Załącznik Nr 1 do
Uchwały Nr …/2014
z dnia ….. 2014r.

Gmina Kobylanka

Program postępowania naprawczego

Poznań, 1 grudnia 2014 r.

CURULIS
Doradztwo Samorządowe

© Curulis Sp. z o.o.

Spis treści

WPROWADZENIE **5**

Podstawy programu postępowania naprawczego 5
Cele programu postępowania naprawczego 7
Podstawa prawna opracowania 7
Dokumenty źródłowe poddane analizie 9
Ograniczenia związane z realizacją programu postępowania naprawczego 10
Rodzaje ryzyka towarzyszące realizacji programu naprawczego 12
Gmina Kobylanka 14

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY KOBYLANKA **16**

Dochody 16
Wydatki 26
Oświata i wychowanie *31*
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska *34*
Administracja publiczna *35*
Pozostałe wydatki bieżące *36*
Zadłużenie 38
Wskaźnik obsługi zadłużenia *41*
Przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych 45

CZĘŚĆ II. PLAN PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH **46**

Przedsięwzięcia naprawcze w obszarze wydatków 46
Przedsięwzięcia naprawcze w obszarze zadłużenia 59
Harmonogram wprowadzania przedsięwzięć naprawczych 66

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE ZAPROPONOWANYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH **69**

Efekty finansowe działań naprawczych 69
Sposób obliczania przewidywanych efektów finansowych 77
Prognoza budżetu *78*
Mierniki koniunktury gospodarczej *79*

PODSUMOWANIE **88**

SPIS TABEL **89**

SPIS RYCIN **90**

INFORMACJA O WYKONAWCY **91**

WPROWADZENIE

W związku z niezachowaniem wskaźnika obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych przez Gminę Kobylanka w 2015 roku oraz ryzykiem wystąpienia niedoboru środków pieniężnych na koniec 2014 roku wystąpiła potrzeba sporządzenia programu postępowania naprawczego. 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 podstawę prawną programu postępowania naprawczego i jego cele, podstawę niniejszego opracowania, wykaz dokumentów poddanych analizie, a także ograniczenia
i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych.

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

PODSTAWY PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszły w życie zaostrzone przepisy dotyczące obliczania maksymalnego możliwego wskaźnika obsługi zadłużenia dla danego roku. Co prawda na przygotowanie się do sytuacji jednostki samorządu terytorialnego dysponowały trzyletnim okresem przejściowym, jednak władze wielu z nich już na początku 2011 roku zdawały sobie sprawę z wielu trudności jakie będą związane
z procesem dostosowawczym. Głównym założeniem obecnie obowiązującego wskaźnika maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia jest położenie nacisku na jak najlepszy wynik budżetu bieżącego. Wychodzi się bowiem z założenia, że w celu długookresowego zabezpieczenia spłaty kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wymagane jest posiadanie budżetu o właściwej i stabilnej strukturze dochodów oraz wydatków.

W przeszłości mankamentem trapiącym wiele samorządów była krótkookresowa polityka zarządzania finansami. Rzadko uwzględniano wieloletni wpływ zaciąganych zobowiązań na budżety w kolejnych latach. Wystarczało, że uzyskana opinia regionalnej izby obrachunkowej zapewniała o spełnieniu stałych wskaźników poziomu długu (60%) i obsługi zadłużenia (15%). Co więcej, przed 2011 r. nie było wymogu zrównoważenia budżetu bieżącego. Brak odpowiednich uregulowań prawnych umożliwiał odkładanie wielu niepopularnych decyzji na późniejsze, bliżej nieokreślone lata.

Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zasadniczo zmieniły podejście samorządów do planowania wieloletniego. Uściślając, zostały wprowadzone całkowicie nowe narzędzia, które w swoim zamyśle mają wymóc racjonalne podejście do długofalowego zarządzania finansami. Zaproponowane

przez ustawodawcę rozwiązania nie zostały przyjęte w samorządach z aprobatą. Niemniej ich konstrukcja powinna zagwarantować długofalową stabilność w zakresie zarządzania finansami lokalnymi, tym bardziej, że wprowadzone mechanizmy skutecznie funkcjonują w innych rozwiniętych państwach.

Planowanie wieloletnie jest instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami prywatnymi i publicznymi. Jego zalety są podkreślane w opiniach specjalistów zarówno z instytucji międzynarodowych (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Unia Europejska) jak i z polskich podmiotów finansowych (Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego). Zalety wieloletniego planowania wypróbowano już zagranicą w jednostkach odpowiadających polskiemu samorządowi terytorialnemu. Największe doświadczenie w tej dziedzinie mają władze samorządowe w Stanach Zjednoczonych, gdzie metodę planowania wieloletniego wprowadzono po raz pierwszy. Istotny wkład w dziedzinę planów wieloletnich wniosły także samorządy w Belgii, Danii, Finlandii, Norwegii, Nowej Zelandii i Portugalii. W każdym z tych krajów występują inne modele i założenia prognoz, jednakże ich meritum i cel pozostaje niezmienny – poprawa jakości zarządzania finansami publicznymi.

Całokształt operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych zawsze stanowił obszar powszechnego zainteresowania tak w wymiarze praktycznym, którego główną oś stanowi specyficzna relacja zachodząca pomiędzy samorządem, a obywatelem, jak i w sferze czysto teoretycznej, obejmującej różnorodne dziedziny nauki. Bez wątpienia w obu ujęciach zasadniczym elementem kształtującym czy to istotę i ramy zachodzącej relacji praktycznej, czy meritum teoretycznych koncepcji, jest projekcja zakładanego sposobu prawnej regulacji tej skomplikowanej materii publiczno-finansowej.

W Polsce Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązek corocznego uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, począwszy od 2011 roku. Regulacje mają na celu racjonalizację wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego. W zamyśle prawodawcy wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma być instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.

Problematyka ta odznacza się szczególną wagą i wrażliwością merytoryczną chociażby z tego tylko powodu, że dotyka fundamentalnych przesłanek prawidłowego funkcjonowania samorządu. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj także niestety silna zależność od doraźnych oddziaływań środowisk politycznych. Ponadto odznacza się ona wyjątkowym dynamizmem zmian uchwalanych norm prawnych, czego dobitnym przykładem są przeprowadzane od ponad dwudziestu lat reformy.

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.

Jedynie poprawnie przygotowany i adekwatny do obecnej sytuacji jednostki program naprawczy umożliwi odzyskanie pełnej kontroli nad budżetem samorządu.

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

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

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

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

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

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

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

Ponadto posiłkowano się:

1. Orzecznictwem sądów krajowych;
2. Orzecznictwem sądów europejskich;
3. Poglądami doktryny, wyrażonymi w artykułach, glosach i innych publikacjach.

Wykorzystano obszerne 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 4 listopada 2014 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 okres 2009-2013 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za okres 2009-2013 (Rb-28s);

3. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2009-2013 (Rb-NDS);
4. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2008-2013 (Rb-Z);
5. Uchwała budżetowa na rok 2014 wraz z uchwałami i zarządzeniami zmieniającymi;
6. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych w 2014 r. po III kwartale (Rb-27s);
7. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych w 2014 r. po III kwartale (Rb-28s);
8. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Gminy w 2014 r. po III kwartale (Rb-NDS);
9. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2014 r. po III kwartale (Rb-Z);
10. Aktualna pod względem danych Wieloletnia Prognoza Finansowa na rok 2014;
11. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2009-2014;
12. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2009 -2013;
13. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2011-2013;
14. Sprawozdania z realizacji zadań oświatowych za lata szkolne 2009/2010-2013/2014;
15. Zestawienia zbiorcze z Systemu Informacji Oświatowej za lata 2009-2013;
16. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
17. Bilans skonsolidowany Gminy za lata 2009-2013;
18. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
19. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2011-2013;
20. Opinia regionalnej izby obrachunkowej do projektu budżetu na rok 2014;
21. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2014.

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 w 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 sołeckiego;
6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Każde z ustawowych ograniczeń powinno być bezwzględnie przestrzegane. Niemniej znaczenie poszczególnych punktów jest uzależnione od bieżącej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego poniżej przedstawione zostaną te, z którymi Gmina w trakcie realizowania programu postępowania naprawczego może mieć trudności.

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do pozyskiwania zwrotnego finansowania na nowe inwestycje. Zatem istnieją możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na dokończenie inwestycji rozpoczętych przed 2014 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 wstanie 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

Ograniczenia ustawowe dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z zaciąganiem zobowiązań i ponoszeniem wydatków bieżących. Ich ograniczenie jest szczególnie istotne, bo jak wynika z art. 243 ustawy o finansach publicznych determinują one wysokość wskaźnika obsługi zadłużenia.

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 realistyczność. 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.

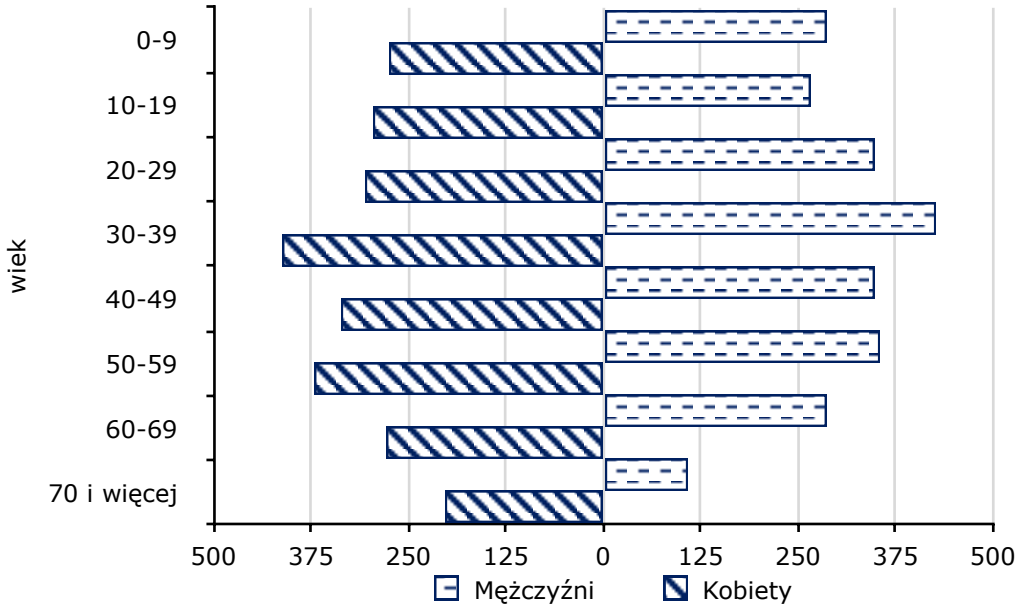
Należy także zaznaczyć, że w niniejszym programie postępowania naprawczego nie przyjmuje się założenia nagłej i istotnej zmiany sytuacji gospodarczej. Wymogi narzucone przez ustawę o finansach publicznych nie pozwalają tworzyć dodatkowych marginesów bezpieczeństwa. W sytuacji zmian istotnie wpływających 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.

GMINA KOBYLANKA

Gmina Kobylanka jest jednostką samorządu terytorialnego położoną w zachodniej części powiatu stargardzkiego, w województwie zachodniopomorskim. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2013 roku powierzchnię 122 km^2 zamieszkiwało 4 905 osób. Na 114 gmin województwa, pod względem liczby ludności Gmina zajmuje 45. miejsce, zaś pod względem powierzchni miejsce 85. Strukturę ludności wg grup wieku i płci w Gminie Kobylanka prezentuje rycina 1.

Ryc. 1. Piramida wieku dla Gminy Kobylanka (stan na dzień 31.12.2013r.)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Kształt piramidy wiekowej dla Gminy Kobylanka wskazuje, że w strukturze wiekowej mieszkańców Gminy dominują osoby w wieku produkcyjnym (20-60 lat). Zdecydowanie dominujący odsetek w tej grupie mieszkańców stanowią osoby w wieku 30-39 lat. Opisane tendencje świadczą o tym, że społeczeństwo zamieszkujące Gminę charakteryzuje korzystna struktura demograficzna.

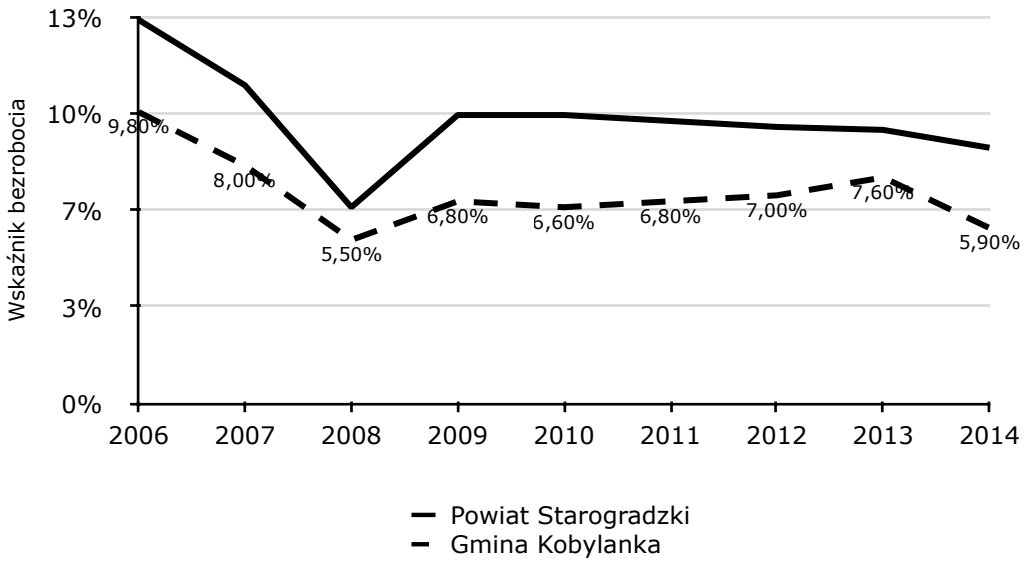
Jak wynika z analizy danych GUS, w ostatnich latach Gminę Kobylanka charakteryzował systematyczny wzrost liczby ludności. W ciągu 10 lat liczba mieszkańców Gminy wzrosła o 1 737 (z 3 168 mieszkańców w 2002 roku do 4 905 w roku 2013). Przyrost liczby mieszkańców determinuje położenie Gminy w bliskim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich (Szczecin, Stargard Szczeciński) – w strefie intensywnych procesów urbanizacyjnych.

Gminę charakteryzuje dodatni przyrost naturalny na 1000 osób. Jego wartość wynosiła w 2013 roku 3,1‰, co oznacza, że na tysiąc mieszkańców Gminy liczba urodzeń przewyższała liczbę zgonów o blisko 3,1. Dodatnia wartość wskaźnika przyrostu naturalnego jest ściśle związana ze zwiększającą się liczbą mieszkańców.

Z danych Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie Szczecińskim wynika, że wskaźnik bezrobocia (liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym) w ostatnich kilku latach kształtował się na zbliżonym poziomie. Najniższy poziom wskaźnika bezrobocia wystąpił w 2008 roku, a następnie wzrósł o 1,3 pp. w roku 2009. Jak wynika z ryciny 2, jest to tendencja zgodna
z trendami w zakresie kształtowania się wskaźnika bezrobocia w Powiecie

Stargardzkim, a związana jest m.in. z recesją spowodowaną kryzysem gospodarczym.

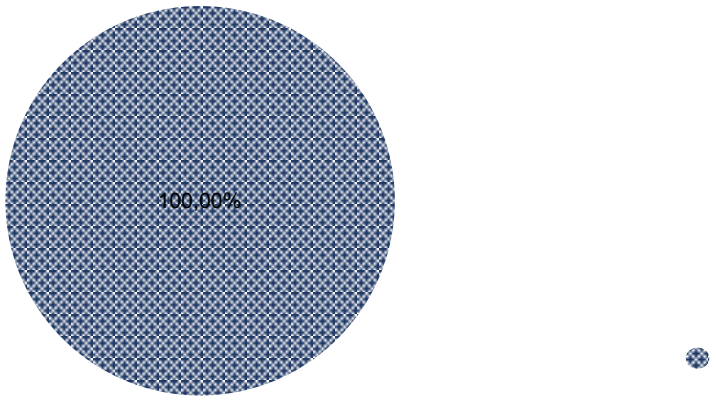
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2006-2014* w Gminie Kobylanka



*wartość wskaźnika bezrobocia na koniec czerwca 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych PUP w Stargardzie Szczecińskim.

W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy Kobylanka w 2013 roku dominowały podmioty działające w branży handlowej (24,93%), branży budowlanej (13,64%) oraz branży przetwórstwa przemysłowego (11,73%). Z danych statystycznych wynika, że w ostatnich latach obserwuje się ponadto sukcesywny wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON.

Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Kobylanka w 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY KOBYLANKA

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 Kobylanka w 2015 roku, oparto o sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków budżetowych w latach 2012 i 2013 oraz 2014 r. po III kwartale (Rb-27s i Rb 28s).

W celu lepszego odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2009 r.). W odniesieniu do danych za rok 2014 przyjęto plan po III kwartale, 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 latach następujących po roku, dla którego wprowadzono plan budżetu naniesiono niezbędne korekty merytoryczne, aby prognozowane wartości w kolejnych latach były jak najbliższe realnemu wykonaniu, co zostało dokonane w oparciu o średnie wykonanie budżetów z lat 2009-2013.

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 Kobylanka jest jednostką samorządu terytorialnego, która nie spełnia relacji zadłużenia określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2015. Ponadto, niewykonanie założonego planu dochodów w 2014 roku rodzi ryzyko wystąpienia niedoboru środków pieniężnych.

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 krótką charakterystykę dochodów, wydatków oraz zadłużenia budżetu Gminy. Dane te mają określić obecną sytuację finansów, która w dalszej kolejności będzie służyła do zaplanowania przedsięwzięć stanowiących podstawę 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 Kobylanka 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 lokalne[1];
    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;
    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 2009-2013 scharakteryzowano poniżej.
W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające ze planu budżetu po III kwartale 2014 roku oraz zarządzeń i uchwał zmieniających. Wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Gminy Kobylanka w latach 2009-2014 zestawiono w Tabeli 1. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w latach 2014 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, produktowej, od posiadania psów, 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 w latach 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
DOCHODY OGÓŁEM	**14 340 747**	**14 913 520**	**18 734 730**	**20 245 144**	**20 184 872**	**22 116 820**
Dochody bieżące	**12 835 524**	**13 039 816**	**14 547 879**	**17 323 122**	**17 672 295**	**19 267 910**
Podatki i opłaty lokalne	5 127 348	5 354 690	5 550 101	6 197 880	6 659 310	7 132 698
Udział w podatkach centralnych	3 096 222	2 875 870	3 818 431	4 311 714	3 654 079	4 190 694
Subwencje	2 368 861	2 452 881	2 794 755	3 052 760	3 284 589	3 309 648
Dotacje	1 908 943	1 828 244	1 848 277	2 310 122	2 542 943	2 483 350
Dofinansowanie	0	80 000	80 000	3 623	0	63 184
Pozostałe	334 149	448 131	456 314	1 447 023	1 531 373	2 088 335
Dochody majątkowe	**1 505 223**	**1 873 704**	**4 186 851**	**2 922 021**	**2 512 577**	**2 848 910**
Dochody z majątku	839 223	977 751	1 653 562	576 173	1 160 997	1 718 398
Dotacje na inwestycje	**666 000**	**895 953**	**2 533 289**	**2 345 848**	**1 351 580**	**1 130 512**

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Tabela 1 prezentuje wykonane w latach 2009 - 2013 oraz zaplanowane po III kwartale 2014 roku dochody Gminy Kobylanka, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 18,3 mln zł.

Dostrzega się wyraźny wzrost dochodów Gminy w analizowanym okresie. Na przestrzeni 5 lat (2009–2013) dochody Gminy wzrosły o ponad 5,8 mln zł. Największy przyrost charakteryzował rok 2011, który związany był wypracowaniem najwyższego w analizowanym okresie poziomu dochodów z majątku, jak również z otrzymaniem dotacji celowej na realizację inwestycji związanej z budową ścieżki rowerowej Stargard–Szczecin oraz przebudową drogi gminnej DG 4140012 Reptowo-Motaniec.

Tabela 2. Dynamika dochodów dla Gminy Kobylanka za lata 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika dochodów	--	103,99%	125,62%	108,06%	99,70%	109,57%
Dynamika dochodów bieżących	--	101,59%	111,57%	119,08%	102,02%	109,03%
Dynamika dochodów majątkowych	--	124,48%	223,45%	69,79%	85,99%	113,39%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	1 673	2 102	2 272	2 265	2 482
Dochody bieżące na mieszkańca	--	1 463	1 632	1 944	1 983	2 162

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli 2 wynika, że dochody uzyskiwane przez Gminę Kobylanka charakteryzują się w większości dodatnią dynamiką, liczoną wg metodologii rok do roku poprzedniego. Mimo to, analizowany okres cechował stosunkowo wysoki przedział wahań. W przypadku dochodów ogółem, najwyższy wzrost nastąpił w roku 2011, co wyraźnie zdeterminował wzrost dochodów z majątku.

W kontekście analizy wskaźnika obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, wysokie dochody w latach 2011-2012 będą negatywnie wpływać na kształtowanie się tego wskaźnika i powodować obniżenie zdolności Gminy do obsługi zadłużenia.

Ujemna dynamika dochodów ogółem w 2013 r. związana była z uzyskaniem niższej niż w roku poprzednim dotacji na działania inwestycyjne oraz spadkiem dochodów Gminy z tytułu udziału w podatkach centralnych. Ponadto, zmienność wartości dochodów majątkowych w latach 2009–2014 determinowana jest zmianą wartości dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

W 2012 roku wartość zaplanowanych dochodów majątkowych udało się zrealizować jedynie w 61%, zaś w roku 2013 już tylko w 44%. Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, należy stwierdzić, że zaplanowana kwota w 2014 roku jest mało realna, a ryzyko jej niewykonania jest duże.

Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Kobylanka przeznaczonych do sprzedaży w 2014 roku prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Kobylanka

Rodzaj nieruchomości	Obręb	Nr działki	Powierzchnia [ha]	Wartość
Gruntowa niezabudowana	Morzyczyn	232/2	0,0859	63 000 zł
		232/3	0,0886	64 000 zł
		234/4	0,1174	83 000 zł
		234/5	0,1341	88 000 zł
		234/6	0,1392	91 000 zł
		234/7	0,1080	57 000 zł
		234/8	0,1327	74 000 zł
		195/2	0,1035	106 000 zł
		195/3 195/9	0,1371	84 000 zł
		195/4	0,1211	75 000 zł
		79/5	1,2272	190 000 zł
		79/7	6,4778	850 000 zł
Gruntowa niezabudowana	Kobylanka	174/1	0,0718	50 000 zł
		174/2	0,0704	55 000 zł
		174/6	0,0974	66 000 zł
		174/7 174/2	0,0721 0,0228	72 000 zł
		899/76 899/78 899/79 899/80 u. 9/20	0,2640 0,2122 0,0208 0,0902	313 000 zł
		279/5	1,0058	370 000 zł
Łączna wartość nieruchomości				2 751 000 zł

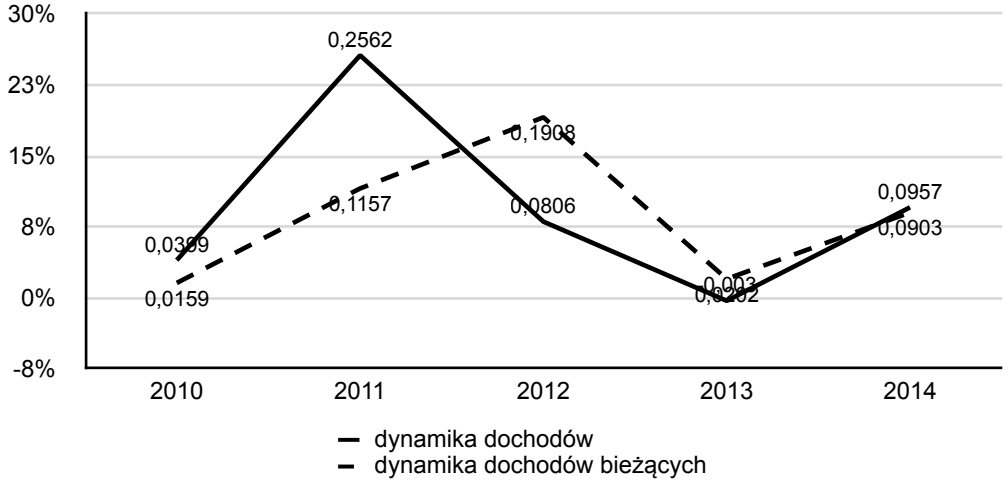
Źródło: Opracowanie własne

Wysokość dochodów ze sprzedaży mienia w 2014 roku zaplanowano na poziomie ponad 1,7 mln zł. Łączna wartość nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wynosi blisko 2,7 mln zł.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu po III kwartale wynika jednak, że założony poziom dochodów ze sprzedaży majątku nie został wykonany nawet w 10%. Istnieje więc bardzo duże prawdopodobieństwo, że założony poziom dochodów na koniec 2014 roku nie zostanie osiągnięty.

Ograniczony zasób nieruchomości stanowiących własność Gminy jak również niekorzystana koniunktura na rynku nieruchomości wyklucza możliwość wdrożenia działania naprawczego, którego celem byłaby maksymalizacja zysku ze sprzedaży mienia.

Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów dla Gminy Kobylanka od roku 2010



Źródło: Opracowanie własne

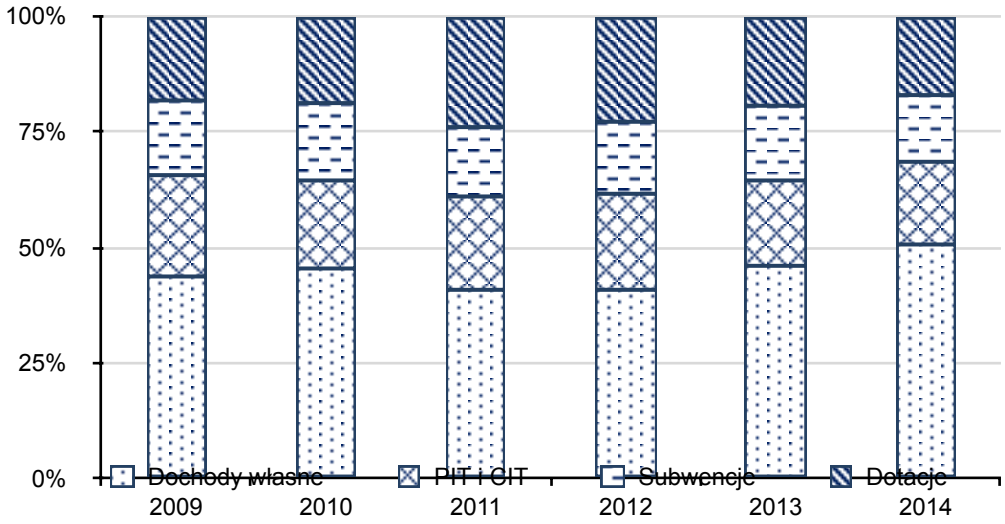
Oprócz znacznych wahań wartości dochodów ogółem, należy zwrócić uwagę na dynamikę dochodów bieżących uzyskiwanych w poszczególnych latach przez Gminę Kobylanka, która kształtowała się nieco stabilniej. W analizowanym okresie dochody bieżące wzrastały, choć należy zwrócić uwagę na rok 2013, w którym to wysokość omawianych dochodów zwiększyła się tylko o 2% w stosunku do roku poprzedniego. Przyrost wartości dochodów bieżących wynika z faktu, że dominującą pozycją w dochodach bieżących Gminy są podatki i opłaty lokalne, a ich wartość w analizowanym okresie sukcesywnie wzrastała.

W tabeli 2 zaprezentowano również wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankingiem Zamożności Gmin opracowanym w 2012 roku przez Pawła Swianiewicza, Gmina Kobylanka uplasowała się 57 miejscu pośród 1 571 gmin wiejskich objętych rankingiem. W stosunku do roku poprzedniego nastąpiło pogorszenie pozycji w rankingu (spadek z miejsca z 55), a było to związane głównie z podniesionymi dochodami dotyczącymi otrzymanej dotacji inwestycyjnej w 2011 roku. Poziom zamożności Gminy należy ocenić jednak pozytywnie, gdyż w przekroju kilku ostatnich lat jej pozycja w rankingu uległa wyraźniej poprawie (miejsce 85. w roku 2009).

Na poziom zamożności wpływ ma wiele czynników. Dodatniej dynamice dochodów w latach 2009-2014 (wyj. 2013r.), zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, towarzyszył stabilny wskaźnik bezrobocia. W 2013 roku spadkowi wysokości dochodów budżetowych towarzyszył wzrost wskaźnika bezrobocia, co świadczy o ich bardzo dużej zależności, determinującej sytuację społeczno-gospodarczą Gminy.

Biorąc pod uwagę nasilające się współcześnie procesy suburbanizacyjne oraz bardzo atrakcyjne położenie Gminy, prognozuje się, że w strukturze demograficznej mieszkańców Gminy wzrastać będzie liczba ludności w wieku produkcyjnym. Nieuniknionym jest jednak zwiększenie udziału osób w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej). Władze Gminy powinny zatem intensyfikować działania w celu pobudzania i wspierania lokalnego rynku pracy, zapobiegania kształtowania się negatywnej struktury wiekowej mieszkańców oraz skuteczniej wykorzystywać istniejące możliwości wspierania rozwoju gospodarczego, tym bardziej że wymienione czynniki w istotny sposób wpływają na strukturę dochodów budżetu Gminy.

Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Kobylanka w latach 2009-2014*



*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Na rycinie 5 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły ponad 40% dochodów ogółem i charakteryzowały się względną stabilnością.
W latach 2009-2013 dochody z PITi CIT stanowiły około 20% dochodów ogółem. Pozostałe 40% 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 Kobylanka dostrzega się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym zróżnicowaniu wartości udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Blisko 40% dochodów budżetowych Gminy Kobylanka 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 analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się w przedziale 40-50%. Dominujący udział
w dochodach własnych Gminy stanowił podatek od nieruchomości, który zapewniał ponad 50% wpływów dochodów własnych (w tym 26,52% wpływów dochodów ogółem) do budżetu Gminy.

W celu dokładniejszego zobrazowania strony dochodowej budżetu w tabeli
4 przedstawiono najważniejsze paragrafy dochodów Gminy za lata 2009-2014. Na ich podstawie obliczono średni udział danego źródła w analizowanym okresie,

a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego uzyskuje się najwięcej wpływów).

Tabela 4 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Kobylanka o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na postawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 85% 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. Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych
i prawnych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Kobylanka.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych 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 stać się one właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Jakiekolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego czy dotacji w wyniku działań podejmowanych przez władze Gminy są ryzykowne.

Tabela 4. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Kobylanka w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.	Nazwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Średnia	Udział	Udział skumulowany
31	Podatek od nieruchomości	3 937 982	4 382 371	4 636 359	5 123 483	5 509 971	6 020 320	4 935 081	26,79%	26,79%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	2 414 430	2 344 356	2 954 836	3 151 779	3 229 309	3 290 694	2 897 567	15,73%	42,52%
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	2 368 861	2 452 881	2 794 755	3 014 597	3 261 107	3 309 648	2 866 975	15,56%	58,08%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizacje zadań bieżących zakresu administracji rządowej (..)	1 149 330	1 192 496	1 262 099	1 271 855	1 206 705	956 682	1 173 194	6,37%	64,45%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (…)	-	-	2 533 289	2 256 848	1 341 580	834 288	1 161 001	6,30%	70,75%
77	Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości	832 237	891 529	805 557	252 913	881 587	1 708 398	895 370	4,86%	75,61%
2	Podatek dochodowy od osób prawnych	681 792	531 514	863 595	1 159 935	424 770	900 000	760 268	4,13%	79,74%
203	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)	356 929	528 580	473 949	520 230	612 847	621 186	518 953	2,82%	82,55%
200	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (…)	402 684	107 168	112 228	518 037	667 766	897 082	450 828	2,45%	85,00%
50	Podatek od czynności cywilno-prawnych	602 546	403 248	360 796	310 846	298 011	252 000	371 241	2,02%	87,02%

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne

Najważniejszą pozycją w strukturze budżetu Gminy Kobylanka jest podatek od nieruchomości. W latach 2009-2013 wysokość wpływów do budżetu Gminy z tytułu tego podatku zwiększyła się o ponad 1,5 mln zł. 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. 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 podatku. 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 podatku od nieruchomości determinuje zatem wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatku od nieruchomości w Gminie Kobylanka prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Wykonanie	3 937 982 zł	4 382 371 zł	4 636 358 zł	5 123 483 zł	5 509 971 zł
Skutki obniżenia stawek	240 067 zł	288 714 zł	353 181 zł	296 254 zł	313 050 zł
Ulgi i zwolnienia	9 070 zł	20 760 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Umorzenia	45 700 zł	2 643 zł	0 zł	717 zł	28 636 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-PDP

W analizowanym okresie średnia wartość wpływów z tytułu podatku od nieruchomości kształtowała się na poziomie 4,7 mln zł, zaś uśredniona wartość obniżenia górnych stawek podatkowych wyniosła 298 tys. zł. Łącznie obniżenie górnych stawek podatkowych dało kwotę 1,49 mln zł.

W 2013 roku część stawek podatkowych ustalono na najwyższym poziomie, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawnych. Wzrastająca wartość wpływów z tytułu omawianego podatku związana jest również z położeniem Gminy i sąsiedztwem aglomeracji szczecińskiej, czego konsekwencją jest wzrastająca liczba ludności oraz rozwój zabudowy mieszkaniowej.

W latach 2009-2013 udzielono ulg i zwolnień na łączną kwotę ponad 29 tys. zł, a także umorzono zaległości podatkowe, w wyniku których odstąpiono od poboru kwoty o łącznej wartości ponad 77 tys. zł.

Stosowanie maksymalnych stawek podatkowych przez Gminę wskazuje na brak podstaw do podjęcia działań naprawczych w tym zakresie. Analizując stronę dochodową budżetu należy stwierdzić, że działania władz lokalnych w zakresie wykorzystania finansowych instrumentów rozwoju jakimi są podatki i opłaty lokalne

powodują, że strona dochodowa budżetu nie wymaga wdrażania działań naprawczych.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2009-2013 i planu po III kwartale 2014 roku.

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

010 Rolnictwo i łowiectwo;
020 Leśnictwo;
600 Transport i łączność;
630 Turystyka;
700 Gospodarka mieszkaniowa;
710 Działalność usługowa;
750 Administracja publiczna;
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa;
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
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, 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 2009-2013 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2014.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego można przeznaczyć na:

1. zadania własne:
    1) obligatoryjne;
    2) fakultatywne;
2. zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;

3. zadania przejęte przez jednostkę samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
4. zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Poszczególne wydatki Gminy Kobylanka w latach 2009-2014 zestawiono w Tabeli 6. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2014 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

Tabela 6. Struktura wydatków w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	**17 268 652**	**17 563 761**	**18 802 683**	**24 474 004**	**19 823 837**	**20 209 176**
Wydatki bieżące	**11 905 342**	**13 217 748**	**13 267 075**	**15 684 142**	**16 022 654**	**17 477 451**
Wynagrodzenia	4 045 138	4 423 821	4 931 080	5 489 885	5 605 770	5 806 909
Pochodne od wynagrodzeń	706 391	761 675	784 889	1 024 102	1 016 471	1 131 550
Pozostałe bieżące	6 839 102	7 513 289	6 844 382	8 051 795	8 492 783	9 809 149
Obsługa długu	314 711	518 962	706 724	1 118 361	907 630	729 843
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	**5 363 310**	**4 346 013**	**5 535 608**	**8 789 862**	**3 801 183**	**2 731 725**
WYNIK BUDŻETU	**-2 927 905**	**-2 650 241**	**-67 954**	**-4 228 861**	**361 035**	**1 907 644**
WYNIK BUDŻETU BIEŻĄCEGO	**930 182**	**-177 932**	**1 280 804**	**1 638 980**	**1 649 640**	**1 790 458**
WYNIK BUDŻETU BIEŻĄCEGO ZE SPRZEDAŻĄ MIENIA	**1 769 405**	**799 819**	**2 934 365**	**2 215 153**	**2 810 637**	**3 508 856**

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Tabela 6 prezentuje wykonane w latach 2009-2013 oraz zaplanowane po III kwartale 2014 roku wydatki Gminy Kobylanka, uzupełnione o wskazane w wyjaśnieniu zarządzenia i uchwały. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Biorąc pod uwagę planowane w 2014 roku wartości wydatków, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 19,6 mln zł.

W latach 2009-2013 najwyższy poziom wydatków wystąpił w roku 2012, co zdeterminowały głównie poniesione wydatki majątkowe związane z realizacją inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, dotyczącej budowy sieci kanalizacji sanitarnej z przyłączami i tłocznią ścieków na terenie Gminy.

Tabela 7. Dynamika wydatków dla Gminy Kobylanka za lata 2009-2014*

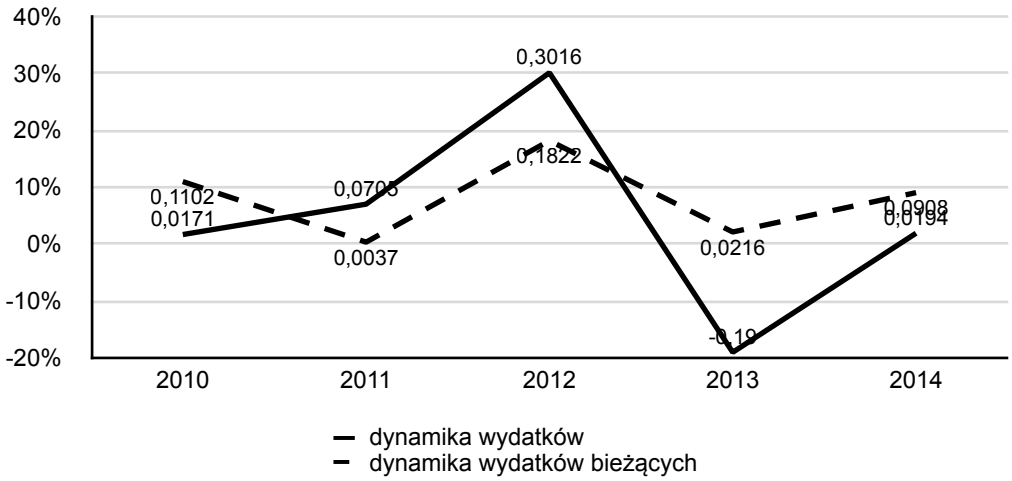
	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika wydatków	--	101,71%	107,05%	130,16%	81,00%	101,94%
Dynamika wydatków bieżących	--	111,02%	100,37%	118,22%	102,16%	109,08%
Dynamika wydatków majątkowych	--	81,03%	127,37%	158,79%	43,25%	71,87%
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	1 483	1 489	1 760	1 798	1 961
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	1 971	2 110	2 746	2 224	2 268

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne

W latach 2010-2011 dynamika wydatków ponoszonych przez Gminę charakteryzowała się względną stabilnością. W latach 2012-2014 ów dynamika cechowała się zaś dużą zmiennością. Szczególnie wysoki wzrost wydatków całkowitych nastąpił w roku 2012 (wzrost o 30%), czemu towarzyszyło zwiększenie wydatków majątkowych (o ponad 50%). W roku 2013 dostrzega się jednak wyraźny spadek wysokości wydatków, co może świadczyć o dużej dozie ostrożności w zakresie planowania ich wysokości. Wzrost wydatków bieżących w roku 2014 jest konsekwencją m.in. otrzymanych wyroków sądowych.

Ryc. 6. Dynamika wzrostu/spadku dochodów dla Gminy Kobylanka od roku 2010

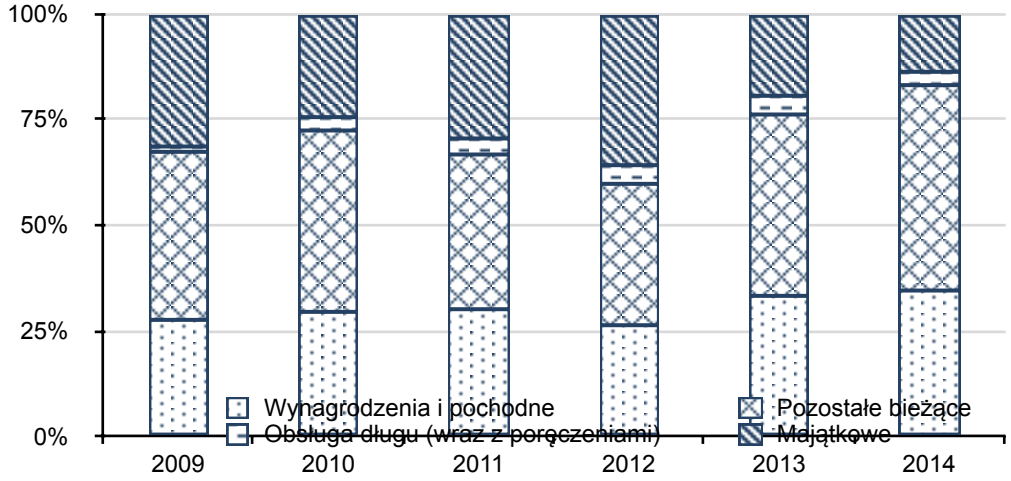


Źródło: Opracowanie własne

W analizowanym okresie zmienność wydatków bieżących oscylowała na poziomie 20%. W latach 2011-2012 przewyższająca dynamika wydatków ogółem wynikała z realizacji inwestycji infrastrukturalnych, co jednocześnie wiązało się z ogromnym wzrostem ponoszonych wydatków majątkowych.

Naturalnym wydaje się być fakt, że w roku 2013 dynamika wydatków bieżących była wyższa niż dynamika wydatków ogółem, co było następstwem ograniczenia działalności inwestycyjnej. Wzrost wydatków bieżących w 2014 roku w znacznej mierze wpływa na obniżenie wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Kobylanka w latach 2009-2014*



*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Rycina 7 wskazuje, że w latach 2010-2012 wzrastał udział wydatków majątkowych ponoszonych przez Gminę Kobylanka, co jednocześnie wiązało się z ograniczeniem wydatków bieżących. W tym czasie bowiem Gmina wykazywała wzmożoną aktywność inwestycyjną związaną z przygotowaniem i realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Zrealizowanie inwestycji w 2012 roku wpłynęło jednocześnie na ograniczenie aktywności inwestycyjnej Gminy w latach 2013-2014, o czym świadczy malejący udział wydatków majątkowych w tym okresie.

Do 2014 roku następował wzrost wydatków bieżących związanych przede wszystkim z wypłatą wynagrodzeń i pochodnych wynagrodzeń. Pomimo, że struktura wydatków wykazuje zróżnicowanie w zakresie kształtowania się poszczególnych kategorii wydatków, to jednak nominalnie nastąpił wzrost ich wartości. Wzrost wynagrodzeń spowodowany był m.in. wzrostem płacy minimalnej oraz zmianami w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu.
Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie nastąpił wzrost wydatków na obsługę długu. Jest to o tyle ważne, gdyż ich wartość rzutuje na wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Charakterystyka działów wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wypływy środków
z budżetu została zaprezentowana w tabeli 8.

Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dz.	Nazwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Średnia	Udział	Udział skumulowany
801	Oświata i wychowanie	3 724 107	3 934 564	4 393 157	5 102 025	5 233 639	5 353 957	4 623 575	23,47 %	23,47%
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 956 459	2 204 657	2 726 284	6 788 533	3 405 593	4 034 509	3 686 006	18,71 %	42,19%
750	Administracja publiczna	2 727 847	2 823 882	2 873 943	2 988 510	3 060 644	3 313 715	2 964 757	15,05 %	57,24%
600	Transport i łączność	1 627 178	2 134 245	3 536 251	2 707 774	996 772	751 700	1 958 987	9,95 %	67,18%
852	Pomoc społeczna	1 557 340	1 733 318	1 842 493	1 930 523	1 962 195	1 828 811	1 809 113	9,18 %	76,37%
700	Gospodarka mieszkaniowa	622 370	731 277	468 453	707 765	1 502 853	736 559	794 879	4,04 %	80,40%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	864 914	888 702	655 415	718 318	653 437	754 877	755 944	3,84 %	84,24%
757	Obsługa długu publicznego	314 711	518 962	706 724	1 118 361	907 630	774 500	723 481	3,67 %	87,91%
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	433 801	470 227	521 391	569 046	485 698	400 314	480 080	2,44 %	90,35%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona narodowa	263 164	409 991	302 467	610 431	515 434	718 731	470 036	2,39 %	92,74%
926	Kultura fizyczna	1 137 938	810 659	53 019	61 548	78 067	95 300	372 755	1,89 %	94,63%
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	247 257	171 703	176 547	580 934	507 770	510 695	365 818	1,86 %	96,49%
758	Różne rozliczenia	323 505	134 947	219 105	253 729	276 525	370 728	263 090	1,34 %	97,82%

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli 8 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (blisko 23% całkowitych wydatków), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (19%) oraz administracja publiczna (blisko 15%). Tylko te trzy działy stanowią ponad 57% ogólnych wydatków.

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 transportu i łączności (10%) oraz poprzez działania z zakresu pomocy społecznej (9%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. gospodarka mieszkaniowa;
2. kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
3. edukacyjna opieka wychowawcza.

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczonym wskaźnikiem zadłużenia.

Dokładna analiza wielu kategorii zwiększy szansę przygotowania rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych z punktu widzenia jednostki i mieszkańców Gminy.

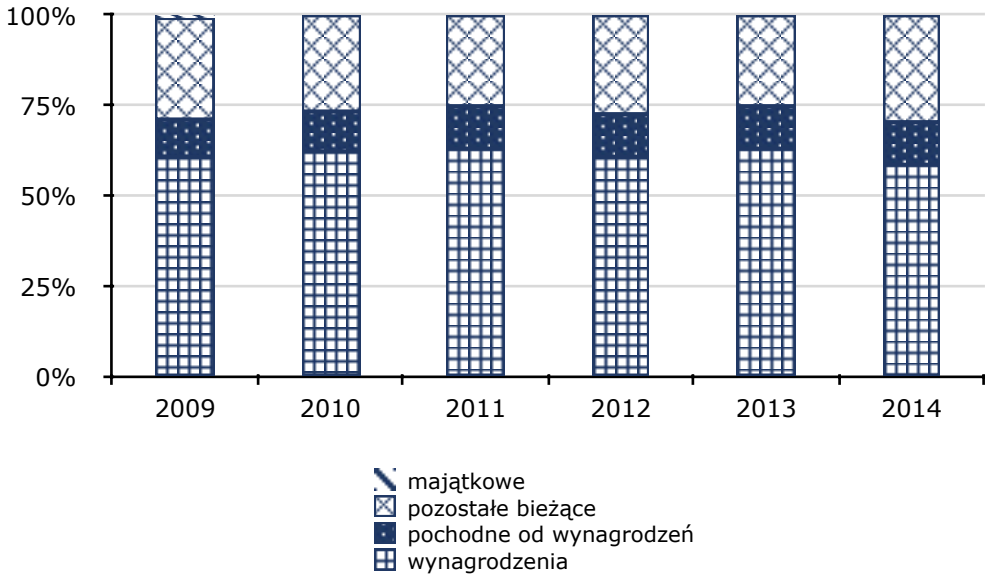
Poniżej szczegółowo przeanalizowane zostaną poszczególne grupy wydatków mających największy wpływ na kształtowanie się struktury budżetu Gminy Kobylanka w analizowanym okresie, dając jednocześnie właściwą podstawę do zaplanowania działań naprawczych.

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak ukazano w tabeli 8 wydatki oświatowe mają dominujący udział w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Kobylanka. Uwzględniając wydatki poniesione w latach 2009-2013 oraz wydatki zaplanowane w 2014 roku, średnia wartość
w całym okresie stanowi blisko 23% wydatków ogółem.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych, a jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych, na terenie Gminy Kobylanka funkcjonują łącznie 4 placówki oświatowe, które generowały
w analizowanym okresie średnio 4,5 mln zł kosztów.

Ryc. 8. Wydatki na oświatę w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014*



*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

W latach 2010-2014 wydatki ponoszone przez Gminę Kobylanka w obszarze oświaty obejmowały wyłącznie wydatki bieżące. Tylko w 2009 roku poniesiono nakłady na działalność inwestycyjną, ale udział tych wydatków był marginalny.
W strukturze wydatków bieżących ponoszonych na oświatę w analizowanym okresie dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Pomimo, że średni udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oscylował w analizowanym okresie wokół 70% wydatków to jednak nastąpił wyraźny wzrost ich nominalnej wartości. Od 2009 roku wysokość wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w oświacie wzrosła o ponad 970 tys. zł. Najwyższy poziom tych wydatków wystąpił jednak w roku 2013 i kształtował się na poziomie blisko 4 mln zł.

Na terenie Gminy Kobylanka znajdują się 4 placówki oświatowe – Szkoła Podstawowa w Kobylance, Szkoła Podstawowa w Kunowie oraz Zespół Szkół Publicznych w Reptowie (Szkoła Podstawowa i Gimnazjum). Podstawowe dane oświatowe prezentuje tabela 9.

Tabela 9. Liczba uczniów i nauczycieli w Gminie Kobylanka w latach 2009-2013

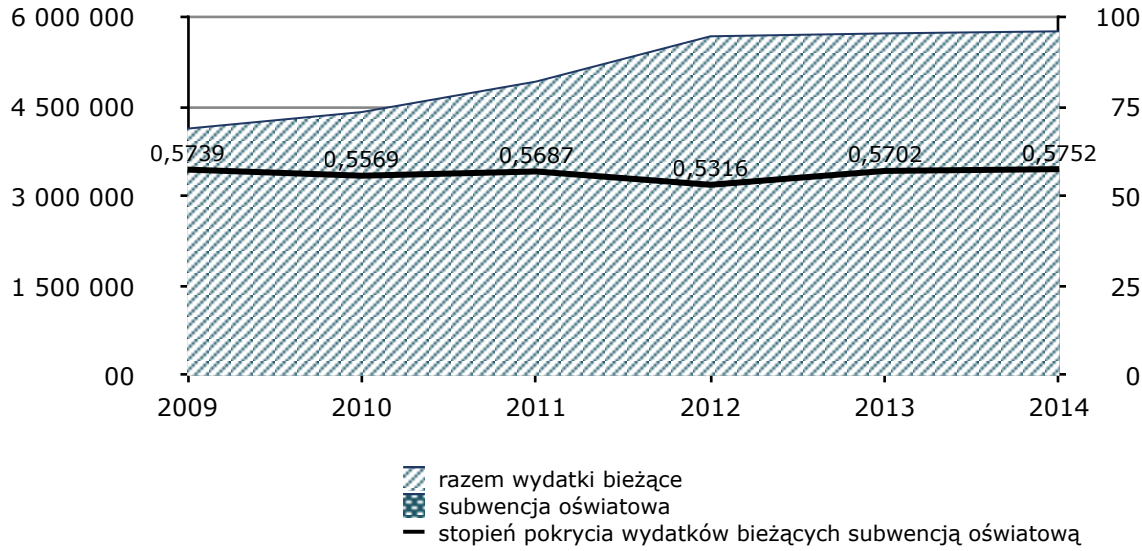
Rok szkolny		2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Liczba uczniów		432	428	414	438	427
Oddziały		27	27	27	26	27
Liczba nauczycieli	pełnozatrudnieni	45	46	49	48	42
	niepełnozatrudnieni	16	16	15	9	9
	dopełniający etat	2	2	0	9	10
Stosunek liczby uczniów do nauczycieli		6,85	6,68	6,57	6,63	7,0

Źródło: Opracowanie własne

W latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 liczba uczniów malała. Pomimo tego liczba zatrudnionych nauczycieli wzrastała. W roku szkolnym 2012/2013 wzrosła zarówno liczba uczniów jak i nauczycieli. W 2013 roku liczba zatrudnionych nauczycieli była najwyższa, co tłumaczy najwyższe wydatki poniesione na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń przez Gminę. Z danych zawartych w tabeli 9 wynika, że w roku szkolnym 2013/2014 na jednego nauczyciela przypadało średnio 7 uczniów. Jest to wynik dużo mniej korzystniejszy niż średnia ogólnokrajowa (11 uczniów). Taki udział pozostawia władzom Gminy dość duże pole manewru w zakresie zaostrzenia polityki kadrowej w placówkach oświatowych Gminy.

Ograniczenie bieżących wydatków oświatowych, przyczyni się do pozyskania dodatkowych środków, które zostaną przeznaczone na pokrycie wydatków ponoszonych w innych obszarach klasyfikacji budżetowej, a przez to przyczynią się do zmniejszenia wysokości zaciąganych przez Gminę środków zwrotnych, co w świetle złej sytuacji finansowej jednostki wydaje się być uzasadnione.

Ryc. 9. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014*



*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Dane zawarte na rycinie 9 potwierdzają, że w Gminie Kobylanka w analizowanym okresie nastąpił wyraźny wzrost bieżących wydatków oświatowych. Najbardziej dynamiczny wzrost analizowanych wydatków nastąpił w latach 2011 – 2013. Tuż obok wysokości wydatków oświatowych ponoszonych przez Gminę zaprezentowano wysokość subwencji oświatowej otrzymywanej w poszczególnych latach. Przedstawione wyniki pozwalają na wyciągnięcie niepokojących wniosków – potrzeby oświatowe Gminy zostają średnio w 55% pokryte subwencją oświatową.

Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Gminie Kobylanka

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Subwencja oświatowa	2 368 861	2 452 881	2 794 755	3 014 597	3 261 107	3 309 648

Wydatki bieżące w działach 801 i 854	4 127 985	4 404 791	4 914 547	5 671 071	5 719 336	5 754 271
Pokrycie	**57,39%**	**55,69%**	**56,87%**	**53,16%**	**57,02%**	**57,52%**
Dopłata	-1 759 124	- 1 951 910	- 2 119 792	- 2 656 474	- 2 458 229	- 2 444 623

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Stały wzrost wydatków bieżących w obszarze oświaty oraz bardzo niski stopień pokrycia ponoszonych wydatków przez subwencję oświatową rodzi konieczność podjęcia działań naprawczych w tym obszarze. Działania naprawcze obejmować będą przede wszystkim czynności związane z zaostrzeniem polityki kadrowej w placówkach oświatowych.

GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Wydatki w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska stanowią drugi, największy kierunek wydatków dokonywanych w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014. Nie ulega wątpliwości fakt, że zakwalifikowanie wydatków na działalność komunalną jako drugiego, najbardziej wydatkotwórczego obszaru działania Gminy zdeterminowane zostało przez wydatki poniesione w 2012 roku, związane z budową sieci kanalizacji sanitarnej. Równie wysoki poziom tych wydatków zaplanowano
w 2014, a tylko część z nich dotyczy wydatków inwestycyjnych.

Tabela 11. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Kobylanka za lata 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	**2 956 459**	**2 204 657**	**2 726 284**	**6 788 533**	**3 405 593**	**4 034 509**
Wydatki bieżące, w tym:	931 714	1 079 559	1 062 568	1 223 700	1 294 923	2 652 443
- wynagrodzenia	99 435	112 603	115 053	112 942	100 878	224 189
- pochodne od wynagrodzeń	14 501	15 028	17 064	19 586	16 245	33 344
- pozostałe bieżące	817 778	951 927	930 452	1 091 172	1 177 800	2 394 910
Wydatki majątkowe	2 024 745	1 125 098	1 663 715	5 564 833	2 110 669	1 382 066

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

W latach 2009-2011 wysokość wydatków ogółem ponoszonych w tym obszarze kształtowała się w przedziale 2-3 mln zł i były to środki w głównej mierze ponoszone na bieżące utrzymanie majątku komunalnego, a także realizację działań w zakresie poprawy efektowności oświetlenia, gospodarki odpadami czy konserwacji urządzeń. Jak wynika z tabeli 11, w latach 2009-2014 sukcesywnie wzrastał poziom pozostałych wydatków bieżących. Utrzymywanie się takiej tendencji będzie przyczyniało się do wzrostu tych wydatków w kolejnych latach. Gmina powinna zatem podjąć pewne działania monitorujące i kontrolujące celowość ponoszonych wydatków oraz w miarę możliwości ograniczać ich wysokość.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Kolejnym działem, w ramach którego Gmina Kobylanka ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła niemal 9% ogólnej kwoty wydatków.

Tabela 12. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Kobylanka za lata 2009-2014*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	**2 727 847**	**2 823 882**	**2 873 943**	**2 988 510**	**3 060 644**	**3 313 715**
Wydatki bieżące, w tym:	2 100 132	2 356 329	2 397 383	2 518 521	2 640 111	2 897 355
Związane z funkcjonowaniem organów JST	2 367 452	2 485 235	2 597 671	2 731 726	2 810 054	3 043 020
- wynagrodzenia	1 123 526	1 285 498	1 425 720	1 478 807	1 584 242	1 577 330
- pochodne od wynagrodzeń	182 884	208 197	130 446	221 240	228 832	320 018
- pozostałe bieżące	793 723	862 634	841 217	818 474	827 036	1 000 007
Wydatki majątkowe	627 715	467 553	476 561	469 989	420 533	416 360

*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

W analizowanym okresie wartość ponoszonych wydatków związanych z funkcjonowaniem JST wzrastała. Jak wynika z rankingu przeprowadzonego przez P. Swianiewicza wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na mieszkańca w Gminie Kobylanka w 2012 roku kształtowały się na poziomie 525,97 zł. Uzyskany wynik zapewnił 501 miejsce na 564 gmin liczących do 5 tys. mieszkańców. Ponoszone wydatki należą do jednych z najwyższych wśród analizowanych jednostek.

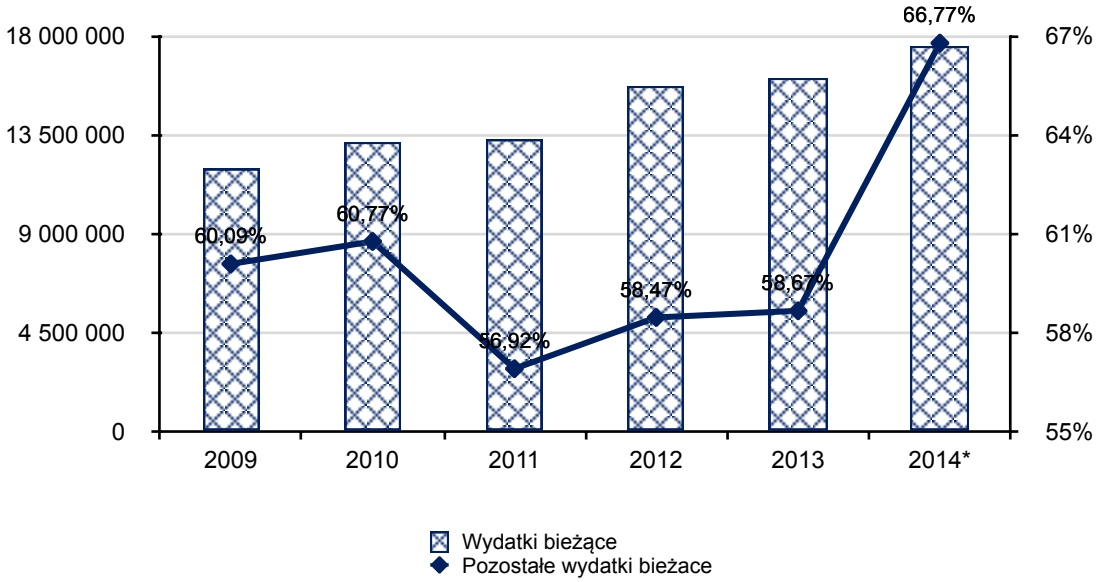
Dążenie do minimalizowania wydatków bieżących ponoszonych na administrację stało się podstawą do podjęcia działań naprawczych w tym zakresie. Z analizy wynika, że dominujący udział w wydatkach związanych z funkcjonowaniem JST mają wydatki na wynagrodzenia oraz pozostałe wydatki bieżące, dlatego w efekcie część działań naprawczych będzie skupiała się na zredukowaniu ich wysokości. Zostanie to osiągnięte poprzez:

1. zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych;
2. reorganizację struktury Urzędu Gminy;
3. zawieszenie wydatków na promocję Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego;
4. ograniczenie wydatków jednostek pomocniczych Gminy w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego.

POZOSTAŁE WYDATKI BIEŻĄCE

Obok wydatków przeznaczanych na wypłatę wynagrodzeń, należy również zwrócić uwagę na kształtowanie się pozostałych wydatków bieżących.

Ryc. 10. Udział pozostałych wydatków bieżących w wydatkach bieżących w latach 2009-2014*



*wartości planowane po III kwartale uzupełniono o uchwały Rady Gminy oraz zarządzenia zmieniające budżet Wójta Gminy Kobylanka podjęte w październiku 2014 roku
Źródło: Opracowanie własne

Z ryciny 10 wynika, że w analizowanym okresie udział pozostałych wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę kształtował się w przedziale od 55% do 67%. Wzrostowi wartości wydatków bieżących w analizowanym okresie towarzyszył wzrost udziału pozostałych wydatków bieżących.

Biorąc pod uwagę fakt, że pozostałe wydatki bieżące charakteryzują się elastycznością w zakresie ich kształtowania, a ponadto wpływają na wysokość wskaźnika obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, podjęto działania naprawcze w celu zredukowania ich wysokości. Szczególną uwagę zwrócono na wydatki ponoszone w działach 754, 921, 926.

ZADŁUŻENIE

Przed zaplanowaniem i podjęciem jakichkolwiek działań naprawczych, bardzo ważne jest przeanalizowanie zadłużenia jednostki. Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową, sprawozdania budżetowe Rb-NDS oraz umowy na zaciągnięcie kredytów i przeprowadzenie emisji obligacji. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2023.

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 Kobylanka w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. obligacje wyemitowane przez w latach 2008-2010 o łącznej wartości 8 760 000 zł;
2. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w 2007 roku w kwocie 575 422 zł;
3. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w 2007 roku w kwocie 541 065 zł;
4. kredyt ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 2006 roku w kwocie 2 758 864,65 zł;
5. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w 2011 roku w kwocie 2 913 898 zł;
6. pożyczka zaciągnięta w 2011 roku w kwocie 2 090 951 zł;
7. pożyczka zaciągnięta w 2012 roku w kwocie 1 200 000 zł;
8. pożyczka zaciągnięta w 2012 roku w kwocie 2 300 00 zł;
9. odsetki płacone od w/w zobowiązań.

Na dzień 01.01.2014 kwota zadłużenia, wpływająca na kształtowanie się wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia, wynikająca z zaciągniętych kredytów, pożyczek
i wyemitowanych obligacji wynosiła 15 272 782,42 zł, a jego spłata planowana jest do 2023 roku.

Tabela 13 prezentuje szczegółowe zestawienie wyemitowanych obligacji oraz zaciągniętych przez Gminę kredytów i pożyczek, uwzględniając harmonogram spłaty rat kapitałowych poszczególnych zobowiązań do 2023 roku. Tabela 14 prezentuje
z kolei zaktualizowane wartości odsetek naliczonych z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji.

Tabela 13. Harmonogram spłaty rat kapitałowych oraz wykupu obligacji przez Gminę Kobylanka w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2014	Oprocentowanie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kredyty i pożyczki												
BGK Toruń	316 164 zł	WIBOR 3M + 0,4 pp.	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	17 796 zł		
BGK Toruń	300 592 zł	WIBOR 3M + 0,15 pp.	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	20 040 zł		
SGB Koszalin	2 316 249 zł	WIBOR 1M + 2,0 pp.	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł		
BGK Toruń (EBI)	1 534 289 zł	Zmienna stawka bazowa EBI	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	105 617 zł		
Magellan S.A.	1 745 490 zł	WIBOR 3M + 9,65 pp.	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł		
WOFŚIGW 1	1 200 000 zł	3,7%	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł
WOFŚIGW 2	2 300 000 zł	3,7%	150 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	150 000 zł
Obligacje												
DnB NORD Polska S.A.	5 560 000 zł	WIBOR 3M + 1,5 pp.	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	760 000 zł			
Spłata długu ogółem			**1 864 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 924 516 zł**	**1 021 170 zł**	**370 000 zł**	**270 000 zł**

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych, pożyczkowych i umów o przeprowadzenie emisji obligacji.

Tabela 14. Harmonogram spłaty odsetek należnych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w latach 2014-2023*

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2014	Oprocentowanie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stawki depozytów złotowych**												
WIBOR 1M			*3,51%*	*3,60%*	*3,70%*	*3,80%*	*3,90%*	*4,00%*	*4,10%*	*4,20%*	*4,30%*	*4,40%*
WIBOR 3M			*3,44%*	*3,50%*	*3,60%*	*3,70%*	*3,80%*	*3,90%*	*4,00%*	*4,10%*	*4,20%*	*4,30%*
WIBOR 6M			*3,43%*	*3,50%*	*3,60%*	*3,70%*	*3,80%*	*3,90%*	*4,00%*	*4,10%*	*4,20%*	*4,30%*
Kredyty i pożyczki												
BGK Toruń	316 164 zł	WIBOR 3M + 0,4 pp.	11 253 zł	9 766 zł	8 312 zł	6 772 zł	5 147 zł	3 437 zł	1 641 zł	120 zł		
BGK Toruń	300 592 zł	WIBOR 3M + 0,15 pp.	9 892 zł	8 594 zł	7 327 zł	5 979 zł	4 551 zł	3 043 zł	1 455 zł	106 zł		
SGB Koszalin	2 316 249 zł	WIBOR 1M + 2,0 pp.	90 734 zł	104 714 zł	90 080 zł	74 868 zł	59 076 zł	42 706 zł	25 756 zł	8 228 zł		
BGK Toruń (EBI)	1 534 289 zł	Zmienna stawka bazowa EBI	52 049 zł	45 700 zł	38 943 zł	31 778 zł	24 204 zł	16 222 zł	7 833 zł	561 zł		
Magellan S.A.	1 745 490 zł	WIBOR 3M + 9,65 pp.	162 438 zł	185 299 zł	157 799 zł	129 862 zł	101 488 zł	72 679 zł	43 433 zł	13 750 zł		
WOFŚIGW 1	1 200 000 zł	3,7%	39 960 zł	35 520 zł	31 080 zł	26 640 zł	22 200 zł	17 760 zł	13 320 zł	8 880 zł	4 440 zł	1 332 zł
WOFŚIGW 2	2 300 000 zł	3,7%	79 550 zł	70 300 zł	61 050 zł	51 800 zł	42 550 zł	33 300 zł	24 050 zł	14 800 zł	5 550 zł	1 665 zł
Obligacje												
DnB NORD Polska S.A.	5 560 000 zł	WIBOR 3M + 1,5 pp.	283 968 zł	248 000 zł	212 160 zł	174 720 zł	127 200 zł	189 600 zł	98 000 zł			
Odsetki ogółem			**729 843 zł**	**707 894 zł**	**606 750 zł**	**502 418 zł**	**386 417 zł**	**378 747 zł**	**215 488 zł**	**46 445 zł**	**9 990 zł**	**2 997 zł**

Źródło: Opracowanie własne

*Na podstawie analizy umów kredytowych i emisji obligacji dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należne do spłaty w 2014 roku
i latach następnych wartości odsetek dostosowano do obwiązujących obecnie stawek depozytów złotowych WIBOR 1M, WIBOR 3M, WIBOR 6M i ich prognoz na kolejne lata. Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wartości w porównaniu do tych, które zawarte zostały w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy.

**W celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego Gminy, odsetki oszacowano z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2014 roku przyjęto stawki depozytów złotowych z dnia 4 listopada 2014 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 1%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,1 pp.

W toku analizy stwierdzono, że w strukturze zobowiązań Gminy występują kredyty i pożyczki cechujące się zbyt wysokim kosztem kapitału, w stosunku do jej możliwości finansowych. Najwyższy koszt w związku z obsługą długu Gmina ponosi
w przypadku pożyczki zaciągniętej w 2011 roku od spółki Magellan S.A., której oprocentowanie uwzględnia stawkę WIBOR 3M i stałą marżę w wysokości 9,65 p.p. Po przeanalizowaniu obecnie panujących trendów na rynku kredytowym, nasuwa się wniosek, iż stopa procentowa tego zobowiązania jest na tą chwilę wysoce nierynkowa.

W 2012 roku Gmina zaciągnęła pożyczkę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 2 300 000 zł, którego spłata miała nastąpić jednorazowo do dnia 31 grudnia 2012 roku. W związku z trudną sytuacją finansową Gminy podpisano porozumienie, w myśl którego spłatę przesunięto do końca czerwca 2014 roku. Ostatecznie jednak, w dniu 16 września 2014 roku podpisano aneks, w którym zobowiązanie rozłożono na dziesięć rat, dzięki czemu ostateczny termin spłaty rat kapitałowych nastąpi w grudniu 2023 roku.

Dużym obciążeniem dla budżetu Gminy jest konieczność wykupu obligacji. Wykup ostatniej serii zaplanowano na 2020 r. Co do zasady obciążenia zostały zaplanowane równomiernie. Wysokość marży pobieranej przez agenta emisji, która została ustalona dla zobowiązań Gminy kształtuje się na stałym poziomie 1,5%.

Wysoki poziom zadłużenia tłumaczy przede wszystkim konieczność finansowania zadań o charakterze inwestycyjnym realizowanych przez Gminę. Wzrastająca wartość sumy bilansowej w okresie 2009-2013 potwierdza wzmożoną działalność inwestycyjną, czego skutkiem jest pomnożenie wartości posiadanego majątku.

Tabela 15. Zestawienie sum bilansowych ze skonsolidowanych bilansów Gminy za lata 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Suma bilansowa, w tym:	64 608 325 zł	73 556 631 zł	82 328 478 zł	94 159 126 zł	91 617 715 zł
-rzeczowy majątek trwały	50 596 684 zł	71 436 459 zł	78 224 043 zł	88 070 980 zł	86 959 993 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli wynika, że w analizowanym okresie wyraźnie zwiększyła się wartość posiadanych aktywów. Realizacja działań inwestycyjnych przyczyniła się do zwiększenia wartości majątku posiadanego przez Gminę, co potwierdza zasadność i właściwe wykorzystanie środków zwrotnych.

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 były na podstawie niniejszego wzoru, spisanego w wyżej wspomnianej ustawie.

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.

Wskaźnik ma zwolenników oraz przeciwników, jednak stworzenie niniejszego programu naprawczego zostało spowodowane właśnie niespełnieniem go przez Gminę. Jak wykazały badania nad zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, na wskaźniku tym korzystają jednostki o bardzo dobrej sytuacji finansowej skupione zazwyczaj wokół dużych miast, które posiadają pewne i stabilne dochody własne oraz dysponują znacznym majątkiem nadającym się do sprzedaży. Natomiast z drugiej strony występują mniejsze gminy oraz samorządy powiatowe, które w zasadzie nie posiadają dochodów własnych.

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w Gminie Kobylanka prezentuje tabela 16. Należy zaznaczyć, że wartość wskaźników została ustalona z uwzględnieniem zarządzeń Wójta Gminy Kobylanka zmieniających budżet oraz uchwał Rady Gminy oraz przeszacowanych wartości odsetek.

Tabela 16. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Kobylanka w latach 2013-2023*

	2013	2014	2015	2016**	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Faktyczna obsługa zadłużenia	12,40%	11,73%	13,15%	13,11%	12,40%	12,05%	11,95%	10,70%	5,24%	1,83%	1,29%
Planowana obsługa zadłużenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Łącznie (faktyczne i planowane)	12,40%	11,73%	13,15%	13,11%	12,40%	12,05%	11,95%	10,70%	5,24%	1,83%	1,29%
wyłączenia z art. 243 ust. 3	1,58%	2,55%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	10,82%	9,18%	13,15%	13,11%	12,40%	12,05%	11,95%	10,70%	5,24%	1,83%	1,29%
Maksymalna obsługa zadłużenia (relacja zgodnie z art. 243)	10,06%	12,88%	12,98%	15,64%	15,82%	15,17%	13,28%	12,07%	11,28%	11,51%	12,11%
Zachowanie relacji z art. 243	**NIE**	**TAK**	**NIE**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**
Stan zadłużenia na koniec roku (faktyczny)	75,66%	60,62%	56,30%	48,34%	37,78%	28,46%	18,28%	8,31%	3,14%	1,30%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (planowany)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (łącznie - faktyczne i plan)	75,66%	60,62%	56,30%	48,34%	37,78%	28,46%	18,28%	8,31%	3,14%	1,30%	0,00%
**wyłączenia z art. 170 ust. 3*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	75,66%	60,62%	56,30%	48,34%	37,78%	28,46%	18,28%	8,31%	3,14%	1,30%	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%
Zachowanie relacji z art. 170	**NIE**	**NIE**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**	**TAK**

Źródło: Opracowanie własne

*Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wskaźników w porównaniu do tych, które ustalono na podstawie wartości pozycji budżetowych zawartych Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy.

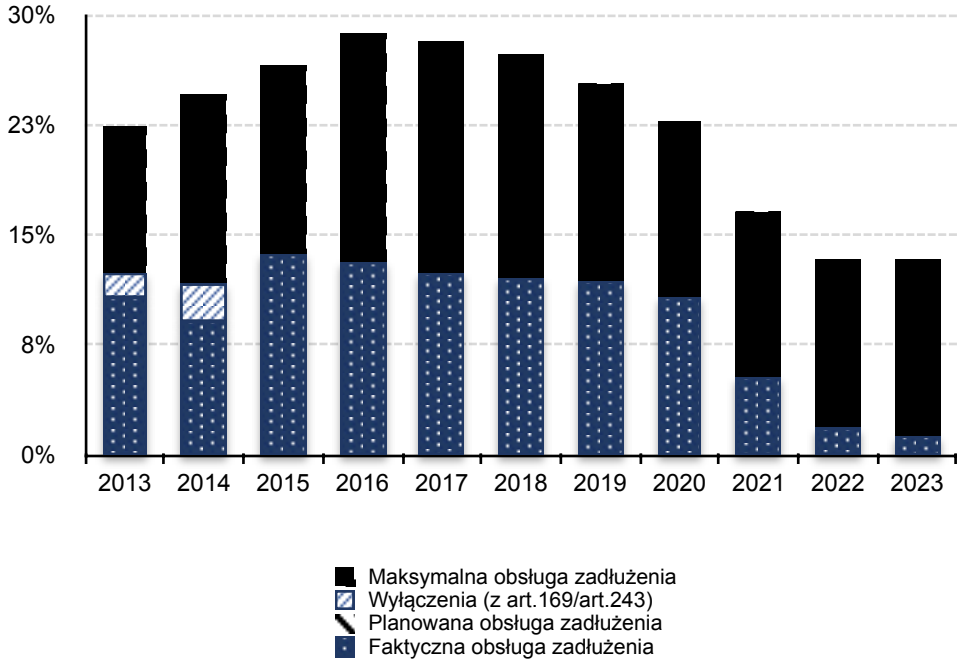
**Wysokość wpływów Gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych dostosowano do wysokości zawartej w ostatniej aktualnej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy (2016, 2017, 2018 rok – po 100 tys.).

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2015-2023 zadłużenie Gminy nie powoduje naruszeń prawa. Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. W roku 2015 dochodzi do niespełnienia relacji wynikającej z art. 243 nowej ustawy.

Jako, że wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia uwzględnia dane za trzy lata poprzedzające rok, dla którego ustalana jest relacja. Wysoka wartość wydatków w 2014 roku niekorzystnie rzutuje na kształtowanie wskaźnika obsługi zadłużenia w 2015 roku.

Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych prezentuje rycina 11.

Ryc. 11. Kształtowanie się relacji z art. 243



Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z analizy w Gminie Kobylanka niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych nastąpiło w 2015 roku. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w 2020 roku występuje bardzo niewielki bufor bezpieczeństwa, w związku z czym pojawienie się trudnych do przewidzenia, niekorzystnych zdarzeń losowych może przyczynić się do niespełnienia tego wskaźnika również w kolejnych latach.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Wysoki poziom zadłużenia nie jest wyłączną przyczyną problemów Gminy ze spełnieniem wskaźnika z art. 243. Niewątpliwie zaciągnięcie zobowiązań przed wejściem w życie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie dało możliwości przewidzenia, jak zmienione zostaną zasady obliczania zdolności kredytowej. Jednakże, obecna trudna sytuacja finansowa Gminy Kobylanka wynika przede wszystkim ze zwiększonych wydatków w latach 2012-2014.

Wysoki poziom wydatków bieżących przełożył się na niespełnienie wskaźnika obsługi zadłużenia w 2015 roku. Należy przy tym zaznaczyć, że analiza stanu finansów Gminy opiera się na danych przyjętych w planie po III kwartale 2014 roku, a uwzględniając wspomniane wcześniej bardzo niewielkie wykonanie dochodów majątkowych, pojawia się ryzyko wystąpienia niedoboru środków pieniężnych na koniec 2014 roku.

Powyższe elementy mogą w kolejnych latach negatywnie wpłynąć na jakość i zakres zadań realizowanych przez Gminę Kobylanka, dlatego najistotniejsze dla przyszłości Gminy będą konsekwentne działania na rzecz stworzenia stabilnej i trwałej struktury budżetu, która pozwoli na bezpieczną obsługę wszystkich zobowiązań.

W obecnej sytuacji Gminy Kobylanka 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 Kobylanka w latach 2009-2014 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

PRZEDSIĘWZIĘCIA NAPRAWCZE W OBSZARZE WYDATKÓW

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Przedsięwzięcie 1. Zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych o 20%

Ograniczenie wysokości wydatków przeznaczonych na wypłatę diet dla radnych przyczyni się do zmniejszenia ponoszonych wydatków bieżących. Z Uchwały Nr XVI/103/11 Rady Gminy Kobylanka z dnia 30 grudnia 2011 roku w sprawie diet dla radnych Rady Gminy Kobylanka wynika, że ich wysokość różnicuje się w zależności od pełnionej funkcji i kształtuje się na następującym poziomie:

1. Przewodniczący Rady Gminy - 1 000 zł miesięcznie;
2. Wiceprzewodniczący Rady Gminy - 600 zł miesięcznie;
3. Przewodniczący Komisji Rady Gminy - 700 zł miesięcznie;
4. Radny Rady Gminy - 500 zł miesięcznie.

Uwzględniając fakt, że w skład Rady Gminy wchodzi 15 radnych, na podstawie informacji o wysokości przysługujących diet, wyliczono szacunkową kwotę środków pieniężnych niezbędną do pokrycia wynagrodzeń dla członków Rady.

Tabela 17. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla radnych Gminy

Funkcja	Stawka	Liczba stanowisk	Prognozowane wydatki w 2014 roku
Przewodniczący Rady Gminy	1 000 zł	1	12 000 zł
Wiceprzewodniczący Rady Gminy	600 zł	1	7 200 zł
Przewodniczący Komisji	700 zł	3	25 200 zł
Radny	500 zł	10	60 000 zł
Łącznie wydatki roczne			104 400 zł

Źródło: Opracowanie własne

Biorąc pod uwagę prognozowaną inflację oraz pozostałe mierniki koniunktury gospodarczej, w kolejnych latach wzrastać będzie poziom tego wynagrodzenia. W ramach działań naprawczych zmniejsza się zatem wysokość diet dla radnych o 20%.

Ponadto, zgodnie z art. 240a ust. 6 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, wysokość wydatków ponoszonych na wypłatę diet nie może przekroczyć wysokości diet z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. W związku z powyższym dokonuje się zamrożenia wysokości diet przysługujących radnym na okres obowiązywania programu.

Podjęte działania przyczynią się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75022 – Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu)

Tabela 18. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla radnych Gminy po wdrożeniu programu postępowania naprawczego

Funkcja	Aktualna stawka	Stawka po wdrożeniu PPN	Wydatki roczne po wdrożeniu PPN
Przewodniczący Rady Gminy	1 000 zł	800 zł	9 600 zł
Wiceprzewodniczący Rady Gminy	600 zł	480 zł	5 760 zł
Przewodniczący Komisji	700 zł	560 zł	20 160 zł
Radny	500 zł	400 zł	48 000 zł
Łącznie wydatki roczne			83 520 zł

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 19. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych o 20%

	2014	2015	2016
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet przed wdrożeniem działań naprawczych	104 400 zł	106 000 zł	108 000 zł
Planowana wysokość wydatków na wypłatę diet po wdrożeniu działań naprawczych	104 400 zł	83 520 zł	83 520 zł
Oszczędność	0 zł	22 480 zł	24 480 zł
NPV (3%)	43 592 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Przedsięwzięcie 2. Reorganizacja struktury Urzędu Gminy

Z punktu widzenia zachowania właściwej relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych należy dążyć do redukowania wysokości ponoszonych wydatków bieżących. Analiza stanu finansów Gminy wykazała, że latach 2009-2014 sukcesywnie wzrastały wydatki na administrację publiczną, w tym przede wszystkim wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem organów Gminy i wypłatą wynagrodzeń.

W celu zapewnienia właściwej relacji między wskaźnikiem faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach niezbędne jest ograniczenie wysokości środków przeznaczanych na wypłatę wynagrodzeń. W ramach działania naprawczego obejmującego reorganizację struktury Urzędu Gminy zakłada się likwidację trzech stanowisk urzędniczych:

1. Stanowiska ds. inwestycji;
2. Stanowiska ds. promocji i rozwoju turystyki;
3. Stanowiska ds. Gminnego Centrum Informacji.

Decyzja o likwidacji stanowiska ds. inwestycji podyktowana została faktem, że realizacja programu postępowania naprawczego wiąże się z ograniczeniem działalności inwestycyjnej Gminy[2]. Pewne ograniczenie aktywności inwestycyjnej będzie wiązało się z ograniczeniem zakresu obowiązków pracowników Urzędu pracujących na stanowiskach związanych z obsługą inwestycji, stąd decyzja o

[2] W trakcie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

likwidacji jednego etatu. Likwidacja stanowiska ds. promocji i rozwoju turystyki znajduje uzasadnienie w opisie kolejnych działań naprawczych.

W kwestii organizacyjnej likwidacja stanowisk urzędniczych wiąże się ze zwiększeniem zakresu odpowiedzialności i kompetencji pracowników na pozostałych stanowiskach. Reorganizacja struktury Urzędu przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń w obszarze:

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

Z projektu budżetu na 2014 rok wynika, że na wypłatę wynagrodzeń dla kadry urzędniczej przeznaczono ponad 1,8 mln zł. Na tej podstawie wyliczono szacunkową roczną wysokość wynagrodzenia pracownika Urzędu. Należy jednak zaznaczyć, że jest to wartość uśredniona i nie różnicuje wysokości wynagrodzenia w zależności od pełnionej w Urzędzie funkcji kierowniczej bądź dyrektorskiej.

Tabela 20. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu likwidacji 3 stanowisk urzędniczych

	2014	2015	2016
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy	1 810 700 zł	1 833 000 zł	1 862 000 zł
Wynagrodzenie kadry kierowniczej	327 000 zł	336 000 zł	343 000 zł
Średnie roczne wynagrodzenie pracownika Urzędu Gminy (bez wynagrodzenia k.k.)	58 161 zł	56 852 zł	59 000 zł
Średnie łączne wynagrodzenie pracowników na 3 stanowiskach urzędniczych	174 483 zł	170 556 zł	177 000 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy po wdrożeniu działań naprawczych	1 570 348 zł	1 364 444 zł	1 416 000 zł
Oszczędność	0 zł	170 556 zł	177 000 zł
NPV (3%)	322 745 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Przedsięwzięcie 3. Zawieszenie wydatków na promocję Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego

Zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków na promocję. W związku z tym zakłada się zawieszenie tych wydatków na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego, co przełoży się na ograniczenie wydatków w obszarze:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75075 – Promocja jednostek

Tabela 21. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków na promocję Gminy

	2014	2015	2016
Planowane wydatki na promocję Gminy	67 908 zł	68 000 zł	69 000 zł
Prognozowane wydatki po wdrożeniu programu naprawczego	67 908 zł	18 000 zł	18 000 zł

Oszczędność	0 zł	50 000 zł	51 000 zł
NPV (3%)	93 802 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Wartość wydatków na promocję Gminy planowanych do poniesienia w 2015 i 2016 roku została zmniejszona do roku 2016 włącznie. Oszacowano, że Gmina będzie ponosić wydatki w wysokości ok. 18 tys. w związku z wnoszeniem wpłat na rzecz zawartych umów stowarzyszeniowych. Ze względu na brak możliwości oszacowania poniesionych i zaangażowanych wydatków w 2014 roku, pozycja ta pozostała na niezmienionym poziomie.

Zawieszenie wydatków na promocję Gminy stanowi uzasadnienie dla likwidacji stanowiska urzędniczego ds. promocji i rozwoju turystyki.

Przedsięwzięcie 4. Ograniczenie wydatków jednostek pomocniczych Gminy w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego

Uchwałą Rady Gminy Kobylanka Nr XXXI/186/13 z dnia 28 marca 2013 roku nie wyrażono zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w 2014 roku. W projekcie budżetu na 2014 rok wyodrębniono jednak środki na pokrycie wydatków jednostek pomocniczych Gminy. Jednostki pomocnicze Gminy tworzy 10 sołectw, na działanie których przeznaczono w budżecie na 2014 rok ponad 120 tys. złotych.

Tabela 22. Planowane wydatki jednostek pomocniczych Gminy w latach 2012-2014

Jednostka pomocnicza	Wydatki jednostek pomocniczych		
	2012	2013	2014*
Sołectwo Bielkowo	6 539 zł	9 543 zł	10 655 zł
Sołectwo Cisewo	5 220 zł	6 292 zł	6 135 zł
Sołectwo Jęczydół	4 404 zł	5 018 zł	7 995 zł
Sołectwo Kobylanka	13 283 zł	17 412 zł	21 945 zł
Sołectwo Kunowo	10 527 zł	8 468 zł	10 830 zł
Sołectwo Morzyczyn – Zieleniewo	18 865 zł	14 917 zł	25 620 zł
Sołectwo Motaniec	4 161 zł	5 351 zł	7 035 zł
Sołectwo Niedźwiedź	8 750 zł	8 139 zł	9 720 zł
Sołectwo Rekowo	3 941 zł	4 576 zł	5 920 zł
Sołectwo Reptowo	8 893 zł	11 652 zł	20 385 zł
Ogółem	**84 583 zł**	**91 369 zł**	**126 250 zł**

*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli 22 wynika, że z roku na rok wydatki jednostek pomocniczych wzrastały. Biorąc pod uwagę prognozowane mierniki koniunktury gospodarczej zakłada się wzrost wysokości wydatków jednostek pomocniczych Gminy w kolejnych latach. W związku z tym, że ustanowienie tych jednostek jest fakultatywne i zależy od decyzji władz lokalnych, w ramach programu postępowania naprawczego podejmuje się decyzję o ograniczeniu środków przeznaczanych na pokrycie kosztów ich funkcjonowania
o ponad 50%.

Podjęte działania przyczynią się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75095 – Pozostała działalność

Tabela 23. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków jednostek pomocniczych Gminy

	2014	2015	2016
Planowane łączne wydatki jednostek pomocniczych	126 250 zł	128 304 zł	130 615 zł
Prognozowane wydatki po wdrożeniu programu naprawczego	126 250 zł	62 100 zł	62 100 zł
Oszczędność	0 zł	66 204 zł	68 515 zł
NPV (3%)	125 105 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Ograniczenie wydatków do wysokości 62 tys. zł wynika z faktu iż sołectwa odpowiadają za realizację części zadań z zakresu gospodarki komunalnej tj. utrzymywanie porządku i czystości na terenie komunalnym (koszenie trawników). W związku z tym niezbędne jest zabezpieczenie środków na ten cel m.in na zakup paliwa do kosiarek, zakup narzędzi czy wykonanie drobnych usług naprawczych. Ponadto, część tych środków przeznaczana jest na wypłatę wynagrodzenia sołtysów w postaci diety za sprawowaną funkcję.

Należy również zaznaczyć, że Uchwałą Rady Gminy Kobylanka Nr XLI/254/14 z dnia 27 marca 2014 r. wyrażono zgodę na wyodrębnienie w budżecie Gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Fundusz sołecki tworzony jest z dużym wyprzedzeniem – zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim Rada Gminy podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca, która to decyzja ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku,
w którym została podjęta.

Zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może tworzyć funduszu sołeckiego. Istnienie funduszu sołeckiego oznacza, że Gmina będzie musiała ograniczyć wydatkowanie środków w ramach tego funduszu w kolejnych latach. Na chwilę obecną nie jest jednak możliwe oszacowanie oszczędności z tego tytułu.

801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE

Przedsięwzięcie 5. Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych

Szczegółowa analiza stanu finansów wykazała, że oświata jest najbardziej wydatkotwórczym obszarem działania Gminy. Systematyczny wzrost ponoszonych wydatków, niskie pokrycie ponoszonych kosztów subwencją oświatową, przerost zatrudnienia w placówkach oświatowych stanowią przesłankę do podjęcia działania naprawczego, którego celem będzie usprawnienie systemu oświaty w Gminie.

W strukturze wydatków oświatowych Gminy dominują wydatki ponoszone na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, stąd zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych zmierzać będzie do ograniczenia ponoszonych wydatków bieżących. Ograniczenie wydatków bieżących przyczyni się do pozyskania dodatkowych środków, które zostaną przeznaczone na pokrycie wydatków ponoszonych w innych obszarach klasyfikacji budżetowej, a przez to ograniczą zaciąganie przez Gminę środków zwrotnych. Podjęte działanie

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

Dział 801 – Oświata i wychowanie
- Rozdział 80101 – Szkoły podstawowe
- Rozdział 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych
- Rozdział 80104 – Przedszkola
- Rozdział 80110 – Gimnazja

Jak wspomniano, w placówkach oświatowych na terenie Gminy występuje przerost zatrudnienia, czego dowodem jest bardzo niewielka liczba uczniów przypadająca na nauczyciela (7,0 w roku szkolnym 2013/2014). Średnia liczba uczniów przypadających na nauczyciela jest znacznie niższa niż statystyczna wartość tego wskaźnika w Polsce. Dla potwierdzenia, analizie poddano średnie obciążenie godzinowe nauczycieli w placówkach oświatowych w 2013 roku.

Jak wynika z Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych tygodniowy wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych w szkołach publicznych, kształtuje się w przedziale od 20 do 28 godzin w szkołach podstawowych oraz od 29 do 31 godzin w gimnazjach. Przyjęto, że średni tygodniowy wymiar godzin uczniów w szkołach podstawowych kształtuje się na poziomie 24 godzin, zaś gimnazjum na poziomie 30 godzin.

Tabela 24. Obciążenie godzinowe nauczycieli w placówkach oświatowych Gminy

	Łączna liczba oddziałów	Średni tygodniowy wymiar godzin	Całkowe tygodniowe obciążenie godzinowe	Suma etatów nauczycielskich	Obciążenie godzinowe nauczycieli
SP w Kobylance	6	24	144		
SP w Kunowie	7	24	168		
SP w Reptowie	7	24	168		
Gim. w Reptowie	6	30	180		
Łącznie			660	55,29	11,94

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych za rok szkolny 2012/2013.

Z analizy wynika, że przy zakładanym obciążeniu godzinowym i aktualnym stanie zatrudnienia kadry dydaktycznej średnie tygodniowe obciążenie godzinowe dla realizacji zajęć dydaktycznych nauczyciela kształtuje się na poziomie 11,94.

Wnioski płynące z analizy wydatków oświatowych oraz dane zawarte w tabeli 24 stanowią przesłankę do podjęcia działań w zakresie zaostrzenia polityki kadrowej w placówkach oświatowych działających na terenie Gminy. Na tej podstawie podjęto decyzję o realizacji działania naprawczego, którego istotą jest uzyskanie oszczędności na wydatkach bieżących, dzięki ograniczeniu wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń. Umożliwi to likwidacja etatów nauczycielskich i redukcja zatrudnienia.

Z Karty Nauczyciela wynika, iż obowiązkowy tygodniowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych nauczycieli przedmiotów teoretycznych w szkołach ponadgimnazjalnych obejmuje 18 godzin. W ramach działania naprawczego należy zwiększyć obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych dla etatu nauczycielskiego do średniego poziomu 13 godzin tygodniowo. Liczbę etatów

nauczycielskich przeznaczonych do likwidacji określono na podstawie informacji o obciążeniu godzinowym etatów.

Tabela 25. Obciążenie godzinowe nauczycieli w placówkach oświatowych Gminy po wdrożeniu programu postępowania naprawczego

	Łączna liczba oddziałów	Całkowe tygodniowe obciążenie godzinowe	Suma etatów nauczycielskich	Obciążenie godzinowe nauczycieli
Przed wdrożeniem działań naprawczych	26	660	55,29	11,94
Po wdrożeniu działań naprawczych	26	660	51	12,94
Różnica			4,29	1,0

Źródło: 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. Będzie to wiązało się ze zwiększeniem obciążenia godzinowego nauczycieli o jedną dodatkową lekcję.

Ze sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Kobylanka wynika, że średnia wysokość wynagrodzeń nauczycieli kształtuje się na następującym poziomie:

1. nauczyciel stażysta – 2 718 zł;
2. nauczyciel kontraktowy – 3 017 zł;
3. nauczyciel mianowany – 3 913 zł;
4. nauczyciel dyplomowany – 5 000 zł.

Tabela 26. Szacunkowa wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli w 2013 roku

	Liczba etatów	Średnie wynagrodzenie	Wynagrodzenie rocznie
Nauczyciel stażysta	1,00	2 718 zł	32 611 zł
Nauczyciel kontraktowy	12,24	3 017 zł	443 066 zł
Nauczyciel mianowany	8,71	3 913 zł	409 021 zł
Nauczyciel dyplomowany	33,34	5 000 zł	2 000 548 zł
Łącznie			2 885 247 zł

Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z analizy, na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli w 2013 roku Gmina Kobylanka poniosła koszt w wysokości ponad 2,8 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że kwota 2,8 mln zł nie obejmuje pochodnych od wynagrodzeń, a zatem dodatkowych kosztów jakie Gmina musiała ponieść w związku z wypłatą wynagrodzeń (ubezpieczenia itp.).

Przyjęto, że w 2014 roku wysokość środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli będzie kształtować się na tym samym poziomie, zaś wysokość wynagrodzeń w latach kolejnych skorygowano o prognozowane wartości wskaźników makroekonomicznych.

Likwidacja etatów jest jednak procesem długotrwałym. W pierwszym 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 2015 roku.

Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrzenia polityki kadrowej w placówkach oświatowych

	2014	2015	2016
Przeciętne roczne wydatki przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli	2 885 247 zł	2 900 000 zł	3 000 000 zł
Średnie roczne wydatki na wypłatę wynagrodzenia dla jednego nauczyciela	52 184 zł	52 451 zł	54 259 zł
Średnie miesięczne wydatki na wypłatę wynagrodzenia dla jednego nauczyciela	4 349 zł	4 371 zł	4 522 zł
Prognozowane wydatki na wypłatę wynagrodzeń po wdrożeniu działań naprawczych	2 885 247 zł	2 824 995 zł	2 776 131 zł
Oszczędność	0 zł	75 005 zł	223 869 zł
NPV (3%)	275 571 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Obok redukcji wysokości wynagrodzeń wypłacanych dla kadry nauczycielskiej, zmniejszeniu ulegnie również wysokość wydatków przeznaczanych na pokrycie pochodnych od wynagrodzeń.

Jako, że oświata jest najbardziej wydatkotwórczym obszarem działania Gminy zaleca się podejmowanie dalszych działań, które pozwolą ograniczyć ponoszone w tym obszarze wydatki bieżące. Z analizy wynika, że uzyskanie dodatkowych oszczędności będzie możliwe poprzez:

1. dalsze zwiększania obciążenia godzinowego nauczycieli (do poziomu 14 godzin tygodniowo), co pozwoli wygenerować oszczędności w wysokości blisko 210 tys. zł;

2. zrezygnowanie z wypłaty części dodatku wiejskiego dla nauczycieli (po uzyskaniu zgodny na rezygnację ze strony kadry pedagogicznej i dokonaniu odpowiednich zmian w regulaminie wynagrodzeń), co pozwoliło by ograniczonych wydatki ponoszone na wypłatę wynagrodzeń o ok. 5%.

900 – GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Przedsięwzięcie 6. Ograniczenie wydatków bieżących o 10% w dziale 900

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę w obszarze gospodarki komunalnej wydaje się być szczególnie zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że
w ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost tej kategorii wydatków. Ów wzrost związany jest z pomnożeniem kosztów utrzymania wielu obiektów wymagających poniesienia wydatków na zakup usług remontowych, materiałów czy ekspertyz.

Promenada nad jeziorem Miedwie jest największą atrakcją turystyczną Gminy Kobylanka. Z uroków tego miejsca korzystają mieszkańcy okolicznych gmin i miast (głównie mieszkańcy Stargardu Szczecińskiego czy Szczecina). Zmniejszenie wydatków bieżących w omawianym obszarze, nieobejmujących wypłaty wynagrodzeń, mogłoby być możliwe poprzez partycypację w kosztach utrzymania obiektu okolicznych gmin.

Łącznie z oszczędnościami uzyskanymi poprzez dokonywany już zbiorowy zakup energii elektrycznej (oświetlenie uliczne) i innych cięciach w zakresie zakupu materiałów czy usług zewnętrznych przyczyniłoby się to do pozyskania

dodatkowych oszczędności. W ramach działania naprawczego zakłada się zmniejszenie wysokości pozostałych wydatków bieżących w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska o 10%.

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

Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
Rozdział 90095 – Pozostała działalność

Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków bieżących o 10%

	2014	2015	2016
Planowane wydatki w dziale 900	4 090 842 zł	4 100 000 zł	4 200 000 zł
Prognozowane wydatki w dziale 900 po wdrożeniu działań naprawczych	4 090 842 zł	3 690 000 zł	3 780 000 zł
Oszczędność	0 zł	410 000 zł	420 000 zł
NPV (3%)	770 824 zł		

Źródło: Opracowanie własne

921 – KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Przedsięwzięcie 7. Połączenie Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej

Gminny Ośrodek Kultury oraz Gminna Biblioteka Publiczna to instytucje, których funkcjonowanie wiąże się z wypłacaniem przez Gminę dotacji podmiotowej. Uzasadnieniem dla połączenia tych wskazanych jednostek jest fakt, że obie instytucje funkcjonują w jednym budynku, co znacznie ułatwia możliwość zarządzania nimi
i koordynowania. Utrzymanie jednej instytucji kultury na bazie dwóch obowiązujących przyczyni się do zmniejszenia kosztów, zapewniając świadczenie usług na dotychczasowym, a nawet wyższym poziomie.

Tabela 29. Wysokość dotacji wypłacanych z budżetu Gminy dla GOK i GBP

	2012	2013	2014	2015*	2016*
Dotacja dla GOK	287 000 zł	300 000 zł	300 000 zł	300 000 zł	300 000 zł
Dotacja dla GBP	60 000 zł	60 000 zł	60 000 zł	60 000 zł	60 000 zł
Dotacja ogółem	347 000 zł	360 000 zł	360 000 zł	360 000 zł	360 000 zł

*wartości prognozowane
Źródło: Opracowanie własne

Wysokość dotacji podmiotowej wypłacanej dla Gminnych Instytucji Kultury w latach 2012-2013 oraz jej wysokość zaplanowana w budżecie na 2014 rok kształtuje się na takim samym poziomie. Z tego względu założono, że wysokość wskazanych dotacji w latach 2015-2016 nie ulegnie zmianie.

Przykładowo, w ramach programu postępowania naprawczego, połączenia Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej dokonała Gmina Piekoszów (woj. świętokrzyskie). Dzięki reorganizacji struktury wskazanych placówek Gmina wygenerowała oszczędności w wysokości 15%. Założono więc,

że dzięki połączeniu GOK-u i GBP Gmina Kobylanka zmniejszy wysokość wypłacanej dotacji o ok. 15%. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych w następujących obszarach klasyfikacji budżetowej:

Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Rozdział 92109 – Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby
Rozdział 92116 – Biblioteki

Tabela 30. Wysokość dotacji wypłacanych z budżetu Gminy dla GOK i GBP po wdrożeniu programu postępowania naprawczego

	2015	2016	2017
Dotacja dla GOK	255 000 zł	255 000 zł	255 000 zł
Dotacja dla GBP	45 000 zł	45 000 zł	45 000 zł
Dotacja ogółem	300 000 zł	300 000 zł	300 000 zł

*wartości prognozowane
Źródło: Opracowanie własne

Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu połączenia GOK-u i GBP

	2014	2015	2016
Planowane łączne wydatki związane z wypłatą dotacji dla GOK i GBP	360 000 zł	360 000 zł	360 000 zł
Planowane łączne wydatki na wypłatę dotacji po wdrożeniu PPN	360 000 zł	300 000 zł	300 000 zł
Oszczędność	0 zł	60 000 zł	60 000 zł
NPV (3%)	111 464 zł		

Źródło: Opracowanie własne

754 – BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE I OCHRONA PRZECIWPOŻAROWA, 926 – KULTURA FIZYCZNA

Przedsięwzięcie 8. Ograniczenie wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę 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. W związku z tym ograniczono o 50% wydatki ponoszone w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
Rozdział 75416 – Straż gminna
Paragraf 421 – zakup materiałów i wyposażenia
Paragraf 430 – zakup usług pozostałych

Dział 926 – Kultura fizyczna
Paragraf 421 – zakup materiałów i wyposażenia
Paragraf 430 – zakup usług pozostałych

Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków w dziale 754

	2014	2015	2016
Planowane wydatki w dziale 754	402 425 zł	289 000 zł	311 000 zł
Prognozowane wydatki w dziale 754 po wdrożeniu działań naprawczych	402 425 zł	144 500 zł	155 500 zł
Oszczędność	0 zł	144 500 zł	155 500 zł
NPV (3%)	278 510 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków w dziale 926

	2014	2015	2016
Planowane wydatki w dziale 926	14 800 zł	11 000 zł	12 000 zł
Prognozowane wydatki w dziale 926 po wdrożeniu działań naprawczych	14 800 zł	5 500 zł	6 000 zł
Oszczędność	0 zł	5 500 zł	6 000 zł
NPV (3%)	10 675 zł		

Źródło: Opracowanie własne

PRZEDSIĘWZIĘCIA NAPRAWCZE W OBSZARZE ZADŁUŻENIA

Przedsięwzięcie 9. Restrukturyzacja zadłużenia

W strukturze zobowiązań Gminy występują kredyty i pożyczki, które ze względu na wysoki poziom oprocentowania stanowią bardzo duże obciążenie dla budżetu.
W celu zapewnienia Gminie właściwej płynności finansowej, która pozwoli na terminowe regulowanie zobowiązań i zapewni właściwą realizację zadań publicznych,
w ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o dokonaniu restrukturyzacji zadłużenia Gminy.

W tabeli 34 wyszczególniono ponownie wszystkie zobowiązania Gminy, a kolorem czerwonym oznaczono te, które przeznaczono do restrukturyzacji. Decyzja o wyborze niekorzystnych kredytów i pożyczek została podyktowana wysokością rocznej raty kapitałowej oraz poziomem oprocentowania. Szczególnie niekorzystne dla Gminy jest zobowiązanie wynikające z umowy zawartej ze spółką Magellan S.A.,
a także z bankiem SGB Oddział Koszalin.

Jak wynika z analizy, zapisy umów kredytowych umożliwiają dokonanie przedterminowej spłaty zobowiązań, co stanowi podstawę realizacji omawianego działania. Wcześniejsza spłata kredytów i pożyczek będzie wiązała się jednak z koniecznością jednorazowej spłaty odsetek naliczonych od kwoty zobowiązania pozostałego do spłaty.

Zarówno pożyczka zaciągnięta w spółce Magellan S.A. jak i kredyt inwestycyjny zaciągnięty w Banku SGB Oddział Koszalin zakładają miesięczną spłatę rat kapitałowych. Biorąc pod uwagę fakt, że restrukturyzacja zadłużenia wymaga przeprowadzenia wielu długotrwałych procedur prawnych i organizacyjnych

zakłada się, że kwota zadłużenia poddana restrukturyzacji obejmować będzie raty kapitałowe przypadające do spłaty od 2015 roku.

Tabela 34. Harmonogram spłat rat kapitałowych z tytułu zaciągniętych zobowiązań w latach 2014-2023

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2014	Oprocentowanie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kredyty i pożyczki												
BGK Toruń	316 164 zł	WIBOR 3M + 0,4 pp.	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	42 624 zł	17 796 zł		
BGK Toruń	300 592 zł	WIBOR 3M + 0,15 pp.	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	40 079 zł	20 040 zł		
SGB Koszalin	2 316 249 zł	WIBOR 1M + 2,0 pp.	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł	289 531 zł		
BGK Toruń (EBI)	1 534 289 zł	Zmienna stawka bazowa EBI	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	204 096 zł	105 617 zł		
Magellan S.A.	1 745 490 zł	WIBOR 3M + 9,65 pp.	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł	218 186 zł		
WOFŚIGW 1	1 200 000 zł	3,7%	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł	120 000 zł
WOFŚIGW 2	2 300 000 zł	3,7%	150 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	150 000 zł
Obligacje												
DnB NORD Polska S.A.	5 560 000 zł	WIBOR 3M + 1,5 pp.	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	800 000 zł	760 000 zł			
Spłata długu ogółem			**1 864 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 964 516 zł**	**1 924 516 zł**	**1 021 170 zł**	**370 000 zł**	**270 000 zł**

Źródło: Opracowanie własne

W kwestii naliczenia odsetek, zarówno w przypadku kredytu inwestycyjnego z banku SGB Oddział Koszalin jak i pożyczki w spółce Magellan S.A. przyjęto aktualną wartość stopy WIBOR 1M (listopad 2014). Tabela 35 prezentuje sumę przeznaczonych do wcześniejszej spłaty rat kapitałowych wraz z naliczonymi odsetkami, wyznaczając przy tym minimalną kwotę nowego zobowiązania.

Tabela 35. Zestawienie kredytów i pożyczek przeznaczonych do restrukturyzacji

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2015 roku	Oprocentowanie	Odsetki należne	Łączna należność
SGB Koszalin	2 026 718 zł	WIBOR 1M + 2,0 pp.	80 461 zł	2 107 179 zł
Magellan S.A.	1 527 303 zł	WIBOR 3M + 9,65 pp.	177 167 zł	1 704 470 zł
Płatność ogółem				3 811 649 zł

Źródło: Opracowanie własne

Wcześniejsza spłata pożyczki udzielonej przez spółkę Magellan S.A. oraz kredytu inwestycyjnego z Banku SGB Oddział Koszalin wymagać będzie zaciągnięcia zobowiązania w wysokości blisko 4 mln złotych. Pozyskanie nowego kapitału na korzystniejszych warunkach pozwoli na złagodzenie złej sytuacji finansowej Gminy i zapewni właściwą realizację zadań.

Jak wspomniano na etapie analizy stanu finansów Gminy, niektóre pozycje budżetowe charakteryzują się bardzo niskim wykonaniem po III kwartale. Szczególnie niekorzystną sytuacją dla Gminy jest niewykonanie założonych w projekcie budżetu dochodów majątkowych, których planowana wartość opiewa na kwotę 1,7 mln zł. Na dzień 30 września 2014 roku wykonanie to nie wynosiło nawet 10% zaplanowanej wartości. W związku z niewykonaniem założonych planów budżetowych na 3 miesiące przed zamknięciem roku budżetowego, określono przewidywane wykonanie budżetu na koniec 2014 roku. Przewidywania dokonano zarówno po stronie dochodów jak i wydatków.

W ostatniej uchwale Rady Gminy zmieniającej budżet wprowadzono już określone korekty. O kwotę 618 409 zł zmniejszono wpływów do budżetu z tytułu udziału Gminy w podatku dochodowym od osób prawnych.

Tabela 36. Przewidywane wykonanie dochodów na koniec 2014 roku w Gminie Kobylanka

Rozdział	Par.	Plan po III kwartale	Wykonanie po III kwartale	Przewidywane wykonanie	Zmiana
70005	77	260 000 zł	83 132 zł	85 000 zł	- 175 000 zł
90095	77	1 448 398 zł	0 zł	415 000 zł	- 1 033 398 zł
Suma					- 1 208 398 zł

Źródło: Opracowanie własne

Na koniec III kwartału Gmina Kobylanka charakteryzowała się bardzo niskim wykonaniem dochodów majątkowych. Na poziomie 83 132 zł zostały wykonane dochody z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności i prawa użytkowania wieczystego w dziale 700. Nie wykonano zaś dochodów z tego tytułu w dziale 900. W październiku dokonano sprzedaży działek, aczkolwiek całkowite wykonanie zaplanowanych dochodów w ciągu 2 miesięcy (listopad-grudzień) jest bardzo mało prawdopodobne w związku z czym przewidywane wykonanie dochodów w paragrafie 77 założono na poziomie 85 000 zł (w dziale 900, na poziomie 415 tys. zł).

Tabela 37. Przewidywane wykonanie wydatków na koniec 2014 roku w Gminie Kobylanka

Rozdział	Par.	Plan po III kwartale	Wykonanie po III kwartale	Przewidywane wykonanie	Zmiana
85212	311	846 500 zł	742 307 zł	1 000 000 zł	153 500 zł
85214	311	180 895 zł	178 562 zł	220 000 zł	39 105 zł
80103	404	15 410 zł	15 405 zł	20 000 zł	4 590 zł
80110	404	41 100 zł	41 058 zł	50 000 zł	8 900 zł
85219	404	16 780 zł	16 690 zł	20 000 zł	3 220 zł
85295	311	114 805 zł	100 353 zł	125 000 zł	10 195 zł
85212	411	41 500 zł	41 500 zł	45 000 zł	3 500 zł
75023	404	103 551 zł	103 551 zł	120 000 zł	16 449 zł
80101	404	179 197 zł	179 183 zł	210 000 zł	30 803 zł
80101	421	55 446 zł	48 516 zł	65 000 zł	9 554 zł
75075	430	17 559 zł	17 323 zł	25 000 zł	7 441 zł
60016	430	110 341 zł	104 687 zł	135 000 zł	24 659 zł
85395	430	27 777 zł	25 349 zł	32 000 zł	4 223 zł
Suma					316 139 zł

Źródło: Opracowanie własne

W przypadku wydatków przewidywania dokonano na podstawie analizy relacji wykonania budżetu po III kwartale do założonego planu. Przyjęto, że w przypadku tych pozycji, dla których relacja kształtuje się na poziomie 85-100% istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że wydatki będą charakteryzować się nad wykonaniem na koniec roku budżetowego. W analizie wzięto pod uwagę te pozycje, których wysokość ma znaczący wpływ na kształtowanie się budżetu (powyżej 10 tys. zł). Z szacunków wynika, że na koniec roku budżetowego poniesione wydatki będą wyższe o ok. 316 tys. w stosunku do założonego planu.

W projekcie zmiany budżetu o kwotę ponad 580 tys. zmniejszono wydatki ponoszone w dziale 900.

Z projekcji finansowej wynika, że na koniec 2014 roku Gminę charakteryzować będzie ujemna wartość przepływów finansowych. Należy ten fakt ocenić niekorzystnie, gdyż zgodnie z regułą budżetową różnica między dochodami a wydatkami powinna stanowić równowartość różnicy pomiędzy przychodami a rozchodami. Należy zaznaczyć, że rzeczywiste wykonanie dochodów i wydatków będzie różniło się od założonych, jednakże nie ulega wątpliwości fakt, że Gmina będzie borykać się z problemem braku środków pieniężnych.

Tabela 38. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Kobylanka na koniec 2014 roku

(I) Dochody ogółem	20 116 789 zł
(II) Wydatki ogółem	19 952 379 zł
(III) Wynik finansowy [I-II]	164 410 zł
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	1 864 516 zł
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	456 261 zł
(VI) Inwestycje	2 156 367 zł
(VII) Wolne środki po inwestycjach	- 1 700 106 zł
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje(razem z planami)	0 zł
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0 zł
(X) Inne przychody, w tym:	0 zł
(XI) Rozchody (inne)	0 zł
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	**-1 700 106 zł**

Źródło: Opracowanie własne

W związku z powyższym, w celu zachowania właściwej relacji pomiędzy dochodami i wydatkami, a przychodami i rozchodami zobowiązanie zaciągane w ramach restrukturyzacji zadłużenia należy powiększyć o kwotę, która pozwoli pokryć występujący niedobór środków pieniężnych.

Reasumując, kredyt pozyskany w wyniku restrukturyzacji zadłużenia Gminy przeznaczony zostanie na dwa cele. Pierwszym z nich będzie spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zaś drugim pokrycie niedoboru środków pieniężnych. Łączna wartość zaciągniętego kredytu powinna kształtować się na poziomie co najmniej 5,5 mln zł. Uwzględniając jednak fakt poniesienia dodatkowych kosztów związanych z renegocjacją umów kredytowych czy wypłatą prowizji dla kredytodawców zakłada się, że całkowita kwota nowo zaciągniętego kredytu kształtować się będzie na poziomie 5 700 000 zł.

Tabela 39. Założenia restrukturyzacji zadłużenia Gminy Kobylanka

Cele restrukturyzacji	Wartość
Spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań	3 811 649 zł
Pokrycie niedoboru środków pieniężnych	1 700 106 zł
Prowizje, koszty renegocjacji umów	188 245 zł
Razem	**5 700 000 zł**

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 40. Harmonogram spłaty historycznych i planowanych zobowiązań Gminy Kobylanka w latach 2014-2025

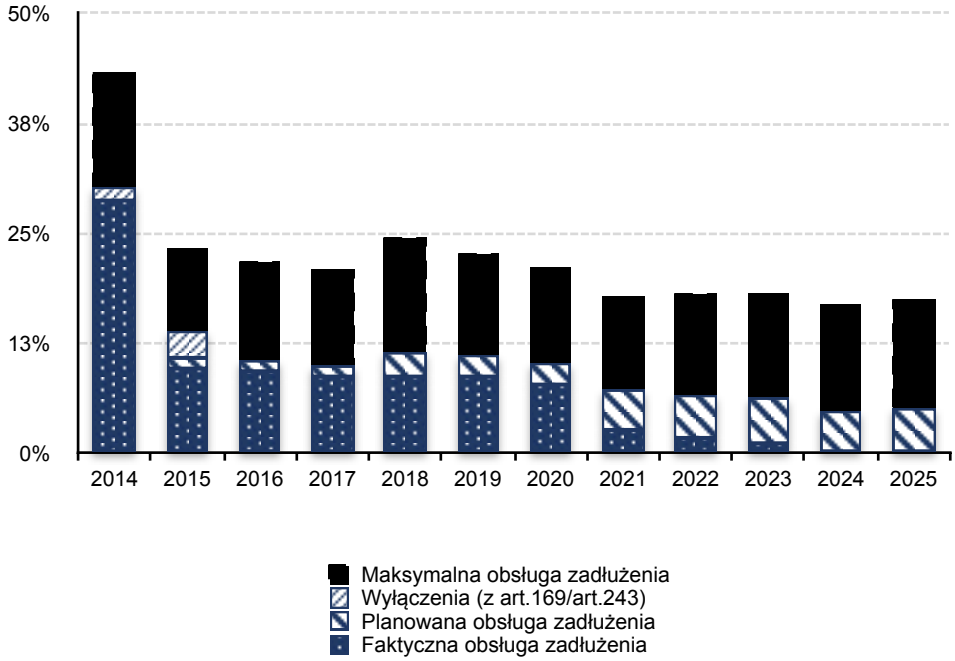
Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Zobowiązania historyczne												
Transze												
Raty kapitałowe	5 418 535 zł	1 456 799 zł	1 456 799 zł	1 456 799 zł	1 456 799 zł	1 456 799 zł	1 416 799 zł	513 453 zł	370 000 zł	270 000 zł		
- wyłączenie (art. 243/169)	564 826 zł											
Odsetki	987 471 zł	417 881 zł	358 871 zł	297 689 zł	225 852 zł	263 362 zł	146 299 zł	24 468 zł	9 990 zł	2 997 zł		
Umorzenia												
Stan na koniec roku	9 854 247 zł	8 397 448 zł	6 940 649 zł	5 483 850 zł	4 027 051 zł	2 570 252 zł	1 153 453 zł	640 000 zł	270 000 zł	0 zł		
Zobowiązania planowane												
Transze	5 700 000 zł											
Raty kapitałowe					300 000 zł	300 000 zł	300 000 zł	800 000 zł	900 000 zł	1 000 000 zł	1 000 000 zł	1 100 000 zł
Odsetki*		228 000 zł	228 000 zł	228 000 zł	222 000 zł	210 000 zł	198 000 zł	176 000 zł	142 000 zł	104 000 zł	64 000 zł	22 000 zł
Umorzenia												
Stan na koniec roku	5 700 000 zł	5 700 000 zł	5 700 000 zł	5 700 000 zł	5 400 000 zł	5 100 000 zł	4 800 000 zł	4 000 000 zł	3 100 000 zł	2 100 000 zł	1 100 000 zł	0 zł

*przyjęto oprocentowanie na poziomie WIBOR 6M 2,5% + marża 1,5%
Źródło: Opracowanie własne

Harmonogram spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań wraz z planowanym do zaciągnięcia zobowiązaniem w wyniku restrukturyzacji prezentuje tabela 40.

W wyniku restrukturyzacji planuje się zaciągnąć zobowiązanie w wysokości 5,7 mln zł. Założono, że wysokość oprocentowania będzie kształtować się na poziomie 4,0%. W latach 2018-2020 planuje się najmniejsze obciążenie budżetu w związku z spłatą rat kapitałowych. Całkowity okres spłaty zobowiązania obowiązuje do 2025 roku.

Ryc. 12. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wyniku restrukturyzacji zadłużenia



Źródło: Opracowanie własne

Ostatecznie, restrukturyzacja zadłużenia Gminy Kobylanka przyczyni się do spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych już w 2016 roku. Niespełnienia tej relacji w 2014 i 2015 roku nie należy oceniać negatywnie, bo jak wskazują przepisy ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

Należy przy tym zauważyć niewielki bufor bezpieczeństwa jaki stwarza restrukturyzacja zadłużenia. Świadczy to o konieczności wsparcia tych działań pozostałymi, wskazanymi w analizie działaniami naprawczymi.

HARMONOGRAM WPROWADZANIA PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH

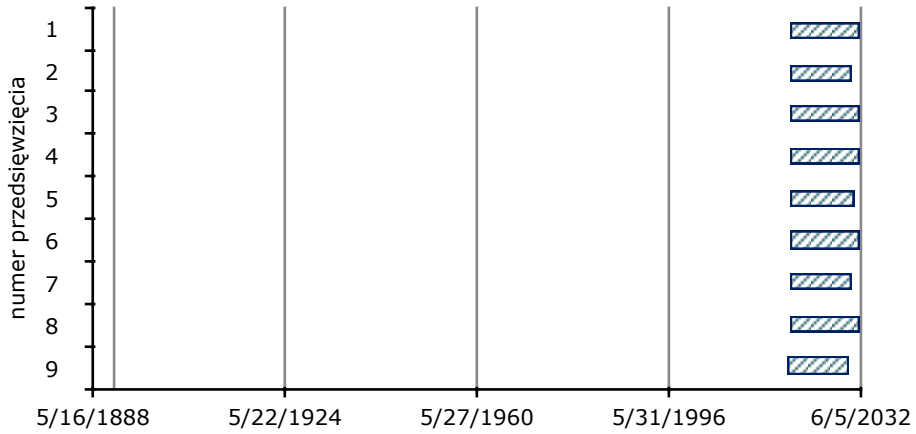
Jak wynika z art. 240a ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, obok planu przedsięwzięć naprawczych należy opracować harmonogram ich wprowadzania. Harmonogram prezentuje szacunkowy czas wprowadzenia i obowiązywania przyjętych działań naprawczych.

Tabela 41. Harmonogram wprowadzania przedsięwzięć naprawczych

Nr	Nazwa przedsięwzięcia	Początek	Koniec
1	Zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych o 20%	2015-01-01	2016-12-31
2	Reorganizacja struktury urzędu gminy	2015-01-01	2015-01-31
3	Zawieszenie wydatków na promocję gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego	2015-01-01	2016-12-31
4	Ograniczenie wydatków jednostek pomocniczych gminy w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego	2015-01-01	2016-12-31
5	Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych	2015-03-01	2015-08-31
6	Ograniczenie wydatków bieżących o 10%	2015-01-01	2016-12-31
7	Połączenie Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej	2015-01-01	2015-01-31
8	Ograniczenie wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego	2015-01-01	2016-12-31
9	Restrukturyzacja zadłużenia	2014-11-15	2014-12-31

Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 13. Harmonogram Gantta



Źródło: Opracowanie własne

Reorganizacja struktury Urzędu, połączenie GOK i GBP czy zaostrzenie polityki kadrowej są typami przedsięwzięć, których zakończenie tylko w określonym czasie pozwoli uzyskać przewidywane efekty finansowe, dlatego okres realizacji tych działań obejmuje zaledwie kilka miesięcy, zaś skutki finansowe będą trwały również po ich zakończeniu.

Zmniejszenie wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla Radnych, ograniczenie wydatków jednostek pomocniczych, wydatków na promocję Gminy czy wydatków bieżących w wybranych działach klasyfikacji budżetowej to przedsięwzięcia, których realizacja przewidziana jest na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego, dlatego ich zakończenie zaplanowane zostało na grudzień 2016 roku wraz z upłynięciem zalecanego czasu obowiązywania niniejszego programu.

Restrukturyzacja zadłużenia, z punktu widzenia trudnej sytuacji Gminy i ryzyka zamknięcia budżetu Gminy niedoborem w wysokości prawie 1,8 mln zł powoduje, że to działanie naprawcze powinno zostać przeprowadzone jak najszybciej.

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE ZAPROPONOWANYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH

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. Brak działań naprawczych po stronie dochodów, wynika z faktu właściwego wykorzystania przez Gminę instrumentu finansowego jakim są lokalne podatki i opłaty.

Z analizy stanu finansów Gminy wynika, że przesłanką do podjęcia programu postępowania naprawczego jest przekroczenie w 2015 roku wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, oraz zagrożenie wystąpienia niedoboru środków pieniężnych na koniec roku budżetowego. Realizacja programu postępowania naprawczego Gminy Kobylanka 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.

Z tego względu niezbędne jest wykazanie skutków obliczeń przedstawiających przewidywane efekty finansowe zaplanowanych przedsięwzięć.

Tabela 42. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych dla Gminy Kobylanka

	2014	2015	2016
Wskaźnik inflacji *PKB* *Wskaźnik wynagrodzeń*	*2,40%* *2,50%* *1,00%*	*2,50%* *3,80%* *2,10%*	*2,50%* *4,30%* *2,70%*
WYDATKI			
Zmniejszenie wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych o 20%	0 zł	22 480 zł	24 480 zł
Reorganizacja struktury Urzędu Gminy	0 zł	170 556 zł	177 000 zł
Zawieszenie wydatków na promocję Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego	0 zł	50 000 zł	51 000 zł
Ograniczenie wydatków jednostek pomocniczych Gminy w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego	0 zł	66 204 zł	68 515 zł
Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych	0 zł	75 005 zł	223 869 zł
Ograniczenie wydatków bieżących o 10% w dziale 900	0 zł	410 000 zł	420 000 zł
Połączenie Gminnego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej	0 zł	60 000 zł	60 000 zł
Ograniczenie wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego	0 zł	150 000 zł	161 500 zł
Łączna oszczędność	**0 zł**	**1 004 245 zł**	**1 186 364 zł**

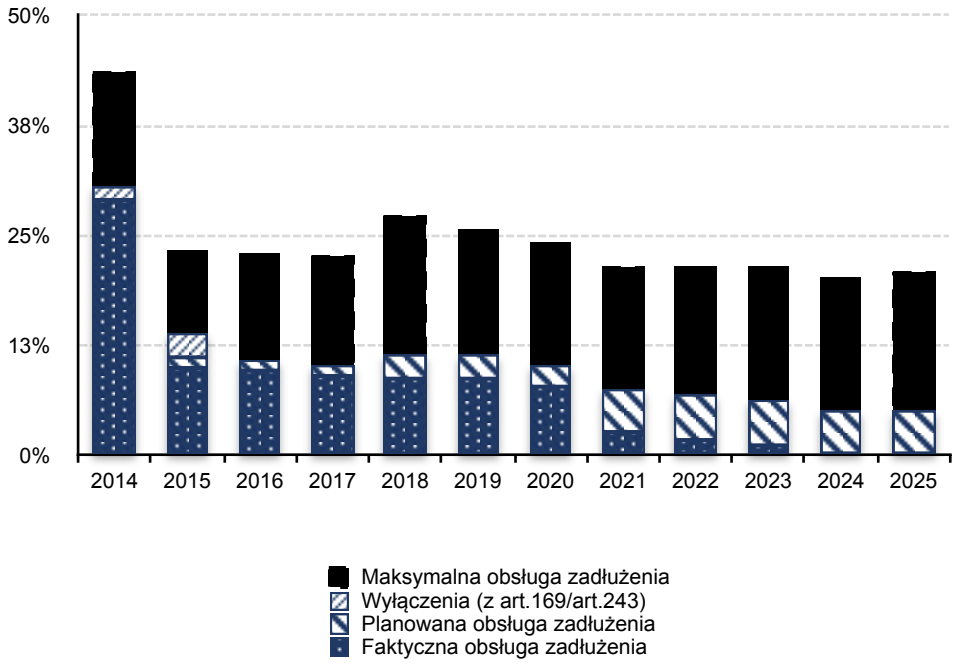
Źródło: Opracowanie własne.

Zmniejszenie wydatków bieżących w roku 2015 w wysokości 1 004 245 zł i w roku 2016 w wysokości 1 186 364 zł, ma przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej Gminy i zapewnienia właściwej realizacji zadań publicznych.

Podjęte działania naprawcze nie będą generować oszczędności w roku 2014. Z jednej strony wynika to zawartych umów, które zobowiązują Gminę do poniesienia określonych wydatków w tym roku. Z drugiej strony, część działań naprawczych wymagać będzie wcześniejszego przygotowania, co ze względu na upłynięcie określonych terminów w roku 2014 będzie możliwe dopiero w roku 2015.

W celu obliczenia przewidywanych efektów finansowych zakładanych działań posłużono się metodologią, dzięki której zminimalizowane zostało ryzyko niepowodzenia realizacji programu postępowania naprawczego. Obliczenia wykonane w odniesieniu do dochodów i wydatków gwarantują spełnienie zasad określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych począwszy od 2016 r.

Ryc. 14. Kształtowanie się relacji z art. 243 w Gminie Kobylanka po wdrożeniu wszystkich działań naprawczych



Źródło: Opracowanie własne.

Trudna sytuacja finansowa Gminy spowodowała konieczność dostosowania projektu budżetu Gminy na 2015 rok do zaleceń wskazanych w programie postępowania naprawczego. Zestawienie zawarte w tabeli 43 prezentuje porównanie najważniejszych pozycji budżetowych przed wprowadzeniem działań naprawczych, po podjęciu omawianych działań uwzględniających prognozy makroekonomiczne oraz wartości uwzględniających zaproponowane zmiany dostosowane do potrzeb Gminy na 2015 rok.

W celu obliczenia przewidywanych efektów finansowych zakładanych działań posłużono się metodologią, dzięki której zminimalizowane zostało ryzyko niepowodzenia realizacji programu postępowania naprawczego.

Tabela 43. Porównanie planowanych wartości wybranych pozycji budżetowych przed i po wprowadzeniu działań naprawczych w Gminie Kobylanka w latach 2014-2016

	Przed wdrożeniem PPN (na podstawie przewidywanego wykonania budżetu)			Po wdrożeniu PPN uwzględniając prognozy makroekonomiczne			Po wdrożeniu PPN uwzględniając potrzeby Gminy na 2015 rok		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014*	2015	2016
Dochody ogółem	**20 116 789**	**19 999 000**	**19 961 000**	**20 116 789**	**18 671 000**	**18 879 000**	**19 900 385**	**19 466 743**	**18 879 000**
Dochody bieżące	18 446 027	18 505 000	18 922 000	18 446 027	18 117 000	18 590 000	18 217 023	18 933 717	18 590 000
Dochody majątkowe (w tym):	1 670 762	1 494 000	1 039 000	1 670 762	554 000	289 000	1 683 362	533 026	289 000
sprzedaż mienia	498 250	1 400 000	950 000	498 250	460 000	200 000	498 250	460 000	200 000
Wydatki ogółem	**19 952 379**	**18 034 484**	**17 996 484**	**20 210 006**	**17 214 201**	**17 422 201**	**20 181 850**	**18 009 944**	**17 422 201**
Wydatki bieżące (w tym):	17 796 012	16 287 894	16 892 750	18 053 640	15 157 880	15 962 872	18 025 483	15 419 052	15 962 872
obsługa długu	729 843	707 894	606 750	987 471	645 880	586 872	987 471	645 880	586 872
związane z funkcjonowaniem organów JST	3 069 269	2 998 000	3 100 000	3 069 269	2 998 000	3 100 000	3 042 937	2 669 393	3 100 000
wynagrodzenia	6 996 621	6 902 000	7 155 000	6 996 621	6 902 000	6 847 000	6 687 483	6 492 897	6 847 000
Wydatki majątkowe:	2 156 367	1 836 590	1 208 734	2 156 367	2 056 321	1 459 329	2 156 367	2 590 892	1 459 329
Wynik finansowy	**164 410**	**1 964 516**	**1 964 516**	**- 93 218**	**1 456 799**	**1 456 799**	**- 281 465**	**1 456 799**	**1 456 799**
Przychody	**0**	**0**	**0**	**5 700 000**	**0**	**0**	**5 700 000**	**0**	**0**
Rozchody	**1 864 516**	**1 964 516**	**1 964 516**	**5 418 535**	**1 456 799**	**1 456 799**	**5 418 535**	**1 456 799**	**1 456 799**
Kwota długu (w tym):	15 106 625	12 462 655	9 818 685	17 252 606	15 116 353	12 980 100	17 252 606	15 116 353	12 980 100
kredyty, pożyczki i obligacje	13 408 266	11 443 750	9 479 234	15 554 247	14 097 448	12 640 649	15 554 247	14 097 448	12 640 649
Planowana łączna kwota spłaty zobowiązań	10,09%	13,36%	12,88%	29,04%	11,26%	10,83%	27,46%	10,80%	10,83%
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 UoFP	12,88%	9,61%	12,53%	12,88%	9,18%	12,17%	15,00%	8,86%	12,55%
Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 UoFP po uwzględnieniu art. 244 UoFP	Zgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Zgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Niezgodny z art. 243	Zgodny z art. 243

Źródło: Opracowanie własne.

*przewidywanie skorygowano o wiedzę merytoryczną pracowników Wydziałów Urzędu Gminy w zakresie kształtowania się poszczególnych pozycji budżetowych

Wdrożenie działań naprawczych wpłynie na poprawę sytuacji Gminy od 2016 roku. Przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia jeszcze w 2014 roku, a przez to konieczność poniesienia bardzo wysokich kosztów obsługi zadłużenia, przyczyni się do niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Restrukturyzacja zadłużenia jest jednak działaniem niezbędnym do tego, by rozwiązać bieżące problemy Gminy związane z niedoborem środków pieniężnych.

Jak wskazują przepisy ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

Pozycje budżetowe uwzględniające prognozy wskaźników makroekonomicznych wg przyjętej metodologii oraz zmiany jakie nastąpiły na skutek podjęcia działań naprawczych wskazują na wyraźny spadek wartości ponoszonych wydatków bieżących w 2015 roku, co z kolei oddziałuje na spełnienie relacji w roku 2016. Z dużą dozą ostrożności zaplanowano poziom dochodów, zwłaszcza dochodów ze sprzedaży majątku.

Z punktu widzenia wiarygodności niniejszego opracowania bardzo ważne jest dostosowanie prognozy do potrzeb i sytuacji Gminy. Dochody bieżące w 2015 roku zaplanowano ostatecznie na poziomie wyższym niż ten, który wynika z prognozy makroekonomicznej. Na zwiększenie dochodów wpływają przede wszystkim dochody z tytułu udziału Gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), które wg danych Ministra Finansów będą kształtować się na poziomie 3,9 mln zł.

Kwoty wydatków bieżących zostały ściśle dostosowane do możliwości Gminy oraz zawartych umów, kontraktów i zleceń. Konieczność realizacji określonych działań powoduje ograniczenie elastyczności i swobody w zakresie dokonywanych cięć. Uwzględniając jednak zalecenia zawarte w programie postępowania naprawczego, kwoty wydatków bieżących w 2015 roku zaplanowano na poziomie niższym o ok. 2,6 mln w stosunku do przewidywanego wykonania wydatków w 2014 roku oraz o ok. 900 tys. zł niższym w stosunku do prognozowanej wartości tych wydatków przed wdrożeniem działań naprawczych.

Na wyższym poziomie zaplanowano wydatki majątkowe, których wysokość uzależniona jest przede wszystkim od konieczności realizacji rozpoczętych już wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych. Zgodnie z art. 243 ustawy ich wysokość nie wpływa na wskaźnik obsługi zadłużenia.

Ostatecznie kształt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Kobylanka po wdrożeniu programu postępowania naprawczego uwzględnia pozycje budżetowe dostosowane do potrzeb Gminy w 2015 roku (zawarte w projekcie budżetu Gminy na 2015 rok), a od 2016 roku prognozy makroekonomiczne wynikające z przeprowadzonych wyliczeń. Uszczegółowienie danych zawartych w tabeli 43 prezentuje tabela 44.

Tabela 44. Wpływ podjętych działań naprawczych na Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Kobylanka

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dochody ogółem	**19 900 385**	**19 466 743**	**18 879 000**	**19 413 000**	**19 242 000**	**19 553 000**	**19 934 000**	**20 308 000**	**20 703 000**	**21 139 000**	**21 285 000**	**21 587 000**
Dochody bieżące	**18 217 023**	**18 933 717**	**18 590 000**	**18 987 000**	**19 242 000**	**19 553 000**	**19 934 000**	**20 308 000**	**20 703 000**	**21 139 000**	**21 285 000**	**21 587 000**
dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT	3 290 694	3 911 000	3 408 000*	3 468 000	3 532 000	3 594 000	3 663 000	3 731 000	3 804 000	3 884 000	3 911 000	3 966 000
dochody z tytułu udziału we wpływach z CIT	65 000	100 000	100 000	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
podatki i opłaty	7 709 323	8 439 407	7 241 000	7 413 000	7 564 000	7 688 000	7 830 000	7 980 000	8 135 000	8 306 000	8 363 000	8 482 000
z podatku od nieruchomości	5 812 606	6 163 227	6 070 000	6 223 000	6 352 000	6 455 000	6 575 000	6 700 000	6 832 000	6 975 000	7 024 000	7 123 000
z subwencji ogólnej	3 309 648	3 578 705	3 404 000	3 467 000	3 526 000	3 588 000	3 658 000	3 725 000	3 798 000	3 878 000	3 905 000	3 960 000
Dochody majątkowe	**1 683 362**	**533 026**	**289 000**	**426 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
ze sprzedaży majątku	498 250	460 000	200 000	350 000	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	**20 181 850**	**18 009 944**	**17 422 201**	**17 956 201**	**17 485 201**	**17 796 201**	**18 217 201**	**18 994 547**	**19 433 000**	**19 869 000**	**20 285 000**	**20 487 000**
Wydatki bieżące	**18 025 483**	**15 419 052**	**15 962 872**	**16 498 689**	**16 604 852**	**16 851 362**	**17 076 299**	**17 252 467**	**17 536 990**	**17 869 997**	**17 813 000**	**17 973 000**
obsługa długu	987 471	645 880	586 872	525 689	447 852	473 362	344 299	200 467	151 990	106 997	64 000	22 000
Wynagrodzenia i składki	6 687 483	6 492 897	6 847 000	7 151 000	7 192 000	7 369 000	7 522 000	7 676 000	7 837 000	8 022 000	7 955 000	8 028 000
Związane z funkcjonowaniem JST	3 042 937	2 669 393	3 100 000	3 198 000	3 228 000	3 314 000	3 380 000	3 449 000	3 523 000	3 606 000	3 573 000	3 606 000
Wydatki majątkowe	**2 156 367**	**2 590 892**	**1 459 329**	**1 457 512**	**880 349**	**944 839**	**1 140 902**	**1 742 080**	**1 896 010**	**1 999 003**	**2 472 000**	**2 514 000**
Wynik budżetu	**-281 465**	**1 456 799**	**1 456 799**	**1 456 799**	**1 756 799**	**1 756 799**	**1 716 799**	**1 313 453**	**1 270 000**	**1 270 000**	**1 000 000**	**1 100 000**
Przychody budżetu	**5 700 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Rozchody budżetu	**5 418 535**	**1 456 799**	**1 456 799**	**1 456 799**	**1 756 799**	**1 756 799**	**1 716 799**	**1 313 453**	**1 270 000**	**1 270 000**	**1 000 000**	**1 100 000**
Kwota długu	**17 252 607**	**15 116 353**	**12 980 100**	**11 194 836**	**9 427 051**	**7 670 252**	**5 953 453**	**4 640 000**	**3 370 000**	**2 100 000**	**1 100 000**	**0**
Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań w art. 243 UoFP	27,46%	10,80 %	10,83 %	10,21 %	11,46 %	11,41 %	10,34 %	7,45%	6,87%	6,51%	5,00%	5,20%
Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 UoFP	15,00%	8,86 %	12,55 %	13,12 %	16,67 %	14,43 %	14,05 %	13,95 %	14,40 %	14,89 %	15,27 %	15,69 %

Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 UoFP	**Nie**	**Nie**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**	**Tak**

Źródło: Opracowanie własne
*dochody Gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zaplanowano od 2016 roku z pewną dozą ostrożności (na poziomie niższym niż w 2015 roku). Jako, że w przypadku dochodów określa się wartości szacowane ich nad wykonanie w kolejnych latach będzie pozytywnie oddziaływać na kształt budżetu i wskaźników obsługi zadłużenia.

Tabela 44 jest podsumowaniem programu postępowania naprawczego i prezentuje wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2014-2025. Podjęcie działań naprawczych nie zapewni spełnienia wskaźników obsługi zadłużenia w 2015 roku, dlatego program postępowania naprawczego powinien obowiązywać do roku 2016.

Niewykonanie zaplanowanego poziomu dochodów, przewidywane nadwykonania wydatków powodować będą wystąpienie niedoboru środków pieniężnych, co wiąże się z koniecznością pozyskania przez Gminę środków na ich pokrycie. Restrukturyzacja zadłużenia, w ramach której planuje się pozyskać dofinansowanie powoduje niespełnienie wskaźnika do 2015 roku.

Kształt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kobylanka wymusił konieczność zrezygnowania z części zaplanowanych na lata 2016-2022 wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych. W okresie obowiązywania programu naprawczego Gmina nie będzie mogła realizować nowych inwestycji finansowanych kredytem, a przeznaczenie generowanych dochodów własnych w większości na pokrycie wydatków bieżących będzie powodować brak środków na inwestycje.

Wdrożenie i konsekwentne realizowanie działań naprawczych stanowi podstawę skuteczności niniejszego opracowania. Bez konkretnych i sukcesywnych oszczędności na wydatkach bieżących w kolejnych latach Gmina nie będzie w stanie spłacić zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji.

Limit obsługi zadłużenia jest bardzo „wrażliwy" na wysokość różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, w związku z czym Gmina Kobylanka przy obecnie ograniczonych dochodach ze sprzedaży majątku jest zobligowana środki na spłatę zadłużenia uzyskać z wydatków bieżących.

Gmina powinna nieprzerwanie poszukiwać działań racjonalizujących wydatki oraz zwiększających dochody własne w kolejnych latach, co zapewni stabilizację finansową i umożliwi jej rozwój.

SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

Wieloaspektowe podejście do sporządzenia programu postępowania naprawczego umożliwiła szczegółowa analiza dokumentów i informacji oraz wykorzystanie danych dostarczanych przez instytucje publiczne takie jak Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, czy Główny Urząd Statystyczny. Dlatego oprócz standardowej analizy makroekonomicznej wykorzystującej zasady nauki, przygotowanie poprawnej prognozy budżetu wymagało oparcia się o dane historyczne dotyczące bezpośrednio Gminy. Oprócz tego, aby zwiększyć prawdopodobieństwo powodzenia proponowanych działań, niezbędne było wskazywanie indywidualnych rozwiązań, które były dostosowane do obecnej sytuacji finansowo organizacyjnej Gminy.

Podstawą wykonania prognozy było zgromadzenie materiału statystycznego, na podstawie którego sformułowano sądy dotyczące przyszłości. Zgromadzono dane za lata 2009-2014. Dane niezbędne do dokonania prognozy podzielono na dwie grupy:

1. dane szczegółowe dotyczące budżetu Gminy Kobylanka;

2. podstawowe dane makroekonomiczne opisujące rzeczywistość gospodarczą.

W celu opracowania prognozy finansów Gminy przeanalizowano dane budżetowe za okres od 2009 do 2013 r. Pochodziły one ze sprawozdań finansowych generowanych w systemie BeSTI@ (Rb27, Rb28, Rb-Z). Dodatkowo wykorzystano sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków Gminy po III kwartale 2014 r. W prognozie uwzględniono również informacje dotyczące kształtowania się długu planowanego oraz zaciągniętego i plany inwestycyjne zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

PROGNOZA BUDŻETU

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

gdzie:

- wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;
- wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych w wcześniejszych latach, gdzie:

– waga przypisana dla dochodów i wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;
– waga przypisana dla dochodów i wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;
– waga przypisana dla dochodów i wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;
– waga przypisana dla dochodów i wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;
– wartość dochodów lub wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;
– wartość dochodów lub wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;
– wartość dochodów lub wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;
– wartość dochodów lub wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;
- wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;
- waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
- wskaźnik dynamiki PKB;
- waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
- wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;
- 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 jest większa niż na dochodową, postanowiono dla prognozowania wydatków 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 Kobylanka.

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 pieniądzach, 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, liczony 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 ();
2. wydatki na krajowe produkty inwestycyjne ();
3. wydatki rządowe na wytwarzane w kraju finalne dobra i usługi z wyłączeniem płatności transferowych ();
4. wydatki zagranicy na krajowe produkty eksportowe ().

Powyższe elementy można także zapisać w postaci równania:

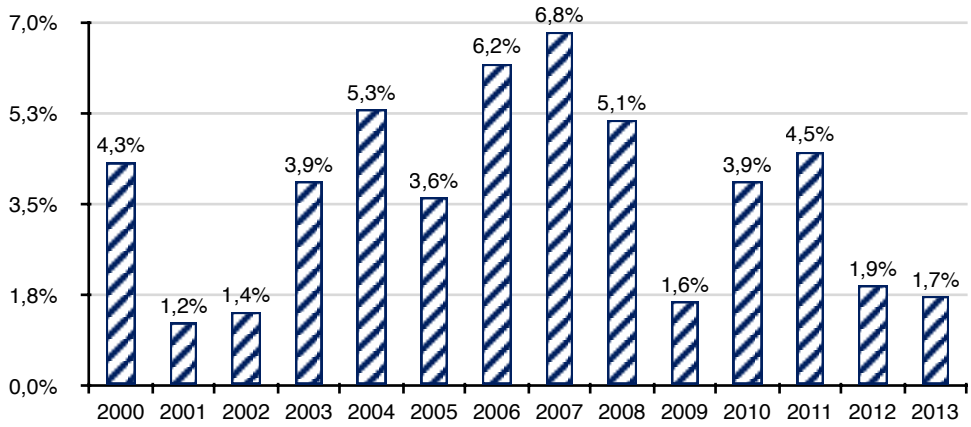
Na podstawie obliczonej w zaprezentowany powyżej sposób bezwzględnej wartości PKB obliczono wyrażoną procentowo względną miarę będącą corocznymi przyrostami PKB w oparciu o równanie:

gdzie:

- wyrażona procentowo zmiana PKB w odniesieniu do roku poprzedniego;
- bezwzględna wartość PKB w okresie (w badanym roku);
– bezwzględna wartość PKB w okresie (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 mogący 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 2000-2013*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego
* dane za miesiąc listopad 2013

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:

gdzie:

– dolna i górna granica przedziału;

w tym:
– średnia z próby PKB;
- statystyka T-studenta, o prawdopodobieństwie α i n-1 stopniach swobody;
- prawdopodobieństwo przyjęcia przez PKB prognozowanej wartości;
- odchylenie standardowe z próby PKB;
- liczba obserwacji PKB;
- 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 45.

Tabela 45. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022

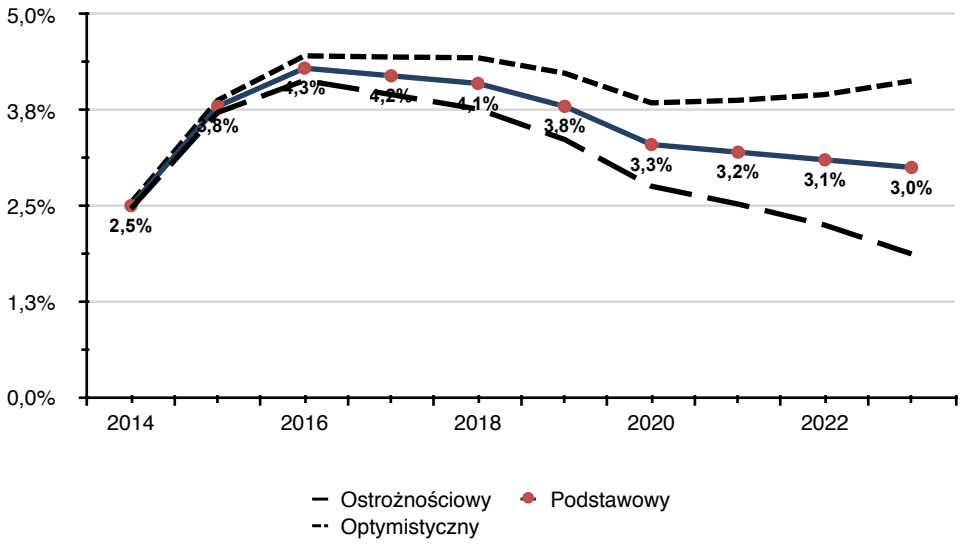
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estymata	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

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:

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:

gdzie:
- cena dobra bądź usługi w okresie ;
- cena dobra bądź usługi w okresie ;
- waga przypisana dobru bądź usłudze *i,* określona przez udział dobra (usługi) *i* w ogólnych wydatkach w okresie ;

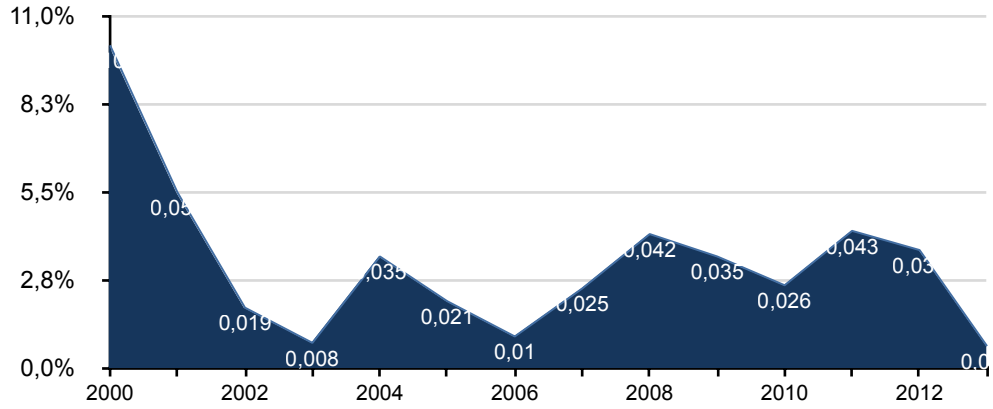
n - liczba dóbr.

Inflacja zmierzona 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 odchyleń 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 wypływa 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 - 2013



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 odchylenie 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 46. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %)

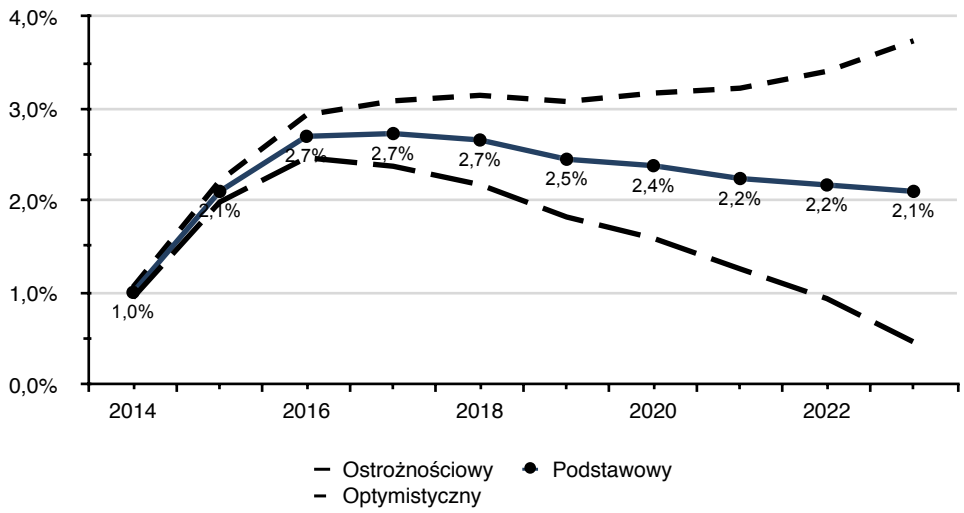
Miesiąc	CPI
Styczeń 2013	1,70%
Luty 2013	1,30%
Marzec 2013	1,00%
Kwiecień 2013	0,80%
Maj 2013	0,50%
Czerwiec 2013	0,20%
Lipiec 2013	1,10%
Sierpień 2013	1,10%
Wrzesień 2013	1,00%
Październik 2013	0,80%
Listopad 2013	0,60%
Grudzień 2013	0,70%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego

Tak znaczny spadek przeciętnego poziomu cen sprawił, że RPP kilkukrotnie 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 2013-2025. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia tabela 47.

Tabela 47. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki

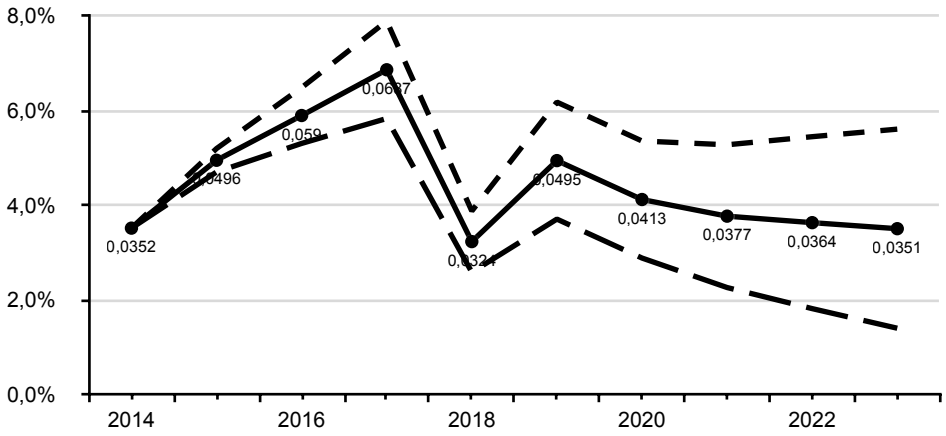
Rok	Wynagrodzenie miesięczne	Wynagrodzenie roczne	Dynamika
2000	1 924	23 088	--
2001	2 062	24 744	7,17%
2002	2 133	25 596	3,44%
2003	2 201	26 412	3,19%
2004	2 290	27 480	4,04%
2005	2 360	28 320	3,06%
2006	2 475	29 700	4,87%
2007	2 672	32 064	7,96%
2008	2 942	35 304	10,10%
2009	3 101	37 212	5,40%
2010	3 224	38 688	3,97%
2011	3 403	40 836	5,55%
2012	3 530	42 360	3,73%
2013	3 821	45 846	8,23%

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 2000-2013, 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. Zakończenie okresu przejściowego zweryfikowało tę sytuację - wiele jednostek nie zdołało w tak krótkim okresie dopasować swoich budżetów do nowych regulacji, co miało miejsce również w Gminie Kobylanka.

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 oparto na analizie wszystkich dokumentów finansowych jak np. sprawozdania z wykonania budżetów, opinie regionalnej izby obrachunkowej czy umowy kredytowe. Na tej podstawie zidentyfikowano obszary, w ramach których podjęto 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 prognozowaną wysokość oszczędności jakie wygeneruje każde działanie naprawcze.

Biorąc pod uwagę niekorzystną sytuację Gminy w zakresie wykonania dochodów majątkowych, działania naprawcze skupiają 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.

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.

Cel niniejszego opracowania został osiągnięty. Przedsięwzięcia są wystarczające dla zagwarantowania spełnienia art. 242-244 UoFP po okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Niemniej mając na uwadze wysoką wrażliwość wybranych pozycji budżetowych na zmiany, zaleca się podjęcie działań prowadzących do zwiększenia poziomu stabilności finansowej Gminy w przyszłości. Działania te są zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postepowania 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.

SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów w latach 2009-2014* 16
Tabela 2. Dynamika dochodów dla Gminy Kobylanka za lata 2009-2014* 16
Tabela 3. Wykaz nieruchomości stanowiących własność Gminy Kobylanka 17
Tabela 4. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Kobylanka w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych) 21
Tabela 5. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013 22
Tabela 6. Struktura wydatków w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014* 24
Tabela 7. Dynamika wydatków dla Gminy Kobylanka za lata 2009-2014* 24
Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych) 27
Tabela 9. Liczba uczniów i nauczycieli w Gminie Kobylanka w latach 2009-2013 29
Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Gminie Kobylanka 30
Tabela 11. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Kobylanka za lata 2009-2014* 31
Tabela 12. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Kobylanka za lata 2009-2014* 32
Tabela 13. Harmonogram spłaty rat kapitałowych oraz wykupu obligacji przez Gminę Kobylanka w latach 2014-2023 35
Tabela 14. Harmonogram spłaty odsetek należnych od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji w latach 2014-2023* 36
Tabela 15. Zestawienie sum bilansowych ze skonsolidowanych bilansów Gminy za lata 2009-2013 37
Tabela 16. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Kobylanka w latach 2013-2023* 39
Tabela 17. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla radnych Gminy 42
Tabela 18. Prognozowane wydatki na wypłatę diet dla radnych Gminy po wdrożeniu programu postępowania naprawczego 43
Tabela 19. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych o 20% 43
Tabela 20. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu likwidacji 3 stanowisk urzędniczych 44
Tabela 21. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków na promocję Gminy 44
Tabela 22. Planowane wydatki jednostek pomocniczych Gminy w latach 2012-2014 45
Tabela 23. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków jednostek pomocniczych Gminy 46
Tabela 24. Obciążenie godzinowe nauczycieli w placówkach oświatowych Gminy 47
Tabela 25. Obciążenie godzinowe nauczycieli w placówkach oświatowych Gminy po wdrożeniu programu postępowania naprawczego 49
Tabela 26. Szacunkowa wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli w 2013 roku 49
Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrzenia polityki kadrowej w placówkach oświatowych 50
Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków bieżących o 10% 51
Tabela 29. Wysokość dotacji wypłacanych z budżetu Gminy dla GOK i GBP 51
Tabela 30. Wysokość dotacji wypłacanych z budżetu Gminy dla GOK i GBP po wdrożeniu programu postępowania naprawczego 52
Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu połączenia GOK-u i GBP 52
Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków w dziale 754 53
Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków w dziale 926 53
Tabela 34. Harmonogram spłat rat kapitałowych z tytułu zaciągniętych zobowiązań w latach 2014-2023 54
Tabela 35. Zestawienie kredytów i pożyczek przeznaczonych do restrukturyzacji 55
Tabela 36. Przewidywane wykonanie dochodów na koniec 2014 roku w Gminie Kobylanka 55
Tabela 37. Przewidywane wykonanie wydatków na koniec 2014 roku w Gminie Kobylanka 56
Tabela 38. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Kobylanka na koniec 2014 roku* 57
Tabela 39. Założenia restrukturyzacji zadłużenia Gminy Kobylanka 57
Tabela 40. Harmonogram spłaty historycznych i planowanych zobowiązań Gminy Kobylanka w latach 2014-2025 58
Tabela 41. Harmonogram wprowadzania przedsięwzięć naprawczych 60
Tabela 42. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych dla Gminy Kobylanka 61
Tabela 43. Porównanie planowanych wartości wybranych pozycji budżetowych przed i po wprowadzeniu działań naprawczych w Gminie Kobylanka w latach 2014-2016 63
Tabela 44. Wpływ podjętych działań naprawczych na Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Kobylanka 65

Tabela 45. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022 71
Tabela 46. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %) 73
Tabela 47. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki 75

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Piramida wieku dla Gminy Kobylanka (stan na dzień 31.12.2013r.) 12
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2006-2014* w Gminie Kobylanka 13
Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Kobylanka w 2013 roku 13
Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów dla Gminy Kobylanka od roku 2010 18
Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Kobylanka w latach 2009-2014* 19
Ryc. 6. Dynamika wzrostu/spadku dochodów dla Gminy Kobylanka od roku 2010 25
Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Kobylanka w latach 2009-2014* 25
Ryc. 8. Wydatki na oświatę w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014* 29
Ryc. 9. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Kobylanka w latach 2009-2014* 30
Ryc. 10. Udział pozostałych wydatków bieżących w wydatkach bieżących w latach 2009-2014* 33
Ryc. 11. Kształtowanie się relacji z art. 243 40
Ryc. 12. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wyniku restrukturyzacji zadłużenia 59
Ryc. 13. Harmonogram Gantta 60
Ryc. 14. Kształtowanie się relacji z art. 243 w Gminie Kobylanka po wdrożeniu działań naprawczych 62
Ryc. 15. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013* 70
Ryc. 16. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022 71
Ryc. 17. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000 - 2013 73
Ryc. 18. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014 - 2022 74
Ryc. 19. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022 75

INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Kazimierza Wielkiego 5c/180
61-863 Poznań

Tel.: 664 422 412
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Zatwierdzam:

Hubert Goska – główny ekonomista

Pieczęć wykonawcy	*Podpis wykonawcy*