

ZARZĄDZENIE Nr 0151/432/10

BURMISTRZA SUPRAŚLA

z dnia 13 sierpnia 2010 r.

w sprawie założeń do projektu budżetu gminy Supraśl na 2011 rok.

Na podstawie art. 30 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; ze zm.), w związku z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 3 pkt. 1 Uchwały Nr XL/404/10 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi.

§ 1. Przyjmuję założenia do projektu budżetu gminy Supraśl na 2011 rok stanowiące załącznik do zarządzenia.

§ 2. Założenia stanowić będą podstawę do opracowania projektu budżetu gminy Supraśl na rok 2011.

§ 3. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia.

BURMISTRZ

inż. Wiktor Grygierz

Załącznik

do Zarządzenia Nr 0151/432/10

Burmistrza Supraśla

z dnia 13.08. 2010 r.

ZAŁOŻENIA DO PROJEKTU BUDŻETU GMINY SUPRAŚL NA ROK 2011

Wprowadzenie.

Założenia do projektu budżetu na rok 2011 zostały przygotowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, w tym w szczególności:

- ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 roku (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.),
- ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.),

I. Założenia ogólne.

Proces spowolnienia gospodarczego i jego negatywne konsekwencje dla sytuacji finansowej powodują ograniczenie możliwości budżetowych Gminy. Wobec powyższego budżet Gminy na 2011 r. będzie kolejny raz tworzony i realizowany w warunkach bardzo wysokiej niepewności.

Dochody, które stanowią podstawę konstrukcji budżetu, a wśród nich w szczególności dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), z podatku od czynności cywilno-prawnych, dochody ze sprzedaży nieruchomości – są bezpośrednio bądź pośrednio zależne od rozwoju sytuacji makroekonomicznej w Polsce. W celu zminimalizowania skutków potencjalnych ryzyk zewnętrznych oraz stworzenia warunków dla realizacji gminnych inwestycji na lata 2011-2014

kontynuowane będą działania stabilizujące gminne finanse. Działania te będą miały na względzie przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu, m.in. poprzez wykorzystywanie wszelkich możliwości w zakresie dodatkowych dochodów oraz racjonalizację i wzmoczoną dyscyplinę wydatkową. Tak więc podstawą konstrukcji projektu budżetu gminy Supraśl na 2011 rok będzie:

- ciągły monitoring i analiza sytuacji finansowej Gminy,
- przewidywane przez Ministerstwo Finansów kierunki rozwoju sytuacji gospodarczej w kraju, w tym prognozowane parametry makroekonomiczne,
- przewidywane zmiany uwarunkowań zewnętrznych w kontekście spowolnienia gospodarczego,
- wykorzystywanie oszczędności związanych z niższymi ofertami cenowymi w stosunku do kwot zaplanowanych w budżecie w celu obniżania kosztów realizacji zadań,
- przewidywane zmiany czynników wewnętrznych, w tym lokalnej polityki w zakresie podatków i opłat. Stawki podatku od nieruchomości, od środków transportowych, opłat: od posiadania psów, targowej, miejscowej i uzdrowskiej ustali Rada Miejska w Supraślu w granicach określonych na 2011 rok przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia.
- analiza założeń pod kątem zachowania stabilności finansowej Gminy, dotyczących kształtowania się takich parametrów budżetowych jak:
 - wysokość deficytu,
 - wynik operacyjny rozumiany jako różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi w kontekście przepisu art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 r., który wprowadza zasadę bilansowania się budżetu operacyjnego począwszy od 2011 r.,
 - poziom zadłużenia w aspekcie obowiązujących i przyszłych norm ostrożnościowych,
- planowana na rok 2011 absorpcja środków z Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

Ze względu na niepewność co do tempa wychodzenia ze spowolnienia gospodarczego i związane z tym ryzyko odchylen faktycznych poziomów wskaźników makroekonomicznych kształtujących dochody i wydatki budżetowe od wielkości prognozowanych zakłada się, że podstawą projektu budżetu na 2011 r. winny być parametry makroekonomiczne określone następującymi przedziałami:

- dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (średnioroczna) w przedziale między 102,3 a 102,5 %.
- dynamika realna Produktu Krajowego Brutto – 103,3 % a 103,5 %,
- dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej – 104,4% – 104,6%,
- dynamika przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej – 100,6% – 101,3%,

Przewiduje się, że warunki zewnętrzne gospodarki budżetowej Gminy będą ulegać stopniowej poprawie w wyniku przezwyciężania negatywnych zjawisk naruszających stabilność sektora finansów publicznych. Sprzyjać temu będą m.in. działania rządu nakierowane na przywrócenie sprawności i efektywności finansów publicznych, m.in. poprzez wdrażanie planu konsolidacji i rozwoju finansów publicznych oraz podejmowanie innych działań stabilizujących finanse publiczne. Jednocześnie należy brać pod uwagę, że prognozy makroekonomiczne krótko i średniookresowe są obciążone ryzykiem wynikającym z niepewności co do dalszego przebiegu procesów gospodarczych w Europie i na świecie. Pomimo symptomów ożywienia w gospodarce w dalszym ciągu ograniczony będzie poziom dochodów pozostających w dyspozycji Gminy. Wzrost dynamiki głównych źródeł dochodów budżetowych, tj. wpływów podatkowych, jest przesunięty w czasie w stosunku do wzrostu tempa rozwoju gospodarczego. Perspektywy na najbliższą przyszłość dodatkowo obciążone są elementem niepewności z powodu dużej zmienności na rynkach finansowych na tle kryzysu zadłużeniowego. Ryzyko niepewności co do tempa wzrostu gospodarczego wymaga zachowania szczególnej ostrożności budżetowej na rok 2011 i lata najbliższe z powodu silnej zależności gminnych dochodów od koniunktury gospodarczej. Wzrostu dynamiki dochodów budżetowych należy spodziewać się dopiero w perspektywie kilkuletniej.

Pomimo ograniczenia możliwości budżetowych, na skutek osłabienia tempa rozwoju gospodarczego, strategicznym wyzwaniem w 2011 r. i w kolejnych latach pozostanie generowanie odpowiednich środków na inwestycje.

W tym celu konieczne będzie zachowanie zarówno na etapie planowania, jak i realizacji budżetu odpowiednich relacji między dochodami i wydatkami bieżącymi, tak by możliwe było **wygospodarowanie nadwyżki operacyjnej rozumianej jako dodatnia różnica między tymi kategoriami. Zachowanie równowagi budżetowej w zakresie działalności operacyjnej od 2011 r. jest – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.** Poprawa wyniku operacyjnego w horyzoncie kilkuletnim i stopniowy powrót salda budżetu bieżącego do poziomu uzyskiwanego w okresie przed spowolnienia gospodarczego będzie istotnym wyzwaniem dla Gminy.

Zdolność do uzyskiwania dodatnich wyników operacyjnych jest również ważna z punktu widzenia utrzymania wysokiego potencjału w zakresie absorpcji środków z UE.

Ponadto, poziom nadwyżki operacyjnej kształtować będzie w istotny sposób poziom wiarygodności kredytowej naszej Gminy.

Rok 2011 będzie kolejnym okresem stosowania nowej ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 r. w powiązaniu z ustawą z 27.08.2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Oprócz zmian polegających na likwidacji rachunków dochodów własnych do końca 2010 r. wraz z odpowiednimi konsekwencjami dla budżetu, istotną zmianą ustawową jest wprowadzenie od 2011 r. obowiązku sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej.

II. Dochody budżetowe.

Ustalenie projektowanych kwot dochodów budżetowych na rok 2011 i lata następne nastąpi w oparciu o:

- podstawowe wskaźniki makroekonomiczne,
- przewidywane wykonanie dochodów budżetowych w roku 2010,
- planowane zmiany systemowe w podatkach,
- przepisy podatkowe i prognozowane stawki podatków i opłat lokalnych,

- informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów i Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o przyznanych Gminie kwotach subwencji i dotacji oraz prognozowanych wpływach z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,

z zastrzeżeniem, iż parametry przyjęte do planowania obarczone są ryzykiem na dynamiczne uwarunkowania zewnętrzne.

Główne źródła dochodów budżetowych, w tym w szczególności udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa, podatki pobierane przez urzędy skarbowe, są niezależne od działań Gminy i są powiązane z koniunkturą gospodarczą oraz polityką podatkową państwa. Na wielkość prognozy dochodów budżetu Gminy w 2011 r. istotny wpływ będą więc miały: rozwój sytuacji gospodarczej determinowany prognozami Ministerstwa Finansów w zakresie czynników makroekonomicznych oraz zmiany systemowe w podatkach.

Przewiduje się, że dochody związane z działalnością bieżącą osiągną w 2011 r. poziom zbliżony do planowanego na 2010 r. Zakładana wartość dofinansowania projektów realizowanych w ramach programów UE daje możliwość zwiększenia kwoty dochodów ogółem w ujęciu nominalnym wobec dochodów planowanych na 2010 r. o 1% - 2%.

Przewiduje się, że dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2011 r. będą niższe o około 1% - 3% od planowanej kwoty dochodów z PIT w 2010 r.

Zakładany spadek dochodów z tego podatku jest skutkiem:

- zmian systemowych tego podatku w latach poprzednich, polegającego m.in. na zwiększeniu ulgi z tytułu wychowywania dzieci, obniżeniu składki rentowej i przede wszystkim na obniżeniu skali podatkowej od stycznia 2009 r. z 19%, 30% i 40% do dwóch stawek 18% i 32%. Przesunięte w czasie skutki zmian systemowych w tym podatku mają związek z rocznym cyklem rozliczania PIT, jak też z wykorzystywanym algorytmem przy planowaniu wpływów na dany rok budżetowy, który odwołuje się do danych historycznych (dwa lata wstecz w stosunku do roku budżetowego, na który ustalany jest plan),
- słabszej niż w okresie sprzed spowolnienia dynamiki wskaźników makroekonomicznych kształtujących ogólne wpływy z tego podatku, a przede wszystkim znaczącego obniżenia

dynamiki dochodów z PIT uzyskiwanych od podatników prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się wg jednolitej stawki 19%.

Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych należą do najbardziej wrażliwych na wahania koniunktury. W przypadku wpływów z tego podatku negatywny wpływ spowolnienia gospodarczego uwidocznił się najszybciej, powodując silny spadek tych dochodów pomimo utrzymujących się dodatnich wskaźników wzrostu gospodarczego i poprawiających się wskaźników ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw. W okresie pierwszych sześciu miesięcy 2010 r. spadek dochodów wobec analogicznego okresu poprzedniego roku był bardzo silny. Jest to głównie skutkiem rozliczania tego podatku w cyklu rocznym i w związku z tym niższych dopłat do podatku w ramach rozliczenia CIT za 2009 r. Prognoza dotychczasowych negatywnych tendencji na wykonanie w skali rocznej wskazuje na możliwy bardzo duży ubytek dochodów z tego podatku w 2010 r. w stosunku do kwot planowanych, jak też do wykonania w 2009 r.

Dochody z podatku od czynności cywilno – prawnych wykazują znaczą podatność na zmiany w koniunkturze gospodarczej. Przewiduje się, że dochody z tego podatku na koniec 2010 r. mogą być niższe od planowanych, a także niższe od wykonanych w ubiegłym roku. Prognozę dochodów z tego podatku na 2011 r. określa się przy założeniu obniżonej – w stosunku do okresu przed spowolnieniem w gospodarce – aktywności transakcyjnej podmiotów, co przełoży się na niewielki wzrost wpływów w stosunku do wykonanych w bieżącym roku. Zakłada się, że w 2011 r. dochody z podatku od czynności cywilno – prawnych osiągną poziom porównywalny co najwyżej z uzyskanym w latach 2004 - 2005.

Wpływy z tego podatku są uzależnione od ilości i wartości transakcji podlegających temu podatkowi, zawieranych w szczególności na rynku obrotu nieruchomościami.

W zakresie podatków i opłat lokalnych, szczególnie w podatku od nieruchomości zakłada się wykorzystanie możliwości dochodowych określonych przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Pomimo tego, że utrzymanie się negatywnych zjawisk w gospodarce może obniżyć ściągalność należności podatkowych, zakłada się kontynuację pozytywnych tendencji w zakresie przyrostu powierzchni podlegającej opodatkowaniu, w efekcie czego możliwe będzie utrzymanie wzrostowego trendu w dochodach z tego podatku i zwiększenie wpływów w 2011 r. o 2 – 3 % wobec wykonanych w 2010 r.

W warunkach aktualnej sytuacji makroekonomicznej w Polsce istotnym ryzykiem obarczone jest planowanie **dotacji celowych otrzymywanych z budżetu państwa** z założeniem realnego wzrostu. Zakłada się więc uzyskanie dochodów z tych źródeł w kwotach porównywalnych w ujęciu nominalnym z planowanymi na 2010 r. W przypadku subwencji ogólnej, w tym oświatowej, zakłada się wzrost realny tych dochodów wobec planowanych na 2010 r. w granicach 1 pkt. procentowego. Obowiązujące przepisy gwarantują utrzymanie co najmniej nominalnego poziomu środków tytułem subwencji oświatowej w skali kraju z 2010 r.

Jednocześnie w projekcie budżetu na 2011 r. uwzględnione zostaną środki pochodzące z funduszy strukturalnych i z innych źródeł pomocowych możliwe do pozyskania w ramach perspektywy finansowej 2007 – 2013. Będą to środki przekazane tytułem refinansowania wydatków poniesionych przez Gminę w 2010 roku w związku z realizacją projektów inwestycyjnych. Prognoza środków z UE na 2011 r. obejmuje w szczególności projekty, dla których planowanym terminem podpisania umowy będzie rok 2011. Ich wartość zostanie określona w oparciu o rozstrzygnięcie trwających postępowań konkursowych oraz rozstrzygnięcia postępowań po uruchomieniu procedur naboru wniosków. Możliwe do pozyskania środki dotyczą projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W przypadku ustawowych zmian w kształtowaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, prognozowane kwoty i struktura również ulegną zmianie.

III. Wydatki budżetowe.

Wydatki na 2011 r. prognozowane są w warunkach ograniczonych możliwości finansowych. Konieczna jest więc konsekwentna racjonalizacja wydatków bieżących, która pozwoli na optymalizowanie środków finansowych przeznaczonych na rozwój. Ograniczenia dla wydatków bieżących w 2011 r. i w następnych latach wynikają też z konieczności respektowania począwszy od 2011 r. i w warunkach obniżonych możliwości dochodowych Gminy zasady zrównoważonego budżetu bieżącego wyrażonej w art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 r.

Priorytetem w zakresie planowania wydatków bieżących będzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń gminnej infrastruktury technicznej społecznej oraz zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców. Wydatki bieżące zostaną ustalone przy generalnym założeniu utrzymania co najmniej dotychczasowego zakresu i poziomu usług publicznych świadczonych przez Gminę na rzecz mieszkańców.

Głównym kryterium przy planowaniu wydatków będzie:

1. zabezpieczenie tzw. „wydatków sztywnych” ; wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń, kosztów obsługi długu oraz kosztów eksploatacyjnych,
2. wysokość dotacji dla podmiotów realizujących zadania własne gminy będzie utrzymana na poziomie analogicznym jak w roku 2010 – nie dotyczy to zadań w zakresie opieki edukacyjnej.
3. pokrycie ewentualnych zobowiązań z roku 2010 oraz zadania kontynuowane, w wielkościach wynikających z zawartych z wykonawcami umów oraz porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego,
4. wykup nieruchomości dla potrzeb sprawnego przeprowadzenia procesów inwestycyjnych Gminy.

Obniżenie możliwości finansowych budżetu wymaga od dysponentów zwiększania efektywności gospodarowania środkami publicznymi, w szczególności w obszarach, które generują najwyższe koszty bieżące. Konieczne będzie zwiększenie dyscypliny budżetowej w zakresie tej kategorii wydatków, m.in. poprzez rygorystyczne respektowanie zasady oszczędności zdefiniowanej w ustawie o finansach publicznych jako uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów.

Podstawą do sporządzenia projektu planu wydatków inwestycyjnych na 2011 rok jest Wieloletni Program Inwestycyjny na lata 2008-2013 oraz stan realizacji inwestycji w 2010 r.

Planując wydatki majątkowe należy zapewnić w pierwszej kolejności środki na:

- realizację inwestycji kontynuowanych,
- współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków z funduszy Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocowych.


Ponadto, konstruuując budżet Gminy w części inwestycyjnej na 2011 r., w szczególności, należy wziąć pod uwagę:

- zawarte kontrakty na roboty budowlano-montażowe,
 - trwające procedury przetargowe na wybór wykonawcy na roboty budowlano-montażowe,
 - istniejące uwarunkowania formalno-prawne związane z realizacją zadań,
 - priorytety w zakresie zadań, dla których prowadzone są prace przygotowawcze,
- a także skutki finansowe noworozpoczynanych zadań ujętych w budżecie Gminy na 2011 rok na budżety w kolejnych latach.

5. Zadania związane z wykonaniem dokumentacji technicznej wprowadzane mogą być do planu wydatków z uściśleniem szczegółowej nazwy zadania.

Źródła pozyskiwania kredytów i pożyczek uzależnione będą od przyjętych do projektu budżetu wysokości wydatków dla poszczególnych tytułów inwestycyjnych. Prognozowany poziom deficytu będzie wynikał z konieczności zapewnienia środków własnych na realizację projektów i programów inwestycyjnych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Ze względu na niepewność, co do czasu trwania recesji i ostatecznych jej skutków w najbliższych latach w sytuacji dalszego pogarszania się poziomu planowanych dochodów niewykluczona będzie weryfikacja planowanych wydatków bieżących jak i majątkowych w trakcie roku budżetowego.

BURMISTRZ

inż. Włodzisław Grygietcz