



Gmina Karpacz

Bilans otwarcia kadencji 2014-2018



Poznań, 2 marca 2015 r.
© Curulis Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	4
Charakterystyka stanowiska Burmistrza.....	5
Gmina Karpacz	9
CZĘŚĆ I. FINANSE MIASTA KARPACZ.....	12
Dochody.....	13
Baza podatkowa	18
Wydatki	26
Wynik budżetu.....	32
Zadłużenie.....	33
Kredyty i pożyczki.....	33
Wskaźnik obsługi zadłużenia	36
Możliwości finansowe Gminy Karpacz	39
Rekomendacje w zakresie polityki finansowej i inwestycyjnej.....	44
CZĘŚĆ II. ORGANIZACJA URZĘDU MIEJSKIEGO W KARPACZU	47
Dokumenty regulujące organizację pracy w Urzędzie	47
Administracja w finansach Gminy	48
Urząd Miejski w Karpaczu	50
Zatrudnienie.....	50
Połączenie Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej oraz Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej.....	51
Urząd stanu cywilnego – Referat Spraw Obywatelskich.....	52
Biuro Ochrony Informacji Niejawnych	52
Stanowiska ds. Informatyki.....	53
Straż miejska	53
Rekomendacje w zakresie organizacji wewnętrznej Urzędu Miasta w Karpaczu	56

WPROWADZENIE

Rozpoczynająca się kadencja stawia przed władzami samorządowymi kolejne zadania i wyznawania, których właściwa realizacja będzie decydować o dynamice i kierunkach rozwoju gmin. Dostosowanie podejmowanych decyzji do potrzeb jednostki wymaga więc umiejętności strategicznego i perspektywicznego myślenia wspartego podstawową wiedzą na temat specyfiki danej jednostki.

Realizacja zadań będzie szczególnie trudna dla tych władz lokalnych, które powierzoną funkcję będą pełniły po raz pierwszy. Chcąc wesprzeć Burmistrza Miasta Karpacza w wykonywaniu funkcji zarządzania Gminą opracowano dokument pn. *Bilans otwarcia kadencji 2014-2018*, prezentujący kompleksową ocenę sytuacji Gminy u progu nowo rozpoczynającej się kadencji.

Niniejszy *Bilans Otwarcia* został sporządzony jako diagnoza sytuacji w Gminie Karpacz, gdzie ujęto zagadnienia dotyczące jej funkcjonowania w układzie opisowym, statystycznym i finansowym. Bilans przygotowano w oparciu o analizę dokumentów udostępnionych przez Urząd Miejski w Karpaczu, przeprowadzone wywiady z przedstawicielami Urzędu oraz dodatkowe źródła informacji statystycznej, gospodarczej i społecznej.

Przeprowadzona diagnoza ma pozwolić na uchwycenie swoistego punktu wyjścia, czyli stanu do którego w kolejnych latach odnosić się będzie efekty realizowanych zadań, planów i ustaleń. Wnioski i rekomendacje płynące z analizy mają stanowić narzędzie pomocne przy określaniu pożądanych, z punktu widzenia przeprowadzonej analizy, kierunków zarządzania jednostką i rozwoju Gminy.

Mając na uwadze potrzebę całościowego podejścia do zarządzania Gminą, w niniejszym opracowaniu zawarto:

1. analizę stanu finansów Gminy – dochodów (z uwzględnieniem bazy podatkowej), wydatków oraz zadłużenia;
2. ocenę organizacji pracy i struktury Urzędu Miejskiego;
3. analizę systemu oświaty;
4. ocenę funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych i instytucji Gminy;
5. analizę poprawności realizacji wybranych projektów inwestycyjnych.

Całość analizy poprzedzono krótkim opisem sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy oraz charakterystyką uprawnień i obowiązków osoby pełniącej funkcję Burmistrza, płynących z obowiązujących przepisów prawa, co w kontekście ich mnogości może okazać się pomocne dla nowo wybranego kierownika jednostki.

CHARAKTERYSTYKA STANOWISKA BURMISTRZA

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2013 r. Dz. U. poz. 594 z późn. zm., dalej zwana UoSG) jest podstawowym aktem prawnym określającym charakter stanowiska i zakres kompetencji Burmistrza. Należy przy tym pamiętać, że nie jest to jednak jedyny akt prawny, gdyż działalność Burmistrza regulują również inne ustawy szczególne oraz akty wykonawcze.

Burmistrz jest organem jednoosobowym, co ma istotne znaczenie zarówno dla trybu jego działania, form podejmowanych rozstrzygnięć, jak i dla odpowiedzialności za prowadzoną przez niego działalność, zwłaszcza w zakresie gospodarki finansowej.

Stanowisko Burmistrza jest kadencyjne. Okres jego pełnienia (jeżeli nie nastąpi wcześniejsze wygaśnięcie mandatu) trwa 4 lata i w zasadzie pokrywa się z kadencją Rady. Czasu trwania kadencji Burmistrza nie należy jednak utożsamiać z okresem rzeczywistego pełnienia przez niego obowiązków. Zgodnie bowiem z art. 29a UoSG objęcie tych obowiązków następuje z chwilą złożenia wobec Rady ślubowania przewidzianego w tym przepisie a zakończenie ich pełnienia – z chwilą objęcia obowiązków przez nowo wybranego Burmistrza.

Działalność Burmistrza jest więc ściśle powiązana z działalnością Rady Miejskiej. Wzajemne stosunki Burmistrza z Radą wyznaczają w szczególności następujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym:

1. art. 18 ust. 2 pkt 2, zgodnie z którym Rada ustala wynagrodzenie Burmistrza, stanowi o kierunkach jego działania, oraz przyjmuje sprawozdania z jego działalności;
2. art. 18 ust. 2 pkt 3, według którego Rada – na wniosek Burmistrza – powołuje i odwołuje skarbnika Gminy;
3. art. 18 ust. 2 pkt 4 daje Radzie prawo decydowania o udzieleniu lub nieudzieleniu Burmistrzowi absolutorium;
4. art. 18 ust. 2 pkt 9 pozwala Radzie Miejskiej uchwalać akty instrukcyjne (akty kierownictwa wewnętrznego) wiążące Burmistrza w prowadzeniu spraw majątkowych Gminy w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, a w przypadku braku takich aktów – uzależniający ich dokonywanie od zgody Rady;
5. art. 18a ust. 1 upoważnia Radę Miejską do kontrolowania działalności Burmistrza i podległych mu jednostek organizacyjnych;
6. art. 20 ust. 3 obliguje przewodniczącego Rady do zwołania sesji nadzwyczajnej na wniosek Burmistrza;
7. art. 20 ust. 5 obliguje przewodniczącego Rady do wprowadzenia na wniosek Burmistrza do porządku obrad projektu uchwały, jeśli wpłynął on do Rady Miejskiej na co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji;
8. art. 28b pozwala Radzie na podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Burmistrza z powodu innego niż nieudzielenie mu absolutorium.

Jak wskazuje art. 26 ust. 1 UoSG Burmistrz jest organem wykonawczym Gminy. Do obowiązków Burmistrza jako organu wykonawczego należy podejmowanie działań i czynności prawnych oraz techniczno-organizacyjnych. W określonych sytuacjach (art. 41 ust. 2 UoSG) Burmistrz może wydawać przepisy porządkowe, jak również sprawować nadzór nad działalnością kierowników gminnych jednostek

organizacyjnych, a zatem pełnić w określonym zakresie funkcję stanowiącą i kontrolną.

Do Burmistrza należy wykonywanie określonych prawem zadań Gminy (tak własnych, jak zleconych), których realizacją obarczono go wprost i wyraźnie. Nie przypisanie zadań konkretnemu organowi oznacza, że należy ono do Rady, a nie do Burmistrza Gminy (zasada domniemania kompetencji Rady – art. 18 ust. 1 UoSG). Do ustawowych zadań Burmistrza należą w szczególności (art. 30 ust. 2 UoSG):

1. przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej;
2. określanie sposobu wykonania uchwał Rady;
3. gospodarowanie mieniem komunalnym;
4. wykonywanie budżetu Gminy;
5. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Funkcja organu wykonawczego Gminy jest tylko jedną z funkcji przypisanych Burmistrzowi, co oznacza, że ma on pewną własną (autonomiczną), bardzo szeroką, sferę działania, w której nie wykonuje uchwał Rady, lecz realizuje własne zadania.

Sama ustawa o samorządzie gminnym nakłada na Burmistrza szereg innych zadań. Jest on bowiem organem administracji publicznej właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu tej administracji (art. 39 UoSG), kierownikiem Urzędu Miejskiego (art. 33 ust. 3 UoSG), a tym samym przełożonym służbowym zatrudnionych tam pracowników samorządowych oraz zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 UoSG), ustawowym reprezentantem Gminy (art. 31 UoSG), w tym także w zgromadzeniach związków komunalnych (art. 70 ust. 1 UoSG), wreszcie podmiotem odpowiedzialnym za sprawy ochrony przed powodzią i skutkami klęsk żywiołowych (art. 31a i 31b UoSG).

Burmistrz odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową Gminy rozumianą jako zgodną z prawem i zasadami ekonomii, celową i rzetelną. Art. 60 ust. 2 UoSG zakłada, że gospodarowanie finansami Gminy przez Burmistrza obejmuje przede wszystkim:

1. zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Miejską;
2. zaciąganie kredytów, pożyczek oraz emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez Radę Miejską;
3. dokonywanie wydatków budżetowych;
4. zgłaszanie propozycji zmian w budżecie Gminy;
5. dysponowanie rezerwami budżetu Gminy;
6. blokowanie środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Odpowiedzialność Burmistrza za prawidłowość komunalnej gospodarki finansowej ma charakter publicznoprawny, co nie wyklucza jego odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody wyrządzone Gminie wskutek nieprawidłowego gospodarowania finansami komunalnymi, jak również odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jak zostało to już zaznaczone, ustawa o samorządzie gminnym jest najważniejszym dokumentem regulującym zadania i kompetencje Burmistrza. Zakres działalności jest jednak znacznie szerszy, nałożony przez inne przepisy prawa, co zostało zaprezentowane w tabeli poniżej.

Tabela 1. Kompetencje Burmistrza określone w wybranych przepisach prawa

Ustawa precyzująca kompetencje Burmistrza	Przepis regulujący	Kompetencje Burmistrza
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz.U. 2012 poz. 749	art.13	Pełnienie funkcji organu podatkowego
	art. 283	Przeprowadzanie kontroli podatkowej
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych Dz.U. 2014 nr 0 poz. 849	art. 1c	Pełnienie funkcji organu podatkowego
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz.U. 2013 poz. 1381	art. 6a	
Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym Dz.U. 2013 nr 0 poz. 465	art. 6	
Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej Dz.U. 2004 nr 253 poz. 2532	art. 13	
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz.U. 2014 nr 0 poz. 518	art. 25	Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości
	art. 96	Wykonywanie czynności związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości
	art. 107	Ustalanie wysokości, terminów i sposobów wnoszenia opłaty adiacenckiej
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych Dz.U. 2006 nr 139 poz. 993	art. 45	Wydawanie dowodów osobistych
	art. 46	Prowadzenie ewidencji ludności
Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego Dz.U. 2011 nr 212 poz. 1264	art. 6	Pełnienie funkcji kierownika USC
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz.U. 2004 nr 256 poz. 2572	art. 5 ust. 7	Prowadzenie szkół: 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki; 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1593	art. 4	Wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej Dz.U. 2014 poz. 333	art. 8	Kierowanie działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Dz.U. 2012 poz. 1356	art. 4	Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych
Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych Dz.U. 2013 poz. 1383	art. 7	Powolywanie i odwoływanie Komendanta straży
	art. 9	Nadzór nad działalnością straży

Ustawa precyzująca kompetencje Burmistrza	Przepis regulujący	Kompetencje Burmistrza
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz.U. 2013 poz. 182	art. 60	Ustalanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS
	art. 110	Ustalanie zakresu działania ośrodków pomocy społecznej
Ustawa z dnia 27 marca 1993 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2012 poz. 647	art. 9-14	Sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	art. 15-20	Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz.U. 2013 poz. 1399	art. 6 ust. 7	Wydawanie decyzji w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi
	art. 6c-7	Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie
	art. 9b-9m	Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów
	art. 9q	Sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji zadań gospodarowania odpadami komunalnymi
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz.U. 2013 poz. 260	art. 19	Pełnienie funkcji zarządcy dróg gminnych
Ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Dz.U. 2006 nr 123 poz. 858	art. 12 ust. 5	Informowanie mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia
	art. 16-19	Udzielanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz uchwalanie regulaminu w tym zakresie
	art. 24 ust. 4	Kontrolowanie zatwierdzonych taryf oraz zasad rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

Źródło: Opracowanie własne

Należy zaznaczyć, że zestawienie zawarte w tabeli nie jest wyczerpujące. Istnieje szereg innych przepisów, które nakładają na Burmistrza określone obowiązki. Tabela prezentuje tylko najważniejsze zadania, tożsame z zakresem zadań własnych gminy określonym w art. 7 ust. 1 UoSG.

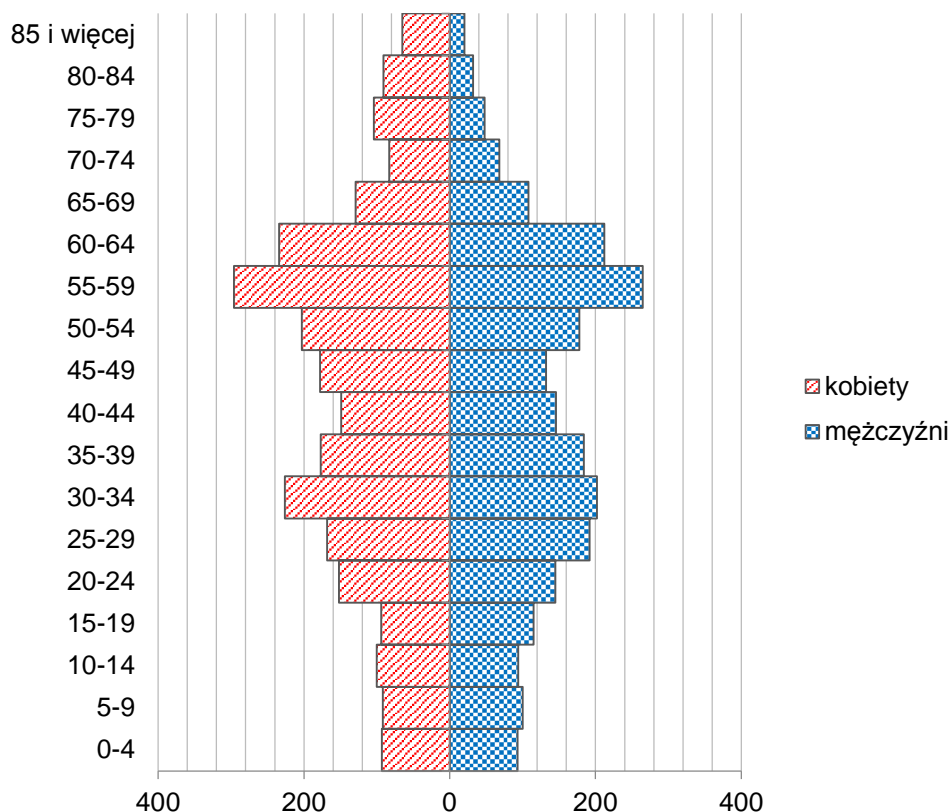
Zgodnie z art. 33 UoSG Burmistrz jest kierownikiem urzędu, a zadania wykonuje przy pomocy Urzędu Miejskiego. Powierzenie realizacji określonych zadań wyspecjalizowanym komórkom organizacyjnym Urzędu sprzyja lepszej efektywności i skuteczności w realizowaniu zadań.

W zakresie spraw administracyjnych – Burmistrz może powierzyć swojemu zastępcy prowadzenie określonych spraw (art. 33 ust. 5 UoSG), upoważnić go do wydawania decyzji administracyjnych (art. 39 ust. 2 UoSG), a w zakresie spraw cywilnych - upoważnić go do składania samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez Burmistrza osobą oświadczenia woli w imieniu Gminy w zakresie zarządu mieniem komunalnym (art. 46 ust. 1 UoSG).

GMINA KARPACZ

Gmina Karpacz jest jednostką samorządu terytorialnego położoną w powiecie jeleńskim, w województwie dolnośląskim. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2013 roku powierzchnię 37,99 km² zamieszkiwało 4 968 osób. Strukturę ludności wg grup wieku i płci w Gminie Karpacz prezentuje rycina 1.

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



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

Kształt piramidy wiekowej dla Gminy Karpacz ma charakter regresywny. Oznacza to, że struktura wiekowa ludności będzie ulegała istotnym zmianom wynikającym z przesuwania się na drabinie wieku wyżów i niżów demograficznych. Wąska podstawa piramidy, wynika ze zmniejszającej się liczby urodzeń, które nie będą w stanie zastąpić w przyszłości pokolenia dorosłego.

Tabela 2. Struktura wiekowa Gminy Karpacz w 2013 r.

wiek	mężczyźni	kobiety	ogółem	udział
przedprodukcyjny	348	339	687	14%
produkcyjny	1710	1589	3 299	66%
poprodukcyjny	276	706	982	20%
razem	2334	2634	4968	100%

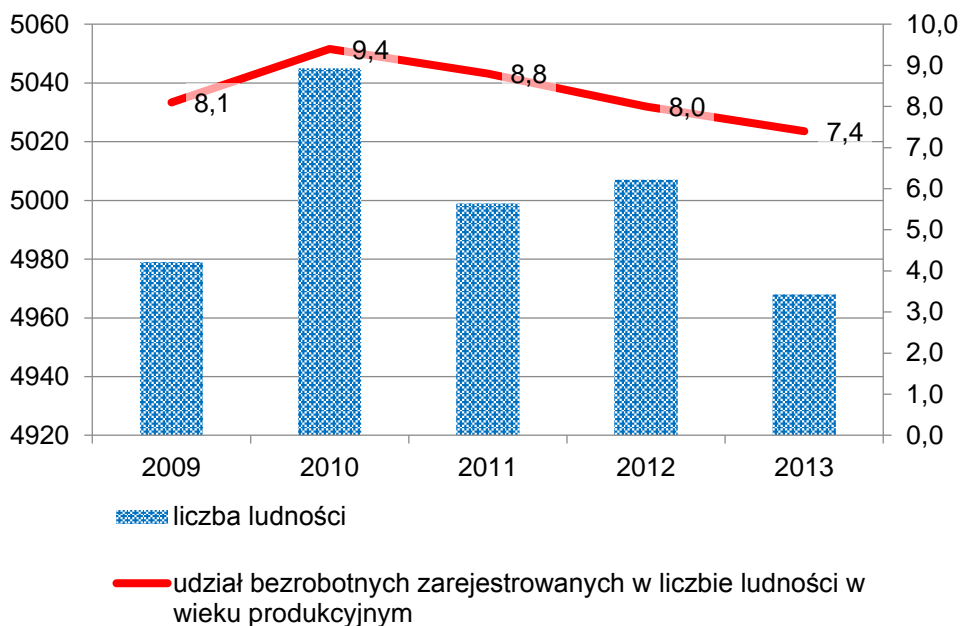
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Spadkowi liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym towarzyszy wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Jeżeli taki trend utrzyma się w dalszym ciągu, wówczas może on odcisnąć istotne piętno na szeregu dziedzin życia społecznego Gminy, np. na systemie świadczeń społecznych, ochronie zdrowia czy systemie edukacyjnym. Obecnie w Karpaczu osoby w wieku poprodukcyjnym stanowią aż 20% ogółu mieszkańców.

Co więcej Gminę w 2013 roku charakteryzował ujemny przyrost naturalny. Jego wartość wyniosła -2, oznacza to, iż na tysiąc mieszkańców Miasta urodziły się o dwie osoby mniej niż zmarły. Liczba ludności z roku na rok zmniejsza się, co w konsekwencji będzie miało istotny wpływ na popyt na usługi zdrowotne, edukacyjne oraz społeczne mieszkańców.

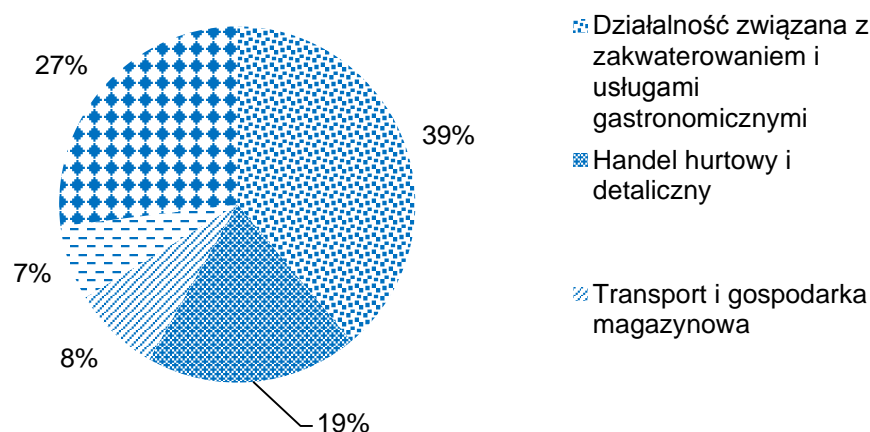
Poza rokiem 2010, udział osób bezrobotnych w ogólnej liczbie mieszkańców, na terenie Gminy Karpacza mała. Ponadto stopa bezrobocia rejestrowanego dla Polski w 2013 r. wyniosła 13,4%, w tym samym czasie dla Karpacza stopa ta wyniosła 7,4%. Tym samym w Gminie nie upatruje się problemów związanych z niemożnością aktywizacji osób bezrobotnych,

Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2009-2013 w Gminie Karpacz



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych PUP w Jeleniej Górze

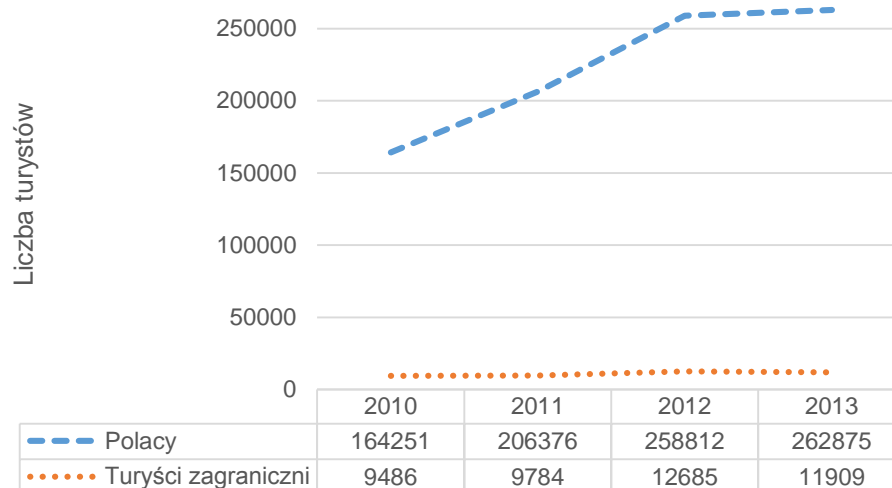
W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy Karpacz w 2013 roku dominowały podmioty działające w branży usługowej, w tym przede wszystkim w branży związane z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (2315 podmiotów) oraz działalności związanej hurtowym i detalicznym (156 podmiotów). Taka struktura przedsiębiorców charakterystyczna jest dla gmin turystycznych. Działalności zajmujące się rolnictwem, leśnictwem i łowiectwem oraz przemysłem i budownictwem stanowią jedynie niewielki odsetek ogólnej liczby przedsiębiorstw.



Ryc. 3 Struktura podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie Gminy Karpacza w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu gminnego o przedsiębiorcach działających na terenie gminy

Z roku na rok Miasto Karpacz odwiedza co raz więcej turystów z Polski i zagranicy. W 2013 r. łączna liczba turystów odwiedzających miejscowość wyniosła niemal 300 tys.



Ryc. 4 Liczba polskich i zagranicznych turystów odwiedzających Karpacz w latach 2010-2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego

CZĘŚĆ I. FINANSE MIASTA KARPACZ

Kondycja finansów Gminy świadczy o społeczno-gospodarczym poziomie jej rozwoju. Prawidłowa gospodarka finansowa powinna służyć możliwie jak najlepszemu zaspokajaniu potrzeb lokalnych między innymi poprzez realizację przemyślanych inwestycji. Zachowanie właściwej struktury dochodów i wydatków oraz racjonalne korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania powinno być priorytetem dla władz a zarazem gwarantem sukcesu w zakresie zarządzania finansami.

Dla zachowania przejrzystości, analizę stanu finansów Gminy Karpacz dokonano w podziale na dochody, wydatki, wynik budżetu i zadłużenie. Zwrócono szczególną uwagę na skuteczność wykorzystania instrumentu kreowania rozwoju lokalnego jakim są lokalne podatki i opłaty.

W celu odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, przedstawiono analizę danych historycznych, którą rozszerzono do 6 lat (budżety od 2010 r.). Na podstawie sprawozdań finansowych i założonego projektu budżetu na 2015 rok dokonano oceny bieżącej sytuacji finansowej Gminy, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosków płynących z analizy oraz poprzez urealistycznienie założeń wieloletniej prognozy finansowej określono realne możliwości finansowe Gminy w kolejnych latach.

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej analizy stanu finansów Gminy rozpatrzono szereg następujących dokumentów:

1. Sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych za okres 2010-2014 (Rb-27s i Rb-28s);
2. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2010-2013 (Rb-NDS);
3. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2009-2013 (Rb-Z);
4. Projekt uchwały budżetowej na 2015 rok oraz projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej;
5. Sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 r. oraz po I, II, III kwartale (Rb-27s i Rb-28s);
6. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Gminy w 2014 r. po III kwartale (Rb-NDS);
7. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2014 r. po III kwartale (Rb-Z);
8. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
9. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
10. Bilanse skonsolidowane Gminy za lata 2010-2013;
11. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
12. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
13. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektu budżetu na lata 2014-2015;
14. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2014.

DOCHODY

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

Analiza dochodów Gminy Karpacz została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowana w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

1. dochody bieżące:
 - 1) podatki i opłaty lokalne¹;
 - 2) udziały w podatkach centralnych, w tym: udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT);
 - 3) subwencje, w tym: oświatowa, wyrównawcza i równoważąca;
 - 4) dotacje, w tym: na zadania zlecone i powierzone oraz na zadania własne;
 - 5) pozostałe dochody, w tym: grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, dofinansowanie w ramach umów między JST,
 - 6) a także inne dochody;
2. dochody z majątku, w tym:
 - 1) dochody majątkowe: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku, dotacje na inwestycje;
 - 2) dochody z najmu i dzierżawy.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na 2015 rok. Wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Gminy Karpacz w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 3. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w roku 2015 są wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

¹ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do podatków lokalnych zaklasyfikowano wpływy z podatku: od nieruchomości, rolnego i leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Do opłat lokalnych zaklasyfikowano m.in. wpływy z opłaty: skarbowej, targowej, miejscowej, za gospodarcze korzystanie ze środowiska czy za zezwolenie na sprzedaż alkoholu (na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Tabela 3. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
DOCHODY OGÓŁEM	33 364 946	27 476 875	34 806 294	36 526 168	32 445 968	31 860 383
Dochody bieżące	16 902 764	19 822 351	24 088 726	24 443 843	27 456 189	27 859 927
Podatki i opłaty lokalne	7 292 084	8 583 754	13 410 077	13 321 176	12 969 963	13 165 277
Udział w podatkach centralnych	2 339 756	2 687 514	2 715 696	2 844 994	3 151 490	3 530 212
Subwencje	3 113 985	3 155 927	3 526 961	3 583 590	4 005 822	4 116 378
Dotacje	1 614 202	2 507 139	1 544 745	1 642 584	1 839 731	1 392 867
Pozostałe	2 542 737	2 888 016	2 891 248	3 051 498	5 489 184	5 655 193
Dochody majątkowe	16 462 182	7 654 525	10 717 568	12 082 325	4 989 779	4 000 456
Dochody z majątku	3 261 264	2 397 180	1 514 338	2 227 807	1 685 552	2 985 000
Dotacje na inwestycje	13 200 918	5 257 344	9 203 230	9 854 518	3 304 227	1 015 456

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3 prezentuje wykonane w latach 2010-2014 oraz zaplanowane w 2015 roku dochody Gminy Karpacz, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. W strukturze dochodów ogółem Gminy, w analizowanym okresie, dominują dochody bieżące, które stanowią od blisko 51% do 87% dochodów ogółem. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 23,4 mln zł.

Najniższy poziom dochodów budżetowych ogółem charakteryzował rok 2011. Z drugiej strony na wysokim poziomie kształtowały się wówczas wpływy ze sprzedaży mienia. W kolejnych latach uzyskane dochody rosły, aby w osiągnąć najwyższy poziom w roku 2013. Wynikał on w głównej mierze z sięgających blisko 10 mln zł dotacji na inwestycje, choć należy zaznaczyć, wysoki poziom dochodów majątkowych cechował również lata 2010 i 2012.

Tabela 4. Dynamika dochodów dla Gminy Karpacz w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika dochodów	--	82,35%	126,67%	104,94%	88,83%	98,20%
Dynamika dochodów bieżących	--	117,27%	121,52%	101,47%	112,32%	101,47%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	5 531	7 006	7 352	6 531	6 413
Dochody bieżące na mieszkańca	--	3 990	4 849	4 920	5 527	5 608

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

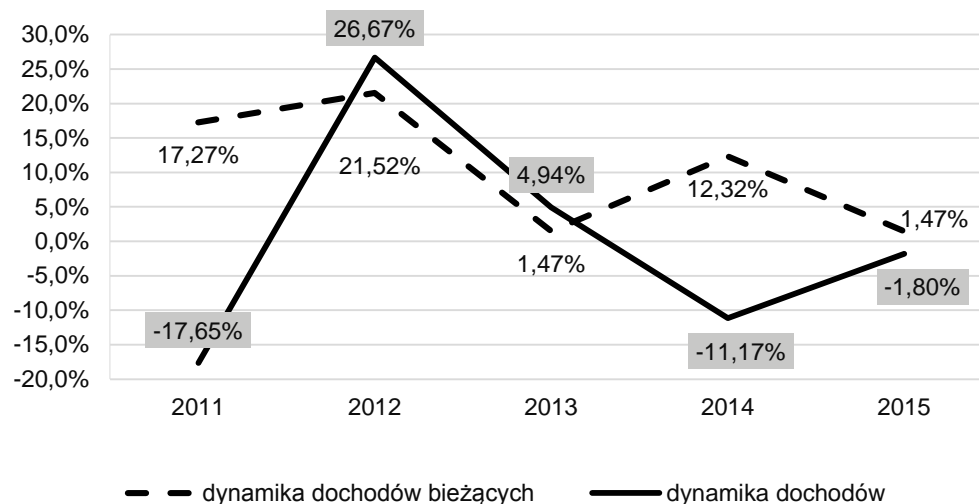
Dane zawarte w tabeli 4 wskazują, że dochody uzyskiwane przez Gminę Karpacz charakteryzowały się wysokim zróżnicowaniem. Poziom dochodów Gminy determinowały w głównej mierze dochody majątkowe, w tym przede wszystkim dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz wysokość otrzymanych dotacji na zadania inwestycyjne.

W latach 2011 oraz 2014 występowała ujemna dynamika liczona wg metodologii rok do roku poprzedniego. Niższy w stosunku do wykonania z roku poprzedniego poziom dochodów zaplanowano także w budżecie na rok 2015. W głównej mierze zmniejszeniu uległ poziom dotacji celowych z budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań zleconych oraz dotacji na inwestycje.

W 2014 roku wartość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia udało się zrealizować na poziomie 56,19% (w 2013 roku, dochody ze sprzedaży mienia w stosunku do planu zrealizowano w 64,57%). W 2015 roku dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości zaplanowano na poziomie 2,985 mln zł. Należy ocenić, że średni udział wpływów ze sprzedaży składników majątkowych w dochodów ogółem na poziomie 7% jest adekwatny do wielkości budżetu Gminy i korzystnie wpływa na kształtowanie się indywidualnego wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia.

Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, a także informacjach o stanie mienia Gminy mogącego stać się przedmiotem sprzedaży należy stwierdzić, że kwota zaplanowana w 2015 roku może nie zostać wykonana w pełnej wartości.

Ryc. 5. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Karpacz od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne.

Obok dynamiki wartości dochodów ogółem, należy zwrócić uwagę na dynamikę dochodów bieżących uzyskiwanych w poszczególnych latach przez Gminę Karpacz. W analizowanym okresie dochody bieżące cechowało szerokie, wynoszące blisko 16% pasmo wahań. Zbieżna tendencja w zakresie dynamiki dochodów ogółem i dochodów bieżących miała miejsce wyłącznie w roku 2013. W pozostałych latach występowały znaczne różnice zarówno w zakresie kierunków dynamiki, jak i osiągniętych wartości, co było spowodowane następującymi czynnikami:

1. w wyniku opodatkowania nowych powierzchni, w roku 2012 o 56% wzrosły wpływy osiągnięte z tytułu podatku od nieruchomości;
2. stabilne wpływy z opłaty miejscowej na średnim poziomie 1,5 mln zł;
3. w roku 2014 odnotowano wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 1,7 mln zł.

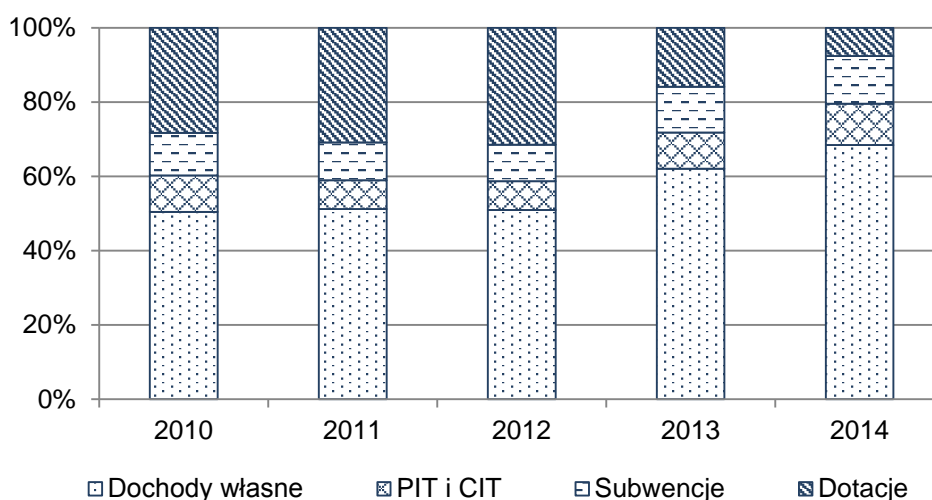
Powyższe zmiany w zakresie dochodów bieżących doprowadziły do istotnej poprawy parametrów budżetu oraz zagwarantowania długotrwałej stabilności finansowej

W tabeli 4 zaprezentowano również wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Gmin opracowanym w 2013 roku przez Pawła Swianiewicza, Gmina Karpacz uplasowała się 6 miejscu

pośród 575 małych gmin miejskich objętych rankingiem. W stosunku do roku pozycja w rankingu nie uległa zmianie. Poziom zamożności Gminy, określony w oparciu o wyniki rankingu, należy ocenić pozytywnie, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że w przekroju ostatnich lat pozycja uległa poprawie (przykładowo 26 miejsce w roku 2002; 18 miejsce w roku 2010).

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tabeli 1, przewiduje się, że w strukturze demograficznej mieszkańców Gminy wzrastać będzie liczba ludności w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej). Władze Gminy powinny zatem intensyfikować działania w celu pobudzania i wspierania lokalnego rynku pracy, zapobiegania kształtowaniu się negatywnej struktury wiekowej mieszkańców oraz skuteczniej wykorzystywać istniejące możliwości wspierania rozwoju gospodarczego, tym bardziej że wymienione czynniki w istotny sposób wpływają na strukturę dochodów budżetu Gminy.

Ryc. 6. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Karpacz w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

Na rycinie 6 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są jednak dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W latach 2010-2012 dochody własne stanowiły około 50% dochodów ogółem. Od 2013 roku wzrósł poziom tych dochodów, by w 2014 roku zapewniać ponad 60% wpływów do budżetu. Średnio blisko 40% dochodów przypadało na subwencje i dotacje, przy czym należy zaznaczyć, że za zdecydowaną większość dochodów majątkowych odpowiadają dotacje na inwestycje.

Udział w podatkach centralnych PIT i CIT jest często zaliczany jako źródło dochodów własnych. Z racji charakteru tych dochodów (praktycznie brak wpływu na ich wielkość) nie ma podstaw do zaliczania ich jako dochodów własnych. W latach 2010-2014 dochody z PIT i CIT średnio 8% dochodów ogółem, przy czym dostrzeżę się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym dość niskim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

W tabeli 5 przedstawiono najważniejsze paragrafy dochodów Gminy za lata 2010-2015. Na ich podstawie obliczono średni udział danego źródła w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego uzyskuje się najwięcej wpływów).

Tabela 5. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Karpacz w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.	Nazwa	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
031	Podatek od nieruchomości	5 370 740	6 734 244	11 366 252	10 384 221	11 065 072	11 122 763	9 340 549	28,52%	28,52%
629	Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (...)	12 564 677	1 018 191	5 142 253	1 452 714	2 154 227	1 015 456	3 891 253	11,88%	40,41%
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	3 113 985	3 155 927	3 498 021	3 546 368	3 861 562	4 116 378	3 548 707	10,84%	51,24%
001	Podatek dochodowy od osób fizycznych	2 255 556	2 540 372	2 637 787	2 680 706	3 047 200	3 410 212	2 761 972	8,43%	59,68%
077	Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego	2 917 153	1 505 049	1 003 882	2 001 374	1 411 022	2 765 000	1 933 913	5,91%	65,58%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	0	0	3 325 351	6 540 437	0	0	1 644 298	5,02%	70,60%
044	Wpływy z opłaty miejscowej	950 430	1 228 059	1 465 782	1 547 038	1 586 379	1 850 000	1 437 948	4,39%	75,00%
633	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji (...)	0	3 079 595	594 682	1 861 367	1 150 000	0	1 114 274	3,40%	78,40%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (...)	964 872	1 002 059	970 017	934 489	964 247	871 976	951 277	2,90%	81,30%
075	Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych jednostek samorządu terytorialnego	487 484	539 242	578 024	757 302	1 202 905	1 834 950	899 985	2,75%	84,05%

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Karpacz o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10 najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają blisko 85% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie.

Pośród zaprezentowanych 10 pozycji, aż sześć odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej. Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Karpacz. Średnia łączna wartość najważniejszych transferów z budżetu państwa oraz środków z UE w badanym okresie wyniosła 13,9 mln zł, podczas gdy kluczowe dochody własne odpowiadały za 13,6 mln wpływów.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych mogą ograniczać możliwości samodzielnego kształtowania struktury dochodów budżetowych. Z drugiej strony blisko rosnący udział dochodów własnych wpływających bezpośrednio na rachunek budżetu Gminy sprzyja stabilności planów na kolejne lata.

Rosnące wpływy ze źródeł takich jak podatek od nieruchomości, opłata miejscowa, czy dochody z najmu i dzierżawy korzystnie wpływają na budżet, co w długofalowej perspektywie umożliwi samodzielną realizację ambitnych zadań inwestycyjnych. Dobra sytuacja finansowa nie wyklucza możliwości aplikowania o fundusze europejskie przewidziane w perspektywie 2014-2020 zarówno w ramach krajowych, jak i regionalnych programach operacyjnych.

BAZA PODATKOWA

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych Rada Miejska, w drodze uchwały, określa wysokość stawek wybranych podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek nie może jednak przekroczyć maksymalnych kwot określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

Zgodnie z §15 ust. 1 pkt 3-5 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych, wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast) jako organy podatkowe posiadają uprawnienia do odraczania terminu płatności oraz rozkładania na raty zapłaty podatku. Ponadto mają kompetencje w zakresie umarzania w całości lub w części zaległości podatkowych, opłaty prolonacyjnej czy odsetek za zwłokę.

Względna swoboda władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych determinuje zatem wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Karpacz prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Karpacz z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014

		2010	2011	2012	2013	2014
podatek rolny						
Wykonanie		1 250	1 229	2 214	2 617	2 386
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	
podatek od nieruchomości						
Wykonanie		5 370 740	6 734 244	11 366 252	10 384 221	11 065 072
skutki obniżenia górnych stawek podatków		222 709	264 046	731 680	728 206	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		235 142	235 746	237 080	228 843	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	315 110	340 418	414 896	235 767	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	96 917	117 457	257 398	127 691	
podatek leśny						
Wykonanie		26 140	30 571	36 624	37 512	34 502
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	
podatek od środków transportowych						
Wykonanie		17 356	34 089	34 349	46 847	48 514
skutki obniżenia górnych stawek podatków		1 351	9 287	15 486	14 222	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	7 316	6 797	3 544	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacony w formie karty podatkowej						
Wykonanie		17 958	17 399	18 236	14 021	18 201
podatek od czynności cywilnoprawnych						
Wykonanie		430 555	346 645	380 098	526 623	250 592
wpływy z opłaty skarbowej						
Wykonanie		32 094	29 618	23 920	25 251	22 910
wpływy z opłaty eksploatacyjnej						
Wykonanie		-	-	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Karpacz z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2013 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Do analizy roku 2014 wykorzystano sprawozdania za grudzień 2014 roku. Na dzień sporządzenia grudniowych sprawozdań budżetowych, sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych za 2014 rok nie były gotowe. W tabeli zawarto tylko informacje o wykonaniu poszczególnych kategorii podatków lokalnych, co nie oznacza, że umorzenia, rozłożenia na raty czy ulgi i zwolnienia w 2014 roku nie wystąpiły.

Dane zawarte w tabeli 6 potwierdzają wnioski płynące z analizy tabeli 5. Podatek od nieruchomości jest najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy Karpacz. Należy przy tym zwrócić uwagę na kształtowanie się wpływów z tego tytułu w analizowanym okresie.

W latach 2010-2013 dochody z tytułu podatku od nieruchomości wzrastały, a wzrost ten był wynikiem zarówno podnoszenia wysokości stawek obowiązujących w Gminie, jak i zwiększaniem powierzchni objętej tym rodzajem podatku. W 2015 roku wpływy z tytułu tego podatku zaplanowano na poziomie 11,1 mln zł.

Wysokość wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w 2014 roku oraz ich planowany wzrost w kolejnych latach będzie pozytywnie oddziaływał na kształt budżetu Gminy Karpacz zapewniając dodatkowe środki na realizację zadań własnych, w szczególności na działalność inwestycyjną Gminy.

W latach 2010-2014 część stawek podatkowych ustalono na niższym poziomie, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawnych. Jednakże należy zaznaczyć, że Rada Miejska w uchwałach podatkowych określiła wartości podatków w wysokości mieszczącej się pomiędzy 97%, a 99% stawek maksymalnych. W konsekwencji w analizowanym okresie Gmina utraciła łącznie ponad 1,95 mln zł wpływów z podatku od nieruchomości. Natomiast z uwagi na specyfikę gmin miejskich, pozostałe źródła podatkowe, w takie jak podatek rolny, podatek leśny oraz podatek od środków transportowych, nie stanowiły istotnego zasilenia dochodowego, ponieważ ich udział w dochodach ogółem wahał się w przedziale 0,13%-0,26%.

Powyższa analiza wpływów z tytułu podatków lokalnych potwierdza, że kluczowe znaczenie mają dochody z podatku od nieruchomości. Niewątpliwie wynika to ze specyfiki Gminy oraz sporej liczby budynków związanych z działalnością gospodarczą, w których prowadzone są hotele i pensjonaty. Łączne dochody wynikające wyłącznie z opodatkowania budynków zajętych pod prowadzenie działalności gospodarczej wynoszą blisko 7,4 mln zł i są głównym źródłem dochodów w tym obszarze.

Częstym problemem występującym w gminach turystycznych jest opodatkowanie nieruchomości, w których na krótkie, zazwyczaj tygodniowe okresy wynajmowane są pokoje gościnne lub mieszkania (apartamenty).

Zasadniczą trudność powoduje tutaj zastosowanie właściwego rodzaju stawki. Z jednej strony są to budynki mieszkalne, co uzasadnia opodatkowanie ich niższą stawką w wysokości 0,73 zł. Natomiast z drugiej strony, regularne wynajmowanie danej powierzchni na krótkie okresy czasu nosi znamiona działalności gospodarczej, co wskazuje na potrzebę stosowania stawki w wysokości 22,82 zł.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niemniej by prawidłowo opodatkować nieruchomości (grunty, budynki i lokale) podatkiem od nieruchomości, należy ustalić sposób ich sklasyfikowania w ewidencji gruntów i budynków. Stosownie bowiem do art. 21 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego, pod-

stawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Sytuacja jest oczywista w przypadku, gdy obiekt został zaklasyfikowany jako budynek zakwaterowania turystycznego. Jeśli bowiem wszystkie lokale mają charakter apartamentowy, wówczas bezsprzecznym jest użytkowe przeznaczenie nieruchomości. Zatem w przypadku niemieszkalnej funkcji nieruchomości, lokali wewnątrz budynku nie można opodatkować stawkami właściwymi dla budynków mieszkalnych.

Natomiast wątpliwości w zakresie stosowania podwyższonej stawki podatku od nieruchomości może budzić sytuacja, w której w ewidencji budynków i lokali wpisano funkcję mieszkalną. Wówczas konieczne jest ustalenie, czy nieruchomość jest wykorzystywana dla celów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy, w drodze uchwały, określa maksymalną wysokość stawek podatku od nieruchomości od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Zaznaczyć przy tym należy, że w zakresie rozumienia pojęcia działalności gospodarczej, art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych odsyła do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przepis art. 2 wspomnianej ustawy stanowi, że działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Nie jest przy tym wymagane formalne zarejestrowanie podmiotu w Centralnej Ewidencji Informacji i Działalności Gospodarczej, bowiem wskazana norma, jako działalność gospodarczą określa każdą aktywność usługową, która jest prowadzona w sposób zorganizowany i ciągły. Z powyższego wynika, że sposób wykorzystywania budynku lub jego części decyduje o zastosowaniu odpowiedniej stawki podatkowej. Aby zakwalifikować budynek lub jego część do opodatkowania stawką jak dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wystarczające jest stwierdzenie, że jest on wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. W tej sytuacji bez znaczenia pozostaje fakt, że podatnik nie jest przedsiębiorcą, ponieważ jak wyjaśniono wyżej dla uznania budynku lub jego części za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wystarczające jest stwierdzenie, że jest on wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W sytuacji występowania dwóch rodzajów obiektów, prowadzących tego samego rodzaju działalność, jednakże różniących się wyłącznie funkcją wpisaną do ewidencji budynków i lokali, wykluczone jest stosowanie stawek podatkowych właściwych dla budynków mieszkalnych, bowiem naruszona zostaje konstytucyjna zasada równości, zgodnie z którą wymagane jest, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarów-

no dyskryminujących, jak i faworyzujących polegających między innymi na preferencyjnym opodatkowaniu wybranych obiektów noclegowych. Choć w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie wymieniono wprost działalności turystycznej jako działalności gospodarczej, to mieści się ona w szerokim pojęciu usług. Działalność taka ma bez wątpienia charakter zorganizowany i zarobkowy.

Jedyny wyjątek w zakresie korzystnego opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych do świadczenia usług hotelarskich dotyczy wynajmu turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5. Jednakże w przypadku Gminy Karpacz, ze względu na status gminy miejskiej, art. 1a ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ma zastosowania. Dlatego wynajmowanie dla turystów na terenach miejskich kwater prywatnych (budynków mieszkalnych) powoduje zastosowanie wyższej stawki, ponieważ jest to okoliczność powodująca zmianę sposobu wykorzystania nieruchomości, a tym samym zasad opodatkowania.

Krótkotrwałe i ogólnodostępne wynajmowanie nie tylko pokoi hotelowych, ale również mieszkań, należy uznać za usługi hotelarskie, co znajduje potwierdzenie w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Zatem skoro nie ulega wątpliwości, że część nieruchomości zlokalizowanych na terenie miasta, pomimo posiadania w ewidencji budynków i lokali funkcji mieszkalnej, wykorzystywana jest na cele powszechnie dostępnego krótkotrwałego wynajmu, tym samym wypełniając znamiona wykorzystywania na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Dlatego mając na uwadze definicję działalności gospodarczej i opisany proceder wynajmowania mieszkań na krótkie okresy czasu, należy stwierdzić, że działalność polegająca na świadczeniu usług noclegowych (hotelowych) podmiotom zewnętrznym we pokojach gościnnych znajdujących się w budynkach mieszkalnych w sytuacji, gdy odbywa się w sposób zorganizowany i powtarzalny, wyczerpuje znamiona działalności gospodarczej zarówno na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że ciężar udowodnienia wykorzystania mieszkań na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej obciążają organ podatkowy, a więc w tym przypadku burmistrza.

Przeprowadzenie kontroli w zakresie podatku od nieruchomości jest uprawnieniem organu podatkowego, które wynika z art. 281 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Jednocześnie jest to jedyny sposób na zgodne z prawem zebranie dowodów uzasadniających nie tylko podwyższenie stawki podatku od nieruchomości, ale również ujawnienie istotnych okoliczności lub nowych dowodów mogących skutkować wydaniem decyzji stwierdzającej zaległość podatkową.

W efekcie zgodnie z art. 122 Ordynacji podatkowej w toku postępowania organy podatkowe zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. W postępowaniu podatkowym, stosownie do art. 180 § 1, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, a na podstawie art. 181 tej ustawy dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być w szczególności deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających

lub kontroli podatkowej, z zastrzeżeniem art. 284a § 3, art. 284b § 3 i art. 288 § 2, oraz materiały zgromadzone w toku prawomocnie zakończonego postępowania karnego albo postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe.

Istotnym argumentem w postępowaniu dowodowym jest art. 35 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych, zgodnie z którym usługi hotelarskie mogą być świadczone w dowolnym obiekcie, pod warunkiem spełnienia minimalnych wymagań co do wyposażenia, które zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Powołane przepisy wymagają, aby spełnione były następujące warunki:

1. Dla wynajmowania miejsc i świadczenia usług w budynkach stałych:
 - 1) ogrzewanie – w całym obiekcie w miesiącach X-IV, temperatura minimum 18 °C;
 - 2) instalacja sanitarna: zimna woda przez całą dobę i dostęp do ciepłej wody;
 - 3) maksymalna liczba osób przypadających na jeden węzeł higieniczno-sanitarny – 15;
 - 4) wyposażenie podstawowe węzła higieniczno-sanitarnym:
 - a) natrysk lub wanna,
 - b) umywalka z blatem lub półką i wieszakiem na ręcznik,
 - c) WC,
 - d) lustro z górnym lub bocznym oświetleniem,
 - e) uniwersalne gniazdko elektryczne z osłoną,
 - f) pojemnik na śmieci (niepalny lub trudno zapalny),
 - g) dozownik do płynnego mydła i ręczniki papierowe;
2. Dla wynajmowania samodzielnych pokoi:
 - 1) powierzchnia mieszkalna w m²:
 - a) pokój 1- i 2-osobowy – 6 m²,
 - b) pokój większy niż 2-osobowy - dodatkowo 2 m² na każdą następną osobę;
 - 2) zestaw wyposażenia meblowego:
 - a) łóżka jednoosobowe o wymiarach minimum 80 x 190 cm lub łóżka dwuosobowe o wymiarach minimum 120 x 190 cm,
 - b) nocny stolik lub półka przy każdym łóżku,
 - c) stół lub stolik,
 - d) krzesło lub taboret (1 na osobę, lecz nie mniej niż 2 na pokój) lub ława,
 - e) wieszak na odzież oraz półka lub stelaż na rzeczy osobiste;
 - 3) pościel dla jednej osoby:
 - a) kołdra lub dwa koce,
 - b) poduszka,
 - c) poszwa,
 - d) poszewka na poduszkę,
 - e) prześcieradło;
 - 4) oświetlenie - minimum jeden punkt świetlny o mocy 60 W;
 - 5) zasłony okienne zaciemniające;
 - 6) dostęp do węzła higieniczno-sanitarnego;
 - 7) kosz na śmieci niepalny lub trudno zapalny.

Pomimo pozornej szczegółowości wymagań, niemal wszystkie nieruchomości przeznaczone pod krótkotrwały wynajem dla turystów, spełniają powyżej określone warunki, co potwierdza że mogą być wykorzystane do świadczenia usług hotelarskich. Jeśli zatem dodatkowo poszukiwani są klienci, np. za pomocą ogłoszeń internetowych, aukcji lub biur podróży, wówczas świadczone są usługi turystyczne, które zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami należy uznać za prowadzenie działalności gospodarczej. Jeśli więc zatem określona nieruchomość jest obecnie opodatkowana podatkiem od powierzchni mieszkaniowej i jednocześnie zachodzą wątpliwości co do jej wykorzystania, uzasadnione będzie wszczęcie kontroli podatkowej w celu zweryfikowania rzeczywistego przeznaczenia lokalu. Przykładowy sposób gromadzenia dowodów w sprawie o uznanie budynku za wykorzystywany na cele związane z działalnością gospodarczą przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r. (III SA/Wa 327/14) potwierdził, że

Analizowana działalność wykazuje ustawowe cechy działalności gospodarczej, mianowicie: zarobkowy charakter, zorganizowanie i ciągłość. Bezspornie potwierdzeniem powyższego jest oferta (dostępna na stronie internetowej), potwierdzająca wykonywanie ogólnodostępnych usług hotelowych w celach zarobkowych i w sposób ciągły.

Swoją ofertę handlową Skarżący udostępniał do wiadomości powszechnej, przez którą niewątpliwie należy rozumieć szeroko pojętą informację mającą zachęcić potencjalnych nabywców do skorzystania (zakupienia) usługi hotelowej. Prezentowane oferty handlowe zawierały m. in. informacje o świadczonych usługach i ich cenie, o możliwych wariantach zakwaterowania, sposobie wyposażenia pokoi hotelowych, o warunkach i formach płatności, co niewątpliwie przesądza o ciągłości i zarobkowym charakterze prowadzonej działalności gospodarczej. O zarobkowej i zorganizowanej działalności w wymienionych obiektach hotelowych świadczy także udział w obrocie gospodarczym i wykonywanie wielu czynności będących konsekwencją tego udziału, jak np. zawieranie umów, ustalanie cen, czy wystawianie faktur za usługę hotelową.

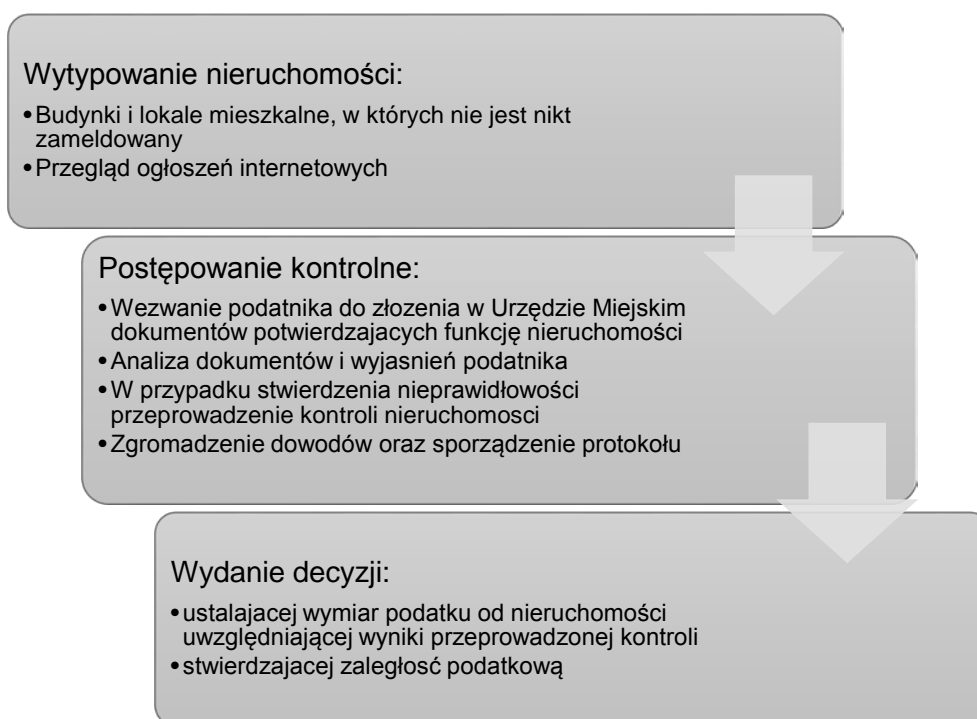
Aktywne oferowanie wynajmu potencjalnym klientom za pośrednictwem strony internetowej jest przejawem prowadzenia działalności gospodarczej

Należy jednakże zwrócić uwagę, że jeśli kontrolowanie nieruchomości służy zarówno na cele mieszkalne właściciela, jak i na cele działalności gospodarczej, fakt braku wyodrębnienia części służących każdemu z tych rodzajów działalności i stosownej dokumentacji właściciela, zobowiązuje organ podatkowy do ustalenia podstawy w trybie art. 23 § 1 i § 4 Ordynacji podatkowej. Przepis ten ma bowiem zastosowanie w każdym przypadku braku danych do określenia podstawy opodatkowania. Zatem burmistrz, działając jako organ podatkowy zobowiązany będzie do ustalenia proporcji wykorzystania obiektów na cele działalności gospodarczej i mieszkaniowej, np. poprzez zbadanie na rzecz ilu osób i na jaki okres czasu zostały wynajęte mieszkania, w stosunku ogółu gości tych placówek.

Istotnym elementem potwierdzającym wykorzystanie nieruchomości na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej będzie także zarobkowy charakter najmu. W tym aspekcie, podczas kontroli powinien zostać oceniony stopień zorganizowania właściciela nieruchomości. Jeśli bowiem osoba, która kupuje nieruchomość w celu jej wynajmowania, organizuje środki na sfinansowanie zakupu (np. kredyt) lub zawiera umowę o stałą obsługę z agentem nieruchomości w celu pozyskiwania najemców i utrzymania lokalu, wówczas wysoce prawdopodobnym jest komercyjne wykorzystanie mieszkania. Nie sposób się z tym nie zgodzić, ponieważ wówczas najem nawet jednego lokalu, czy to mieszkalnego, czy użytkowego, ma charakter zarobkowy, ciągły i zorganizowany, a zatem także wypełnia definicję działalności gospodarczej

Na poniższym schemacie przedstawiono etapy postępowania w sprawie zweryfikowania prawidłowości opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych wykorzystywanych na cele powiązane z działalnością turystyczną.

Ryc. 7. Procedura weryfikacji



Źródło: Opracowanie własne

Pomocnym rozwiązaniem problemów mogących wystąpić w przypadku kontroli powinno być ustalenie procedur przeprowadzania kontroli podatkowej w zakresie podatków i opłat lokalnych, które powinny zostać przyjęte zarządzeniem burmistrza.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2010-2014 i ich planu na 2015 rok.

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

- 010 Rolnictwo i łowiectwo;
- 400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię, elektryczną, gaz i wodę;
- 600 Transport i łączność;
- 630 Turystyka;
- 700 Gospodarka mieszkaniowa;
- 710 Działalność usługowa;
- 750 Administracja publiczna;
- 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa;
- 752 Obrona narodowa;
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
- 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem;
- 757 Obsługa długu publicznego;
- 758 Różne rozliczenia;
- 801 Oświata i wychowanie;
- 851 Ochrona zdrowia;
- 852 Pomoc społeczna;
- 853 Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej;
- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza;
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
- 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- 926 Kultura fizyczna i sport.

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały podzielone na:

1. wydatki bieżące:
 - 1) wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,
 - 2) pozostałe wydatki bieżące;
2. wydatki majątkowe.

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości wydatków w latach 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2015.

Poszczególne wydatki Gminy Karpacz w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 8. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2015 są wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

Tabela 7. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
WYDATKI OGÓŁEM	34 834 335	27 703 491	31 295 129	34 332 903	31 320 337	30 284 190
Wydatki bieżące	21 411 846	20 299 987	21 224 395	22 182 421	24 070 550	24 064 005
Wynagrodzenia i pochodne	7 838 093	8 060 866	8 435 932	9 040 318	9 567 510	9 861 369
Pozostałe bieżące	13 033 456	11 618 177	12 101 394	12 623 447	14 258 033	13 959 492
Obsługa długu	540 296	620 944	687 069	518 657	245 007	243 144
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	13 422 489	7 403 504	10 070 734	12 150 481	7 249 787	6 220 185

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7 prezentuje wykonane oraz zaplanowane w latach 2010-2015 wydatki Gminy Karpacz. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Biorąc pod uwagę planowane w 2015 roku wartości wydatków, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 31,6 mln zł i była niższa od średniej wartości dochodów.

W analizowanym okresie wydatki bieżące Gminy Karpacz wykazują umiarkowaną tendencję wzrostową. Od 2010 do 2014 roku wydatki bieżące wzrosły o ponad 2,6 mln zł. Wśród nich największy poziom wykazują wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Wydatki bieżące w badanych latach wynoszą średnio 22,2 mln zł, zaś 40% stanowią wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne. Natomiast zauważalnie wzrósł udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem, który w 2010 r. wynosił 61,5%, podczas gdy z projektu budżetu na rok 2015 wynosi on 79,5%

Wzrastający udział wydatków bieżących będzie wpływał na obniżenie maksymalnego wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W analizowanym okresie ogólna kwota wydatków ulegała znacznym wahaniom. Najwięcej środków wydatkowano w roku 2010 (prawie 35 mln zł). Tak znaczny poziom determinowały głównie wydatki majątkowe, które w 2010 roku przeznaczono na przede wszystkim na przebudowę dróg gminnych, a także inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej oraz turystyki. Wysoki poziom inwestycji cechował także lata 2012-2013, w których znaczne środki również przeznaczono na modernizację sieci drogowej oraz przedsięwzięcia turystyczne.

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

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika wydatków	--	79,53%	112,96%	109,71%	91,23%	96,69%
Dynamika wydatków bieżących	--	94,81%	104,55%	104,51%	108,51%	99,97%
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	4 086	4 272	4 465	4 845	4 844
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	5 576	6 299	6 911	6 304	6 096

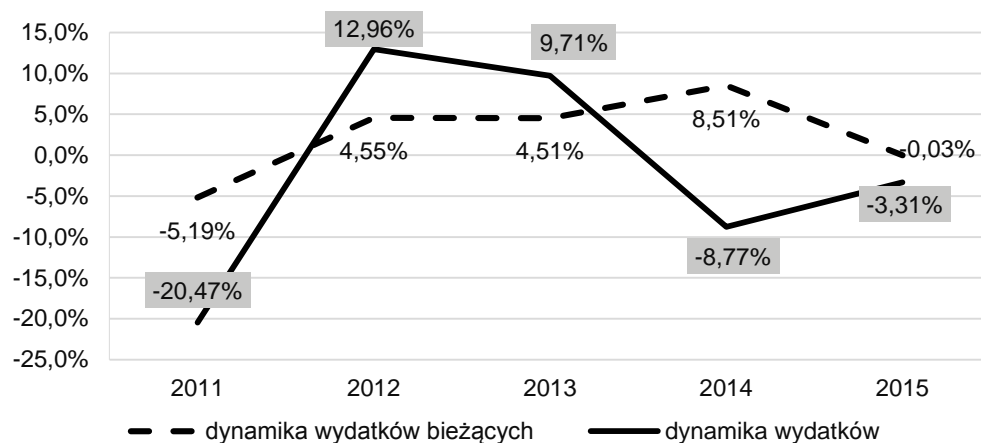
*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Znaczny poziom wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2010 roku spowodował, że w kolejnym roku odnotowano wyraźny spadek ogólnego poziomu wydatków. Z kolei rok 2012 cechował się blisko 13% wzrostem analizowanej kategorii (podobna tendencja miała miejsce w roku 2013). W latach 2010-2014 wydatki bieżące w Gminie charakteryzowały się dynamiką na średnim poziomie 3% i mieściły się w granicach wskaźników makroekonomicznych, co dobrze świadczy o dyscyplinie finansów w badanym okresie. Według wartości planowanych na 2015 rok zarówno wydatki ogółem, jak i bieżące spadną w stosunku do roku poprzedniego.

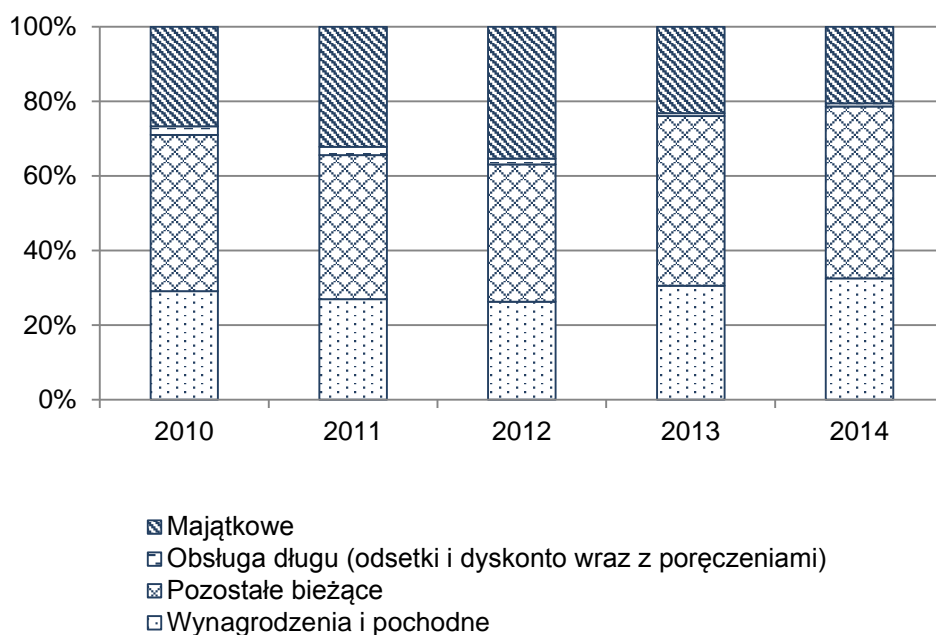
Ryc. 8. Dynamika wydatków Gminy Karpacz od roku 2011



Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie zmienność wydatków bieżących sięgała 13,7%. W roku 2011 oraz od roku 2014 dynamika wydatków bieżących była wyższa niż dynamika wydatków ogółem, co było następstwem ograniczenia działalności inwestycyjnej. Wzrost poziomu wydatków bieżących w 2014 roku wpływa na obniżenie wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Rycina 9 wskazuje, że w latach 2010-2014 kategorią wydatków o największym znaczeniu w budżecie Gminy były pozostałe wydatki bieżące. Od 2010 roku nieznacznemu wzrostowi nominalnej wartości tych wydatków towarzyszył wzrost znaczenia w strukturze wydatków Gminy.

Ryc. 9. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Karpacz w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne.

Wynagrodzenia i pochodne, które stanowiły niespełna 30% całkowitej wartości wydatków. W badanym okresie nastąpił wzrost udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem. W stosunku do wykonania z 2010 roku, na rok 2015 zaplanowano poziom wydatków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń w kwocie ponad 2 mln zł większej.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu. Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie nastąpił ich spadek. Jest to o tyle ważne, gdyż ich wartość występuje po obydwu stronach nierówności z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Charakterystyka działań wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wypływy środków z budżetu została zaprezentowana w tabeli 9.

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

Dział	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Transport i łączność	8 693 344	6 512 416	6 208 089	12 291 165	4 825 890	2 285 185	6 802 681	21,51%	21,51%
Oświata i wychowanie	6 155 310	4 824 638	5 469 527	5 663 146	5 762 432	6 373 671	5 708 121	18,05%	39,56%
Administracja publiczna	5 193 673	5 387 855	5 584 928	5 824 497	5 499 859	5 419 902	5 485 119	17,34%	56,90%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 278 489	1 842 377	3 177 830	3 136 747	3 901 202	3 335 000	3 111 941	9,84%	66,74%
Gospodarka mieszkaniowa	1 726 047	1 246 105	2 910 595	1 697 961	3 955 397	5 406 060	2 823 694	8,93%	75,66%
Pomoc społeczna	2 038 204	2 092 101	2 170 896	2 242 948	2 167 726	2 387 174	2 183 175	6,90%	82,57%
Turystyka	2 016 084	2 773 526	2 258 283	112 886	673 206	308 030	1 357 003	4,29%	86,86%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	633 610	712 001	574 044	790 255	633 562	849 339	698 802	2,21%	89,07%
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	2 988 953	178 127	0	0	15 048	400 000	597 021	1,89%	90,95%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	416 300	392 800	759 942	659 299	619 046	673 366	586 792	1,86%	92,81%

*wg sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 roku

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje na szereg obszarów, w ramach których władze lokalne mają obowiązek realizować zadania dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponoszone koszty znajdują więc uzasadnienie. Dlatego z punktu widzenia celów niniejszego opracowania występuje konieczność kompleksowej oceny ich wysokości w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy.

Z tabeli 9 wynika, że głównym kierunkiem wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie był obszar transportu, na który średnio przeznaczano ponad 21,5% wydatków. Ponadto, wśród wydatków na drogi gminne, ponad 80% stanowiły inwestycje, które znajdują odzwierciedlenie we wzroście wartości aktywów w bilansie, co potwierdza prawidłowy kierunek wydatkowania środków.

Kolejnym działem pod względem istotności wydatków była oświata, na którą w badanym okresie przeznaczano niewiele ponad 18% wydatków ogółem. W przeciwieństwie do transportu, w tym obszarze dominowały wydatki bieżące, wśród których najwięcej środków przeznaczano na wynagrodzenia i pochodne. Niemniej pozytywnie należy ocenić stabilizację wydatków w tym dziale, która nastąpiła od 2012 roku.

Istotny wpływ na ogólny poziom wydatków miał również dział administracja publiczna (17,34% w wydatkach ogółem). Dodatkowo w tej kategorii zauważalny jest wzrost wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostek samorządu terytorialnego (przede wszystkim koszty funkcjonowania urzędu), które w badanym okresie wzrosły o blisko milion złotych.

Stosunkowo wysokie wydatki zostały również zrealizowane w ramach realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska oraz gospodarki mieszkaniowej (odpowiednio 9,84% i 8,93%). Na wzrost znaczenia pierwszej z wspomnianych kategorii niewątpliwie wpłynęła zmiana przepisów w zakresie gospodarki odpadami, co przyczyniło się do zwiększenia kosztów o blisko 1,5 mln zł. Natomiast w obszarze gospodarki mieszkaniowej dominowały wydatki związane z podatkiem od towarów i usług oraz działaniami inwestycyjnymi. W dodatku w 2012 r. z budżetu Gminy wypłacone zostało odszkodowanie w wysokości ponad 1 mln zł.

W analizowanym okresie opisanych powyżej 5 działów (na 23 występujące w budżecie), wyjaśniało 75% wydatków ogółem. Ponadto z punktu udziału w budżecie, istotne wydatki były ponoszone w obszarach pomocy społecznej, turystyki, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę oraz kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Wspomnianych pięć działów odpowiadało za kolejnych 17% wydatków.

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia. Wydatki i rozchody generowane w tym obszarze są na tyle istotną pozycją w każdym budżecie, że ich analiza zostanie dokonana w części poświęconej zadłużeniu Gminy.

WYNIK BUDŻETU

Wynik budżetu stanowi różnicę pomiędzy uzyskanymi dochodami a poniesionymi wydatkami i może wykazywać nadwyżkę, deficyt lub się równoważyć. Z punktu widzenia prowadzenia właściwej gospodarki finansowej Gminy pożądaną sytuacją jest występowanie budżetu zrównoważonego lub nadwyżki budżetowej.

Tabela 10. Wynik budżetu w Gminie Karpacz w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Wynik budżetu bieżącego	-4 509 082	-477 638	2 864 331	2 261 420	3 385 638
Relacja wyniku budżetu bieżącego do dochodów bieżących	-26,68%	-2,41%	11,89%	9,25%	12,33%
Wynik budżetu bieżącego ze sprzedażą mienia	-1 247 818	1 919 543	4 378 669	4 489 227	5 071 191
Wynik budżetu	-1 469 390	-226 617	3 511 165	2 193 265	1 125 630

Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie od roku 2012 Gmina Karpacz wykazywała nadwyżkę w budżecie bieżącym (jako różnicy między dochodami a wydatkami bieżącymi). Natomiast wcześniejsze lata cechowały się deficytem bieżącym, co w negatywny sposób wpływało na parametry finansowe Gminy.

Zakłada się, że jednostka samorządu terytorialnego o stabilnej sytuacji finansowej powinna generować nadwyżkę budżetu bieżącego w stosunku do dochodów bieżących na poziomie 8-10%. Z tabeli 10 wynika, że od 2012 r. Gmina generowała nadwyżkę budżetu bieżącego na zalecanym, a nawet wyższym poziomie, stanowiącym średnio 11,16% dochodów bieżących.

Osiągnięcie i ustabilizowanie sytuacji budżetowej, w połączeniu z wysoką sprzedażą mienia oznacza że Gmina jest w stanie samodzielnie finansować średniej wartości wydatki majątkowe. Realizowany wynik budżetu jest jednocześnie dobrą podstawą do aplikowania o środki zewnętrzne, których uzyskanie dodatkowo może zwiększyć szansę na wykonanie potrzebnych inwestycji.

W latach 2010-2014 Gmina Karpacz pozyskała blisko 41 mln zł dotacji majątkowych. W tym samym czasie zrealizowano zadania inwestycyjne o wartości przekraczającej kwotę 50 mln zł .

Po wprowadzeniu obostrzeń dotyczących równoważenia części bieżącej budżetu, ewentualny deficyt bieżący może być sfinansowany nadwyżką z lat ubiegłych bądź wolnymi środkami. W związku z powyższymi ograniczeniami zaplanowany jakikolwiek deficyt obecnie budżetowy, może być przeznaczony wyłącznie na wydatki majątkowe nie mające pokrycia w dochodach.

Władze Gminy planując realizację inwestycji powinny zwracać szczególną uwagę na możliwości finansowania inwestycji z dochodów własnych. Brak możliwości przeznaczenia nadwyżki budżetowej na działalność inwestycyjną powinien stanowić podstawę podejmowania działań zmierzających do ograniczenia wydatków bieżących.

ZADŁUŻENIE

Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową Gminy, sprawozdania budżetowe Rb-NDS oraz umowy na zaciągnięte kredyty, pożyczki oraz wykup wierzytelności. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2022.

Na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Karpacz w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki, których łączna kwota na dzień 31.12.2014 r. wynosi 5.730.532,76 zł, a spłata planowana jest do 2019 roku;
2. wykup wierzytelności, w związku z którym na dzień 31.12.2014 r. pozostała do spłaty kwota 9.129.084,72 zł, a spłata planowana jest do 2020 roku;
3. odsetki od zaciągniętych kredytów, pożyczek i wykupu wierzytelności.

KREDYTY I POŻYCZKI

Na dzień 31.12.2014 roku, Gmina Karpacz posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. pożyczka o wartości 3.118.000,00 zł, zaciągniętej w WFOŚiGW we Wrocławiu w 2005 roku, której kwota do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosi 623 600 zł;
2. kredyt o wartości 3.831.000,00 zł, zaciągnięty w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2007 r., którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosiła 215.150,76 zł;
3. kredyt o wartości 7.612.074,00 zł, zaciągnięty w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2009 r., którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosiła 3.845.382,00 zł;
4. kredyt o wartości 1.304.273,00 zł, zaciągniętego w Banku Polska Kasa Opieki SA w 2010 r., którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosiła 448.800,00 zł;
5. kredyt o wartości 1.150.000,00 zł, zaciągniętego w Banku Zachodnim Wielkopolskim Banku Kredytowym SA w 2011 r., którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosiła 597.600,00 zł;
6. wykupu wierzytelności o wartości 15.671.970,94 zł, zrealizowanego przez Nordea Bank Polska SA w 2011 r., w związku z którym kwota pozostała do spłaty na dzień 31.12.2014 r. wynosiła 9.129.084,72 zł

Tabela 11 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych w latach 2005-2011 przez Gminę kredytów, pożyczek i wykupów wierzytelności, uwzględniając aktualny harmonogram spłaty rat kapitałowych poszczególnych zobowiązań do 2020 roku.

Z harmonogramu wynika, iż największe koszty związane ze spłatą rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek poniesione zostaną w latach 2015 i 2016. Niemniej prawidłowo zaplanowane rozchody oraz korzystne stawki oprocentowania nie stwarzają zagrożenia dla indywidualnego wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia zawartego w wieloletniej prognozie finansowej.

Tabela 11. Harmonogram spłaty rat kapitałowych przez Gminę Karpacz w latach 2015-2020

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 31.12.2014	Oprocentowanie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Raty kapitałowe								
WFOŚ	623 600,00	Stałe 3%	311 800	311 800				
BGK	215 150,76	WIBOR 1M + 0,15 pp.	71 717	71 717	71 717			
BGK	3 845 382,00	WIBOR 1M + 1,30 pp.	769 076	769 076	769 076	769 077	769 077	
PKO	448 800,00	WIBOR 1M + 0,80 pp.	224 400	224 400				
BZ WBK	597 600,00	WIBOR 1M + 0,80 pp.	199 200	199 200	199 200			
Razem spłata			1 576 193	1 576 193	1 039 993	769 077	769 077	0
<i>Nordea*</i>	<i>9 129 084,72</i>	<i>WIBOR 1M + 1,65 pp.</i>	<i>1 521 514</i>	<i>1 521 514</i>	<i>1 521 514</i>	<i>1 521 514</i>	<i>1 521 514</i>	<i>1 521 514</i>
Razem spłata			3 097 707	3 097 707	2 561 507	2 290 591	2 290 591	1 521 514

*Wykup wierzytelności, który w WPF jest ujęty jako wydatek majątkowy

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych, pożyczek i wykupu wierzytelności

Na kształt wskaźnika obsługi zadłużenia, w którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, obok przypadających w danym roku do spłaty rat kapitałowych wpływ mają również odsetki. Odsetki od zaciągniętych zobowiązań wpływają zarówno na wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia (jako koszt obsługi zadłużenia) jak i na wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia (jako wydatek).

Projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Karpacz na lata 2015-2020 określa kwotę przypadającej w danym roku do zapłaty kwoty odsetek. Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczek dokonano przeszacowania wartości odsetek. Należne do spłaty od 2016 roku i latach następnych wartości odsetek dostosowano do obowiązujących obecnie stawek depozytów złotych WIBOR 1M, Zestawienie prezentuje tabela 12.

Tabela 12. Porównanie wysokości odsetek od zobowiązań dla Gminy Karpacz

	2016	2017	2018	2019	2020
Odsetki wg WPF	235 000	206 457	146 552	96 008	55 008
Odsetki wg szacunków	250 000	155 000	95 000	50 000	0
Odsetki wg WPF z uwzględnieniem wykupu wierzytelności	534 892	440 799	316 230	201 022	95 357
Odsetki wg szacunków z uwzględnieniem wykupu wierzytelności	705 000	565 000	370 000	230 000	90 000

Źródło: Opracowanie własne.

Dla oszacowania wartości odsetek w 2016 roku przyjęto prognozy stawek depozytów złotych jednomiesięcznych. Z szacunków wynika, iż wartości odsetek zaplanowano w WPF z bezpieczną rezerwą Gminy. Natomiast uwzględniając wykup wierzytelności, można się spodziewać, że w kolejnych latach zajdzie potrzeba podwyższenia limitów zobowiązań zaplanowanych w załączniku nr 2 do WPF, ponieważ określone w nim kwoty uwzględniają wyłącznie dzisiejsze warunki oprocentowania. Natomiast w przypadku wzrostu stawek rynkowych, niezbędna będzie aktualizacja wartości odsetek od wykupu wierzytelności.

Z analizy wynika, iż w 2011 roku kwota długu Gminy Karpacz wzrosła. Wynikało to z podpisania umowy wykupu wierzytelności, którą na mocy nowych przepisów należało doliczyć do kwoty zadłużenia. Zaciąganie nowych zobowiązań przez władze Gminy, pomimo iż było zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) to jednak negatywnie wpłynęło na gospodarkę finansową Gminy.

Tabela 13. Dług Gminy Karpacz w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2020
Kwota długu	12 680 009	12 452 684	9 016 519	7 259 326	5 730 534
Wskaźnik zadłużenia	38,00%	45,32%	25,90%	19,87%	17,66%
Kwota długu z uwzględnieniem wykupu wierzytelności	12 680 009	20 052 680	24 498 856	17 909 925	14 859 619
Wskaźnik zadłużenia z uwzględnieniem wykupu wierzytelności	38,00%	72,98%	70,39%	49,03%	45,80%

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast od 2012 roku, kwota długu systematycznie maleje, co w połączeniu z korzystnymi warunkami oprocentowania zobowiązań oraz dobrą sytuacją budżetu, buduje wysoką wiarygodność finansów Gminy.

WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

Do końca roku 2013, jednostki samorządu terytorialnego powinny były przestrzegać dwóch wskaźników, odnoszących się do obsługi, a także poziomu ich zadłużenia, ustalonych w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku. Zgodnie z nimi, JST nie mogły w danym roku uchwalić budżetu, zakładającego obsługę zadłużenia powyżej poziomu 15% w stosunku do wysokości dochodów ogółem. Dodatkowym obostrzeniem, odnoszącym się do całkowitej wysokości zadłużenia jednostki, był limit określający maksymalny poziom zadłużenia na poziomie 60% dochodów ogółem.

Wraz z rokiem 2014, w miejsce „starych” limitów, w życie wszedł art. 243, mówiący o tym, że dopuszczalna wysokość spłaty zobowiązań JST w danym roku nie może przekroczyć indywidualnie liczonego (na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok budżetowy), maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Nowe wartości ustalane są na podstawie niniejszego wzoru:

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

gdzie:

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

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

D – dochody budżetowe ogółem;

Db – dochody bieżące;

Sm – sprzedaż majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

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

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

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

Jak wykazały badania nad zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, na wskaźniku tym korzystają jednostki o bardzo dobrej sytuacji finansowej skupione zazwyczaj wokół dużych miast, które posiadają pewne i stabilne dochody własne oraz dysponują znacznym majątkiem nadającym się do sprzedaży.

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w Gminie Karpacz prezentuje tabela 14. Wartość wskaźników ustalono uwzględniając:

1. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za lata 2010-2013;
2. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku;
3. projekt budżetu na 2015 rok;
4. wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
5. wysokość odsetek zawartą w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

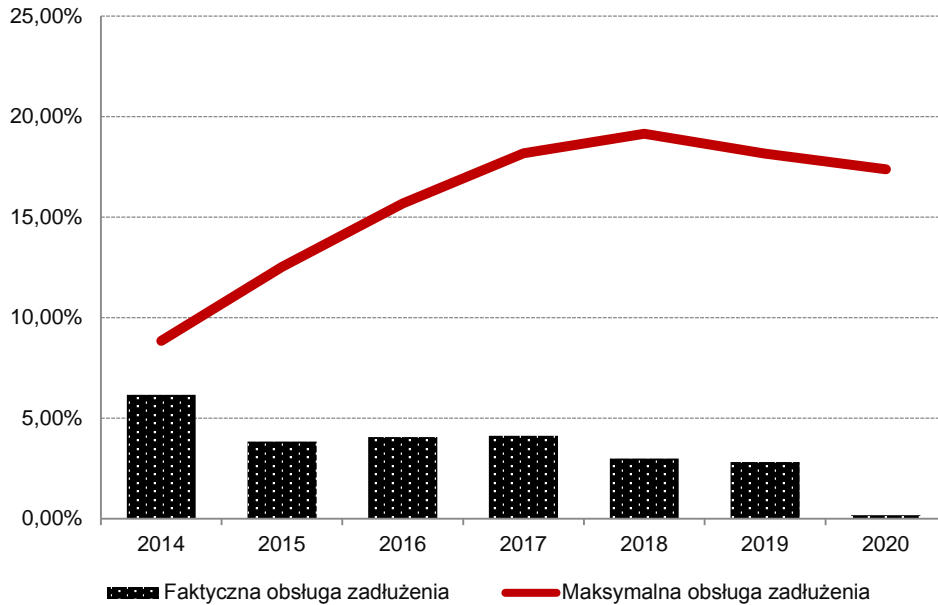
Tabela 14. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Karpacz w latach 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obsługa zadłużenia	6,17%	3,84%	4,35%	4,36%	3,13%	2,92%	0,18%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wyłączeniach	6,17%	3,84%	4,35%	4,36%	3,13%	2,92%	0,18%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	8,84%	12,52%	15,68%	16,25%	15,69%	13,50%	13,68%
Zachowanie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Zachowanie relacji z art. 169 (uofp z 2005 r.)	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku	17,66%	13,04%	9,24%	5,38%	2,63%	0,00%	0,00%
*wyłączenia z art. 170 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku po wyłączeniach	17,66%	13,04%	9,24%	5,38%	2,63%	0,00%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia na koniec roku (art. 170 uofp z 2005 r.)	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170 (uofp z 2005 r.)	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne.

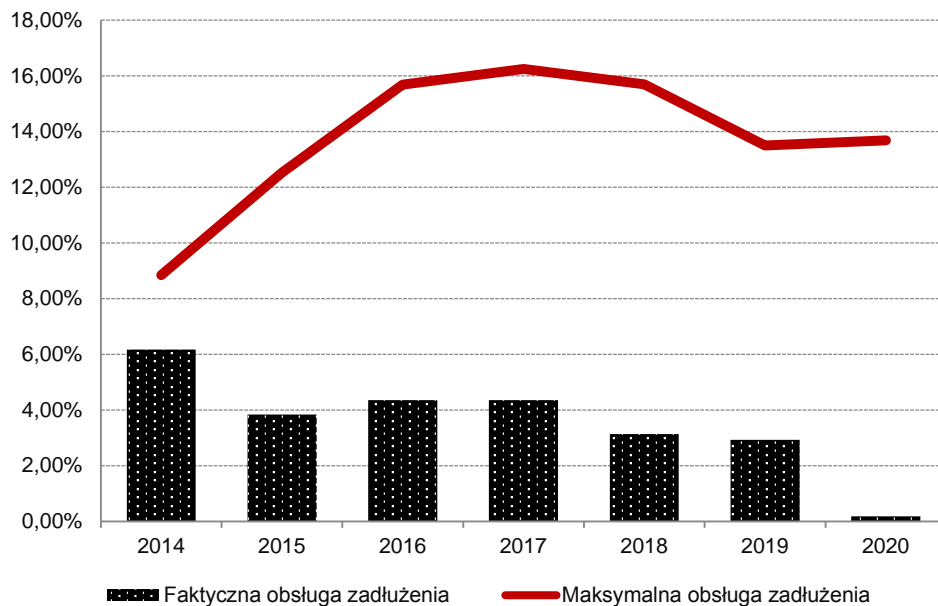
Jako że wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia uwzględnia dane za trzy lata poprzedzające rok, dla którego ustalana jest relacja, głównie wykonanie dochodów i wydatków w 2014 roku korzystnie rzutuje na kształtowanie wskaźnika obsługi zadłużenia od 2015 roku. Graficzne przedstawienie danych zawartych w tabeli prezentuje rycina 10.

Ryc. 10. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w przypadku realizacji założonego planu sprzedaży majątku



Źródło: Opracowanie własne.

Ryc. 11. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w przypadku rezygnacji z realizacji planu sprzedaży majątku



Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2015-2020 zadłużenie Gminy nie powodowałoby naruszeń prawa. Pod względem speł-

nienia wymogów prawnych sytuacja nie zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. Nawet w przypadku całkowitego zrezygnowania z realizacji planów sprzedaży majątku w okresie prognozy, rezerwa indywidualnego wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia jest znacząca. Niewątpliwie jest to wynikiem wysokiego udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Wydaje się, że w szczególności, główną przyczyną zadowalającej sytuacji wskaźnikowej są znaczące wpływy z podatku od nieruchomości oraz z opłaty miejscowej.

Niewątpliwie wysoka wiarygodność kredytowa pozwoli na pozyskiwanie finansowania zwrotnego na korzystnych stawkach procentowych

W wielu samorządach przekroczenie wskaźników ustalonych w wieloletniej prognozie finansowej jest powodem wdrażania programów naprawczych i oszczędnościowych. Niewątpliwie w przypadku Gminy Karpacz, takie ryzyko nie występuje. Co więcej, w porównaniu z limitami obowiązującymi przed 2014 r. Gmina znacząco zyskała w zakresie zdolności do absorbowania środków zewnętrznych.

Niemniej należy mieć na uwadze, że wieloletnia prognoza finansowa ma charakter kroczący. Z tego względu konieczne jest ciągłe monitorowanie parametrów budżetowych i przewidywanie skutków podejmowanych decyzji. Ogromna szansa przed jaką stoi samorząd, wymaga podejmowania decyzji, które z jednej strony będą sprzyjały rozwojowi turystyki, z drugiej przyczynią się do wzrostu jakości życia społeczności lokalnej.

MOŻLIWOŚCI FINANSOWE GMINY KARPACZ

Analiza dochodów, wydatków i zadłużenia Gminy Karpacz w latach 2010-2014 pozwala wyciągnąć wstępne wnioski dotyczące możliwości finansowych Gminy – umiarkowana dynamika wydatków bieżących, wysokie wykonanie dochodów, w tym przede wszystkim dochodów własnych, stosunkowo niewielkie koszty obsługi zadłużenia poprawiają zdolność kredytową Gminy.

W celu zweryfikowania postawionej tezy określono zdolność finansową budżetu Gminy Karpacz do zaciągania zobowiązań, w oparciu o konieczność zachowania ustawowych wskaźników zadłużenia. Projekcji dokonano w dwóch wariantach:

1. wariant I – ocenę zdolności kredytowej Gminy Karpacz dokonano w oparciu o bieżącą sytuację finansową Gminy;
2. wariant II – ocenę zdolności kredytowej Gminy Karpacz dokonano w oparciu o bardziej rygorystyczne założenia dotyczące wieloletniej prognozy finansowej (brak sprzedaży majątku, podwyższone koszty obsługi zadłużenia).

Całość projekcji, zarówno w wariantcie I jak i II oparto na wspólnych założeniach:

1. zdolność do zaciągania zobowiązań przez Gminę Karpacz określono do roku 2025 – 10 letni okres jest czasem, na który można bezpiecznie planować zaciąganie zobowiązań;
2. jako źródło środków zwrotnych przyjęto emisję obligacji.
- 3.

WARIANT I

Ocenę zdolności kredytowej Gminy Karpacz w oparciu o bieżącą sytuację finansową przygotowano na następujących założeniach:

1. w latach 2010-2013 przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych;
2. przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień w roku 2014;
3. w 2015 roku przyjęto wartości zaplanowane w projekcie budżetu;
4. przyjęto wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie zgodnie z danymi wynikającymi z WPF;
5. przyjęto wysokości odsetek zawarte wieloletniej prognozie finansowej Gminy;
6. oprocentowanie ustalono na poziomie 2,50% (WIBOR 6M – 1,70% + 0,80% marży) – stawkę oprocentowania dostosowano do obecnie panujących trendów na rynku kapitałowym.

WARIANT II

Ocenę zdolności kredytowej Gminy Karpacz w oparciu o urealistycznienie wieloletniej prognozy finansowej oparto na następujących założeniach:

1. w latach 2010-2013 przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych;
2. przyjęto wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień w roku 2014;
3. w 2015 roku przyjęto wartości dochodów bieżących i wydatków zaplanowanych w projekcie budżetu;
4. przyjęto wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
5. dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy dostosowując je do obowiązujących obecnie stawek depozytów złotych i ich prognoz na kolejne lata;
6. oprocentowanie ustalono na poziomie 4,50% (WIBOR 6M – 3,50% + 1,00% marży) – bazową stawkę oprocentowania podwyższono w celu zbadania zdolności kredytowej Gminy na wypadek niekorzystnej zmiany warunków oferowanych na rynku kredytów, pożyczek i obligacji.

Wszystkie wyliczenia przedstawiono oraz informację o maksymalnym bezpiecznym poziomie zadłużenia Gminy przedstawiono w dwóch poniższych tabelach.

WARIANT I

Tabela 15. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Karpacz wg wariantu I

	SYTUACJA OBECNA			BUFOR BEZPIECZEŃSTWA					
	Obsługa zadłużenia / dochody	Maksymalna możliwa obsługa zadłużenia (art. 243)	Zachowanie relacji z art. 243	0,00%		1,00%		2,00%	
				różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)
2015	3,84%	12,52%	TAK	8,69%	2 767 751	7,69%	2 449 147	6,69%	2 130 543
2016	4,06%	15,68%	TAK	11,62%	3 474 693	10,62%	3 175 723	9,62%	3 065 674
2017	4,13%	18,18%	TAK	14,05%	4 243 234	13,05%	3 941 190	12,05%	3 838 665
2018	3,00%	19,16%	TAK	16,15%	4 925 125	15,15%	4 620 218	14,15%	4 509 156
2019	2,83%	18,16%	TAK	15,34%	4 694 736	14,34%	4 388 656	13,34%	4 249 625
2020	0,18%	17,38%	TAK	17,20%	5 294 930	16,20%	4 987 057	15,20%	4 842 261
2021	0,00%	16,91%	TAK	16,91%	5 144 836	15,91%	4 840 636	14,91%	4 751 235
2022	0,00%	15,80%	TAK	15,80%	4 956 594	14,80%	4 642 814	13,80%	4 395 585
2023	0,00%	15,46%	TAK	15,46%	4 901 120	14,46%	4 584 110	13,46%	4 288 554
2024	0,00%	15,20%	TAK	15,20%	4 871 267	14,20%	4 550 747	13,20%	4 204 937
2025	0,00%	15,65%	TAK	15,65%	5 078 725	14,65%	4 754 195	13,65%	4 348 776
Razem					50 353 011		46 934 492		44 625 012

Źródło: Opracowanie własne

WARIANT II

Tabela 16. Określenie zdolności do zaciągania zobowiązań Gminy Karpacz wg wariantu II

	SYTUACJA OBECNA			BUFOR BEZPIECZEŃSTWA					
	Obsługa zadłużenia / dochody	Maksymalna możliwa obsługa zadłużenia (art. 243)	Zachowanie relacji z art. 243	0,00%		1,00%		2,00%	
				różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)	różnica między wskaźnikiem faktycznym a maksymalnym	możliwa obsługa zadłużenia (raty + odsetki)
2015	3,84%	12,52%	TAK	8,69%	2 767 751	7,69%	2 449 147	6,69%	2 130 543
2016	4,40%	15,68%	TAK	11,28%	3 146 362	10,28%	2 867 372	9,28%	2 955 906
2017	4,18%	16,23%	TAK	12,05%	3 446 940	11,05%	3 160 880	10,05%	3 201 876
2018	2,96%	15,74%	TAK	12,78%	3 732 554	11,78%	3 440 434	10,78%	3 433 742
2019	2,77%	13,60%	TAK	10,83%	3 204 770	9,83%	2 908 920	8,83%	2 814 041
2020	0,00%	13,85%	TAK	13,85%	4 151 938	12,85%	3 852 248	11,85%	3 776 765
2021	0,00%	14,16%	TAK	14,16%	4 308 010	13,16%	4 003 810	12,16%	3 874 786
2022	0,00%	14,19%	TAK	14,19%	4 370 125	13,19%	4 062 125	12,19%	3 883 372
2023	0,00%	14,23%	TAK	14,23%	4 441 332	13,23%	4 129 292	12,23%	3 897 549
2024	0,00%	14,22%	TAK	14,22%	4 494 117	13,22%	4 178 137	12,22%	3 894 228
2025	0,00%	14,27%	TAK	14,27%	4 567 448	13,27%	4 247 378	12,27%	3 909 318
Razem					42 631 347		39 299 743		37 772 126

Źródło: Opracowanie własne własne

Tabele 15 i 16 prezentują możliwości finansowe Gminy Karpacz określone na podstawie przyjętych wariantów. Wartości zawarte w kolumnach „możliwa obsługa zadłużenia” wyznaczają maksymalny, możliwy do poniesienia koszt obsługi zadłużenia w danym roku, na który składają się zarówno odsetki, jak i wykup obligacji (spłata kredytu) przypadający w danym roku.

Na podstawie wykonania budżetu za grudzień 2014 roku relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana w każdym z wariantów przez cały okres trwania prognozy. Nawet całkowita rezygnacja ze sprzedaży mienia nie spowodowała przekroczenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 0%, czyli sytuację w której wskaźniki faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia kształtują się na poziomie wynikającym z prognozy dochodów i wydatków, łączne koszty obsługi zadłużenia (rat i odsetek) jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 50,3 mln zł (43 mln zł przychodów, 7,3 mln zł odsetek);
2. w wariantcie II – ponad 42,6 mln zł (32 mln zł przychodów, 10,6 mln zł odsetek).

Opieranie się na założeniu, że w prognozie wysokość dochodów i wydatków nie ulegnie zmianie jest jednak wysoce niestosowne, dlatego w dalszej analizie założono sytuację, w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia dopuści się margines bezpieczeństwa, odpowiednio o 1% i 2%.

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 1%, czyli sytuację w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia zmniejszy się o 1%, łączne koszty obsługi zadłużenia jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 46,9 mln zł (40 mln zł przychodów, 6,9 mln zł odsetek);
2. w wariantcie II – ponad 39,3 mln zł (30 mln zł przychodów, 9,3 mln zł odsetek).

Uwzględniając bufor bezpieczeństwa na poziomie 2%, czyli sytuację w której różnica między wskaźnikiem faktycznej a maksymalnej obsługi zadłużenia zmniejszy się o 2%, łączne koszty obsługi zadłużenia jakie Gmina byłaby w stanie pokryć w okresie objętym prognozą wynoszą:

1. w wariantcie I – ponad 44,6 mln zł (38 mln zł przychodów, 6,6 mln zł odsetek);
2. w wariantcie II – ponad 37,7 mln zł (28,5 mln zł przychodów, 9,2 mln zł odsetek).

Optymalnym z punktu widzenia wiarygodności kredytowej jest oparcie się na założeniu, że różnica pomiędzy wskaźnikiem faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia będzie się zmieniać. Dlatego najbezpieczniej prognozę zdolności kredytowej Gminy odnosić do wariantu określającego bufor bezpieczeństwa na poziomie 2%

Z prognozy wynika, że zarówno przy obecnym kształcie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jak i w wyniku urealistycznienia prognoz, Gmina nie będzie miała problemów z pozyskaniem wysokich kwot finansowania ze wewnętrznego.

Należy jednak mieć na uwadze, że przy tak znacznej zdolności kredytowej, nadmierna aktywność inwestycyjna może doprowadzić do sytuacji, w której długookresowo wydatki ponoszone na działalność inwestycyjną nie znajdą pokrycia w dochodach Gminy. Wówczas będzie to skutkowało potrzebą rolowania zadłużenia poprzez zaciąganie kolejnych kredytów i pożyczek.

REKOMENDACJE W ZAKRESIE POLITYKI FINANSOWEJ I INWESTYCYJNEJ

Dobry stan finansów Gminy daje podstawę do pozytywnego patrzenia w przyszłość. Niemniej w tym obszarze można podjąć działania, które w kolejnych latach z jednej strony będą sprzyjały racjonalnemu i oszczędnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, z drugiej przyczynią się do lepszego i szybszego rozwoju Miasta.

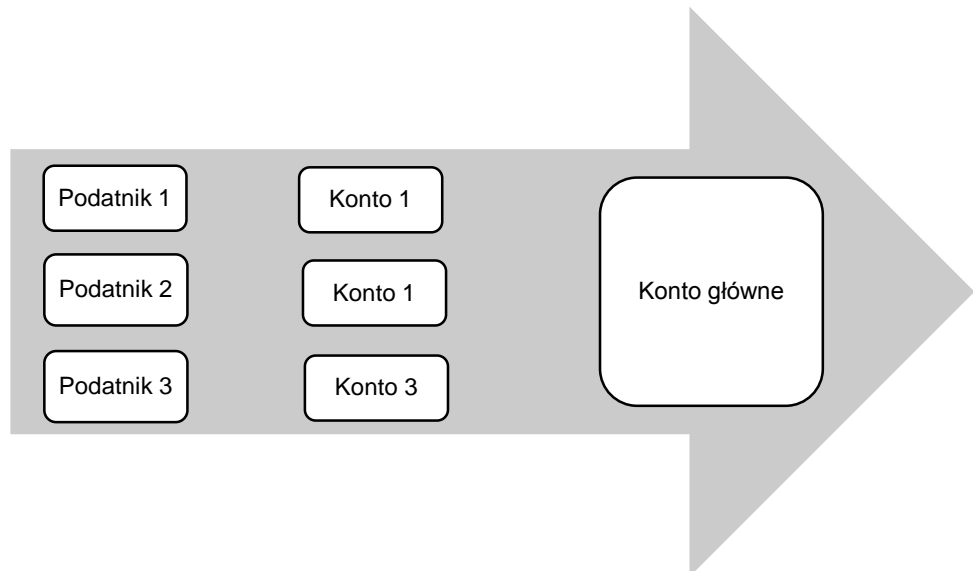
Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości opodatkowania, konieczne jest zaostrzenie polityki w obszarze podatku od nieruchomości. Poprawę dochodów można uzyskać poprzez skontrolowanie rzeczywistej funkcji opodatkowanych powierzchni, co wiąże się ze zwiększeniem wpływów z podatku, a także dochodzeniem zaległości podatkowych, których okres przedawnienia 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.

Z budżetu, w każdym roku ponosi się koszty obsługi bankowej Gminy w wysokości 21.600,00 zł. Z tego względu istotnym działaniem zalecanym do realizacji jest dążenie do zmniejszenia kosztów w tym obszarze, a także poprawy jakości świadczonych usług. Praktyka potwierdza, że istnieje możliwość wyeliminowania większości kosztów bankowych, dlatego warto rozważyć przeprowadzenie przetargu na skonsolidowaną obsługę bankową budżetu gminy oraz wszystkich jednostek organizacyjnych lub chociaż rozpoznanie ofert innych banków.

Elementem zmienionego systemu obsługi bankowej powinno być również wdrożenie indywidualnych rachunków płatniczych, które pozwolą poprawić ściągalność podatków i opłat lokalnych, a także zapewnią oszczędność czasu pracowników.

System do zarządzania płatnościami masowymi w samorządzie może się sprawdzić i znacząco przyspieszyć oraz ułatwić pracę przy rozliczaniu podatku od nieruchomości oraz opłat za odbiór odpadów. 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 budżetu, 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. 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.

Niezwykle ważnym z punktu widzenia rozwoju samorządu elementem polityki rozwoju jest realizacja inwestycji. Z jednej strony należy zadbać o ich właściwe planowanie, natomiast z drugiej konieczne jest poszukiwanie optymalnej struktury finansowania. Przeprowadzona powyżej analiza zdolności obsługi zadłużenia jest tylko jedną z propozycji w zakresie ponoszenia wydatków majątkowych. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku chęci zrealizowania ambitnych zadań inwestycyjnych zajdzie potrzeba poszukiwania finansowania bezzwrotnego w ramach realizacji jednego z programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Ogromnym wyzwaniem stojącym przed władzami Gminy jest obecnie zrealizowanie inwestycji polegającej na przeprowadzeniu kompleksowej rewitalizacji głównej ulicy w centrum Miasta. Zadanie to pozwoli na podniesienie atrakcyjności turystycznej, niemniej wiąże się z potrzebą znacznego zaangażowania finansowego.

Zgodnie z Krajową Polityką Miejską przedstawioną przez Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury w marcu 2014 r., działania rewitalizacyjne w okresie finansowania UE 2014–2020, wspierane będą zarówno przez dotacje, jak i instrumenty zwrotne.

Promowane będą projekty hybrydowe (łącznie fundusze europejskie z formułą partnerstwa publiczno-prywatnego). Rewitalizacja może być realizowana lub wspierana na podstawie kilku Celów tematycznych i Priorytetów Inwestycyjnych, dla możliwe szerokiej odpowiedzi na problemy o charakterze społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym i ekologicznym. Przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji realizowane będą przede wszystkim w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Wsparcie w zakresie szeroko pojętej rewitalizacji przewidziane zostało przede wszystkim w ramach Celu Tematycznego 9. Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, gdzie finansowane będą operacje dotyczące kompleksowej rewitalizacji w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 9.2. Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich. Działaniom infrastrukturalnym finansowanym z EFRR powinny towarzyszyć powiązane działania o charakterze miękkim finansowane z EFS, w szczególności w ramach Celów Tematycznych. Ponadto w ramach Celu Tematycznego 6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami; w przypadku działań odnoszących się do poprawy stanu środowiska miejskiego, przewidziane są zadania dotyczące rekultywacji obszarów zdegradowanych (Priorytet Inwestycyjny 6.5. Podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu środowiska miejskiego, rewitalizację miast, zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i propagowanie działań służących zmniejszeniu hałasu.

Ponadto przewidziane zostały działania pośrednio związane z rewitalizacją, odnoszące się do kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkaniowych wraz z wymianą wyposażenia tych obiektów na energooszczędne.

W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (POPT) planuje się finansowanie działań planistycznych i strategicznych na poziomie lokalnym.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne wspierane będą w szczególności poprzez udzielanie dotacji na przygotowanie lokalnych programów rewitalizacji, wyznaczenie obszarów strategicznej interwencji, planowanie działań rewitalizacyjnych, propagowanie dobrych praktyk i efektywnych rozwiązań, m.in. w obszarze rewitalizacji. Również w ramach programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej z udziałem Polski, przede wszystkim w ramach komponentów transnarodowego i międzyregionalnego, będą możliwe do realizacji przedsięwzięcia związane z rewitalizacją.

CZĘŚĆ II. ORGANIZACJA URZĘDU MIEJSKIEGO W KARPACZU

Jak wynika z art. 33 ustawy o samorządzie gminnym, narzędziem przy pomocy którego organ wykonawczy – Burmistrz wykonuje swoje zadania jest Urząd Miejski. Zadaniem Urzędu Miejskiego jest pełnienie najwyższej jakości służby publicznej oraz profesjonalna obsługa mieszkańców. Gmina jest ponadto organem założycielskim jednostek organizacyjnych oraz gminnych spółek komunalnych powołanych do wykonywania ustawowych zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności samorządowej.

W tej części opracowania przedstawiono ocenę organizacji i funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Karpaczu oraz zaprezentowano możliwe do zastosowania rozwiązania organizacyjne mające na celu usprawnienie procesu wykonywania zadań administracyjnych nałożonych na Urząd.

DOKUMENTY REGULUJĄCE ORGANIZACJĘ PRACY W URZĘDZIE

W celu przeprowadzenia właściwej i kompleksowej oceny organizacji i funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Karpaczu rozpatrzono szereg dokumentów regulujących organizację pracy w Urzędzie:

1. Statut Gminy Karpacz stanowiący załącznik do Uchwały Nr IX/41/03 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 26 marca 2003 r.²;
2. Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Karpaczu (nadany zarządzeniem nr 0152-25/07 Burmistrza Karpacza z dnia 31 maja 2007 r.)³;
3. Schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Karpaczu;
4. Regulamin Pracy Urzędu Miejskiego w Karpaczu (nadany zarządzeniem nr 0152/56/04 z dnia 8 listopada 2004 r.);
5. Regulamin Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Karpacza (nadany zarządzeniem nr 0152-42/09 z dnia 12 maja 2009 r.)⁴;
6. Regulamin Straży Miejskiej w Karpaczu z dnia 6 października 2010 r. (nadany zarządzeniem Burmistrza Karpacza nr 0152-70/10).

Rozpatrzono ponadto:

1. Wykaz etatów w Urzędzie Miejskim w Karpaczu stan na dzień 08.12.2014 r.;
2. Sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Karpaczu za rok 2013r.

² zmiany wymienionej uchwały wprowadzone zostały uchwałami Rady Miejskiej w Karpaczu: nr XLI/253/05 z dnia 17 marca 2005 r., nr XLIX/307/05 z dnia 28 września 2005 r., nr III/27/06 z dnia 28 grudnia 2006 r., nr V/30/11 z dnia 28 lutego 2011 r., nr XI/107/11 z dnia 27 września 2011 r., nr XIII/132/11 z dnia 30 listopada 2011 r.;

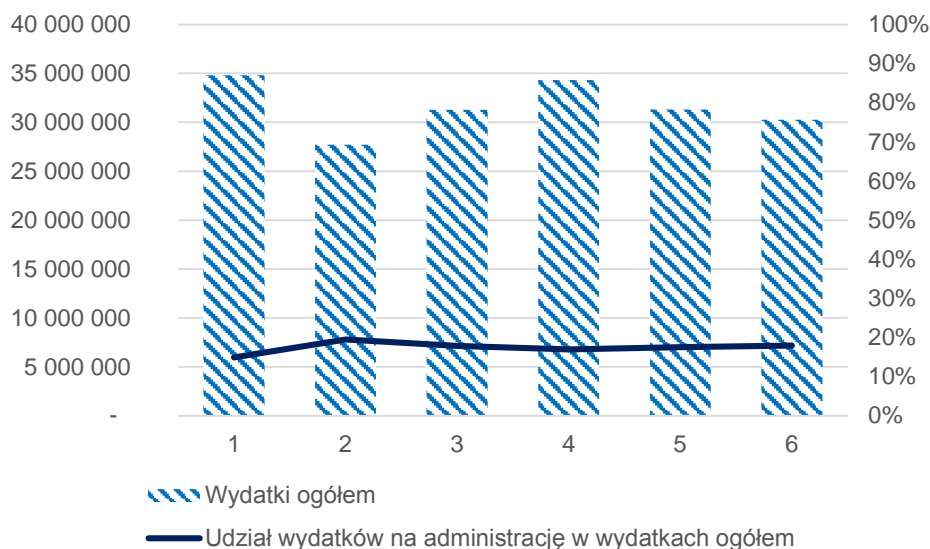
³ zmiany wymienionego zarządzenia wprowadzone zostały zarządzeniami Burmistrza Karpacza: nr 0152-43a/07, 0152-69/07, 0152-56/08, 0152-79/08, 0152-11/09, 0152-52/09, 0152-41/10, 0152-52/10, 120.16.2011, 120.82.2011, 120.54.2012, 120.75.2012, 120.81.2012, 120.105.2012, 120.09.2013, 120.12.2013, 120.37.2013, 120.27.2014, 120.42.2014, 120.27.2014, 120.42.2014, 120.45.2014

⁴ zmiany wymienionego zarządzenia wprowadzone zostały zarządzeniami Burmistrza Karpacza: 0152-117/09, 0152-44/10, AK.120.08.2013, 120.83.2013,

ADMINISTRACJA W FINANSACH GMINY

Na etapie analizy wydatków ponoszonych w latach 2010-2014 przez Gminę wykazano, że administracja jest jednym z tych obszarów, w których ponosi się największe nakłady. Z tabeli 17 wynika w analizowanym okresie, iż prawie 20% wydatków przeznaczono na funkcjonowanie i utrzymanie administracji publicznej.

Ryc. 12. Udział wydatków na administrację w łącznych wydatkach Gminy Miejskiej Karpacz w latach 2010-2015*



*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Rycina 12 przedstawia przebieg zmian wskaźnika udziału wydatków na administrację w łącznych wydatkach budżetu Gminy Miejskiej w Karpaczu. Z analizy wynika, iż od 2010 roku udział ten uległ zwiększeniu. Ponadto poziom wydatków zaplanowanych do poniesienia w 2015 roku jest jednym z najwyższych w analizowanym okresie.

Tabela 17. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Miejskiej Karpacz w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bieżące (w tym):	5 165 619	5 363 585	5 572 748	5 683 631	5 456 634	5 399 902
związane z funkcjonowaniem organów JST	4 054 390	4 282 020	4 586 370	4 985 220	5 005 997	4 854 399
wynagrodzenia i pochodne	3 438 450	3 583 099	3 710 253	3 985 330	4 189 979	4 096 484
pozostałe bieżące	1 727 168	1 780 486	1 862 495	1 698 301	1 266 656	1 303 418
majątkowe:	28 054	24 270	12 181	140 866	43 225	20 000
RAZEM	5 193 673	5 387 855	5 584 928	5 824 497	5 499 859	5 419 902

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

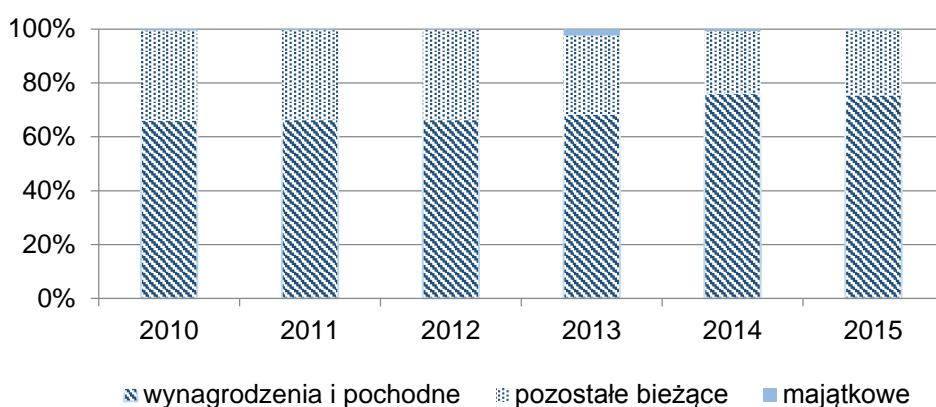
Od 2010 roku wartość ponoszonych wydatków na pochodne od wynagrodzeń i wynagrodzenia w dziele: administracja publiczna – sukcesywnie wzrastała. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż dominujące znaczenie w strukturze tych wy-

datków odgrywają wydatki bieżące, a wydatki majątkowe stanowią jedynie niewielki procent ogólnej sumy wydatków tej kategorii.

Ciągły wzrost poziomu wydatków bieżących w administracji determinują wydatki ponoszone na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń.

Od 2010 roku koszty jakie poniesiono na wynagrodzenia wzrosły o ponad 650 tys. zł. Równie wysoki wzrost odnotowano w przypadku wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem organów JST (wzrost o ponad 800 tys. od 2010 roku).

Ryc. 13. Struktura wydatków na administrację publiczną w Gminie Miejskiej w Karpaczu w latach 2010-2015*



*wartości planowane
Źródło: Opracowanie własne

Tabela 18. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Miejskiej w Karpaczu w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	dynamika wzrostu 2014/2010
Rada Miejska	190 756	214 752	187 657	196 563	181 702	95,25%
Urząd Miejski	3 863 635	4 067 269	4 398 713	4 788 658	4 824 295	124,86%

Źródło: Opracowanie własne

Ponadto na taką strukturę wzrostu wpływ miały przede wszystkim koszty funkcjonowania Urzędu. Z przedstawionych powyżej danych wynika, że w przeciągu 4 lat znacznie wzrosły one o prawie 1 mln. zł, co stanowi podniesienie wydatków o około 25%.

Tabela 19. Zmiana poziomu wydatków na funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Karpaczu w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Różnica (2014-2010)
Wynagrodzenia osobowe pracowników	2 551 377	2 721 667	2 693 469	2 880 141	2 974 174	422 797
Dodatkowe wynagrodzenia roczne - "trzynastki"	179 548	199 887	193 799	208 456	231 077	51 529
wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne			136 645	151 166	159 784	159 784
Składki na ubezpieczenia społeczne	370 427	395 893	449 137	482 938	498 290	127 863
Wpłaty na PFRON	23 266	35 707	15 559	8 769	29 831	6 565
Zakup materiałów i wyposażenia	96 635	101 377	95 373	146 717	165 478	68 843
Zakup usług pozostałych	274 954	285 128	337 685	405 462	366 530	91 576
Różne opłaty i składki	10 340	31 630	158 127	69 699	73 758	63 419

Źródło: opracowanie własne

Dokładna analiza kierunków wydatków ponoszonych na funkcjonowanie Urzędu (dział 75023) wskazała, iż w latach 2010-2014 najszybciej przyrastającymi kosztami są te związane z wynagrodzeniami osobowymi pracowników oraz związane z nimi pochodne (dodatkowe wynagrodzenia roczne, składki na ubezpieczenia społeczne oraz wpłaty na PFRON). Z tytułu ww. wydatków w 2014 r. poniesiono koszty o niemal 800 tys. większe niż w roku 2010. O ponad 220 tys. wzrosły także inne wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego. Tak szybki przyrost ponoszonych kosztów nie znajduje odzwierciedlenia w strukturze zatrudnienia Urzędu, która od 2010 r. jest niemal niezmienna.

URZĄD MIEJSKI W KARPACZU

ZATRUDNIENIE

Z dokumentów uzyskanych w Urzędzie wynika, że na dzień 8 grudnia 2014 roku zatrudnionych było 60 osób w pełnym wymiarze czasu pracy. Obecnie Urząd zorganizowany jest według zasad struktury płaskiej. W strukturze wyodrębniono dziewięć stanowisk kierowniczych (Burmistrz, Skarbnik, Sekretarz, Kierownik Referatu Księgowości, Kierownik Referatu Wymiaru i Kontroli Podatkowej, Kierownik Referatu Spraw Obywatelskich, Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej, Kierownik Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, Kierownik Referatu Promocji Miasta oraz Kierownik Referatu Rozwoju Lokalnego, Funduszy Unijnych i Kontroli) oraz 43 stanowiska Urzędnicze. Szczegółowy wykaz zatrudnienia zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 20. Zatrudnienie w Urzędzie Miejskim w Karpaczu

	Liczba pracowników
Stanowisko kierownicze	9
Stanowiska urzędnicze	43
Straż Miejska	8
Razem	60

Źródło: Opracowanie własne.

W celu dokładnego zweryfikowania efektywności zadań realizowanych na poszczególnych stanowiskach urzędniczych przeanalizowano zakresy czynności przypisane do poszczególnych osób.

Na podstawie analizy liczby ludności Gminy Karpacz oraz liczby turystów odwiedzających Miasto oszacowano potencjalne obciążenie poszczególnych stanowisk czynnościami administracyjnymi. Wyniki analizy odniesiono do zakresów czynności wykonywanych przez urzędników. Wyniki zaobserwowanych obszarów problemowych zaprezentowano poniżej.

POŁĄCZENIE REFERATU GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ ORAZ REFERATU INWESTYCJI I GOSPODARKI KOMUNALNEJ

W ramach planowanych zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu zdecydowano się na połączenie Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej oraz Referatu Inwestycji i Gospodarki Komunalnej. W wyniku przeprowadzonego połączenia nowopowstały referat będzie skupiał 12 pracowników.

Badania naukowe prowadzone nad strukturą organizacyjną instytucji i przedsiębiorstw dowodzą, iż osoba współpracująca z 5 podwładnymi ma do czynienia z około 100 interakcjami zachodzącymi z podwładnymi i między nimi, przy 10 osobach liczba interakcji wzrasta do ponad 5 tys⁵. Ponadto grupowanie struktury organizacyjnej na podstawie funkcji ma przede wszystkim na celu osiągnięcie, m.in. następujących korzyści z punktu widzenia zarządzania w Urzędzie:

1. Każdy referat/zespół skupia specjalistów z danej dziedziny, dzięki czemu polepsza się proces przepływu informacji i wymiany wiedzy między poszczególnymi osobami;
2. Poszczególne komórki organizacyjne posiadają kierownika, który odpowiada za nadzór, kontrolowanie poszczególnych czynności jest o wiele łatwiejsze niż w przypadku obecnie obowiązującej w Urzędzie struktury, w której większość czynności nadzorczych spoczywają na jednej osobie – Sekretarzu;
3. Ze względu na lepszą współpracę poprawia się także proces podziału obowiązków oraz koordynowania poszczególnych czynności.

Ponadto przegląd zakresu czynności dla stanowisk wykazał, iż ww. Referacie zakresy czynności odnoszą się do wielu obszarów zadań realizowanych przez Miasto jednocześnie, a także powielają się.

Z tego względu zaleca się analizę zasadności utrzymywania dwóch stanowisk ds. sprzedaży nieruchomości i przekształceń. Zakres czynności przypisanych do tych stanowisk nie wymaga świadczenia pracy na dwóch etatach. Ponadto część zadań likwidowanego stanowiska powiązana jest ściśle z zakresem czynności realizowanym na Stanowisku ds. gospodarki nieruchomościami, które w wyniku restrukturyzacji zatrudnienia mogłoby przejąć te obowiązki, a w szczególności zadania z zakresu sprzedaży nieruchomości.

⁵ Określono na podstawie wzoru A.V. Graicunasa:

$$I = N \left(\frac{2^N}{2} + N - 1 \right)$$

gdzie. N – liczba podwładnych, I – łączna liczba interakcji

Ponadto ze względu na fakt, iż na terenie Gminy funkcjonuje Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (dalej: MZK) weryfikacji poddano także czynności realizowane na stanowiskach ds. gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska i drogownictwa. Zadania wykonywane na tych stanowiskach zazębiają się i częściowo ograniczają się jedynie do koordynowania i nadzorowania zadań realizowanych przez MZK. Spółka w obecnym kształcie zatrudnia 64 osoby (w tym 15 pracowników biurowych oraz 49 pracowników fizycznych). Wykonywanie przez urzędników czynności, do wykonywania których powołano odrębną spółkę jest nieefektywne ze względu na brak możliwości weryfikacji odpowiedzialności za dane zadanie oraz kosztów ponoszonych na wynagrodzenia tych osób. Z tego względu w porozumieniu z Kierownikiem Referatu rekomenduje się likwidację jednego z ww. stanowisk oraz przejęcie przez trzy pozostałe czynności przypisanych do tego stanowiska.

URZĄD STANU CYWILNEGO – REFERAT SPRAW OBYWATELSKICH

Obecnie w Urzędzie Miasta w Karpaczu kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego (dalej: USC) jest Burmistrz Karpacza. Zadania z zakresu ewidencji ludności, spraw meldunkowych oraz odpisów z aktów stanu cywilnego dokonywane są przez Zastępcę Kierownika USC (a więc Kierownika Referatu Spraw Obywatelskich). Ponadto

w Referacie funkcjonuje jeszcze jedno stanowisko ds. obywatelskich. W poniższym zestawieniu zawarto porównanie liczby etatów zajmujących się obsługą Urzędu Stanu Cywilnego i ewidencją ludności w pozostałych gminach miejskich powiatu jeleniogórskiego.

Tabela 21. Liczba stanowisk ds. ewidencji ludności i USC w gminach miejskich powiatu jeleniogórskiego

Nazwa	Liczba ludności	USC + ewidencja ludności (etaty)
Karpacz	4 968	2
Kowary	11 537	2,25
Piechowice	6 494	1,5
Szklarska Poręba	6 864	2

Źródło: opracowanie własne

Pomimo tego, iż Miasto Karpacz jest najmniej liczną gminą miejską powiatu jeleniogórskiego, w Urzędzie zatrudnionych jest tyle samo osób ile obsługuje mieszkańców gmin od 500 do 6 000 liczniejszych. Ze względu na fakt, iż na terenie gminy zamieszkuje niecałe 5 tys. osób utrzymywanie dwóch stanowisk w pełnym wymiarze czasu pracy jest niezasadne. Możliwość ograniczenia wymiaru etatu na stanowisku ds. obywatelskich powinna zostać zweryfikowana z Kierownikiem Referatu.

BIURO OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH

Biuro Ochrony Informacji Niejawnych w Urzędzie składa się z dwóch stanowisk: Pełnomocnika Informacji Niejawnych (Kierownika Biura) oraz Stanowiska ds. zarządzania kryzysowego. Ze względu na charakter czynności wykonywanych na obydwóch stanowiskach, obciążenie wykonywaniem zadań ma charakter mocno okresowy i charakteryzuje się większą liczną zadań w jednym okresie a mniejszą w drugim. Mając na uwadze efektywność wykorzystania zasobów pracy oraz

minimalizację kosztów ponoszonych przez Urząd na wynagrodzenia pracowników należy rozważyć możliwość połączenia tych dwóch stanowisk.

STANOWISKA DS. INFORMATYKI

Do obsługi informatycznej Urzędu utworzono dwa samodzielne stanowiska ds. informatyki. Do zadań realizowanych przez te stanowiska należy tylko i wyłącznie obsługa ww. zakresie Urzędu Miasta. Mając na uwadze, iż w Urzędzie znajduje się ok. 50 stanowisk komputerowych utrzymywanie dwóch informatyków w pełnym wymiarze czasu pracy jest nieefektywne kosztowo.

Tabela 22. Liczba stanowisk ds. obsługi informatycznej w Urzędach gmin miejskich powiatu jeleniogórskiego

Nazwa	Liczba ludności	Liczba etatów (bez straży miejskiej)	Liczba informatyków
Karpacz	4 968	52	2
Kowary	11 537	50,5	2
Piechowice	6 494	32,75	1
Szklarska Poręba	6 864	53,9	1

Źródło: opracowanie własne

Analizując powyższe zestawienie należy stwierdzić, iż w Gminach Szklarska Poręba oraz Piechowice jeden informatyk jest w stanie obsłużyć od 33 do 54 stanowisk komputerowych.

Należy rozważyć także możliwość połączenia stanowisk pełnomocnika ds. informacji niejawnych z administratorem bezpieczeństwa teleinformatycznego przy zachowaniu stanowiska ds. zarządzania kryzysowego oraz redukcją etatu na jednym ze stanowisk informatycznych.

STRAŻ MIEJSKA

Na terenie Gminy Karpacz w formie komórki organizacyjnej funkcjonuje Straż Miejska. Obecnie w skład straży wchodzi 7 strażników oraz 1 stanowisko ds. obsługi administracyjno-organizacyjnej straży. Do głównych czynności realizowanych przez Straż Miejską należy zapewnienie bezpieczeństwa i utrzymanie porządku na terenie Gminy.

Wydatki związane z funkcjonowaniem Straży Miejskiej w 2013 r. zestawiono w tabeli.

Tabela 23. Wydatki poniesione na funkcjonowanie Straży Miejskiej w Karpaczu w latach 2010-2015

Paragraf	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Wynagrodzenia osobowe pracowników	304 599	302 690	290 555	349 541	339 993	397 152
Dodatkowe wynagrodzenie roczne	21 440	27 203	19 283	22 198	27 959	30 008
Składki na ubezpieczenia społeczne	48 715	48 789	52 730	57 554	60 583	73 514
Składki na Fundusz Pracy	7 901	7 869	7 381	8 503	8 631	10 465
Zakup materiałów i wyposażenia	18 089	28 378	17 149	24 607	30 010	34 500
Zakup usług zdrowotnych		686	190	1 180		500
Zakup usług pozostałych	12 719	21 504	20 912	13 389	11 612	23 500
Zakup usług dostępu do sieci Internet	1 084	3 908	8 856	8 856	8 856	10 000
Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej	1 170	1 044	887	886	800	1 000
Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej	581	860	1 094	894	1 040	1 000
Podróże służbowe krajowe	180	1 789	715	1 724	3 024	2 500
Różne opłaty i składki	9 640	3 890	3 198	3 369	336	2 000
Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	7 178	6 564	7 658	7 658	7 658	7 700
Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	285	5 150		649	1 300	3 000
Zakup akcesoriów komputerowych (obecnie paragraf nie funkcjonuje)	2 074					
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych				79 990		
Razem	437 153	461 824	432 108	582 497	503 301	598 339

* Wartości planowane

Źródło: opracowanie własne

Z analizy powyższych wydatków wynika, iż większość kosztów ponoszonych na funkcjonowanie Straży Miejskiej związane jest z wynagrodzeniami pracowników oraz pochodnymi od tych wynagrodzeń. Z punktu widzenia efektywności kosztowej niepokojący jest znaczny wzrost kosztów związanych z opłatami za zakup usług internetowych (z poziomu 1 zł w 2010 do niemal 9 tys. w 2014 r.).

W analogicznym okresie z tytułu działalności Straży Miejskiej osiągnięto następujące wpływy do budżetu Miasta.

Tabela 24. Dochody do budżetu Miasta z tytułu działań podejmowanych przez Straż Miejską w latach 2010-2015

Paragrafy	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	270 156	129 508	257 071	218 181	198 282	150 000
Pozostałe odsetki	9	17	31	3	20	
Razem	270 165	129 525	257 102	218 183	198 302	150 000

* wartości planowane

Źródło: opracowanie własne

Działania podejmowane przez Straż Miejską związane są głównie z ochroną porządku i spokoju w miejscach publicznych, a także ochronę obiektów komunalnych i użyteczności publicznej. Ponadto strażnicy kontrolują ruch drogowy. Straż Miejska nie realizuje zadań w takiej skali jak policja. Niemniej ich działania skupiają się na wykroczeniach dokonywanych w konkretnym miejscu (mieście), które nie są tak dokładnie kontrolowane przez policję i ze względu na obszar jaki ma pod nadzorem są wykonywane przez tę formację o wiele rzadziej.

Pomimo tego, iż zgodnie z powyższym zestawieniem rachunek ekonomiczny utrzymania Straży Miejskiej się nie równoważy, to należy mieć na uwadze, iż pewne służby nigdy nie będą dochodowe, ale działania przez nie podejmowane są niezwykle istotne dla społeczności lokalnej i turystów odwiedzających Karpacz.

Analizując sprawozdanie z działalności Straży Miejskiej w Karpaczu za rok 2013, stwierdzono, iż główne działania ww. straży koncentrowały się wokół utrzymania porządku w ruchu drogowym. W 2013 r. wystawiono ponad 1150 mandatów za przekroczenie prędkości oraz ok. 500 za pozostałe naruszenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. W pozostałych przypadkach (ok. 1700 zdarzeń) zastosowano środki oddziaływania wychowawczego (pouczenie). Wskazuje to, iż Straż Miejska nie nadużywa swoich przywilejów i działa w głównym stopniu w sposób prewencyjny. Do ukarania pieniężnego osób dopuszczających się wykroczeń doszło ok. 1650 razy.

Turystyczny charakter Gminy Karpacz oraz konieczność zadbania zarówno o bezpieczeństwo mieszkańców Gminy jak i turystów w jeszcze większym stopniu uzasadnia utrzymanie Straży Miejskiej w obecnym kształcie. Z podobnego rozwiązania korzystają miejscowości o podobnym profilu turystycznym jak Karpacz, m.in. Szklarska Poręba oraz Jelenia Góra. W ww. miejscowościach straże prowadzą także działania związane z zabezpieczeniem wydarzeń o charakterze sportowym (w szczególności związanych z uprawianiem sportów zimowych).

Poniżej zestawiono liczbę ludności oraz liczbę turystów odwiedzających gminy miejskie w powiecie jeleniogórskim i Mieście Jelenia Góra, oraz liczbę osób zostających pod nadzorem Straży Miejskiej.

Tabela 25. Liczba mieszkańców i turystów będących pod opieką Straży Miejskiej w Karpaczu, Szklarskiej Porębie oraz Jeleniej Górze w 2013 r.

Nazwa jednostki	Liczba ludności	Liczba turystów zagranicznych	Liczba turystów – Polaków	Liczba etatów w Straży Miejskiej	Liczba osób ogółem	Liczba osób pod nadzorem Straży Miejskiej
Karpacz	4 968	11 909	262 875	8	279 752	34 969
Szklarska Poręba	6 864	4 531	112 951	5	124 346	24 869
Jelenia Góra	81 985	23 600	44 475	48	150 060	3 126

Źródło: opracowanie własne

Analiza powyższego zestawienia pozwala zauważyć, iż Straż Miejska w Karpaczu dba o bezpieczeństwo najliczniejszej grupy turystów i mieszkańców w porównaniu do Szklarskiej Poręby oraz Jeleniej Góry.

Obecnie w Straży zatrudnionych jest 8 osób (7 strażników oraz 1 osoba ds. organizacyjno-administracyjnych). Miasto Karpacz podzielone zostało na cztery rejonów służbowe, a każdy z rejonów przydzielony został na zasadach odpowiedzialności indywidualnej poszczególnym strażnikom. W 2010 r. Straż Miejska zatrudniała 8 strażników, komendanta oraz 2 pracowników administracyjnych, co pozwalało efektywniej dzielić pracę między strażników. Obecny poziom zatrudnienia jest minimalny z punktu widzenia możliwości patrolowania 4 obszarów miasta.

REKOMENDACJE W ZAKRESIE ORGANIZACJI WEWNĘTRZNEJ URZĘDU MIASTA W KARPACZU

Powyższa analiza wykazała, iż niemal 20% wydatków z budżetu Gminy przeznaczonych jest na koszty związane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Największa grupa ponoszonych wydatków dotyczy wynagrodzeń pracowników. Z tego względu rekomenduje się podjęcie następujących czynności:

1. Zamrożenie wzrostu poziomu wynagrodzeń w Urzędzie;
2. Restrukturyzację zatrudnienia w szczególności w następujących komórkach organizacyjnych:
 - a. Referat Spraw Obywatelskich;
 - b. Połączone Referaty Gospodarki Nieruchomościami i Gospodarki Przestrzennej oraz Referat Inwestycji i Gospodarki Komunalnej;
 - c. Biuro Ochrony Informacji Niejawnych;
 - d. Stanowisko ds. Informatyki.