

Uchwała Nr XLVI/330/14
Rady Miasta Żyrardowa
z dnia 22 maja 2014 r.

w sprawie programu oszczędnościowego dla miasta Żyrardowa

Na podstawie art. 18 ust 2 pkt 6) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 594, z późniejszymi zmianami), uchwala się co następuje:

§ 1

Przyjmuje się „Program Oszczędnościowy dla miasta Żyrardowa” w brzmieniu załącznika do Uchwały.

§ 2

Wykonanie Uchwały powierza się Prezydentowi miasta.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA ŻYRARDOWA
Bogdan Zieliński



Miasto Żyrardów

Analiza budżetu i sporządzenie planu oszczędnościowego
dla Miasta Żyrardowa, na podstawie diagnozy sytuacji fi-
nansowej jednostki

Żyrardów, 15 maj 2014 r.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
CELE PROGRAMU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO	5
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	6
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	7
MIASTO ŻYRARDÓW	8
MIASTO NA TLE INNYCH JEDNOSTEK	10
CZĘŚĆ I. PODSTAWY PLANU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO	11
METODOLOGIA PRZYGOTOWANIA PROGRAMU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO	12
DANE HISTORYCZNE I ICH ANALIZA	13
MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ	13
PROGNOZA BUDŻETU	21
RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCEGO REALIZACJI PROGRAMU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO	22
CZĘŚĆ II. ANALIZA STANU FINANSÓW JST	23
DOCHODY	24
WYDATKI	30
ZADŁUŻENIE	38
CZĘŚĆ III. PLAN DZIAŁAŃ OSZCZĘDNOŚCIOWYCH	44
DOCHODY	44
WYDATKI	47
ZADŁUŻENIE	52
HARMONOGRAM DZIAŁAŃ ZMIERZAJĄCYCH DO USUNIĘCIA ZAGROŻENIA ORAZ ZACHOWANIA WSKAŹNIKÓW	53
PODSUMOWANIE	54

Wprowadzenie

Niniejszy dokument został opracowany na podstawie umowy zawartej pomiędzy Miasta Żyrardów, a firmą Curulis Sp. z o. o. Zgodnie z §1, przedmiotem umowy jest przeprowadzenie Analizy budżetu i sporządzenie planu oszczędnościowego dla Miasta Żyrardowa, na podstawie diagnozy sytuacji finansowej jednostki. Z zapisów §2 wynika, iż na przedmiot umowy składać ma się przede wszystkim:

1. analiza finansów Miasta;
2. zaproponowanie indywidualnego planu oszczędnościowego, wraz z harmonogramem wprowadzania;
3. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych decyzji oraz wyjaśnienie metodologii przeprowadzonych obliczeń;
4. przedstawienie obecnej sytuacji oraz kierunków działań Prezydentowi Miasta i Radzie Miasta.

Na końcu analizy przedstawiono proponowany harmonogram wprowadzania działań oszczędnościowych wraz z orientacyjnym określeniem terminów.

W dalszej części dokumentu przedstawione zostaną cele analizy; stan finansów miasta, uwzględniający w szczególności możliwe zagrożenia w realizacji zadań publicznych. korzyści wynikające z podjęcia działań oszczędnościowych; podstawa prawna i dokumenty, które podlegały analizie; metodologia, która posłużyła do przygotowania prognozy budżetu miasta oraz wyniki obliczeń wraz z planem przedsięwzięć i harmonogramem ich wdrożenia, a także przewidywanymi efektami finansowymi.

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

CELE PROGRAMU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO

Głównym celem niniejszego opracowania jest zaproponowanie planu działań oszczędnościowych. Efektem wdrożenia powinno być osiągnięcie korzystniejszej struktury dochodów i wydatków, poprawa płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz uzyskanie lepszych wskaźników maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia. W dokumencie zawarto kompleksową analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia Miasta, na podstawie której przygotowano plan zmian w obejmujących dochody, wydatki i kwotę długu oraz zaproponowano terminy ich wprowadzenia. 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 oszczędnościowego 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 oszczędnościowy 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 związane z niepowodzeniem proponowanych rozwiązań.

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Niniejsza analiza powinna charakteryzować się interdyscyplinarnością. Oznacza to, że aspekt programu oszczędnościowego 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 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 168);

4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.);
5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223 poz. 1458 z późn. zm.);
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz. U., poz. 885 z późn. zm.);
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
8. Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Ponadto posilkowano się:

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

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

1. M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, 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. J. Nowak-Kubiak, Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz, Warszawa 2012;
5. P. Smoleń, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2012;
6. 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 22 stycznia 2014 r.

DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE

Na cele niniejszego dokumentu przeanalizowano poniższe pozycje uzyskane od kierownictwa pracowników Miasta Żyrardowa:

1. Opinia regionalnej izby obrachunkowej do projektu budżetu na rok 2014;
2. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2014;
3. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2009-2012;
4. Projekt budżetu na rok 2014;
5. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2014-2027;
6. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Miasta w latach 2009-2012, (Rb-NDS);
7. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2008-2012, (Rb-Z);
8. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2009-2012;
9. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za okres 2009-2012, (Rb- 27s);
10. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za okres 2009-2012, (Rb- 28s);

11. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Miasta w 2013 r. po III kwartale, (Rb-NDS);
12. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2013 r. po III kwartale, (Rb-Z);
13. Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych w 2013 r. po III kwartale (Rb-27s);
14. Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych w 2013 r. po III kwartale (Rb-28s);
15. Sprawozdanie miesięczne z wykonania planu dochodów za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2013 (Rb-27s);
16. Sprawozdanie miesięczne z wykonania planu wydatków za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2013 (Rb-28s);
17. Uchwała budżetowa na rok 2013 wraz z uchwałami i zarządzeniami zmieniającymi;
18. Uchwała budżetowa na rok 2014;
19. Uchwała nr XLII/304/13 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Żyrardowa na lata 2013-2024;
20. Uchwały w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości na lata 2010-2013;
21. Umowy emisji obligacji komunalnych zawarte w latach 2005-2012;
22. Wykaz podstaw opodatkowania nieruchomości aktualny na dzień 2 stycznia 2014 r.

MIASTO ŻYRARDÓW

Ustawa o samorządzie gminnym określa zadania publiczne, które są realizowane na szczeblu gminy i miasta. Zgodnie z orzecznictwem sądowym katalog zadań gminy 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.

Biorąc pod uwagę podstawowe kategorie oraz wskaźniki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego opracowano ranking, który przedstawia Miasto Żyrardów na tle gmin miejskich w Polsce. Poniższe zestawienie pozwala na pokazanie obrazu sytuacji finansowej analizowanego Miasta na tle innych jednostek samorządu terytorialnego.

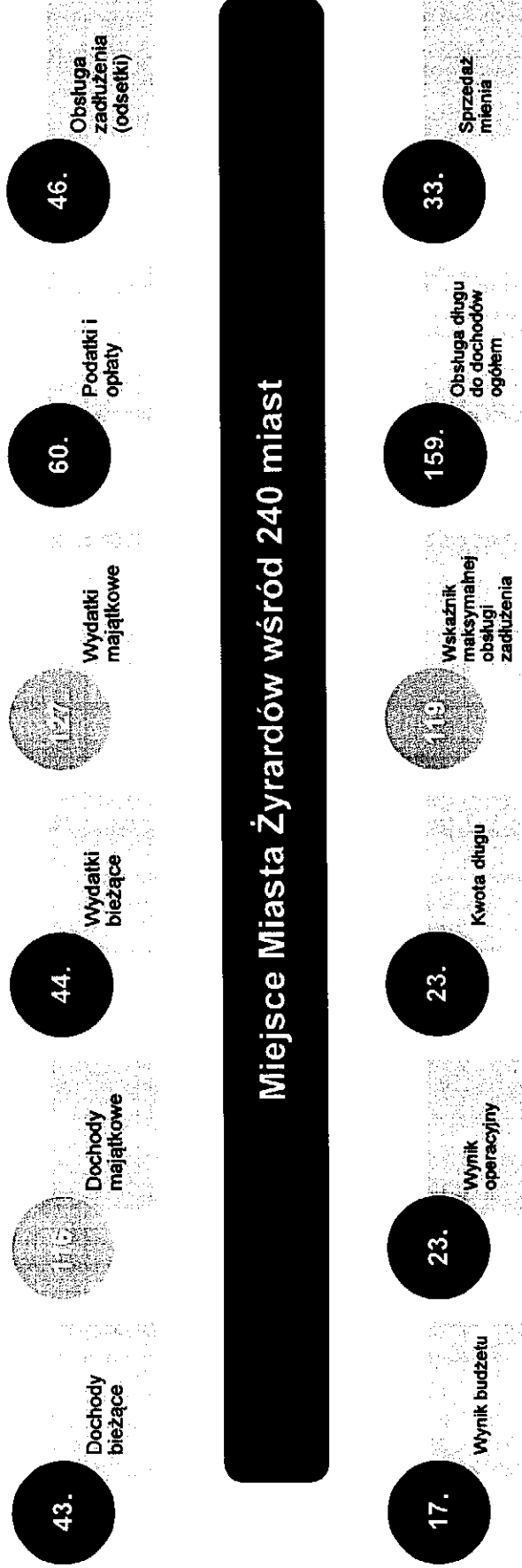
Pozycja rankingowa Miasta została przygotowana na podstawie danych przesyłanych przez wszystkie samorządy do regionalnych izb obrachunkowych za pomocą systemu BeSTia, które następnie w formie zbiorczej udostępniane są przez Ministerstwo Finansów. W niniejszej analizie wykorzystano dane aktualne na dzień 5 sierpnia 2013 r.

Do porównania wybrano 240 gmin miejskich, co wynika z potrzeby zagwarantowania zbliżonych wartości nominalnych oraz podobnego zakresu zadań. Bezcelowym byłoby odnoszenie danych miasta do gminy wiejskiej. Jest oczywistym, że takie porównanie prowadziłoby do wyciągania błędnych wniosków.

Wśród 240 gmin miejskich w Polsce, Żyrardów zajmuje wysoką pozycję pod względem dochodów bieżących, wyniku operacyjnego i generowanej nadwyżki, co niewątpliwie korzystnie wpływa na potencjał Miasta. Niestety wysoką pozycję miasto zajmuje również w rankingu wydatków bieżących i kwoty długu wraz z kosztami obsługi. Szczególnie te ostatnie powinny ulegać zmniejszeniu, ponieważ wydatki w tej kategorii w żaden sposób nie przyczyniają się dla dobra miasta oraz jego mieszkańców. Pewien problem sprawia także indywidualnie liczony wskaźnik obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Trudności związane z ograniczeniami w możliwości zadłużania się samorządu spowodowane są rygorystycznym sposobem liczenia zdolności kredytowej i dotyczą dużej części gmin i miast. Mając na uwadze indywidualnie liczony wskaźnik obsługi zadłużenia należy stwierdzić, iż miasto plasuje się w środku stawki.

Więcej szczegółowych informacji o miejscu Miasta Żyrardów na tle innych gmin miejskich zawiera poniższe zestawienie, w którym przyjęto zasadę, że kolor zielony oznacza korzystne kształtowanie się danej kategorii w porównaniu z innymi miastami. Kolor pomarańczowy wskazuje na przeciętną wartość danego parametru. Natomiast kolor czerwony wykorzystano dla określania obszarów wymagających poprawy sytuacji.

MIASTO NA TLE INNYCH JEDNOSTEK¹



Źródło: Opracowanie własne

¹ na podstawie planowanych wykonan budżetów na rok 2013 przekazanych do Ministerstwa Finansów aktualnych na dzień 5 sierpnia 2013 r.

Część I. Podstawy planu oszczędnościowego

Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszły w życie zaostrzone przepisy dotyczące obliczania maksymalnego możliwego wskaźnika obsługi zadłużenia dla danego roku. Co prawda na przygotowanie się do sytuacji jednostki samorządu terytorialnego dysponowały trzyletnim okresem przejściowym, jednak władze wielu z nich już na początku 2011 roku zdawało 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 roku. Regulacje mają na celu racjona-

lizację 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, obejmującej różnorodne dziedziny nauki. Bez wątpienia w obu ujęciach zasadniczym elementem kształtującym czy to istotę i ramy zachodzącej relacji praktycznej, czy meritum teoretycznych koncepcji, jest projekcja zakładanego sposobu prawnej regulacji tej skomplikowanej materii publiczno-finansowej. 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 OSZCZĘDNOŚCIOWEGO

W celu sporządzenia programu oszczędnościowego 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 oszczędnościowego 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 oszczędnościowego. Zawiera on wszystkie niezbędne informacje bazowe wraz z 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 2008-2013.

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

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

MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ

O potencjale i sile gospodarczej danego kraju sporo informacji dostarczają wskaźniki makroekonomiczne. Bez wątpienia, 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 wątpienia, jednym z najważniejszych mierników koniunktury gospodarczej jest produkt krajowy brutto. Służy on do określenia, w pieniądzu, wartości wytworzonych towarów, wykonanych usług i inwestycji poniesionych przez skarb państwa na terenie kraju w ciągu roku.

W teorii makroekonomii wyróżnia się trzy metody obliczania PKB:

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

W prognozie finansowej wykorzystano PKB w cenach rynkowych, 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 zagranicy 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;

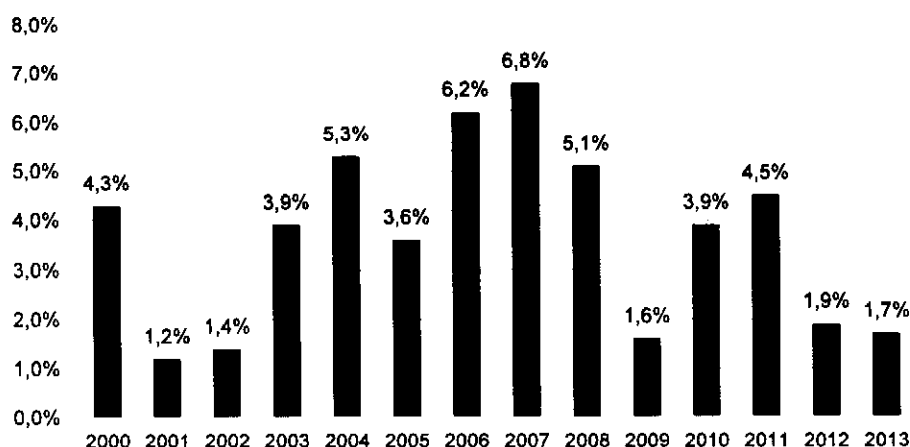
PKB_r - bezwzględna wartość PKB w okresie t_1 (w badanym roku);

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 1. 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:

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

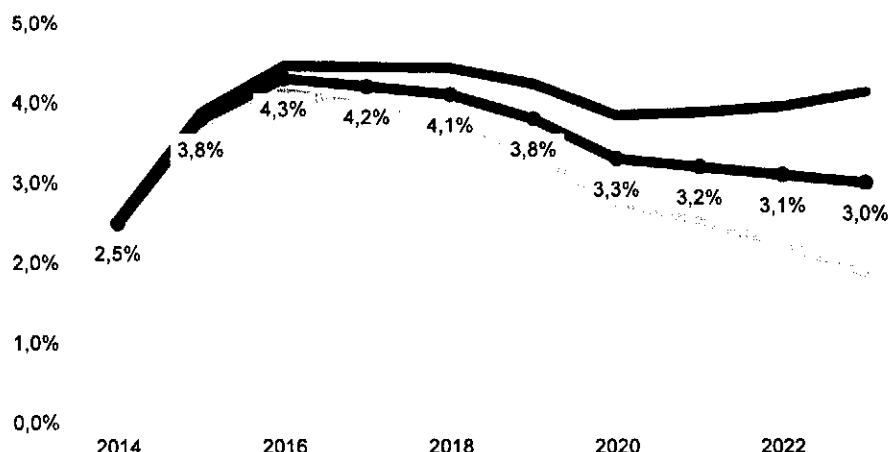
Tabela 1. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2014-2021

	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 możliwością prognostycznym 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 2. 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 ;

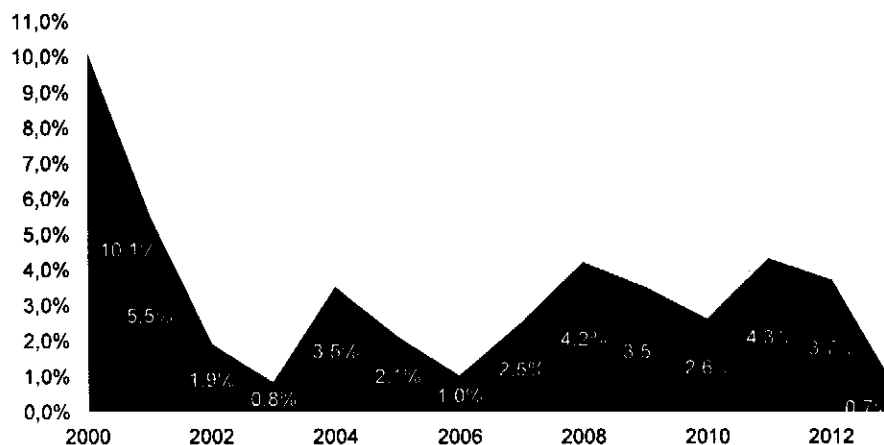
u_{i0} - waga przypisana dobru bądź usłudze i , określona przez udział dobra (usługi) i w ogólnych wydatkach w okresie t_0 ;

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 3. 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 %)

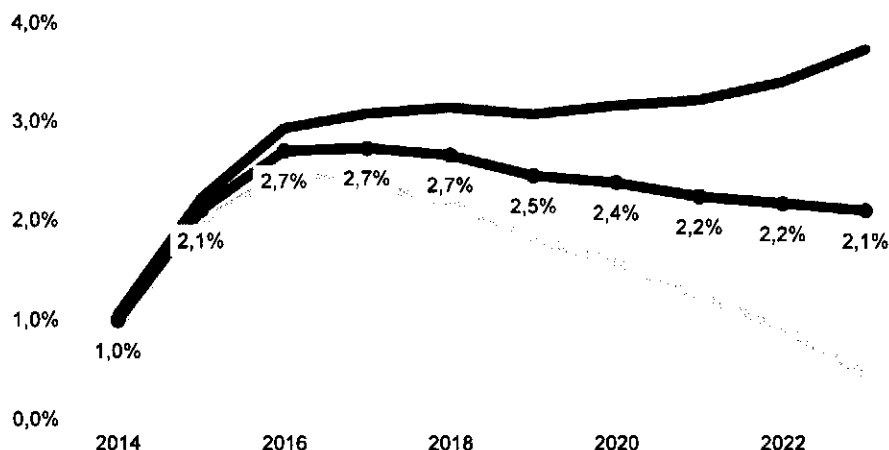
Miesiąc	CPI
Styczeń 2013	1,70%
Luty 2013	1,30%
Marzec 2013	1,00%
Kwiecień 2013	0,80%
Maj 2013	0,50%
Czerwiec 2013	0,20%
Lipiec 2013	1,10%
Sierpień 2013	1,10%
Wrzesień 2013	1,00%
Październik 2013	0,80%
Listopad 2013	0,60%
Grudzień 2013	0,70%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego

Tak znaczny spadek przeciętnego poziomu cen sprawił, że RPP kilkakrotnie podejmowała 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 przy-

szłej 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 4. 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.

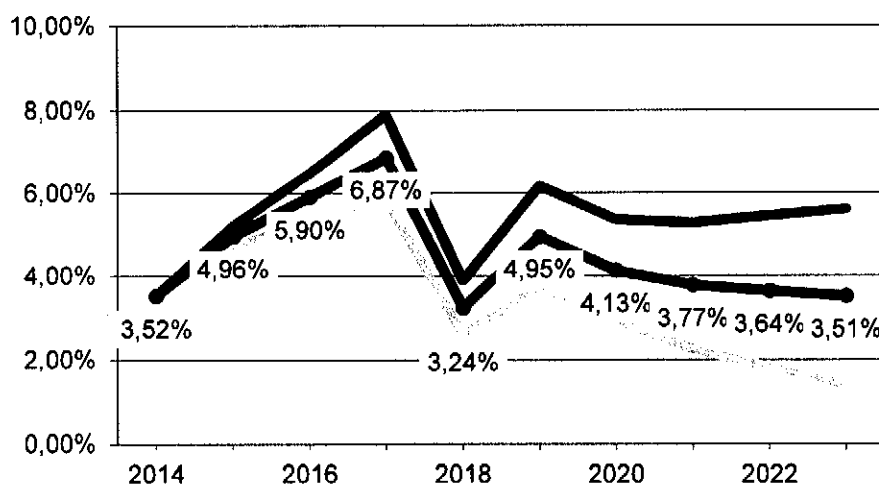
Tabela 3. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki

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 5. 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 Miast Żyrardów

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 kwartalne sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków gminy na listopad 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 100% dla PKB i 0% dla inflacji. Przyjęcie takich wartości jest zgodne z kształtowaniem się polityki państwa w zakresie kształtowania dochodów budżetu centralnego oraz odpowiada dotychczasowym wahaniom 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: 0% dla PKB i 100% 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 Żyrardów.

RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCEGO REALIZACJI PROGRAMU OSZCZĘDNOŚCIOWEGO

Najpoważniejszym ryzykiem towarzyszącym wdrożeniu i realizacji programu oszczędnościowego jest niewypelnienie 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 realistyczność. Działania podjęte w celu przywrócenia właściwej struktury dochodów, wydatków oraz relacji kosztów obsługi zadłużenia do kwoty długu, muszą w sposób klarowny i jednoznaczny pokazać władzom gminy działania niezbędne w celu przywrócenia równowagi i uzdrowienia finansów.

Z działaniami 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 założeń naglej 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 naglej i niespodziewanej zmiany otaczającej rzeczywistości, przy jednoczesnym braku możliwości dostosowania do zmian. Zatem ryzyka towarzyszące przygotowaniu programu oszczędnościowego 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 2009-2012 oraz wykonanie budżetu na rok 2013 zgodne sprawozdaniami z miesięcznymi z wykonania planu dochodów oraz planu wydatków za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. 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 5 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 Żyrardów jest jedną z wielu jednostek samorządu terytorialnego, które na 2014 r. założyły niespełnienie relacji zadłużenia określonej w art. 243. 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 planu oszczędnościowego

DOCHODY

Analiza dochodów Miasta Żyrardów została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowano je 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:
 - 4) w tym: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT);
 - 5) subwencje:
 - 6) w tym: oświatowa, wyrównawcza, równoważąca;
 - 7) dotacje:
 - 8) w tym: na zadania własne oraz zlecone i powierzone;
 - 9) dofinansowanie:
 - w tym: dofinansowanie w ramach umów między JST;
 - 10) 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 z projektu budżetu na rok 2014. Z jednej strony wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu. Z drugiej, pozyskanie nowych dochodów wymaga czasu i jest mało prawdopodobne, aby udało się pozyskać znaczne środki, które pozwoliłyby na uzdrowienie sytuacji jeszcze w roku 2014.

Poszczególne dochody Miasta Żyrardów 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 OGÓŁEM	94 579 718	107 173 504	117 825 317	113 538 139	110 958 432	119 407 238
Dochody bieżące	91 197 766	93 430 761	103 828 423	105 229 763	108 552 595	114 397 238
Podatki i opłaty lokalne	21 035 410	19 932 756	22 571 377	22 838 746	23 298 192	21 771 741
Udział w podatkach centralnych	24 856 538	26 537 593	28 595 577	29 147 555	30 239 415	31 963 013
Subwencje	18 485 103	21 689 929	23 062 664	24 643 711	24 693 161	27 199 481
Dotacje	12 171 683	13 794 184	13 023 823	13 937 886	13 886 469	12 753 967
Dofinansowanie	1 176 629	326 388	325 589	194 207	472 922	307 613
Pozostałe	13 472 403	11 149 912	16 249 392	14 467 657	15 962 435	20 401 423
Dochody majątkowe	3 381 953	13 742 743	13 996 894	8 308 375	2 405 837	5 010 000
Dochody z majątku	2 756 570	9 537 027	9 414 116	7 026 588	2 405 837	5 010 000
Dotacje na inwestycje	625 383	4 205 716	4 582 777	1 281 788	0	0

* wartości planowane

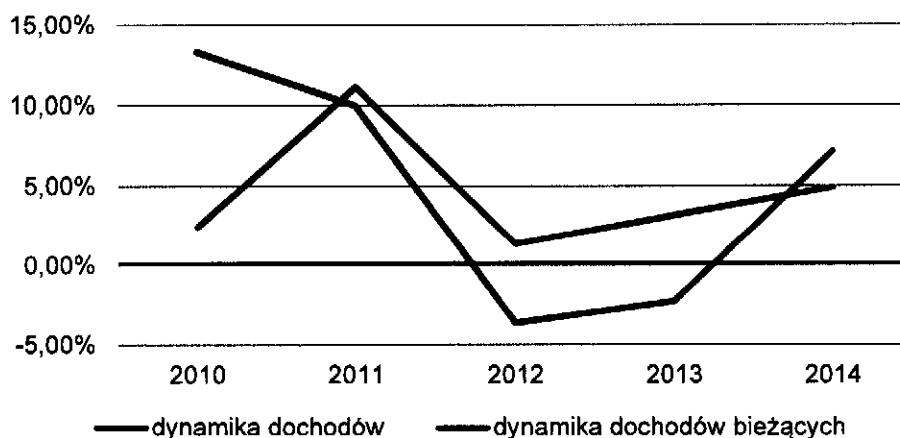
Źródło: Opracowanie własne

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika dochodów	—	113,32%	109,94%	96,36%	97,73%	107,61%
Dynamika dochodów bieżących	—	102,45%	111,13%	101,35%	103,16%	105,38%
Dochody ogółem na mieszkańca	—	2 594	2 852	2 748	2 685	2 890
Dochody bieżące na mieszkańca	—	2 261	2 513	2 547	2 627	2 769

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 6. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Miasta Żyrardów 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 2012 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 2010 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.

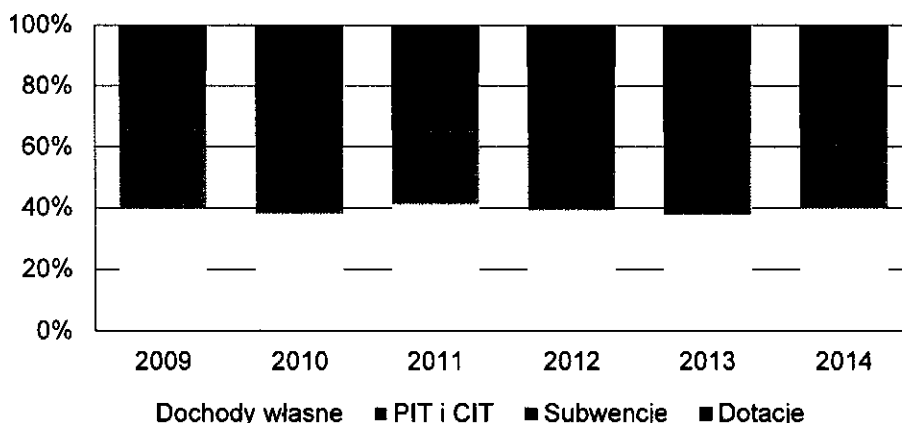
W Tabeli 5. przeanalizowano także dynamikę dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Gmin w 2012 roku opracowanym przez Pawła Swianiewicza, Miasto Żyrardów uplasowało się 67 miejscu spośród 268 miast powiatowych objętych badaniem (bez miast na prawach powiatu). Osiągniętą pozycję należy uznać za zadowalającą nie tylko ze względu na miejsce w pierwszej połowie stawki, lecz również z uwagi na zauważalną poprawę w stosunku do okresu 2004-2009.

Na poziom zamożności wpływ ma wiele czynników. Niemniej jednym z nich jest niższa niż średnia krajowa stopa bezrobocia rejestrowanego, która w dla Żyrardowa w 2012 r. wyniosła 8,6%. Niekorzystne jest przy tym, że w latach 2010-2013 na terenie Miasta ponad 500 osób utraciło stałe miejsce zatrudnienia (wzrost zatrudnienia o 2,1%). Pomimo, że przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy jest zadaniem samorządu powiatowego, to również Miasto posiada możliwości wspierania rozwoju gospodarczego i w jeszcze większym stopniu powinno 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 7. Kształtowanie się źródeł dochodów Miasta Żyrardów w latach 2009 - 2014*



*dla roku 2014 dane na podstawie projektu 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 jednak 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 25% dochodów ogółem i na przestrzeni badanych lat przewyższały pozostałe pojedyncze źródła dochodów. Dochody własne stanowiły niespełna 40% dochodów ogółem i były stabilną oraz powtarzalną kategorią dochodów, choć występowały znaczne różnice w wartości sprzedawanego majątku. Pozostałe 35% dochodów ogółem przypadło 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 40% ogólnej struktury dochodów. Ponadto udział dochodów własnych w dochodach ogółem charakteryzował się względną stabilnością. 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. Skumulowany udział głównych dochodów Miasta Żyrardów w latach 2009-2014

Par.	Nazwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia	Udział	Udział skumulowany
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	24 140 633	25 155 830	27 700 880	28 353 501	29 328 641	30 863 013	27 590 416	24,97%	24,97%
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	18 485 103	21 689 929	23 062 664	24 544 612	24 425 751	27 199 481	23 234 590	21,03%	46,00%
31	Podatek od nieruchomości	13 095 085	13 606 247	14 792 583	15 722 840	16 242 170	15 500 000	14 826 487	13,42%	59,41%
75	Dochody z najmu i dzierżawy	9 636 906	6 906 251	11 833 671	9 461 157	10 093 098	13 400 000	10 221 847	9,25%	68,67%
201	Dotacje celowe na zadania zlecone	9 925 519	10 009 968	9 996 794	9 746 718	10 076 324	9 195 404	9 825 121	8,89%	77,56%
77	Sprzedaż majątku	2 632 387	9 389 477	9 145 716	6 976 013	2 104 642	5 000 000	5 874 706	5,32%	82,87%
83	Wpływy z usług	2 855 280	3 123 918	3 293 192	2 629 953	2 167 569	2 489 466	2 759 896	2,50%	85,37%
203	Dotacje celowe na zadania własne	1 875 660	2 470 379	2 072 973	2 393 121	3 005 297	3 296 900	2 519 055	2,28%	87,65%
50	Podatek od czynności cywilnoprawnych	2 311 847	949 628	2 117 451	1 855 701	1 408 983	1 620 000	1 710 602	1,55%	89,20%
47	Wpływy z opłat za świadczenia, usługi, służebności i użytkowania wieczyste nieruchomości	1 506 597	1 440 884	1 403 080	1 436 994	1 798 324	1 300 000	1 480 980	1,34%	90,54%

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 6. jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Miasta Żyrardów o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. Jak łatwo zauważyć zaledwie 10 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. 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. Istotne znaczenie mają również dochody z najmu i dzierżawy. Co prawda wymienione powyżej paragrafy dochodów odpowiadają za niewiele ponad 22% wpływów do budżetu, niemniej wartość dwóch pierwszych źródeł, czyli udziału w PIT (25%) i subwencji (21%) nie jest uzależniona od decyzji podejmowanych przez organy Miasta. Z tego względu jakiegokolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i subwencji w wyniku działań podejmowanych przez władze Miasta są ryzykowne.

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 około 15 mln złotych rocznie, co stanowi 13,4% dochodów ogółem. Szczegółowe dane przedstawia poniższa tabela.

Tabela 7. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Wykonanie	13 095 085	13 606 247	14 792 583	15 722 840	16 242 170
Skutki obniżenia stawek	402 701	385 982	245 670	210 816	0
Ulgi i zwolnienia	0	0	0	0	b/d
Umorzenia	302 993	815 327	488 573	240 354	b/d

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 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 249 tys. zł, co łącznie dało kwotę 1,25 mln zł. Możliwość częściowego zwiększenia stawek opodatkowania w ramach widełek została wykorzystana w roku 2013, kiedy to stawki podatkowe ustalono na maksymalnym poziomie.

Odnosząc się do pozostałych zmniejszeń w badanym okresie nie udzielano żadnych ulg, ani zwolnień. Występowały jednak umorzenia zaległości podatkowych, w wyniku których zaniechano poboru kwoty o łącznej wartości blisko 1,85 mln zł.

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 93%, co przynosiło straty w każdym roku budżetowym omawianego okresu w wysokości około 1 mln zł w stosunku do potencjału wynikającego z opodatkowania budynków, grun-

tów i budowli. Nawet uwzględniając umorzenia, do wyegzekwowania z tytułu należności podatkowych pozostała kwota około 2,2 mln zł. Często praktyką jest również nie zgłaszanie do wykazu nieruchomości budowli po zakończeniu budowy, co powoduje, iż powstaje zafałszowany obraz możliwości Miasta w zakresie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Znaczący udział w strukturze dochodów Miasta Żyrardów miały również wpływy z najmu i dzierżawy. Tak znaczące dochody z tytułu tego źródła nie są powszechnie spotykane i mogą świadczyć o nadmiernej aktywności Miasta na rynku nieruchomości. Z jednej strony pożądane jest, aby Miasto właściwie wywiązywało się z obowiązków mieszkaniowych. Z drugiej powinno się zmierzać do zmniejszenia aktywności władzy samorządowej na konkurencyjnym rynku. W badanym okresie dochody z najmu i dzierżawy wykazywały tendencję malejącą, co najprawdopodobniej jest związane ze zwiększoną wartością sprzedaży mienia w latach 2010-2012. Podsumowując, w przeszłości Miasto osiągało znaczące dochody z majątku, które jednak nie były stabilnym źródłem, ponieważ wahały się w przedziale 12-21 mln zł.

Analizując stronę dochodową budżetu należy stwierdzić, iż jej struktura jest zbliżona do innych gmin miejskich. Dodatkowo atutem może być znajdowanie się w sferze oddziaływania aglomeracji. Dzięki temu, strona dochodowa budżetu nie wymaga wdrażania większych działań korygujących, ponieważ już obecnie cechuje się poprawnymi parametrami.

WYDATKI

Analiza wydatków została oparta o dane wykazane w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28 za lata 2009-2012 oraz wykonania za grudzień 2013 i planu na 2014 rok. Wydatki, podobnie jak dochody podzielono jednocześnie merytorycznie wraz z podziałem ustawowym na wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe za okres objęty analizą. Ponadto wyodrębniono wydatki na obsługę długu, poręczenia i gwarancje oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST (rozdziały 75022, 75023).

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	109 335 521	114 455 938	125 002 260	118 971 817	106 363 258	118 907 238
Wydatki bieżące	93 133 405	95 279 375	102 044 504	104 874 433	97 874 029	112 120 805
Wynagrodzenia	32 778 306	37 264 540	39 133 002	40 972 065	40 164 796	40 601 950
Pochodne od wynagrodzeń	6 402 958	7 660 440	9 416 801	10 840 813	8 733 072	8 975 912
Pozostałe bieżące	40 641 204	39 978 172	42 621 465	42 122 137	38 441 720	45 450 385
Obsługa długu	1 675 365	2 347 293	2 882 054	3 661 007	2 886 400	2 500 000
Poreczenia i gwarancje	3 500 000	0	0	0	0	4 538 317
Wydatki majątkowe	16 202 116	19 176 563	22 957 757	14 097 385	8 689 229	6 786 433
WYNIK BUDŻETU	-14 755 803	-7 282 435	-7 176 944	-5 433 679	4 595 174	0
WYNIK BUDŻETU BIEŻĄCEGO	-1 935 639	-1 848 614	1 783 919	355 331	10 878 565	1 776 433
WYNIK BUDŻETU BIEŻĄCEGO ZE SPRZEDAŻĄ MIENIA	820 930	7 688 412	11 198 036	7 381 918	13 284 402	6 786 433

* wartości planowane

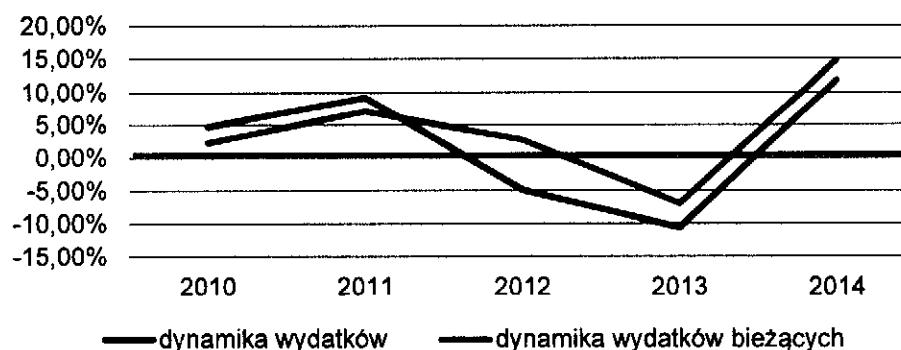
Źródło: Opracowanie własne

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Dynamika wydatków	—	104,68%	109,21%	95,18%	89,40%	111,79%
Dynamika wydatków bieżących	—	102,30%	107,10%	102,77%	93,13%	<u>114,79%</u>
Wydatki bieżące na mieszkańca	—	2 306,00	2 469,73	2 538,23	2 363,96	2 713,61
Wydatki ogółem na mieszkańca	—	2 770,12	3 025,37	2 879,42	2 574,26	2 877,86

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 8. Dynamika wzrostu/spadku wydatków w Mieście Żyrardów w latach 2010-2014

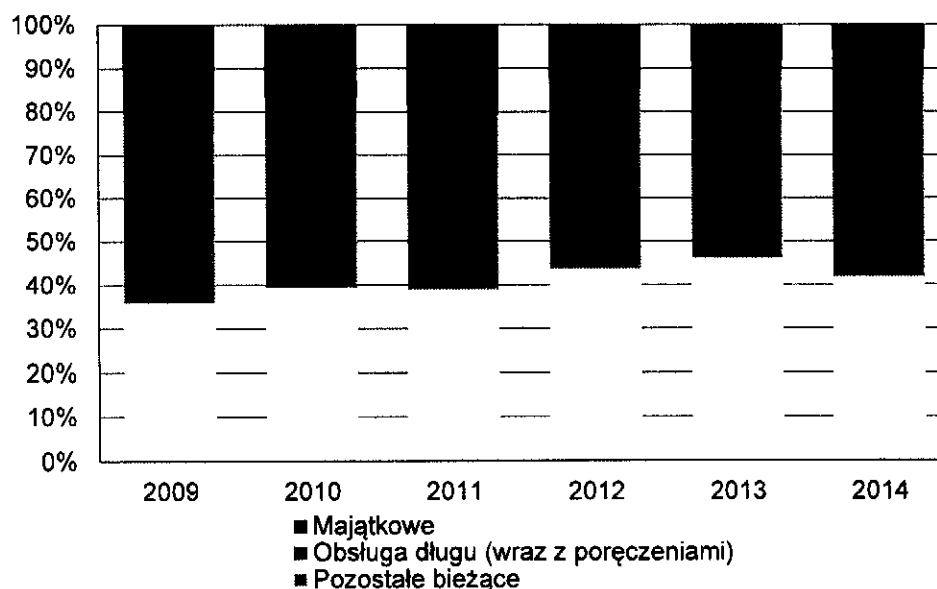
Źródło: Opracowanie własne

Jak wynika z interpretacji powyższych tabel oraz wykresu średnia wartość wydatków za okres 5 lat oraz wydatki planowane na rok 2014 oscylują w granicach 115

mln zł, i co do zasady wykazują tendencję wzrostową. Ponadto zwraca się uwagę na znaczny przedział wahań od 106 mln zł do blisko 125 mln zł, którego rozpiętość sięga 18 mln zł. Co więcej, znaczne i podobne różnice występowały w wydatkach 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 8). Podobnie jak dynamika dochodów ogółem, dynamika wydatków ogółem cechuje się istotną zmiennością. Jednak niemal w całym badanym okresie wydatki nie przekroczyły 10% wzrostu w skali jednego roku. Dlatego tym bardziej niepokojące jest zaplanowanie znacznego przyrostu wydatków w roku 2014. Po części może to wynikać z istotnych oszczędności poczynionych we wcześniejszym roku. Niemniej wskazuje się, że tak duży przyrost, zwłaszcza w części bieżącej (ponad 14%) jest niepokojący. Dynamika wydatków bieżących przewyższająca dynamikę wydatków ogółem prowadzi do wypierania inwestycji, co wynika z poniższego wykresu.

Wykres 9. Kształtowanie się kierunków wydatków Miasta Żyrardów w latach 2009-2014*



*dla roku 2014 dane na podstawie projektu budżetu

Źródło: Opracowanie własne

Wykres 9. wskazuje na co raz mniejszy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w 2013 roku stanowiły one zaledwie 8% wszystkich wydatków. Świadczy to, że Miasto zmniejszyło zakres inwestycji w ostatnim okresie, a swoje środki przeznacza głównie na zadania bieżące (ponad 90%). Na podstawie danych zawartych w tabelach i na wykresach należy zwrócić uwagę na systematycznie rosnące wydatki w latach 2009-2012 i 2014. Wyjątkiem wartym głębszej analizy jest rok 2013, w którym udało się zrealizować wydatki bieżące o ponad 7 mln zł niższe, niż w roku wcześniejszym.

Poniżej analiza wydatków zostanie uszczegółowiona. Charakterystyka poszczególnych działów wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wypływy środków z budżetu została zaprezentowana w tabeli 9.

Tabela 10. Podział wydatków na działy w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014

Dział	Nazwa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Średnia	Udział	Udział sku- mulowany
801	Oświata i wychowanie	30 880 989	35 068 680	34 300 876	36 785 429	35 839 502	38 358 877	35 205 725	30,48%	30,48%
852	Pomoc społeczna	15 130 571	15 674 084	15 069 801	16 418 240	16 701 083	15 935 620	15 821 566	13,70%	44,18%
700	Gospodarka mieszkaniowa	16 394 032	13 384 950	15 641 943	15 381 620	13 724 544	13 477 050	14 667 356	12,70%	56,88%
750	Administracja publiczna	10 822 242	11 420 816	12 048 759	12 154 893	11 345 261	13 539 587	11 888 593	10,29%	67,17%
600	Transport i łączność	11 294 277	7 920 331	16 968 099	11 253 680	3 991 343	9 130 000	10 092 955	8,74%	75,91%
926	Kultura fizyczna i sport	3 563 846	7 908 688	9 074 145	9 301 997	8 102 247	3 827 150	6 963 012	6,03%	81,93%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	4 532 978	10 656 085	9 177 886	3 877 017	3 726 953	3 756 380	5 954 550	5,16%	87,09%
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4 898 373	3 637 793	3 416 864	3 339 210	3 867 025	6 883 000	4 340 377	3,76%	90,85%
757	Obsługa długu publicznego	5 175 365	2 347 293	2 882 054	3 661 007	2 886 400	7 038 317	3 998 406	3,46%	94,31%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 582 147	2 684 137	2 627 460	2 890 469	2 630 857	2 945 395	2 726 744	2,36%	96,67%

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Analizując powyższe zestawienie łatwo można zauważyć, iż głównymi kierunkami wydatkowania środków jest oświata i wychowanie (ponad 30% całkowitych wydatków) oraz pomoc społeczna (ponad 13%), już tylko te dwa działy stanowią blisko 45% ogólnych wydatków. Tak wysokie koszty mogą znaleźć uzasadnienie w sytuacji społeczno-demograficzną Miasta, jednak w celu poprawnego zaplanowania działań oszczędnościowych, ich szczegółowa analiza zostanie zaprezentowana poniżej.

Wysoki udział wydatków związany jest także z funkcjonowaniem administracji publicznej (10%) oraz transportu i łączności (8,7%), a także mniejszych grup wydatków oscylujących w granicach 4-6% każda, takich jak:

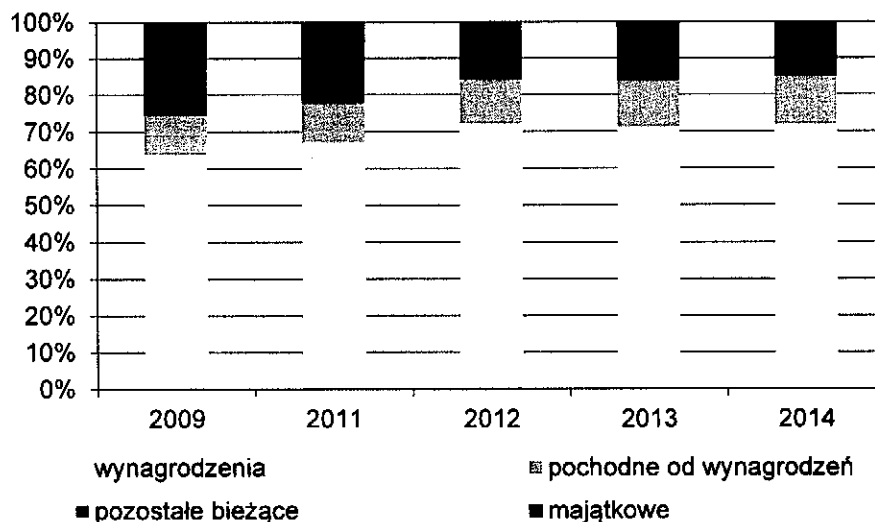
1. kultura fizyczna i sport;
2. kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
3. gospodarka komunalna i ochrona środowiska;

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która ze względu na udzielone poręczenia 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 Żyrardów w analizowanym okresie, stanowiących właściwą podstawę do zaplanowania działań oszczędnościowych. Dokładna analiza wielu kategorii zwiększy szansę zaproponowania 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 Żyrardów. Ich uśredniona wartość w całym okresie stanowiła ponad 30% wydatków ogółem. Poniżej na wykresie przedstawiona jest struktura wydatków oświatowych w podziale na paragrafy budżetowe:

Wykres 10. Wydatki na oświatę w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014

Przyjęto działy 801 i 854

Źródło: Opracowanie własne

Jak widać z powyższego wykresu wydatki przeznaczone na oświatę to przede wszystkim wydatki bieżące (jedynie w latach 2009, 2010 oraz 2013 w strukturze wydatków pojawiły się zauważalne wydatki majątkowe, jednak nie stanowiły one znacznego udziału). Istotną przewagę stanowią natomiast wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, średnio ich udział oscyluje wokół 80% wydatków w tej kategorii ogółem i od 2009 r. wzrósł o ponad 10%. Na terenie Miasta Żyrardów znajduje się 13 placówek oświatowych podległych miastu, począwszy od przedszkoli miejskich, poprzez szkoły podstawowe oraz Gimnazja, po liceum ogólnokształcące. Dane oświatowe na dzień 30 września 2013 zostały przedstawione w poniższej tabeli.

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

	Liczba uczniów	oddziały	Liczba nauczycieli			stosunek liczby uczniów do nauczycieli
			pełnozatrudnieni	niepełnozatrudnieni (liczba)	niepełnozatrudnieni (etat)	
Przedszkole	1233	49				
Punkt przedszk.	64	4				
Szkoły Podst.	2265	97	--	--	--	--
Gimnazja	1127	44	--	--	--	--
Liceum	552	19	--	--	--	--
Razem	5241	213	286	90	41,88	13,94

Źródło: Opracowanie własne

Z powyższej tabeli wynika, że na jednego nauczyciela przypada średnio blisko 14 uczniów. Jest to wynik korzystniejszy niż średnia dla Polski. Niemniej kraje Unii Europejskiej oraz OECD notują lepsze wskaźniki (odpowiednio 15 i 16 uczniów na jednego nauczyciela). Taki udział pozostawia władzom Miasta niewielkie pole manewru w zakresie restrukturyzacji stanowisk nauczycielskich.

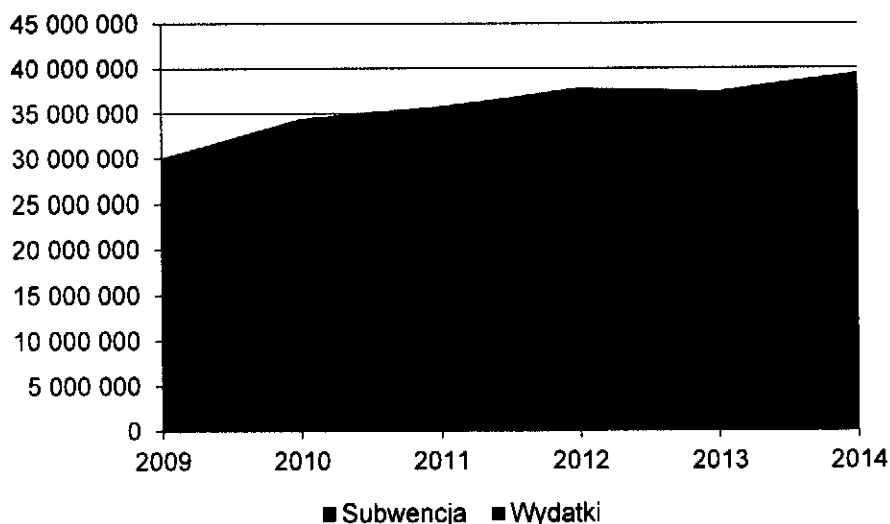
Tabela 12. Struktura wynagrodzeń w oświacie w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Szkoły podstawowe	8 318 140	8 852 788	9 607 331	10 118 571	10 329 275	10 119 420
Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	445 996	441 207	426 186	571 541	602 283	715 920
Przedszkola	3 897 912	4 325 895	4 716 669	4 800 628	4 595 422	4 704 080
Gimnazja	4 353 723	4 560 330	4 860 597	4 861 225	4 807 090	5 163 480
Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół	675 800	692 771	744 263	808 434	714 329	733 560
Licea ogólnokształcące	592 177	1 819 457	2 125 674	2 301 987	2 207 970	2 142 110
Pozostała działalność	0	22 877	33 260	43 998	49 290	0
Suma	18 283 749	20 715 325	22 513 980	23 506 384	23 305 658	23 578 570

* wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Struktura wynagrodzeń osobowych pracowników oświaty została zaprezentowana w tabeli 12. Relatywnie wysoki udział w strukturze wydatków, stanowią wynagrodzenia dla szkół podstawowych.

Wykres 11. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014

Źródło: Opracowanie własne

Kolejny wykres przedstawia stopień pokrycia wydatków na oświatę subwencją oświatową. Przedstawione wyniki pozwalają zauważyć negatywną zależność rosnących wydatków w stosunku do malejącej proporcji pokrycia potrzeb oświatowych Miasta ze środków subwencji oświatowej. Zgodnie z założeniami budżetowymi w roku 2014 różnica między wydatkami Gminy, a subwencją oświatową ma wynieść ponad 15 mln złotych.

Tabela 13. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Mieście Żyrardów

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Subwencja oświatowa	17 142 982	19 872 192	21 295 095	23 077 345	23 732 848	24 128 265
Wydatki	30 059 905	34 395 221	35 770 505	37 802 469	37 395 056	39 454 600
Pokrycie	57,03%	57,78%	59,53%	61,05%	63,47%	61,15%
Dopłata	12 916 923	14 523 029	14 475 410	14 725 124	13 662 208	15 326 335

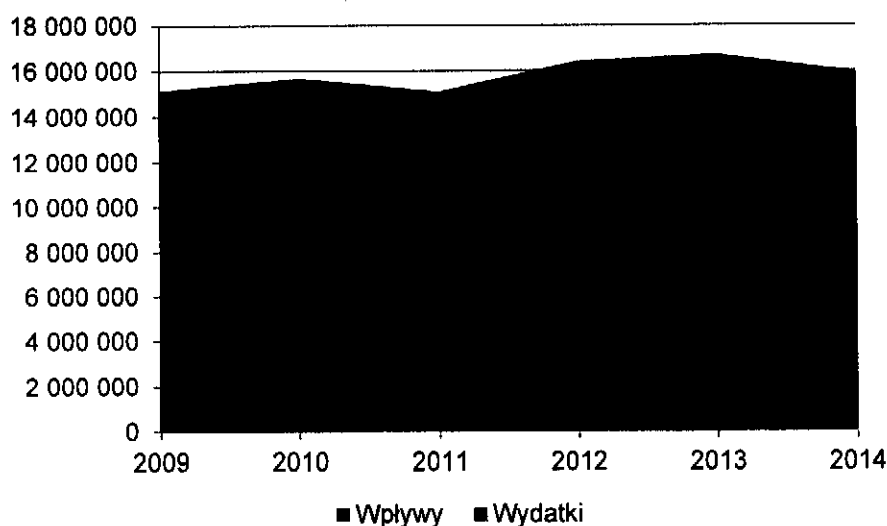
* wartości prognozowane

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 40% jest alarmujący. Tak znaczne potrzeby dopłat z budżetu skutkują potrzebą 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 Żyrardów (średnio 13,7%). 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 10.

Wykres 12. Pokrycie wydatków pomocy społecznej dotacjami celowymi w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014

Źródło: Opracowanie własne

Powyższy wykres pokazuje, że pokrycie wydatków na pomoc społeczną z roku na rok rośnie i według planów na rok 2014 osiągnie 85%, wynikać to może z przekazywania coraz większej ilości zadań dla gmin w zakresie pomocy społecznej oraz

większych potrzeb mieszkańców. Uzyskany wskaźnik pokrycia wydatków w dziale 852 przez wpływy jest zadowalający.

Gospodarka mieszkaniowa

Znaczącym kierunkiem wydatków jest gospodarka mieszkaniowa stanowiąca 12,7% wydatków ogółem. Zwraca się uwagę, że zgodnie z raportem Głównego Urzędu Statystycznego na temat gospodarki mieszkaniowej w 2012 r. wysokość całkowitych kosztów utrzymania zasobów lokalowych była znacznie zróżnicowana ze względu na formę własności mieszkań. Najwyższe średnie ceny utrzymania 1 m² powierzchni miały lokale znajdujące się w zasobach jednostek komunalnych (blisko 70 zł/ m²). Dla porównania we wspólnotach mieszkaniowych koszt ten kształtował się na poziomie 35 zł/m². Dlatego pomimo, że Miasto czerpie znaczne dochody z posiadanego majątku, koszty ponoszone w tym obszarze są zbyt wysokie i w żaden sposób nie bilansują się z wpływami. Niewątpliwie wpływa na to stan techniczny posiadanej bazy lokalowej i konieczność ponoszenia kosztów konserwacji oraz remontów. Nie bez znaczenia są również koszty związane z utrzymaniem czystości, a także zakupem mediów.

Wydatki na Administrację Publiczną

Czwartym wydatkotwórczym kierunkiem jest administracja publiczna, stanowiąca 11% ogólnych wydatków.

Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Mieście Żyrardów za lata 2009- 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
razem	10 822 242	11 420 816	12 048 759	12 154 893	11 345 261	13 539 587
bieżące, w tym:	10 573 808	11 370 328	11 756 512	12 121 063	11 281 854	12 838 494
związane z funkcjonowaniem organów JST	9 810 937	10 376 223	10 873 236	10 939 417	10 334 441	12 554 241
wynagrodzenia	6 907 660	7 512 440	7 875 247	8 094 922	7 838 273	8 567 323
pochodne od wynagrodzeń	1 048 642	1 194 740	1 271 910	1 390 436	1 368 119	1 653 397
pozostałe bieżące	2 617 506	2 663 149	2 609 355	2 635 705	2 075 461	2 617 774
majątkowe	248 434	504 88,61	292 248	33 830	63 407	701 093

* wartości prognozowane

Źródło: Opracowanie własne

Wydatki na funkcjonowanie administracji publicznej to zazwyczaj wydatki bieżące. Do 2012 roku zauważalny jest stabilny wzrost wydatków na funkcjonowanie organów JST.

Odnosząc powyższe dane do liczby mieszkańców Miasta, w 2012 r. wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły 289,45 zł. Wynik ten sprawia, że wśród dużych miast powiatowych, Żyrardów posiada jeden z droższych urzędów (9 miejsce).

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 zaciąganiu 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, spisanego 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;

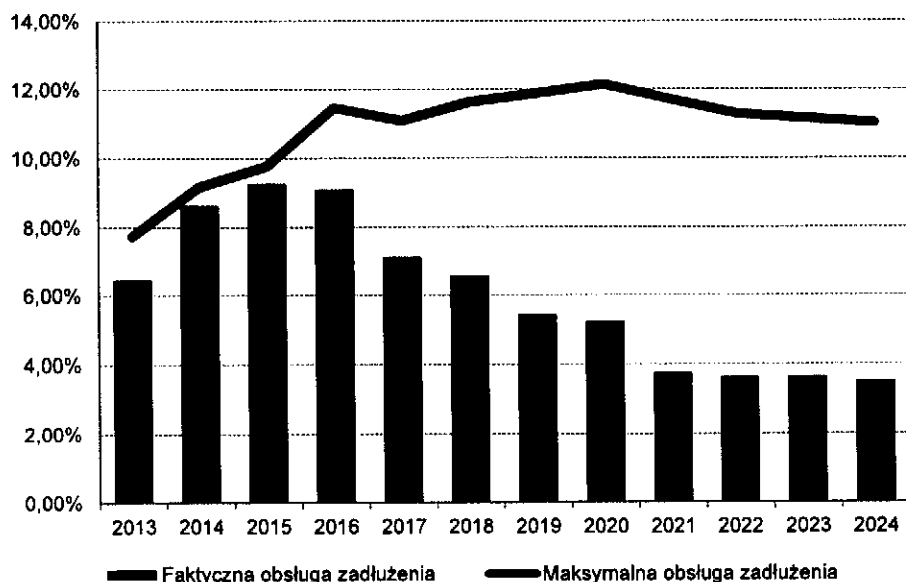
n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

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 lub miast powiatowych, 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.

Zestawienie wskaźników z lat historycznych, dotyczących zadłużenia Miasta Żyrardów zawarto na wykresie 13 oraz w Tabeli 15.

Wykres 13. Kształtowanie się relacji z art. 243



Źródło: Opracowanie własne

Tabela 15. Kształtowanie się relacji wskaźnika zadłużenia Miasta Żyrardów w latach 2009-2025 na podstawie artykułu 243 UoFP z 27 sierpnia 2009

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Faktyczna obsługa zadłużenia	6,48%	8,64%	9,55%	9,43%	7,54%	6,79%	5,47%	5,15%	3,63%	3,44%	3,39%	3,20%
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)	6,48%	8,64%	9,55%	9,43%	7,54%	6,79%	5,47%	5,15%	3,63%	3,44%	3,39%	3,20%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	6,48%	8,64%	9,55%	9,43%	7,54%	6,79%	5,47%	5,15%	3,63%	3,44%	3,39%	3,20%
Maksymalna obsługa zadłużenia (relacja zgodnie z art. 243)	7,73%	9,33%	9,86%	10,17%	8,41%	7,12%	6,96%	7,20%	7,08%	6,88%	6,35%	5,81%
Zachowanie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Zachowanie relacji z art. 169	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (faktyczny)	50,06%	42,09%	35,94%	29,85%	24,17%	19,39%	14,88%	10,67%	7,84%	5,17%	2,51%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (planowany)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (łącznie - faktyczne i plan)	50,06%	42,09%	35,94%	29,85%	24,17%	19,39%	14,88%	10,67%	7,84%	5,17%	2,51%	0,00%
*wyłączenia z art. 170 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	50,06%	42,09%	35,94%	29,85%	24,17%	19,39%	14,88%	10,67%	7,84%	5,17%	2,51%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia na koniec roku (art. 170)	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

Analiza powyższego zestawienia, nasuwa wnioski, iż zagrożenie przekroczenia wskaźników obsługi zadłużenia w Mieście Żyrardów występuje jedynie w latach 2014-2017. Co więcej jest to przekroczenie niewielkie. Niestety brak możliwości dokładnego oszacowania budżetu w tych latach, a także prawdopodobieństwo wystąpienia dodatkowych zdarzeń losowych w omawianym okresie, nie pozwala z całą pewnością stwierdzić, iż w 2018 r. jednostka spełni wymagane ustawą obostrzenia. Z tego względu działania oszczędnościowe koncertowały się będą na zwiększeniu marginesu bezpieczeństwa oraz zminimalizowania ryzyka zachwiania dyscypliny finansów publicznych już od roku 2015.

Na faktyczną obsługę zadłużenia w omawianym okresie mają wpływ dwa rodzaje zobowiązań (Tabela 16):

1. obligacje emitowane w latach 2006-2012;
2. umowy poręczeń z lat 2006-2012.

Na chwilę obecną wykup ostatnich serii obligacji zaplanowano na w 2024 r. Co do zasady obciążenia zostały zaplanowane równomiernie. Natomiast więcej zastrzeżeń może budzić forma zabezpieczenia wierzytelności 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 Żyrardów powinna rozważyć alternatywną formę zabezpieczenia wierzytelności aby upłynnić środki przeznaczone na wypłatę zobowiązania. Taką formą zabezpieczenia mogłaby być chociażby hipoteka, bezpośrednio obciążający nieruchomość miejskie, która z punktu widzenia planowanych w budżecie środków jest neutralnym instrumentem. Warty rozważenia jest także umowa wsparcia korporacyjnego dla spółek, których zobowiązania poręczono.

W Tabeli 16. zaprezentowano strukturę obligacji przygotowaną na podstawie uchwał oraz umów przeprowadzenia emisji.

Tabela 16. Obligacje Miasta Żyrardów na lata 2014-2024

Rok emisji	Agent emisji	Kwota wyemitowana	Kwota do wykupu	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2006	DnB (BISE)	5 900 000	1 650 000	800 000	850 000									
2007	DnB (BISE)	9 000 000	2 400 000	1 200 000	1 200 000									
2008	DnB (BISE)	7 800 000	4 800 000	1 000 000	1 000 000	1 400 000	1 400 000							
2009	DnB (BISE)	18 300 000	16 300 000	1 000 000	1 000 000	3 400 000	3 400 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000				
2010	PEKAO	10 000 000	9 000 000	1 000 000	1 000 000	500 000	500 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000				
2011	PEKAO	11 000 000	11 000 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	2 000 000	2 000 000	1 500 000	2 000 000
2012	BOŚ	10 400 000	10 400 000		300 000	300 000	300 000	400 000	500 000	500 000	1 800 000	1 800 000	2 500 000	2 000 000
suma		72 400 000	55 550 000	5 500 000	5 850 000	6 100 000	6 100 000	5 400 000	5 500 000	5 500 000	3 800 000	3 800 000	4 000 000	4 000 000

Źródło: Opracowanie własne

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. Wskazany plan rozpisany jest na trzy lata okresu realizacji. Niemniej w przypadku części działań pierwsze efekty zakłada się osiągnąć jeszcze w roku 2014.

Wszystkie rekomendowane dla Miasta działania zawierają pewną granicę ostrożności, która w przypadku wystąpienia niemożliwych obecnie do zaplanowania zdarzeń losowych, zwiększy możliwości jednostki na zachowanie dyscypliny budżetowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych.

DOCHODY

Bazując na szczegółowej analizie finansów Miasta Żyrardów w latach 2009-2014 przygotowano następujący plan przedsięwzięć oszczędnościowych 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 uszczelnienia systemu podatków lokalnych i zwiększenia poziomu egzekwowalności należności.

Przedsięwzięcie nr 1

Poprawa ściągalności należności z tytułu podatku od nieruchomości

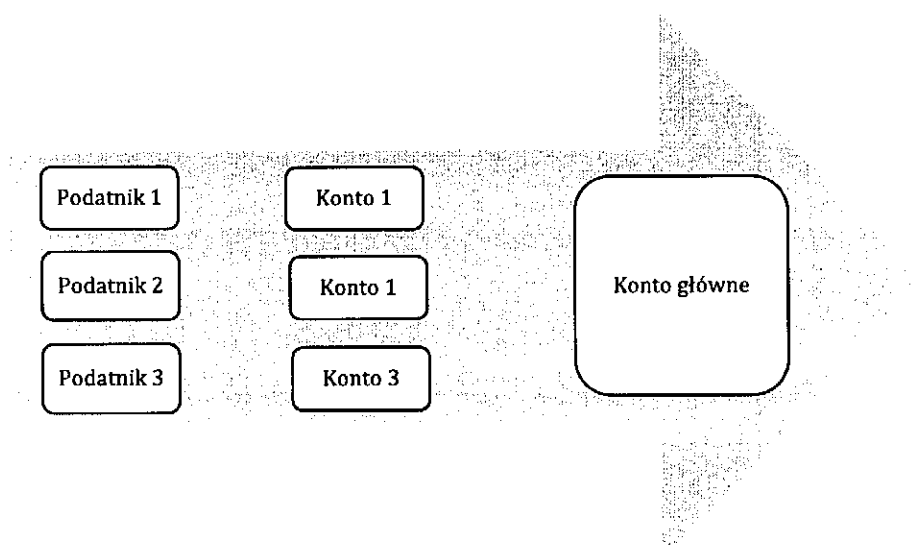
W większości przypadków wśród największych kategorii dochodów, jedynym źródłem na które gmina ma realny wpływ jest podatek od nieruchomości. Poprawę dochodów można uzyskać poprzez skontrolowanie opodatkowanych powierzchni, co wiąże się ze zwiększeniem ściągalności podatku. Termin przedawnienia zaległości podatkowych wynosi 5 lat, dlatego w wyniku kontroli można uzyskać znaczne wpływy, które przez kilka lat uszczuplały budżet jednostki. Ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia kontroli powinno zostać zamieszczone na stronie internetowej, tablicy ogłoszeń lub listownie. Zadanie to może być wykonane przy asyście straży miejskiej, która ma uprawnienie do zabezpieczenia pracowników urzędu przy wstępie na posesje w celu przeprowadzenia kontroli. Przykładowo w Gdańsku dzięki kontroli gruntów i budynków w latach 2009–2012 udało się zwiększyć dochody o prawie 5,2 mln zł rocznie. W dużych urzędach znakomicie sprawdza się oprogramowanie, gdzie systemy informacji przestrzennej pozwalają na bieżąco monitorować stan faktyczny. Dzięki nim wiadomo gdzie zmieniła się powierzchnia działki, w odniesieniu do jakiego podatnika decyzję wydał sanepid czy nadzór budowlany, kto otrzymał koncesję na sprzedaż alkoholu itp. Są to istotne wskazówki pozwalające ustalić nowy wymiar podatku bez wychodzenia w teren.

W przypadku kontroli szczególną uwagę należy zwrócić na opodatkowanie garaży. Władze samorządowe początkowo przyjmowały, że stawki opodatkowania za garaże położone w budynkach mieszkalnych, powinny być takie same jak stawki za mieszkania (stawka maksymalna w 2014 roku to 0,74 zł za m²). Od pewnego czasu organy gminy zmieniły podejście w tym zakresie uznając, że miejsce w garażu należy opodatkować znaczenie wyżej – według stawki właściwej dla tzn. budynków pozostałych (stawka maksymalna w 2014 to 7,73 zł za m²). Budynki klasyfikowane są jako: mieszkalne, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, oraz pozostałe. Linia orzecznicza sądów nie jest jednolita, dominuje jednak pogląd, że zróżnicowanie stawek podatków za lokale mieszkalne i za garaże jest dopuszczalne i że podstawowe znaczenie dla ustalenia wysokości podatku ma wpis do ewidencji gruntów i budynków – jeśli w ewidencji tej określono garaż jako lokal niemieszkalny, to przyjmuje się, że podatnik powinien zapłacić za ten lokal wyższą stawkę podatkową (jak za tzw. budynek pozostały).

Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-PDP ustalono, że w poprzednich latach wystąpiły problemy z egzekucją należności podatkowych. W ramach opisanego przedsięwzięcia należy wykonać czynności zmierzające do odzyskania zaległych kwot, których łączną wartość szacuje się na 4 mln zł (za lata 2010-2013). Działanie to spowoduje z jednej strony wzrost dochodów, z drugiej będzie skutkowało podniesieniem kosztów komorniczych. Ponadto z uwagi na postępowania upadłościowe lub brak możliwości egzekucji części z powyższej kwoty nie uda się odzyskać, dlatego na dzień dzisiejszy szacuje się kwotę zwiększenia dochodów 1-1,5 mln zł do końca roku 2015, a następnie około 500 tys. zł rocznie.

Elementem poprawiającym ściągalność i pozwalającym na szybsze reagowanie jest system indywidualnych rachunków płatniczych, który powinien zostać wdrożony przez władze miasta przy okazji przetargu na obsługę bankową.

Jest to system do zarządzania płatnościami masowymi. W samorządzie może się sprawdzić i znacząco przyspieszyć oraz ułatwić pracę przy rozliczaniu podatku od nieruchomości. Istota charakteryzowanego systemu polega na przypisaniu każdemu podatnikowi indywidualnego numeru konta, w ramach którego identyfikuje się płatności. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania możliwa jest ciągła aktualizacja rozliczeń oraz w pełni automatyczna ewidencja wszelkich należności. Każde z kont indywidualnych powiązane jest z rachunkiem bieżącym miasta, dzięki czemu nie ma potrzeby dokonywania przelewów z rachunków pomocniczych na rachunek bieżący. Dodatkowo to bank jest odpowiedzialny za identyfikację płatności oraz przekazywanie informacji pracownikom urzędu miasta. Funkcjonowanie indywidualnych kont rozliczeniowych przedstawia poniższy schemat.



Wprowadzenie powyższego systemu początkowo może okazać się pracochłonne, jednakże w długim okresie pozwoli na osiągnięcie korzyści w postaci usystematyzowania procesu ściągania podatków, obniżenia kosztów poprzez ograniczenia pracy manualnej związanej z przetwarzaniem danych oraz minimalizowania ryzyka błędów.

Drugim z zalecanych przedsięwzięć jest zweryfikowanie powierzchni garażowych. Niestety na dzień dzisiejszy nie ma możliwości choćby przybliżonego oszacowania wartości zwiększenia dochodów dla Miasta Żyrardowa, dlatego należy oprzeć się na szacunkach dla podobnej wielkości jednostek samorządu terytorialnego, które tego typu działania już przeprowadziły i udało się zwiększyć dochody o kwotę 60-80 tys. zł.

Poniższa tabela przedstawia zakładane skutki poprawienia działań związanych ze ściągalsnością podatków. Przyjęto następujące założenia:

1. Wzrost kosztów sądowych i komorniczych:
2. w 2014 r. o kwotę 80 tys. zł (za 6 miesięcy, egzekucja zaległości);
3. w 2015 r. o kwotę 160 tys. zł (egzekucja zaległości);
4. w następnych latach o kwotę 100 tys. zł.
5. Ściągnięcie zaległości w kwocie 1 mln zł
6. 250 tys. zł w 2014 r;
7. 500 tys. zł w 2015 r;
8. 250 tys. zł w 2016 r.
9. Poprawa ściągalsności podatku o kwotę 500 tys. zł rocznie.
10. Opodatkowanie 500 garaży na łączną kwotę 60 tys. zł rocznie

Tabela 17. Szacowane koszty i dodatkowe dochody związane z intensyfikacją działań egzekucyjnych przy podatku od nieruchomości

	2014	2015	2016	2017
Koszty	-80 000,00 zł	-160 000,00 zł	-100 000,00 zł	-100 000,00 zł
Przychody	500 000,00 zł	1 000 000,00 zł	750 000,00 zł	500 000,00 zł
Garaże	60 000,00 zł	60 000,00 zł	60 000,00 zł	60 000,00 zł
Wynik	480 000,00 zł	900 000,00 zł	710 000,00 zł	460 000,00 zł
NPV (3%)	2 372 810,36 zł			

Źródło: Opracowanie własne

Dane przedstawione w tabeli zostały ujęte w wartościach nominalnych. Następnie dokonano obliczenia wartości bieżącej netto stosując następujący wzór:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

gdzie:

CF_t – przepływy gotówkowe (netto) w okresie t (Wynik w danym roku);

r – stopa dyskontowa;

t – długość okresu analizy

Dzięki obliczeniu NPV możliwe jest określenie obecnej wartości strumienia pieniężnego z lat przyszłych.

Do powyższych obliczeń przyjęto stopę dyskontową na poziomie 3%. Ponadto zakłada się, że po 2017 roku ściągalność podatków zostanie ustabilizowana i nie będzie potrzeby wykonywania dodatkowych czynności sądowo-komorniczych.

WYDATKI

Po stronie wydatków, należy bezwzględnie ograniczać wydatki bieżące. Wszelkie zmiany w tej strukturze działają na korzyść prognoz finansowych na przyszłość. Zgodnie z przeprowadzoną w poprzedniej części analizą wydatków, działania należy koncentrować wokół trzech najbardziej wydatkotwórczych kategorii budżetowych: oświaty i wychowania, gospodarki mieszkaniowej oraz administracji publicznej.

Przedsięwzięcie nr 2

Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych

W roku szkolnym 2012/2013 w placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Żyrardów naukę pobierało 5079 uczniów w 206 oddziałach, co daje 24,66 ucznia na oddział. W ramach działań oszczędnościowych potrzebne jest dążenie do zwiększenia średniej liczebności oddziału do 26 uczniów. Pozwoli to na zoptymalizowanie struktury zatrudnienia o około 10-12 etatów. Działanie to powinno spowodować wzrost średniej liczby uczniów przypadających na jeden etat o wartość przynajmniej 0,5 ucznia (z 11,2 w roku szkolnym 2012/2013 do 11,7 w roku szkolnym 2014/2015). Z tego względu zmiana liczby uczniów powinna skutkować następującymi decyzjami:

1. wzrost o co najmniej 100 uczniów – zatrzymanie liczby etatów na obecnym poziomie;

2. utrzymanie obecnej liczby (5079) lub jej spadek – rezygnacja z 5 etatów w pierwszym roku niżu demograficznego i kolejnych 5 w drugim roku niżu demograficznego.

Dlatego zakładając wzrost liczby uczniów, łączne koszty wynagrodzeń nauczycieli nie powinny przekroczyć wartości z lat poprzednich. Niedobór powinien zostać wyrównany zwiększoną o 500 000,00 zł kwotą subwencji (100 uczniów po 5 000,00 zł). Natomiast w przypadku utrzymania lub spadku liczby uczniów zakłada się uśrednione roczne oszczędności na poziomie 510 tys. zł (średnie miesięczne wynagrodzenie nauczyciela wynosi obecnie 4.276,50 zł brutto).

W przypadku gdy redukcja etatu będzie wynikała z przechodzenia na emeryturę i jednoczesnego braku zatrudniania nowych osób oszczędności będą o około 100 tys. wyższe (średnie miesięczne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego wynosi obecnie 5.059,23 zł brutto). Natomiast w przypadku redukcji etatu należy przewidzieć koszty związane z 6 miesięcznymi odprawami, które będą wynosiły około 260 tys. zł.

Tabela 18. Szacowane koszty i oszczędności zaostrożenia polityki kadrowej przy zmniejszaniu się liczby uczniów

	2014	2015	2016	2017
Odprawy	0,00 zł	-130 000,00 zł	-130 000,00 zł	0,00 zł
Oszczędności	0,00 zł	255 000,00 zł	255 000,00 zł	510 000,00 zł
Wynik	0,00 zł	125 000,00 zł	125 000,00 zł	510 000,00 zł
NPV (3%)	685 345,59 zł			

Źródło: Opracowanie własne

Powyższa tabela została przygotowana w oparciu o następujące założenia:

1. Stopniowe zwiększanie średniej liczebności oddziału w latach 2015-2016.
2. Potrzeba wypłacenia do 10 odpraw w związku z likwidowanymi etatami (w przypadku przejść na emeryturę nie będzie potrzeby wypłacania odpraw).

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.

Przedsięwzięcie nr 3

Zamrożenie wzrostu wydatków w administracji publicznej

Dynamika wzrostu wynagrodzeń oraz pozostałych wydatków bieżących w kategorii administracja publiczna w badanym okresie sięga 9,3% w skali roku. Z tego względu na czas realizacji programu oszczędnościowego zaleca się zahamowanie tego wzrostu i zatrzymanie wzrostu wydatków w administracji publicznej do 2016 r. na stałym poziomie, a także nie tworzenie nowych stanowisk pracy, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 19. Kształtowanie się wydatków związanych z funkcjonowaniem JST w latach 2014-2016

	2014	2015	2016
Poziom wydatków zgodnie z wytycznymi MF	11 991 241,00 zł	12 414 017,00 zł	12 986 816,00 zł
Zakładany poziom wydatków	11 991 241,00 zł	11 991 241,00 zł	11 991 241,00 zł
Oszczędność	0,00 zł	422 776,00 zł	995 575,00 zł
NPV (3%)	1 309 599,09 zł		

Źródło: Opracowanie własne

Zestawienie wskazuje na możliwość zaoszczędzenia w okresie dwóch lat kwoty około 1,3 mln zł. Aby jednak wynik ten był możliwy do wykonania wymagane jest wdrożenie następujących działań:

1. Ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu na obsługę bankową.
2. Ogłoszenie i rozstrzygnięcie przetargu na część obsługi prawnej (pozostawienie jednego etatu prawnika do bieżącej obsługi urzędu).
3. Kompleksowa dzierżawa urządzeń biurowych i wyeliminowanie małych urządzeń drukujących.
4. Ścisły monitoring kosztów ponoszonych na realizację zadań zleconych.

Przedsięwzięcie nr 4**Montaż indywidualnych liczników w mieszkaniach komunalnych**

Obecnie Miasto Żyrardów jest w posiadaniu lokali o powierzchni około 100.000 m², z czego 37.000 m² znajduje się w budynkach będących w 100% posiadaniu Miasta. Pozostałe są we wspólnotach zarządzanych przez spółkę komunalną i zewnętrznych zarządców. Dostęp do wody posiadają wszystkie lokale. Natomiast w centralne ogrzewanie wyposażona jest niespełna połowa zasobu. Na podstawie sprawozdań opisowych z wykonania budżetów za lata 2009-2013 obliczono, że średnie zużycie mediów kosztowało około 5,7 mln zł rocznie.

Analizując podstawowe wskaźniki zużycia wody i ciepła oraz zestawiając je z powierzchnią komunalnego zasobu mieszkaniowego oszacowano wartość kosztów jakie powinny być rzeczywiście ponoszone. Podstawowe dane oraz obliczenia pokazuje poniższa tabela.

Tabela 20. Oszacowanie normy zużycia mediów w komunalnym zasobie mieszkaniowym Miasta Żyrardów

	Średnie zużycie roczne	Cena jednostkowa	Średni koszt roczny
Woda i ścieki (średnie zużycie wody dla gospodarstwa domowego) [m ³]	32	13,00 zł	1 206 400,00 zł
Ciepło (ogrzanie 1 metra dla budynku zbudowanego przed 1980 r) [GJ]	0,87	40,00 zł	3 480 000,00 zł
Oszacowany koszt zużycia mediów			4 686 400,00 zł

Źródło: Opracowanie własne

Dane do powyższego zestawienia pozyskano z Banku Danych Lokalnych. Na podstawie udostępnionych informacji założono, że przeciętne gospodarstwo domowe zużywa 32 m³

wody rocznie. Następnie wartość tę przemnożono przez stawkę jednostkową za dostarczenie 1 m³ wody i odbiór takiej samej ilości ścieków. Natomiast w odniesieniu do ciepła przyjęto średnią wartość zużycia ciepła (w GJ) niezbędną do ogrzania 1 m² powierzchni mieszkaniowej w budynku zbudowanym przed 1980 r. (nie poddanego termomodernizacji), którą również przemnożono przez cenę jednostkową. Dzięki temu możliwe było oszacowanie normy zużycia ciepła i wody dla całego komunalnego zasobu mieszkaniowego, która wynosi 4,7 mln zł rocznie. Oznacza, to że każdego roku miasto dopłaca do analizowanej kategorii kwotę około 1 mln zł.

Z uwagi na powyższe dane zalecane jest dokonanie olicznikowania komunalnego zasobu mieszkaniowego. Koszt tego typu modernizacji wynosi około 2,3 mln zł i wynika z iloczynu liczby mieszkań oraz kosztu zakupu, wymiany oraz przerobienia instalacji w budynkach określonego na poziomie 800 zł za lokal. Przeprowadzenie modernizacji umożliwi zrezygnowanie z rozliczania mediów przez Miasto i przekazanie umów bezpośrednio do najemców. Szczegółowe wyliczenia przedstawia poniższa tabela.

Tabela 21. Szacowane koszty i oszczędności związane z olicznikowaniem komunalnego zasobu mieszkaniowego

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Koszty	0,00 zł	-464 000,00 zł	-464 000,00 zł	-464 000,00 zł	-464 000,00 zł	-464 000,00 zł	0,00 zł
Oszczędności	0,00 zł	202 720,00 zł	405 440,00 zł	608 160,00 zł	810 880,00 zł	1 013 600,00 zł	1 013 600,00 zł
Wynik	0,00 zł	-261 280,00 zł	-58 560,00 zł	144 160,00 zł	346 880,00 zł	549 600,00 zł	1 013 600,00 zł
NPV (3%)	1 411 864,78 zł						

Źródło: Opracowanie własne

Do wyliczeń przyjęto następujące założenia:

1. Stopniowy montaż liczników w 580 lokalach rocznie;
2. Oszczędności kumulowane w miarę kolejnych modernizacji i przekazywania rozliczeń na najemców.

Ponadto we wspólnotach, w których Miasto ma udział, zaproponowane zostanie głosowanie nad dokonaniem olicznikowania całych budynków.

Przedsięwzięcie nr 5

Zewnętrzne zarządzanie mieniem komunalnym

Obecnie miasto corocznie ponosi koszty związane z wynagrodzeniem zarządcy nieruchomości na średnim poziomie 1,45 mln rocznie. Oznacza to, że miesięczny koszt opłat za zarządzanie 1 m² wynosi około 1,2 zł. Stawki oferowane na rynku komercyjnym rozpoczynają się od 0,3 zł za 1 m², jednak wydaje się mało prawdopodobne, aby za tę wartość pozyskać rzetelnego zarządcę. Dlatego dla dalszych wyliczeń przyjęto stawkę 0,7 zł za 1 m². Jednocześnie w celu sprawdzenia jakości przekazania wspólnot zarządcy zewnętrznemu Miasto powinno wstępnie wytypować do 10.000 m² powierzchni, na której zarządzanie zostanie ogłoszony przetarg nieograniczony. Dzięki realizacji tego przedsięwzięcia miasto powinno zaoszczędzić kwotę około 60 tys. rocznie, co przedstawia poniższa tabela.

Tabela 22. Szacowane oszczędności związane z wybraniem zewnętrznego zarządcy części mienia komunalnego

	2014	2015	2016	2017
Oszczędności	0,00 zł	60 000,00 zł	60 000,00 zł	60 000,00 zł
NPV	164 773,48 zł			

Źródło: Opracowanie własne

Alternatywnym w stosunku do ogłaszania przetargu na zarządzanie zasobem komunalnym jest negocjowanie stawek z obecnym zarządcą. Natomiast w przypadku powodzenia niniejszego przedsięwzięcia i korzystnego rozstrzygnięcia przetargu, wytypowane zostaną kolejne powierzchnie. Może to doprowadzić do potrzeby rozważenia połączenia istniejących w mieście spółek o podobnym profilu działalności. Ewentualne połączenie pozwoli zmniejszenie kosztów nadzoru właścicielskiego nad spółkami m.in. poprzez ograniczenie liczby rad nadzorczych i ich członków.

Przedsięwzięcie nr 6**Zmiana formy zabezpieczenia wierzytelności**

Poręczenia udzielone przez Miasto zbyt mocno obciążają budżet. Szczególnie w latach 2014-2018 z tego powodu blokuje się kwotę 15 mln zł, 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. Jednak ze względu na okres potrzebny do zmiany formy zabezpieczenia to przedsięwzięcie zostanie wdrożone od 2015 r. Przewidywane skutki finansowe dla budżetu pokazuje poniższa tabela (założono przejęcie zabezpieczenie na majątku spółki, które nie będzie generować żadnych kosztów dla miasta).

Tabela 23. Szacowane oszczędności wynikające z zamiany poręczenia na inną formę zabezpieczenia

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oszczędności	0,00 zł	3 258 843,59 zł	3 421 596,67 zł	1 645 227,49 zł	1 802 042,62 zł	516 651,09 zł
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Oszczędności	494 007,26 zł	498 887,41 zł	503 865,16 zł	508 942,46 zł	514 121,31 zł	0,00 zł
NPV (3%)	11 669 970,72 zł					

Źródło: Opracowanie własne

ZADŁUŻENIE

W kwestii zadłużenia, analiza umów emisji obligacji, a także danych zawartych w sprawozdaniach Rb-Z, wykazała, że Miasto ponosi umiarkowane koszty kapitału pozyskanego poprzez emisję obligacji.

Przedsięwzięcie nr 7

Restrukturyzacja kwoty długu

Proponuje się także, by najmniej korzystne dla Miasta zobowiązanie zaciągnięte poprzez emisję obligacji komunalnych w 2009 r. zrestrukturyzować. Zaoferowana wówczas marża w wysokości 2,40% jest zbyt wysoka i obecnie prawdopodobne jest jej znaczne zmniejszenie.

Tabela 24. Szacowane koszty i oszczędności wynikające z przeprowadzenia restrukturyzacji kwoty długu

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Koszty	-60 000,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł
Oszczędności	0,00 zł	198 900,00 zł	185 900,00 zł	141 700,00 zł	97 500,00 zł	65 000,00 zł	32 500,00 zł
Wynik	-60 000,00 zł	198 900,00 zł	185 900,00 zł	141 700,00 zł	97 500,00 zł	65 000,00 zł	32 500,00 zł
NPV (3%)	607 926,25 zł						

Źródło: Opracowanie własne

Powyższa tabela została przygotowana w oparciu o następujące założenia:

1. Wyemitowanie kwoty 16,3 mln zł w roku 2014;
2. Zmniejszenie marży banku do poziomu 1,20%

Niemniej w celu przeprowadzenia emisji obligacji potrzebna jest pozytywna opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej, pozwalająca na przeprowadzenie operacji związanej z zarządzaniem długiem, która spowoduje jednorazowe przekroczenie wskaźnika określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Bez zgody organu nadzorującego finanse samorządowe nie będzie możliwe przeprowadzenie restrukturyzacji, a tym samym zmniejszenie wartości płaconych odsetek.

HARMONOGRAM DZIAŁAŃ OSZCZĘDNOŚCIOWYCH

Zadanie	Nazwa	Osoby odpowiedzialne	Termin rozpoczęcia	Termin zakończenia	Kwota	Oszczędności	Oszacowana kwota poprawy w budżetowym okresie
1	Poprawa ściekalności należności z tytułu podatku od nieruchomości	Naczelnik Wydziału Podatków i Opłat; Straż Miejska	01-07-2014	31-12-2017	-408 848,12 zł	2 781 658,47 zł	2 372 810,36 zł
2	Zaostrzenie polityki kadrowej w placówkach oświatowych	Naczelnik Wydziału Oświaty i Kultury Fizycznej	30-04-2014	31-12-2017	-241 505,88 zł	926 851,47 zł	685 345,59 zł
3	Zamrożenie wzrostu wydatków w administracji publicznej	Prezydent Miasta	01-07-2014	31-12-2016	0,00 zł	1 309 599,09 zł	1 309 599,09 zł
4	Montaż indywidualnych liczników w mieszkaniach komunalnych	Naczelnik Wydziału Gospodarki Lokalowej	01-01-2015	31-12-2020	-2 063 091,39 zł	3 474 956,17 zł	1 411 864,78 zł
5	Zewnętrzne zarządzanie mieniem komunalnym	Naczelnik Wydziału Gospodarki Lokalowej	01-01-2015	31-12-2017	0,00 zł	164 773,48 zł	164 773,48 zł
6	Zmiana formy zabezpieczenia wierzytelności	Skarbnik Miasta	01-07-2014	31-12-2014	0,00 zł	11 669 970,72 zł	11 669 970,72 zł
7	Restrukturyzacja kwoty długu	Skarbnik Miasta	01-04-2014	31-12-2014	-60 000,00 zł	667 926,25 zł	607 926,25 zł
Suma					-2 773 445,40 zł	20 995 735,65 zł	18 222 290,25 zł

Źródło: Opracowanie własne

Podsumowanie

Miasto Żyrardów 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. 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 oszczędnościowego 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 oszczędnościowy 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 7 przedsięwzięć odnoszących się jedynie do nieefektywnie wydatkowanych środków oraz zwiększenia potencjału dochodowego. Dzięki wdrożonym działaniom, Miasto Żyrardów 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 Żyrardów w latach 2010-2014	25
Tabela 6. Skumulowany udział głównych dochodów Miasta Żyrardów w latach 2009-2014	28
Tabela 7. Analiza kształtowania się wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2009-2013	29
Tabela 8. Struktura wydatków w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014	31
Tabela 9. Dynamika wydatków oraz wydatki bieżące na mieszkańca w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014	31
Tabela 10. Podział wydatków na działy w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014.....	33
Tabela 11. Liczba uczniów oraz nauczycieli w Mieście Żyrardów na dzień 30 września 2013.....	35
Tabela 12. Struktura wynagrodzeń w oświacie w Mieście Żyrardów w latach 2009-2014.....	36
Tabela 13. Stopień pokrycia wydatków na oświatę i wychowanie subwencją oświatową w Mieście Żyrardów	37
Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Mieście Żyrardów za lata 2009- 2014	38
Tabela 15. Kształtowanie się relacji wskaźnika zadłużenia Miasta Żyrardów w latach 2009-2025 na podstawie artykułu 243 UoFP z 27 sierpnia 2009	41
Tabela 16. Obligacje Miasta Żyrardów na lata 2014-2024	43
Tabela 17. Szacowane koszty i dodatkowe dochody związane z intensyfikacją działań egzekucyjnych przy podatku od nieruchomości.....	47
Tabela 18. Szacowane koszty i oszczędności zaostreżenia polityki kadrowej przy zmniejszaniu się liczby uczniów.....	48
Tabela 19. Kształtowanie się wydatków związanych z funkcjonowaniem JST w latach 2014-2016	49
Tabela 20. Oszacowanie normy zużycia mediów w komunalnym zasobie mieszkaniowym Miasta Żyrardów.....	49
Tabela 21. Szacowane koszty i oszczędności związane z olicznikowaniem komunalnego zasobu mieszkaniowego	50
Tabela 22. Szacowane oszczędności związane z wybraniem zewnętrznego zarządcy części mienia komunalnego	51
Tabela 23. Szacowane oszczędności wynikające z zamiany poręczenia na inną formę zabezpieczenia.....	51
Tabela 24. Szacowane koszty i oszczędności wynikające z przeprowadzenia restrukturyzacji kwoty długu	52

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013*.....	14
Wykres 2. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014-2022.....	16
Wykres 3. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2013.....	18
Wykres 4. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022.....	19
Wykres 5. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022	20
Wykres 6. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Miasta Żyrardów od roku 2010.....	25
Wykres 7. Kształtowanie się źródeł dochodów Miasta Żyrardów w latach 2009 - 2014* .	27
Wykres 8. Dynamika wzrostu/spadku wydatków w Mieście Żyrardów w latach 2010-2014	31
Wykres 9. Kształtowanie się kierunków wydatków Miasta Żyrardów w latach 2009-2014*	32
Wykres 10. Wydatki na oświatę w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014	35
Wykres 11. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014	36
Wykres 12. Pokrycie wydatków pomocy społecznej dotacjami celowymi w Mieście Żyrardów za lata 2009-2014	37
Wykres 13. Kształtowanie się relacji z art. 243.....	40

INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy

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

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

Wykonanie:

Hubert Goska – Główny Ekonomista

Zatwierdzam:

Mateusz Klupczyński, dnia 15 maja 2014 r.

Pieczęć wykonawcy

Podpis wykonawcy

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA ŻYRARDOWA
Bogdan Zieliński