



Miasto Siedlce

Program postępowania naprawczego

Skarbnik Miasta
Kazimierz Paryła

Zatwierdzam:
15.05.2014

PREZYDENT MIASTA

Wojciech Kowalski

Spis treści

WPROWADZENIE	4
CELE PROGRAMU NAPRAWCZEGO	4
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	5
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	6
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	7
MIASTO SIEDLCE	9
CZĘŚĆ I. PODSTAWY PLANU NAPRAWCZEGO	11
METODOLOGIA PRZYGOTOWANIA PROGRAMU NAPRAWCZEGO	12
DANE HISTORYCZNE I ICH ANALIZA	13
MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ	13
<i>Produkt krajowy brutto</i>	13
<i>Inflacja</i>	16
<i>Wskaźnik wynagrodzeń</i>	19
<i>Szczegółowe dane dotyczące budżetu Miasta Siedlce</i>	21
PROGNOZA BUDŻETU	21
RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCEGO REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO	22
CZĘŚĆ II. ANALIZA STANU FINANSÓW JST	23
DOCHODY	24
WYDATKI	31
<i>Wydatki oświatowe</i>	36
<i>Wydatki na pomoc społeczną</i>	40
<i>Transport i łączność</i>	41
<i>Wydatki na Administrację Publiczną</i>	41
ZADŁUŻENIE	42
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	45
CZĘŚĆ III. PLAN DZIAŁAŃ OSZCZĘDNOŚCIOWYCH	47
DOCHODY	47
DALSZE MOŻLIWE KIERUNKI PROWADZĄCE DO POPRAWY SYTUACJI FINANSOWEJ MIASTA	49
SPOSÓB OBLICZENIA EFEKTÓW FINANSOWYCH	52
HARMONOGRAM DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	52
PODSUMOWANIE	54
SPIS TABEL	55
SPIS WYKRESÓW	56

Wprowadzenie

CELE PROGRAMU NAPRAWCZEGO

Głównym celem niniejszego opracowania jest zaproponowanie planu działań naprawczych. Efektem wdrożenia powinno być osiągnięcie korzystniejszej struktury dochodów i wydatków, poprawa płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz uzyskanie zgodnych z prawem wskaźników maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia. W dokumencie zawarto kompleksową analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia Miasta, na podstawie której przygotowano plan zmian. Wskazane przedsięwzięcia powinny przynieść wymierne efekty finansowe zapobiegające ryzyku niemożności realizacji zadań publicznych przez Miasto.

Szczegółowa analiza stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej, a także charakterystyka obecnego zadłużenia wraz z rozważeniem różnych możliwości zaciągania i regulowania zobowiązań to jedyna droga do wyboru przedsięwzięć, które w najbardziej efektywny sposób pomogą JST wyjść z trudnej sytuacji finansowej.

Potrzeba przygotowania programu 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. stabilizacja polityki finansowej jednostki.

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

Ostatecznie program naprawczy 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 Miasta.

Proponowane poniżej działania, dzięki sformułowaniu w sposób szczegółowy wraz z określeniem harmonogramu realizacji poszczególnych czynności oraz przewidywanych efektów finansowych każdego z nich w znaczącym zakresie ograniczają ryzyko związanie z niepowodzeniem proponowanych rozwiązań.

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Niniejsza analiza powinna charakteryzować się interdyscyplinarnością. Oznacza to, że aspekt programu naprawczego powinien zostać rozpatrzony w każdym kierunku, w jakim wywołuje on efekty.

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U., poz. 153 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 595)
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 168);
5. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.);
6. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223 poz. 1458 z późn. zm.);
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz. U., poz. 885 z późn. zm.);
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
9. 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 obszernie fragmenty bez odrębnego powoływania w przypisach dolnych i końcowych następujących pozycji literatury:

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

Niniejsza analiza uwzględnia stan prawny na dzień 9 maja 2014 r.

DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE

Na cele niniejszego dokumentu przeanalizowano:

1. Sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres 2009-2013;
2. Sprawozdania Rb-28 S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres 2009-2013;
3. Sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2013;
4. Sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w latach 2008-2013;
5. Sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r. za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 marca 2014r.;
6. Sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r. za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 marca 2014r.;
7. Sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 marca 2014r.;
8. Uchwała Nr XL/744/2014 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 marca 2014 roku w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Siedlce;
9. Uchwała Nr XLI/758/2014 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 kwietnia 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta Siedlce na 2014 rok
10. Uchwały w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w latach 2009-2014;
11. Wykaz przedmiotów opodatkowania w podziale na rodzaj nieruchomości wraz z podaniem powierzchni (dla gruntów, gruntów rolnych, lasów i budynków) lub wartości (dla budowli);
12. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2009-2013;
13. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetu Miasta Siedlce za lata 2011-2013;
14. Umowy kredytowe na zaciągnięte przez Miasto, zobowiązania lub programy emisji obligacji lub pożyczki;
15. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
16. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu za lata 2009-2013;
17. Opinia regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok;
18. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Siedlce w latach 2010-2013.

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 Miasto 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.

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

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

Każde ze wskazanych powyżej ograniczeń powinno być bezwzględnie przestrzegane. Niemniej znaczenie poszczególnych punktów jest uzależnione od bieżącej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego poniżej przedstawione zostaną te, z którymi Miasto 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, Miasto będzie w stanie spełnić świadczenie, co w wielu przypadkach może oznaczać konieczność rezygnacji z wykonywania ustawowych zadań. Dlatego w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego niezbędne jest zagwarantowanie stabilności budżetu, której udzielenie nowego poręczenia lub gwarancji mogłoby poważnie zagrozić.

Istotne ograniczenia obejmują również wydatki na promocję. Jest to uzasadnione tym, że w znaczącej większości nie przekładają się one na poprawę atrakcyjności Miasta oraz pozyskanie nowych inwestorów. Najczęstszym kierunkiem tej kategorii jest promocja wewnętrzna, która ma związek z poprawą warunków życia dla miesz-

kańców poprzez organizację wydarzeń kulturalnych. Jednakże konieczność wyrzeczeń, jakie niesie ze sobą program postępowania naprawczego, powoduje także niedogodności dla mieszkańców.

Zamrożenie wydatków na diety Radnych oraz na wynagrodzenie Prezydenta jest wyrazem zasady, że w trudnych sytuacjach, władze Miasta również powinny ponosić koszty wyrzeczeń i z tego względu ograniczyć własne uposażenia. Niemniej działanie to nie jest w stanie wywrzeć istotnego wpływu na poprawę sytuacji budżetu, jednakże jest społecznie pożądane.

MIASTO SIEDLCE

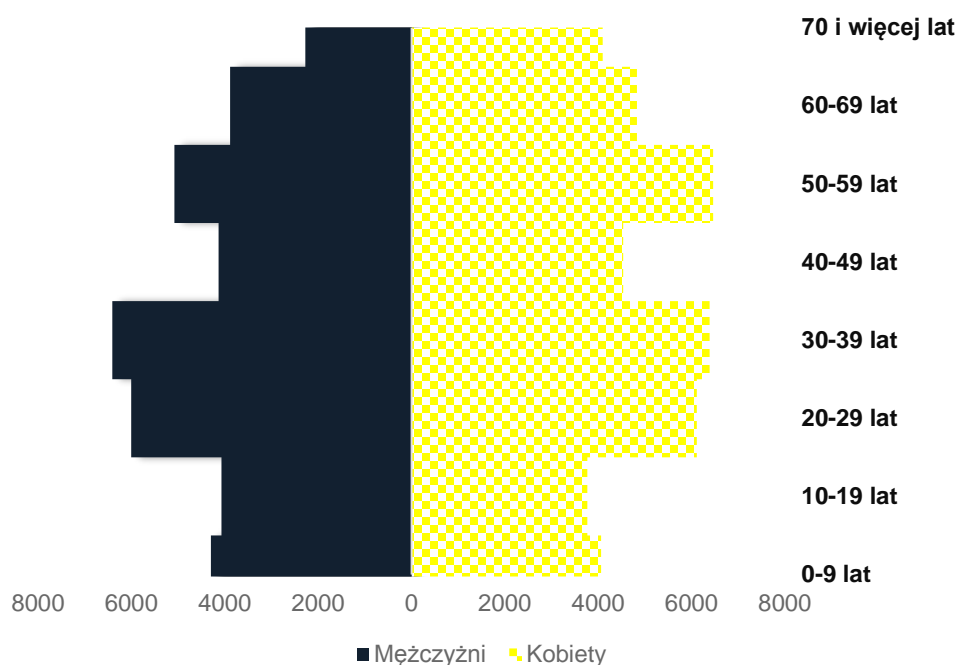
Ustawy o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym określają zadania publiczne, które są realizowane przez miasta na prawach powiatu. Zgodnie z orzecznictwem sądowym katalog zadań miast na prawach powiatu ma charakter otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co powoduje potrzebę dostosowywania świadczenia usług do tych zmian.

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

Pod względem administracyjnym Miasto Siedlce jest powiatem grodzkim (województwo mazowieckie), położonym we wschodniej części województwa mazowieckiego.

Liczba ludności w Mieście na dzień 31.12.2012 wynosiła 76 393 osób. Piramida wieku dla Miasta Siedlce w 2012 roku została przedstawiona na wykresie poniżej.

Wykres 1. Piramida wieku dla Miasta Siedlce (stan na dzień 31.12.2012 r.)



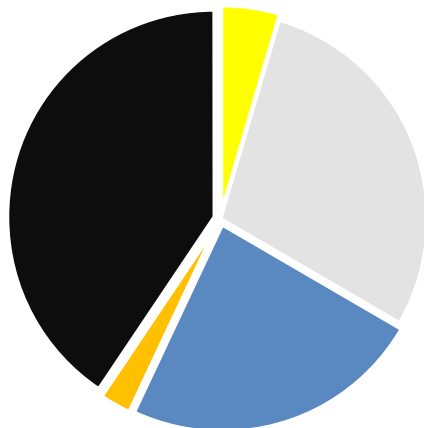
Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego

Jak wynika z powyższej piramidy obrazującej strukturę demograficzną, ludność Miasta Siedlce stanowi społeczeństwo zróżnicowane. Należy zwrócić uwagę, iż znaczna grupa społeczeństwa (50-59 lat) zbliża się do wieku poprodukcyjnego, co bez wątpienia będzie miało wpływ na dynamikę rozwoju Miasta w przyszłym okresie.

Niemniej w 2012 r. odnotowano dodatni przyrost naturalny. Współczynnik przyrostu naturalnego liczony na 1000 mieszkańców wyniósł 27,2. W tym zakresie Miasto Siedlce wykazuje tendencję pozytywną w porównaniu do uśrednionego wskaźnika krajowego, który od 2012 r. przybiera wartości ujemne.

Stopa bezrobocia rejestrowanego według danych GUS na rok 2012 dla Miasta Siedlce wyniosła 11,6%. Niemniej od 2009 roku sukcesywnie wzrastała od 9,6 % w 2010 r. do 12% w I kwartale 2014 r. (dane Powiatowego Urzędu Pracy w Siedlcach). W analogicznym okresie średnia krajowa wynosiła 13,4%. Na wykresie 2. zaprezentowano strukturę zatrudnienia mieszkańców Siedlec według branży, w której świadczona jest praca.

Wykres 2. Struktura zatrudnienia mieszkańców Siedlec w 2012r.



- rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo
- przemysł i budownictwo
- handel; naprawa pojazdów samochodowych; transport i gospodarka magazynowa; zakwaterowanie i gastronomia; informacja i komunikacja
- działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości
- pozostałe usługi

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS

Część I. Podstawy planu 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 r. 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.

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 r. 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.

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, obejm-

mującej różnorodne dziedziny nauki. Bez wątplenia 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. Problematyka ta odznacza się szczególną wagą i wrażliwością merytoryczną chociażby z tego tylko powodu, że dotyczy 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.

METODOLOGIA PRZYGOTOWANIA PROGRAMU NAPRAWCZEGO

W celu sporządzenia programu naprawczego dla jednostki samorządu terytorialnego należy w pierwszej kolejności dokonać przeglądu istniejących dokumentów budżetowych. Dane historyczne są niezwykle istotne dla określenia bieżącej sytuacji Miasta. Niemniej głównym założeniem przygotowywanego dokumentu jest określenie działań na przyszłość. Dlatego oprócz analizy stanu obecnego niezbędne jest wykonanie prognozy finansów Miasta na okres odpowiadający zakładanemu terminowi spłaty kwoty długu.

W trakcie opracowywania programu oszczędnościowego, prognoza taka powinna zostać wykonana dwukrotnie. Pierwsza obejmuje przewidywane kształtowanie się sytuacji budżetowej bez podejmowania jakichkolwiek działań korygujących. Wariant drugi przedstawia efekt wdrożenia proponowanych działań polegających na zmianie w strukturze dochodów, wydatków oraz spłat zadłużenia.

Wieloaspektowe podejście do sporządzenia programu naprawczego możliwe jest dzięki szczegółowej analizie otrzymanych dokumentów i informacji oraz wykorzystaniu 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 wymaga oparcia się na danych historycznych dotyczących bezpośrednio badanego miasta. Oprócz tego, aby zwiększyć prawdopodobieństwo powodzenia proponowanych działań, niezbędne jest wskazywanie indywidualnych rozwiązań, które są dostosowane do obecnej sytuacji finansowo-organizacyjnej miasta.

Poniżej przedstawiono opis oraz źródła danych użytych przy sporządzeniu niniejszego programu naprawczego. Zawiera on wszystkie niezbędne informacje bazowe wraz określeniem metodologii ich wykorzystania do przeprowadzenia wszystkich obliczeń.

DANE HISTORYCZNE I ICH ANALIZA

Podstawą wykonania prognozy jest zgromadzenie materiału statystycznego, na podstawie którego będą formułowane sądy dotyczące przyszłości. Zgromadzono dane za lata 2008-2014.

Dane historyczne niezbędne do dokonania prognozy można podzielić na dwie grupy:

1. podstawowe dane makroekonomiczne opisujące rzeczywistość gospodarczą;
2. dane szczegółowe dotyczące budżetu Miasta Siedlce.

MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ

O potencjale i sile gospodarczej danego kraju sporo informacji dostarczają wskaźniki makroekonomiczne. Bez wątplenia, na podstawie danych statystycznych istnieje możliwość oceny, które państwo jest bogatsze i bardziej rozwinięte. Oprócz tej zalety, mierniki koniunktury gospodarczej pozwalają na opracowanie rzetelnej i wiarygodnej prognozy rozwoju danego kraju, czy regionu. Poniżej przedstawiono charakterystykę wskaźników, które posłużyły opracowaniu prognozy dla celów programu oszczędnościowego. Na ich podstawie oszacowano następnie prawdopodobieństwo konieczności dokonania zmian w strukturze dochodów i wydatków oraz w terminach zapadalności zobowiązań. Dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, wykorzystane wskaźniki pozwalają na stawianie określonych wniosków, będących podstawą do podjęcia decyzji w przyszłości.

Do podstawowych kategorii makroekonomicznych należy produkt krajowy brutto (PKB), będący syntetyczną miarą produkcji wytworzonej w gospodarce w ciągu roku, wskaźnik inflacji (CPI) będący średnią ważoną ogólnego wzrostu poziomu cen oraz dynamika przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, określająca nominalny wzrost uposażeń pracowników.

Produkt krajowy brutto

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

W teorii makroekonomii wyróżnia się trzy metody obliczania PKB:

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

W prognozie finansowej wykorzystano PKB w cenach rynkowych, 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 (C_k);
2. wydatki na krajowe produkty inwestycyjne (I_k);
3. wydatki rządowe na wytwarzane w kraju finalne dobra i usługi z wyłączeniem płatności transferowych (G_k);
4. wydatki zagranicą na krajowe produkty eksportowe (E_{xk}).

Powyższe elementy można także zapisać w postaci równania:

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

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

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

gdzie:

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

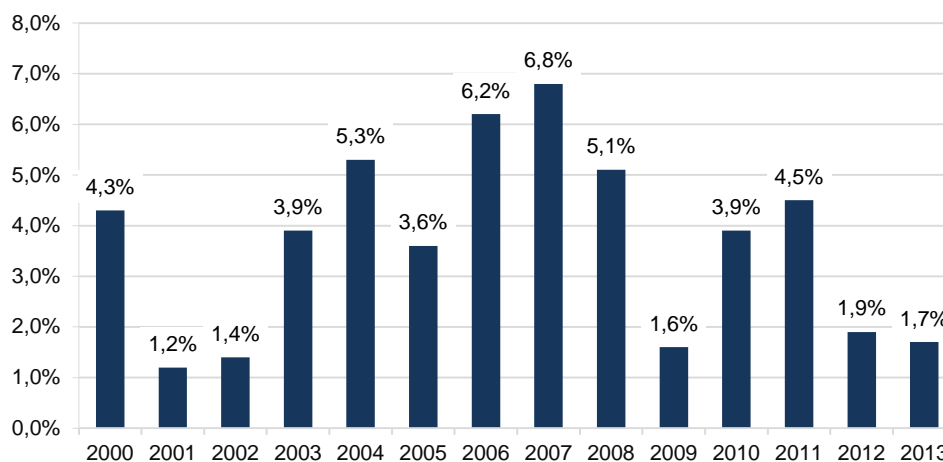
PKB_r - bezwzględna wartość PKB w okresie t_1 (w badanym roku);

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

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

Kształtowanie się wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013 przedstawia poniższy wykres.

Wykres 3. 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 zakłada się, 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 wpływa na trafność prognozy zwiększając prawdopodobieństwo wykonania szacowanej wartości w danym roku. Granice przedziału wyznaczono za pomocą zaawansowanej

statystycznej metody obliczenia przedziału ufności dla średniej w próbie małej (liczba obserwacji PKB=9: $n < 30$) w oparciu o wzór:

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

gdzie:

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

w tym:

\bar{X} – średnia z próby PKB;

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

α - prawdopodobieństwo przyjęcia przez PKB prognozowanej wartości;

S - odchylenie standardowe z próby PKB;

n - liczba obserwacji PKB;

m - środek prognozowanego przedziału PKB.

Od 2015 do 2022 r. rozpiętość przedziału wzrasta z każdym rokiem. Spowodowane jest to przyjętymi, malejącymi wartościami prawdopodobieństwa wypełnienia się prognozy w kolejnych latach, co obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2014-2021

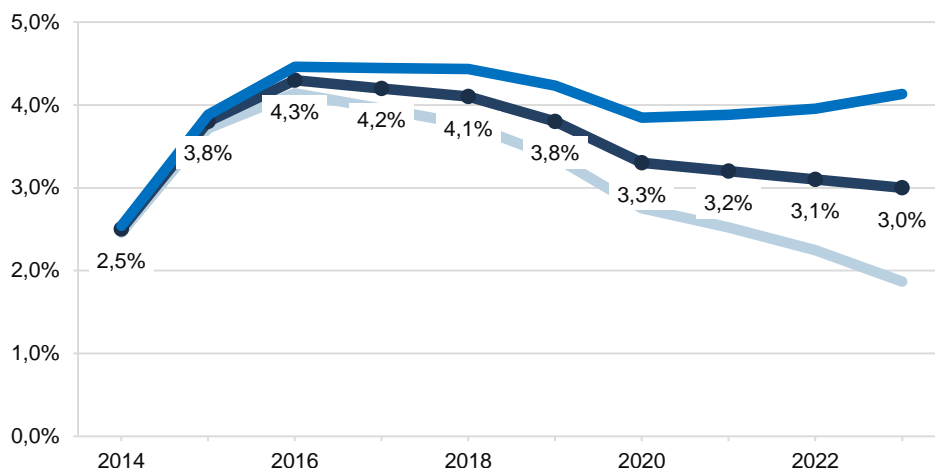
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estymata	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

Źródło: Opracowanie własne

Przyjęte wartości są zgodne z wiedzą na temat kształtowania się wartości wskaźnika PKB w czasie oraz odpowiadają możliwości progностycznym pod względem merytorycznym, gdyż prawdopodobieństwo spełnienia się prognozy jest malejącą funkcją czasu, co oznacza, że wartości obliczone po 2016 r. należy traktować z wysokim poziomem ostrożności, ponieważ istnieje znaczne ryzyko niespełnienia się prognozy.

Prognozę przedstawiającą jednocześnie trzy jej warianty najlepiej obrazuje wykres wachlarzowy.

Wykres 4. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014-2022



Źródło: Opracowanie własne

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

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

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

Inflacja

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

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

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

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

gdzie:

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

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

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

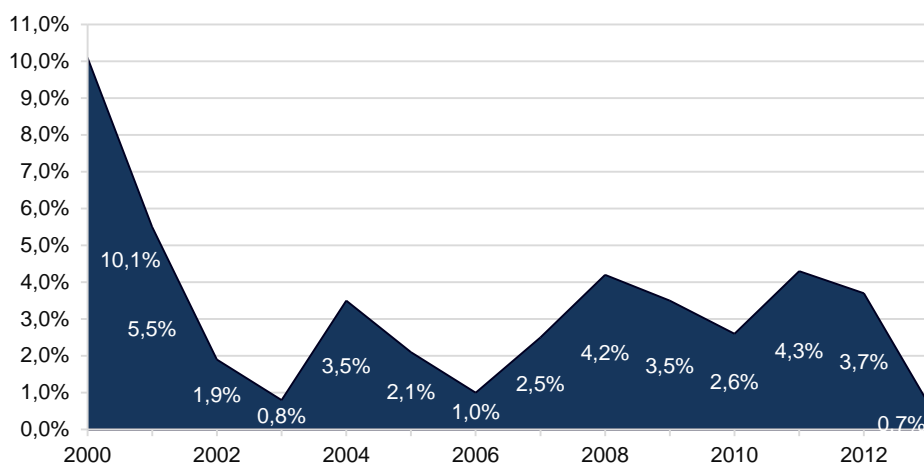
n - liczba dóbr.

Inflacja 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 odchyłeń o szerokości ± 1 punkt procentowy. RPP realizuje strategię w warunkach płynnego kursu walutowego. System płynnego kursu nie wyklucza prowadzenia interwencji na rynku walutowym, gdyby okazało się to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju, co sprzyja średniookresowej realizacji celu inflacyjnego. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że polityka pieniężna jest jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz przedziału wahań. Rozwiązanie takie pozwala na zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych, co sprzyja prowadzeniu polityki pieniężnej, która w reakcji na wstrząsy wymaga mniejszych i rzadszych zmian stóp procentowych. Trwałe zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych sprzyja także mniejszej zmienności długoterminowych stóp procentowych w przypadku występowania wstrząsów mających wpływ na bieżący poziom inflacji.

Wartość wskaźnika inflacji wpływa więc pośrednio na poziom stóp procentowych i poprzez mechanizm transmisji stopy procentowej wpływa także na koszt obsługi zadłużenia w jednostkach samorządowych. Wskaźnik inflacji jest również wykorzystywany do waloryzacji wynagrodzeń, ustalania stawek podatków lokalnych itp. Zatem jego wartość w prognozie jest niezwykle istotna. Kształtowanie się wskaźnika inflacji w latach 2000-2013 przedstawia poniższy wykres.

Wykres 5. 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 odchyleniem o jeden punkt procentowy był

skutecznie realizowany do roku 2007 i w roku 2010. Obecnie inflacja znajduje się poniżej dolnej granicy celu inflacyjnego. W przyszłości – w przypadku utrzymania się inflacji poniżej BCI – możliwa jest kolejna redukcja stóp przez Narodowy Bank Polski. Wydaje się, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce.

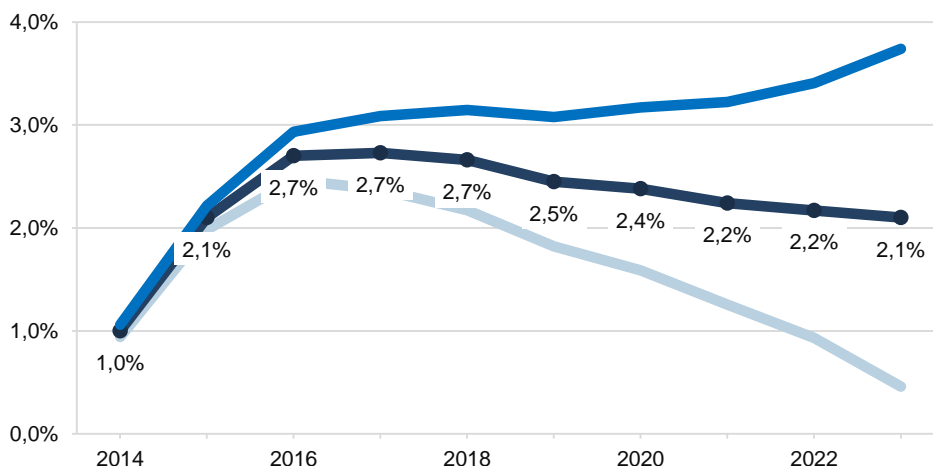
Tabela 2. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %)

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 kilkakrotnie podjęła decyzję o obniżeniu podstawowych stóp procentowych. Zatem obecnie można spodziewać się korzystniejszych stóp procentowych zarówno dla nowo zaciąganych zobowiązań, jak i w stosunku do już istniejących. Prowadzi to do wniosku, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce. Jest to zatem wskaźnik względnie stabilny. Również dla tego wskaźnika przyjęto wartości sugerowane przez Ministerstwo Finansów. Jednakże i w tym przypadku, mając na uwadze ryzyko niespełnienia się prognozy, zdecydowano się na rozwiązanie zaprezentowane wcześniej przy wskaźniku dynamiki PKB – prognozę wachlarzową. Ten typ przedstawiania przyszłej wartości wskaźnika inflacji jest zgodny z praktyką przyjętą przez Narodowy Bank Polski w zakresie kształtowania oczekiwań inflacyjnych i przedstawiania projekcji inflacji na najbliższe lata.

Wykres 6. 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. Należy zatem przyjąć, że wskaźnik inflacji i jego stabilność jest dobrym miernikiem sytuacji gospodarczej kraju i może być użyty jako podstawa prognozowania, choć należy zaznaczyć, że w przypadku wariantu ostrożnościowego, jego wpływ na niekorzystną prognozę będzie istotny.

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 2013-2021. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki

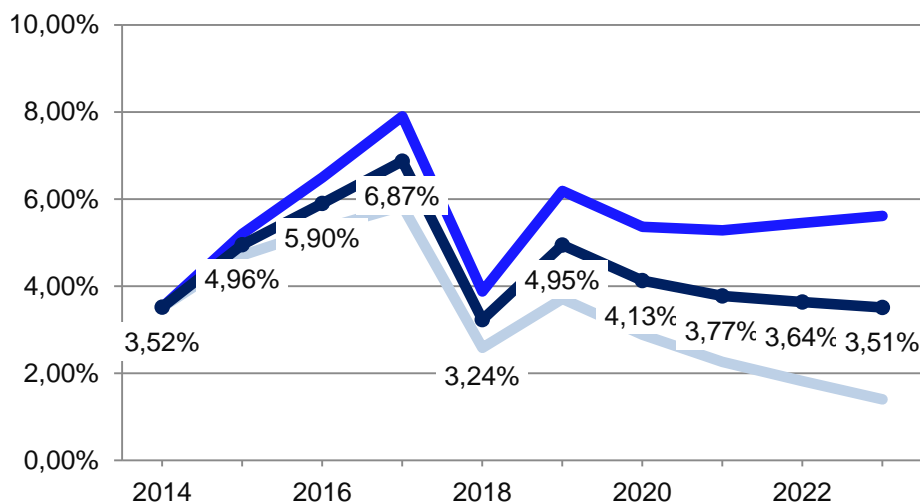
Rok	Wynagrodzenie miesięczne	Wynagrodzenie roczne	Dynamika
2000	1 924	23 088	--
2001	2 062	24 744	7,17%
2002	2 133	25 596	3,44%
2003	2 201	26 412	3,19%
2004	2 290	27 480	4,04%
2005	2 360	28 320	3,06%
2006	2 475	29 700	4,87%
2007	2 672	32 064	7,96%
2008	2 942	35 304	10,10%
2009	3 101	37 212	5,40%
2010	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.

Wykres 7. 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.

Szczegółowe dane dotyczące budżetu Miasta Siedlce

W celu opracowania prognozy finansów Miasta zgromadzono dane budżetowe za okres od 2009 do 2013 r. Pochodzą one ze sprawozdań finansowych generowanych w systemie BeSTI@ (Rb27, Rb28, Rb-NDS, Rb-Z, Rb-N). Dodatkowo wykorzystano roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków gminy za 2013 r. Ponadto w prognozie uwzględniono informacje odnośnie kształtowania się długu planowanego oraz zaciągniętego i plany inwestycyjne zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

PROGNOZA BUDŻETU

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

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

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;
 Y_{t-x} - wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych w wcześniejszych latach;

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

$u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

$u_{\Delta W}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki wynagrodzeń, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

Zastosowana metoda dotyczy wszystkich kategorii dochodów i wydatków budżetowych w każdym roku prognozy. Zasadą jest, że dla dochodów ustalone wartości udziałów poszczególnych wskaźników wynoszą 70% dla PKB i 30% dla inflacji. Przyjęcie takich wartości jest zgodne z kształtowaniem się polityki państwa w zakresie kształtowania dochodów budżetu centralnego oraz odpowiada dotychczasowym wahanom w budżecie gminy. Ponadto analiza materiału statystycznego wykazuje, że dochody mają silniejszą korelację z wytwarzaną produkcją, podczas, gdy wydatki są silniej powiązane ze wskaźnikiem inflacji. Dlatego w przypadku wydatków wagi wynoszą odpowiednio: 30% dla PKB i 70% dla inflacji. Należy zaznaczyć, że w tytułowej analizie dynamikę wynagrodzeń uwzględniono w oparciu o wymienione wyżej wskaźniki.

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

RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCEGO 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 oszczędnościowych mających na celu przywrócenie właściwej relacji. Istotne jest, aby program przygotować w taki sposób, aby nie wpłynęło to niekorzystnie na jego realizację. Działania podjęte w celu przywrócenia właściwej struktury dochodów, wydatków oraz relacji kosztów obsługi zadłużenia do kwoty długu, muszą w sposób klarowny i jednoznaczny pokazać władzom Miasta działania niezbędne w celu przywrócenia równowagi i uzdrowienia finansów.

Z działaniami oszczędnościowymi 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 oszczędnościowym 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 naprawczego oraz wszystkich dokumentów niezbędnych do jego realizacji (w tym wieloletniej prognozy finansowej), pomimo że przedstawiają wielokrotnie sytuacje krytyczne, to mają na celu unaocznienie problemu i przygotowanie się do jego rozwiązania

Część II. Analiza stanu finansów JST

W poniższej części analizie poddano sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2009-2013. 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, co zostało wykonane na podstawie sprawozdań z wykonania planowanych dochodów i wydatków budżetowych w 2013 r. po III kwartale (Rb-27s i Rb 28s). Jednakże w poniższych zestawieniach zawarte są dane z wykonania, co ma na celu lepsze odzwierciedlenie bieżącej sytuacji. W celu dokładniejszego zbadania faktycznej sytuacji jednostki, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2009 r.). W odniesieniu do projektu budżetu na rok 2014 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 należy nanieść niezbędne korekty merytoryczne, aby prognozowane wartości 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. Obecna sytuacja finansowa nie pozwala im na spełnienie wymogów określonych w art. 243. Na jednostkach tych w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw ciąży obowiązek uchwalenia programu postępowania naprawczego, którego podstawowym celem jest wdrożenie działań oszczędnościowych mających poprawić sytuację i ostatecznie doprowadzić do możliwości realizowania polityki finansowej samorządu zgodnie z podstawowymi wymaganiami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 243.

Miasto Siedlce jest jedną z wielu jednostek samorządu terytorialnego, które w wyniku zaktualizowania wieloletniej prognozy finansowej o wyniki uzyskane w IV kwartale 2013 r. nie spełniło relacji zadłużenia określonej w art. 243 w roku bieżącym. Brak podjęcia działań oszczędnościowych może doprowadzić w przyszłości do zagrożenia zdolności realizacji zadań publicznych i znacznego ograniczenia płynności finansowej. Jedynie odpowiednio zaplanowane i adekwatne do sytuacji Miasta przedsięwzięcia określone w poniższym dokumencie zminimalizują to ryzyko i pomogą ustabilizować sytuację jednostki.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę dochodów, wydatków oraz zadłużenia budżetu Miasta, a także wykaz zobowiązań. Dane te mają określić obecną sytuację finansów, która w dalszej kolejności będzie służyła do zaplanowania przedsięwzięć stanowiących podstawę wdrażanego programu naprawczego.

DOCHODY

Analiza dochodów Miasta Siedlce 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:
 - 2) w tym: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny, podatek leśny, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, wpływy z karty podatkowej, opłata skarbową, opłata targowa, opłata za zezwolenie na sprzedaż alkoholu, pozostałe opłaty, zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste, odsetki karne;
 - 3) udziały w podatkach centralnych:
w tym: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT);
 - 4) subwencje:
w tym: oświatowa, wyrównawcza, równoważąca;
 - 5) dotacje:
w tym: na zadania własne oraz zlecone i powierzone;
 - 6) dofinansowanie:
w tym: dofinansowanie w ramach umów między JST;
 - 7) pozostałe
w tym: dochody z najmu i dzierżawy; grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, a także inne dochody;
2. dochody majątkowe:
 - 1) dochody z majątku:
w tym: sprzedaż majątku;
 - 2) środki na inwestycje.

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 Miasta zawarto także dane wynikające ze sprawozdań budżetowych po I kwartale 2014 oraz zarządzeń i uchwał zmieniających. Z jednej strony wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Miasta Siedlce w latach 2009-2014 zestawiono w Tabeli 4. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w latach 2014 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

Tabela 4. Dane budżetowe dla zrealizowanych i planowanych dochodów w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
DOCHODY OGÓLEM	263 292 139,02	322 905 233,60	319 603 131,85	367 618 232,03	350 098 945,15	447 431 410,14
Dochody bieżące:	251 988 860,40	265 742 408,99	282 798 563,44	326 156 550,64	325 679 705,71	362 133 876,18
Podatki i opłaty stanowiące dochód Miasta:	36 445 083,39	39 535 979,65	40 871 417,74	43 677 437,04	44 704 579,96	48 888 642,73
Podatek od nieruchomości	23 029 491,78	24 373 830,86	25 664 321,26	28 216 246,35	28 977 670,04	32 350 000,00
Podatek od środków transportowych	2 805 462,29	2 947 411,85	3 450 114,11	3 496 014,97	3 645 652,68	4 121 060,73
Podatek rolny	72 311,10	47 722,92	51 283,44	93 333,65	97 397,95	95 200,00
Podatek leśny	3 914,04	3 396,78	3 903,75	4 663,60	4 769,04	4 650,00
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2 768 315,42	3 220 215,28	3 355 937,38	2 755 848,61	2 683 759,37	2 932 000,00
Podatek od spadków i darowizn	392 506,77	431 697,18	404 903,97	532 041,10	306 261,72	330 000,00
Wpływy z karty podatkowej	289 880,62	276 279,87	249 538,41	245 609,20	224 994,92	230 000,00
Opłata skarbową	1 521 087,33	1 536 747,67	1 495 498,30	1 457 989,23	1 510 799,92	1 500 000,00
Opłata targowa	1 011 068,36	940 357,20	966 722,50	1 133 114,00	958 927,50	1 002 003,00
Opłata komunikacyjna	1 599 327,82	1 708 776,62	1 700 677,41	1 656 311,50	1 761 496,08	1 850 000,00
Opłata za zezwolenie na sprzedaż alkoholu	1 306 950,70	1 395 447,15	1 494 329,51	1 548 370,05	1 545 319,17	1 700 000,00
Pozostałe opłaty	133 287,96	784 063,98	463 478,00	650 835,08	706 577,76	453 278,00
Zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste	1 305 692,80	1 596 330,81	1 407 092,45	1 650 725,95	2 117 330,22	2 162 500,00
Odsetki	205 786,40	273 701,48	163 617,25	236 333,75	163 623,59	157 951,00
Udział w podatkach centralnych:	67 719 683,60	68 230 240,92	74 593 235,51	80 463 803,69	84 932 467,42	89 453 532,00
Udział w podatku dochodowym od os. fiz.	63 054 845,00	64 232 379,00	71 246 807,00	77 066 468,00	80 343 973,00	83 453 532,00
Udział w podatku dochodowym od os. prawnych	4 664 838,60	3 997 861,92	3 346 428,51	3 397 335,69	4 588 494,42	6 000 000,00
Pozostałe:	10 924 270,95	10 683 017,49	14 812 451,11	38 530 881,29	26 191 269,70	47 951 535,75
Dochody z najmu i dzierżawy	3 374 191,68	3 167 632,77	2 833 293,72	3 053 565,60	3 083 918,10	3 992 090,00
Grzywny i kary pieniężne	533 303,32	445 676,86	196 381,16	308 355,65	116 739,81	156 983,00
Wpływy z usług	2 107 429,94	2 268 158,79	5 066 891,76	4 244 375,55	3 695 181,62	4 029 630,00
Odsetki od środków na rachunkach bankowych	161 410,38	295 368,78	446 017,35	532 586,84	448 456,84	255 126,00
Inne dochody	4 747 935,63	4 506 180,29	6 269 867,12	30 391 997,65	18 846 973,33	39 517 706,75
Subwencje:	94 646 384,00	99 766 286,00	105 669 977,00	113 442 126,00	117 821 530,00	121 138 648,00
oświatowa	91 928 508,00	97 054 745,00	103 295 700,00	110 722 527,00	114 944 897,00	117 826 072,00
wyrównawcza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
równoważąca	2 446 085,00	2 711 541,00	2 374 277,00	2 437 557,00	2 855 331,00	3 312 576,00
pozostałe	271 791,00	0,00	0,00	282 042,00	21 302,00	0,00
Dotacje:	35 490 603,04	40 336 544,26	38 992 266,67	41 248 390,05	44 824 170,11	46 230 334,70
zadania zlecone i powierzone	28 812 797,72	32 961 053,62	32 756 600,07	33 636 708,97	34 588 539,31	36 338 613,70
zadania własne	6 677 805,32	7 375 490,64	6 235 666,60	7 611 681,08	10 235 630,80	9 891 721,00
Dofinansowanie:	6 762 835,42	7 190 340,67	7 859 215,41	8 793 912,57	7 205 688,52	8 471 183,00
Dochody majątkowe:	11 303 278,62	57 162 824,61	36 804 568,41	41 461 681,39	24 419 239,44	85 297 533,96
Dochody z majątku:	2 118 718,18	39 379 636,26	3 656 488,85	10 507 559,01	4 722 411,69	51 900 000,00
Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	125 460,93	122 996,29	121 380,58	1 887 685,76	1 032 079,83	1 000 000,00
Sprzedaż mienia	1 993 257,25	39 256 639,97	3 535 108,27	8 619 873,25	3 690 331,86	50 900 000,00
Dotacje na inwestycje oraz wpływy ze zwrotów niewykorzystanych dotacji:	9 184 560,44	17 783 188,35	33 148 079,56	30 954 122,38	19 696 827,75	33 397 533,96
budżet państwa	2 708 649,97	2 125 821,10	473 910,27	60 752,91	0,00	0,00
pozabudżetowe	6 475 910,47	15 657 367,25	32 674 169,29	30 893 369,47	19 696 827,75	33 397 533,96

* wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

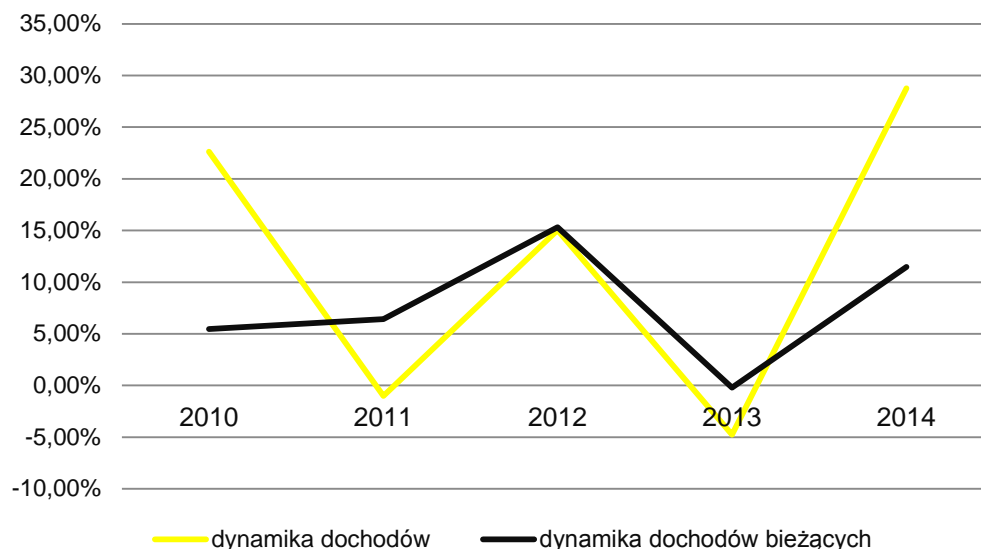
Tabela 5. Wskaźniki dynamiki dochodów dla Miasta Siedlce w latach 2010-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika dochodów	--	122,64%	98,98%	115,02%	95,23%	127,80%
Dynamika dochodów bieżących	--	105,46%	106,42%	115,33%	99,79%	111,19%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	4 226,90	4 183,67	4 812,20	4 582,87	5 856,97
Dochody bieżące na mieszkańca	--	3 478,62	3 701,89	4 269,46	4 260,46	4 740,41

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 8. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Miasta Siedlce od roku 2010



Źródło: Opracowanie własne

W Tabelach 4 i 5 zaprezentowano podzielone na grupy wykonane i planowane dochody oraz ich dynamikę. W latach 2011-2014 dochody ogółem charakteryzują się niestabilną dynamiką, liczoną według metodologii rok do roku poprzedniego. Ponadto charakteryzuje się ona osiągnięciem wartości ujemnych w latach 2011 i 2013 oraz stosunkowo wysokim przedziałem wahań. Zmienność ta wynikała ze znacznych wpływów dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz pozyskiwanych dotacji na inwestycje.

Natomiast zadowalająca jest dynamika dochodów bieżących, które w badanym okresie (poza 2013 r.) kształtowały się korzystniej, aniżeli podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, czyli dynamika PKB oraz wskaźnik przeciętnego wzrostu poziomu cen. Niewątpliwie świadczy to o umiarkowanym, a przy tym stabilnym wzroście dochodowej strony budżetu, który w przyszłych latach powinien zostać zachowany.

Ujemna dynamika dochodów w 2013 r. związana była z niskim wykonaniem planowanej na ten rok sprzedaży mienia. Wartość zaplanowanej sprzedaży udało się zrealizować jedynie w 7%. Rok 2013 w dużym stopniu będzie rzutował na możliwości finansowe Miasta w następnych latach. Pierwsze problemy finansowe widoczne były już pod koniec poprzedniego roku, gdzie w wyniku braku środków finansowych niemożliwym okazała się spłata kredytu w rachunku bieżącym i konieczność przesunięcia spłaty na rok następny. Wartość spłaty kredytów przypadająca na rok 2013 przeszła na rok 2014 w wysokości 48.687.703,66 zł. Sytuacja związana była z niemożnością uregulowania dwóch rodzajów zobowiązań w tym kredytu obrotowe-

go w wysokości 21.000.000,00 zł, który został spłacony 02 stycznia 2014 r. oraz kredytu odnawialnego w wysokości 27.687.703,66 zł.

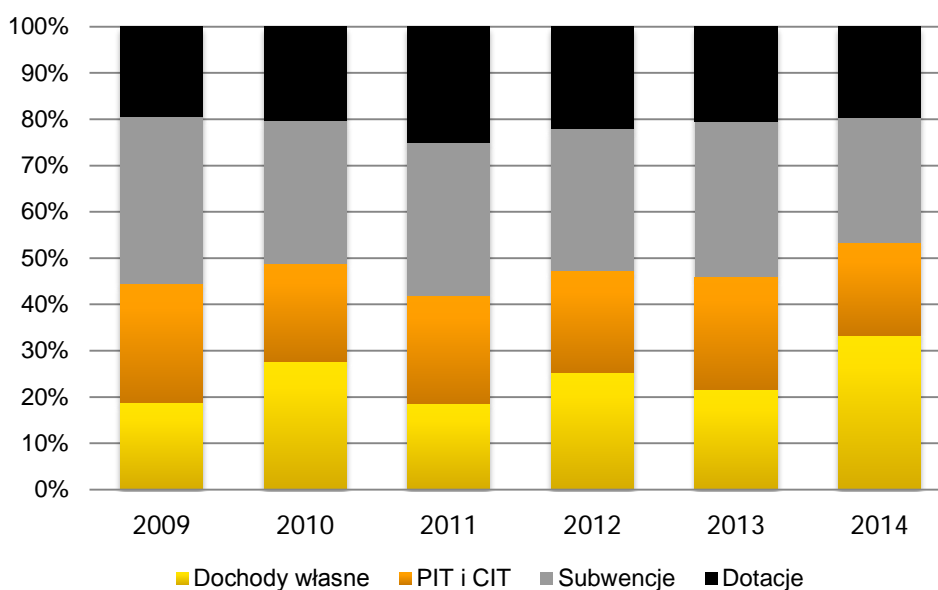
W Tabeli 5. przeanalizowano także wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Miast Grodzkich w 2012 roku opracowanym przez Pawła Swianiewicza, Miasto Siedlce uplasowało się 9 miejscu spośród 65 miast grodzkich objętych badaniem. Osiągniętą pozycję należy uznać za zadowalającą nie tylko ze względu na miejsce w pierwszej dziesiątce stawki, lecz również z uwagi na zauważalną poprawę w stosunku do okresu 2004-2011 (awans z 20 pozycji w 2011r.).

Na poziom zamożności wpływ ma wiele czynników. Pomimo pozytywnej dynamiki dochodów w latach 2010-2012, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie Miasta Siedlce ciągle wzrastała. Ponadto analizując dane opublikowane przez Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach na początku bieżącego roku uplasowała się ona na poziomie 12%. Zgodnie z danymi prognostycznymi zawartymi w poprzedniej części programu, na terenie Miasta zwiększać się będzie udział osób w wieku poprodukcyjnym. Aby wyhamować negatywną tendencję związaną ze wzrostem stopy bezrobocia oraz przeciwdziałać skutkom procesów demograficznych, Miasto powinno w jeszcze większym stopniu wykorzystać możliwości wspierania rozwoju gospodarczego i z nich korzystać, gdyż takie działania, poprzez mechanizm redystrybucji, korzystnie wpłyną na strukturę dochodowej strony budżetu.

Oprócz sukcesywnego radzenia sobie z problemami rynku pracy, w najbliższych latach, władze Miasta będą musiały poszukiwać rozwiązania problemu związanego z niekorzystnym kształtowaniem się struktury wiekowej mieszkańców. Pomimo, że problem jest znany, to w ostatnich latach wzrasta udział mieszkańców powyżej 60 roku życia w liczbie mieszkańców ogółem. Z punktu widzenia dochodów budżetu, pożądane są działania zmierzające do zachęcenia młodych mieszkańców Miasta, aby po zakończeniu edukacji, pozostali na jego terenie.

Wymienione powyżej czynniki mają istotny wpływ na strukturę dochodów budżetu gminy, która została przedstawiona na poniższym wykresie.

Wykres 9. Kształtowanie się źródeł dochodów Miasta Siedlce w latach 2009 - 2014*



*dla roku 2014 dane na podstawie budżetu
Źródło: Opracowanie własne

Na wykresie 7 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. Należy zwrócić uwagę, iż 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 zostało wyłonione osobno. Badany okres charakteryzował stabilnością. W latach 2009-2013 dochody z PIT stanowiły około 20% dochodów ogółem. Dochody własne stanowiły niespełna 30% dochodów ogółem i charakteryzowały się znacznym przedziałem wahań w analizowanym okresie. Pozostałe 50% dochodów ogółem przypadało na subwencje i dotacje, które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania i praktycznie brak możliwości wpływu na te kategorie dochodów 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. Zatem planowanie przedsięwzięć będzie odnosiło się w głównej mierze do dochodów własnych jednostki, w tym dochodów podatkowych.

Znaczące z punktu widzenia budżetu Miasta dochody własne stanowiły niespełna 30% ogólnej struktury dochodów. Ponadto udział dochodów własnych w dochodach ogółem charakteryzował się dużą zmiennością. W celu dokładniejszego zobrazowania strony dochodowej budżetu na poniższym zestawieniu przedstawiono najważniejsze paragrafy dochodów budżetu gminy za okres od 2009 do 2014 r. Na ich podstawie obliczono średni udział danego źródła w badanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego uzyskuje się najwięcej wpływów) – tabela 6.

Tabela 6. jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Miasta Siedlce o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. Jak łatwo zauważyć zaledwie 13 źródeł dochodów stanowi ponad 90% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Miasta i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie. Niestety dwie najbardziej znaczące pozycje: subwencje (31%) oraz udział w podatku PIT (21%) są kategoriami, na które miasto nie będzie mogło oddziaływać ponieważ kształtowanie się ich wielkości nie jest bezpośrednio zależne od władz. Obszarem, na który istnieje możliwość bezpośredniego oddziaływania są podatki i opłaty lokalne. Zarówno powyższa analiza dynamiki dochodów jak i Tabela 6. wskazują na wysokie znaczenie podatku od nieruchomości w dochodach ogółem, którego wysokość w znacznym stopniu oddziaływała na dynamikę dochodów w badanym okresie.

Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowią 5% dochodów Miasta. Znaczenie tej kategorii zostało mocno zwiększone w roku 2014, w którym zaplanowano sprzedaż mienia o wartości ponad 50 mln zł. Należy jednak zwrócić uwagę, iż jest to kategoria, która nie zapewni wysokich wpływów do budżetu w latach następnych.

Znaczne usztywnienie budżetu Miasta Siedlce wysokim udziałem subwencji i dotacji w strukturze dochodów, będzie utrudniało możliwość oddziaływania władz Miasta na tę stronę budżetu. Poza dwoma kategoriami: podatek od nieruchomości oraz wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wpływy do budżetu są w dużej mierze zdeterminowane przez władze centralne.

Tabela 6. Skumulowany udział głównych dochodów Miasta Siedlce w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par	Nazwa dochodu	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Wartość średnia	Średnia skumulowana
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	94 374 593	99 766 286	105 669 977	113 160 084	117 800 228	121 138 648	31%	31%
001	Podatek dochodowy od osób fizycznych	63 054 845	64 232 379	71 246 807	77 066 468	80 343 973	83 453 532	21%	52%
031	Podatek od nieruchomości	23 029 492	24 373 831	25 664 321	28 216 246	28 977 670	32 350 000	8%	59%
620	D. celowe w ramach progr. finan. z udziałem ś. europejskich [...]	5 227 021	14 340 701	29 074 073	29 760 040	18 312 228	32 373 246	6%	65%
077	Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności [...]	1 974 901	39 250 441	3 510 613	8 614 662	3 641 825	50 900 000	5%	71%
201	D. celowe otrzymane z b. państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań [...]	16 978 615	17 509 520	17 494 101	17 586 359	17 586 348	16 796 012	5%	75%
074	Wpłaty od jednostek organizacyjnych	750			24 500 000	7 700 000	20 000 000	4%	79%
211	D. celowe otrzymane z b. państwa na zadania bieżące z zakresu admin. rząd. oraz inne zad. zlecone ustawami reali. przez powiat	11 155 046	11 917 246	12 415 135	12 992 281	14 034 828	13 966 564	4%	83%
203	D. celowe otrzymane z b. państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	5 729 679	6 530 981	5 492 870	6 887 427	9 537 100	9 339 721	2%	85%
232	D. celowe otrzymane z powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między JST	4 362 536	4 378 376	4 751 000	5 138 896	5 467 772	5 667 663	1%	86%
097	Wpływy z różnych dochodów	2 516 580	3 302 124	4 280 220	4 061 851	6 180 654	5 926 584	1%	88%
002	Podatek dochodowy od osób prawnych	4 664 839	3 997 862	3 346 429	3 397 336	4 588 494	6 000 000	1%	89%
083	Wpływy z usług	2 107 430	2 268 159	5 066 892	4 244 376	3 695 182	4 029 630	1%	90%

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Analiza dochodów podatkowych wskazuje na wysoki udział w ich realizacji wpływów z tytułu podatku od nieruchomości, które w badanym okresie kształtowały się średnio na poziomie ponad 27 mln złotych rocznie, co stanowi 8 % dochodów ogółem. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Tabela 7. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	2009	2010	2011	2012	2013
Wykonanie	23 029 492	24 373 831	25 664 321	28 216 246	28 977 670
Skutki obniżenia stawek	4 116 865	4 572 796	5 280 678	6 320 508	8 939 460
Ulgi i zwolnienia	258 255	187 054	448 871	232 190	470 040
Umorzenia	585 477	469 429	3 916 865	729 675	1 472

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-PDP oraz RB-27s

Znaczący wpływ na to źródło dochodu ma polityka władz Miasta w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości oraz stosowane ulgi i zwolnienia oraz umorzenia. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na instrument obniżania górnych stawek podatku od nieruchomości. Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Rada Miasta może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu.

W badanym okresie uśredniona wartość obniżenia górnych stawek podatkowych od podatku od nieruchomości wyniosła niemal 6 mln zł, co łącznie dało kwotę 29,2 mln zł. Ponadto w 2013 i 2014 r. stosowano te same stawki podatkowe. Analizując wykaz podmiotów opodatkowania z roku poprzedniego należy przypuszczać, iż w 2014 r. kwota będąca wyrazem skutków obniżenia stawek przekroczy 10 mln zł.

W analizowanym okresie uśredniona wartość udzielonych ulg i zwolnień oraz umorzenia kształtowały się odpowiednio na poziomie: 319 tys. oraz 447 tys.

Istotnym czynnikiem w realizacji dochodów podatkowych jest stopień egzekwowalności zobowiązań. Dane historyczne wskazują, iż poziom egzekwowalności należności z tytułu podatku od nieruchomości kształtował się na poziomie 97%, co należy uznać jako poziom zadawalający. Niemniej częstą praktyką jest nie zgłaszanie do wykazu nieruchomości budowlanej po zakończeniu budowy, co powoduje, iż powstaje zafałszowany obraz możliwości Miasta w zakresie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

WYDATKI

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.

Analiza wydatków Miasta Siedlce została dokonana w podziale merytorycznym, który został dokonany za pomocą działów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

1. Obsługa długu publicznego;
2. Rolnictwo i łowiectwo;
3. Leśnictwo;
4. Transport i łączność;
5. Przetwórstwo przemysłowe;
6. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną;
7. Turystyka;
8. Gospodarka mieszkaniowa;
9. Działalność usługowa;
10. Administracja publiczna;
11. Urzędy naczelnych organów władzy państwowej;
12. Obrona narodowa;
13. Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
14. Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych;
15. Oświata i wychowanie;
16. Ochrona zdrowia;
17. Pomoc społeczna;
18. Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej;
19. Edukacyjna opieka wychowawcza;
20. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
21. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
22. Kultura fizyczna i sport;
23. Różne rozliczenia.

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały sklasyfikowane na:

1. wydatki bieżące:
w tym: wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz pozostałe 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 Miasta zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2014. Analiza wydatków została oparta o dane wykazane w rocznych

sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28.

Tabela 8. Struktura wydatków w Mieście Siedlce w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	285 946 292,90	366 195 965,04	379 007 589,93	397 748 176,80	362 223 407,87	385 761 355,23
Wydatki bieżące:	240 727 185,06	267 833 139,27	289 419 949,36	318 433 679,23	318 275 597,43	342 063 111,91
wynagrodzenia	101 586 957,89	111 142 053,21	132 722 016,84	140 977 764,72	143 337 262,62	142 202 762,35
obsługa długu	3 746 103,71	4 193 472,57	7 706 644,20	14 923 544,50	14 532 690,64	15 095 220,00
pochodne od wynagrodzeń oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,	19 466 910,41	21 779 487,33	25 128 137,88	29 583 035,07	30 665 805,87	30 222 849,42
związane z funkcjonowaniem organów JST	16 852 947,09	18 000 730,49	18 010 352,76	19 216 292,25	18 351 722,79	19 019 055,00
poręczenia i gwarancje	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 574 729,86
pozostałe	102 820 369,67	116 910 868,24	113 559 441,88	128 656 587,19	125 920 806,15	148 043 715,28
Wydatki majątkowe:	45 219 107,84	98 362 825,77	89 587 640,57	79 314 497,57	43 947 810,44	43 698 243,32
Wynik budżetu	-22 654 153,88	-43 290 731,44	-59 404 458,08	-30 129 944,77	-12 124 462,72	61 670 054,91
Wynik budżetu bieżącego	11 261 675,34	-2 090 730,28	-6 621 385,92	7 722 871,41	7 404 108,28	20 070 764,27
Wynik budżetu bieżącego ze sprzedażą majątku	13 254 932,59	37 165 909,69	-3 086 277,65	16 342 744,66	11 094 440,14	70 970 764,27

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

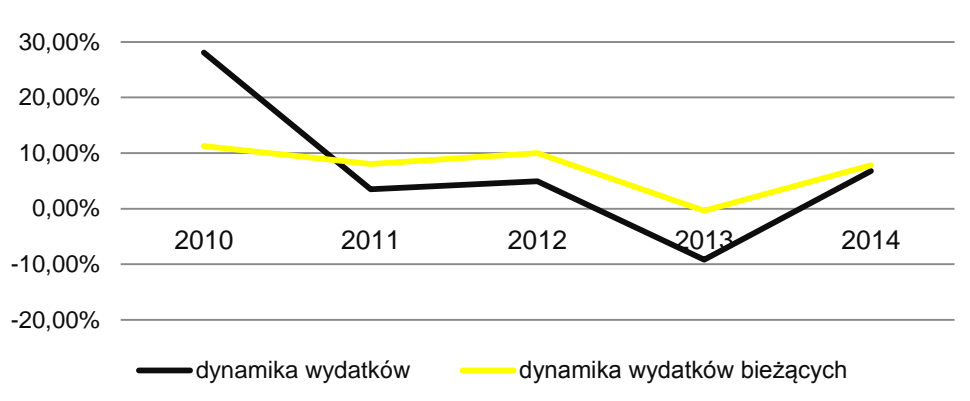
Tabela 9. Dynamika wydatków oraz wydatki bieżące na mieszkańca w Mieście Siedlce w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika wydatków	--	128,06%	103,50%	104,94%	90,82%	106,79%
Dynamika wydatków bieżących	--	111,26%	108,06%	110,02%	99,64%	107,81%
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	3 505,99	3 788,57	4 168,36	4 153,45	4 477,68
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	4 793,58	4 961,29	5 206,61	4 728,74	5 049,70

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 10. Dynamika wzrostu/spadku wydatków w Mieście Siedlce w latach 2010-2014

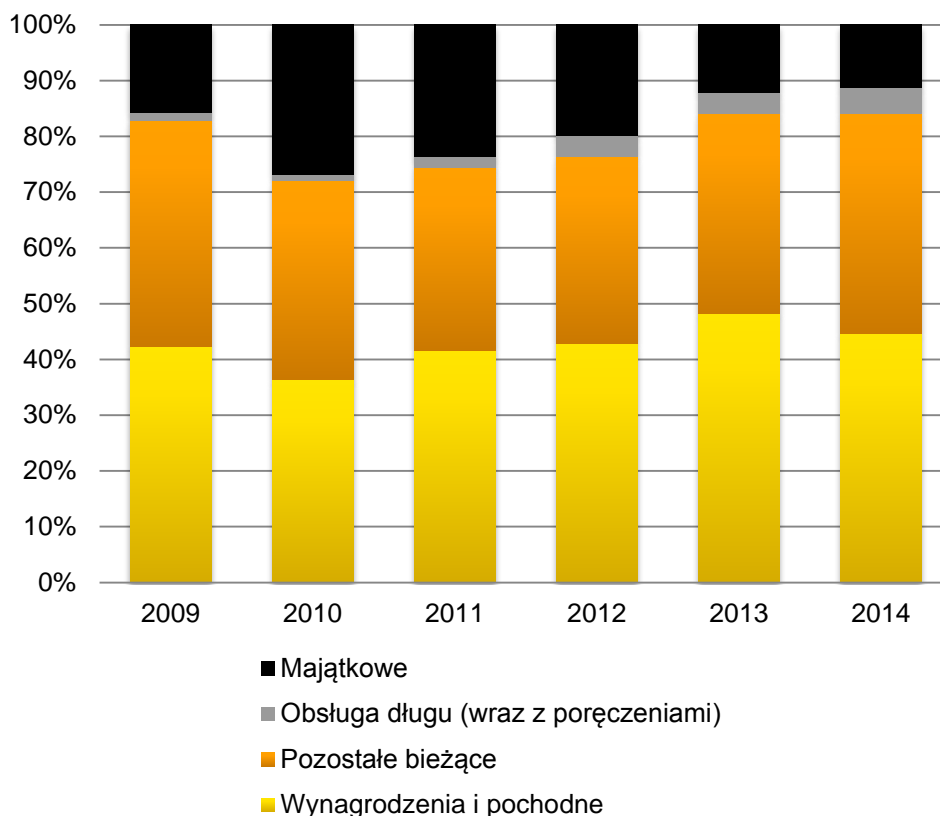


Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z interpretacji powyższych tabel oraz wykresu średnia wartość wydatków za okres 5 lat oraz wydatki planowane na rok 2014 oscylują w granicach 363 mln zł, i co do zasady wykazują tendencję wzrostową. Ponadto zwraca się uwagę na znaczny przedział wahań oraz wysoką dynamikę wydatków bieżących, które w znacznej mierze oddziałują na wielkość indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243.

Kolejne zestawienia obrazują dynamikę wzrostu/spadku wydatków ogółem oraz wydatków bieżących (tabela 9 oraz wykres 9). Podobnie jak dynamika dochodów ogółem, dynamika wydatków ogółem cechuje się istotną zmiennością. Z dużą dozą ostrożności zaplanowano wydatki na 2014 r. (nie przekraczają one poziomu z 2012 r.). Dynamika wydatków bieżących przewyższająca dynamikę wydatków ogółem prowadzi do wypierania inwestycji, co wynika z poniższego wykresu.

Wykres 11. Kształtowanie się kierunków wydatków Miasta Siedlce w latach 2009-2014*



*dla roku 2014 dane na podstawie projektu budżetu

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 10. wskazuje na co raz mniejszy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w 2013 roku stanowiły one mniej niż 20% wszystkich wydatków. Świadczy to, że Miasto zmniejszyło zakres inwestycji w ostatnim okresie, a swoje środki przeznacza głównie na zadania bieżące (około 80%). Na podstawie danych zawartych w tabelach i na wykresach należy zwrócić uwagę na systematycznie rosnące wydatki bieżące w latach 2010-2012. Wyjątkiem wartym głębszej analizy jest rok 2013, w którym udało się zrealizować wydatki bieżące o ponad 36 mln zł niższe, niż w roku wcześniejszym.

Warto również zwrócić uwagę na dynamicznie wzrastającą obsługę długu. Jej znaczny wzrost od 2011 r. rzutuje na wartość wskaźnika z art. 243 w 2014 r., który zgodnie z formułą wyliczany jest na podstawie ostatnich dwóch lat poprzedzających rok budżetowy oraz planu po III kwartale roku 2013.

Poniżej analiza wydatków zostanie uszczegółowiona. Charakterystyka poszczególnych działów wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wpływy środków z budżetu została zaprezentowana w tabeli 10.

Tabela 10. Podział wydatków na działy w Mieście Siedlce w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dział	Nazwa wydatku	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Wartość średnia	Skumulowana
801	Oświata i wychowanie	130 024 096	149 881 357	159 821 373	168 753 895	161 820 895	166 854 064	43%	43%
852	Pomoc społeczna	41 203 009	41 677 378	42 655 000	43 600 771	44 937 332	41 988 787	12%	55%
600	Transport i łączność	16 396 817	34 895 204	52 031 557	53 499 847	30 539 871	29 637 526	10%	65%
750	Administracja publiczna	19 028 346	22 306 503	21 390 409	21 847 006	21 613 472	23 191 970	6%	71%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	14 008 917	33 791 011	19 022 449	11 062 045	6 740 325	8 625 300	4%	75%
926	Kultura fizyczna i sport	7 634 104	15 976 135	12 290 230	16 397 113	16 426 080	18 465 069	4%	79%
700	Gospodarka mieszkaniowa	10 668 354	14 897 222	13 637 360	12 600 048	12 143 400	14 308 671	4%	83%
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	9 174 435	10 079 453	11 131 816	12 429 855	12 451 990	18 055 596	3%	86%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	9 876 160	10 607 680	10 009 297	11 756 020	11 204 683	10 685 559	3%	89%
757	Obsługa długu publicznego	3 746 104	4 193 473	7 706 644	14 923 545	14 532 691	17 669 950	3%	92%
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9 761 196	12 299 679	7 610 723	7 533 128	8 431 725	14 575 640	3%	94%
851	Ochrona zdrowotna	6 336 260	6 720 112	12 823 679	14 663 777	7 328 884	8 174 400	3%	97%
853	Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej	5 096 215	5 473 600	5 906 080	6 483 795	6 865 585	8 238 390	2%	99%

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Analizując powyższe zestawienie łatwo można zauważyć, iż głównymi kierunkami wydatkowania środków jest oświata i wychowanie (ponad 40% całkowitych wydatków) oraz pomoc społeczna (ponad 12%), już tylko te dwa działy stanowią 55% ogólnych wydatków. Tak wysokie koszty mogą znaleźć uzasadnienie w sytuacji społeczno-demograficznej Miasta oraz szczególnego typu jednostki samorządu terytorialnego jaką jest miasto na prawach powiatu, jednak w celu poprawnego zaplanowania działań oszczędnościowych, ich szczegółowa analiza zostanie zaprezentowana poniżej.

Wysoki udział wydatków związany jest także z transportem i łącznością (10%) oraz funkcjonowaniem administracji publicznej (6 %), a także mniejszych grup wydatków oscylujących w granicach 2-4% wydatków ogółem każda, takich jak:

1. kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
2. kultura fizyczna i sport;
3. gospodarka mieszkaniowa;
4. edukacyjna opieka wychowawcza;
5. bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
6. obsługa długu publicznego;
7. gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
8. ochrona zdrowotna;
9. pozostałe działania w zakresie polityki społecznej.

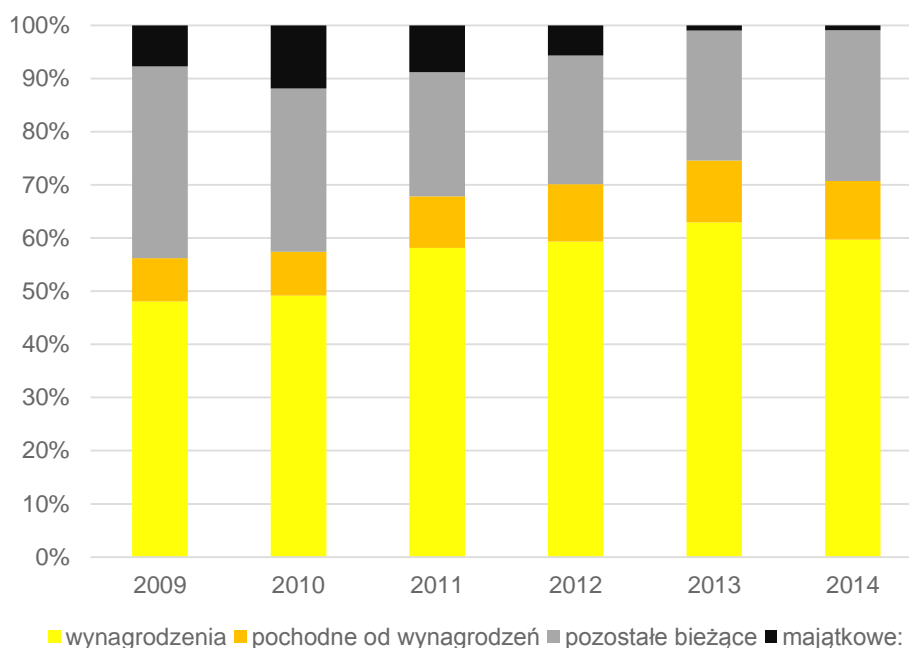
Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczonym wskaźnikiem zadłużenia.

Poniżej szczegółowo przeanalizowane zostaną poszczególne grupy wydatków mających największy wpływ na kształtowanie się struktury budżetu Miasta Siedlce w analizowanym okresie, stanowiących właściwą podstawę do zaplanowania działań oszczędnościowych. Dokładna analiza wielu kategorii zwiększy szansę proponowania rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych z punktu widzenia jednostki i mieszkańców Miasta.

Wydatki oświatowe

Jak już zostało wspomniane wcześniej, wydatki na oświatę stanowią największy z kierunków wydatkowania środków Miasta Siedlce. Ich uśredniona wartość w całym okresie stanowiła ponad 43% wydatków ogółem. Znaczący udział tej kategorii wydatków w stosunku do wydatków ogółem jest zrozumiały w przypadku miasta na prawach powiatu, które wypełnia zadania gminne (prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów) oraz powiatowe (prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych). Poniżej na wykresie przedstawiona jest struktura wydatków oświatowych w podziale na paragrafy budżetowe:

Wykres 32. Wydatki na oświatę w Mieście Siedlce za lata 2009-2014



Źródło: Opracowanie własne

Jak widać z powyższego wykresu wydatki przeznaczone na oświatę to przede wszystkim wydatki bieżące. Wydatki majątkowe stanowiły w analizowanym okresie jedynie niewielki procent wydatków na oświatę ogółem, a od 2013 r. ich znaczenie w strukturze jest marginalne. Istotną przewagę stanowią natomiast wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, średnio ich udział oscyluje wokół 70% wydatków w tej kategorii ogółem i od 2009 r. wzrósł o ponad 15%. Tak znaczny przyrost tej kategorii wydatków jest niepokojący z punktu widzenia obciążeń budżetowych.

Na terenie Miasta Siedlce znajduje się 160 placówek oświatowych podległych miastu, począwszy od przedszkoli miejskich, poprzez szkoły podstawowe oraz gimnazja, po licea oraz szkoły specjalne. Dane oświatowe na dzień 30 września 2013 zostały przedstawione w tabeli 11.

Tabela 11. Liczba uczniów oraz nauczycieli w Mieście Siedlce na dzień 30 września 2013

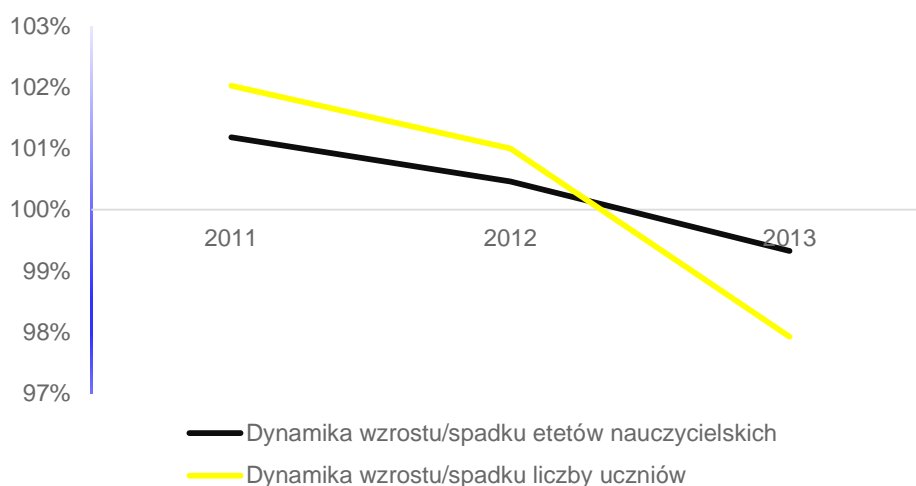
	Liczba uczniów	oddziały	Liczba nauczycieli			stosunek liczby uczniów do etatów nauczycieli	Średnia liczba dzieci w oddziale
			pełnozatrudnieni	niepełnozatrudnieni (liczba)	niepełnozatrudnieni (etat)		
Punkt przedszkolny	9	1	--	--	--	--	9,00
Szkoła specjalna	18	2	--	--	--	--	9,00
Liceum profilowane	25	1	--	--	--	--	25,00
Bursa	30	--	--	--	--	--	--
Specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy	39	--	--	--	--	--	--
Liceum ogólnokształcące uzupełniające	106	6	--	--	--	--	17,67
Zasadnicza szkoła zawodowa	921	41	--	--	--	--	22,46
Technika	2 153	85	--	--	--	--	25,33
Gimnazja	2 487	109	--	--	--	--	22,82
Szkoła policealna	3 024	125	--	--	--	--	24,19
Przedszkole	3 625	166	--	--	--	--	21,84
Liceum ogólnokształcące	4 640	158	--	--	--	--	29,37
Szkoła podstawowa	4 802	226	--	--	--	--	21,25
Razem	21 810	919	1 603,00	863,00	325,30	11,31	

Zródło: Opracowanie własne

Z powyższej tabeli wynika, że na jednego nauczyciela przypada średnio około 11 uczniów. Jest to liczba niższa niż uśredniona wartość dla Polski wg danych GUS. Ponadto kraje Unii Europejskiej oraz OECD notują lepsze wskaźniki (odpowiednio 15 i 16 uczniów na jednego nauczyciela). Ponadto dynamika spadku liczby dzieci jest większa niż dynamika spadku etatów nauczycielskich. Restrukturyzacja stanowisk nauczycielskich w większym niż dotychczas stopniu spowoduje stabilność finansową Miasta w tej kategorii oraz sprawi, że środki publiczne będą efektywniej wydatkowane.

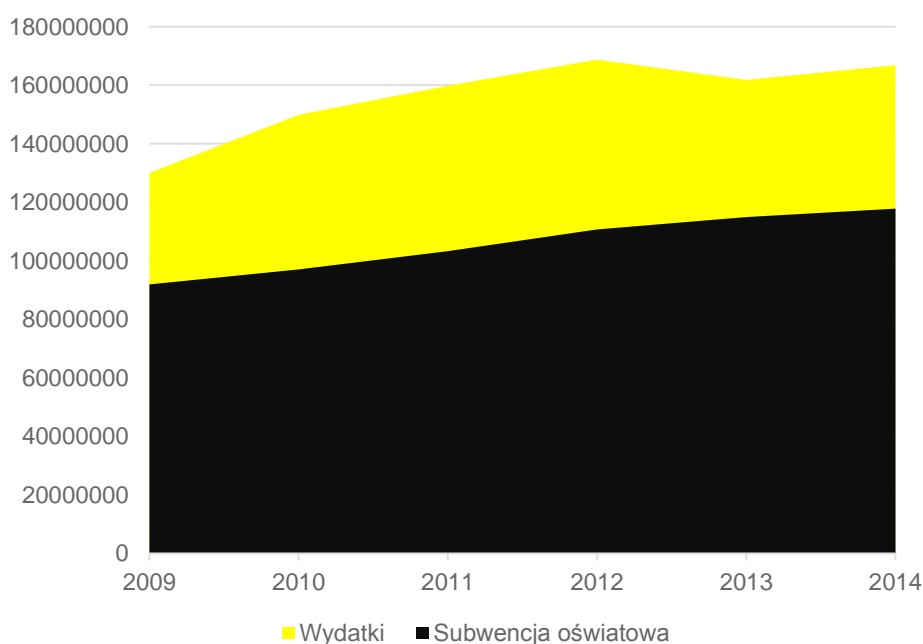
Alarmującą jest także relatywnie niska liczba uczniów w poszczególnych oddziałach. Szczególnie w szkole podstawowej oraz gimnazjum (pozostałe placówki nie zostały uwzględnione z powodu ich szczególnego charakteru). Likwidacja części oddziałów oraz zwiększenie liczby w pozostałych klasach spowoduje konieczność redukcji etatów nauczycielskich oraz ograniczenie środków wydawanych na wynagrodzenia.

Wykres 43. Dynamika etatów nauczycielskich w stosunku do dynamiki liczby uczniów w latach 2011-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnego Systemu Informacji Oświatowej

Wykres 14. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Mieście Siedlce za lata 2009-2014



Źródło: Opracowanie własne

Kolejny wykres przedstawia stopień pokrycia wydatków na oświatę przez subwencją oświatową. Przedstawione wyniki pozwalają zauważyć negatywną zależność rosnących wydatków przy niskim stosunku pokrycia ze środków subwencji oświatowej, szczególnie w latach 2010-2012. Zgodnie z założeniami budżetowymi w roku 2014 różnica między wydatkami Miasta, a subwencją oświatową ma wynieść ponad 45 mln złotych. Na przestrzeni ostatnich 6 lat środki pieniężne z subwencji oświatowej wystarczały na pokrycie około 70% wydatków ponoszonych w dziale oświata i wychowanie. Największą różnicę między poziomem subwencji,

a wartością dotacji odnotowano w latach 2011 i 2012. Zwiększone wydatki w tych latach będą miały bezpośredni wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 UoFP.

Tabela 12. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Mieście Siedlce (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Subwencja oświatowa	94 646 384	99 766 286	105 669 977	113 442 126	117 821 530	121 138 648
Wydatki	130 024 096	149 881 357	159 821 373	168 753 895	161 820 895	166 854 064
Pokrycie	73%	67%	66%	67%	73%	73%
Dopłata	35 377 712	50 115 071	54 151 396	55 311 769	43 999 365	45 715 416

* wartości prognozowane

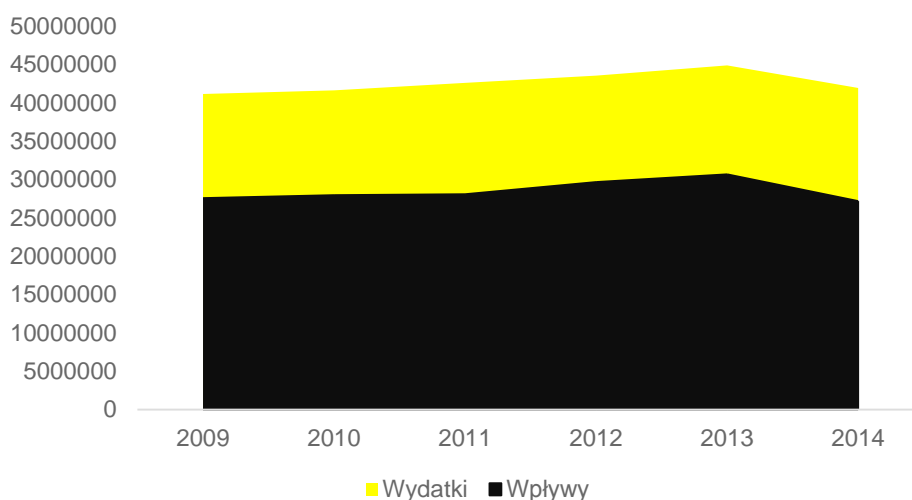
Źródło: Opracowanie własne

Obecnie mało który samorząd jest w stanie w pełni sfinansować wszystkie wydatki bieżące na oświatę z subwencji. Jednakże niedobór w wysokości około 30% jest alarmujący. Tak znaczne potrzeby dopłat z budżetu skutkują koniecznością znalezienia rozwiązania, które ograniczy koszty ponoszone przez Miasto przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniej jakości nauczania.

Wydatki na pomoc społeczną

Wydatki na pomoc społeczną stanowią drugi największy kierunek wydatków w Mieście Siedlce (średnio 12%). Kategoria tych wydatków charakteryzuje się niskim poziomem elastyczności. Ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi. Możliwości wydatkowania wpływów z tych dotacji są ściśle określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć oszczędnościowych w dziale pomocy społecznej. Proporcja pokrycia wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej przedstawiono na wykresie 14.

Wykres 55. Pokrycie wydatków pomocy społecznej wpływami z tego tytułu w Mieście Siedlce za lata 2009-2014



Źródło: Opracowanie własne

Powyższy wykres pokazuje, że pokrycie wydatków na pomoc społeczną z roku na rok waha się i oscyluje wokół 65%. Niskie pokrycie wydatków w dziale 852 mocno destabilizuje sytuację finansową jednostki i utrudnia właściwe zarządzanie środkami pieniężnymi.

Ze względu na specyficzny charakter tej kategorii wydatków nie stanie się ona przedmiotem wdrażanych działań naprawczych.

Transport i łączność

Znaczącym kierunkiem wydatków jest transport i łączność stanowiący 10% wydatków ogółem. Wśród tej kategorii wydatków ponad 70% stanowią wydatki majątkowe związane z inwestycjami prowadzonymi m.in. w zakresie lokalnego transportu zbiorowego oraz modernizacji dróg. Duża część wydatków w dziale 600 dotyczy także zakupu usług pozostałych związanych np. z utrzymaniem dróg gminnych.

W latach 2011-2012 poczynione inwestycje znacznie wpłynęły na wysokość wydatków związanych z transportem i łącznością. Niemniej od 2013 r. ich wysokość powróciła do poziomu sprzed 2011 i ustabilizowała się w granicach 15-18 mln zł.

Miasto nie może jednak zablokować lub zmniejszyć wydatków w tej kategorii, gdyż wiązałoby się to z zaniedbaniami w zakresie realizacji zadań jednostki. Ze względu na specyficzny charakter tej kategorii wydatków nie stanie się ona przedmiotem wdrażanych działań naprawczych.

Wydatki na Administrację Publiczną

Czwartym wydatkotwórczym kierunkiem jest administracja publiczna, stanowiąca 6% ogólnych wydatków.

Tabela 13. Wydatki na administrację publiczną w Mieście Siedlce za lata 2009- 2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
razem	19 028 346	22 306 503	21 390 409	21 847 006	21 613 472	23 191 970
bieżące, w tym:	18 324 699	21 617 590	20 320 409	21 505 088	21 454 814	22 679 270
związane z funkcjonowaniem organów JST	16 852 947	18 000 730	18 010 353	19 216 292	18 351 723	19 019 055
wynagrodzenia	11 629 618	13 362 140	13 012 817	13 394 616	13 432 780	14 368 422
pochodne od wynagrodzeń	1 920 560	2 246 484	1 983 610	2 373 587	2 385 833	2 551 291
pozostałe bieżące	4 774 521	6 008 965	5 323 982	5 736 885	5 636 201	5 759 557
majątkowe	703 648	688 913	1 070 000	341 918	158 658	512 700

* wartości prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

Wydatki na funkcjonowanie administracji publicznej to zazwyczaj wydatki bieżące. Odnosząc powyższe dane do liczby mieszkańców Miasta, w 2012 r. wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły 280,40 zł. Wynik ten sprawia, że wśród powiatów grodzkich, Siedlce uplasowały się na 27 miejscu, charakteryzując się średnią wysokością wydatków na administrację publiczną w przeliczeniu na mieszkańca.

ZADŁUŻENIE

Przed zaplanowaniem i podjęciem jakichkolwiek działań oszczędnościowych, bardzo ważne jest przeanalizowanie zadłużenia jednostki. Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową, sprawozdania budżetowe Rb-NDS oraz umowy emisji obligacji. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2024 z uwzględnieniem udzielonych poręczeń.

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 Miasto poprzez działania restrukturyzacyjne nie będzie w stanie zmniejszyć kwoty długu, a jedynie może doprowadzić do korzystniejszych warunków obsługi.

Kwestią zasadniczą, w odniesieniu do zadłużenia, jest fakt, iż dochody i wydatki w pewnym stopniu obniżyć można poprzez działania oszczędnościowe, bądź zwiększenie dochodów, natomiast obsługę zadłużenia jednostki zredukować można jedynie poprzez renegocjację umów z kredytodawcami, bądź poprzez restrukturyzację zadłużenia, polegającą na zaciągnięciu nowych zobowiązań w miejsce starych.

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, spisane w wyżej wspomnianej ustawie.

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

gdzie:

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

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

D – Dochody budżetowe ogółem;

Db – Dochody bieżące;

Sm – Sprzedaż majątku;

Wb – Wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

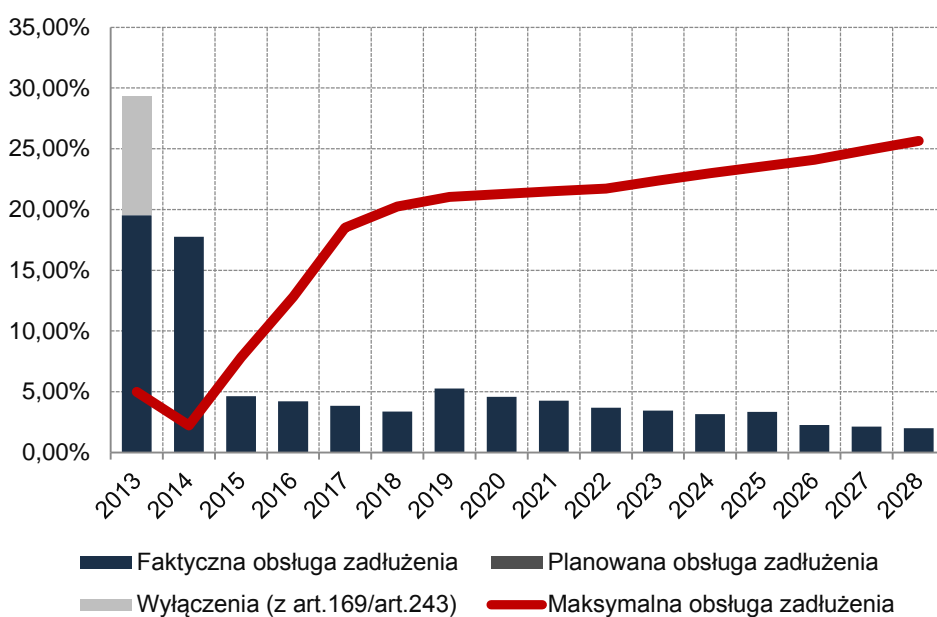
Wskaźnik ma zwolenników oraz przeciwników, jednak stworzenie niniejszego programu oszczędnościowego zostało spowodowane właśnie ryzykiem niespełnienia go przez Miasto. Jak wykazały jednak badania nad zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, na wskaźniku tym korzystają jednostki o bardzo dobrej 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.

Na faktyczną obsługę zadłużenia Miasta Siedlce w omawianym okresie mają wpływ cztery rodzaje zobowiązań:

1. kredyty;
2. pożyczki;
3. obligacje emitowane w latach 2010-2013;
4. umowy poręczeń.

Na chwilę obecną wykup ostatnich serii obligacji zaplanowano na 2034 r. Co do zasady obciążenia zostały zaplanowane równomiernie. Właściwie dla obecnych warunków rynkowych kształtuje się również wysokość marży pobieranej przez agenta emisji, która dla zobowiązań Miasta waha się od 1,6 – 1,9%.

Wykres 16. Kształtowanie się relacji z art. 243 UoFP



Źródło: Opracowanie własne

Tabela 14. Kształtowanie się relacji wskaźnika zadłużenia Miasta Siedlce w latach 2009-2024 na podstawie artykułu 243 UoFP z 27 sierpnia 2009

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Faktyczna obsługa zadłużenia	29,31%	17,75%	4,64%	4,22%	3,85%	3,36%	5,27%	4,58%	4,25%	3,68%	3,44%	3,16%
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%	0,00%
Łącznie (faktyczne i planowane)	29,31%	17,75%	4,64%	4,22%	3,85%	3,36%	5,27%	4,58%	4,25%	3,68%	3,44%	3,16%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	9,80%	0,00%	0,00%	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)	19,51%	17,75%	4,64%	4,22%	3,85%	3,36%	5,27%	4,58%	4,25%	3,68%	3,44%	3,16%
Maksymalna obsługa zadłużenia (relacja zgodnie z art. 243)	5,00%	2,22%	7,83%	12,81%	18,51%	20,24%	21,03%	21,27%	21,50%	21,71%	22,38%	22,99%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Zachowanie relacji z art. 169	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (faktyczny)	62,33%	34,97%	34,54%	31,45%	28,65%	26,28%	23,40%	21,02%	18,82%	17,03%	15,36%	13,85%
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%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (łącznie - faktyczne i plan)	62,33%	34,97%	34,54%	31,45%	28,65%	26,28%	23,40%	21,02%	18,82%	17,03%	15,36%	13,85%
*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%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	62,33%	34,97%	34,54%	31,45%	28,65%	26,28%	23,40%	21,02%	18,82%	17,03%	15,36%	13,85%
Maksymalny stan zadłużenia na koniec roku (art. 170)	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Analiza powyższego zestawienia, nasuwa wnioski, iż przekroczenia wskaźników obsługi zadłużenia w Mieście Siedlce nastąpiło w latach 2013-2014. Z tego względu działania naprawcze odnoszą się jedynie do roku 2014, ponieważ ich wdrożenie pozwoli na spełnienie relacji w roku 2015 i latach następnych.

Natomiast więcej zastrzeżeń może budzić forma zabezpieczenia wiarytelności w postaci poręczeń. Analizując przepisy ustawy o finansach publicznych, należy z całą pewnością stwierdzić, iż uchwała budżetowa powinna określać wydatki bieżące z wyodrębnieniem wydatków z tytułu udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji. Jest to związane z faktem, iż uprawnienie wierzyciela, a więc żądanie wykonania świadczenia nawet bezpośrednio od poręczyciela, wymaga zaplanowania tego rodzaju wydatków w danym roku budżetowym. Wykonanie zobowiązania z umowy poręczenia może nastąpić nawet w ostatnim dniu, na który przypada termin zobowiązania, z tego względu niemożliwym jest wykazania zobowiązania z umowy poręczenia w ramach rezerwy budżetowej. Miasto udzielające poręczenia lub gwarancji musi zaplanować dokładną wartość zobowiązania i niejako „zamrozić” te środki na okres roku, na który przypada zobowiązanie. Przy wysokim wskaźniku obsługi zadłużenia Miasto Siedlce powinno rozważyć alternatywną formę zabezpieczenia wiarytelności, aby upłynnić środki przeznaczone na wypłatę zobowiązania. Taką formą zabezpieczenia mogłaby być chociażby hipoteka, bezpośrednio obciążająca nieruchomości miejskie, która z punktu widzenia planowanych w budżecie środków jest neutralnym instrumentem. Warty rozważenia jest także umowa wsparcia korporacyjnego dla spółek, których zobowiązania poręczono.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 wynika z faktu, że większość zobowiązań Miasto zaciągało przed wejściem w życie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wówczas nie było możliwości przewidzenia, jak zmienione zostaną zasady obliczania zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji Miasta Siedlce 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. Obecna sytuacja gospodarcza oraz przeprowadzona analiza bieżącej sytuacji finansów jednostki uzasadniają podjęcie realizacji programu naprawczego oraz zamiany formy zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji na inny typ zabezpieczenia wiarytelności.

Struktura finansów samorządowych oraz brak podjęcia działań naprawczych zwiększyłyby zagrożenie realizacji zadań publicznych przez Miasto Siedlce, a więc utraty płynności finansowej. Nieracjonalne wydatkowanie środków lub przeznaczanie pieniędzy na cele nie przynoszące wymiernych korzyści dla Miasta, uznać należy za nieefektywne.

Obecna, trudna sytuacja finansowa Miasta Siedlce wynika ze zwiększonych wydatków w latach 2011-2012 oraz niskiego poziomu wykonania budżetu za 2013 r. Poniższa tabela prezentuje wartości budżetowe zrealizowane (IV kwartał 2013 r.) w stosunku do planu po zmianach. Do zestawienia przyjęto wartości z planu po III kwartale, ze względu na fakt, iż te wartości stanowią podstawę wyliczenia wskaźnika z art. 243 UoFP.

Tabela 15. Dochody i wydatki Miasta Siedlce zrealizowane w 2013 r. w stosunku do planu po III kwartale (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	Plan po III kwartale	Wykonanie	Różnica	Stosunek procentowy
DOCHODY OGÓŁEM	485 796 521	350 098 945	-135 697 576	72%
Dochody bieżące	354 462 239	325 679 706	-28 782 533	92%
Dochody majątkowe (w tym):	131 334 282	24 419 239	-106 915 043	19%
- sprzedaż majątku	50 280 997	3 690 332	-46 590 665	7%
WYDATKI OGÓŁEM	379 936 912	362 223 408	-17 713 504	95%
Wydatki bieżące	321 471 592	318 275 597	-3 195 994	99%
Wydatki majątkowe	58 465 320	43 947 810	-14 517 510	75%

Źródło: Opracowanie własne

Należy zwrócić szczególną uwagę na niski stopień zrealizowania dochodów majątkowych, a w szczególności sprzedaży majątku. Zrealizowaną jedynie w 7% sprzedaż nieruchomości uzasadniano trudną sytuacją finansową podmiotów funkcjonujących na terenie Miasta oraz wydłużającym się czasem związanym ze sprzedażą. Niski poziom dochodów znacząco wpłynął na wartość wskaźnika z art. 243 i w efekcie niespełnienia wskazanej relacji.

Nieprawidłowa wartość indywidualnie liczonego wskaźnika zadłużenia powoduje, iż zgodnie z ust. 1 art. 243 UoFP jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu. W wyniku tej sytuacji Miasto zostaje pozbawione realnej możliwości wypełniania swoich zadań.

Jednostka w ramach programu postępowania naprawczego może podjąć skuteczne działania przede wszystkim w zakresie realizacji dochodów. Pozwoli to na poprawienie wyniku budżetu bieżącego, dzięki czemu wzrośnie wartość indywidualnie liczonego wskaźnika obsługi zadłużenia.

Najistotniejsze dla przyszłości Miasta są konsekwentne działania na rzecz stworzenia stabilnej i trwałej struktury budżetu, która pozwoli na bezpieczną obsługę wszystkich zobowiązań. Podstawowym warunkiem przyznania w przyszłości finansowania zwrotnego przez bank jest wykazanie przez jednostkę samorządu terytorialnego wiarygodności kredytowej, czyli zdolności do terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań. Ocena ta stanowi element zarządzania ryzykiem kredytowym przez bank. Należy pamiętać, że każdy z banków stosuje swoje wewnętrzne procedury kredytowania stosowane wobec kredytobiorców. W Polsce najczęściej stosowanymi przez banki metodami oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego są tzw. metody punktowe, które polegają na formowaniu systemu, który pozwoli kredytodawcy stwierdzić z określonym prawdopodobieństwem, że podmiot ubiegający się o kredyt jest potencjalnie rzetelnym kredytobiorcą. Ważne z punktu widzenia banku przy ocenie zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego jest zidentyfikowanie wysokości wpływów do jej budżetu, które nie są przypisane do realizacji ściśle określonego zadania.

Część III. Plan działań oszczędnościowych

Poniższa część dokumentu zawiera szczegółowy plan działań, usystematyzowanych według kategorii budżetowej, na którą dana czynność będzie miała wpływ, tj.: dochodów, wydatków oraz zadłużenia. Niniejszy program dotyczy jedynie roku 2014, gdyż działania podjęte w tym roku pozwolą Miastu Siedlce doprowadzić do spełnienia relacji z art. 243 w latach następnych.

DOCHODY

Bazując na szczegółowej analizie finansów Miasta Siedlce w latach 2009-2014 przygotowano następujący plan przedsięwzięć naprawczych po dochodowej stronie budżetu. Zgodnie z obecnie panującą sytuacją w Polsce należy zauważyć, iż na poziom realizacji dochodów własnych istotny wpływ posiadają władze lokalne (organ stanowiący), gdyż mają możliwość ustalania wysokości obowiązujących w danej gminie stawek podatkowych, wielkości udzielonych ulg i zwolnień oraz mogą podejmować decyzje o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności. Ponadto na budżety JST ma wpływ właściwe egzekwowanie należności budżetowych. Dlatego wskazuje się na konieczność dostosowania stawek podatków lokalnych do panujących obecnie realiów gospodarczych.

Wieloletnia prognoza finansowa Miasta Siedlce oraz budżet na 2014 r. zakładają realizację sprzedaży mienia na poziomie 50.900.00,00 zł. Oszacowane wpływy mają pochodzić ze sprzedaży działek (47.400.00,00 zł) oraz lokali użytkowych (3.500.000,00 zł).

Przedsięwzięcie nr 1

Sprzedaż nieruchomości rolnych

Miasto jest właścicielem wielu nieruchomości, zarówno na użytek własny, jak i mogących być przedmiotem obrotu. W związku z trudną sytuacją finansów miasta zachodzi potrzeba zintensyfikowania działań związanych ze sprzedażą nieruchomości. Działanie to pozwoli z jednej strony na uzyskanie znaczącego przyływu środków finansowych, z drugiej korzystnie wpłynie na wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych od roku 2015. Będzie to możliwe, ponieważ sprzedaż majątku jest jedną z kategorii, która oddziałuje na wysokość indywidualnie liczonego wskaźnika i jej zwiększenie w danym roku spowoduje poprawę maksymalnego limitu obsługi w kolejnych latach.

Zakładaną na 2014 r. wartość sprzedaży nieruchomości gruntowych na poziomie 47.400.000,00 zł zamierza się osiągnąć w głównej mierze przeznaczając do sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 90 ha, których wykaz wraz z dokonaną przez Rzecznawcę Majątkowego wyceną został zaprezentowany w tabeli 16.

Tabela 16. Wykaz nieruchomości Miasta Siedlce

L.p.	Obręb	Księga wieczysta	Działka	Powierzchnia działki [ha]	Wartość
1	Graniczna - obręb 18	SI1S/00080006/6	4/27	59,17	54 266 606
2	Poniatowskiego - obręb 19	SI1S/00080006/6	19/14	15,59	4 833 244
3	Kubusia Puchatka - obręb 19	SI1S/00099316/8	19/10	10,00	1 258 452
4	Os. Młynarska - obręb 75	SI1S/00068635/4	67/5	2,00	6 320 830
5	Targowa - obręb 95	SI1S/00109936/4	16/13	0,98	2 142 436
6	Piaski Zamiejskie - obręb 10	SI1S/00070596/5	1/11	1,35	2 928 540
Łącznie				89,09	71 750 108

Źródło: Opracowanie własne

W wyniku podjęcia działania zaprezentowanego w powyższej tabeli, nieruchomości staną się przedmiotem umowy cywilno-prawnej pomiędzy miastem, a investorem, w ramach której miasto jako właściciel aktywów dokona sprzedaży nieruchomości jednocześnie podpisując z nabywcą długoterminową umowę dzierżawy. Niemniej w wyniku zawarcia umowy dzierżawy nabywca będzie pobierał od miasta raty dzierżawne w wysokości ok. 8 mln zł rocznie przez okres 10 lat Raty będą stanowiły wydatek bieżący miasta i oddziaływać będą na wysokość relacji z art. 243 UoFP po 2016 r. Po okresie trwania umowy dzierżawy miasto będzie uprawnione do odkupu prawa własności i ponownego stania się właścicielem nieruchomości. Ryzyko braku znalezienia odpowiedniego nabywcy jest minimalne, ponieważ obecnie na rynku istnieje wiele firm inwestycyjnych oferujących tego typu usługi.

Z uwagi na fakt, że w przedstawionej powyżej transakcji występuje zobowiązanie jednostki do dzierżawy i wykupu prawa własności nieruchomości po okresie trwania umowy, to raty dzierżawne z tego tytułu będą powiększały kwotę długu. Szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. Zgodnie z § 3 pkt 2 przytoczonego aktu prawnego, umowy leasingu zawarte z finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego (Miasto), zalicza się do państwowego długu publicznego. Niemniej od 1 stycznia 2014 r. nie obowiązuje już limit 60% łącznej kwoty długu w odniesieniu do dochodów.

Należy przy tym pamiętać, że obecnie obowiązuje indywidualnie liczony wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz, że raty dzierżawne będą pogarszały zdolność do obsługi zobowiązań w kolejnych latach.

Założono, iż opisaną powyżej transakcję uda się zrealizować w drugiej połowie 2014 r. , dzięki czemu do budżetu miasta wpłynie kwota blisko 50 mln zł, co umożliwi spłatę części istniejących zobowiązań Miasta (kredytów) i pozwoli odzyskać stabilizację finansową oraz zrównoważyć budżet od roku 2015.

DALSZE MOŻLIWE KIERUNKI PROWADZĄCE DO POPRAWY SYTUACJI FINANSOWEJ MIASTA

Przedsięwzięcie naprawcze polegające na sprzedaży mienia, a następnie jego wydzierżawieniu jest wystarczające dla zagwarantowania spełnienia art. 242-244 UoFP po okresie realizacji programu postępowania naprawczego, czyli już od 2015 r. Niemniej mając na uwadze wieloletni charakter umowy dzierżawy i związane z nią wydatki bieżące poniżej zaprezentowano działania oszczędnościowe prowadzące do zwiększenia poziomu stabilności finansowej Miasta w innych obszarach. Działania te są zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postępowania naprawczego, ponieważ okres ich realizacji wykracza poza ramy czasowe niniejszego dokumentu. Jednakże Miasto podejmie ich realizację w celu utrzymania stabilności finansowej i zagwarantowania spełnienia wymagań ustawowych odnoszących się do obsługi zadłużenia.

1. Podniesienie stawek podatków lokalnych

Na terenie Miasta w 2013 i 2014 r. obowiązują te same stawki podatków lokalnych. Obecnie skutek obniżenia górnych stawek podatkowych wpływy do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości pomniejszone są o kwotę niemal 9 mln złotych. Szacuje się, iż w 2014 r. wartość ta przekroczy 10 mln zł. Obecne stawki podatku od nieruchomości stanowią 75% wysokości maksymalnych stawek podatkowych wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów na 2014 r.

Wysokość stawek podatkowych powinna być stale korygowana o wskaźnik inflacji i PKB, tak, aby na bieżąco reagować na stan koniunktury gospodarczej. Ostrożne podnoszenie wysokości podatków zagwarantuje Miastu stabilne dochody z tego tytułu oraz nie będzie zbyt uciążliwe dla mieszkańców i podmiotów prywatnych,

2. Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych

W roku szkolnym 2012/2013 w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Siedlce naukę pobierało 21 810 uczniów w 919 oddziałach. Szczególnie niska liczebność oddziałów widoczna jest w szkołach podstawowych oraz gimnazjach. Inne placówki o niskiej liczebności dzieci na oddział nie będą analizowane ze względu na ich szczególny charakter. W ramach działań oszczędnościowych średnia liczebność oddziału powinna wzrosnąć do 26 uczniów. Uwzględniając wytyczne ramowego programu nauczania dla szkół podstawowych oraz gimnazjów w oddziałach dwujęzycznych dokonano następujących obliczeń (tabela 17 i 18). Dlatego w Mieście Siedlce zasadnym jest stopniowe zwiększanie średniej liczebności oddziału w latach 2015-2016.

Ponadto zaleca się weryfikację urlopów na podratowanie zdrowia poprzez kierowanie na kontrole lekarskie, jednakże na chwilę obecną nie jest możliwe oszacowanie oszczędności z tego tytułu.

Tabela 17. Restrukturyzacja etatów nauczycielskich w szkołach podstawowych

Klasa	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia liczba dzieci w oddziale	Liczba oddziałów w wyniku zwiększenia liczebności klasy do 26 uczniów	Różnica	Liczba godzin obowiązkowych zajęć w tygodniu	Zrestrukturyzowane godziny nauczycielskie w ramach łączenia oddziałów	W przeliczeniu na etat	Oszczędności
I	895	40,55	22,07	34,42	6	20	4288,846	2,06	105 814,91
II	775	40,18	19,29	29,81	10	21	7623,646	3,67	188 091,48
III	827	38,27	21,61	31,81	6	21	4749,796	2,28	117 187,52
IV	795	37,5	21,20	30,58	7	25	6057,692	2,91	149 456,08
V	781	35,04	22,29	30,04	5	26	4551,4	2,19	112 292,67
VI	729	34,46	21,15	28,04	6	28	6293,108	3,03	155 264,28
Suma	4802	226	21,25		41			16,14	828 106,93

Źródło: opracowanie własne

Tabela 18. Restrukturyzacja etatów nauczycielskich w gimnazjach

Klasa	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia liczba dzieci w oddziale	Liczba oddziałów w wyniku zwiększenia liczebności klasy do 26 uczniów	Różnica	Liczba godzin obowiązkowych zajęć w tygodniu	Zrestrukturyzowane godziny nauczycielskie w ramach łączenia oddziałów	W przeliczeniu na etat	Oszczędności roczne
I	845	33,5	25,22	32,50	1	31	1 085	0,52	26 769,25
II	831	38,5	21,58	31,96	7	32	7 323	3,52	180 675,80
III	811	37	21,92	31,19	6	33	6 708	3,22	165 497,70
Suma	2487	109	22,82	95,65	13			7,27	372 942,75

Źródło: opracowanie własne

3. Zamrożenie wzrostu wydatków w administracji publicznej

Dynamika wzrostu wynagrodzeń oraz pozostałych wydatków bieżących w kategorii administracja publiczna w badanym okresie sięga 4,3% w skali roku. Z tego względu w okresie niestabilnej sytuacji finansowej Miasta zaleca się zahamowanie dynamiki wzrostu wydatków w tej kategorii.

4. Zmiana formy zabezpieczenia wierzytelności

Poręczenia udzielone przez Miasto zbyt mocno obciążają budżet. Uśredniona wartość środków zablokowanych w latach 2014-2015 wynosi niemal 5 mln złotych rocznie, co powoduje usztywnienie polityki finansowej. Z tego względu celowa jest zamiana tej formy zabezpieczenia na inną, taką jak chociażby hipoteka lub przeniesienie zabezpieczenia na majątek spółki. Mając jednak na uwadze początkowe koszty i formalności związane z zamianą formy zabezpieczenia, to przedsięwzięcie może okazać się długotrwałe w realizacji.

SPOSÓB OBLICZENIA EFEKTÓW FINANSOWYCH

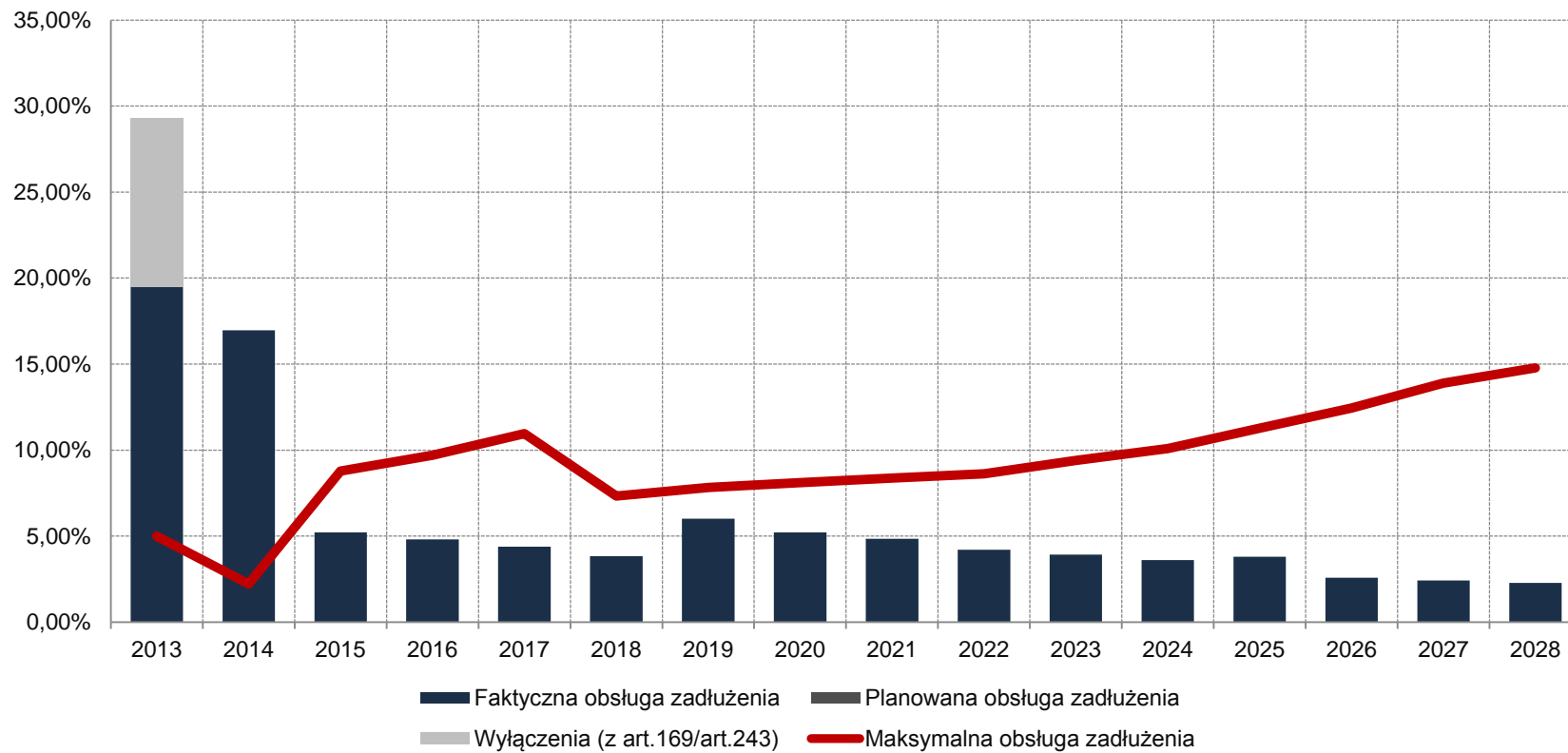
Poniższa tabela jest podsumowaniem programu postępowania naprawczego. Zakłada się, że przez okres trwania programu postępowania naprawczego, Miastu uda się wyjść z problemów i zagwarantować spełnienie ustawowych wymagań w odnoszących się w szczególności odnoszących się do art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

HARMONOGRAM DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Zadanie	Nazwa	Osoby odpowiedzialne	Termin rozpoczęcia	Termin zakończenia	Efekt finansowy w 2014 r.
1	Sprzedaż nieruchomości rolnych wraz z dzierżawą	Prezydent Miasta	01-06-2014	31-05-2024	47 400 000,00 zł
Suma					47 400 000,00 zł

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 67. Kształtowanie się relacji z art. 243 UoFP po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych



Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Miasto Siedlce stoi przed wyzwaniem, jakim jest sprostanie trudnej sytuacji spowodowanej zmianami prawnymi wprowadzonymi ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz jej zmianą z 8 listopada 2013 r, które zmieniły sposób oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczo Miasto na nowych uregulowaniach traci. Przepisy wprowadzone ustawą nakazują powiązanie zadłużenia i kosztów jego obsługi z dochodami bieżącymi, co niekorzystnie wpłynęło na samorząd gminny i powiatowy. Zakończenie okresu przejściowego zweryfikowało tę sytuację, wiele gmin nie zdołało w tak krótkim okresie dopasować swoich budżetów do nowych regulacji.

Pomimo niekorzystnej sytuacji finansowej, w wyniku wdrożenia programu naprawczego Miasto jest w stanie ostatecznie dopasować się do nowych regulacji i prowadzić swoje finanse zgodnie z dyscypliną ostrożnościową pod warunkiem wdrożenia zalecanych działań.

Opisany program naprawczy miał na celu zweryfikowanie dochodów, wydatków oraz zadłużenia, a także zaplanowanie przedsięwzięć, które jak w najmniejszym stopniu będą ograniczały możliwości inwestycyjne oraz swobodę planowania budżetu. W tym celu zaplanowano 1 przedsięwzięcie naprawcze odnoszące się do sprzedaży mienia. Sformułowano także 4 przedsięwzięcia, których realizację zaleca się po zakończeniu programu postępowania naprawczego. Dzięki wdrożonym działaniom, Miasto Siedlce zoptymalizuje zarządzanie finansami oraz zwiększy prawdopodobieństwo zachowania wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych na właściwym poziomie, który zagwarantuje również niezbędny margines bezpieczeństwa.

Spis tabel

Tabela 1. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2014-2021	15
Tabela 2. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %).....	18
Tabela 3. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki.....	20
Tabela 4. Dane budżetowe dla zrealizowanych i planowanych dochodów w latach 2009-2014.....	25
Tabela 5. Wskaźniki dynamiki dochodów dla Miasta Siedlce w latach 2010-2014.....	26
Tabela 6. Skumulowany udział głównych dochodów Miasta Siedlce w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	29
Tabela 7. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	30
Tabela 8. Struktura wydatków w Mieście Siedlce w latach 2009-2014	32
Tabela 9. Dynamika wydatków oraz wydatki bieżące na mieszkańca w Mieście Siedlce w latach 2009-2014.....	33
Tabela 10. Podział wydatków na działy w Mieście Siedlce w latach 2009-2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	35
Tabela 11. Liczba uczniów oraz nauczycieli w Mieście Siedlce na dzień 30 września 2013	38
Tabela 12. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Mieście Siedlce (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	40
Tabela 13. Wydatki na administrację publiczną w Mieście Siedlce za lata 2009- 2014 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	41
Tabela 14. Kształtowanie się relacji wskaźnika zadłużenia Miasta Siedlce w latach 2009-2024 na podstawie artykułu 243 UoFP z 27 sierpnia 2009.....	44
Tabela 15. Dochody i wydatki Miasta Siedlce zrealizowane w 2013 r. w stosunku do planu po III kwartale (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	46
Tabela 16. Wykaz nieruchomości Miasta Siedlce.....	48
Tabela 17. Restrukturyzacja etatów nauczycielskich w szkołach podstawowych	50
Tabela 18. Restrukturyzacja etatów nauczycielskich w gimnazjach	50

Spis wykresów

Wykres 1. Piramida wieku dla Miasta Siedlce (stan na dzień 31.12.2013 r.).....	9
Wykres 2. Struktura zatrudnienia mieszkańców Siedlce w 2012r.	10
Wykres 3. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013*	14
Wykres 4. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014-2022	16
Wykres 5. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2013.....	17
Wykres 6. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022.....	19
Wykres 7. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022	20
Wykres 8. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Miasta Siedlce od roku 2010.....	26
Wykres 9. Kształtowanie się źródeł dochodów Miasta Siedlce w latach 2009 - 2014*	27
Wykres 10. Dynamika wzrostu/spadku wydatków w Mieście Siedlce w latach 2010-2014	33
Wykres 11. Kształtowanie się kierunków wydatków Miasta Siedlce w latach 2009-2014*34	
Wykres 12. Wydatki na oświatę w Mieście Siedlce za lata 2009-2014.....	37
Wykres 12. Dynamika etatów nauczycielskich w stosunku do dynamiki liczby uczniów w latach 2011-2013	39
Wykres 14. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Mieście Siedlce za lata 2009-2014.....	39
Wykres 15. Pokrycie wydatków pomocy społecznej wpływami z tego tytułu w Mieście Siedlce za lata 2009-2014	40
Wykres 16. Kształtowanie się relacji z art. 243 UoFP	43
Wykres 17. Kształtowanie się relacji z art. 243 UoFP po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych.....	53