 000 zł	49 645 zł	51 270 zł
Wysokość wydatków po wdrożeniu działania naprawczego	37 850 zł	17 460 zł	5 640 zł
OSZCZĘDNOŚĆ	10 150	32 185 zł	45 630 zł
NPV	81 950 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 5. Obniżenie składki na rzecz Stowarzyszenia Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie

Gmina Białogard jest partnerem funkcjonującego w regionie Stowarzyszenia Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie. Przynależność do Stowarzyszenia wiąże się z opłacaniem składek członkowskich. Kwota rocznej składki ponoszonej przez Gminę Białogard wynosiła dotychczas 91 000 zł. Ze względu na charakter działań realizowanych przez organizację, wystąpienie ze Stowarzyszenia, ze z punktu widzenia przedsiębiorców działających na terenie Gminy wiązałoby się z utraceniem znacznych korzyści, jak np. utratą dostępu do możliwości pozyskania preferencyjnych pożyczek.

Trudna sytuacja finansowa Gminy zmusza jednak do podjęcia działań zmierzających do obniżenia wysokości ponoszonej składki członkowskiej. W wyniku podjętych negocjacji i zgodnie z ustaleniami w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego Gmina będzie opłacać składkę członkowską w wysokości 15 000 zł. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75095 – Pozostała działalność.

Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu obniżenia składki na rzecz SISG w Białogardzie

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wysokość opłat na rzecz SISG w Białogardzie	91 000 zł	91 000 zł	91 000 zł
Prognozowane wydatki po wdrożeniu działań naprawczych	91 000 zł	15 000 zł	15 000 zł
Oszczędność	0 zł	76 000 zł	76 000 zł
NPV (3%)	141 188 zł		

Źródło: Opracowanie własne.

754 – BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE I OCHRONA PRZECIWPOŻAROWA**Przedsięwzięcie 7. Ograniczenie wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej**

Na terenie Gminy Białogard w formie komórki organizacyjnej funkcjonuje Straż Gminna. Straż Gminna pracowała dotychczas w następującym składzie osobowym: komendant, 3 starszych inspektorów, 1 inspektor straży gminnej, 1 pomoc biurowa. Z analizy wynika, że rokrocznie wydatki ponoszone na utrzymanie Straży Gminnej wzrastają, a wzrost ten dotyczy przede wszystkim wypłacanych wynagrodzeń. W tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków jakie poniesiono w latach 2010-2014 na utrzymanie Straży Gminnej w Białogardzie.

Tabela 35. Wydatki na utrzymanie Straży Gminnej w Białogardzie

	2010	2011	2012	2013	2014
WYDATKI OGÓŁEM	333 618	366 214	419 763	428 491	369 350
Wydatki bieżące	333 618	366 214	419 763	428 491	369 350
wynagrodzenia i pochodne	260 743	271 486	335 479	338 519	287 513
pozostałe wydatki bieżące	72 875	94 728	84 284	89 973	81 836
Wydatki majątkowe	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne.

Na przestrzeni lat Gmina Białogard uzyskiwała znaczne wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych w ramach działalności prowadzonej przez Straż Gminną. Wysokość uzyskiwanych mandatów była na tyle wysoka iż pokrywała w całości koszty jakie ponoszono na utrzymanie Straży Gminnej. W analogicznym okresie z tytułu działalności Straży Gminnej osiągnięto następujące wpływy do budżetu Gminy (tabela 36).

Tabela 36. Dochody budżetu Gminy z tytułu działań podejmowanych przez Straż Gminną w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
WPŁYWY OGÓŁEM	911 481	1 589 111	1 478 315	1 013 146	563 138
grzywny, mandaty i inne kary pieniężne	911 481	1 589 111	1 478 315	1 013 146	561 864
wpływy z różnych opłat	0	0	0	0	1 274
WYDATKI OGÓŁEM	333 618	366 214	419 763	428 491	369 350
Różnica	577 863	1 222 898	1 058 552	584 655	193 789

Źródło: Opracowanie własne.

Z danych wynika, że wpływy jakie Gmina osiąga z tytułu działalności Straży Gminnej są znacznie wyższe niż koszty jej utrzymania. Rachunek ekonomiczny wskazuje na to iż utrzymywanie Straży Gminnej jest opłacalne, gdyż działania podejmowane przez strażników rekompensują ponoszone wydatki. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że wpływy uzyskiwane przez Straż Gminną dotyczą wyłącznie wpływów z tytułu mandatów, co w świetle zmieniających się przepisów stanowi przesłankę realizacji wskazanego działania naprawczego.

Od stycznia 2016 roku zacznie obowiązywać ustawa, zgodnie z którą straż gminne zostaną całkowicie pozbawione możliwości przeprowadzania kontroli fotoradarowej. Uprawnienia takie będzie mieć wyłącznie policja i Główny Inspektorat Transportu Drogowego. Pozbawienie Straży Gminnej w Białogardzie możliwości czerpania wpływów z mandatów narazi Gminę na ponoszenie kosztów, na pokrycie których Gmina będzie musiała wygospodarować środki z innych źródeł, co ograniczy jej działalność w innych obszarach.

Tabela 37. Prognozowane wpływy i wydatki związane z utrzymaniem Straży Gminnej od 2016 roku

	plan 2015	wykonanie po II kw. 2015	prognoza 2015
WYDATKI OGÓŁEM	403 900	161 582	380 000
Wydatki bieżące	403 900	161 582	380 000
wynagrodzenia i pochodne	304 400	118 162	289 000
pozostałe wydatki bieżące	99 500	43 420	91 000
Wydatki majątkowe	0	0	0
WPŁYWY OGÓŁEM	1 498 002	208 830	1 600
grzywny, mandaty i inne kary pieniężne	1 498 002	207 301	0
wpływy z różnych opłat	0	1 529	1 600
Różnica	1 094 102	47 247	-378 400

Źródło: Opracowanie własne.

W ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o ograniczeniu wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej. Będzie się to wiązało przede wszystkim z redukcją zatrudnienia i ograniczeniu wydatków ponoszonych na wynagrodzenia.

Realizacja działania naprawczego przyczyni się do ograniczenia wydatków bieżących, których wysokość istotnie wpływa na kształt wskaźników obsługi zadłużenia. Podjęte działania naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
Rozdział 75416 – Straż gminna (miejska)

Tabela 38. Prognozowane efekty finansowe uzyskane w ramach ograniczenia wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Planowane wydatki na utrzymanie Straży Gminnej	403 900 zł	417 741 zł	431 417 zł
Wydatki po wdrożeniu programu postępowania naprawczego	403 900 zł	0 zł	0 zł
Wypłata wynagrodzeń pozostałych pracowników	0 zł	120 000 zł	100 000 zł
Oszczędność	0 zł	297 741 zł	331 417 zł
NPV (3%)	583 943 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Nie planuje się uzyskania oszczędności z tytułu realizacji tego działania w 2015 roku. Ograniczenie wydatków tej komórki organizacyjnej będzie wiązało się z redukcją etatów, a w konsekwencji wypłatą przysługujących pracownikom odpraw, na które należy zabezpieczyć odpowiednią kwotę środków.

400 – WYTWARZANIE I ZAOPATRYWANIE W ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ, GAZ I WODĘ; 900 – GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Przedsięwzięcie 7. Zmniejszenie dopłat do wody i ścieków

Według art. 24 ust. 6 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Rada Gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Dopłata ta ma na celu ochronę odbiorców przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki.

Doprowadzaniem wody i odprowadzaniem ścieków z terenu Gminy Białogard zajmuje się spółka Regionalne Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Białogardzie. Analizie poddano więc wysokość taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na 2015 rok. Zestawienie zawiera tabela 39.

Tabela 39. Wysokość taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na 2015 rok nałożonych przez RWiK Sp. z o.o.

	Tychowo	Karlino	Rąbino	Białogard	Bieskierz	Bobolice	Miasto Białogard	Połczyn Zdrój
Wysokość opłat za m ³ wg taryfy RWiK								
woda	9,41	5,30	12,67	15,83	5,45	10,20	3,14	4,03
ścieki	17,24	13,86	29,25	33,93	17,40	18,40	4,92	8,78
Wysokość dopłat do m ³ ustalanych przez Radę								
woda	1,78	1,32	4,73	7,82	0,45	2,16	0,00	0,00
ścieki	5,43	3,95	21,81	25,09	9,14	8,43	0,00	4,75
Wysokość opłat za m ³ ponoszonych przez mieszkańców Gminy								
woda	7,63	3,98	7,94	8,01	5,00	8,04	3,14	4,03
ścieki	11,81	9,91	7,44	8,84	8,26	9,97	4,92	4,03

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy wynika, że opłaty za wodę i ścieki nałożone na mieszkańców Gminy Białogard są opłatami najwyższymi w regionie. Gmina Białogard ponosi również najwyższe dopłaty do m³ wody i ścieków. Zrealizowanie w 2011 roku inwestycji, w wyniku której na znacznym obszarze skanalizowano Gminę Białogard spowodowało znaczny wzrost kosztów RWiK Sp. z o.o. (amortyzacja sieci wodociągowej, podatek od nieruchomości itp.), co przełożyło się na znaczący wzrost stosowanej taryfy.

Tabela 40. Wydatki na dopłaty do wody i ścieków ponoszone przez Gminę Białogard w latach 2010-2015

Wysokość dopłat	2010	2011	2012	2013	2014*	Plan 2015
do wody	264 122	783 928	948 878	876 230	521 169	1 000 000
do ścieków	207 626	1 276 436	2 434 333	1 744 841	1 061 410	2 000 000
OGÓŁEM	471 748	2 060 364	3 383 212	2 621 071	1 582 579	3 000 000

*część zobowiązań przejęta przez Magellan S.A. w ramach zawartej umowy o wykup wierzytelności (2,4 mln zł za zobowiązania do RWiK Sp. z o.o.)

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy zawartej w pierwszej części opracowania wynika, że wydatki ponoszone przez Gminę Białogard na dopłaty co cen wody i ścieków są jedną z głównych przyczyn problemów finansowych Gminy. Niewystarczający w stosunku do potrzeb poziom uzyskiwanych dochodów spowodował, że w 2014 roku Gmina zawarła ze spółką Magellan S.A. porozumienie, w ramach którego spółka przejęła część zobowiązań Gminy wobec RWiK Sp. z o.o. Prowizja od zawartej umowy wynosi 464 474,04 zł i płatna jest w całym okresie spłaty zobowiązania.

Aktualne stawki dopłat Gminy do wody i ścieków kształtują się na następującym poziomie:

1. woda – 7,82 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy);
2. ścieki – 25,09 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy).

W projekcie budżetu na 2015 rok wysokość zaplanowanych dopłat określono na poziomie 1 000 000 zł (woda) oraz 2 000 000 zł (ścieki). Biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową Gminy w ramach działań naprawczych zakłada się obniżenie wysokości dopłat do wody i ścieków w Gminie Białogard do poziomu:

1. woda – 6,32 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy);
2. ścieki – 22,59 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy).

Przyjęcie przez Radę Gminy w Białogardzie takiego poziomu dopłat będzie wiązało się z podwyższeniem opłat ponoszonych przez mieszkańców Gminy. Po wprowadzeniu działania naprawczego wysokość stawek za m³ wody i ścieków będzie kształtował się w następujący sposób:

1. woda – 9,51 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy);
2. ścieki – 11,54 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy).

Szacunkowe zużycie wody i ścieków uwzględnione w taryfach na 2015 rok wynosi odpowiednio 159 780 m³ i 103 270 m³. Na tej podstawie oszacowano jak kształtować się będzie wysokość dopłat po stronie Gminy po zastosowaniu nowych stawek.

Tabela 41. Prognozowana wysokość dopłat do wody i ścieków

Zmniejszenie wysokości dopłat do wody i ścieków	Stawka	2015	2016	2017
woda	6,32 zł/m ³	1 009 810	1 044 415	1 078 605
ścieki	22,54 zł/m ³	2 332 869	2 412 814	2 491 801

Źródło: Opracowanie własne.

W 2015 roku nie planuje się uzyskania oszczędności w tym obszarze. Wynika to z faktu iż wysokość dopłat określona zostaje uchwałą Rady Gminy. Aktualnie obowiązująca uchwała określa wysokość dopłat do 1 stycznia 2016 roku, a zatem możliwość zastosowania nowych stawek w tym roku będzie możliwa od 2016 roku.

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

Dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę
Rozdział 40002 – Dostarczanie wody

Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
Rozdział 90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód

Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia stawek dopłat do wody i ścieków

	2015	2016*	2017*
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Szacowna wysokość wydatków przed wdrożeniem działania naprawczego	3 840 524 zł	3 972 134 zł	4 102 168 zł
woda	1 249 480 zł	1 292 298 zł	1 334 603 zł
ścieki	2 591 044 zł	2 679 836 zł	2 767 565 zł
Szacowana wysokość wydatków po wdrożeniu działania naprawczego	3 840 524 zł	3 457 228 zł	3 570 406 zł
woda	1 249 480 zł	1 044 415 zł	1 078 605 zł
ścieki	2 591 044 zł	2 412 814 zł	2 491 801 zł
Oszczędność	0 zł	514 906 zł	531 762 zł
woda	0 zł	247 883 zł	255 998 zł
ścieki	0 zł	267 022 zł	275 764 zł
NPV		971 985 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 8. Zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach

Na etapie analizy wydatków Gminy Białogard wykazano, że prawie 36% środków przeznaczanych na realizację zadań oświatowych. Z zestawienia kwot ponoszonych wydatków i kwot otrzymywanej na ten cel subwencji oświatowej wynika, że pokrycie wydatków subwencją od 2010 roku sukcesywnie maleje. To z kolei powoduje, że zwiększają się kwoty jakie Gmina dokłada do realizacji zadań z zakresu oświaty ze środków własnych.

Wykazano, że średnio 70% wydatków w oświacie przeznacza się na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Co więcej do 2014 roku kwota wydatków na ten cel zwiększyła się o 1,5 mln zł w stosunku do roku 2010. W ramach działań naprawczych podejmuje się więc decyzję o zaostrzeniu polityki kadrowej w szkołach prowadzonych przez Gminę Białogard, co pozwoli zmniejszyć ponoszone wydatki bieżące,

istotne z punktu widzenia kształtowania się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W tabeli poniżej zestawiono relację liczby uczniów przypadających na etat nauczycielski w szkołach prowadzonych przez Gminę Białogard. W roku szkolnym 2015/2016 w związku z rozpoczęciem nauki w szkołach podstawowych przez sześciolatki znaczącej poprawie uległa badana relacja. Należy pamiętać, że poprawa relacji ma charakter chwilowy i w perspektywie najbliższych 2-3 lat powróci do normy.

Należy przy tym zwrócić uwagę na kształtowanie się tej relacji w prowadzonych przez Gminę gimnazjach. Od roku szkolnego 2010/2011 liczba uczniów przypadających na etat nauczycielski zmniejszyła się o 2,34 oraz 3,88 odpowiednio w Gimnazjum w Stanominie oraz w Gimnazjum w Pomianowie.

Tabela 43. Liczba uczniów przypadająca na etat nauczycielski w szkołach prowadzonych przez Gminę Białogard

liczba uczniów na etat	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	DYNAMIKA
SP w Kościemicy	10,26	10,83	9,79	9,06	9,63	12,93	93,87%
SP w Rogowie	9,06	7,57	8,33	8,96	9,03	11,27	99,63%
SP w Stanominie	14,25	14,70	13,86	9,52	10,27	12,73	72,07%
Gimnazjum w Stanominie	11,01	9,49	10,94	7,96	8,60	8,67	78,11%
Gimnazjum w Pomianowie	12,58	10,82	10,59	9,78	8,77	8,70	69,73%

Źródło: Opracowanie własne.

Od 2010 roku liczba uczniów pobierających naukę w Gimnazjum w Pomianowie spadła z 375 do 200 w roku 2015. Spadkowi liczby uczniów towarzyszył spadek liczby oddziałów oraz spadek zatrudnienia (z 29 etatów w 2010 roku do 23 etatów w 2015 roku). W Gimnazjum w Stanominie miała miejsce sytuacja odwrotna. Wzrosła liczba uczniów (z 25 w 2010 roku do 52 w roku 2015), a przy tym wzrosło zatrudnienie (2,27 w 2010 roku do 6,0 w roku 2015).

Z tabeli wynika, że w gimnazjach prowadzonych przez Gminę występuje problem niedostosowania zatrudnienia do potrzeb (przerost zatrudnienia). Potwierdzenie tej tezy zawarto w tabeli 47 i 48. Na przestrzeni lat wraz ze zmniejszającą się liczbą uczniów (Pomianowo) zmniejszono liczbę oddziałów w szkole. Odnosząc zmianę liczby oddziałów do zmiany etatów nauczycielskich okazuje się, że większą liczbę oddziałów w 2010 roku potrafiła „obsłużyć” mniejsza liczba nauczycieli. Przy zmniejszonej liczbie oddziałów w 2015 roku zwiększeniu uległo zapotrzebowanie na kadry.

Tabela 44. Liczba etatów nauczycielskich przypadających na oddziały w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Gimnazjum w Stanominie						
oddziały	1,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00
liczba etatów	2,27	4,53	6,31	6,03	5,58	6,00
liczba etatów na oddział	2,27	2,27	2,10	2,01	1,86	2,00
Gimnazjum w Pomianowie						
oddziały	16,00	14,00	12,00	13,00	13,00	10,00
liczba etatów	29,81	29,02	25,12	25,55	25,65	23,00
liczba etatów na oddział	1,86	2,07	2,09	1,97	1,97	2,30

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 45. Wysokość wypłacanego dodatku uzupełniającego w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard

	2013				2014			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Gimnazjum w Stanominie								
średnie wynagrodzenia wg ustawy budżetowej	0 zł	90 013 zł	29 115 zł	175 213 zł	0 zł	79 515 zł	37 411 zł	167 612 zł
wydatki poniesione na wynagrodzenia przez Gminę	0 zł	72 374 zł	24 590 zł	122 072 zł	0 zł	66 613 zł	30 319 zł	122 522 zł
kwota różnicy (wartość ujemna przedstawia kwoty jakie Gmina wypłaca z tytułu dodatku uzupełniającego)	0 zł	-17 639 zł	-4 525 zł	-53 141 zł	0 zł	-12 903 zł	-7 092 zł	-45 090 zł
Gimnazjum w Pomianowie								
średnie wynagrodzenia wg ustawy budżetowej	0 zł	126 573 zł	407 769 zł	581 443 zł	0 zł	90 013 zł	455 512 zł	574 643 zł
wydatki poniesione na wynagrodzenia przez Gminę	0 zł	120 565 zł	387 640 zł	617 683 zł	0 zł	82 147 zł	450 750 zł	614 662 zł
kwota różnicy (wartość ujemna przedstawia kwoty jakie Gmina wypłaca z tytułu dodatku uzupełniającego)	0 zł	-6 009 zł	-20 129 zł	36 240 zł	0 zł	-7 866 zł	-4 761 zł	40 020 zł

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli 45 wynika, że Gmina przeznaczona znaczne środki na wypłatę dodatku uzupełniającego. W 2014 roku na dodatki uzupełniające dla nauczycieli w gimnazjach przeznaczono ponad 75 tys. zł. Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy stanowią podstawę wdrożenia działania naprawczego polegającego na zmniejszeniu etatów w gimnazjach i redukcji zatrudnienia.

Z Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 roku w sprawie ramach planów nauczania w szkołach publicznych, tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w gimnazjach kształtuje się w przedziale od 29 do 31 godzin. W tabeli poniżej zestawiono jak kształtuje się obciążenie godzinowe nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach prowadzonych przez Gminę.

Tabela 46. Obciążenie godzinowe nauczycieli w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard

Obciążenie godzinowe nauczycieli	Liczba oddziałów	Średni tygodniowy wymiar godzin	Całkowite obciążenie godzinowe	Liczba etatów	Obciążenie godzinowe
Gimnazjum w Stanominie	3	29	87	6,00	14,50
Gimnazjum w Pomianowie	10	29	290	23,00	12,61
OGÓLEM			377	29,00	13,00

Zródło: Opracowanie własne.

Z Karty Nauczyciela wynika, że obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych w gimnazjach obejmuje 18 godzin. Z tabeli wynika, że zarówno w Gimnazjum w Stanominie jak i w Gimnazjum w Pomianowie pensum nauczycielskie przewidziane w ustawie nie jest zachowane. Przy stanie zatrudnienia oraz zakładanym obciążeniu godzinowym, średnie obciążenie nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach kształtuje się na poziomie 13. W ramach działania naprawczego należy zwiększyć tygodniowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych dla etatu nauczycielskiej do średniego poziomu co najmniej 15 godzin tygodniowo.

Tabela 47. Obciążenie godzinowe nauczycieli w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard po wdrożeniu działań naprawczych

Obciążenie godzinowe nauczycieli	Liczba oddziałów	Średni tygodniowy wymiar godzin	Całkowite obciążenie godzinowe	Liczba etatów	Obciążenie godzinowe
Gimnazjum w Stanominie	3	29	87	5,50	15,82
Gimnazjum w Pomianowie	10	29	290	19,00	15,26
OGÓLEM			377,00	24,50	15,39

Zródło: Opracowanie własne.

Zwiększenie obciążenia godzinowego nauczycieli przyczyni się do likwidacji ponad 4 etatów, a to z kolei przełoży się na zmniejszenie wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń i ograniczenie wydatków bieżących. Zwiększenie zakresu godzin przyczyni się również do ograniczenia kwot wydatkowanych na dodatki uzupełniające.

Tabela 48. Zmiana liczby etatów nauczycielskich po wdrożeniu działania naprawczego

	Liczba etatów nauczycielskich		Zmiana w etatach
	przed reorganizacją	po reorganizacji	
Gimnazjum w Stanominie	6	5,50	-0,50
Gimnazjum w Pomianowie	23	19,00	-4,00
RÓŻNICA			-4,50

Zródło: Opracowanie własne.

W roku szkolnym 2014/2015 średnie roczne wynagrodzenie nauczyciela zatrudnionego w Gimnazjum w Stanominie kształtowało się na poziomie 50 073 zł, zaś w Gimnazjum w Pomianowie 66 068 zł. Łącznie na wynagrodzenia nauczycieli w gimnazjach Gmina przeznaczyła 1 974 040 zł.

Przyjęto, że w 2015 roku wysokość wydatków na wynagrodzenia będzie kształtowała się na tym samym poziomie, zaś wysokość wynagrodzeń w kolejnych latach skorygowano o prognozowane wartości wskaźników makroekonomicznych. Likwidacja etatów i reedukacja zatrudnienia jest jednak procesem długotrwałym. W pierwszy kwartale każdego roku określa się zasady organizacji pracy w roku szkolnym rozpoczynającym się we wrześniu tego samego roku kalendarzowego. Z tego powodu wdrożenie tego działania naprawczego przyniesie oczekiwane efekty dopiero w drugiej połowie 2016 roku.

Tabela 49. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrenia polityki kadrowej w szkołach

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach	1 974 040 zł	2 041 688 zł	2 108 526 zł
Prognozowane wynagrodzenie nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach po wdrożeniu działań naprawczych	1 974 040 zł	1 945 253 zł	1 819 219 zł
Oszczędność	0 zł	96 436 zł	289 307 zł
NPV (3%)	355 656 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Podjęte działanie przyczyni się do ograniczenia wydatków w obszarze:

Dział 801 – Oświata i wychowanie
Rozdział 80110 – Gimnazja

Jak, że oświata jest najbardziej wydatkotwórczym obszarem działalności Gminy, władze Gminy będą realizować dalsze działania, które przyczynią się do ograniczenia wydatków bieżących. Uzyskanie dodatkowych oszczędności będzie możliwe poprzez:

1. zaostrenie polityki kadrowej w szkołach podstawowych;
2. zmianę regulaminu wynagrodzeń nauczycieli (obniżenie dodatku funkcyjnego dla wychowawców – szacuje się oszczędność na poziomie 20 tys. zł rocznie).

Przedsięwzięcie 9. Zmiana sposobu organizacji dowozu uczniów do szkół

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jeżeli droga uczniów klas I – IV szkoły podstawowej z domu do szkoły, w której obwodzie mieszkają, przekracza 3 km, a uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów przekracza 4 km, to Gmina ma zapewnić im bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu.

Dotychczas Gmina Białogard organizowała dowóz uczniów do szkół przy wykorzystaniu własnych pojazdów, zatrudniając przy tym kierowców i opiekunów we własnym zakresie. Na blisko 10 mln wydatków poniesionych w oświacie w 2014 roku, ponad 16% przeznaczono na dowozy uczniów do szkół. W tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków ponoszonych na ten cel w latach 2010-2014.

Tabela 50. Wydatki na dowóz uczniów do szkół ponoszone przez Gminę Białogard w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
WYDATKI OGÓŁEM	1 996 557	1 780 356	1 860 763	1 785 746	1 665 529
Wydatki bieżące	1 581 757	1 764 389	1 822 841	1 644 296	1 650 903
wynagrodzenia	285 104	296 279	323 633	895 799	854 496
pozostałe bieżące	1 296 653	1 468 111	1 499 209	748 497	796 407
Wydatki majątkowe	414 800	15 966	37 922	141 450	14 626

Źródło: Opracowanie własne.

W związku z tym, że wydatki jakie Gmina ponosi na realizację tego zadania odgrywają istotne znaczenie w budżecie Gminy w ramach działań mających na celu wygenerowanie oszczędności podjęto decyzję o zmianie sposobu dowozu uczniów do szkół. W lipcu 2015 roku Gmina Białogard zorganizowała przetarg na transport uczniów do szkół z terenu Gminy Białogard. W ramach przeprowadzonego przetargu wyłoniono Wykonawcę, który przedstawił najkorzystniejszą ofertę.

Wyłonienie w przetargu przewoźnika wiąże się z koniecznością zwolnienia zatrudnionych w Gminie kierowców. W związku z koniecznością wypłacenia odpraw dla zwolnionych pracowników nie przewiduje się uzyskania oszczędności w tym obszarze w 2015 roku. W zakresie zadań realizowanych przez Gminę pozostało częściowe zapewnienie dowozu uczniów do szkół specjalnych. W tabeli poniżej zestawiono przewidywane w 2016 roku wydatki na dowozy uczniów do szkół uwzględniające wprowadzone zmiany.

Tabela 51. Prognozowane wydatki na dowozy uczniów do szkół w 2016 roku

	2016
Wynagrodzenie przewoźnika	940 000
Wynagrodzenia pracowników (kierowców wraz z nagrodami)	170 000
Podatek od środków transportowych, ubezpieczenia	75 000
Materiały i energia	68 000
Usługi zewnętrzne	100 000
RAZEM	1 353 000

Źródło: Opracowanie własne.

Szacuje się, że w wyniku zmian przewoźnika Gmina zaoszczędzi blisko 350 tys. zł. Zakłada się, że Gmina będzie organizowała przetargi na dowóz uczniów do szkół co najmniej w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego. Podjęte działania przyczyni się do ograniczenia wydatków w obszarze:

Dział 801 – Oświata i wychowanie

Rozdział 80113 – Dowożenie uczniów do szkół

Tabela 52. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmiany sposobu organizacji dowozu uczniów do szkół

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na dowóz uczniów do szkół	1 651 000 zł	1 707 578 zł	1 763 478 zł
Prognozowane wydatki na dowóz uczniów do szkół po wprowadzeniu działań naprawczych	1 651 000 zł	1 353 000 zł	1 397 292 zł
Oszczędność	0 zł	354 578 zł	366 185 zł
NPV (3%)	669 335 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

921 – KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Przedsięwzięcie 10. Zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury

Finansowanie działań w zakresie kultury na terenie Gminy Białogard odbywa się w większości ze środków budżetu Gminy. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w Gminie dotyczą przede wszystkim finansowania działalności gminnej biblioteki. W budżecie Gminy stanowią one ok. 5,66% środków.

Tabela 53. Dotacja podmiotowa przekazywana dla samorządowych instytucji kultury Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Biblioteka	290 000 zł	300 000 zł	339 947 zł	328 182 zł	295 285 zł	322 200 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Dotacja podmiotowa przekazywana dla gminnej biblioteki stanowi wydatek bieżący, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia. W związku z powyższym podejmuje się decyzję o zamrożeniu jej wysokości w kolejnych latach do poziomu zbliżonego do wykonania w 2014 roku. Podjęte działania naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Rozdział 92116 – Biblioteki

Tabela 54. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowana dotacja podmiotowa dla instytucji kultury	322 200 zł	333 241 zł	344 151 zł
Prognozowana dotacja podmiotowa dla instytucji kultury po wdrożeniu działań naprawczych	322 200 zł	300 000 zł	300 000 zł
Oszczędność	0 zł	33 241 zł	44 151 zł
NPV (3%)	71 737 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Wprowadzenie działania naprawczego związanego z zamrożeniem wysokości przekazywanej dotacji podmiotowej będzie wiązało się z koniecznością nałożenia na instytucję obowiązku planowania działalności do wysokości określonej w budżecie kwoty dotacji podmiotowej.

926 – KULTURA FIZYCZNA

Przedsięwzięcie 11. Zamrożenie wysokości dotacji celowej przekazywanej dla organizacji pozarządowych

Zgodnie za art. 240a ust. 5 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego ogranicza się realizację zadań innych niż obowiązkowe, finansowanych ze środków własnych. Finansowanie organizacji pozarządowych realizujących zadania z zakresu kultury fizycznej odbywa się na podstawie przekazywanej dotacji celowej stanowiącej wydatek bieżący Gminy Białogard.

Tabela 55. Dotacja celowa przekazywana dla organizacji pozarządowych w zakresie kultury fizycznej w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotacja	160 000 zł	131 662 zł	137 500 zł	144 375 zł	133 343 zł	130 000 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Dotacje celowe przekazywane dla organizacji pozarządowych stanowią wydatek bieżący, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia. W związku z powyższym podejmuje się decyzję o zamrożeniu ich wysokości w kolejnych latach do poziomu 80 tys. zł.

Tabela 56. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości dotacji celowych przekazywanych dla organizacji pozarządowych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane dotacje celowe dla org. pozarządowych	130 000 zł	134 455 zł	138 857 zł
Prognozowane dotacje celowe dla org. Pozarządowych po wdrożeniu działania naprawczego	130 000 zł	80 000 zł	80 000 zł
Oszczędność	0 zł	54 455 zł	58 857 zł
NPV (3%)	105 191 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 926 – Kultura fizyczna

Rozdział 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej

OBSZARY WSPÓLNE

Przedsięwzięcie 12. Zbiorowy zakup energii elektrycznej

Jak wynika z raportu Związku Powiatów Polskich „Efektywność zakupu energii elektrycznej w jednostkach samorządu terytorialnego” obecnie bardzo wiele jednostek decyduje się na tworzenie Zbiorowych Grup Zakupowych, co w przypadku zakupu

energii elektrycznej generuje oszczędność w wysokości 15-20% dotychczasowych kosztów.

Od 2013 roku Gmina Białogard dokonuje zakupów energii elektrycznej w ramach Gryfickiej Grupy Zakupowej. Przystąpienie do Grupy pozwoliło uzyskać Gminie znacznie korzystniejsze warunki związane z opłatami za energię elektryczną. Różnica w wysokości ceny jednostkowej (netto) energii elektrycznej przed i po przystąpieniu do Gryfickiej Grupy Zakupowej kształtuje się w następujący sposób:

1. cena jednostkowa energii przed przystąpieniem do GGZ – 0,34 zł/kWh
2. cena jednostkowa energii po przystąpieniu do GGZ – 0,23 zł/kWh.

W tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków na energię elektryczną poniesionych przez Gminę Białogard w latach 2013-2014. Należy przy tym zaznaczyć, że w ramach Gryfickiej Grupy Zakupowej dokonuje się zakupu energii elektrycznej tylko dla obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy (Urząd, świetlice, szkoły, re-mizy itp.), nie uwzględnia się zaś oświetlenia ulicznego.

Tabela 57. Wydatki Gminy Białogard na energię elektryczną po przystąpieniu do GGZ

	2013	2014
WYDATKI ŁĄCZNIE	546 117 zł	503 539 zł
Urząd Gminy	107 600 zł	81 606 zł
Szkoły	332 939 zł	363 882 zł
Świetlice i kluby	82 752 zł	45 141 zł
Pozostałe	22 826 zł	12 910 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Dzięki przystąpieniu do GGZ i zakupie energii elektrycznej po niższych stawkach Gmina zaoszczędziła blisko 40 tys. zł. W ramach działań mających na celu wygenerowanie znacznych oszczędności podjęto decyzję o włączeniu w grupowy zakup energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulicznego. Realizacja tego działania będzie możliwa od początku 2016 roku.

Wg umowy z 2011 roku Gmina ponosi wydatki za oświetlenie uliczne wg skalkulowanej zryczałtowanej stawki za każdy punkt oświetleniowy. Wysokość tej stawki kształtuje się na poziomie 17,74 zł za punkt. Pierwotnie umowa zakładała łącznie 619 punktów świetlnych. Na przestrzeni lat wysokość wydatków ponoszonych na ten cel wzrastała, co było wynikiem m.in. zwiększającej się liczby punktów poboru.

Tabela 58. Wydatki na energię elektryczną na potrzeby oświetlenia ulicznego

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Oświetlenie uliczne	125 790 zł	145 425 zł	170 062 zł	164 313 zł	147 151 zł	200 000 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Uśredniona cena jednostkowa brutto za 1 MWh dostarczonej energii na potrzeby oświetlenia ulicznego w 2015 roku w gminach należących do Gryfickiej Grupy Zakupowej kształtowała się na poziomie 255,04 zł. Szacunkowe zużycie energii elektrycznej (oświetlenie uliczne) na 2016 rok w Gminie Białogard kształtuje się na poziomie 305 694 kWh. Uwzględniając informacje o szacunkowym zużyciu energii elektrycznej oraz kosztach energii elektrycznej w 2015 roku oszacowano oszczędności jakie Gmina uzyska w wyniku włączenia w zbiorowy zakup energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulicznego.

Tabela 59. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zbiorowego zakupu energii elektrycznej

	2015*	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Prognozowane wydatki na oświetlenie uliczne	150 548 zł	155 707 zł	160 804 zł
Prognozowane wydatki na oświetlenie uliczne po wdrożeniu działania naprawczego	150 548 zł	77 964 zł	80 516 zł
Oszczędność	0 zł	77 743 zł	80 288 zł
NPV (3%)	146 755 zł		

*w 2015 roku przyjęto uśrednioną wartość wydatków na ten cel w latach 2010-2014; wg planu 200 000 zł

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

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 13. Zakup materiałów biurowych wg wspólnej procedury zamówień publicznych

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę na zakup materiałów biurowych wydaje się być szczególnie zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że wpływają one na wysokość wskaźnika wyznaczającego maksymalny poziom obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 60. Wydatki ponoszone na zakup materiałów biurowych w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014
Administracja publiczna	271 820	213 565	174 496	333 832	69 597
Oświata i wychowanie	176 683	96 610	94 100	592 899	868 488
Pomoc społeczna	28 294	43 033	37 013	40 964	23 126
Bezpieczeństwo publiczne	9 906	26 979	18 109	10 668	18 532
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	111 504	72 045	82 123	50 686	56 705
Pozostałe	60 561	63 202	11 928	293 123	295 760
WYDATKI RAZEM	658 767	515 434	417 770	1 322 171	1 332 208

Źródło: Opracowanie własne.

W skali roku na ten cel przeznaczają się ponad 1 mln zł środków. W ramach działania naprawczego planuje się objęcie zakupu materiałów biurowych wspólną procedurą zamówień publicznych zarówno dla Urzędu Gminy jak i jednostek organizacyjnych prowadzonych przez Gminę, gdyż w większości zakupy dokonywane przez te jednostki finansowane są z budżetu Gminy.

Szacuje się, że przy zbiorowym zakupie materiałów biurowych można zaoszczędzić nawet 30% środków. Wynika to z faktu, iż zakupywanie większej ilości produktów pozwala na uzyskanie znacznie korzystniejszej ceny. Zakłada się, że wdrożenie działania naprawczego polegającego na zakupie materiałów biurowych dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych pozwoli na uzyskanie oszczędności na poziomie 10%.

Tabela 61. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zakupu materiałów biurowych wg wspólnej procedury zamówień publicznych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
Wysokość wydatków przed wdrożeniem działania naprawczego	1 203 060 zł	1 244 287 zł	1 285 021 zł
Wysokość wydatków po wdrożeniu działania naprawczego	1 203 060 zł	1 119 859 zł	1 156 519 zł
Oszczędność	-	124 429 zł	128 502 zł
NPV	234 884 zł		

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

Źródło: Opracowanie własne.

Do obniżenia wydatków ponoszonych na zakup materiałów biurowych przyczyni się m.in. zmiana sposobu dowożenia uczniów do szkół, dzięki której większość kosztów związanych z zakupem materiałów zostanie przeniesiona na podmiot zewnętrzny realizujący te zadania.

Inne działania zmierzające do uzyskania oszczędności

Obok wskazanych powyżej działań naprawczych, władze Gminy Białogard podjęły lub zmierzają do podjęcia szeregu innych czynności, które przyczynią się do uzyskania oszczędności, m.in.:

1. wypowiedziano umowę zlecenia, w ramach której podmiot zewnętrzny wykonywał czynności w zakresie przygotowywania zezwoleń, umów i decyzji dotyczących inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy w odniesieniu do terenów przyległych do pasa drogowego; czynności wykonywane w ramach umowy zlecenia zostały przeniesione do obowiązków pracownika Urzędu Gminy bez zwiększania poziomu wynagrodzenia – oszczędność 21 348 zł (wynagrodzenie Zleceniobiorcy wynosiła 1 779 zł brutto miesięczne);
2. wypowiedziano umowę z OSP w Stanominie na świadczenie usług przewozowych uczniów z terenu Gminy do Szkoły Specjalnej w Białogardzie i Szkół Gminnych – dowóz dzieci do Szkoły Specjalnej włączono w zakres obowiązków nowego przewoźnika wyłonionego w trybie przetargu – oszczędność 50 000 zł;
3. w związku ze zmianą organizacji sposobu dowozu dzieci do szkół, podejmuje się działania zmierzające do sprzedaży części taboru autobusowego stanowiącego własność Gminy Białogard; zwiększy to zarówno wpływy ze sprzedaży jak również ograniczy wydatki bieżące na utrzymanie pojazdów;
4. wynajem pozostałego w zasobie Gminy taboru autobusowego – 45 000 zł;
5. zmieniono warunki umowy na ochronę obiektów użyteczności publicznej - 10 000 zł;
6. planuje się włączyć w sieć szerokopasmowego Internetu świetlice wiejskie, przez co szacuje się oszczędność na poziomie 20 000 zł.

Gmina Białogard ze względu na stosowanie maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych ma bardzo ograniczone możliwości w zakresie oddziaływania na stronę dochodową budżetu, dlatego większość działań w ramach których planuje się uzyskać oszczędności skupia się po stronie wydatkowej budżetu.

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 62. Harmonogram realizacji działań naprawczych

Lp.	Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
Zadanie 1	Zmniejszenie i zamrożenie wynagrodzeń zarządu	2014-12-31	2017-12-31
Zadanie 2	Obniżenie i zamrożenie wysokości diet dla radnych	2015-09-29	2017-12-31
Zadanie 3	Zamrożenie wydatków na wynagrodzenia	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 4	Ograniczenie wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe	2015-10-30	2017-12-31
Zadanie 5	Obniżenie składki na rzecz Stowarzyszenia Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 6	Ograniczenie wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 7	Zmniejszenie dopłat do wody i ścieków	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 8	Zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach	2016-08-31	2017-12-31
Zadanie 9	Zmiana sposobu dowozu uczniów do szkół	2015-08-30	2017-12-31
Zadanie 10	Zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 11	Zamrożenie dotacji dla organizacji samorządowych	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 12	Zbiorowy zakup energii elektrycznej	2016-01-01	2017-12-31
Zadanie 13	Zakup materiałów wg wspólnej procedury zamówień publicznych	2016-01-01	2017-12-31

Zródło: Opracowanie własne.

Osiągnięcie efektów finansowych w przypadku zaplanowanych działań naprawczych wymaga natychmiastowego wdrożenia jak również realizowania przez cały okres obowiązywania programu naprawczego. Większość działań naprawczych zaplanowano do końca jego obowiązywania.

Działania zmierzające do zamrożenia wynagrodzeń pracowników samorządowych 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.

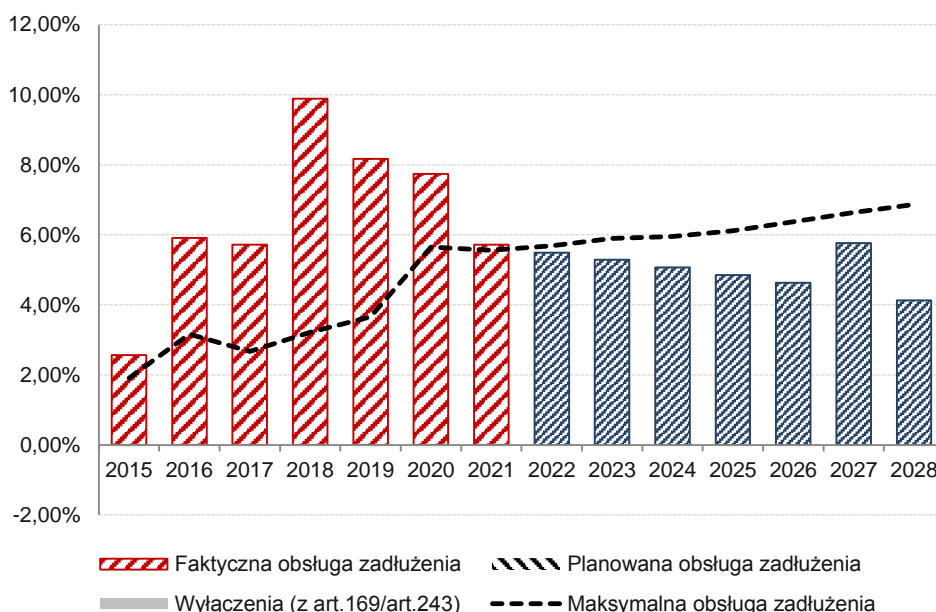
Przesłanką do podjęcia programu postępowania naprawczego jest problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015-2019 (wg przyjętej metodologii do 2027 roku). Realizacja programu postępowania naprawczego ma za zadanie usunąć zagrożenie w realizacji zadań publicznych oraz umożliwić uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na 2015 rok.

Tabela 63. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych

	2015	2016	2017
PKB	2,50%	2,50%	2,20%
Inflacja	3,80%	4,30%	4,30%
WYDATKI			
Zmniejszenie i zamrożenie wynagrodzeń zarządu	67 824 zł	79 045 zł	90 132 zł
Obniżenie i zamrożenie wysokości diet dla radnych	10 576 zł	24 323 zł	27 489 zł
Zamrożenie wydatków na wynagrodzenia	0 zł	53 233 zł	107 354 zł
Ograniczenie wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe	10 150 zł	32 185 zł	45 630 zł
Obniżenie składki na rzecz Stowarzyszenia Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie	0 zł	76 000 zł	76 000 zł
Ograniczenie wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej	0 zł	297 741 zł	331 417 zł
Zmniejszenie dopłat do wody i ścieków	0 zł	514 906 zł	531 762 zł
Zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach	0 zł	96 436 zł	289 307 zł
Zmiana sposobu dowozu uczniów do szkół	0 zł	355 509 zł	367 147 zł
Zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury	0 zł	33 241 zł	44 151 zł
Zamrożenie dotacji dla organizacji samorządowych	0 zł	54 455 zł	58 857 zł
Zbiorowy zakup energii elektrycznej	0 zł	77 743 zł	80 288 zł
Zakup materiałów wg wspólnej procedury zamówień publicznych	0 zł	124 429 zł	128 502 zł
EFEKT FINANSOWY	88 550 zł	1 819 245 zł	2 158 033 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Podjęte działania naprawcze będą generować niewielkie 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. 14. Efekty wdrożenia działań naprawczych po stronie wydatków

Źródło: Opracowanie własne.

Działania naprawcze po stronie wydatków, pomimo że przyczyniają się do poprawy sytuacji finansowej Gminy Białogard, to jednak nie gwarantują spełnienia wskaźnika do 2021 roku. Pod względem spełnienia ustawowych wskaźników sytuacja ulega poprawie od 2022 roku. Pomimo wygenerowania znacznych oszczędności na wydatkach, problemem Gminy pozostaje w dalszym ciągu poziom zadłużenia, a przy tym wysoki poziom rat kapitałowych przypadających do spłaty, szczególnie w latach 2018-2020.

W tabeli poniżej przedstawiono projekcję przepływów finansowych Gminy Białogard w latach 2015-2028 (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 i 2018-2020.

W sprawozdaniach finansowych Gminy Białogard dotychczas nie wykazywano zobowiązań wymagalnych Gminy jak również nie prezentowano zaległych płatności na rzecz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Te i inne nieprawidłowości zostały wskazane w protokole Regionalnej Izby Obrachunkowej z przeprowadzonej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy Białogard.

W projekcji obok efektów finansowych działań naprawczych, w 2016 roku uwzględniono wzrost wydatków w związku z koniecznością uregulowania zaległych wydatków Gminy. W projekcji uwzględniono:

1. prowizję przypadającą do spłaty w 2016 roku w wysokości 464 474,04 zł;
2. zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług w wysokości 616 128,88 zł (stan na dzień 30 września 2015 roku);
3. kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 791 008,32 zł (stan na 30 września 2015 r.);
4. zaległych składek na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w wysokości 486 149,82 zł (stan na 30 września 2015 roku);

Tabela 64. Wpływ działań naprawczych po stronie wydatków na sytuację finansową Gminy Białogard

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
(I) Dochody ogółem	28 203 207	25 968 000	26 379 000	26 801 000	27 201 000	27 586 000	27 978 000	28 326 000	28 701 000	29 064 000	29 439 000	29 797 000	30 172 000	30 438 000
Dochody bieżące	26 572 544	25 868 000	26 279 000	26 701 000	27 101 000	27 486 000	27 878 000	28 226 000	28 601 000	28 964 000	29 339 000	29 697 000	30 072 000	30 438 000
Dochody majątkowe (w tym):	1 630 663	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0
sprzedaż mienia	1 031 964	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0
(II) Wydatki ogółem	28 203 207	26 946 040	25 433 063	25 318 405	25 769 712	25 963 031	26 778 000	27 126 000	27 501 000	27 864 000	28 239 000	28 597 000	28 562 000	29 238 000
Wydatki bieżące (w tym):	26 410 486	26 946 040	24 756 089	25 318 405	25 769 712	25 963 031	26 323 641	26 653 994	26 968 404	27 197 214	27 481 424	27 757 634	28 029 444	28 264 584
obsługa długu	715 000	581 475	553 247	524 564	474 871	422 190	390 800	355 810	317 220	275 030	229 240	180 450	129 260	56 400
poręczenia i gwarancje	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	3 418 899	3 758 000	3 937 000	3 840 000	3 964 000	4 037 000	4 096 000	4 153 000	4 219 000	4 251 000	4 301 000	4 349 000	4 398 000	4 443 000
wynagrodzenia i pochodne	10 834 996	11 008 810	10 508 693	10 695 693	10 989 693	11 125 693	11 305 693	11 487 693	11 665 693	11 754 693	11 894 693	12 034 693	12 169 693	12 298 693
Wydatki majątkowe:	1 792 721	0	676 975	0	0	0	454 359	472 006	532 596	666 786	757 576	839 366	532 556	973 416
(III) Wynik finansowy [I-II]	0	-978 040	945 937	1 482 595	1 431 288	1 622 969	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	0	945 937	945 937	2 116 218	1 738 458	1 704 891	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	0	945 937	945 937	2 116 218	1 738 458	1 704 891	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 610 000	1 200 000
(V) Środki budżetowe na inwestycje	1 792 721	-1 923 977	676 975	-633 623	-307 170	-81 922	454 359	472 006	532 596	666 786	757 576	839 366	532 556	973 416
(VI) Inwestycje	1 792 721	0	676 975	0	0	0	454 359	472 006	532 596	666 786	757 576	839 366	532 556	973 416
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	-1 923 977	0	-633 623	-307 170	-81 922	0	0	0	0	0	0	0	0
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	1 792 721	0	676 975	0	0	0	454 359	472 006	532 596	666 786	757 576	839 366	532 556	973 416
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	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	0
- angażowane na pokrycie deficytu	0	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	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	0	-1 923 977	0	-633 623	-307 170	-81 922	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne

Pomimo wdrożenia działań naprawczych i uzyskaniu oszczędności na poziomie blisko 1,8 mln zł w 2016 roku Gmina Białogard będzie borykać się z problemem zachowania płynności finansowej. Problem ten wynika przede wszystkim z konieczności uwzględnienia w prognozie wymagalnych zobowiązań, które dotychczas nie były uwzględniane.

Problem braku płynności finansowej w latach 2018-2020 nie wynika już z konieczności uregulowania zaległych zobowiązań, ale z wysokich kosztów obsługi zadłużenia jakie przypadają do spłaty w poszczególnych latach, odpowiednio 2 697 693 zł, 2 287 705 zł oraz 2 229 455 zł (raty kapitałowe wraz z odsetkami).

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 Białogard w ostatnich latach uzyskiwała słabe wyniki finansowe. Wynikało to głównie z poziomu ponoszonych wydatków. Z analizy wynika, że w latach 2010-2011 Gmina borykała się z problemem deficytu bieżącego, zaś w latach 2012-2013 poziom uzyskanej nadwyżki bieżącej w stosunku do dochodów ogółem kształtował się na średnim poziomie 0,63%. W 2014 roku uległa poprawie omawiana relacja, jednakże wynikało to głównie z objęcia spłaty przez spółkę Magellan S.A. części wydatków (dotyczących w większości faktur za wodę i ścieki), co przyczyniło się do zniekształcenia obrazu sytuacji finansowej Gminy.

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

Na etapie analizy wykazano, że Gmina Białogard boryka się z problemem wysokiego poziomu zadłużenia. Szczególnie wysoki poziom spłaty rat kapitałowych i odsetek przypada na lata 2018-2020 (wysokość kosztów obsługi zadłużenia w tych latach kształtuje się na poziomie ponad 10% w stosunku do dochodów ogółem). 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.

Zapotrzebowanie finansowe Gminy Białogard określono na poziomie 19 819 197,54 zł, na kwotę tą składają się zobowiązania wynikające z:

1. obligacji wyemitowanych w roku 2013 z datą wykupu do 2028 roku (umowa z Nordea Bank Polska S.A. z dnia 27.11.2013) w kwocie 13 610 000 zł;
2. pożyczki zaciągniętej w spółce Magellan S.A. w roku 2014, której spłata planowana jest do 2020 roku, w wysokości 3 851 439,57 zł wraz z prowizją przypadającą do spłaty w 2016 roku w wysokości 464 474,04 zł;
3. zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw i usług w wysokości 616 128,88 zł (stan na dzień 30 września 2015 roku);
4. zaległych składek na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w wysokości 486 149,82 zł (stan na 30 września 2015 roku);
5. kredytu w rachunku bieżącym, którego kwota na dzień 30 września 2015 roku wyniosła 791 008,23 zł.

Szacuje się, że wdrożenie działań naprawczych pozwoli uzyskać Gminie oszczędności w kwocie blisko 1,8 mln zł w 2016 roku. Uzyskane oszczędności zostaną przeznaczone na spłatę zobowiązań wymagalnych, dlatego szacowana kwota pożyczki z budżetu państwa, o której uzyskanie będzie ubiegać się Gmina Białogard kształtuje się na poziomie 18 615 347,97 zł.

Wysokość pożyczki z budżetu państwa, o którą zamierza ubiegać się Gmina Białogard zdeterminowana jest przede wszystkim poziomem istniejącego zadłużenia. Gmina nie jest w stanie samodzielnie ponosić tak wysokich kosztów obsługi zadłużenia, zwłaszcza w ciągu pięciu najbliższych lat, dla których przypada największy poziom spłaty. W związku z ograniczeniem możliwości oddziaływania na stronę dochodową budżetu Gmina nie jest w stanie wygospodarować dodatkowych środków na spłatę wymagalnych zobowiązań Gminy.

Ponadto, poziom wykonania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia w 2015 roku na koniec II kwartału kształtował się na poziomie ponad 3 tys. zł w stosunku do 1 031 964 zł zaplanowanych wpływów na ten rok. Przewiduje się, że na koniec roku Gmina nie będzie w stanie spłacić kredytu zaciągniętego w rachunku bieżącym, w związku z przewidywanym niedoborem środków pieniężnych.

W tabeli poniżej zestawiono planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa. Ze względu na trudną sytuację finansową Gminy w pierwszych latach spłaty, wysokość rat kapitałowych została zaplanowana na niższym poziomie. Planuje się, że spłata pożyczki rozpocznie się w roku 2017, zaś ostatnia rata spłacona zostanie w roku 2035. Przyjęty okres spłaty pożyczki z budżetu państwa wynika z dostosowania do sytuacji finansowej budżetu Gminy.

Tabela 65. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Zobowiązania historyczne											
Transze											
Raty kapitałowe		17 461 440									
- wyłączenie (art.243/169)											
Odsetki	715 000										
Prowizje		464 474									
Stan na koniec roku	17 461 440										
Planowana pożyczka z budżetu państwa											
Transze		18 615 348									
Wykup			31 848	50 000	100 000	700 000	700 000	800 000	900 000	900 000	900 000
Odsetki (3%)		558 460	557 982	556 755	554 505	542 505	521 505	499 005	473 505	446 505	419 505
Prowizje											
Stan na koniec roku		18 615 348	18 583 500	18 533 500	18 433 500	17 733 500	17 033 500	16 233 500	15 333 500	14 433 500	13 533 500

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 66. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa

Wyszczególnienie	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Zobowiązania historyczne										
Transze										
Raty kapitałowe										
- wyłączenie (art.243/169)										
Odsetki										
Umorzenia										
Stan na koniec roku										
Zobowiązania planowane										
Transze										
Wykup	900 000	1 100 000	1 100 000	1 300 000	1 300 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 600 000	1 733 500
Odsetki	392 505	362 505	329 505	293 505	254 505	212 505	167 505	122 505	76 005	26 002
Umorzenia										
Stan na koniec roku	12 633 500	11 533 500	10 433 500	9 133 500	7 833 500	6 333 500	4 833 500	3 333 500	1 733 500	0

Źródło: Opracowanie własne

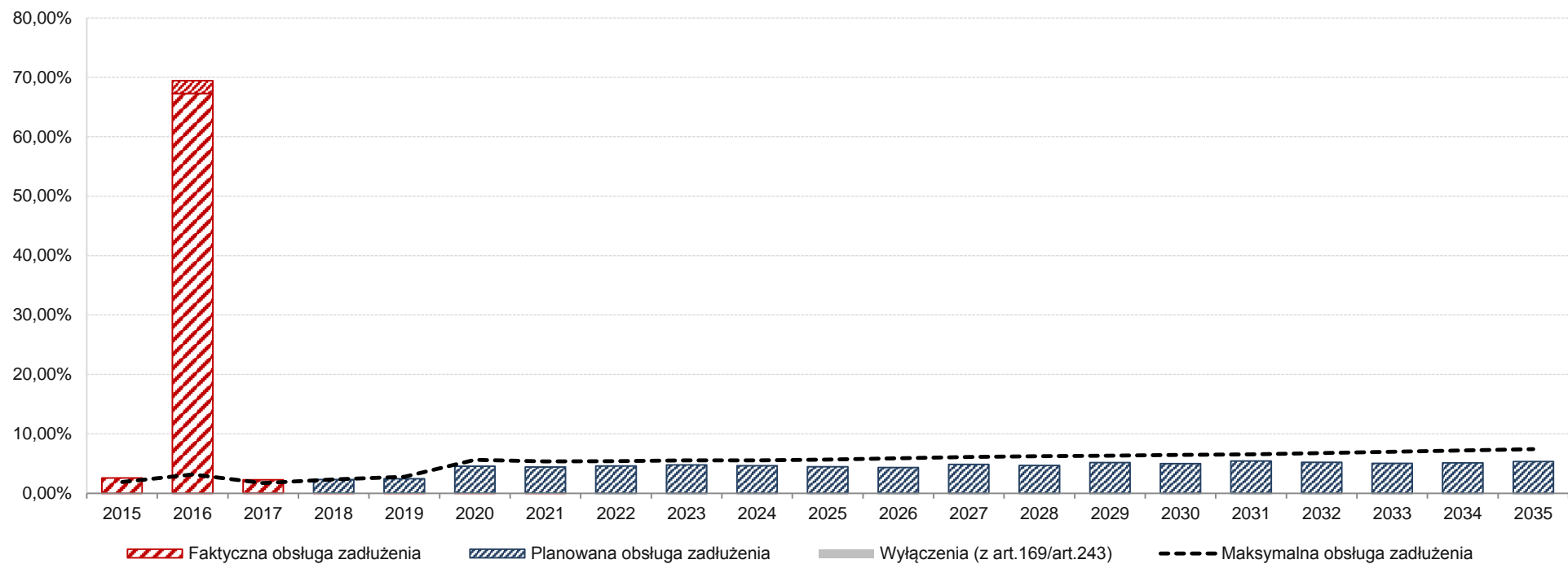
Z analizy wynika, że uzyskanie pożyczki z budżetu państwa wsparte konsekwentną realizacją założonych w programie działań naprawczych jest jedynym możliwym rozwiązaniem, które na przestrzeni lat pozwoli Gminie odzyskać płynność finansową. Pozyskaną z budżetu państwa pożyczkę Gmina przeznaczy na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na rycinie poniżej przedstawiono łączny wpływ podjętych działań naprawczych oraz pożyczki z budżetu państwa na sytuację finansową Gminy Białogard. 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 -66,23%. Tak wysoka różnica wynika ze spłaty ponad 17 milionowego zadłużenia wynikającego z zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych.

.

Tabela 67. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych przy uwzględnieniu działań naprawczych i pożyczki z budżetu państwa



Źródło: Opracowanie własne

Tabela 68. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Białogard

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
(I) Dochody ogółem	28 203 207	25 968 000	26 379 000	26 801 000	27 201 000	27 586 000	27 978 000	28 326 000	28 701 000	29 064 000	29 439 000
Dochody bieżące	26 572 544	25 868 000	26 279 000	26 701 000	27 101 000	27 486 000	27 878 000	28 226 000	28 601 000	28 964 000	29 339 000
Dochody majątkowe (w tym):	1 630 663	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
sprzedaż mienia	1 031 964	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
(II) Wydatki ogółem	28 203 207	27 121 908	26 347 152	26 751 000	27 101 000	26 886 000	27 278 000	27 526 000	27 801 000	28 164 000	28 539 000
Wydatki bieżące (w tym):	26 410 486	26 888 408	24 720 823	25 322 596	25 823 346	26 055 346	26 423 346	26 768 189	27 094 689	27 337 689	27 640 689
obsługa długu	715 000	523 843	557 982	556 755	554 505	542 505	521 505	499 005	473 505	446 505	419 505
poręczenia i gwarancje	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	8 657	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	3 418 899	3 758 000	3 937 000	3 840 000	3 964 000	4 037 000	4 096 000	4 153 000	4 219 000	4 251 000	4 301 000
wynagrodzenia i pochodne	10 834 996	11 008 810	10 498 693	10 688 693	10 983 693	11 118 693	11 297 693	11 480 693	11 657 693	11 747 693	11 887 693
pozostałe	14 851 833	15 347 098	13 655 491	14 068 491	14 276 491	14 385 491	14 595 491	14 788 491	14 963 491	15 143 491	15 333 491
Wydatki majątkowe:	1 792 721	233 500	1 626 329	1 428 404	1 277 654	830 654	854 654	757 811	706 311	826 311	898 311
(III) Wynik finansowy [I-II]	0	-1 153 908	31 848	50 000	100 000	700 000	700 000	800 000	900 000	900 000	900 000
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	0	17 461 440	31 848	50 000	100 000	700 000	700 000	800 000	900 000	900 000	900 000
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	0	17 461 440	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	1 792 721	-18 381 848	1 626 329	1 428 404	1 277 654	830 654	854 654	757 811	706 311	826 311	898 311
(VI) Inwestycje	1 792 721	233 500	1 626 329	1 428 404	1 277 654	830 654	854 654	757 811	706 311	826 311	898 311
(VII) Wolne środki po inwestycjach	0	-18 615 348	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)	0	18 615 348	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) PRZEPIŁY WY FINANSOWE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wskaźnik fakt. obsł. zadłuż.	2,57%	69,43%	2,27%	2,30%	2,44%	4,54%	4,40%	4,59%	4,79%	4,63%	4,48%
Wskaźnik max. obsł. zadłuż.	1,91%	3,17%	1,73%	2,33%	2,75%	5,62%	5,38%	5,39%	5,53%	5,55%	5,68%

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 69. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Białogard

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
(I) Dochody ogółem	29 797 000	30 172 000	30 438 000	30 818 000	31 201 000	31 562 000	31 946 000	32 322 000	32 684 000	33 062 000
Dochody bieżące	29 697 000	30 072 000	30 438 000	30 818 000	31 201 000	31 562 000	31 946 000	32 322 000	32 684 000	33 062 000
Dochody majątkowe (w tym):	100 000	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	100 000	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
(II) Wydatki ogółem	28 897 000	29 072 000	29 338 000	29 518 000	29 901 000	30 062 000	30 446 000	30 822 000	31 084 000	30 462 186
Wydatki bieżące (w tym):	27 937 689	28 231 689	28 504 689	28 796 689	29 084 689	29 360 689	29 645 689	29 915 689	30 187 189	30 462 186
obsługa długu	392 505	362 505	329 505	293 505	254 505	212 505	167 505	122 505	76 005	26 002
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	4 349 000	4 398 000	4 443 000	4 491 000	4 540 000	4 586 000	4 634 000	4 682 000	4 727 000	4 775 000
wynagrodzenia i pochodne	12 026 693	12 162 693	12 290 693	12 428 693	12 564 693	12 695 693	12 832 693	12 966 693	13 095 693	13 232 693
pozostałe	15 518 491	15 706 491	15 884 491	16 074 491	16 265 491	16 452 491	16 645 491	16 826 491	17 015 491	17 203 491
Wydatki majątkowe:	959 311	840 311	833 311	721 311	816 311	701 311	800 311	906 311	896 811	866 314
(III) Wynik finansowy [I-II]	900 000	1 100 000	1 100 000	1 300 000	1 300 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 600 000	2 599 814
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	900 000	1 100 000	1 100 000	1 300 000	1 300 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 600 000	1 733 500
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	959 311	840 311	833 311	721 311	816 311	701 311	800 311	906 311	896 811	866 314
(VI) Inwestycje	959 311	840 311	833 311	721 311	816 311	701 311	800 311	906 311	896 811	866 314
(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) PRZEPEŁYWY FINANSOWE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wskaźnik fakt. obsł. zadłuż.	4,34%	4,85%	4,70%	5,17%	4,98%	5,43%	5,22%	5,02%	5,13%	5,32%
Wskaźnik max. obsł. zadłuż.	5,88%	6,10%	6,26%	6,34%	6,45%	6,56%	6,77%	6,99%	7,21%	7,43%

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 spłatę nieuregulowanych zaległości z lat poprzednich. Odpowiednie kwoty naniesiono na projekcję sytuacji finansowej Gminy Białogard w roku 2016. Stąd też wynika znaczna różnica na poziomie zaplanowanych wydatków w latach 2015-2017. Przewiduje się, że budżet Gminy w 2016 roku zamknie się deficytem w wysokości na poziomie -1 153 908 zł. Budżet bieżący zamknie się z kolei deficytem w wysokości -1,02 mln zł.

W roku 2016 w związku z koniecznością uwzględnienia w prognozie wymagalnych kwot, realizacja działań naprawczych pomimo określonych oszczędności nie zapewni spadku planowanych wydatków bieżących. Znaczną różnicę dostrzega się dopiero w roku 2017 – nie występują zobowiązania wymagalne jak również przewiduje się uzyskanie oszczędności na poziomie blisko 2 mln zł, stąd znacznie niższe wartości planowanych wydatków.

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. Wskazać tu należy m.in. zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach podstawowych.

Należy przy tym wskazać, że w 2016 roku zaplanowano wydatki majątkowe na poziomie 233 500 zł. Wydatki te **nie wynikają z planowanych przez Gminę nowych inwestycji**, a z zobowiązania jakie zostało nałożone na Gminę w 2010 roku. W związku z zaciągniętym przez Spółkę RWiK Sp. z o.o. zobowiązaniem kredytowym w kwocie 11 700 000 zł w celu sfinansowania budowy przyłączy kanalizacyjnych Gminy będące współnikami zobowiązały się do zapewnienia spółce wpływu środków pieniężnych wraz z odsetkami poprzez coroczne dokonywanie podwyższenia kapitału zakładowego spółki (akt notarialny, rep. A Nr 1963/2010). W 2016 roku, zgodnie z harmonogramem Gminie Białogard przypada kwota podwyższenia kapitału zakładowego w wysokości 233 500 zł.

Od 2017 roku prognozuje się znaczną poprawę sytuacji finansowej Gminy. W 2017 roku prognozuje się znaczny spadek wydatków bieżących. Zmniejszenie wydatków wynika z uregulowania zaległych zobowiązań w 2016 roku (przez co stosownie zmniejszono planowane wydatki) jak również z poczynionych działań oszczędnościowych.

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:

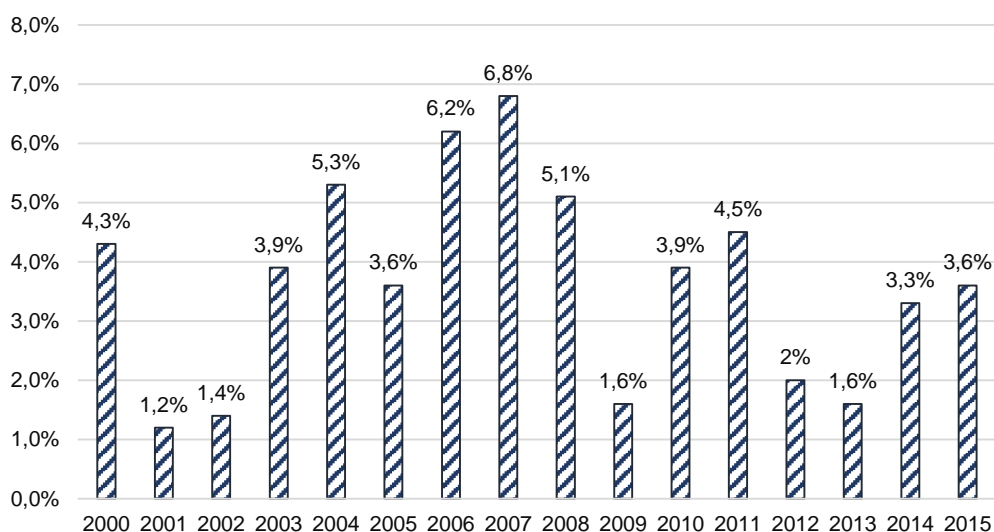
ΔPKB - wyrażona procentowo zmiana PKB w odniesieniu do roku poprzedniego;

PKB_r - bezwzględna wartość PKB w okresie t_1 (w badanym roku);

PKB_{r-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. 15. 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 70.

Tabela 70. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022

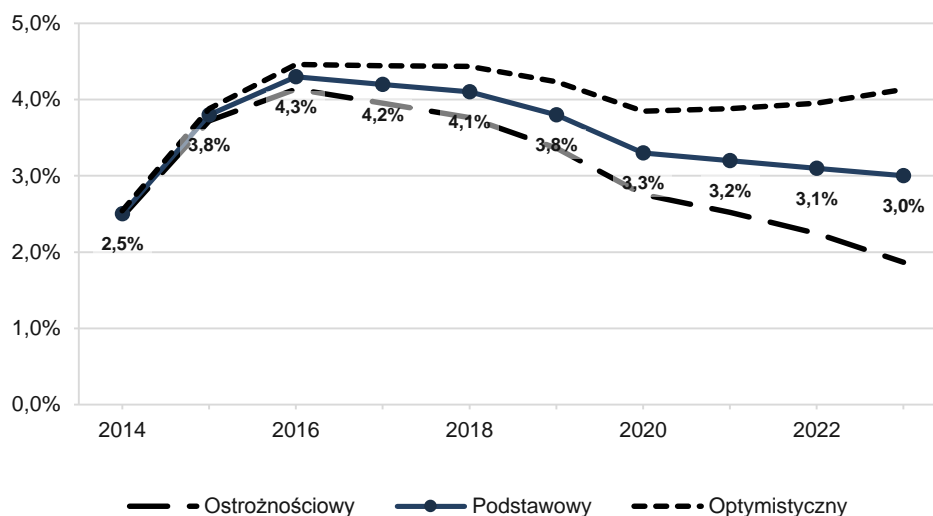
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estymata	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

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. 16. 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.

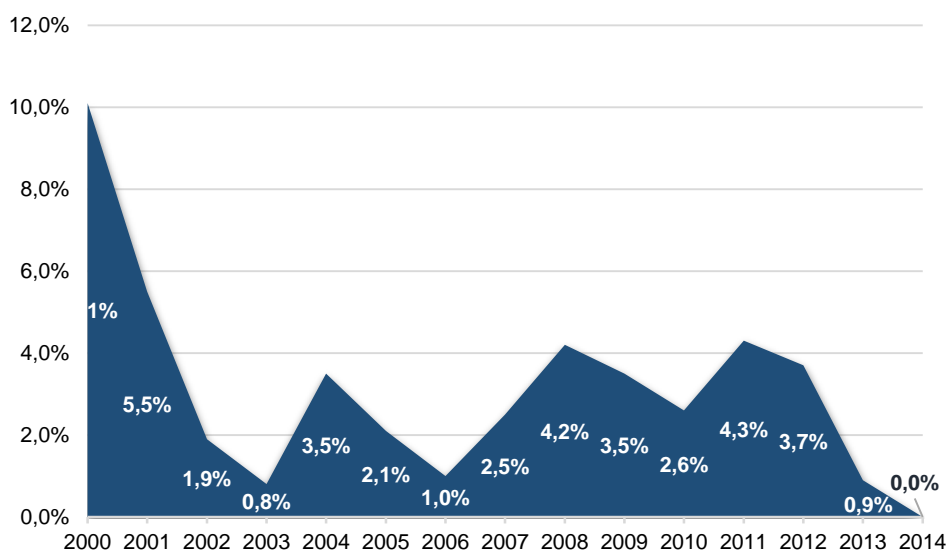
Inflacja mierzona w ten sposób jest średnią ważoną przeciętnego wzrostu poziomu cen określonego koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, w którym wartość wag zależy od realnej konsumpcji dóbr i usług przez dane społeczeństwo.

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. 17. 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.

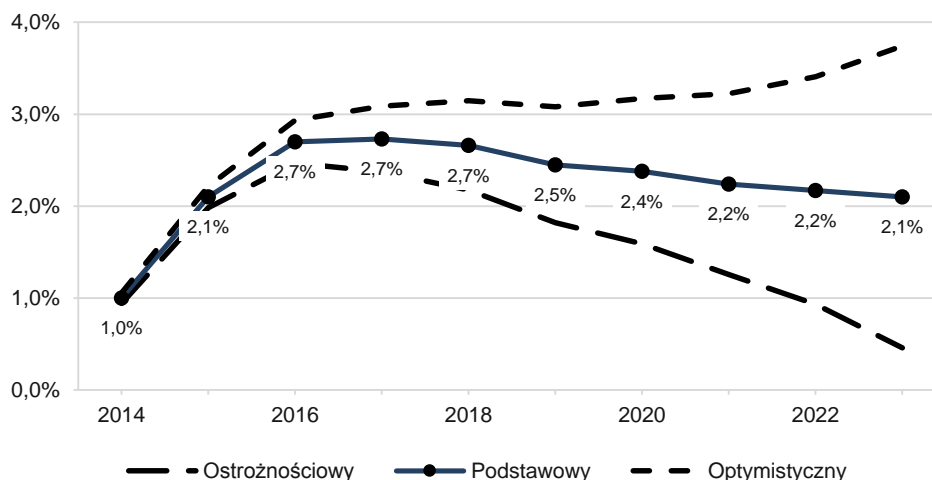
Tabela 71. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %)

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. 18. 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 72.

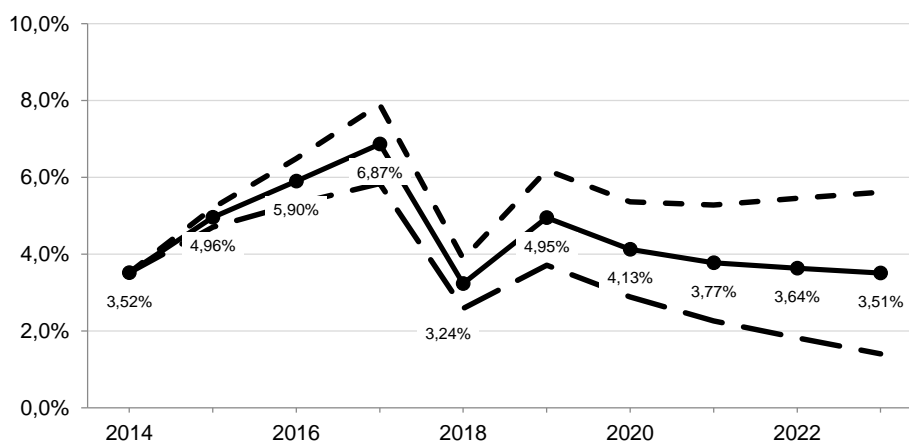
Tabela 72. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki

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. 19. 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 Białogard.

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 zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015	12
Tabela 2. Dynamika dochodów dla Gminy Białogard w latach 2011-2015	13
Tabela 3. Znaczenie wpływów z podatków i opłat lokalnych w budżecie Gminy Białogard w latach 2010-2015.....	15
Tabela 4. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Białogard w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	16
Tabela 5. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Białogard z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014.....	18
Tabela 6. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok	19
Tabela 7. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015	21
Tabela 8. Dynamika wydatków Gminy Białogard w latach 2011-2015	22
Tabela 9. Podział wydatków na działy w Gminie Białogard w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	24
Tabela 10. Wydatki na oświatę w Gminie Białogard w latach 2010-2015*	25
Tabela 11. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Białogard w latach 2010-2014.....	27
Tabela 12. Podział wydatków bieżących w zakresie oświaty w latach 2010-2014.....	28
Tabela 13. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Białogard w latach 2010-2015*	28
Tabela 14. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Białogard w latach 2010-2014	28
Tabela 15. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Białogard w latach 2010-2015*	29
Tabela 16. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Białogard w latach 2010-2014	30
Tabela 17. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Białogard w latach 2010-2015*	30
Tabela 18. Wybrane wydatki na gospodarkę komunalną w Gminie Białogard w latach 2010-2014	31
Tabela 19. Kształtowanie się relacji z art. 242 ust. ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2010-2014	32
Tabela 20. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Białogard w latach 2015-2028	34
Tabela 21. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Białogard w latach 2015-2028.....	34
Tabela 22. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2015-2028 wg WPF Gminy.....	37
Tabela 23. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Białogard w latach 2015-2028 wg przyjętej metodologii.....	38
Tabela 24. Koszty obsługi zadłużenia Gminy Białogard w latach 2015-2028	40
Tabela 25. Wykonanie dochodów budżetowych na koniec 2014 roku w stosunku do planu po III kwartale w Gminie Białogard	41
Tabela 26. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia Wójta Gminy Białogard	42
Tabela 27. Wysokość miesięcznego wynagrodzenia Zastępcy Wójta i Skarbnika Gminy	42
Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości wynagrodzeń Kierownictwa Urzędu	43
Tabela 29. Wysokość diet dla Radnych Gminy Białogard	43
Tabela 30. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla Radnych po wdrożeniu PPN	44
Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości diet dla radnych	44
Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników samorządowych	45
Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe.....	46
Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu obniżenia składki na rzecz SISG w Białogardzie	47
Tabela 35. Wydatki na utrzymanie Straży Gminnej w Białogardzie.....	47
Tabela 36. Dochody budżetu Gminy z tytułu działań podejmowanych przez Straż Gminną w latach 2010-2014.....	48
Tabela 37. Prognozowane wpływy i wydatki związane z utrzymaniem Straży Gminnej od 2016 roku ...	48

Tabela 38. Prognozowane efekty finansowe uzyskane w ramach ograniczenia wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej.....	49
Tabela 39. Wysokość taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na 2015 rok nałożonych przez RWiK Sp. z o.o.	49
Tabela 40. Wydatki na dopłaty do wody i ścieków ponoszone przez Gminę Białogard w latach 2010-2015	50
Tabela 41. Prognozowana wysokość dopłat do wody i ścieków	50
Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia stawek dopłat do wody i ścieków.....	51
Tabela 43. Liczba uczniów przypadająca na etat nauczycielski w szkołach prowadzonych przez Gminę Białogard	52
Tabela 44. Liczba etatów nauczycielskich przypadających na oddziały w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard	52
Tabela 45. Wysokość wypłacanego dodatku uzupełniającego w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard	53
Tabela 46. Obciążenie godzinowe nauczycieli w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard ...	54
Tabela 47. Obciążenie godzinowe nauczycieli w gimnazjach prowadzonych przez Gminę Białogard po wdrożeniu działań naprawczych	54
Tabela 48. Zmiana liczby etatów nauczycielskich po zdrożeniu działania naprawczego.....	54
Tabela 49. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrzenia polityki kadrowej w szkołach	55
Tabela 50. Wydatki na dowóz uczniów do szkół ponoszone przez Gminę Białogard w latach 2010-2014	56
Tabela 51. Prognozowane wydatki na dowozy uczniów do szkół w 2016 roku	56
Tabela 52. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmiany sposobu organizacji dowozu uczniów do szkół	57
Tabela 53. Dotacja podmiotowa przekazywana dla samorządowych instytucji kultury Gminy w latach 2010-2015.....	57
Tabela 54. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury.....	57
Tabela 55. Dotacja celowa przekazywana dla organizacji pozarządowych w zakresie kultury fizycznej w latach 2010-2015	58
Tabela 56. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości dotacji celowych przekazywanych dla organizacji pozarządowych	58
Tabela 57. Wydatki Gminy Białogard na energię elektryczną po przystąpieniu do GGZ.....	59
Tabela 58. Wydatki na energię elektryczną na potrzeby oświetlenia ulicznego	59
Tabela 59. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zbiorowego zakupu energii elektrycznej	60
Tabela 60. Wydatki ponoszone na zakup materiałów biurowych w latach 2011-2015	60
Tabela 61. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zakupu materiałów biurowych wg wspólnej procedury zamówień publicznych	61
Tabela 62. Harmonogram realizacji działań naprawczych.....	62
Tabela 63. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych.....	63
Tabela 64. Wpływ działań naprawczych po stronie wydatków na sytuację finansową Gminy Białogard	65
Tabela 65. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa.....	68
Tabela 66. Planowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa.....	69
Tabela 67. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych przy uwzględnieniu działań naprawczych i pożyczki z budżetu państwa	71
Tabela 68. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Białogard	72
Tabela 69. Wpływ podjętych działań naprawczych na sytuację finansową Gminy Białogard	73
Tabela 70. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022	78
Tabela 71. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %).....	81
Tabela 72. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2004-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki	83

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Struktura wykonanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015	13
Ryc. 2. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Białogard od roku 2011	14
Ryc. 3. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Białogard w latach 2010-2015.....	14
Ryc. 4. Struktura wykonanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015.....	21
Ryc. 5. Dynamika wydatków Gminy Białogard od roku 2011	22
Ryc. 6. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Białogard w latach 2010-2015.....	23
Ryc. 7. Wydatki bieżące na oświatę w Gminie Białogard w latach 2010-2015	26
Ryc. 8. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Białogard w latach 2010-2014	27
Ryc. 9. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Białogard w latach 2010-2014.....	29
Ryc. 10. Wynik operacyjny budżetu Gminy Białogard w latach 2010-2014	31
Ryc. 11. Wynik budżetu Gminy Białogard w latach 2010-2015	32
Ryc. 12. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg WPF Gminy	39
Ryc. 13. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg przyjętej metodologii ..	40
Ryc. 14. Efekty wdrożenia działań naprawczych po stronie wydatków.....	64
Ryc. 15. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015*.....	77
Ryc. 16. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022	79
Ryc. 17. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014	81
Ryc. 18. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022.....	82
Ryc. 19. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022.....	83