# OBJAŚNIENIA WARTOŚCI PRZYJĘTYCH W WIELOLETNIEJ PROGNOZIE FINANSOWEJ GMINY BIAŁA na lata 2014-2028

*Biała, dnia 30 grudnia 2013 r.*

## 1. Wstęp

„Wieloletnia Prognoza Finansowa", zwana dalej WPF, stanowi instrument zarządzania finansami gminy Biała i została ustanowiona przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1]. Aktualna WFF gminy Biała została opracowana w oparciu o Wieloletnią Prognozę Finansową gminy Biała obejmującą okres 2013-2028 wg jej stanu na dzień 30 września 2013 r. Wobec ustawowego unormowania regulującego, iż WPF może stanowić podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich, niniejsza edycja WPF gminy Biała jest naturalną kontynuacją poprzedniego wydania. W warunkach gminy Biała stanowi rozwinięcie wdrożonych w 2009 r. inwestycyjnych planów finansowych gminy.

„Wieloletnia Prognoza Finansowa" jest dokumentem strategicznym służącym ocenie długoterminowego potencjału gminy w celu zaprognozowania niezbędnych wydatków bieżących oraz ustalenia możliwości inwestycyjnych w kontekście efektywnego zarządzania środkami zwrotnymi, finansującymi potrzeby rozwojowe.

„Wieloletnia Prognoza Finansowa" to także dokument służący podniesieniu poziomu transparentności, przejrzystości i jawności działań władz samorządowych oraz ocenie zdolności kredytowej gminy Biała.

## 2. Źródła danych i informacji wykorzystanych do opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028

Wieloletnią Prognozę Finansową gminy Biała na lata 2014-2028 opracowano w szczególności w oparciu o:

- *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2013-2016* będący załącznikiem do Uchwały Nr 76 Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2013 r.,
- *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, aktualizacja listopad 2013 r.,
- *Projekt ustawy budżetowej na rok 2014*, wrzesień 2013 r.,

[1] tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

- Informacje dla gmin i powiatów zawarte w pismach Ministra Finansów z dnia 10 października 2013 r. znak: (ST3/4820/10/2013),
- Wieloletnią Prognozę Finansową gminy Biała na lata 2013-2028, wrzesień 2013 r.

W niniejszej prognozie uwzględniono również analizy własne obejmujące:

- tendencje w zakresie kształtowania się dochodów gminy z poszczególnych źródeł i wpływu na ich wysokość zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zmian warunków w otoczeniu zewnętrznym,
- uwarunkowania w kształtowaniu wydatków gminy.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 ujęto dochody przekazywane z budżetu Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Prognoza nie uwzględnia szczegółowo dochodów mających pochodzić ze środków Unii Europejskiej w ramach kolejnej perspektywy finansowej rozpoczynającej się po 2015 roku, ujęto jedynie wskaźnik na poziomie 60% łącznych nakładów inwestycyjnych.

## 3. Cele opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała

### 3.1. Ograniczenie ryzyka w zarządzaniu finansami gminy Biała w perspektywie wieloletniej

Zarządzanie finansami gminy Biała wymaga prognozowania i planowania w perspektywie wieloletniej. Podyktowane to jest charakterem prowadzonej działalności, w której:

- funkcjonowanie jednostek organizacyjnych charakteryzuje ciągłość,
- szereg podejmowanych przedsięwzięć wymaga realizacji w okresie przekraczającym rok budżetowy, w szczególności dotyczy to zadań inwestycyjnych,
- decyzje finansowe podejmowane w danym roku budżetowym pociągają za sobą skutki w kolejnych latach, np. między innymi rozpoczęcie inwestycji nie tylko pociąga za sobą konieczność ponoszenia nakładów na jej kontynuację i dokończenie, lecz także konieczność zapewnienia w kolejnych latach środków finansowych na wydatki eksploatacyjne.

Ponadto wśród wydatków gminy Biała znajdują się wydatki obligatoryjne zdeterminowane ustawami, bądź zawartymi przez gminę umowami długookresowymi, przykładowo: koszty

obsługi długu. W grupie wydatków, które traktowane są priorytetowo znajdują się też wydatki majątkowe na kontynuację programu inwestycyjnego.
W efekcie prognozowana kwota wydatków na finansowanie pozostałych zadań gminy jest wartością wynikową.

### 3.2. Stworzenie podstawy do zaciągania zobowiązań wieloletnich

Konstrukcja wieloletniej prognozy finansowej służy dokonaniu oceny możliwości finansowych gminy w dłuższym horyzoncie czasowym niż roczny budżet.
WPF wytycza długookresowe ramy finansowe działalności gminy ustalając m.in. możliwości finansowania nowych zadań, dając podstawę do zaciągania długoterminowych zobowiązań. WPF umożliwia dokonanie weryfikacji możliwości sfinansowania długoterminowych przedsięwzięć.
Szczegółowe parametry budżetowe ujęte w WPF będą podstawą projektowania kolejnych rocznych budżetów ujmujących środki na realizację zadań kluczowych z punktu widzenia osiągania zakładanych celów.
Zgodnie z ustawą o finansach publicznych uchwała w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej zawiera upoważnienie dla Burmistrza Białej do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Możliwości oceny dostępności środków w poszczególnych projektach planów finansowych stanowią przesłankę do określenia pułapu zaciąganych zobowiązań wieloletnich, tym samym zapewniając zachowanie bezpieczeństwa budżetowego.

### 3.3. Wypełnienie zapisów ustawowych

Obowiązek sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego został wprowadzony ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2].
Wieloletnia Prognoza Finansowa powinna określać, co najmniej:

- dochody bieżące,
- dochody majątkowe,
- wydatki bieżące, w tym na obsługę długu oraz gwarancje i poręczenia,
- kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
- wydatki związane z funkcjonowaniem organów j.s.t.,

[2] tj. Dz.U. z 2013 r. poz.885 ze zm.

- wydatki majątkowe,
- wynik budżetu,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu, w tym relację, o której mowa w art. 243,
- sposób sfinansowania spłaty długu.

W ramach wydatków wyszczególnia się tzw. przedsięwzięcia, rozumiane jako programy, projekty lub zadania, w tym realizowane z udziałem środków unijnych.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych WPF obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty Wieloletnią Prognozą Finansową nie może być krótszy niż okres, na który przyjęto limity wydatków na tzw. przedsięwzięcia. W warunkach gminy Biała okres wieloletniej prognozy finansowej wyznaczają płatności z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wieloletnia Prognoza Finansowa gminy Biała obejmuje lata 2014-2028.

Wartości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej powinny być zgodne z budżetem, co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu. W Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 zapewniona została zgodność z projektem budżetu gminy na 2014 rok.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Burmistrz Białej przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej – tj. w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy – Regionalnej Izbie Obrachunkowej celem zaopiniowania oraz Radzie Miejskiej w Białej.

Rada Miejska uchwala Wieloletnią Prognozę Finansową przed uchwaleniem budżetu, w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w szczególnych przypadkach nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego.

### 3.4. Spełnienie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3] gospodarka środkami publicznymi jest jawna, co można zdefiniować jako swobodny dostęp każdego zainteresowanego do informacji o działalności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Jawność i przejrzystość finansów sektora samorządowego warunkują jasno sprecyzowane zasady gospodarowania środkami finansowymi zarządzanymi przez j.s.t. W przypadku gminy Biała uzyskanie rzetelnego obrazu sytuacji finansowej jest możliwe dzięki funkcjonowaniu adekwatnego systemu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych finansowych.

Dostęp do informacji o finansach gminy jest jedną z zasad zarządzania finansami umożliwiając wypełnienie funkcji nadzoru publicznego.

Jasne i przejrzyste zasady zarządzania finansami mają także istotne znaczenie dla pozyskiwania zewnętrznego finansowania działalności gminy Biała zwłaszcza w postaci środków zwrotnych. Przejrzystość finansów ma też szczególne znaczenie przy ocenie wiarygodności kredytowej gminy oraz przy dokonywaniu oceny ratingowej.

Zarówno zakres, jak i forma prezentacji Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 służą podniesieniu standardów w obszarze jawności i przejrzystości finansów gminy, w szczególności poprzez nakreślenie perspektywy finansowej gminy w długim horyzoncie czasowym.

## 4. Uwarunkowania prawno-budżetowe Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała

### 4.1. Unormowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

#### 4.1.1. Reguła wydatkowa w zakresie wydatków bieżących

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3] w art. 242 narzuciła począwszy od 2011 roku rygor finansowy polegający na tym, że w danym roku budżetowym jednostka samorządu terytorialnego nie może dokonywać większych wydatków bieżących niż dochody bieżące powiększone o nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

„Regułę wydatkową" prezentuje poniższy wzór.

[3] tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

**WB ≤ DB + NB**

gdzie: **WB -** wydatki bieżące

**DB -** dochody bieżące

**NB -** nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych i wolne środki na rachunku bieżącym wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Ponadto w piątek 8 listopada br. Sejm uchwalił zmianę ustawy o finansach publicznych, która przewiduje wprowadzenie nowej reguły wydatkowej. Przygotowana przez rząd nowelizacja przewiduje wprowadzenie nowej, tzw. stabilizującej reguły wydatkowej, która miałaby obowiązywać w finansach publicznych. Zastąpi ona obowiązującą dzisiaj tymczasową regułę wydatkową, która przewiduje, że wydatki tzw. elastyczne nie mogą rosnąć szybciej niż o 1 proc. powyżej inflacji.

Nowa reguła zastąpi też dotychczasowe sankcje przewidziane po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny 50 proc. PKB. Zaproponowane przez resort finansów zasady mają ograniczyć wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniego tempa wzrostu PKB.

### 4.1.2. Limit wydatków przeznaczonych na obsługę długu

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] w art. 243 wprowadza dla 2014 roku i lat następnych nowy wskaźnik ostrożnościowy odnoszący się do limitu wydatków jednostek samorządu terytorialnego związanych z obsługą zadłużenia i w konsekwencji pośrednio oddziałujący na wysokość zadłużenia j.s.t.

Konstrukcja normy zakłada, że w danym roku budżetowym relacja wydatków związanych z obsługą zadłużenia (kapitał i odsetki) i udzielonymi poręczeniami i gwarancjami a dochodami nie może być wyższa od relacji pomiędzy różnicą dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i wydatkami bieżącymi a dochodami, obliczanej dla trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy jako średnia arytmetyczna z tych lat.

Taka konstrukcja wskaźnika ogranicza ryzyko nadmiernego – w relacji do dochodów i nadwyżki operacyjnej – zadłużania się j.s.t., grożącego utratą zdolności do obsługi zobowiązań dłużnych. Maksymalny poziom wydatków na obsługę zadłużenia w danym roku wyznaczany jest na podstawie danych z trzech lat wstecz wg poniższego wzoru.

[4] tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

$$\frac{R+O}{Dn} \le 1/3 \times \left[ \frac{Dbn-1 + Smn-1 - Wbn-1}{Dn-1} + \frac{Dbn-2 + Smn-2 - Wbn-2}{Dn-2} + \frac{Dbn-3 + Smn-3 - Wbn-3}{Dn-3} \right]$$

gdzie:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db - dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży 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.

## 4.2. Sytuacja makroekonomiczna – założenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2012-2016

Podstawę prognozy makroekonomicznej na potrzeby Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 stanowią założenia przyjęte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2013-2016 opublikowanym w kwietniu 2013 r.

**TAB.1. GŁÓWNE WSKAŹNIKI MAKROEKONOMICZNE W LATACH 2012-2016**

| Wskaźnik | Jed--nos--tka | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | PW | Prognoza | Prognoza | Prognoza |
| Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych – dynamika średnioroczna | % | 103,7 | 101,6 | 102,4 | 102,5 | 102,5 |
| Dynamika realna Produktu Krajowego Brutto | % | 101,9 | 101,5 | 102,5 | 103,8 | 104,3 |

## 5. Cele polityki budżetowej gminy Biała uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028

W WPF 2014-2028 uwzględniono konsekwentną realizację wyznaczonych celów polityki budżetowej zaprezentowanych w poprzedniej edycji WPF.

### 5.1. Przeciwdziałanie narastaniu deficytu operacyjnego poprzez racjonalizację i ograniczenie wydatków bieżących

Realizacja celów polityki budżetowej gminy Biała od 2011 r., w tym m.in. generowanie nadwyżki operacyjnej, wymagać będzie determinacji w zakresie **racjonalizacji wydatków bieżących**.

Wdrożony w roku 2011 program ograniczenia wydatków pozwolił na dostosowanie budżetu gminy Biała do zmienionych uwarunkowań zewnętrznych. Rok 2014, a dokładnie sytuacja finansowa gminy zakłóciła finansowanie wieloletniego programu inwestycyjnego gminy Biała w prognozowanym okresie. Tzn. udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem uległ zmniejszeniu, w stosunku do danych prezentowanych w poprzedniej edycji WPF.

Zakłada się kontynuację działań efektywnościowych w obszarach, na które gmina ma wpływ.

**Zagrożenia występujące w budżecie roku 2014r. – słabe strony**

Przy konstruowaniu budżetu roku 2014 zanotowany został nieproporcjonalny stosunek rok do roku wydatków bieżących (obligatoryjnych) w stosunku do dochodów bieżących (z wyłączeniem dotacji). Zanotowany spadek dochodów bieżących (bez dotacji) w stosunku do roku 2013 wynosi 0,2%, co daje kwotę około 55 tys. zł. Wzrost wydatków bieżących (stałe wydatki obligatoryjne) w stosunku do roku 2013 wynosi 0,8%, co daje kwotę około 226 tys. zł.

Powyższa relacja niekorzystnie wpływa na finanse gminy Biała w zakresie wskaźnika określonego w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych i nie jest zgodna z założeniami określonymi w tym dokumencie.

Szczegółowa analiza wykazała, że dochody bieżące gminy Biała wzrastają wolniej niż wydatki budżetowe. Ogromny wpływ na kształtowanie budżetu w 2014 r. ma subwencja wyrównawcza, która zmniejszona została o kwotę 938.320 zł., co wynika z wysokiej ceny żyta na rok 2012. Sytuacja ta może mieć miejsce również w roku 2015.

Kolejnym źródłem dochodu, który zmalał w stosunku do roku 2013, jest subwencja oświatowa, spadek o kwotę 84.128 zł. (prognozuje się obniżenie tej kwoty o następne 200 tys. zł. ze względu na zmniejszenie liczby dzieci w roku szkolnym 2013/2014). W roku 2015 odnotowany jest kolejny spadek liczby uczniów, co będzie wiązało się z obniżeniem subwencji oświatowej.
W kolejnych latach odnotowana jest niewielka tendencja wzrostowa liczby dzieci, co ustabilizuje źródło tych dochodów i nie będzie stanowić zagrożenia na lata następne.
Czynnik ten, jego przyczyny i skutki stanowią priorytetowe zadanie postawione gminie Biała na kolejne lata. W związku z powyższym monitorowana będzie sytuacja dzieci (zgodnie z rocznikiem, statystyką) i podjęte zostaną działania niezbędne do uporządkowania polityki oświatowej na szczeblu gimnazjalnym.
Liczba dzieci szkół podstawowych ma tendencję wzrostową i nie stanowi zagrożenia na lata następne.
W celu ograniczenie wydatków bieżących realizowane będą zadania, które w przyszłości nie będą generowały wydatków bieżących. Na okres 2014-2016 zablokowane zostaną zadania związane z tworzeniem nowych obiektów tj. świetlic i klubów, z wyłączeniem tych, których realizacja nastąpiła przed 2014 r.
W kolejnych latach rozważana będzie sprawa dofinansowania zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej, funduszu sołeckiego i co jest z tym związane wkładu własnego gminy do realizacji tych zadań. W 2014 r. zadania finansowane w ramach w/w źródeł wynoszą około 605tys. zł., ponadto gmina finansuje inne zadania bieżące na terenie wszystkich sołectw.
Mając na uwadze:

- ograniczone źródła dochodów, ich słaby wzrost w stosunku do wydatków,
- finansowanie wieloletniego programu inwestycyjnego gminy Biała w prognozowanym okresie

ograniczone zostaną wydatki, o których mowa powyżej.

### 5.2. Program redukcji deficytu budżetowego

Wieloletnia Prognoza Finansowa gminy Biała na lata 2014-2028 zakłada **wdrożenie programu redukcji deficytu budżetowego**. Przewiduje się stopniowe zmniejszanie deficytu budżetowego. Począwszy od 2015 r. planowane jest generowanie nadwyżki budżetowej w celu spłaty zobowiązań dłużnych zaciągniętych z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji.

### 5.3. Program utrzymania wskaźnika długu w stosunku do dochodów na poziomie poniżej 30%

Determinantem polityki finansowej gminy będzie **nie zaciąganie zobowiązań, w wyniku których, nastąpiłoby przekroczenie wskaźnika 30% długu w relacji do dochodów** - ograniczenie poziomu wskaźnika w stosunku do maksymalnych dopuszczalnych wartości ustawowych (60%) podyktowane jest niepewnością co do przyszłego poziomu dochodów oraz ryzykiem zmienności na rynkach finansowych. Wskaźnik wynikający z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[5] nie ma zastosowania do obliczania długu, jednakże jest on prezentowany informacyjnie.

### 5.4. Program odbudowania nadwyżek operacyjnych

Poprawa wyniku operacyjnego w horyzoncie kilkuletnim i stopniowy powrót salda budżetu bieżącego do poziomu uzyskiwanego w okresie sprzed spowolnienia gospodarczego będzie istotnym wyzwaniem dla gminy. Zdolność do uzyskiwania dodatnich wyników operacyjnych jest istotna z punktu widzenia możliwości inwestycyjnych gminy oraz utrzymania wysokiego potencjału w zakresie absorpcji środków z UE. Ponadto poziom nadwyżki operacyjnej kształtować będzie w istotny sposób poziom wiarygodności kredytowej gminy.

Zarówno na etapie planowania, jak i realizacji budżetu konieczne jest zachowanie odpowiednich relacji między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, tak by możliwe było **wygospodarowanie nadwyżki operacyjnej rozumianej jako dodatnia różnica między tymi kategoriami. Zachowanie równowagi budżetowej w zakresie działalności operacyjnej od 2011 r. jest** – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – **warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego**.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2014-2028 gminy Biała w każdym z lat spełnia wymogi przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[6]. Od roku 2011 warunek ten jest wypełniony i nadal przewiduje się uzyskiwanie corocznych nadwyżek operacyjnych (dochody bieżące przewyższające wydatki bieżące).

[5] Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
[6] tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

### 5.5. Program inwestycyjny

Pomimo ograniczenia możliwości budżetowych gminy na skutek zmian ustawowych oraz osłabienia tempa rozwoju gospodarczego **strategicznym wyzwaniem gminy Biała w 2014 r. i w kolejnych latach pozostanie generowanie odpowiednich środków na inwestycje** w celu zapewnienia warunków finansowych dla kontynuacji realizacji zadań inwestycyjnych przyjętych w przedsięwzięciach stanowiących załącznik do Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028. W 2014 r. planuje się **utrzymanie poziomu inwestycji na poziomie 9,4% w stosunku do ogólnych wydatków.** Przewiduje się, że udział wydatków inwestycyjnych w całości wydatków gminy na 2014 r. będzie niższy od planowanego w 2013 r. o 1,4%, osiągając poziom 9,4%, co oznacza, że co dziesiąta złotówka z budżetu zostanie przeznaczona na rozwój. Zagregowana wartość nakładów inwestycyjnych w latach 2014-2016 wyniesie 7.025.628 zł. Program inwestycyjny będzie wspierany środkami uzyskiwanymi ze sprzedaży majątku (850.000zł w latach 2014-2016).

Przy prognozowaniu długoterminowego poziomu wydatków inwestycyjnych w kalkulacjach ujęto spodziewane środki z Unii Europejskiej i innych źródeł w ramach kolejnej perspektywy finansowej rozpoczynającej się w 2015 roku (60% planowanych wydatków inwestycyjnych).

### 5.6. Optymalizacja zależnych lub częściowo zależnych od gminy Biała czynników kształtujących dochody podatkowe i niepodatkowe

W dalszym ciągu ważnym aspektem polityki budżetowej gminy w 2014 r. i w następnych latach będzie też **proces optymalizacji zależnych lub częściowo zależnych od gminy czynników kształtujących dochody niepodatkowe i podatkowe** oraz poszukiwanie możliwości zwiększania aktualnych źródeł dochodów przy wykorzystaniu możliwości, jakie dają przepisy, w tym regulacje zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Niestety rozpoczęta w 2011 r. aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego pod nowe fermy wiatrowe w miejscowościach: Kolnowice, Miłowice, Laskowiec i Śmicz, zmiana studium uwarunkowań, która miała w przyszłości przynieść gminie dodatkowe dochody z tytułu podatku od nieruchomości została zakwestionowana przez mieszkańców tych miejscowości przed sądami. Powoduje to blokadę pozyskania nowych źródeł dochodów dla gminy Biała, blokując tym samym jej rozwój.

## 6. Etapy przygotowania Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028

Ustawowy obowiązek opracowywania Wieloletniej Prognozy Finansowej wprowadzono na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[7] począwszy od roku budżetowego 2011.

Główne przesłanki do tworzenia Wieloletniej Prognozy Finansowej to:

- długość okresu prognozy - aktualnie lata 2014-2028,
- zakres informacji objętych prognozą (urząd, 7 jednostek budżetowych),
- konieczność zapewnienia bezpieczeństwa budżetowego w zakresie planowania przedsięwzięć wieloletnich ujmowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, stanowiących potencjalną podstawę do zaciągania zobowiązań wieloletnich.

Wieloletnia Prognoza Finansowa gminy Biała na lata 2014-2028 oprócz prognoz podstawowych wielkości budżetowych, którymi są między innymi dochody, wydatki, przychody, rozchody, a także informacji o gospodarowaniu środkami zwrotnymi, zawiera załącznik z wykazem wieloletnich przedsięwzięć majątkowych. Wśród nich znajdują się przedsięwzięcia będące w trakcie realizacji oraz planowane do realizacji w okresie co najmniej dwóch najbliższych lat.

## 7. Założenia Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028

### 7.1. Prognoza dochodów

Prognoza dochodów jest pierwszym elementem Wieloletniej Prognozy Finansowej, warunkującym poziom przyszłych nakładów ponoszonych przez gminę Biała. Przewidywania dotyczące wpływów gminy w latach 2014-2028 zawarte w niniejszym opracowaniu spełniają wszystkie kryteria nałożone na prognozę dochodów w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[8] odnośnie:

- wymaganej szczegółowości,

  Wymagana szczegółowość Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie dochodów została określona w art. 226 ust 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy. W przepisach tych wymienia się następujące źródła, które winny być ujęte w projekcji wpływów:

  - dochody bieżące,
  - dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku.

[7] tj. Dz.U. z 2013 r. poz 885 ze zm.
[8] tj. Dz.U. z 2013 r. poz 885 ze zm.

- długości okresu prognozowania,

Art. 227 ust 1 ww. ustawy stanowi, że Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty Wieloletnią Prognozą Finansową nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków, limity wydatków w poszczególnych latach dla przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. W związku z powyższym prognoza dochodów gminy Biała obejmuje lata 2014-2028.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 ujęto dochody przekazywane z budżetu Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013. W kolejnych latach prognoza uwzględnia wpływy środków unijnych i z innych źródeł w wysokości 60% wydatków inwestycyjnych.

### 7.1.1. Metodologia prognozy dochodów

Zakres źródeł dochodów gminy Biała wykorzystany dla celów opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 odpowiada katalogowi dochodów określonemu w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[9]. Prognoza dochodów gminy Biała została sporządzona według ewidencji źródeł określonej w projekcie budżetu na 2014 r. W konsekwencji wyniki Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy w zakresie dochodów są porównywalne pod każdym względem z dochodami uzyskiwanymi w latach poprzednich, jak i z budżetem gminy na 2014 r.

Dla pierwszego okresu Wieloletniej Prognozy Finansowej – tj. lat 2014-2016 – prognoza dochodów została opracowana na podstawie szczegółowych analiz. Długość pierwszego okresu odpowiada długości programu inwestycyjnego, realizowanego przez gminę i obejmującego lata 2014-2016. Cele nałożone na Wieloletnią Prognozę Finansową, powodują, że w zakresie prognozowania dochodów podjęto działania zapewniające projekcjom poszczególnych kategorii dochodów w pierwszym okresie szczególnie wysokie prawdopodobieństwo ich wykonania na planowanym poziomie. W tym celu przeprowadzono, dla każdego źródła dochodów budżetowych odrębnie, analizę realizacji dochodów w latach poprzedzających rok budżetowy. Uzyskano w ten sposób niezbędne informacje do precyzyjnego prognozowania dochodów z uwzględnieniem specyfiki i różnorodności poszczególnych źródeł dochodów budżetowych.

[9] tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Zgromadzone dane wykorzystano przede wszystkim do prognozowania w krótszym horyzoncie czasowym.

Założeniem odnoszącym się do następnego okresu prognozy – tj. lat 2017-2028 – było zastosowanie metody wskaźnikowej. Przesłanki przemawiające za zastosowaniem parametrycznego prognozowania w projekcji długoterminowej, to przede wszystkim duża niepewność co do rozłożenia w czasie cykli koniunkturalnych oraz zmienność przepisów prawnych.

Powyższe założenia przyjęto w celu zapewnienia metodyce sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie dochodów transparentności, jawności i przejrzystości.

### 7.1.2. Założenia do prognozy dochodów

#### 7.1.2.1. Prognozy makroekonomiczne

W niniejszej prognozie dochodów zachowano zgodność ze scenariuszem wzrostu gospodarczego kraju nakreślonym na najbliższe lata w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 oraz w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2013-2016. Przyjęte do prognozowania wskaźniki makroekonomiczne opublikowane w ww. dokumencie rzutują na parametry projekcji dochodów. Wskaźniki makroekonomiczne prezentuje tab. nr 1 zamieszczona na str. 8 niniejszego opracowania.

#### 7.1.2.2. Pozostałe założenia

Pozostałe założenia w zakresie prognozy wpływów na lata 2014-2028 określają w istotny sposób wysokość dochodów, dynamikę, rozkład w poszczególnych latach, oraz strukturę źródeł.

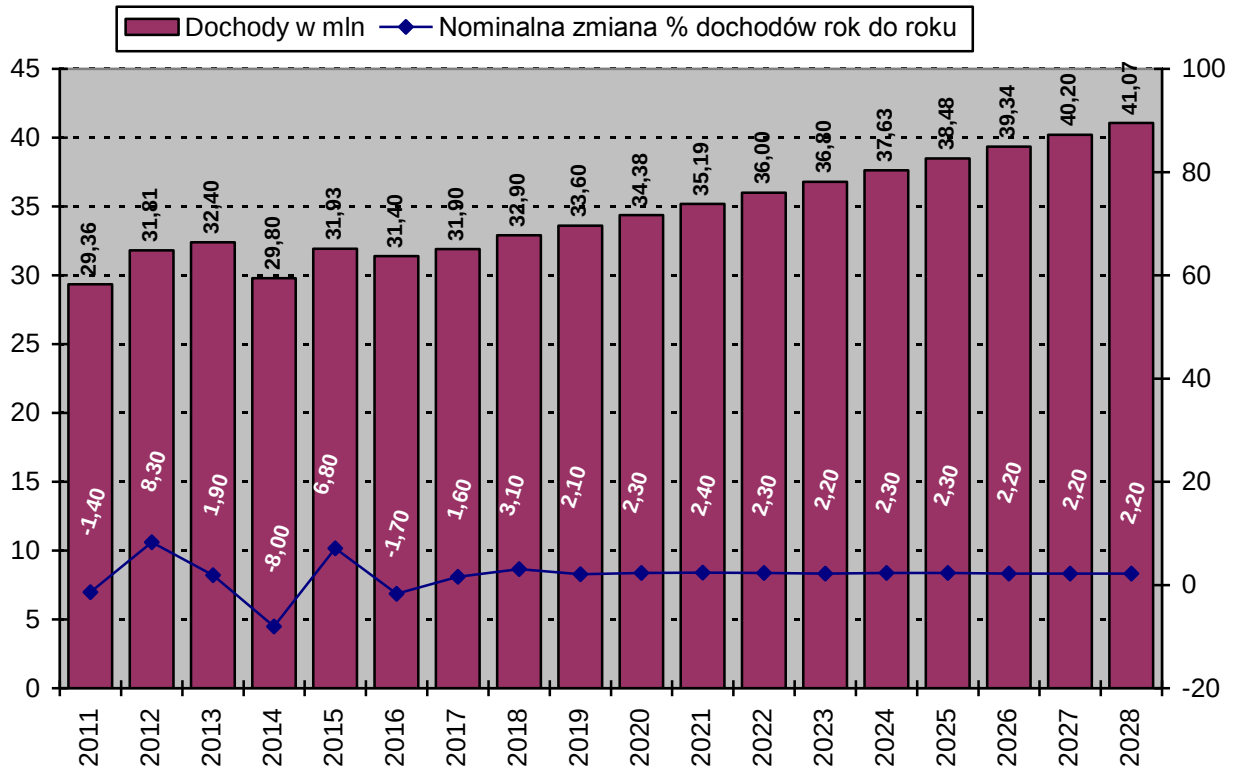
Przyjęto następujące założenia:

- niezmienność przepisów prawnych oddziaływujących na dochody gminy Biała i w związku z tym szacowanie wszelkich wpływów objętych niniejszą prognozą w oparciu o obowiązujący stan prawny,
- uwzględnienie w prognozie począwszy od 2017 r. wpływów z gospodarowania majątkiem wyłącznie w charakterze dochodów bieżących, tzn. dochodów z najmu i dzierżawy mienia, użytkowania wieczystego, itp. W prognozie dochodów od 2017 r. nie uwzględniono wpływów z dochodów majątkowych. Duża zmienność czynników wpływających na wysokość dochodów majątkowych, w tym w szczególności brak

stabilności na rynku nieruchomości, powoduje, że prognozowanie w oparciu o realizację dochodów uzyskanych w ostatnich kilku latach obarczone byłoby dużym ryzykiem.

### 7.1.3. Wynik zbiorczy prognozy dochodów

**WYK. 1 PROGNOZA DOCHODOW OGÓŁEM GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**



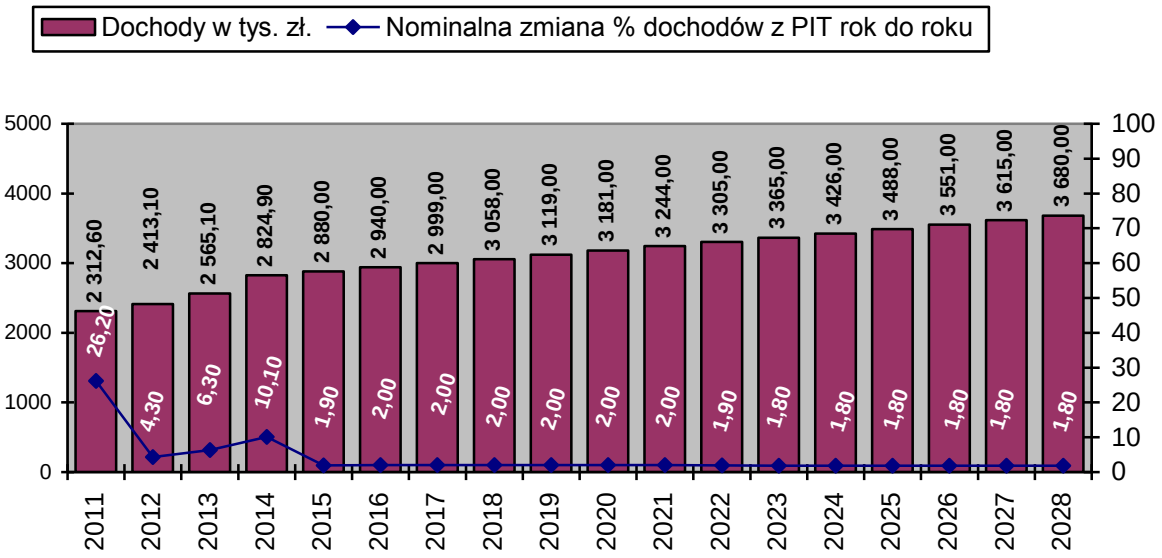

Prognozuje się, iż łączne dochody w latach 2014-2016 wyniosą 93,19 mln zł. W perspektywie najbliższych czterech lat przewiduje się, że dochody gminy Biała: w 2014 r. w stosunku do poprzedniego roku spadną nominalnie o 8,0%, w 2015 r. wzrosną 6,8%, w 2016 r. spadną o 1,7%, w 2017 r. wzrosną o 1,6%.

Prognozowany przeciętny nominalny wzrost dochodów ogółem z roku na rok w całym okresie objętym prognozą, tj. w latach 2014-2028, wynosi 1,64%, co oznacza, że dochody z poziomu 29,80 mln zł. w 2014 r. wzrosną do 41,07 mln zł w 2028 r.

Prognozy w zakresie wybranych głównych źródeł dochodów omówione zostały w dalszej części opracowania.

### 7.1.3.1. Prognoza dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych PIT

**WYK. 2 PROGNOZA DOCHODOW Z PIT GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Wpływy z PIT gminy Biała w perspektywie 2028 roku osiągną poziom 3.680 tys. zł, co stanowi wzrost o 855,1 tys. zł, tj. o 130,3%, w stosunku do 2014 roku.

Istotne znaczenie odgrywa tzw. wskaźnik partycypacji gmin w całości wpływów z PIT w skali kraju. Ministerstwo Finansów określiło ten wskaźnik dla 2014 r. na poziomie 37,53% wobec 37,42% dla 2013 r.

### 7.1.3.2. Prognoza dochodów z tytułu dofinansowania projektów realizowanych w ramach programów Unii Europejskiej

Przy konstruowaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028 w okresie 2014-2015 ujęto do danych prognozowane wpływy na zadania inwestycyjne ujęte w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2013-2028.

Zgodnie z założeniami gmina złoży wnioski o dofinansowanie następujących zadań:

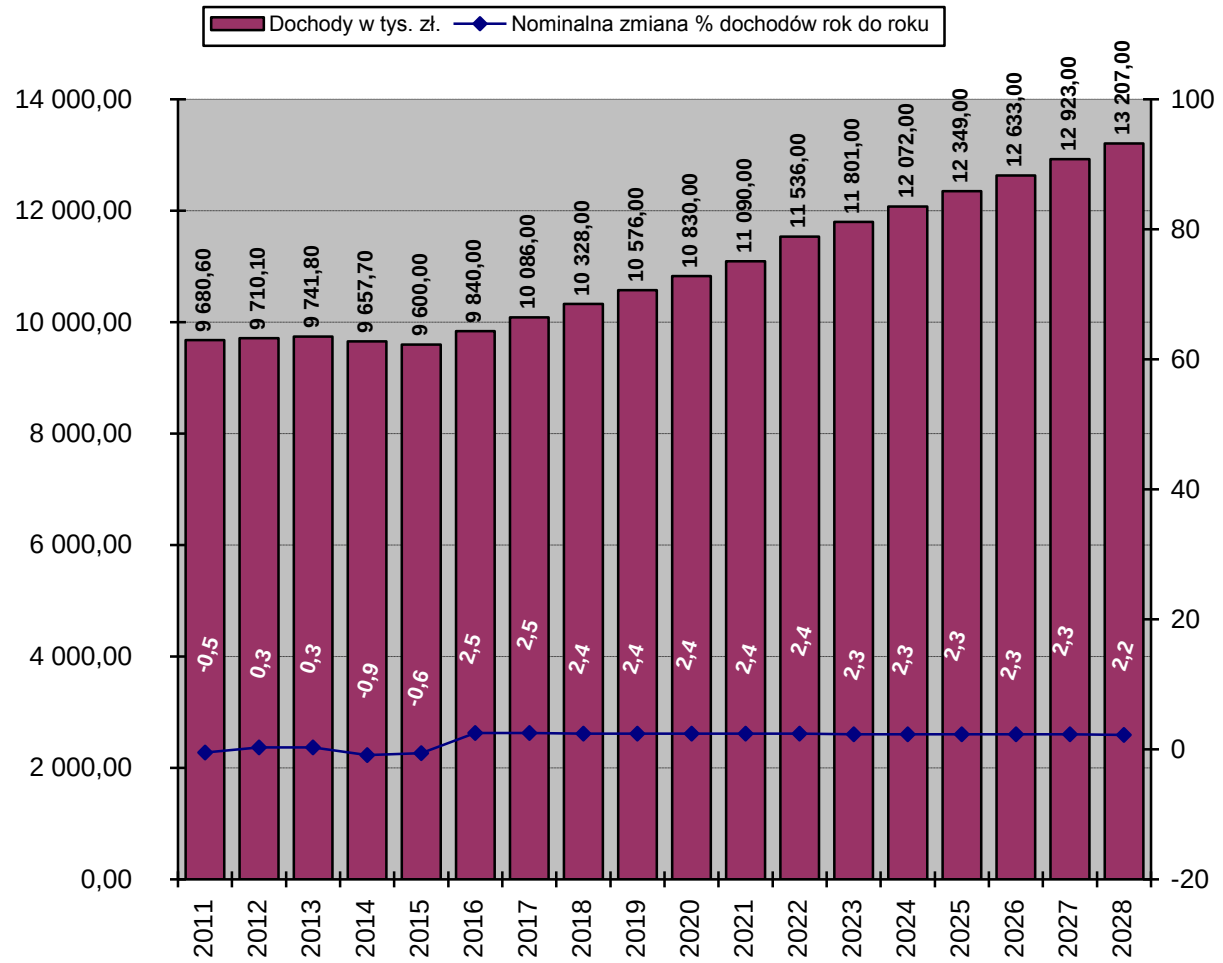
- termomodernizacja budynku szkoły w Białej przy ul.Tysiąclecia 16,
- projekty realizowane w ramach środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Planowane dofinansowanie ujęte zostało w WPF w zakresie dochodów i przychodów.

W kolejnych latach 2016-2028 ujęto jedynie prognozowane środki, które gmina chce pozyskać na realizację zadań inwestycyjnych, szacunkowo określono kwotę w wysokości 60% wydatków inwestycyjnych.

### 7.1.3.3. Prognoza dochodów z subwencji ogólnej w części oświatowej

**WYK. 3 PROGNOZA DOCHODOW Z SUBWENCJI OGÓLNEJ W CZĘŚCI OŚWIATOWEJ GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Część oświatowa subwencji ogólnej w budżecie gminy Biała jest pierwszym pod względem wartości źródłem dochodów. Środki pozyskiwane z tego tytułu w 2014 r. kształtują się na poziomie 9.657,7 tys. zł, co stanowiło 32,3% całkowitych wpływów gminy.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej. Minister właściwy do spraw

oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne j.s.t. biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. W sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne j.s.t. uwzględnia się w szczególności:

- stopnie awansu zawodowego nauczycieli,
- typy i rodzaje szkół i placówek,
- liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach, prowadzonych przez poszczególne j.s.t.

W niniejszej prognozie przyjęto, że w 2015 r. subwencja spadnie o 0,6% stosunku do roku 2014. W roku szkolnym 2014/2015 zanotowany jest po raz ostatni spadek liczby uczniów w stosunku do poprzedniego roku szkolnego 2013/2014. Spadek ten odnotowany jest w roku szkolnym 2013/2014, dlatego też po dokonaniu analizy (na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej złożonej do Ministerstwa Edukacji na dzień 30 września br.), zakłada się zmniejszenie subwencji na 2014 r. o około 200 tys. zł. Ostateczne dane przekazane zostaną gminie pierwszych miesiącach 2014 r.

W kolejnych latach dynamika tych dochodów zgodna jest ze wskaźnikami makroekonomicznymi założonymi w WPG budżetu państwa. Przy obliczeniu wielkości tych dochodów uwzględniono, że od roku 2016 liczba dzieci będzie miała tendencję wzrostową. Zakłada się aby zachować wzrost procentowy wydatków w granicy zwiększenia procentowego subwencji oświatowej. Pod uwagę brany jest również czynnik wyboru przez dzieci gimnazjów poza terenem gminy, co stanowi słaby punkt i ryzyko zmniejszania dochodów bieżących.

### 7.1.3.4. Prognoza dochodów z mienia

Do środków uzyskiwanych z gospodarowania nieruchomościami gminy Biała zalicza się następujące źródła dochodów:

- opłaty za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości,
- dochody z najmu i dzierżawy mienia.

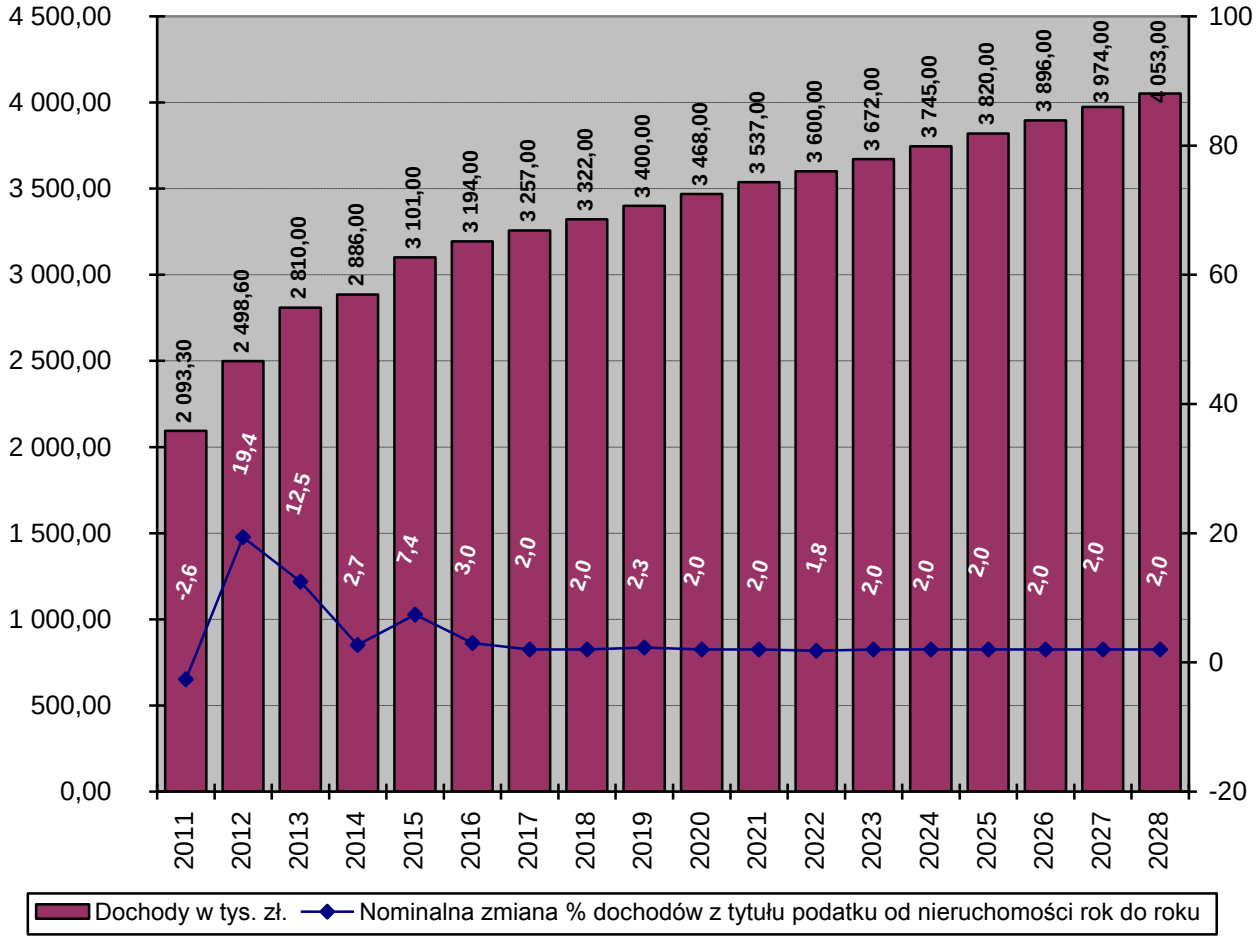
W 2014 r. środki uzyskiwane z powyższych źródeł w wysokości 1.071,90 tys. zł stanowiły 3,65% dochodów ogółem gminy Biała.

Dochody z najmu i dzierżawy mienia zależą od polityki gminy w zakresie gospodarowania zasobem, określonym w Uchwale Nr VIII.113.2011 Rady Miejskiej w Białej z dnia 26

października 2011 r. w sprawie przyjęcia pięcioletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2012-2016.

### 7.1.3.5. Prognoza dochodów z podatku od nieruchomości

**WYK. 4 PROGNOZA DOCHODOW Z PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




W strukturze podatków i opłat lokalnych najistotniejszym źródłem jest podatek od nieruchomości. Środki pozyskiwane z tego tytułu w 2014 r. kształtują się na poziomie 2.886tys.zł, co stanowi 9,7% całkowitych wpływów gminy. W ostatnich latach dynamika podatku od nieruchomości oscyluje wokół 103%. W kolejnych latach (2014-2016) przewidywana jest wyższa dynamika wzrostu tego dochodu niż wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Fakt, że wpływy z tego źródła są wyższe niż dynamika stawek podatkowych

wynika ze stałego rozwoju gminy i w efekcie zwiększającej się bazy podatkowej. Dlatego też w 2015 r. zwiększono dochody z tego tytułu o 100 tys. zł. od prognozowanego wskaźnika wzrostu, mając na uwadze nowo oddane inwestycje (rozwój firmy Ustronianka). Podatek od nieruchomości stanowi stabilne źródło dochodów, a w związku z odnotowanym spadkiem pozostałych dochodów, w tym podatku rolnego, wskaźnik wzrostu podatku od nieruchomości będzie corocznie ustalany, w sposób umożliwiający zbilansowanie budżetu zgodnie z art. 242 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

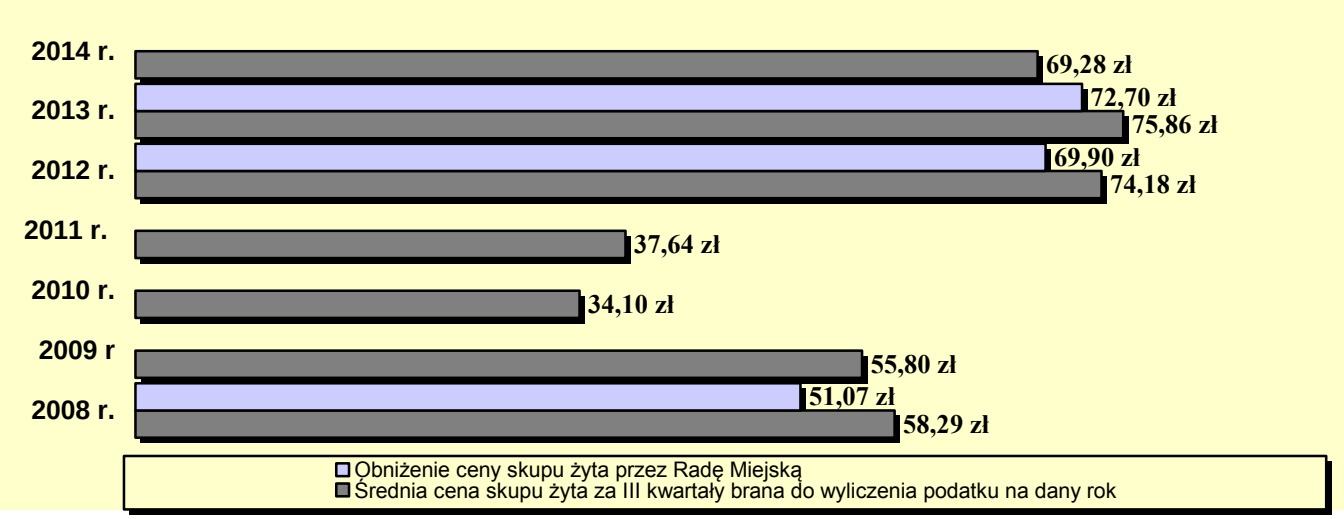
W związku z tym dynamika wpływów z podatku od nieruchomości do 2016 r. będzie wyższa od dynamiki stawek podatkowych skorelowanych ze wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, natomiast w perspektywie sięgającej 2028 r. będzie zbliżona do dynamiki celu inflacyjnego.

### 7.1.3.6. Prognoza dochodów z podatku rolnego

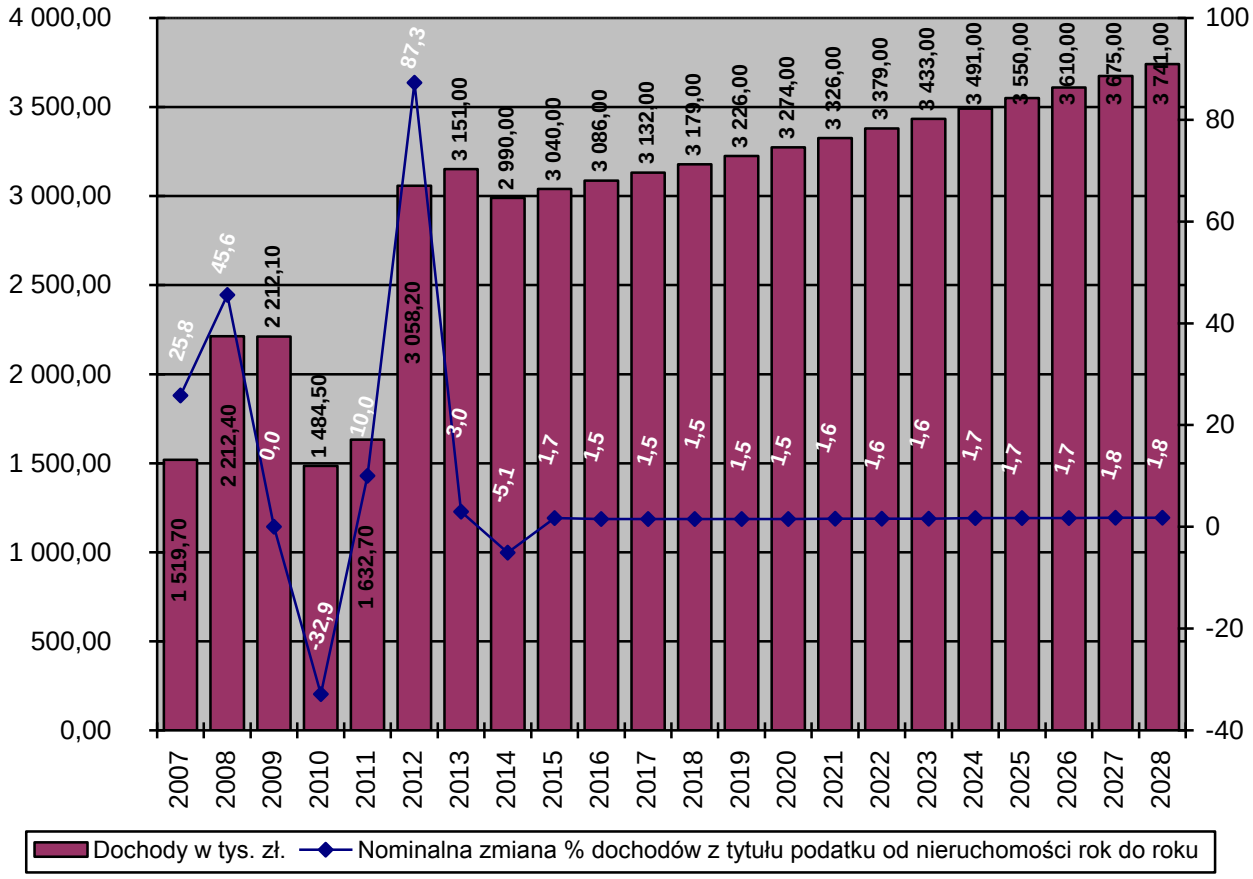
Dochody z podatku rolnego są drugim obok wpływów z podatku od nieruchomości istotnym źródłem dochodów gminy Biała. Środki z tego tytułu w 2014 r. kształtują się na poziomie 2.990tys. zł, co stanowi 10,0% całkowitych wpływów gminy.

Wielkość tego podatku uzależniona jest od średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok budżetowy, na którą gmina nie ma wpływu. Dlatego też przy szacowaniu tych wielkości należy mieć na uwadze duży wskaźnik ryzyka, że dochody te nie będą zrealizowane w takich wielkościach.

**WYK. 5 Kształtowanie się ceny skupu żyta w latach 2008-2014**



**WYK. 6 PROGNOZA DOCHODOW Z PODATKU ROLNEGO GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Powyższy wykres wskazuje jak niestabilna i zróżnicowana jest dynamika tych dochodów. Jak zaznaczono na wstępie podatek rolny jest znaczącym źródłem dochodów gminy, jego niestabilność powoduje jednak, że planowanie tego dochodu na okres wieloletni obarczone jest dużym ryzykiem przy planowaniu budżetów.

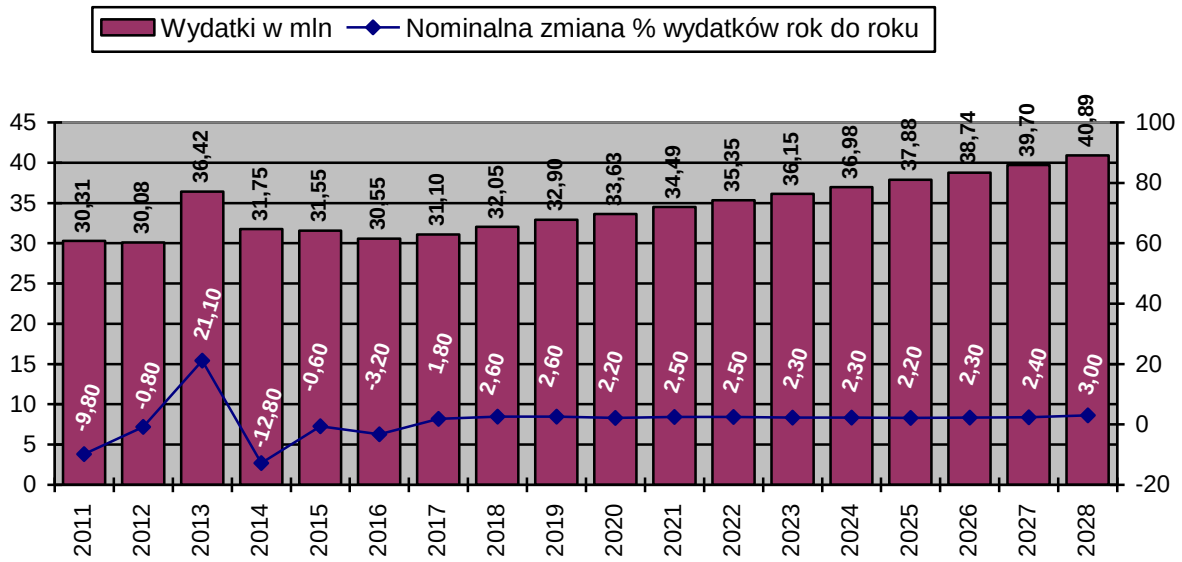
W 2014 r. przyjęto do wyliczenia tych dochodów ustawową cenę żyta (69,28 zł. za 1dt).

W kolejnych latach zaplanowano średni wzrost tego podatku rok do roku na poziomie 1,5%.

## 8.2. Wynik zbiorczy prognozy wydatków

### 8.2.1. Prognoza wydatków ogółem

**WYK. 7 PROGNOZA WYDATKOW OGOŁEM GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Wieloletnia Prognoza Finansowa gminy Biała na lata 2014-2028 zapewnia pełną zgodność wydatków 2014 roku z ustalonymi w budżecie na 2014 r.

Poziom prognozowanych wydatków zdeterminowany jest zakresem realizowanych zadań oraz możliwościami finansowymi gminy Biała. Jednocześnie szczególna uwaga skoncentrowana została na konieczności generowania w odpowiedniej wysokości środków na spłatę zobowiązań dłużnych, powstałych na skutek zastosowania inżynierii finansowej wykorzystującej finansowanie zewnętrzne przy kontynuacji realizacji programu inwestycyjnego gminy. Poziom prognozowanych wydatków wpisuje się w konsekwentnie realizowany program ograniczania deficytu budżetu gminy, z perspektywą generowania nadwyżek budżetowych począwszy od 2015r. Działanie to jest niezbędne dla sukcesywnej, planowej spłaty zadłużenia. Założony poziom wydatków zapewnia jednocześnie realizację strategicznego celu gminy, jakim jest zagwarantowanie środków na dalszy rozwój gminy poprzez kolejne inwestycje.

Reasumując prognozowany poziom wydatków gminy w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2014-2028 zapewnia w prognozowanym okresie spłatę zadłużenia gminy przy zagwarantowaniu środków na rozwój.

W perspektywie najbliższych pięciu lat przewiduje się, że wydatki gminy Biała: w 2014 r. w stosunku do poprzedniego roku ulegną nominalnemu zmniejszeniu o 12,8%, w 2015 r. spadną o 0,6%, w 2016 r. spadną o 3,2%, w 2017 r. wzrosną o 1,8%, w 2018 r. wzrosną o 2,6%. Dane te ulegną zmianie z uwagi na przewidywane włączenie do prognozy środków z Unii Europejskiej lub środków z innych źródeł.

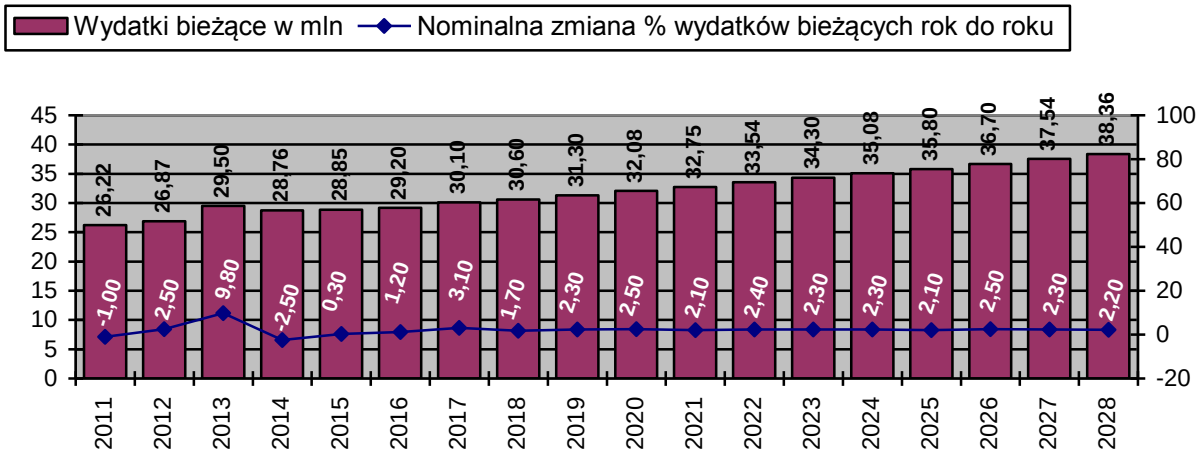
Obserwowane wahania wydatków ogółem w pierwszych latach prognozy spowodowane są zmianami w poziomie nakładów inwestycyjnych, które wynikają z założonej w prognozie kontynuacji realizacji programu inwestycyjnego.

Zgodnie z prognozą łączne wydatki w latach 2014-2016 wyniosą 93,85 mln zł, z tego wydatki bieżące 86,81 mln zł i wydatki majątkowe 7,04 mln zł (7,5% wydatków ogółem).

Prognozowany przeciętny nominalny wzrost wydatków ogółem z roku na rok w całym okresie objętym Prognozą, tj. w latach 2014-2028, wynosi 0,8%, co oznacza, że wydatki z poziomu 31,75 mln zł w 2014 r. wzrosną do 40,89 mln zł w 2028 r.

### 8.2.2. Wynik zbiorczy prognozy wydatków bieżących

**WYK. 8 PROGNOZA WYDATKOW BIEŻĄCYCH GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




W perspektywie najbliższych pięciu lat przewiduje się, że wydatki bieżące gminy Biała: w 2014r. w stosunku do poprzedniego roku w ujęciu nominalnym spadną o 2,5%, w 2015 r. wzrosną 0,3%, w 2016 r. wzrosną o 1,2%, w 2017 r. wzrosną o 3,1%, w 2018 r. wzrosną o 1,7%.

Prognozowany przeciętny wzrost wydatków bieżących z roku na rok w latach 2014-2028 wynosi 1,78%, co oznacza, że wydatki z poziomu 28,76 mln zł w 2014 r. wzrosną do 38,36 mln zł w 2028r.

W długim okresie założono zwiększenie elastyczności budżetu, związane ze zmniejszeniem udziału wydatków obligatoryjnych w wydatkach bieżących. Przez pojęcie „wydatków obligatoryjnych" – na potrzeby niniejszej prognozy – należy rozumieć koszty wynikające z obsługi zadłużenia (oprocentowanie długu).

W ramach wydatków bieżących „wydatki obligatoryjne" osiągną maksymalny udział w wydatkach bieżących na poziomie 2,0% w 2014 r. W następnych latach przewiduje się sukcesywny spadek wagi tych wydatków z równoczesną spłatą długu.

Zakłada się również, że w przypadku gwałtownego obniżenia dochodów bieżących gminy, zmniejszone zostaną wydatki związane z funduszem sołeckim, inicjatywą lokalną.

**TAB. 2 WYDATKI BIEŻĄCE GMINY BIAŁA WG SFER W LATACH 2010-2012**

| Lp. | WYSZCZEGÓLNIENIE | 2010 r. | | 2011 r. | | 2012 r. | | DYNAMIKA | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Wykonanie | Struktura | Wykonanie | Struktura | Wykonanie | Struktura | 2012/2010 | 2011/2010 | 2012/2011 |
| | | w zł. | w % | w zł. | w % | w zł. | w % | w % | w % | w % |
| **Wydatki bieżące** | | **26.475.844** | **100,0** | **26.217.612** | **100,0** | **26.869.904** | **100,0** | **101,5** | **99,0** | **102,5** |
| I. | Transport i łączność | 963.842 | 3,6 | 474.567 | 1,8 | 560.937 | 2,1 | 58,2 | 49,2 | 118,2 |
| II. | Gospodarka nieruchomościami i zasobem mieszkaniowym | 1.349.438 | 5,1 | 1.367.301 | 5,2 | 1.411.467 | 5,3 | 104,6 | 101,3 | 103,2 |
| III. | Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 780.875 | 3,0 | 827.580 | 3,2 | 902.287 | 3,4 | 115,6 | 106,0 | 109,0 |
| IV. | Edukacja, oświata | 13.909.828 | 52,5 | 13.999.892 | 53,4 | 13.362.821 | 49,7 | 96,1 | 100,7 | 95,4 |
| V. | Bezpieczeństwo publiczne | 284.543 | 1,1 | 243.665 | 0,9 | 244.369 | 0,9 | 85,9 | 85,6 | 100,3 |
| VI. | Ochrona zdrowia i pomoc społeczna | 3.648.842 | 13,8 | 3.649.099 | 13,9 | 4.083.549 | 15,2 | 111,9 | 100,0 | 111,9 |
| VII. | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 1.006.069 | 3,8 | 959.039 | 3,7 | 1.238.268 | 4,6 | 123,1 | 95,3 | 129,1 |
| IX. | Kultura fizyczna, sport | 237.336 | 0,9 | 178.171 | 0,7 | 243.358 | 0,9 | 102,5 | 7 | 136,6 |
| X. | Finanse i różne rozliczenia | 81.985 | 0,3 | 271.261 | 1,0 | 327.278 | 1,2 | 399,2 | 330,9 | 120,6 |
| XI. | Pozostałe wydatki | 4.213.086 | 15,9 | 4.247.037 | 16,2 | 4.495.570 | 16,7 | 106,7 | 100,8 | 105,8 |

**TAB. 3 PROGNOZA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH WG SFER W GMINIE BIAŁA W LATACH 2013-2015**

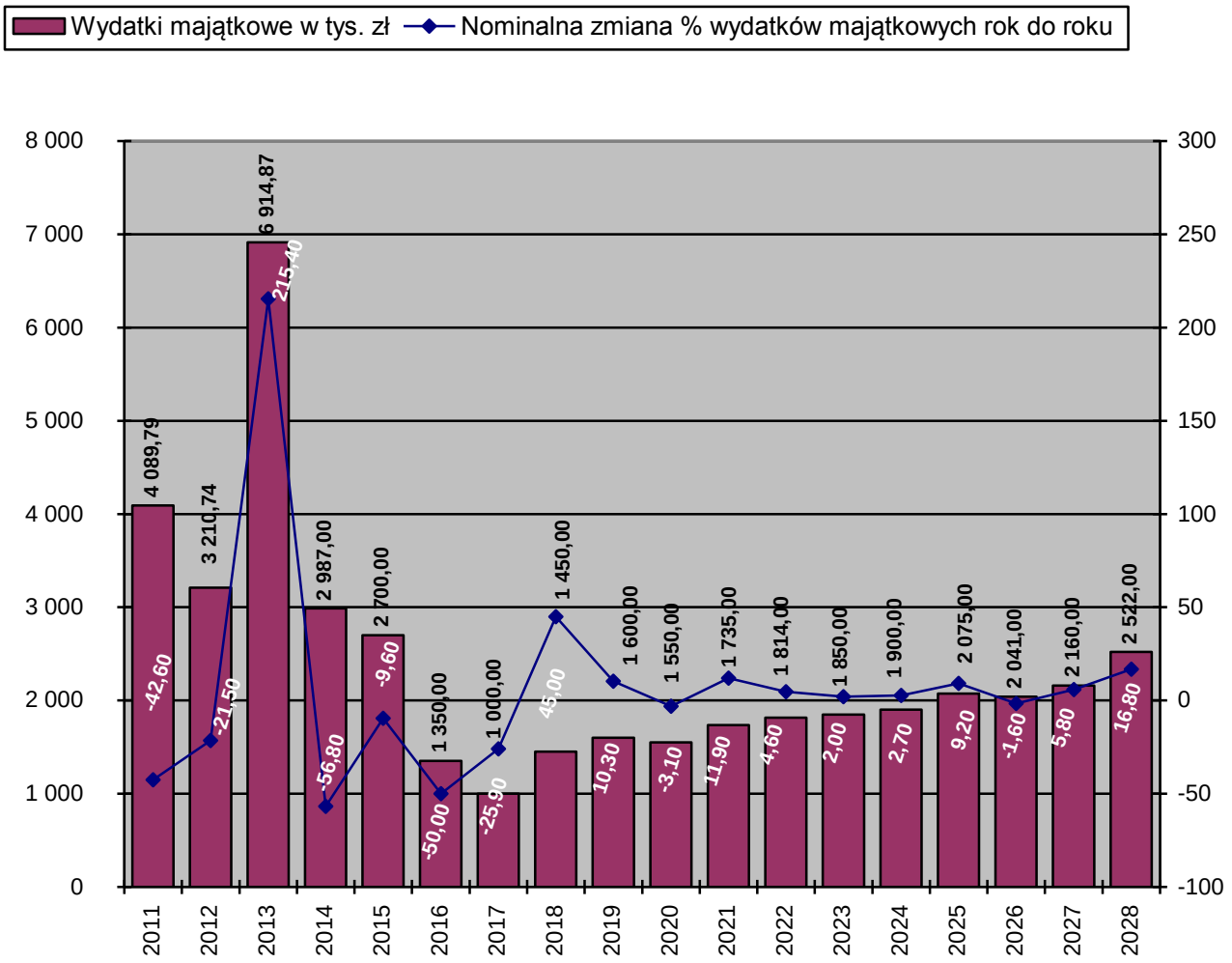
| Lp. | WYSZCZEGÓLNIENIE | 2013 r. | | 2014 r. | | 2015 r. | | DYNAMIKA | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Plan na 30.09.2013 | Struktura | Prognoza | Struktura | Prognoza | Struktura | 2013/2012 | 2014/2013 | 2015/2014 |
| | | w zł. | w % | w zł. | w % | w zł. | w % | w % | w % | w % |
| **Wydatki bieżące** | | **29.500.970** | **100,0** | **28.756.865** | **100,0** | **28.850.000** | **100,0** | **109,8** | **97,5** | **100,3** |
| I. | Transport i łączność | 710.157 | 2,4 | 569.792 | 2,0 | 655.000 | 2,3 | 126,6 | 80,2 | 115,0 |
| II. | Gospodarka nieruchomościami i zasobem mieszkaniowym | 1.469.486 | 5,0 | 1.430.000 | 5,0 | 1.500.000 | 5,2 | 104,1 | 97,3 | 104,9 |
| III. | Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 1.808.757 | 6,1 | 1.952.724 | 6,8 | 1.950.000 | 6,7 | 200,5 | 108,0 | 99,9 |
| IV. | Edukacja, oświata | 14.269.364 | 48,4 | 13.972.728 | 48,6 | 14.000.000 | 48,5 | 106,8 | 97,9 | 100,2 |
| V. | Bezpieczeństwo publiczne | 281.711 | 1,0 | 252.200 | 0,9 | 255.000 | 0,9 | 115,3 | 89,5 | 101,1 |
| VI. | Ochrona zdrowia i pomoc społeczna | 4.225.784 | 14,3 | 3.931.780 | 13,7 | 3.900.000 | 13,5 | 103,5 | 93,1 | 99,2 |
| VII. | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 1.288.147 | 4,4 | 1.323.899 | 4,6 | 1.400.000 | 4,9 | 104,0 | 102,8 | 105,8 |
| IX. | Kultura fizyczna, sport | 228.644 | 0,8 | 235.301 | 0,8 | 240.000 | 0,8 | 94,0 | 102,9 | 102,0 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| X. | Finanse i różne rozliczenia | 364.711 | 1,2 | 726.000 | 2,5 | 510.000 | 1,8 | 111,4 | 199,1 | 70,3 |
| XI. | Pozostałe wydatki | 4.854.209 | 16,4 | 4.362.441 | 15,1 | 4.440.000 | 15,4 | 108,0 | 89,9 | 101,8 |

Poziom finansowania bieżących wydatków edukacyjnych subwencją oświatową gminy Biała stanowi około 50% wydatków bieżących ogółem. Wdrożony jednak system reorganizacji oświaty przyniósł zakładane oszczędności w tej sferze, dalsze działania w zakresie uporządkowania polityki oświatowej na szczeblu gimnazjalnym podjęte zostaną łącznie z dyrektorami tych placówek.

### 8.2.3. Wynik zbiorczy prognozy wydatków majątkowych

**WYK. 9 PROGNOZA WYDATKOW MAJĄTKOWYCH GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**



Nakłady inwestycyjne zakładane na lata 2014-2016 obejmują realizację strategicznych projektów infrastrukturalnych ujętych w przedsięwzięciach. W kolejnych latach wydatkom inwestycyjnym nie są przypisane zadania. Przewiduje się realizację zadań inwestycyjnych z równoczesnym pozyskaniem środków na ten cel (w wysokości 60% kosztów inwestycji). Wobec braku danych planistycznych nie może to nastąpić w obecnym dokumencie.

W projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej zostały uwzględnione te wieloletnie przedsięwzięcia inwestycyjne (zadania inwestycyjne), które spełniają następujące kryteria:

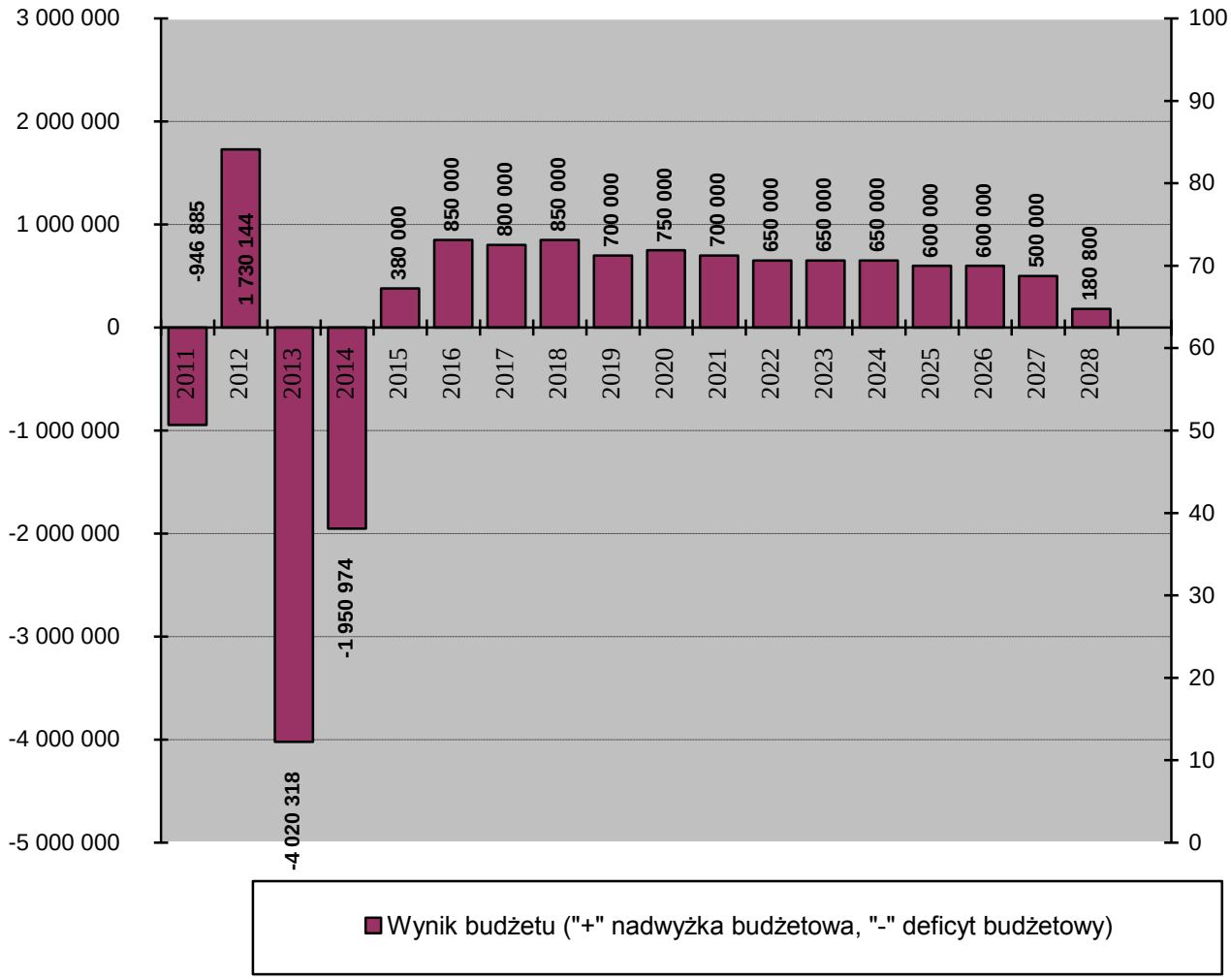
- są przedsięwzięciami, które będą kontynuowane w 2014 r. i w latach następnych,
- są przedsięwzięciami planowanymi do rozpoczęcia w 2014 r. i realizacji w latach następnych.

Potencjał inwestycyjny gminy Biała ściśle związany jest z ograniczeniem wydatków bieżących, odnotowana tendencja spadkowa dochodów negatywnie wpływa na możliwości inwestycyjne gminy Biała. Dlatego też ponoszenie kolejnych wydatków majątkowych związane będzie z zasilaniem budżetu gminy kolejnymi kredytami. Niniejszy dokument nie przewiduje od roku 2016 dalszego zwiększania przychodów z tego tytułu. Mające jednak na uwadze dane historyczne, w celu prowadzenia dalszego rozwoju gminy Biała konieczne będzie podejmowanie dalszych kroków w zakresie zwiększania kredytu. Przygotowanie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych zostało poprzedzone analizą i weryfikacją pod względem rzeczowym dotychczasowych planów inwestycyjnych oraz nowych zamierzeń w celu dostosowania do limitów środków finansowych, które mogą być w poszczególnych latach przeznaczane z budżetu Gminy Biała na wydatki majątkowe. Mając na uwadze obecną sytuacje finansową gminy Biała do przedsięwzięć ujęto minimum, tzn. umieszczono w niej wydatki, które rozpoczęte zostały w i przed 2014 r.

Dla każdego przedsięwzięcia, poza nazwą, określono lata realizacji, jednostkę koordynującą (realizującą), łączne nakłady finansowe, łączny limit wydatków oraz limity wydatków w poszczególnych latach. Horyzont czasowy dokumentu został wyznaczony przez najbardziej odległy termin zakończenia przedsięwzięcia, dla którego zaplanowano środki na realizację.

### 8.3. Prognoza wyniku budżetu

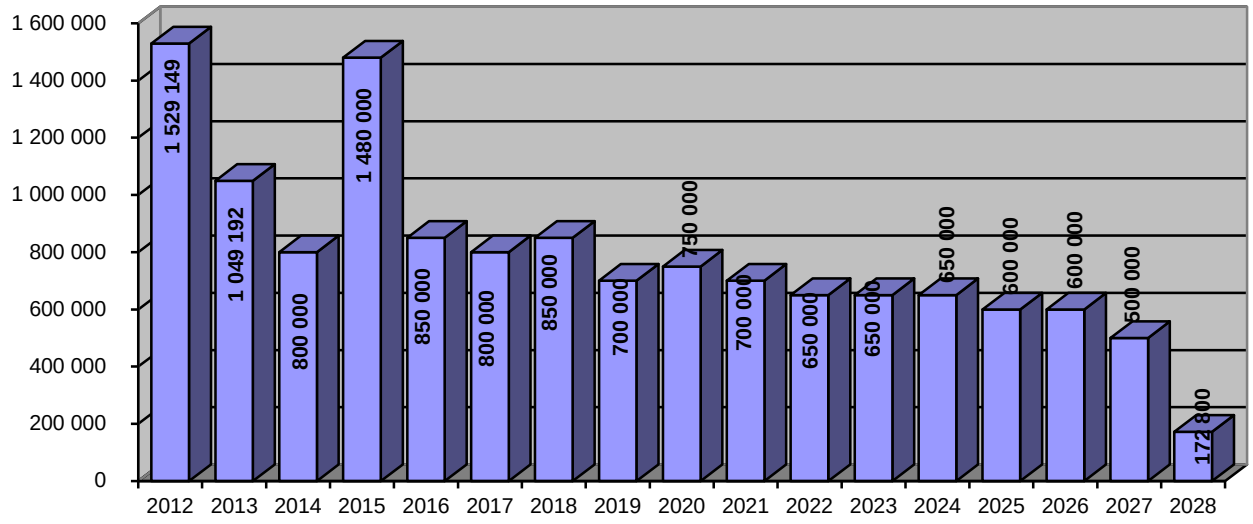
**WYK. 10 PROGNOZA WYNIKU BUDŻETU GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Prognozowany wynik budżetu – definiowany jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami – odzwierciedla założenia przyjęte przy konstruowaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2014-2028 i budżetu na 2014 rok. Początkowy okres prognozy uwzględnia kontynuację programu inwestycyjnego gminy skutkującego generowaniem deficytu budżetu w związku z zaangażowaniem w finansowanie inwestycji środków zwrotnych, w tym przeznaczonych na refinansowanie projektów realizowanych przy współudziale środków unijnych. Program redukcji deficytu budżetu gminy przewiduje począwszy od 2015 r. uzyskiwanie nadwyżki budżetowej w celu spłaty zobowiązań dłużnych.

### 8.4. Prognoza rozchodów

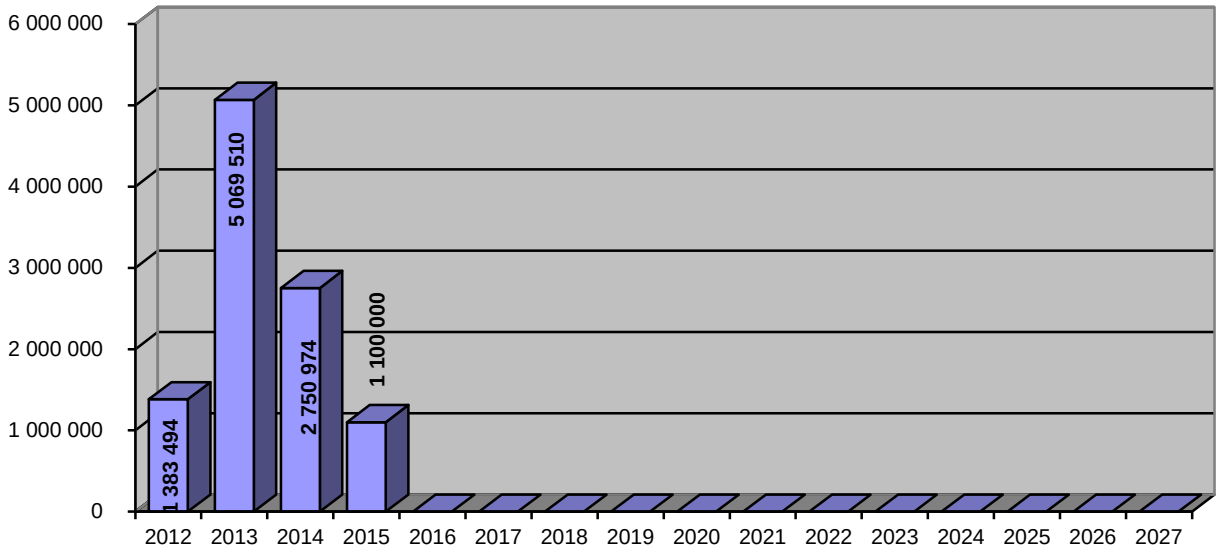
**WYK. 11 PROGNOZA ROZCHODOW GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Wielkości rozchodów w poszczególnych latach są zgodne z harmonogramem spłat kredytów zaciągniętych w latach poprzednich. Spłaty kredytów planowanych do zaciągnięcia w roku 2014 są założeniami przyjętymi w tej prognozie.

### 8.5. Prognoza przychodów

**WYK. 12 PROGNOZA PRZYCHODOW GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**



Deficyt budżetu stanowi niedobór dochodów niezbędnych do sfinansowania zaplanowanych wydatków. W przypadku obciążenia budżetu wcześniej zaciągniętymi zobowiązaniami dłużnymi, kwota nowo zaciąganego długu oprócz środków na pokrycie deficytu budżetu musi uwzględniać także środki na uregulowanie tych zobowiązań. Powiększona w ten sposób kwota niedoboru dochodów stanowi potrzeby pożyczkowe gminy.

Prognozowane potrzeby finansowe gminy Biała na lata 2014-2028 wynoszą 3.197.000 zł. W kwocie tej jednak cześć kredytu planowana jest do zaciągnięcia na zadania finansowane przy udziale środków UE, jest to kwota 1.680.000 zł.

W kierunku zmniejszenia potrzeb pożyczkowych oddziałują środki pochodzące z planowanych nadwyżek budżetowych w latach 2015-2028 wykorzystane na spłatę zadłużenia.

## 9. Prognoza długu gminy Biała na lata 2014-2028

Finansowanie zamierzeń rozwojowych gminy Biała, w tym programu inwestycyjnego, z uwagi na niewystarczające w danym czasie dochody, uwzględnia zewnętrzne źródła finansowania. Dostęp do nich odbywa się poprzez instytucje finansowe oraz rynek kapitałowy. Środki zwrotne pozwalają skuteczniej wspierać rozwój gminy, szczególnie w okresach słabej koniunktury. Strategicznym celem polityki długu powinno być nie minimalizowanie czy całkowita eliminacja zadłużenia, lecz optymalizacja jego wielkości oraz parametrów takich jak: oprocentowanie, struktura walutowa, terminy spłat.

### 9.1. Założenia polityki długu gminy Biała

Podstawowym zadaniem polityki długu jest zapewnienie takich źródeł pokrycia i w takim zakresie, które wyznacza wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu, stanowiąca sumę deficytu oraz przypadających w danym roku zobowiązań finansowych. Oznacza to potrzebę zapewnienia odpowiedniego dopływu środków finansowych. Warunkiem realizacji strategii jest przyjęcie założenia sprawnie funkcjonujących mechanizmów rynkowych. To z kolei gwarantuje z jednej strony bezpieczeństwo finansowania potrzeb budżetu gminy i utrzymanie pod kontrolą relacji zachodzących między długiem i dochodami, z drugiej utrzymanie podstawowego celu zarządzania długiem, czyli minimalizację kosztów obsługi, przy założonych parametrach ryzyka. W tym kontekście na podstawie analiz rynkowych i przebiegu dotychczasowej polityki długu

można przewidywać utrzymanie się zmienności warunków rynkowych, występowanie szeregu ryzyk utrudniających płynny przebieg finansowania w roku 2014.

Zmniejszenie dochodów gminy na skutek spowolnienia gospodarczego oraz innych czynników w sposób istotny zwiększa wrażliwość wskaźników ostrożnościowych zadłużenia.

Strategia finansowania, która rzutuje na strukturę zadłużenia uwzględnia istniejące jak i przyszłe uwarunkowania oraz ograniczenia. Realizacja zamierzeń określonych w planach inwestycyjnych na lata 2014-2016 oznacza konieczność zapewnienia w stosunkowo krótkim czasie środków w postaci kredytów i pożyczek, powodujących przyrost długu ze spłatami rozłożonymi na przyszłe okresy.

Okres prognozy zadłużenia gminy został wyznaczony zgodnie z najdłuższym okresem wykupu zobowiązań tj. do 2028 r. Sporządzane wieloletnie prognozy finansowe zakładają pozyskiwanie w najbliższych latach przychodów ze sprzedaży majątku komunalnego. Jednak wielkości faktyczne uzyskiwane w poszczególnych latach mogą istotnie różnić się od prognoz generując określone ryzyka płynnościowe. Dodatkowo, system finansów publicznych nakłada kryteria kontroli poziomu zadłużenia i kosztów jego obsługi. Zwiększa też potrzebę odpowiedniego zarządzania ryzykiem długu.

Silnie odczuwalne skutki światowego kryzysu finansowego i gospodarczego utrudniają pozyskanie środków z rynku krajowego i zagranicznego, implikują jednocześnie dobór źródeł finansowania i weryfikują poziom wskaźników związanych z zadłużeniem.

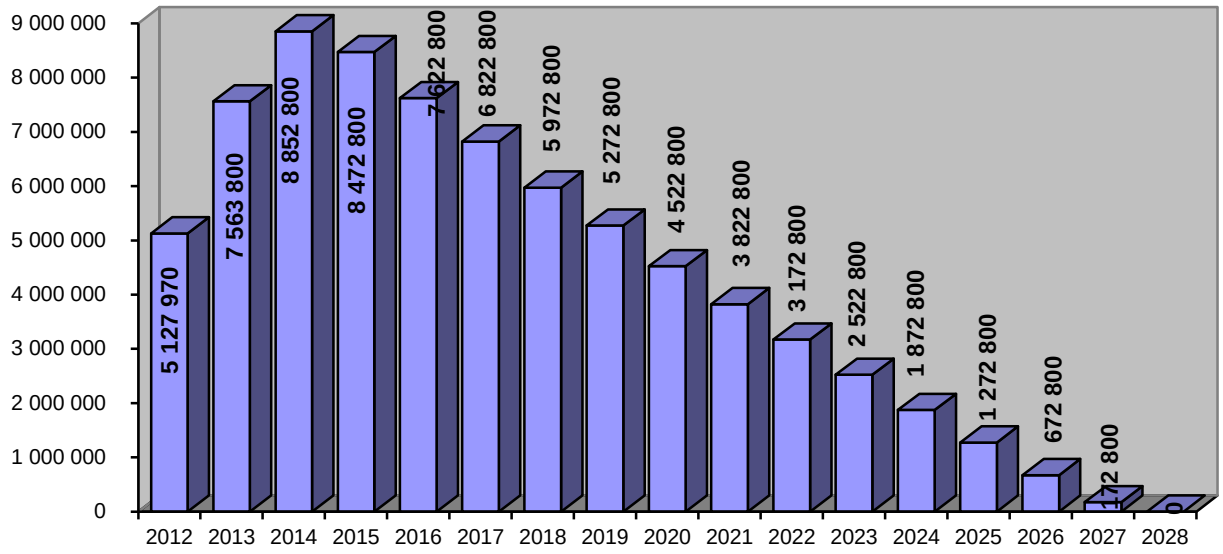
Prognozuje się, że poprzez odpowiedni dobór źródeł finansowania zapewnione zostanie utrzymanie relacji związanych z zadłużeniem i obciążeniami wynikającymi z obsługi długu.

### 9.2. Realizacja celów Polityki długu oraz prognoza zadłużenia gminy Biała

Przełożenie finansowania potrzeb pożyczkowych na prognozę długu uwzględnić musi zachodzące zmiany w dochodach oraz w strukturze wydatków, głównie kapitałowych. Zmienność procesów gospodarczych oraz rynków finansowych wpływa na parametry długu, w sposób naturalny kształtując warunki zaciągania i prognozowanej spłaty długu.

Prezentowane i oparte na wieloletnim programie inwestycyjnym prognozy zadłużenia dają z jednej strony możliwość budowy struktury finansowania wydatków inwestycyjnych i rozłożenia kosztów w czasie, z drugiej konkretną wizję zarządzania długiem gminy.

**WYK. 13 PROGNOZA DŁUGU GMINY BIAŁA NA LATA 2014-2028**




Zgodnie z podstawnymi celami zarządzania długiem - dążeniem do minimalizacji kosztów obsługi i konserwatywnego podejścia do czynników ryzyka - **kryterium kosztów (łącznie ze spłatą rat kapitałowych) w 2014 r. nie powinno przekroczyć poziomu 4,6% w relacji do dochodów**. **Drugi ze wskaźników ostrożnościowych, wyrażający poziom zadłużenia gminy nie przekroczy granicy 30%**. Wskazane wskaźniki prezentowane są informacyjnie, w celu kontroli zarządzania długiem.

### 9.3. Ograniczenia i zagrożenia związane z realizacją zarządzania długiem

Identyfikowane i analizowane są zagrożenia w realizacji strategii zarządzania długiem gminy.

Główne ryzyka mogą wynikać z niekorzystnego rozwoju globalnej sytuacji makroekonomicznej i jej wpływie na gospodarkę polską. W dobie obserwowanych zmian na rynku finansowym i zjawisk osłabienia tempa wzrostu należy liczyć się z opóźnionym efektem, który może znaleźć swoje odbicie w zwiększonych kosztach obsługi długu, kosztach inwestycji, czy zmianach kursu walutowego. Oznacza to wzrost ryzyka finansowania, refinansowania, stopy procentowej, jak i ryzyka walutowego, przed którymi gmina będzie szukała zabezpieczenia.

Realnym staje się powstanie kolejnego ryzyka - spadku poziomu dochodów gminy, a w konsekwencji deficyt w budżecie bieżącym gminy. Może to mieć bardzo negatywne skutki w kontekście nowego wskaźnika zadłużeniowego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych

z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych[10]. W zależności od przyjętych założeń, prognozy na rok 2014 i dwa następne lata przewidują niewielką nadwyżkę lub deficyt bieżący. W tym drugim przypadku ograniczeniu ulegnie możliwość obsługi długu po roku 2015. Absolutnym priorytetem polityki budżetowej gminy, i to już poczynając od 2011 roku, musi być niedopuszczenie do pojawienia się deficytu na poziomie operacyjnym.

Należy też wziąć pod uwagę ryzyko niestabilności w realizacji programów inwestycyjnych powodujące zmiany w poziomach deficytów następnych lat, a przez to zakłócających przyjęty wcześniej program pożyczkowy. Dodatkowo realizacja inwestycji infrastrukturalnych, posiłkującymi się dodatkowymi źródłami finansowania będzie wpływać na zmianę w strukturze finansowania, a tym samym rzutować na konieczność zwiększenia lub zmniejszenia zapotrzebowania na środki pożyczkowe.

Tak zagrożenia zewnętrzne jak i uwarunkowania wewnętrzne są i będą przedmiotem stałego monitoringu i analizy. Podejmowane działania będą służyły zmniejszeniu bądź ograniczeniu negatywnego wpływu tych czynników na przebieg realizacji polityki długu i zarządzania długiem przez gminę.

### 9.4. Wnioski

Podstawowym celem polityki długu na rok 2014 i lata następne będzie tworzenie warunków zapewniających pełne i bezpieczne sfinansowanie długoterminowych potrzeb pożyczkowych w powiązaniu z dochodami gminy.

Zakłada się nie przekraczanie poziomu długu w stosunku do dochodów ponad wielkość 30%.

## 10. Podsumowanie

Wyniki procesu wieloletniego prognozowania z uwzględnieniem opisanych założeń i zastosowaniem przedstawionej metodologii zostały zaprezentowane załączniku nr 1, będącym integralną częścią projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Biała na lata 2014-2028.

Zestawienie tabelaryczne prognozowanych kategorii budżetowych ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej gminy Biała prezentuje wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt. 1-6 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[10], tj.:

[10] tj. Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.

1. prognozowane **dochody**, w tym dochody bieżące i dochody majątkowe z wyszczególnieniem dochodów ze sprzedaży majątku,
2. prognozowane **wydatki**, w tym wydatki bieżące i wydatki majątkowe; w ramach wydatków bieżących zostały wykazane prognozowane wydatki na: obsługę długu, potencjalne wydatki z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego; w ramach wydatków bieżących i wydatków majątkowych zostały wyszczególnione tzw. Przedsięwzięcia wieloletnie, o których mowa w art. 226 ust. 4 ww. ustawy;

   W wydatkach bieżących wyszczególniono m.in. kwoty:

   - wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone (w 2014 r. nastąpiła blokada podwyżek, w kolejnych latach podwyżki zaplanowane zostały zgodnie ze wskaźnikami określonymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej budżetu państwa),
   - wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego, które obejmują wydatki ujęte w rozdz. 75022 „Rady gmin" i rozdz. 75023 „Urzędy gmin".
3. prognozowany **wynik budżetu** stanowiący różnicę pomiędzy prognozowanymi dochodami a wydatkami;
4. prognozowane **przychody** i **rozchody** budżetu,
5. **przeznaczenie** prognozowanej **nadwyżki budżetu** lub **sposób sfinansowania** prognozowanego **deficytu budżetu**. W przypadkach wystąpienia nadwyżki budżetowej lub wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – kwoty te przeznacza się na spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. W przypadku wystąpienia deficytu – finansowanie długu następuje z kredytów, co zgodne jest z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[11]. W tabeli zaprezentowano sposób sfinansowania deficytu budżetu w roku 2014 przychodami z tytułu kredytów i pożyczek. Dla 2015 roku i lat następnych zaprezentowano rozdysponowanie nadwyżek budżetowych, przeznaczonych na sfinansowanie rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów.

[11] tj. Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.

6. prognozowaną **kwotę długu** z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,

   Kwota wykazana jako planowany dług na koniec każdego roku (odpowiednie kwoty ujęte są w kolumnie 6) jest rezultatem operacji pieniężnych powodujących w danym roku przyrost lub spadek zadłużenia w stosunku do stanu długu z roku poprzedniego (dług z poprzedniego roku + zaciągany dług – spłata długu). Aktualnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych odwołuje się do wysokości zadłużenia, limitując roczną wysokość kosztów jego obsługi (R+O/D zgodnie z art.243 tej ustawy).

   Odnośnie sposobu finansowania długu przyjęto, że spłata długu jest finansowana w pierwszej kolejności z:

   1) ze środków europejskich otrzymanych na realizację zadań finansowanych przy ich udziale, jeżeli w roku poprzednim zaciągnięto pożyczkę na finansowanie zdania na część unijną,
   2) nadwyżki budżetowej,
   3) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (jeżeli nie są one zaangażowane na pokrycie wydatków bieżących),
   4) ze środków otrzymanych z wyniku dodatniego na działalności bieżącej, czyli jeżeli jest zachowana zasada, że dochody bieżące minus wydatki bieżące są większe od „0", to środki te przeznacza się na rozchody,
   5) dochodów ze sprzedaży mienia,
   6) nowo zaciągniętym kredytem.

7. prognozowane wielkości **wskaźników ostrożnościowych,** art. 242 oraz relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[12].

   Składniki relacji, o której mowa w art.242 i 243 ustawy o finansach publicznych zawarte są w kolumnach od 8.1 do 9.8.1 WPF.

[12] tj. Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.