

Załącznik Nr 1 do
UCHWAŁY NR XXVI/184/2017
RADY GMINY GRZMIĄCA
z dnia 30 czerwca 2017 r.



Gmina Grzmiąca

Program postępowania naprawczego



Grzmiąca, 30 czerwca 2017 r.

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI	3
WPROWADZENIE	5
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	6
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	6
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	7
CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY GRZMIĄCA	9
DOCHODY	9
<i>Baza podatkowa</i>	13
WYDATKI	18
<i>Oświata i wychowanie</i>	22
<i>Pomoc społeczna</i>	24
<i>Administracja publiczna</i>	25
<i>Rolnictwo i łowiectwo</i>	26
ZADŁUŻENIE	27
<i>Kredyty i pożyczki</i>	28
<i>Poręczenia i gwarancje</i>	32
WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA	35
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	37
CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	40
DOCHODY	40
WYDATKI	44
<i>10 – Rolnictwo i łowiectwo</i>	44
<i>750 – Administracja publiczna</i>	46
<i>801 – Oświata i wychowanie</i>	49
<i>921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego</i>	50
<i>926 – Kultura fizyczna</i>	51
<i>Obszary wspólne</i>	52
HARMONOGRAM WDRAŻANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	57
CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	58
BUDŻET NA 2017 ROK	59
<i>Dochody</i>	59
<i>Wydatki</i>	60
<i>Płynność finansowa Gminy Grzmiąca</i>	64
ZAŁOŻENIA DO RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA	65
EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	68
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	73

SPIS TABEL	76
SPIS RYCIN	77
INFORMACJA O WYKONAWCY	78

WPROWADZENIE

W dniu 5 maja 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przekazana została uchwała Nr XXIV/167/2017 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Grzmiąca na lata 2017-2023. Z przedmiotowej uchwały wynika, że w latach 2017-2018 nie zostanie przez Gminę spełniona relacja dotycząca obsługi zadłużenia, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie negatywnie zaopiniował również przedłożone przez Wójta Gminy Grzmiąca sprawozdanie z wykonania budżetu za 2016 r. wraz z informacją o stanie mienia (uchwała Nr XLV.200.Z.2017 Składu Orzekającego RIO

w Szczecinie z dnia 20 kwietnia 2017 r.).

W konsekwencji, uchwałą Nr XI.67.2017 z dnia 10 maja 2017 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wezwało Gminę Grzmiąca do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Wezwanie do opracowania programu postępowania naprawczego wpłynęło do Urzędu Gminy Grzmiąca 18 maja 2017 r.

Niniejszy dokument jest wyrazem realizacji ww. wezwania. Celem programu jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Gminy. Na podstawie diagnozy kondycji finansowej jednostki, sporządzono program postępowania naprawczego, który zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych zawiera:

1. analizę finansów Gminy wraz z określeniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
1. indywidualny plan naprawczy, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych przedsięwzięć;
2. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania.

Całość analizy została poprzedzona krótkim wprowadzeniem prezentującym podstawę prawną opracowania, dokumenty źródłowe poddane analizie oraz ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych. Podkreślić należy, że dokument powinien być rozpatrywany całościowo, nie należy uzasadniać swojego stanowiska na podstawie wyrywkowej części dokumentu.

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016, poz. 446 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2016, poz. 198);
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2016, poz. 1870 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
5. Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Ponadto posłużono się:

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

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

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

Niniejsza analiza uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2017 roku.

DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE

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

1. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2012-2016 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych po I kwartale 2017 r. (Rb-27s);
3. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2012-2016 (Rb-28s);
4. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych po I kwartale 2017 r. (Rb-28s);

5. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2012-2016 (Rb-NDS) oraz po I kwartale 2017 r.;
6. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2012-2016 (Rb-Z) oraz po I kwartale 2017 r.;
7. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2012-2016;
8. Uchwałę budżetową na 2017 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami zmieniającymi;
9. Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy na lata 2017-2023;
10. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2012-2016;
11. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2012-2016;
12. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania, umowy o wykup wierzytelności oraz umowy poręczeń.

OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Przystąpienie do realizacji programu postępowania naprawczego wiąże się z koniecznością podjęcia licznych działań zmierzających do poprawy struktury dochodów

i wydatków. Niezbędne jest również rozważenie zmian nie tylko w kategoriach finansowo-księgowych, lecz również w odniesieniu do sfery organizacyjnej. W niniejszym dokumencie, proponuje się konkretne działania, które Gmina zamierza samodzielnie zrealizować w taki sposób, aby po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

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

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

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do pozyskiwania zwrotnego finansowania na nowe inwestycje. Istnieją zatem możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na dokończenie inwestycji rozpoczętych przed 2017 r. jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w sytuacji, gdyby wynik budżetu nie pozwalał na samodzielne uregulowanie rat kapitałowych

w danym roku budżetowym. Powyższy zakaz dotyczy wyłącznie rozpoczynania nowych inwestycji, na które nie przewidziano w budżecie środków własnych.

Zakaz udzielania poręczeń i gwarancji wynika z potrzeby zagwarantowania stabilności i przewidywalności w budżecie. Co prawda w wielu samorządach, kwoty przewidziane na poręczenia nie są realizowane, to jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami, należy je wykazywać i doliczać do wskaźników obsługi zadłużenia. Rozwiązanie takie ma zagwarantować, że w przypadku zażądania przez wierzyciela spłaty, Gmina będzie w stanie spełnić świadczenie, co w wielu przypadkach może oznaczać konieczność rezygnacji z wykonywania ustawowych zadań. Dlatego

w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego niezbędne jest zagwarantowanie stabilności budżetu, której udzielenie nowego poręczenia lub gwarancji mogłoby poważnie zagrozić.

Istotne ograniczenia obejmują również wydatki na promocję. Jest to uzasadnione tym, że w znaczącej większości nie przekładają się one bezpośrednio na poprawę atrakcyjności Gminy oraz pozyskanie nowych inwestorów. Najczęstszym kierunkiem tej kategorii jest promocja wewnętrzna, która ma związek z poprawą warunków życia dla mieszkańców poprzez organizację wydarzeń kulturalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że większość wydatków na promocję ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z zawartych na początku roku budżetowego umów, dlatego ograniczeniu nie będą podlegać wydatki zaangażowane, zaś pełne wykonanie normy będzie możliwe dopiero w kolejnym roku budżetowym.

Kwestia związana z zakazem tworzenia funduszu sołeckiego rodzi często praktyczne problemy w przypadku gmin, które przypuszczalnie znajdują się w opisanej przepisem Ustawy trudnej sytuacji finansowej. Nawet jeśli w roku poprzedzającym wdrożenie planu naprawczego, zostaną uchwalone wnioski o fundusz sołecki, zadanie stojące przed uchwalonym programem naprawczym nakazuje zatem wiązać zakaz „tworzenia funduszu sołeckiego” w okresie realizacji programu z zakazem dokonywania wydatków w ramach funduszu sołeckiego w latach objętych programem.

Zamrożenie wydatków na diety radnych oraz na wynagrodzenia zarządu jest wyrazem zasady, że w trudnych sytuacjach, władze Gminy również powinny ponosić koszty wyrzeczeń i z tego względu ograniczyć własne uposażenia. Działanie to jest społecznie
pożądane.

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY GRZMIĄCA

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 Grzmiąca 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) dofinansowanie, w tym:
dofinansowanie w ramach umów między JST;
 - 6) pozostałe dochody, w tym:
grzywny i kary pieniężne, wpływy z usług, odsetki od środków na rachunkach bankowych, a także inne dochody;
2. dochody majątkowe, w tym:
 - 1) dochody z majątku: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku;
 - 2) dotacje na inwestycje.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2012-2016 scharakteryzowano poniżej.

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 1. Struktura zrealizowanych dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
DOCHODY OGÓŁEM	17 091 714	17 473 973	18 377 538	17 874 023	19 264 209
Dochody bieżące	16 684 859	17 276 136	17 894 913	16 706 325	19 144 057
Podatki i opłaty lokalne	3 878 968	4 143 185	4 690 174	4 577 382	4 767 780
Udział w PIT i CIT	1 264 619	1 423 068	1 538 285	1 646 543	1 801 064
Subwencje	6 951 579	6 684 788	5 785 444	6 099 269	5 878 188
Dotacje	3 688 870	4 325 816	4 716 233	3 874 668	6 309 765
Pozostałe	900 823	699 279	1 164 775	508 463	387 259
Dochody majątkowe	406 855	197 837	482 625	1 167 698	120 153
Dochody z majątku	37 431	80 613	54 229	99 294	11 249
Dotacje na inwestycje	369 424	117 224	428 396	1 068 404	108 903

Zródło: opracowanie własne.

Tabela prezentuje wykonane w latach 2012-2016 dochody Gminy Grzmiąca. Podział dochodów dokonano zgodnie z przyjętą metodologią. W latach 2012-2016 średnia wartość dochodów budżetowych Gminy kształtowała się na poziomie 18 mln zł, przy czym w latach 2012-2015 dochody Gminy kształtowały się na średnim poziomie 17,7 mln zł, zaś w 2016 roku nastąpił znaczący ich wzrost, głównie z tytułu uzyskania środków na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” (w 2016 r. na ten cel Gmina otrzymała 2,3 mln zł).

Za wyjątkiem roku 2015, ogólny poziom dochodów budżetowych Gminy zwiększał się. W 2015 roku, w stosunku do roku poprzedniego nastąpił spadek dochodów Gminy o ponad 0,5 mln zł, przy czym o 1,1 mln zł zmniejszył się poziom dochodów bieżących Gminy zaś o 0,6 mln zł więcej wykonano dochody majątkowe. W stosunku do 2014 r. zmniejszeniu uległ poziom dotacji uzyskiwanych na realizację zadań bieżących Gminy. W latach 2012-2014, w związku z realizacją projektów w ramach PO KL 2007-2013, Gmina otrzymywała dotacje bieżące z budżetu Unii Europejskiej. Spadek poziomu dotacji bieżących Gminy w 2015 roku związany był przede wszystkim z zakończeniem realizacji programów unijnych, m.in. projektu Klub Integracji Społecznej w Gminie Grzmiąca.

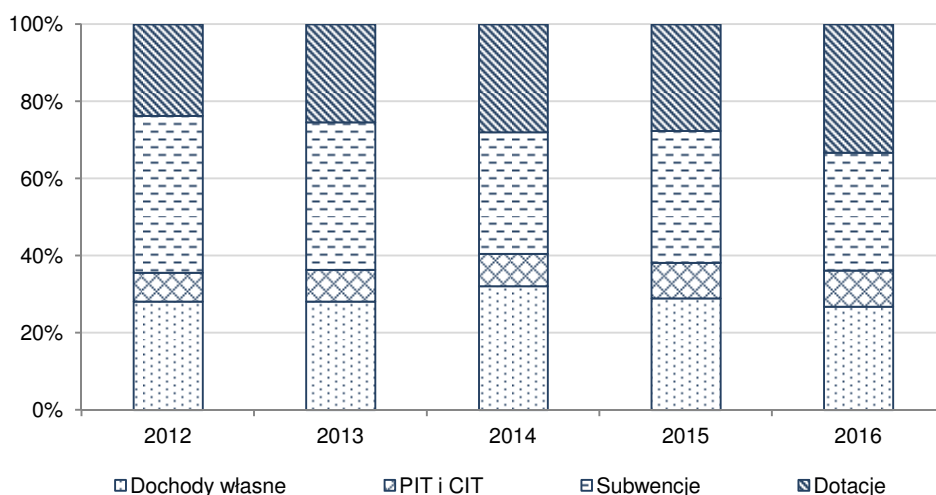
Wskazać należy, że wysokość uzyskiwanych dotacji na realizację zadań bieżących Gminy w 2016 roku wyniosła 6,3 mln zł, z czego 2,3 mln zł stanowiły środki uzyskane na realizację rządowego programu „Rodzina 500+”. Wylączając zatem kwotę uzyskanej dotacji na realizację ww. programu z ogólnej kwoty dochodów, dotacje uzyskiwane na realizację zadań bieżących Gminy wyniosły 4 mln zł, co potwierdza tendencję w zakresie kształtowania się tych dochodów.

Dochody majątkowe Gminy determinowały w analizowanym okresie przede wszystkim uzyskiwane dotacje na realizację zadań inwestycyjnych. Na niewielkim poziomie kształtowały się wpływy ze sprzedaży mienia. W strukturze dochodów Gminy w analizowanym okresie dominowały dochody bieżące, których udział kształtował się na poziomie od 93% do 99%.

Na rycinie 1 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i

CIT), subwencje oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły średnio 28% dochodów ogółem. W latach 2012-2016 dochody z PIT i CIT stanowiły około 8% dochodów ogółem. Pozostałe 64% dochodów przypadało na subwencje i dotacje. Na rycinie poniżej przedstawiono kształtowanie się struktury dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016.

Ryc. 1. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne.

Udział w podatkach centralnych PIT i CIT jest często zaliczany jako źródło dochodów własnych. Z racji charakteru tych dochodów (praktycznie brak wpływu na ich wielkość ze strony samorządu) nie ma podstaw do zaliczania ich jako dochodów własnych. Jest to z kolei znaczące źródło dochodów, dlatego zostały wyłonione osobno. W analizowanym okresie, w strukturze dochodów Gminy Grzmiąca dostrzega się wzrost wartości wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym bardzo niewielkim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

Blisko 64% dochodów budżetowych Gminy Grzmiąca stanowią subwencje i dotacje, które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania i praktycznie brak możliwości kształtowania nie mogą stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Takie usztywnienie w dużym zakresie ogranicza możliwość oddziaływania na dochodową stronę budżetu w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów związanych z poprawą struktury budżetu. W 2016 roku, w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+” dostrzega się wzrost udziału wpływów z tytułu dotacji w strukturze budżetu Gminy.

Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.		2012	2013	2014	2015	2016	Średnia	Udział	Skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	6 944 572	6 684 788	5 785 444	6 099 269	5 878 188	6 278 452	34,85%	34,85%
31	Wpływy z podatku od nieruchomości	2 506 016	2 489 978	2 826 699	2 849 665	2 982 370	2 730 945	15,16%	50,01%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących [...]	2 655 901	2 697 321	2 748 026	2 786 876	2 930 070	2 763 639	15,34%	65,35%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	1 262 798	1 420 997	1 529 930	1 633 626	1 794 579	1 528 386	8,48%	73,83%
203	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	868 670	986 092	1 037 373	1 079 597	989 502	992 247	5,51%	79,34%
206	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji [...]	0	0	0	0	2 373 703	474 741	2,64%	81,97%
32	Wpływy z podatku rolnego	941 189	1 028 179	951 030	843 484	699 306	892 638	4,95%	86,93%
97	Wpływy z różnych dochodów	127 983	55 724	662 369	101 266	53 615	200 191	1,11%	88,04%
49	Wpływy z innych lokalnych opłat [...]	46	249 622	509 608	487 876	502 468	349 924	1,94%	89,98%
629	Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin [...]	329 424	117 224	316 012	249 200	58 548	214 082	1,19%	91,17%

Źródło:

opracowanie

własne.

Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W strukturze dochodów własnych Gminy Grzmiąca uwzględniono wpływy z lokalnych podatków i opłat oraz pozostałe dochody bieżące (nie należące do kategorii subwencji, dotacji oraz wpływów z podatków centralnych), jak również dochody ze sprzedaży majątku. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się na poziomie 28%.

Tabela 2 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Grzmiąca 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 ponad 91% 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, sześć odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej (subwencja ogólna zapewnia niemal 35% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Grzmiąca.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych powodują, że Gmina ma ograniczone możliwości w zakresie samodzielnego oddziaływania na kształt struktury dochodów budżetowych, ponieważ ich wielkości nie są bezpośrednio zależne od władz.

Niezależny od jednostki sposób przyznawania wskazanych środków i praktycznie brak możliwości ich kształtowania powoduje, że nie mogą one stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Jakiegokolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego jest ryzykowne.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy jest podatek od nieruchomości, który zapewnia ponad 15% wpływów. Na przestrzeni lat wpływy z tytułu podatku od nieruchomości uległy zwiększeniu, przy czym znaczący wzrost nastąpił w 2014 roku (wzrost o 14% w stosunku do roku poprzedniego), zaś w kolejnych latach wzrost ten był stabilny, na poziomie 2-3%.

BAZA PODATKOWA

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych Rada Gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości uwzględniając przeznaczenie, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy czy sposób wykorzystania gruntu oraz stawki innych 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.

Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Grzmiąca z tytułu podatków lokalnych w latach 2012-2016

		2012	2013	2014	2015	2016
udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych						
wykonanie		821	2 071	8 355	12 917	6 485
udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych						
wykonanie		1 262 798	1 420 997	1 529 930	1 633 626	1 794 579
podatek rolny						
wykonanie		941 189	1 028 179	951 030	843 484	699 306
skutki obniżenia górnych stawek podatków		57 460	12 027	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	13 235	19 938	15 465	93	185
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	2 501	728	32
podatek od nieruchomości						
wykonanie		2 506 016	2 489 978	2 826 699	2 849 665	2 982 370
skutki obniżenia górnych stawek podatków		138 470	120 430	86 840	38 640	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	22 281	10 552	10 216	7 237	3 888
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	18 804	-	6 007	8 522	21 504
podatek leśny						
wykonanie		192 872	185 456	173 449	190 646	222 157
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	4	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek od środków transportowych						
wykonanie		17 039	16 578	12 209	11 051	9 622
skutki obniżenia górnych stawek podatków		11 108	10 488	11 026	11 012	4 881
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej						
wykonanie		2 698	793	2 535	219	1 733
podatek od czynności cywilnoprawnych						
wykonanie		52 614	60 814	74 013	64 357	231 126
wpływy z opłaty skarbowej						
wykonanie		14 215	13 865	13 419	15 342	13 290
wpływy z opłaty eksploatacyjnej						
wykonanie		-	6 924	6 097	4 109	5 324

Źródło: opracowanie własne.

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 podatków. Ponadto mają kompetencje w zakresie umarzania w całości lub w części zaległości podatkowych, opłaty prolonacyjnej czy odsetek za zwłokę. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Grzmiąca z tytułu podatków lokalnych w latach 2012-2016 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych.

Z analizy wynika, że do 2015 r. łącznie, Gmina stosowała niższe niż maksymalne stawki podatku od nieruchomości. Z roku na rok widoczny jest jednak wyraźny spadek poziomu starty Gminy z tytułu stosowania niższych niż maksymalne stawek podatku od nieruchomości. W 2012 roku strata kształtowała się na poziomie blisko 140 tys. zł, zaś w 2015 roku wyniosła blisko 40 tys. zł.

Stawki podatku od nieruchomości na 2017 r. określa uchwała Nr XIX/127/2016 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2017 rok. W tabeli poniżej porównano wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w Gminie Grzmiąca w roku i przyjętych na 2017 rok wraz z maksymalnymi stawkami określonymi w Obwieszczeniu Ministra Finansów. Z tabeli wynika, że stawki podatku od nieruchomości, w wybranych przypadkach, na 2017 rok uległy zmniejszeniu w stosunku do obowiązujących w 2016 r. We wszystkich przypadkach stawki podatku na 2017 rok ustalono na poziomie maksymalnym, odpowiadającym górnym stawkom podatku określonym przez Ministra Finansów. Zmniejszenie wysokości stawki podatku od nieruchomości na 2017 r. w stosunku do roku 2016 wynika z więc ze zmniejszenia maksymalnych stawek podatku ustalanych odgórnie przez Ministra Finansów.

Ogólna kwota wpływów z tytułu podatku od nieruchomości na 2017 rok została ustalona na poziomie 3 333 447 zł, czyli o blisko 351 tys. zł więcej niż w stosunku do wykonania za 2016 r. Należy przy tym zaznaczyć, że w 2016 roku, w przypadku wybranych rodzajów nieruchomości, Gmina stosowała stawki maksymalne, których wysokość w 2017 r. uległa zmniejszeniu. Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami zasób nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości pozwala szacować wpływy w wysokości maksymalnie 3 mln zł w 2017 roku, stąd uwzględnienie w planie dochodów wpływów na poziomie 3,3 mln zł może wiązać się z ryzykiem niewykonania zaplanowanej kwoty dochodów.

Podobnie jak miało to miejsce w 2015 i 2016 roku, Rada Gminy Grzmiąca w 2016 roku nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta oraz średniej ceny sprzedaży drewna stanowiących podstawę naliczenia wymiaru odpowiednio podatku rolnego i leśnego. To oznacza, że w 2017 roku obowiązują stawki maksymalne określone przez Prezesa GUS.

Z uwagi na obniżenie średniej ceny skupu żyta będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego w 2017 roku w stosunku do 2016 roku (średnia cena skupu żyta na rok podatkowy 2016 wynosiła 53,75 zł, obecnie wynosi 52,44 zł) planowane wpływy z tytułu podatku rolnego na 2017 rok wynoszą 703 tys. zł i kształtują się na poziomie zbliżonym do wykonania dochodów w 2016 r.

Tabela 4. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 i 2017 rok

Podatek od nieruchomości	Stawka na 2016 r.	Stawka z Obwieszczenia MF na 2016	Udział w stawce	Stawka na 2017 r.	Stawka z Obwieszczenia MF na 2017	Udział w stawce
Podatek od gruntów						
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,89	0,89	100%	0,89 zł	0,89 zł	100%
pod jeziorami	4,58	4,58	100%	4,54 zł	4,54 zł	100%
pozostałych	0,47	0,47	100%	0,47 zł	0,47 zł	100%
Podatek od budynków						
mieszkalnych	0,75 zł	0,75 zł	100%	0,75 zł	0,75 zł	100%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	22,86 zł	22,86 zł	100%	22,66 zł	22,66 zł	100%
zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie obrotu materiałem siewnym	10,68 zł	10,68 zł	100%	10,59 zł	10,59 zł	100%
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,65 zł	4,65 zł	100%	4,61 zł	4,61 zł	100%
pozostałych	7,68 zł	7,68 zł	100%	7,62 zł	7,62 zł	100%
budowle	2,00%	2,00%	100%	2,00%	2,00%	100%

Źródło: opracowanie własne.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2012-2016.

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

010 Rolnictwo i łowiectwo;
 600 Transport i łączność;
 700 Gospodarka mieszkaniowa;
 710 Działalność usługowa;
 750 Administracja publiczna;
 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej...
 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
 757 Obsługa długu publicznego;
 758 Różne rozliczenia;
 801 Oświata i wychowanie;
 851 Ochrona zdrowia;
 852 Pomoc społeczna;
 854 Edukacyjna opieka wychowawcza;
 855 Rodzina;
 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) w tym: wynagrodzenia i pochodne oraz pozostałe wydatki bieżące;
2. wydatki majątkowe.

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Poszczególne wydatki Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016 zestawiono w Tabeli 5.

Tabela 5. Struktura zrealizowanych wydatków Gminy w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
WYDATKI OGÓŁEM	16 673 547	16 805 516	18 555 780	17 576 604	18 941 443
Wydatki bieżące	16 516 312	16 409 392	17 302 347	16 185 262	18 385 977
Wynagrodzenia i pochodne	7 386 701	7 026 617	7 406 845	7 275 247	7 290 515
Pozostałe bieżące	8 643 717	9 018 959	9 619 783	8 687 734	10 889 418
Obsługa długu	485 894	363 816	275 718	222 281	206 045
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	157 234	396 124	1 253 433	1 391 342	555 466

Źródło: opracowanie własne.

Tabela prezentuje wydatki Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016. Podziału wydatków dokonano zgodnie z przyjętą metodologią. W latach 2012-2016 średnia wartość wydatków budżetowych Gminy kształtowała się na poziomie 17,7 mln zł. Należy przy tym zauważyć, że średni poziom wydatków Gminy w analizowanym okresie determinowany jest przede wszystkim przez wyższe wydatki poniesione w 2014 i 2016 r.

W 2014 roku, podobnie jak miało to miejsce w przypadku uzyskanych dochodów, odnotowano znaczący wzrost wydatków w stosunku do roku poprzedniego (również w kolejnym roku wydatki poniesiono na znacznie niższym poziomie). Wynikało to faktu, że w 2014 roku znaczne środki Gmina wydatkowała na realizację projektów

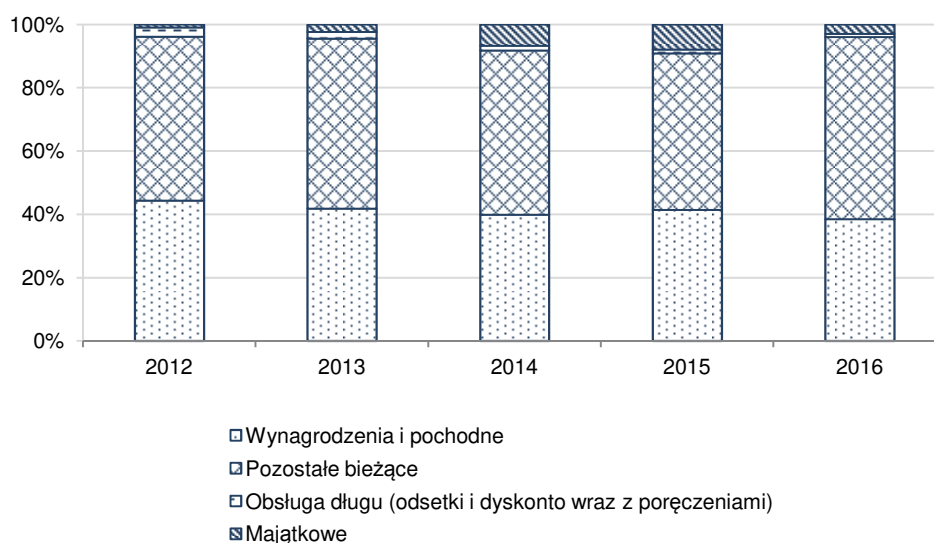
i programów dofinansowanych z budżetu UE. W latach 2012-2013 oraz w 2015 roku wydatki poniesione przez Gminę Grzmiąca oscylowały na średnim poziomie 16,3 mln zł. Wydatki poniesione przez Gminę w 2014 r. w związku z realizacją projektów unijnych kształtowały się na poziomie ok. 0,9 mln zł.

W roku 2016, w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+”, wydatki na koniec roku wyniosły 18,3 mln zł. Na obsługę i realizację programu Gmina wydatkowała 2,3 mln zł. Wydatki bieżące poniesione przez Gminę na bieżące funkcjonowanie i realizację zadań gminnych (z pominięciem ww. wydatków) wyniosły więc ok. 16 mln zł. Wskazać przy tym należy, że w 2016 r. władze Gminy podpisały porozumienie przedmiotem którego było przeniesienie części płatności z 2016 r. na rok 2017 o wartości 570 tys. zł. To powoduje, że realnie wydatki winny kształtować się na poziomie 16,5 mln zł.

W latach 2014-2015 nastąpił znaczący wzrost ogólnej kwoty wydatków budżetowych Gminy, co spowodowane było skalą realizowanych zadań inwestycyjnych. Część zadań inwestycyjnych znalazła pokrycie w uzyskanych w latach 2014-2015 dotacjach na zadania inwestycyjne. W ramach pozyskanych środków zrealizowano inwestycje w zakresie oświaty i wychowania (zakup autobusu do przewozu dzieci), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (zakup specjalistycznego pojazdu dla ratownictwa techniczno-ekologicznego), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (rekultywacja składowiska odpadów), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (wyposażenie świetlic wiejskich).

Rycina poniżej prezentuje strukturę wydatków Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016.

Z danych wynika, że na przestrzeni lat na stabilnym poziomie kształtował się poziom wypłacanych wynagrodzeń – udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w strukturze budżetu Gminy stanowił niezmiennie blisko 40%. W 2016 roku, w związku ze zwiększeniem kwot wydatkowych na realizację zadań zleconych (program „Rodzina 500+”) udział pozostałych wydatków bieżących w budżecie zwiększył się.

Ryc. 2. Struktura wydatków Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016

Źródło: opracowanie własne.

Wydatki ponoszone na wynagrodzenia w Gminie Grzmiąca były zbliżone do średniej, typowej dla samorządów w Polsce. Za wyjątkiem roku 2014, wydatki na wynagrodzenia kształtowały się na podobnym poziomie. Z tabeli 5 wynika, że w 2013 roku wydatki na ten cel wyniosły 7 mln zł, zaś w latach 2015-2016 kształtowały się na poziomie 7,2 mln zł. Wyraźny wzrost tej kategorii wydatków nastąpił w 2014 roku, co było spowodowane realizacją projektów i programów dofinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej i ponoszonych w związku z tym wydatków na wynagrodzenia.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu (odsetki + prowizje). Gmina ponosiła niewielkie koszty związane z obsługą zadłużenia. Istotne znaczenie w tym przypadku odgrywa konieczność uwzględnienia poręczeń w budżecie roku bieżącego. Jest to o tyle ważne, gdyż z jednej strony wydatki związane z obsługą długu (w tym poręczenia) wpływają na zwiększenie wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (obciążają budżet), a z drugiej obniżają wskaźnik zadłużenia wyznaczający maksymalny poziom zadłużania się Gminy.

Tabela 6. Podział wydatków na działy w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	Dział	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia	Udział	Skumulowany
801	Oświata i wychowanie	6 348 112	5 830 905	6 435 687	5 933 595	5 927 774	6 095 215	34,42%	34,42%
852	Pomoc społeczna	3 728 347	3 890 324	3 914 559	3 912 424	6 472 334	4 383 598	24,75%	59,17%
750	Administracja publiczna	1 944 156	1 976 805	2 164 555	2 105 720	2 011 465	2 040 540	11,52%	70,69%
10	Rolnictwo i łowiectwo	2 140 965	1 944 130	1 988 715	1 895 414	1 932 851	1 980 415	11,18%	81,87%
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	408 105	534 985	788 166	1 590 012	757 267	815 707	4,61%	86,48%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	392 302	610 902	603 733	487 883	459 579	510 880	2,88%	89,36%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	380 608	333 967	681 337	298 024	235 599	385 907	2,18%	91,54%
757	Obsługa długu publicznego	485 894	363 816	275 718	222 281	206 045	310 751	1,75%	93,29%
853	Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej	164 300	505 151	710 388	6 500	0	277 268	1,57%	94,86%
700	Gospodarka mieszkaniowa	207 828	243 357	361 427	321 562	214 590	269 753	1,52%	96,38%

Źródło:

opracowanie

własne.

W celu zobrazowania najważniejszych kierunków wydatkowania środków budżetowych w tabeli powyżej zestawiono wysokość wydatków poniesionych w każdym z działów klasyfikacji budżetowej w latach 2012-2016. Na tej podstawie obliczono średni udział wydatków danego działu w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od działu, na który przeznaczona jest największa ilość środków). Zestawienie ma na celu zobrazować główne kierunki wydatków Gminy o największym wpływie na sytuację finansową jednostki.

Z tabeli powyżej wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (34,42% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 24,75%) oraz administracja publiczna (11,52%).

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje na szereg obszarów, w ramach których władze lokalne mają obowiązek realizować zadania dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak wysokie koszty znajdują więc uzasadnienie. Na potrzeby niniejszego opracowania, dokonano kompleksowej oceny ich wysokości w stosunku do sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy. W tym celu ich szczegółowa analiza zostanie zaprezentowana odrębnie.

Wysokie wydatki Gmina ponosi również poprzez realizację działań w obszarze rolnictwa i łowiectwa (11,18%), oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (4,61%) a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
2. bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
3. gospodarka mieszkaniowa.

Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczoną wskaźnikiem zadłużenia. Powyższa analiza została dokonana w osobnej części dokumentu.

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Oświata jako jedno z najważniejszych zadań samorządu jest podstawowym kierunkiem wydatków w Gminie. Tabela przedstawiająca największe źródła wydatków wskazuje, że na edukację przeznaczona jest średniorocznie 6,2 mln zł (dział oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza), co stanowi około 35% budżetu po stronie wydatków bieżących. W tabeli poniżej zostały przedstawione dane obrazujące kształtowanie się wysokości wydatków w działach 801, 854 oraz wydatków bieżących ogółem wraz z dynamiką wzrostu.

Tabela 7. Budżet oświatowy w latach 2012-2016

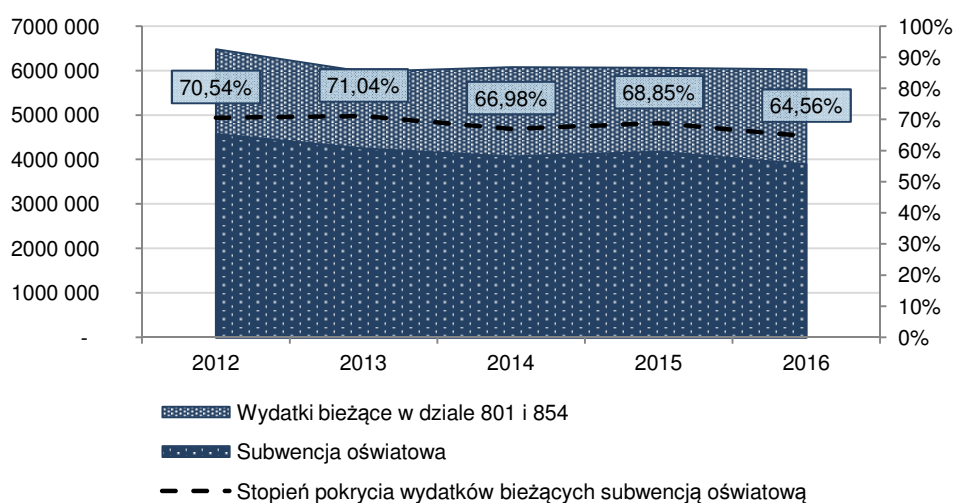
	2012	2013	2014	2015	2016
WYDATKI OGÓŁEM	6 577 494	6 048 235	6 631 203	6 076 622	6 037 737
Wydatki bieżące (801, 854)	6 483 540	5 980 635	6 079 187	6 066 299	6 027 651
Wynagrodzenia i pochodne	5 047 296	4 606 003	4 677 329	4 755 515	4 779 644
Pozostałe bieżące	1 436 244	1 374 632	1 401 859	1 310 784	1 248 007
Wydatki majątkowe	93 954	67 600	552 015	10 323	10 086
Subwencja oświatowa oraz dotacja na przedszkola	4 573 781	4 248 600	4 071 582	4 176 635	3 891 436
braki pokrycia	1 909 759	1 732 034	2 007 605	1 889 664	2 136 215
stopień pokrycia	70,54%	71,04%	66,98%	68,85%	64,56%

Źródło: opracowanie własne.

Wydatki ogółem przeznaczane na oświatę oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w badanym okresie kształtowały się na średnim poziomie 6,2 mln zł, w tym wydatki bieżące wynosiły przeciętnie 6 mln zł. Blisko 80% wydatków bieżących stanowią koszty wynagrodzeń oraz pochodnych. Wskazać przy tym należy, że za wyjątkiem 2012 roku, gdzie na wynagrodzenia wydatkowano ponad 5 mln zł, średnim poziom wydatków na wynagrodzenia kształtował się na poziomie 4,7 mln zł.

Spadek wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w 2013 roku dotyczył szkół podstawowych. W 2012 roku na wynagrodzenia w szkołach podstawowych wydatkowano 2,8 mln zł, podczas gdy w 2013 roku na ten cel przeznaczono 2,4 mln zł. Na znaczący spadek tej kategorii wydatków miała wpływ m.in. likwidacja Szkoły Podstawowej w Krosinie (uchwała Nr XVII/89/2012 z dnia 29 lutego 2012 r.). W kolejnych latach poziom ponoszonych wydatków kształtował się na zbliżonym poziomie. W zakresie pozostałych wydatków bieżących, od 2014 roku zauważa się wyraźny spadek. Na koniec 2016 r. wydatki wykonano na poziomie niższym o blisko 150 tys. zł w stosunku do roku 2014. (wiązało się to z ograniczeniem działalności inwestycyjnej a przy tym zmniejszeniem towarzyszących kosztów pośrednich).

Ryc. 3. Pokrycie wydatków bieżących w działach 801, 854 subwencją oświatową oraz dotacją na wychowanie przedszkolne



Źródło: opracowanie własne.

Wydatki przeznaczone na oświatę muszą mieć swoje źródła pokrycia, którymi są przede wszystkim część oświatowa subwencji ogólnej, dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz środki pozyskane z projektów finansowanych ze środków unijnych. Dane wskazują, że w 2016 roku zmniejszeniu uległ poziom uzyskiwanej subwencji oświatowej i dotacji. W 2015 roku dochody te wyniosły ponad 4,1 mln zł, podczas gdy w roku 2016 do gminnego budżetu wpłynęło 3,8 mln zł. Blisko 2,1 mln zł Gmina zmuszona była dołożyć do budżetu oświatowego ze środków własnych, ograniczając jednocześnie możliwość realizacji zadań w innych obszarach.

POMOC SPOŁECZNA

Kolejnym działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Grzmiąca ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 25%). W latach 2012-2015 wydatki w zakresie pomocy społecznej kształtowały się na zbliżonym poziomie, a Gmina nie ponosiła żadnych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Tabela 8. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
WYDATKI OGÓŁEM	3 728 347	3 890 324	3 914 559	3 912 424	6 472 334
Wydatki bieżące	3 728 347	3 890 324	3 914 559	3 912 424	6 472 334
Wynagrodzenia i pochodne	565 318	613 984	691 649	737 902	758 970
Pozostałe bieżące	3 163 029	3 276 340	3 222 910	3 174 522	5 713 365
Wydatki majątkowe	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

W 2016 roku wydatki Gminy w zakresie pomocy społecznej uległy znacznemu zwiększeniu. O kwotę ponad 2,3 mln zł zwiększyły się wydatki Gminy w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+” (zwiększyły się również wydatki na wynagrodzenia, co wynika z konieczności zapewnienia kadry do obsługi programu). Wydatki na pomoc społeczną charakteryzują się z reguły niskim poziomem.

mem elastyczności, a ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi.

Tabela 9. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Wydatki bieżące	3 728 347	3 890 324	3 914 559	3 912 424	6 472 334
Dochody w dziale pomoc społeczna	2 990 164	3 021 542	3 000 168	3 024 531	5 549 372
Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 738 183	- 868 782	- 914 391	- 887 893	- 922 962
Stopień pokrycia wydatków bieżących	80,20%	77,67%	76,64%	77,31%	85,74%

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że poziom pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna na przestrzeni lat kształtował się stabilnym poziomem. Należy przy tym zaznaczyć, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania środków uzyskanych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, a wykorzystanie środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecznością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię wydatków znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe oszczędności.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Trzecim działem, w ramach którego Gmina Grzmiąca ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 12% ogólnej kwoty wydatków.

Tabela 10. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
WYDATKI OGÓŁEM	1 944 156	1 976 805	2 164 555	2 105 720	2 011 465
Wydatki bieżące	1 899 501	1 974 478	2 141 777	2 073 142	2 000 642
Związane z funkcjon. org. JST	1 771 827	1 777 972	1 958 080	1 932 254	1 831 131
Wynagrodzenia i pochodne	1 263 086	1 343 182	1 532 465	1 536 024	1 475 544
Pozostałe bieżące	636 415	631 296	609 312	537 117	525 098
Wydatki majątkowe	44 654	2 327	22 778	32 578	10 822

Źródło: opracowanie własne.

W 2014 roku nastąpił wzrost ogólnej kwoty wydatków przeznaczanych na utrzymanie aparatu administracyjnego Gminy. Zwiększeniu uległy przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia. Ogólny poziom wydatków bieżących w administracji publicznej zwiększył się w 2014 roku o 160 tys. zł w stosunku do wykonania w latach 2012-2013 i był utrzymywany również w roku 2015. W 2016 roku wydatki uległy zmniejszeniu, w szczególności w zakresie wypłacanych wynagrodzeń.

Tabela 11. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
--	------	------	------	------	------

Urzędy wojewódzkie	49 800	48 800	47 500	35 142	39 253
Rada Gminy	83 819	81 848	82 423	104 745	104 911
Urząd Gminy	1 688 008	1 696 123	1 875 657	1 827 509	1 726 220
Promocja	33 027	34 422	49 651	20 998	26 057
Pozostałe wydatki	89 502	115 612	109 324	117 326	115 024

Źródło: opracowanie własne.

ROLNICTWO I ŁOWIECTWO

Istotne znaczenie w strukturze wydatków Gminy Grzmiąca odgrywają również wydatki bieżące ponoszone w dziale rolnictwo i łowiectwo, które w większości obejmują dopłaty Gminy do ceny 1 m³ usług związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzeniem ścieków.

Według art. 24 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Rada Gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Dopłata ta ma na celu ochronę odbiorców przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki. W tabeli poniżej zestawiono informację o poziomie dopłat Gminy Grzmiąca do ceny wody i ścieków w latach 2015-2017.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że na przestrzeni lat wysokość stawki za 1 m³ doprowadzonej wody i odprowadzonych ścieków uległa zmniejszeniu. Na przestrzeni dwóch lat, cena za wodę i ścieki zmniejszyła się w obu przypadkach o 2,92 zł/m³. Stosownie do zmiany wysokości stawki, zmniejszeniu ulegała wysokość dopłaty do ceny 1 m³ wody i ścieków stanowiących obciążenie po stronie Gminy Grzmiąca.

Tabela 12. Wysokość dopłat Gminy do cen wody i ścieków w latach 2015-2017

	V 2015 - IV 2016	V 2016 - IV 2017	V 2017 - IV 2018
WODA			
cena 1 m ³ wody	10,78	10,26	9,81
dopłata Gminy do 1 m ³ wody	2,51	2,20	1,75
<i>relacja (dopłata do ceny wody)</i>	23,24%	21,47%	17,83%
cena 1 m ³ wody po dopłacie	8,2744	8,06	8,06
ŚCIEKI			
cena 1 m ³ ścieków	30,07	29,4	28,12
dopłata Gminy do 1 m ³ ścieków	15,99	15,54	14,99
<i>relacja (dopłata do ceny ścieków)</i>	53,19%	52,86%	53,31%
cena 1 m ³ ścieków po dopłacie	14,08	13,86	13,13
RAZEM			
cena 1 m ³ wody i ścieków	40,85	39,66	37,93
dopłata Gminy do 1 m ³ wody i ścieków	18,50	17,74	16,74
<i>relacja (dopłata do ceny wody i ścieków)</i>	45,29%	44,74%	44,13%
cena 1 m ³ wody i ścieków po dopłacie	22,35	21,92	21,19

Źródło: opracowanie własne.

W okresie V 2017-IV 2018 r. wysokość dopłaty Gminy do ceny wody została ustalona na poziomie, który zapewnił utrzymanie ceny 1 m³ wody stanowiącej obciążenie po stronie mieszkańców na poziomie z 2016 r. Jednocześnie z uwagi na zmniejszenie wysokości stawki 1 m³ wody, zmniejszeniu uległ poziom stosowanej rekompensaty, który obecnie wynosi 17,83%.

Wskazać przy tym należy, że w 2015 roku na dopłaty do wody i ścieków Gmina wydatkowała łącznie 1 297 922 zł, zaś w 2016 r. 1 295 426 zł. W budżecie na 2017 r. wysokość dopłat została zaplanowana na poziomie 2 070 279 zł. Znacząco wyższe wydatki Gminy z tytułu dopłat do ceny wody i ścieków w 2017 r. wynikają z porozumienia zawartego pomiędzy Gminą Grzmiąca a Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku, przedmiotem którego było przeniesienie części płatności przypadających w 2016 r. na rok 2017.

ZADŁUŻENIE

Wysokość długu Gminy Grzmiąca zmieniała się na przestrzeni lat w zależności od wysokości zrealizowanego przychodu i rozchodu. Wskazać jednak należy, że od 2011 roku następował sukcesywny spadek kwoty długu Gminy. Na koniec 2011 r. stan zadłużenia Gminy Grzmiąca z tytułu kredytów i pożyczek wynosił 7,6 mln zł podczas gdy na koniec 2016 r. wyniósł 5,9 mln zł. W 2016 r. Gmina zaciągnęła zobowiązania o charakterze zwrotnym z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie.

Na koniec 2016 r. dług Gminy Grzmiąca stanowił 31,08%% dochodów Gminy, a koszty obsługi zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki) nie przekraczały 10% dochodów. W strukturze zobowiązań Gminy Grzmiąca na koniec 2016 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zgodnie z WPF Gminy Grzmiąca na lata 2017-2023,

w 2017 roku rozchody mają wynieść 1 194 886 zł. Planowana kwota długu Gminy na koniec 2017 roku ma wynieść 4 791 694 zł.

Tabela 13. Zadłużenie Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Transze	932 388	0	10 656	200 000	210 065
Raty kapitałowe w tym:	932 388	942 425	0	460 336	647 954
objęte wskaźnikiem	932 388	942 425	0	449 680	647 954
wylączenia ogółem	0	0	0	10 656	0
Razem wydatki na obsługę długu	485 894	363 816	275 718	222 281	206 045
Odsetki i dyskonto	485 894	363 816	275 718	222 281	206 045
objęte wskaźnikiem	485 894	363 816	275 718	222 281	206 045
wylączenia ogółem	0	0	0	0	0
Pozostałe wydatki (w tym prowizje)	0	0	0	0	0
Stan na koniec roku	7 616 574	6 674 149	6 684 805	6 424 469	5 986 580

Źródło: opracowanie własne.

Na dzień 31 grudnia 2016 r. dług Gminy Grzmiąca wynosił 6 327 094,59 zł, z czego:

1. 5 986 580,03 zł stanowiło zobowiązanie wynikające z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych;
2. 340 514,56 zł stanowiło zobowiązanie wynikające z ugody zawartej pomiędzy Gminą Grzmiąca a Agencja Nieruchomości Rolnych w Szczecinie.

Obok zobowiązań wynikających z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Grzmiąca (uwzględnianą we wskaźniku obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych) w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. odsetki od zawartych umów kredytowych i pożyczkowych;
2. udzielone poręczenia.

KREDYTY I POŻYCZKI

Na dzień 31 grudnia 2016 roku, Gmina Grzmiąca posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. kredyt zaciągnięty Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie w 2006 roku (umowa Nr 2006/0666), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 688 200 zł;
2. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2009 roku (umowa Nr 1016/2009/42/360524/B), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 757 699,80 zł;
3. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2009 roku (umowa Nr 1726/2009/42/36052/B), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 224 862 zł;
4. kredyt zaciągnięty Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie w 2009 roku (umowa Nr 2008/2902), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 593 686,24 zł;
5. kredyt zaciągnięty Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie w 2010 roku (umowa Nr 2010/1259), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 382 657,20 zł;
6. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2010 roku (umowa Nr 40/JST/2010), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 942 334,31 zł;
7. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2011 roku (umowa Nr 643/2011/42/360524/JST), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 1 089 687,88 zł;
8. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2012 roku (umowa Nr 543/2012/42/360524/JST), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 902 388 zł;
9. kredyt zaciągnięty Banku Spółdzielczym w Białogardzie w 2015 roku (umowa Nr 1945/2015/42/360524/JST), którego kwota do spłaty na dzień 31.12.2016 r. wynosiła 195 000 zł;

10. pożyczka zaciągnięta na wyprzedzające finansowanie w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2016 roku (umowa Nr PROW-07.2.1-11-00002-32), którego kwota do spłaty na koniec 2016 r. wyniosła 210 064,60 zł.

Kwota zobowiązań Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na koniec 2016 r. stanowiła 31% wykonanych dochodów budżetowych Gminy. Z danych zawartych w tabeli poniżej wynika, że najwyższe koszty obsługi zadłużenia związane ze spłatą zaciągniętych zobowiązań przypadają w latach 2017-2020 (ponad 1 mln zł kapitału do spłaty + odsetek na poziomie 120-150 tys. zł).

W tabeli 14 przedstawiono szacunkowe kwoty odsetek przypadające do spłaty w latach prognozy, przeliczone o aktualne stawki WIBOR. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2017 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 czerwca 2017 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,25%. Przyjęto, że w latach 2018-2023 wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,25%.

Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Grzmiąca w latach 2017-2023

Wyszczególnienie	Nr umowy/ugody	Stan na 1 I 2017	Oprocentowanie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BGK	2006/0666	688 200,00 zł	WIBOR 3M + 0,17%	344 100 zł	344 100 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BS	1016/2009/42/360524/JST	757 699,80 zł	WIBOR 3M + 1,8%	120 000 zł	120 000 zł	153 333 zł	364 366 zł	- zł	- zł	- zł
BS	1726/2009/42/360524/B	224 862,00 zł	WIBOR 3M + 1,9%	43 200 zł	43 200 zł	138 462 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2008/2902	593 686,24 zł	WIBOR 6M + 1%	197 895 zł	197 895 zł	197 896 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2010/1259	382 657,20 zł	WIBOR 3M + 1,27%	68 776 zł	68 776 zł	122 552 zł	122 552 zł	- zł	- zł	- zł
BS	40/JST/2010	942 334,31 zł	WIBOR 3M + 1,8%	145 850 zł	145 850 zł	276 700 zł	373 934 zł	- zł	- zł	- zł
BS	643/2011	1 089 687,88 zł	WIBOR 3M + 1,95%	30 000 zł	105 199 zł	112 499 zł	105 199 zł	245 597 zł	245 597 zł	245 597 zł
BS	543/2012/42/360524/JST	902 388,00 zł	WIBOR 3M + 1,84%	30 000 zł	30 000 zł	30 000 zł	150 000 zł	220 000 zł	220 000 zł	222 388 zł
BS	1945/2015/42/360524/JST	195 000,00 zł	WIBOR 1M + 3%	5 000 zł	5 000 zł	10 000 zł	10 000 zł	55 000 zł	55 000 zł	55 000 zł
BGK	PROW-07.2.1-11-00002-32	210 064,60 zł	WIBOR 3M + 0,43%	210 065 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Raty kapitałowe ogółem				1 194 886 zł	1 060 020 zł	1 041 443 zł	1 126 052 zł	520 597 zł	520 597 zł	522 985 zł

Źródło:

opracowanie

własne.

Tabela 15. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Grzmiąca w latach 2017-2023

Wyszczególnienie	Nr umowy/ugody	Oprocentowanie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BGK	2006/0666	WIBOR 3M + 0,17%	10 200 zł	3 800 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BS	1016/2009/42/360524/JST	WIBOR 3M + 1,8%	25 100 zł	22 200 zł	18 100 zł	7 900 zł	- zł	- zł	- zł
BS	1726/2009/42/360524/B	WIBOR 3M + 1,9%	7 500 zł	6 300 zł	2 900 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2008/2902	WIBOR 6M + 1%	13 900 zł	9 100 zł	3 300 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2010/1259	WIBOR 3M + 1,27%	10 700 zł	9 300 zł	6 600 zł	2 300 zł	- zł	- zł	- zł
BS	40/JST/2010	WIBOR 3M + 1,8%	31 300 zł	27 900 zł	21 000 zł	8 100 zł	- zł	- zł	- zł
BS	643/2011	WIBOR 3M + 1,95%	40 300 zł	40 300 zł	38 200 zł	35 500 zł	29 200 zł	18 400 zł	6 400 zł
BS	543/2012/42/360524/JST	WIBOR 3M + 1,84%	32 300 zł	33 400 zł	34 300 zł	32 400 zł	25 600 zł	16 300 zł	5 700 zł
BS	1945/2015/42/360524/JST	WIBOR 1M + 3%	9 200 zł	9 500 zł	9 500 zł	9 400 zł	8 000 zł	5 000 zł	1 700 zł
BGK	PROW-07.2.1-11-00002-32	WIBOR 3M + 0,43%	2 300 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Razem odsetki			180 500 zł	161 800 zł	133 900 zł	95 600 zł	62 800 zł	39 700 zł	13 800 zł

*Na podstawie analizy umów kredytowych dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się wartości odsetek w poszczególnych latach w porównaniu do tych, które zawarte zostały w Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 czerwca 2017 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,25%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,25%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umów kredytowych Gminy Grzmiąca.

Szacunkowe wartości odsetek przedstawione w tabeli 15 są zbliżone do kwoty odsetek uwzględnionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należy ten fakt ocenić pozytywnie, gdyż zgodnie z konstrukcją wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych odsetki wpływają na kształt faktycznej obsługi zadłużenia, zaś planowanie ich na niewłaściwym poziomie mogłoby znacząco zniekształcić obraz możliwości finansowych Gminy. Fakt, że kwoty odsetek zawarte w WPF Gminy zaplanowane są na poziomie dostosowanym do warunków wynikających z umów, świadczy o realności przyjętych założeń.

PORĘCZENIA I GWARANCJE

Dużym obciążeniem dla budżetu Gminy jest konieczność zapewnienia określonej kwoty środków w ramach udzielonych przez Gminę poręczeń. Wykonanie zobowiązania z umowy poręczenia może nastąpić nawet w ostatnim dniu, na który przypada termin zobowiązania. Z tego względu Gmina udzielając poręczenia musi zaplanować dokładną jego wartość i „zamrozić” te środki na okres roku na który przypada zobowiązanie.

Poręczenia udzielone przez Gminę Grzmiąca obejmują (zgodnie z aktualną informacją z dnia 7 czerwca 2017 r.):

1. poręczenie udzielone na rzecz spółki Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku, na zabezpieczenie spłaty pożyczki ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w związku z realizacją projektu pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, które na dzień 7 czerwca 2017 roku wynosi 141 621,56 zł (dotyczy umowy pożyczki nr 8/07/OW-PO/P zawartej pomiędzy PWiK Sp. z o.o. a WFOŚiGW w Szczecinie) udzielone do 2018 roku;
2. poręczenie udzielone na rzecz spółki Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku, na zabezpieczenie spłaty pożyczki ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w związku z realizacją projektu pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, które na dzień 7 czerwca 2017 roku wynosi 1 708 140,90 zł (dotyczy umowy pożyczki nr 352/2007/Wn16/OW-ki-IS/P zawartej pomiędzy PWiK Sp. z o.o. a NFOŚiGW w Warszawie) udzielone do 2021 roku;
3. poręczenie udzielone na rzecz spółki Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku, na zabezpieczenie spłaty pożyczki ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie w związku z realizacją projektu pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, na dzień 7 czerwca 2017 roku wynosi 1 967 167,73 zł (dotyczy umowy pożyczki nr 63/2009/Z) zawartej pomiędzy PWiK Sp. z o.o., Związkiem Miast i Gmin Dorzecza Parsęty oraz NFOŚiGW w Warszawie) udzielone do 2034 roku;

Poręczenia udzielone przez Gminę Grzmiąca służą, w większości, zabezpieczeniu wiarygodności związanych z inwestycją realizowaną przez Spółkę Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinku w związku ze współfinan-

sowanym ze środków Funduszu Spójności projektem „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych udzielone poręczenia i gwarancje uwzględniane są w konstrukcji wskaźnika obsługi zadłużania. Jest to o tyle ważne, gdyż z jednej strony poręczenia wpływają na zwiększenie wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (jako koszt obsługi zadłużenia w danym roku budżetowym), a z drugiej obniżają wskaźnik zadłużenia wyznaczający maksymalny poziom zadłużania się Gminy (jako wydatek bieżący).

Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku przystąpiło do realizacji projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, finansowanego ze środków z Funduszu Spójności, realizowanego na obszarze 22 miast i gmin z obszaru dorzecza Parsęty, w tym również na obszarze Gminy Grzmiąca. Całkowita wartość projektu wyniosła 1 118 553 259,16 zł (faza I i II) z czego 755 490 911,18 zł stanowiło dofinansowanie z Funduszu Spójności.

W związku z art. 243 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, udzielone przez Gminę Grzmiąca poręczenia i gwarancje podlegają wyłączeniu (zgodnie z art. 243 ust. 3 pkt 1 poręczenia i gwarancje udzielone samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków z budżetu pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu podlegają wyłączeniu ze wskaźnika obsługi zadłużenia).

Tabela 16. Wykaz poręczeń udzielonych przez Gminę Grzmiąca do 2034 roku

	kwota bazowa	udział		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
8/07/OW-PO/P	11 329 750,00	14,999996%	1 699 462,00	141 622	0	0	0	0	0	0
352/2007/Wn16/OW-ki-IS/P	25 826 140,00	15,00%	3 873 921,00	341 628	341 628	341 628	341 628	341 629	0	0
63/2009/Z	53 920 049,00	10,868333%	5 860 209,00	0	0	0	0	0	0	0
RAZEM PORĘCZENIE WG UMÓW				483 250	341 628	341 628	341 628	341 629	0	0
				2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
8/07/OW-PO/P	11 329 750,00	14,999996%	1 699 462,00	0	0	0	0	0	0	0
352/2007/Wn16/OW-ki-IS/P	25 826 140,00	15,00%	3 873 921,00	0	0	0	0	0	0	0
63/2009/Z	53 920 049,00	10,868333%	5 860 209,00	0	0	0	86 219	268 707	268 707	268 707
RAZEM PORĘCZENIE WG UMÓW				0	0	0	86 219	268 707	268 707	268 707
				2031	2032	2033	2034			
8/07/OW-PO/P	11 329 750,00	14,999996%	1 699 462,00	0	0	0	0			
352/2007/Wn16/OW-ki-IS/P	25 826 140,00	15,00%	3 873 921,00	0	0	0	0			
63/2009/Z	53 920 049,00	10,868333%	5 860 209,00	268 707	268 707	268 707	268 707			
RAZEM PORĘCZENIE WG UMÓW				268 707	268 707	268 707	268 707			

Źródło:

Opracowanie

własne

na

podstawie

umów

Gminy

Grzmiąca.

Tabela powyżej prezentuje szczegółowy harmonogram poręczeń udzielonych przez Gminę Grzmiąca do 2034 roku. Tabelę opracowano na podstawie zawartych porozumień oraz Uchwał Rady Gminy Grzmiąca. Z uwagi na przyspieszoną spłatę pożyczek przez PWiK Sp. z o.o. w Szczecinku, wysokość poręczenia udzielonego przez Gminę Grzmiąca z tytułu umowy nr 63/2009/Z uległa znacznemu zmniejszeniu. Napłata zobowiązań przez Spółkę została zakwalifikowana przez NFOŚiGW na poczet spłaty kolejnych rat kapitału, których wymagalność przypada na 2027 rok.

Pomimo, że poręczenia udzielone przez Gminę Grzmiąca podlegają wyłączeniu to problem stanowi konieczność uwzględnienia w budżecie roku bieżącego oraz w wieloletniej prognozie finansowej Gminy kwot wydatków na zabezpieczenie udzielonych poręczeń, a to z kolei znacząco ogranicza płynność finansową 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;

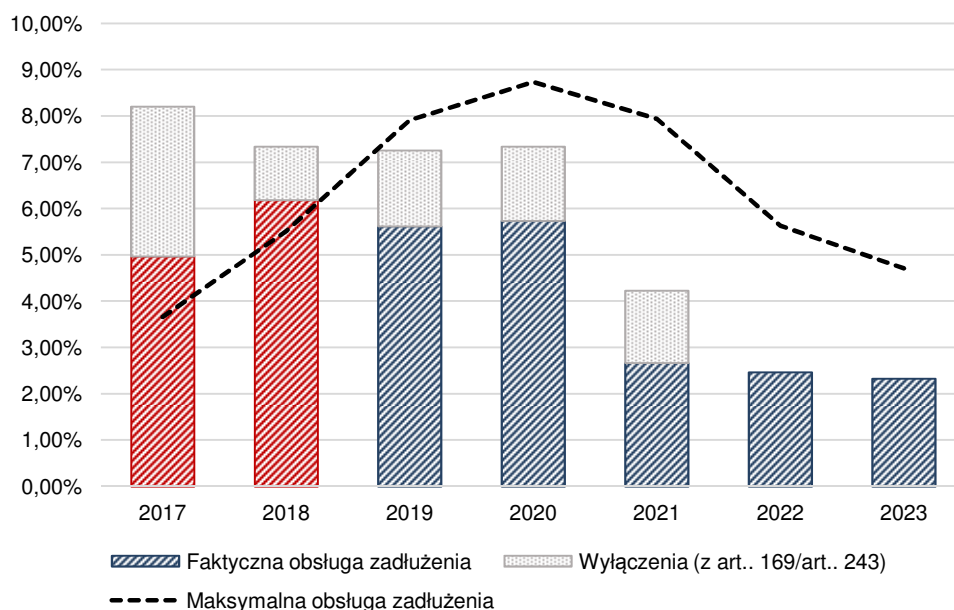
n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

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

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Grzmiąca przedstawiono w oparciu o dwa warianty:

1. wariant 1 – zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Grzmiąca na lata 2017-2023 (ostatnia aktualna zmiana z dnia 27 kwietnia 2017 r.);
2. wariant 2 – zgodnie z metodologią określoną w części III opracowania.

Ryc. 4. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Grzmiąca zgodnie z WPF Gminy na lata 2017-2023



Źródło: opracowanie własne.

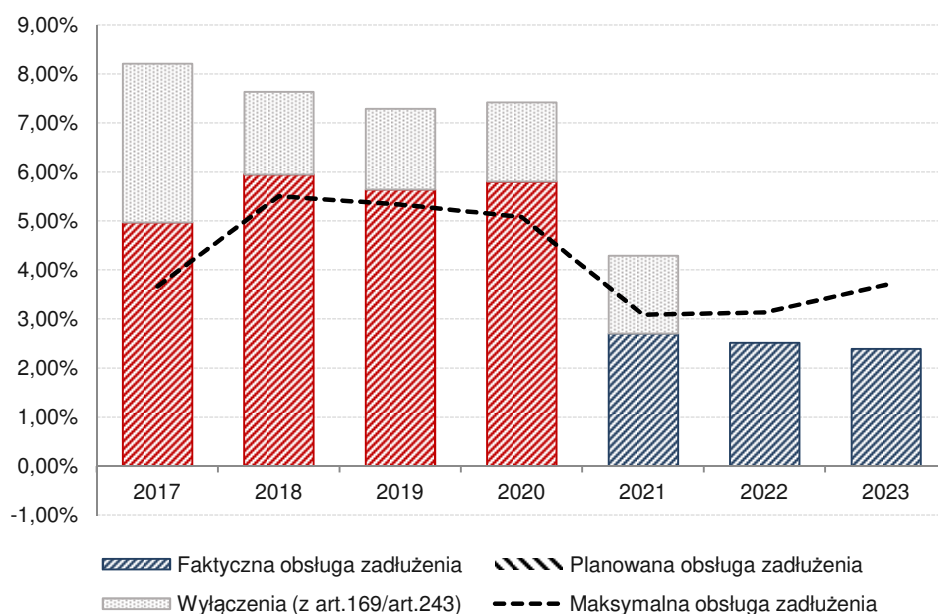
Zgodnie z WPF Gminy Grzmiąca z dnia 27 kwietnia 2017 r. niespełnienie ustawowej relacji zadłużenia w Gminie Grzmiąca dotyczy 2017 i 2018 roku, co wynika przede wszystkim z wypracowania znacznie niższej nadwyżki operacyjnej, niż zakładał to plan po III kwartale 2016 r. Na dzień 30 września 2016 r. planowana nadwyżka operacyjna kształtowała się na poziomie 1,68 mln zł, podczas gdy wykonanie wyniosło 758 tys. zł, czyli o ponad 50% mniej.

Planowane dochody bieżące zostały wykonane na poziomie niższym o 2,4 mln zł w stosunku do planu po III kwartale 2016 r. zaś wydatki na poziomie niższym o 1,5 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że poziom wygenerowanej na koniec 2016 r. nadwyżki operacyjnej kształtował się na poziomie zbliżonym do wykonania z lat poprzednich, jednakże uwzględniając planowane w 2017 i 2018 roku spłaty zobowiązań jest ona niewystarczająca na zapewnienie spełnienia ustawowej relacji zadłużenia.

Od 2019 roku, zgodnie z wariantem 1, ustawowy wskaźnik zadłużenia jest spełniony. Należy jednak wskazać, że planowana w WPF Gminy nadwyżka operacyjna na 2018 rok kształtuje się na poziomie 2,26 mln zł, podczas gdy wykonanie w latach poprzednich nie przekraczało 800 tys. zł. Na rycinie poniżej przedstawiono kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia, określonego na podstawie prognozy

dochodów i wydatków bieżących zgodnie z metodologią określoną w III części opracowania. Z ryciny wynika, że Gmina Grzmiąca może borykać się z problemem niezachowania ustawowej relacji zadłużenia do 2020 roku. Znaczące pogorszenie kształtu wskaźnika obsługi zadłużenia w latach 2019-2020 wynika z faktu urealnienia planowanych wartości dochodów i wydatków bieżących do poziomu, w którym nadwyżka operacyjna kształtuje się na poziomie zbliżonym do wykonania z lat poprzednich. Problem niespełnienia ustawowej relacji zadłużenia potęguje fakt, że w latach 2019-2020 łączne koszty obsługi zadłużenia kształtują się na poziomie ok. 1,2 mln zł rocznie.

Ryc. 5. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Grzmiąca zgodnie z metodologią określoną w III części opracowania



Źródło: opracowanie własne.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Podstawą wezwania Gminy Grzmiąca do programu postępowania naprawczego był, jak wskazano w uchwale Nr XI.67.2017 z dnia 10 maja 2017 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, brak możliwości uchwalenia przez Gminę zmiany budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Grzmiąca, zgodnie z WPF Gminy na lata 2017-2023 występuje w latach 2017-2018. Ponadto, zgodnie z przedstawionymi symulacjami, ryzyko niespełnienia ustawowej relacji występuje również w 2019 i 2020 roku. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 14, wysokość zobowiązań wynikająca z zawartych umów kredytowych i pożyczkowych w latach 2017-2020 kształtuje się w następujący sposób:

1. w 2017 r. – 1 194 886 zł;

2. w 2018 r. – 1 060 020 zł;
3. w 2019 r. – 1 041 443 zł;
4. w 2020 r. – 1 126 052 zł.

Wskazać przy tym należy, wysokość rat kapitałowych od kredytów i pożyczek przypadających do spłaty w latach 2017-2020 jest znacząco wyższa w stosunku do dotychczas ponoszonych kosztów. W 2016 roku rozchody kształtowały się na poziomie 647 954 zł (wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia kształtował się na poziomie 4,40%), podczas gdy w 2017 r. rozchody wynoszą 1 194 886 zł, a wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia kształtuje się na poziomie 6,58% (wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia jest wyższy o 2,18 pp. Z racji niskich rat kapitałowych, Gmina nie miała dotychczas problemów ze spełnieniem ustawowej relacji zadłużenia.

Do 2020 roku wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia dla Gminy Grzmiąca kształtuje się na równie wysokim poziomie, nie niższym niż 5%. Od 2021 roku z uwagi na zmniejszenie obciążenia związanego ze spłatą zobowiązań Gminy z tytułu kredytów i pożyczek, wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia kształtuje się na poziomie ~2,3%, a ryzyko związane z niezachowaniem ustawowej relacji zadłużenia nie występuje. To oznacza, że za niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2017-2020 odpowiada m.in. wysoki poziom zobowiązań z tytułu rat kapitałowych i odsetek.

Wskazać również należy, że zagrożeniem dla realizacji zadań publicznych w Gminie Grzmiąca jest ryzyko utraty płynności finansowej Gminy, czego wyrazem było zaangażowanie w 2016 r. raty subwencji z przeznaczeniem na zrównoważenie budżetu, którą Gmina Grzmiąca otrzymała w 2016 r., a która jest dochodem w 2017 roku. Ponadto, jak wskazano na etapie analizy, władze Gminy Grzmiąca podpisały porozumienia, przedmiotem których było przeniesienie części płatności z 2016 r. na rok 2017 (kwota ponad 570 tys. zł).

Problem płynnościowy, z jakim Gmina borykała się w 2016 r., wynika przede wszystkim z niedostosowania struktury wydatków budżetowych Gminy do poziomu uzyskiwanych dochodów. Fakt, że w 2016 roku wykonano wyższe, niż przeciętnie dochody bieżące, nie wynika ze zwiększenia dochodów własnych Gminy, ale z uwzględnienia w budżecie kwot dotacji przekazanych z budżetu państwa na realizację rządowego programu „Rodzina 500+”. Zgodnie z przeprowadzoną symulacją, na koniec 2016 roku dochody bieżące Gminy (bez środków na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” kształtowałyby się na poziomie 16 770 354 zł zaś wydatki bieżące pomniejszone o środki przeznaczone na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” oraz powiększone o wartość zawartych porozumień kształtowałyby się na poziomie 16 582 440 zł.

Uwzględniając ww. założenia wskazać należy, że w takiej sytuacji, w 2016 r. przyrost dochodów w stosunku do roku poprzedniego był znacznie niższy niż w przypadku wydatków bieżących Gminy. Dodatkowo Gmina uzyskała tylko 120 tys. zł dochodów majątkowych, podczas gdy na inwestycje przeznaczono ponad 500 tys. zł. To spowodowało konieczność zawierania porozumień i przenoszenia płatności na kolejny rok., co z uwagi na ograniczone możliwości generowania dochodów własnych rodzi istotne ryzyko dla bezpieczeństwa finansowego budżetu Gminy.

Tabela 17. Zmiana w wysokości dochodów i wydatków budżetowych Gminy w latach 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
DOCHODY BIEŻĄCE	17 276 136	17 894 913	16 706 325	19 144 057
dotacja na program "Rodzina 500+"	--	--	--	2 373 703
DOCHODY BIEŻĄCE (bez środków na program „Rodzina 500+“)	17 276 136	17 894 913	16 706 325	16 770 354
dynamika (r/r)	103,54%	103,58%	93,36%	100,38%
	2013	2014	2015	2016
WYDATKI BIEŻĄCE	16 409 392	17 302 347	16 185 262	18 385 977
wydatki na program "Rodzina 500+"	--	--	--	2 373 703
zobowiązania przeniesione na podstawie porozumień	--	--	--	570 170
WYDATKI BIEŻĄCE (bez wydatków na program „Rodzina 500+“ oraz zawartych porozumień)	16 409 392	17 302 347	16 185 262	16 582 444
dynamika (r/r)	99,35%	105,44%	93,54%	102,45%

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazano na etapie analizy, w chwili obecnej Gmina nie ma już możliwości oddziaływania na wysokość uzyskiwanych dochodów własnych, stosując maksymalne stawki podatków wysokość wpływów uzależnia od górnych stawek określonych przez Ministra Finansów. Jednocześnie, bardzo dużym obciążeniem finansowym dla Gminy są wypłacane z budżetu dopłaty do ceny wody o ścieków, które nie mają pokrycia po stronie dochodowej i muszą zostać wygospodarowane z uzyskiwanych przez Gminę dochodów własnych. To z kolei zmusza władze Gminy do podejmowania działań, które przyczynią się do uzyskania oszczędności i pozwolą wygospodarować środki na zapłatę stałych zobowiązań, ograniczając przy tym możliwości finansowe Gminy w innych obszarach.

CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

DOCHODY

Przedsięwzięcie 1. Utrzymanie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości

Od 2016 roku stawki podatku od nieruchomości w Gminie Grzmiąca kształtowane są na maksymalnym poziomie, stanowiącym równowartość wysokości stawek określonych przez Ministra Finansów. Utrzymywanie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości jest wyrazem realizacji przez władze Gminy działań zmierzających do maksymalizowania dochodów własnych Gminy jak również poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu w związku ze wzrastającym zapotrzebowaniem na środki finansowe. W tabeli poniżej przedstawiono przewidywane skutki finansowe ustalenia stawek podatku od nieruchomości na 2017 r. z uwzględnieniem aktualnego wykazu nieruchomości, stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Tabela 18. Skutki finansowe podwyższenia stawek podatku od nieruchomości na 2017 r.

Podatek od nieruchomości	2016 - wpływ wg stawki	2017 – wpływ wg stawki
Podatek od gruntów		
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	62 359	214 459
pod jeziorami	57	0
pozostałych	247 087	631 044
Podatek od budynków		
mieszkalnych	60 310	91 688
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	78 994	283 592
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	357	2 796
pozostałych	229 561	389 680
budowle	1 096 078	1 420 604
RAZEM	3 039 818	3 034 219

Źródło: Opracowanie własne.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że pomimo przyjęcia na poziomie maksymalnym wybranych stawek podatku od nieruchomości na 2017 r. przewidywane wpływy będą kształtować się na poziomie zbliżonym do roku 2016 r. Wynika to z faktu, iż zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Finansów z 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r., część stawek maksymalnych uległa zmniejszeniu w stosunku do roku 2016.

W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się dalszą maksymalizację wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Na chwilę obecną trudno ocenić jak będą kształtowały się maksymalne stawki podatku od nieruchomości na 2018 rok, dlatego trudno oszacować wprost wysokość wpływów z podatku od nieruchomości w kolejnych latach. Zakładając utrzymywanie stawek podatku od nieruchomości na maksymalnym poziomie w kolejnych latach, prognozuje się wzrost wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w oparciu o wskaźniki PKB i inflacji.

Tabela 19. Efekt finansowy wynikający ze zwiększenia i utrzymywania maksymalnych stawek podatku od nieruchomości

	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>	2,30%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>	3,80%	3,80%	3,90%
	<i>Plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Prognozowane wpływy z podatku od nieruchomości po wdrożeniu działań naprawczych	3 050 176	3 067 000	3 127 000
Efekt finansowy (zmiana r/r)	--	16 824	60 000
NPV (3%)	70 767		

*szacowania dochodów w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 2. Utrzymanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego

Na etapie analizy wykazano, że podatek rolny jest drugim, najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy. Do 2013 roku władze Gminy obniżały średnią cenę skupu żyta przyjmowaną jako podstawę obliczania podatku rolnego w Gminie. Od 2014 roku stawki stanowiące podstawę naliczenia podatku rolnego w Gminie kształtują się na poziomie maksymalnym, określonym przez Prezesa GUS.

Średnia cena skupu żyta ustalona przez Prezesa GUS na 2017 rok wynosi 52,44 zł i jest niższa o 1,31 zł za dt od stawki ustalonej na 2016 r. Kontynuując przyjętą przez władze Gminy politykę maksymalizowania dochodów własnych, podstawę naliczenia podatku rolnego na 2017 rok stanowi średnia cena ustalona przez Prezesa GUS.

W ramach programu postępowania naprawczego władze Gminy podejmują decyzję

o utrzymywaniu stawek maksymalnych podatku rolnego w kolejnych latach. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku podatku od nieruchomości, trudno oszacować jak będzie kształtowała się średnia cena skupu żyta stanowiąca podstawę ustalenia podatku na 2018 rok, stąd prognozuje się wzrost wpływów z tego tytułu w oparciu

o wskaźniki PKB i inflacji. W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się również utrzymywanie maksymalnych stawek podatku leśnego.

Tabela 20. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku rolnego

	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>	2,30%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>	3,80%	3,80%	3,90%
	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Prognozowane wpływy z podatku rolnego	683 384	706 000	730 000
Efekt finansowy (zmiana r/r)	0	22 616	24 000
NPV (3%)	43 281		

*szacowania dochodów w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 21. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku leśnego

	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>	2,30%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>	3,80%	3,80%	3,90%
	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Prognozowane wpływy z podatku leśnego	219 106	226 486	234 275
Efekt finansowy (zmiana r/r)	0	7 380	7 788
NPV (3%)	14 084		

*szacowania dochodów w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 3. Podwyższenie stawek czynszu za lokale użytkowe i mieszkalne

Wysokość stawek za najem lokali użytkowych i mieszkalnych w Gminie Grzmiąca regulują:

1. zarządzenie nr 4/2010 Wójta Gminy Grzmiąca z dnia 20 stycznia 2010 roku w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy;
2. uchwała nr XVI/100/2000 Rady Gminy w Grzmiącej z dnia 24 lutego 2000 roku w sprawie określenia miesięcznych stawek czynszu regulowanego na lokale użytkowe;
3. zarządzenie nr 14/2014 Wójta Gminy Grzmiąca z dnia 25 marca 2014 roku w sprawie ustalenia stawek czynszu za lokale użytkowe wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej.

W 2016 roku wpływy Gminy Grzmiąca z tytułu opłat za najem i dzierżawę kształtowały się na poziomie 114 103,86 zł. W ramach programu postępowania naprawczego, władze Gminy podejmują decyzję o podwyższeniu obowiązujących stawek czynszu. W tabeli poniżej przedstawiono informację o aktualnie obowiązujących stawkach czynszu wraz z planowanymi stawkami, jakie zamierza wprowadzić się przy realizacji programu postępowania naprawczego.

Tabela 22. Zmiana w wysokości stawek czynszu za lokale mieszkalne i użytkowe w Gminie Grzmiąca

	stawka przez wdrożeniem PPN za 1 m ² powierzchni	stawka po wdrożeniu PPN za 1 m ² powierzchni	% wzrost
czynsz za najem lokali mieszkalnych	1,00	1,35	135%
czynsz regulowany za lokale użytkowe	0,20	0,68	340%
czynsz za lokale użytkowe wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej	6,60	7,13	108%
	5,04	5,45	108%
	4,44	4,80	108%
	6,96	7,52	108%
	5,16	5,58	108%

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli powyżej wynika, że w stosunku do obowiązujących stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych, w związku z realizacją programu postępowania naprawczego wzrost stawek szacuje się o 35%. Najwyższy wzrost planuje się w przypadku czynszu regulowanego za lokale użytkowe (340%), co wynika z faktu, że obecnie obowiązujące stawki określa uchwała Rady Gminy w Grzmiącej z 2000 roku (stawki nie były aktualizowane przez długi okres).

Zgodnie z zarządzeniem nr 14/2014 Wójta Gminy Grzmiąca z dnia 25 marca 2014 roku, wysokość stawek czynszu za lokale użytkowe jest różna dla każdego najemny. W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się jednakowy wzrost wysokości stawek, o 8% w stosunku do obecnie obowiązujących.

Tabela 23. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu podwyższenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych i użytkowych

	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>	1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>	3,60%	3,80%	3,90%
	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wpływy z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych	115 933	129 400	133 850
Efekt finansowy (zmiana r/r)	0	13 467	4 450
NPV (3%)	16 766		

*szacowania dochodów w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

WYDATKI

10 – ROLNICTWO I ŁOWIECTWO

Przedsięwzięcie 4. Zamrożenie wysokości dopłat Gminy do ceny wody i ścieków

Według art. 24 ust. 6 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Rada Gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Dopłata ta ma na celu ochronę odbiorców przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki.

Doprowadzaniem wody i odprowadzaniem ścieków z terenu Gminy Grzmiąca zajmuje się spółka Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinku. W tabeli poniżej zestawiono informację o wysokości cen wody i ścieków w Gminie Grzmiąca w latach 2015-2017 wraz z informacją o poziomie dopłat dokonywanych z budżetu Gminy Grzmiąca.

Tabela 24. Wysokość dopłat Gminy do cen wody i ścieków w latach 2015-2017

	V 2015 - IV 2016	V 2016 - IV 2017	V 2017 - IV 2018
WODA			
cena 1 m ³ wody	10,78	10,26	9,81
dopłata Gminy do 1 m ³ wody	2,51	2,20	1,75
<i>relacja (dopłata do ceny wody)</i>	23,24%	21,47%	17,83%
cena 1 m ³ wody po dopłacie	8,2744	8,06	8,06
ŚCIEKI			
cena 1 m ³ ścieków	30,07	29,4	28,12
dopłata Gminy do 1 m ³ ścieków	15,99	15,54	14,99
<i>relacja (dopłata do ceny ścieków)</i>	53,19%	52,86%	53,31%
cena 1 m ³ ścieków po dopłacie	14,08	13,86	13,13
RAZEM			
cena 1 m ³ wody i ścieków	40,85	39,66	37,93
dopłata Gminy do 1 m ³ wody i ścieków	18,50	17,74	16,74
<i>relacja (dopłata do ceny wody i ścieków)</i>	45,29%	44,74%	44,13%
cena 1 m ³ wody i ścieków po dopłacie	22,35	21,92	21,19

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że obecnie obowiązujące ceny wody i ścieków w Gminie są najniższymi od co najmniej dwóch lat. Stawki ustalane są na okres od maja bieżącego roku do kwietnia kolejnego roku, dlatego obecnie obowiązujące stawki cen wody i ścieków obowiązywać będą do kwietnia 2018 roku.

Wskazać przy tym należy, że wraz ze spadkiem ceny wody i ścieków w Gminie zmniejszeniu ulegała wysokość dopłat do ceny wody i ścieków. W okresie V 2015 – IV 2016 wysokość dopłaty ze strony Gminy stanowiła 45,29% ceny wody i ście-

ków. W 2017 roku wysokość dopłaty ze strony Gminy stanowi 44,13% ceny wody i ścieków.

W tabeli poniżej przedstawiono informację o wysokości wydatków poniesionych z budżetu Gminy Grzmiąca na dopłaty do ceny wody i ścieków. W 2016 roku, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28s, wydatkowano łącznie 1 295 426 zł. Wskazać przy tym należy, że w listopadzie 2016 r. władze Gminy Grzmiąca podpisały porozumienie z PWiK Sp. z o.o. w Szczecinku, na podstawie którego część płatności została przeniesiona na 2017 r. Kwota zobowiązania, które uwzględniono w budżecie na 2017 rok kształtuje się na poziomie 471 428,89 zł.

Tabela 25. Wydatki na dopłaty do wody i ścieków ponoszone przez Gminę Grzmiąca w latach 2014-2016

Wysokość dopłat do ceny wody i ścieków	2014	2015	2016	2017*
	1 406 856	1 297 922	1 295 426	1 728 000

*dopłaty Gminy Grzmiąca do ceny wody i ścieków w 2017 r. uwzględniają zobowiązanie w wysokości 471 428,89 zł z 2016 r., przeniesione na podstawie porozumienia zawartego z PWiK Sp. z o.o.

Źródło: Opracowanie własne.

Aktualne stawki dopłat Gminy do wody i ścieków kształtują się na następującym poziomie:

1. woda – 1,75 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy);
2. ścieki – 14,99 zł/m³ (gospodarstwa domowe i pozostali odbiorcy).

W projekcie budżetu na 2017 rok wysokość zaplanowanych dopłat określono na poziomie 1 728 000 (łącznie woda i ścieki). Biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową Gminy, w ramach działań naprawczych zakłada się, zamrożenie wysokości dopłat do wody i ścieków w Gminie Grzmiąca w kolejnych latach, co najmniej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Ponadto, z uwagi na trudność w zakresie oszacowania wysokości stawek na okres V 2018 – IV 2019 (z uwagi na projektowane zmiany legislacyjne – ustawa prawo wodne), w przypadku wzrostu cen wody i ścieków, zakłada się utrzymywanie wysokości dopłat na dotychczasowym poziomie.

W 2017 roku nie planuje się uzyskania oszczędności w tym obszarze. Wynika to z faktu iż wysokość dopłat określona została uchwałą Rady Gminy. Aktualnie obowiązująca uchwała określa wysokość dopłat do 1 maja 2018 roku, a zatem możliwość zastosowania nowych stawek w tym roku będzie możliwa od maja 2018 roku.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych w następujących obszarach klasyfikacji budżetowej:

Dział 10 – Rolnictwo i łowiectwo				
Rozdział	01009	–	Spółki	wodne

Tabela 26. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia stawek dopłat do wody i ścieków

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>Plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Dopłaty do ceny wody i ścieków	1 295 426	1 728 000	1 291 357	1 327 500
zobowiązania z roku poprzedniego		471 429		
Prognozowana dopłata do ceny wody i ścieków po wdrożeniu PPN		1 256 571	1 260 000	1 270 000
Oszczędność		0	31 357	57 500
NPV (3%)		82 178		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

W zestawieniach powyżej założono niewielki wzrost wysokości dopłat, ale wzrost ten wynika wyłącznie z przeliczenia wysokości dopłat z 2017 roku o wskaźnik PKB i inflacji. **Nie zakłada się zwiększenia dopłat na skutek zwiększenia wysokości stawki, a wyłącznie na skutek zwiększenia zapotrzebowania na dostawę wody i odprowadzanie ścieków wynikające m.in. ze zwiększającej się liczby gospodarstw domowych na terenie Gminy.**

Ponadto w sytuacji, w której wysokość cen za wodę i ścieki w kolejnym okresie uległaby zmniejszeniu, zakłada się obniżenie wysokości dopłaty ze strony Gminy do poziomu, w którym cena za wodę i ścieki płacona przez mieszkańców Gminy nie uległaby zmianie.

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Przedsięwzięcie 5. Reorganizacja struktury Urzędu Gminy

Działania zmierzające do ograniczenia wydatków administracyjnych poprzez optymalizację zatrudnienia w Urzędzie, władze Gminy podjęły już w 2016 roku. Optymalizacja zatrudnienia w Urzędzie Gminy w Grzmiącej jest kolejnym działaniem naprawczym, którego realizacja ma przyczynić się do uzyskania dodatkowych oszczędności. W ramach działania naprawczego, w związku z odejściem na emeryturę pracownika zatrudnionego na stanowisku kadrowej (pracownik zatrudniony był również jako archiwistka w USC), w 2017 roku nie zatrudniono dodatkowego pracownika, a zadania realizowane na tym stanowisku zostały rozdzielone pomiędzy pozostałych pracowników Urzędu.

Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu reorganizacji struktury Urzędu Gminy

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na wynagrodzenia pracowników administracji publicznej	58 015	59 621	61 290	63 092
Wydatki na wynagrodzenia pracowników administracji publicznej po wdrożeniu działań naprawczych		21 219	21 806	22 417
Oszczędność		38 402	39 483	40 675
NPV (3%)		111 724		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

Likwidacja stanowiska pracy przyczyni się do osiągnięcia oszczędności na poziomie blisko 38 tys. zł w skali roku. Jednocześnie zadania i obowiązki realizowane dotychczas przez pracownika zatrudnionego na ww. stanowisku zostaną rozdzielone pomiędzy pozostałych pracowników Urzędu. W związku z tym osoby, którym zwiększono zakres obowiązków otrzymały dodatek do wynagrodzenia (łączna wartość dodatku w 2017 roku wyniesie 21 tys. zł). W okresie realizacji programu postępowania naprawczego nie planuje się zatrudniania dodatkowych pracowników w Urzędzie Gminy Grzmiąca.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75023 – Urząd gminy

Przedsięwzięcie 6. Ograniczenie zatrudnienia pracowników robót publicznych i interwencyjnych

Gmina jako organizator prac interwencyjnych zatrudnia bezrobotnych na okres 6 miesięcy, w ramach czego otrzymuje zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenia. Zgodnie z przepisami, zwrot nie przekracza kwoty, która jest iloczynem liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy, podejmuje się decyzję o ograniczeniu zatrudniania pracowników robót interwencyjnych i interwencyjnych w Gminie na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego. Zakłada się, że w ramach programu postępowania naprawczego Gmina nie będzie zatrudniała pracowników robót interwencyjnych, zaś wydatki poniesione z tego tytułu w 2017 roku stanowić będą pochodną wcześniej zawartych umów.

Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia zatrudniania pracowników robót publicznych i interwencyjnych

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>Plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na wynagrodzenia pracowników robót publicznych i interwencyjnych	70 352	39 366	40 448	41 631
Wydatki na wynagrodzenia pracowników robót publicznych i interwencyjnych po wdrożeniu działań naprawczych		39 366	--	--
Oszczędność		--	40 448	41 631
NPV (3%)		78 511		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z dnia maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 7. Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie

W ramach programu postępowania naprawczego podjęto lub planuje się podjąć szereg czynności, które przyczynią się do ograniczenia wydatków bieżących w administracji publicznej. Działania, jakie wprowadzono lub planuje się wprowadzić obejmują:

1. rezygnację z komórkowych telefonów służbowych

W związku z przystąpieniem do realizacji programu postępowania naprawczego, władze Gminy Grzmiąca planują stopniowe wygaszanie obowiązujących umów na świadczenie usług telefonii komórkowej w Urzędzie. W 2017 r. oszczędności z tego tytułu nie przewiduje się. Z analizy zawartych umów wynika, że w 2018 r. (w II połowie roku) możliwe będzie wygaszenie 8 numerów, a szacunkowe oszczędności kształtują się na poziomie ok. **6 400 zł**. W 2019 r. oszczędności z tego tytułu szacuje się na poziomie ok. **6 800 zł**.

2. zmniejszenie wysokości ryczałtu za wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych

W ramach programu postępowania naprawczego planuje się zmniejszenie wysokości ryczałtu za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych Wójta Gminy Grzmiąca. Zgodnie z treścią umowy z dnia 9 grudnia 2014 r. zawartą z Wójtem Gminy Grzmiąca, miesięczny limit przebiegu kilometrów ustalony został na poziomie 300 km. W ramach programu postępowania naprawczego planuje się zmniejszenie limitu do 200 km. Przyjmując, że stawka ryczałtu kształtuje się na poziomie 0,8358 zł/km, szacuje się oszczędność na poziomie **1 002 zł**. Ponadto planuje się obniżenie ryczałtu z 0,8358 zł do 0,70 zł/km.

Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na usługi telekomunikacyjne i ryczałty	16 107	17 009	17 480	17 969
Wydatki na usługi telekomunikacyjne i ryczałty po wdrożeniu działań naprawczych		17 009	10 054	10 335
Oszczędność		--	7 426	7 891
NPV (3%)		14 221		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE

Przedsięwzięcie 8. Obniżenie wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół

Wysokość stawek oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy dla nauczycieli określa Regulamin wynagradzania nauczycieli stanowiący załącznik do uchwały Nr VIII/44/2011 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 29 kwietnia 2011 r. W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się zmniejszenie wysokości miesięcznego dodatku motywacyjnego dla nauczycieli oraz dyrektorów szkół. W tabeli poniżej zestawiono wysokość obowiązujących dodatków wraz z planowanymi obniżkami w związku z prowadzonym postępowaniem naprawczym.

Tabela 30. Wysokość dodatków motywacyjnych dla nauczycieli w Gminie Grzmiąca

	wysokość dodatków w skali miesiąca [zł]		wysokość dodatków w skali roku [zł]	
	obowiązująca	planowana	obowiązująca	planowana
SP Iwin	845	282	10 143	3 381
SP Mieszalki	768	256	9 220	3 070
ZS Grzmiąca (wraz z Gimnazjum)	2 227	742	26 726	8 910
Dyrektorzy	3 200	2 800	38 400	33 600
RAZEM	4 640	1 980	84 489	48 961
RÓŻNICA			35 528	

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych szacunków wynika, że łączna oszczędność wynikająca z wprowadzenia opisywanego przedsięwzięcia będzie kształtować się na poziomie 35 528 zł. Efekty finansowe związane z realizacją tego działania przewiduje się uzyskać

dopiero w 2018 roku. Zmiana regulaminu wynagrodzenia nauczycieli będzie wiązać się z koniecznością przeprowadzenia konsultacji, stąd zakłada się, że w 2017 r. realizacja działania nie przyniesie efektów o charakterze finansowym. Podjęte

działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 801 – Oświata i wychowanie

Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości dodatków motywacyjnych dla nauczycieli i dyrektorów

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>Plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów	84 489	84 489	87 000	90 000
Wydatki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli i dyrektorów po wdrożeniu działań naprawczych		84 489	48 961	50 000
Oszczędność		0	38 039	40 000
NPV (3%)		72 461		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza struktury wydatków oświatowych, wskazuje, że system oświaty w Gminie Grzmiąca powinien zostać zreformowany, z uwagi na wysokość generowanych kosztów. Władze Gminy rozważają zasadność funkcjonowania dotychczasowego systemu oświaty w Gminie i ewentualną zmianę jego organizacji (obniżenie stopnia organizacyjnego szkoły lub ewentualna likwidacja), która nie została wskazana w treści programu z uwagi na:

1. konieczność uzyskania zgody Kuratora Oświaty w przypadku likwidacji szkół (likwidacja szkoły nie jest zależna wyłącznie od władz Gminy, wskazanie w treści programu ewentualnych efektów finansowych z tego tytułu mogłoby wiązać się ze znacznym ryzykiem niewykonania);
2. konieczność uzyskania aprobaty ze strony mieszkańców Gminy (kwestie związane z likwidacją szkół dotyczą bezpośrednio mieszkańców i często powodują niezadowolenie społeczne);
3. wprowadzane zmiany w organizacji systemu oświaty na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe.

Z tego wynika fakt, że działania naprawcze w obszarze oświaty ograniczono wyłącznie do zmniejszenia wysokości dodatków dla nauczycieli. Władze Gminy mają realną możliwość oddziaływania na tę kategorię wydatków.

921 – KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Przedsięwzięcie 9. Zmniejszenie i zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w budżecie Gminy stanowią ok. 2,88% środków. Dotacja podmiotowa przekazywana jest dla gminnej biblioteki oraz stanowi wydatek bieżący, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia. W 2016 roku dotacja podmiotowa przekazana z budżetu Gminy Grzmiąca na działalność kulturalną kształtowała się na poziomie 394 879 zł. W

budżecie Gminy Grzmiąca na 2017 rok, na ten cel zabezpieczono środki w wysokości 390 818 zł., tj. o 4 000 zł mniej.

W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się zamrożenie wysokości dotacji podmiotowej przekazywanej dla instytucji kultury. Zakłada się, że w 2018 roku dotacja nie będzie wyższa niż określa to plan na rok 2017. Zamrożenie dotacji podmiotowej zakłada się co najmniej na okres realizacji programu postępowania naprawczego.

Wprowadzenie działania naprawczego związanego z zamrożeniem wysokości przekazywanej dotacji podmiotowej będzie wiązało się z koniecznością nałożenia na instytucję obowiązku planowania działalności do wysokości określonej w budżecie kwoty dotacji podmiotowej. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Rozdział 92109 – Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby

Rozdział 92116 – Biblioteki

Rozdział 92195 – Pozostałą działalność

Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Dotacja podmiotowa dla instytucji kultury	394 879	397 818	406 000	417 000
Prognozowana dotacja dla instytucji kultury po wdrożeniu PPN		390 818	390 000	390 000
Oszczędność		7 000	16 000	27 000
NPV (3%)		43 733		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

926 – KULTURA FIZYCZNA

Przedsięwzięcie 10. Zmniejszenie i zamrożenie wysokości środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych

Zgodnie za art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego ogranicza się realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Organizacje pozarządowe realizujące zadania z zakresu kultury fizycznej finansowane są z dotacji celowej.

Tabela 33. Wysokość środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych w zakresie kultury fizycznej w latach 2014-2016

	2014	2015	2016
Dotacja celowa dla organizacji pozarządowych	67 000	72 972	59 579

Źródło: opracowanie własne.

Środki przekazywane dla organizacji pozarządowych stanowią wydatek bieżący budżet Gminy Grzmiąca, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia. W 2016 roku na ten cel przeznaczono łącznie 59 579 zł. Z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy Grzmiąca, w budżecie na 2017 rok na ten cel zabezpieczono środki w wysokości 40 000 zł. W kolejnych latach zakłada się zamrożenie poziomu tych wydatków, na poziomie wynikającym z planu na 2017 rok. Zamrożenie dotacji celowej dla organizacji pozarządowych zakłada się, co najmniej na okres realizacji programu postępowania naprawczego.

Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Dotacja celowa dla organizacji pozarządowych	59 589	59 589	61 000	63 000
Prognozowana dotacja dla organizacji pozarządowych po wdrożeniu PPN		40 000	40 000	40 000
Oszczędność		19 589	21 000	23 000
NPV (3%)		59 861		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 926 – Kultura fizyczna

Rozdział 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej

OBSZARY WSPÓLNE

Przedsięwzięcie 11. Ograniczenie działalności inwestycyjnej

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Grzmiąca, w ramach postępowania naprawczego planuje się ograniczenie działalności inwestycyjnej Gminy do niezbędnego minimum w roku 2017. Pomimo, iż wydatki majątkowe nie wliczają się do wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych to jednak ograniczenie środków wydatkowanych na działalność inwestycyjną pozwoli zapewnić Gminie środki m.in. na spłatę zobowiązań.

W uchwale budżetowej Gminy Grzmiąca na 2017 r. (zgodnie z uchwałą nr XX/139/2016 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 29 grudnia 2016 r.) na działalność inwestycyjną przeznaczono środki w wysokości 1 685 381,52 zł, z czego najwięcej na realizację zadań z gospodarki mieszkaniowej. Weryfikacja poszczególnych planów inwestycyjnych pozwoliła ograniczyć wysokość zaplanowanych środków do minimum. W tabeli poniżej zestawiono zmiany w planowanych kwotach wydatków inwestycyjnych po wdrożeniu programu postępowania naprawczego. Wydatki ograniczono do kwot stanowiących zabezpieczenia zobowiązań wynikających z zawartych umów.

Tabela 35. Efekty finansowe wynikające z tytułu ograniczenia działalności inwestycyjnej Gminy w 2017 roku

	Wydatki przed wdrożeniem PPN	Wydatki po wdrożeniu PPN	zmiana
transport i łączność	298 059	196 059	-102 000
gospodarka mieszkaniowa	1 118 205	135 129	-983 076
działalność usługowa	15 307	0	-15 307
administracja publiczna	8 423	8 423	0
bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	15 000	15 000	0
oświata i wychowanie	0	45 000	45 000
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	102 573	102 573	0
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	83 922	9 960	-73 962
kultura fizyczna i sport	43 892	15 000	-28 892
Wydatki inwestycyjne	1 685 381	527 144	-1 158 237

Źródło: opracowanie własne.

Należy przy tym zaznaczyć, że w uchwale budżetowej część wydatków inwestycyjnych obejmowało środki na realizację funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 5 ustawy o finansach publicznych Gminy realizujące program postępowania naprawczego nie mogą tworzyć funduszu sołeckiego (a jeśli fundusz wyodrębniono nie może wydawać środków na ten cel). W związku z powyższym redukcja zaplanowanych wydatków majątkowych obejmuje m.in. środki jakie przeznaczono

w 2017 roku na fundusz sołecki.

Obok zmniejszenia planowanych wydatków majątkowych w 2017 r., postanowiono również o ograniczeniu działalności inwestycyjnej Gminy Grzmiąca w kolejnych latach. Zgodnie z obowiązującym kształtem WPF Gminy Grzmiąca na lata 2017-2023, w latach 2018-2020 planuje się realizację zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 1 283 276,72 zł, a w tym:

1. termomodernizację budynku Ośrodka Zdrowia w Grzmiącej – wydatek 400 000 zł w 2018 roku;
2. termomodernizację budynku Urzędu Gminy w Grzmiącej – wydatek 500 000 zł w latach 2017-2018;
3. budowę instalacji fotowoltaicznych – wydatek 300 000 zł w latach 2018-2019.

Z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy postanowiono o rezygnacji z realizacji wybranych zadań gminnych lub o zmianie harmonogramu (terminu) ich realizacji, głównie po okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego. Planowane wydatki inwestycyjne od 2018 roku kształtują się na poziomie 733 276,72 zł, z czego:

1. zrezygnowano z realizacji inwestycji polegającej na termomodernizacji budynku Urzędu Gminy;
2. realizację inwestycji związanej z termomodernizacją budynku Ośrodka Zdrowia przesunięto na lata 2021-2022.

Pełen zakres zmian odzwierciedlono w załączniku nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grzmiąca.

Przedsięwzięcie 12. Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych

Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych stanowią istotne znaczenie w strukturze wydatków Gminy. Wydatki te obejmują m.in. usługi drukarskie, reklamowe, pralnicze, transportowe, komunalne i mieszkaniowe itp. Ograniczenie tych wydatków jest istotne z punktu widzenia kształtowania się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W tabeli poniżej wysokość poniesionych w latach 2015-2016 wydatków na zakup usług zewnętrznych.

W zestawieniu przedstawiono kwoty jakie Gmina przeznacza również na dopłaty do wody i ścieków (§430), jednakże z uwagi na to iż ograniczenie wydatków w zakresie wysokości dopłat stanowi odrębne przedsięwzięcie naprawcze, ograniczenie wydatków w tym zakresie odnosi się do pozostałych obszarów funkcjonowania Gminy. W 2015 roku na zakup usług zewnętrznych w Gminie przeznaczono kwotę blisko 1,1 mln zł. Najwięcej środków pochłonęła administracja publiczna, oświata oraz gospodarka komunalna. Biorąc pod uwagę sytuację Gminy, w ramach działań naprawczych zakłada się znaczne ograniczenie tych wydatków poprzez m.in. renegocjowanie umów w celu uzyskania lepszych warunków płatności, ograniczenie wydatków na zakup materiałów dydaktycznych, turystycznych itp.

Tabela 36. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2015-2016

	2015	2016
Rolnictwo i łowiectwo	1 302 824	1 300 425
Transport i łączność	121 783	21 575
Gospodarka mieszkaniowa	110 660	48 233
Działalność usługowa	53 617	45 322
Administracja publiczna	153 439	151 284
Urzędy naczelnych organów władzy [...]	913	1 030
Bezpieczeństwo publ. i ochrona przeciwpożarowa	24 444	8 923
Oświata i wychowanie	141 269	140 681
Ochrona zdrowia	24 671	21 052
Pomoc społeczna	44 565	36 761
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	453 540	464 273
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego		492
RAZEM	2 431 725	2 240 051
Dopłaty do wody i ścieków	1 297 922	1 295 426
WYDATKI BEZ DOPŁAT	1 133 803	944 625

Źródło: opracowanie własne.

Szczegółowa weryfikacja poszczególnych pozycji oraz zapotrzebowania pozwoliła skorygować przyjęte wartości i ograniczyć środki jakie przeznacza się na ten cel w 2017 r. Szacuje się, że w 2017 roku na zakupy usług zewnętrznych przeznaczona zostanie kwota 990 tys. zł. Zakłada się ograniczenie wydatków przeznaczanych na zakup usług zewnętrznych na poziomie, co najmniej 15%.

Tabela 37. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na zakup usług zewnętrznych	944 625	990 083	860 000	884 000
Wydatki na zakup usług zewnętrznych po wdrożeniu działań naprawczych		990 083	711 488	731 331
Oszczędność		0	148 512	152 669
NPV (3%)		279 701		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 13. Zmniejszenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę na zakup materiałów i wyposażenia wydaje się być szczególnie zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że wpływają one na wysokość wskaźnika wyznaczającego maksymalny poziom obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z danych wynika, że w latach 2015-2016 poziom wydatków przeznaczanych na zakup materiałów i wyposażenia kształtował się na poziomie 350 tys. zł.

Tabela 38. Wydatki ponoszone na zakup materiałów i wyposażenia w latach 2015-2016

	2015	2016
Rolnictwo i łowiectwo	4 595	4 101
Transport i łączność	1 005	1 234
Gospodarka mieszkaniowa	36 023	34 458
Działalność usługowa	222	1 523
Administracja publiczna	66 504	60 274
Urzędy naczelnych organów władzy [...]	5 600	3 529
Bezpieczeństwo publ. i ochrona przeciwpożarowa	43 753	38 545
Oświata i wychowanie	177 816	173 109
Ochrona zdrowia	4 683	1 580
Pomoc społeczna	7 682	32 667
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 891	1 299
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego		1 319
RAZEM	351 774	353 639

Źródło: opracowanie własne.

W uchwale budżetowej na 2017 r. wydatki na materiały i wyposażenie zaplanowano na poziomie 360 026 zł (zgodnie z uchwałą nr XX/139/2016 Rady Gminy Grzmiąca z dnia 29 grudnia 2016 r.). W toku realizacji bieżących zadań w 2017 r., władze Gminy podejmowały szereg czynności, których realizacja ma przyczynić się do uzyskania oszczędności w tym zakresie, stąd planowane wydatki na 2017 r. kształtują się obecnie na poziomie 346 308 zł.

Dodatkowo, w ramach programu postępowania naprawczego planuje się wprowadzenie wspólnych zamówień publicznych dla Urzędu Gminy oraz jednostek organizacyjnych Gminy (przykładem wprowadzonych już wcześniej wspólnych zamówień na dostawę energii elektrycznej oraz ubezpieczenia mienia). Szacuje się, że przy zbiorowym zakupie materiałów i wyposażenia można zaoszczędzić nawet 40% środków. Wynika to z faktu, iż zakupywanie większej ilości produktów pozwala na uzyskanie znacznie korzystniejszej ceny. Zakłada się, że wdrożenie działania naprawczego polegającego na zakupie materiałów i wyposażenia dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych pozwoli na uzyskanie oszczędności na poziomie 10%. Efekty finansowe z tego tytułu planuje się dopiero w 2018 r.

Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na materiałów i wyposażenia

	2016	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>		1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>		3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>		2,40%	2,70%	2,70%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia	353 639	360 026	370 000	380 000
Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia po wdrożeniu działań naprawczych		346 308	335 369	344 400
Oszczędność		13 718	34 631	35 600
NPV (3%)		78 540		

*szacowania wydatków w latach 2018-2019 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2017 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Inne działania zmierzające do uzyskania oszczędności

Obok wskazanych powyżej działań naprawczych, władze Gminy Grzmiąca podjęły lub zmierzają do podjęcia szeregu innych czynności, które przyczynią się do uzyskania oszczędności, m.in.:

1. **kontynuacja zakupu energii elektrycznej oraz ubezpieczenie mienia** – w ramach wspólnej procedury zamówień publicznych dla wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy;
2. **zamrożenie wydatków w ramach funduszu sołeckiego** – zgodnie z art. 243 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, JST realizując program postępowania naprawczego, nie mogą wyodrębniać funduszu sołeckiego. Z uwagi na przystąpienie do opracowania i uchwalenia PPN w trakcie roku budżetowego, zakłada się że środki w ramach funduszu sołeckiego nie zostaną wydatkowane.
3. **zamrożenie wynagrodzeń pracowników administracji publicznej** – zgodnie z art. 243 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji PPN zamraża się wydatki na wynagrodzenia zarządu (wójta) oraz diety dla radnych. Tym samym zakłada się, że co najmniej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego wynagrodzenia wszystkich pracowników administracji publicznej zostaną zamrożone.
4. **zamrożenie wydatków na promocję jednostki** – w uchwale budżetowej Gminy Grzmiąca na 2017 rok wydatki na promocję określono na poziomie 43 710 zł. Z uwagi na trudności finansowe Gminy oraz obowiązek wynikających z ustawy o finansach publicznych, zakłada się zamrożenie tych wydatków.

HARMONOGRAM WDRAŻANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Zgodnie z art. 240a ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, harmonogram prezentuje szacunkowy czas wprowadzenia i obowiązywania przyjętych działań naprawczych.

Tabela 40. Harmonogram realizacji działań naprawczych

Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
<i>Utrzymanie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości</i>	październik 2016	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Utrzymanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego</i>	październik 2016	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Podwyższenie stawek czynszu za lokale użytkowe i mieszkalne</i>	lipiec / sierpień 2017	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Zamrożenie wysokości dopłat Gminy do ceny wody i ścieków</i>	marzec 2018	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Reorganizacja struktury Urzędu Gminy</i>	grudzień 2016 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Ograniczenie zatrudnienia pracowników robót publicznych i interwencyjnych</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Obniżenie wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Zmniejszenie i zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Zmniejszenie i zamrożenie wysokości środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych</i>	październik 2016	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Ograniczenie działalności inwestycyjnej</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
<i>Zmniejszenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia</i>	z dniem uchwalenia PPN	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN

Źródło: opracowanie własne.

Osiągnięcie efektów finansowych, w przypadku zaplanowanych działań naprawczych, wymaga natychmiastowego wdrożenia jak również realizowania przez cały okres obowiązywania programu naprawczego. Realizację wszystkich działań naprawczych zaplanowano do końca obowiązywania programu postępowania naprawczego, a większość z nich realizowana będzie również po okresie obowiązywania programu.

Przyjęto umownie, że realizacja takich przedsięwzięć jak m.in. ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych czy materiałów rozpocznie się z dniem uchwalenia programu postępowania naprawczego. W zasadzie władze Gminy na bieżąco weryfikują zapotrzebowanie na tego typu usługi, ograniczając wydatki do niezbędnego minimum.

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

W ramach programu postępowania naprawczego wskazano szereg działań, których realizacja ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej Gminy. Większość działań z reguły skupia się na ograniczeniu wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę, ze względu na stosunkowo najmniejsze problemy w zakresie ich kształtowania oraz ograniczone możliwości w zakresie oddziaływania na stronę dochodową budżetu.

Przesłanką do podjęcia programu postępowania naprawczego jest problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Realizacja programu postępowania naprawczego ma za zadanie usunąć zagrożenie w realizacji zadań publicznych oraz umożliwić uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Skutek finansowy związany z utrzymywaniem maksymalnych stawek podatkowych w Gminie Grzmiąca ma na celu zapewnienie stabilnych wpływów budżetowych. Z uwagi na brak, na dzień uchwalania programu postępowania naprawczego, informacji na temat stawek podatków i opłat lokalnych jakie będą obowiązywały w 2018 r. założono wzrost dochodów w oparciu o wskaźniki PKB i inflacji. Realizacja działania naprawczego związana z podwyższeniem czynszów za najem lokali mieszkalnych i użytkowych przełoży się na wzrost dochodów na poziomie blisko 13,5 tys. zł w skali roku.

Tabela 41. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych

	2017	2018	2019
<i>inflacja</i>	1,80%	2,30%	2,30%
<i>PKB</i>	3,60%	3,80%	3,90%
<i>wynagrodzenia</i>	2,40%	2,70%	2,70%
WYDATKI BIEŻĄCE			
<i>Zamrożenie wysokości dopłat Gminy do ceny wody i ścieków</i>	0	31 357	57 500
<i>Reorganizacja struktury Urzędu Gminy</i>	38 402	39 483	40 675
<i>Ograniczenie zatrudnienia pracowników robót publicznych i interwencyjnych</i>	--	40 448	41 631
<i>Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie</i>	0	7 426	7 891
<i>Obniżenie wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół</i>	0	38 039	40 000
<i>Zmniejszenie i zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury</i>	7 000	16 000	27 000
<i>Zmniejszenie i zamrożenie wysokości środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych</i>	19 589	21 000	23 000
<i>Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych</i>	0	148 512	152 669
<i>Zmniejszenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia</i>	13 718	34 631	35 600
EFEKT FINANSOWY	78 709	376 896	425 967

Źródło: opracowanie własne.

Efekt finansowy możliwy do osiągnięcia w 2017 roku jest bardzo niewielki, a wynika to z faktu, że przedstawione w niniejszym programie postępowania naprawczego rozwiązania administracyjno-organizacyjne znajdują swoje odzwierciedlenie w zmianie budżetu Gminy na rok 2017. Obok efektów finansowych przedstawionych działań naprawczych, budżet uwzględnia również efekty finansowe innych działań (drobnych przedsięwzięć nieobjętych programem postępowania naprawczego).

BUDŻET NA 2017 ROK

Uchwała budżetowa Gminy Grzmiąca na 2017 rok zakładała:

1. dochody w wysokości 22 694 542 zł, z czego:
 - 1) bieżące w kwocie 21 032 674 zł;
 - 2) majątkowe w kwocie 1 661 868 zł.
2. wydatki w wysokości 21 257 170 zł, z czego:
 - 1) bieżące w kwocie 19 574 412 zł;
 - 2) majątkowe w kwocie 1 682 759 zł.

W zestawieniach poniżej przedstawiono szczegółowe informacje dotyczące planowanych kwot dochodów i wydatków na 2017 r. Należy przy tym zaznaczyć, że

w stosunku do wartości dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w uchwale budżetowej na 2017 rok (wraz ze zmianami wprowadzonymi w ciągu roku budżetowego), dokonano szczegółowej weryfikacji zapotrzebowania Gminy na środki finansowe, a przy tym stosowanej korekty planowanych wartości. Kształt budżetu odzwierciedla całkowite możliwości finansowe Gminy, a przy tym zabezpiecza właściwą realizację zadań.

DOCHODY

Dochody budżetowe Gminy Grzmiąca na 2017 rok zaplanowano ze szczególną ostrożnością, w zakresie potwierdzonych danych i informacji. Strona dochodowa budżetu Gminy nie uwzględnia wpływów, których uzyskanie ma charakter incydentalny i nieregularny. Założenia bazują na informacjach o źródłach dochodów powtarzalnych i stałych.

Tabela 42. Planowane dochody budżetowe Gminy Grzmiąca na rok 2017

	2016	Uchwała budżetowa 2017*	budżet 2017 - KOREKTA
DOCHODY OGÓŁEM	19 264 209	22 694 542	20 357 176
Dochody bieżące	19 144 057	21 032 674	19 357 476
Podatki i opłaty lokalne	4 767 780	5 051 802	4 719 089
Udział w podatkach centralnych	1 801 064	1 985 691	1 984 863
Subwencje	5 878 188	6 000 614	6 094 506
Dotacje	6 309 765	5 629 621	6 068 778
Pozostałe	387 259	2 364 945	490 239
Dochody majątkowe	120 153	1 661 868	999 700
Dochody z majątku	11 249	578 000	578 000
Dotacje na inwestycje	108 903	1 083 868	421 700

*wg uchwały budżetowej na 2017 rok (uchwała nr XX/139/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.)

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do wartości dochodów budżetowych przyjętych w uchwale budżetowej Gminy Grzmiąca na 2017 rok, urealnienie planowanych i możliwych do osiągnięcia wartości dochodów bieżących i majątkowych spowodowało zmniejszenie planu o ponad 2,3 mln zł. O ponad 600 tys. zł zmniejszono planowane dochody majątkowe, głównie z tytułu dotacji na zadania inwestycyjne. W przypadku dochodów bieżących, plan zmniejszono na ponad 1,3 mln zł.

W budżecie Gminy Grzmiąca na 2017 rok wpływy z tytułu podatków i opłat lokalnych zaplanowano na poziomie dostosowanym do wykonania z 2016 r. i odpowiadającym przyjętym założeniom dotyczącym realizowanych działań naprawczych. Szczególnie istotny spadek dochodów budżetowych Gminy (w stosunku do wartości ujętych w uchwale budżetowej) przewidziano w przypadku pozostałych dochodów bieżących. Pozom tych dochodów dostosowano do wykonania z 2016 roku. Taki kształt dochodów budżetowych Gminy przedstawia jego realne możliwości finansowe.

WYDATKI

Wydatki budżetowe Gminy Grzmiąca na rok 2017 stanowią zestawienie niezbędnych kwot, które zapewnią władzom Gminy realizację zadań publicznych, powiększone o kwoty zobowiązań (choćby z tytułu zawartych w 2016 r. porozumień przenoszących płatność na 2017 r.). Plan wydatków uwzględnia efekty finansowe rozpoczętych i realizowanych działań naprawczych.

Tabela 43. Planowane wydatki budżetowe Gminy Grzmiąca na 2017 rok

	WYK 2016	Uchwała budżetowa 2017*	budżet 2017 - KOREKTA
WYDATKI OGÓŁEM	18 941 443	21 257 170	20 044 107
Wydatki bieżące	18 385 977	19 574 412	19 516 962
Wynagrodzenia i pochodne	7 290 515	7 320 998	7 306 057
Pozostałe bieżące	10 889 418	11 520 104	11 538 410
Obsługa długu	206 045	205 000	189 246
Poręczenia i gwarancje	0	528 310	483 250
Wydatki majątkowe	555 466	1 682 759	527 144

*wg uchwały budżetowej na 2017 rok (uchwała nr XX/139/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.)

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do wartości wykonanych w 2016 roku, w 2017 roku planuje się wzrost wydatków bieżących Gminy o ponad 1,13 mln zł. Wzrost ten wynika z różnych czynników, wśród których wymienić należy przede wszystkim:

1. uwzględnienie w budżecie Gminy na 2017 rok płatności w kwocie 570 tys. zł (faktury i rachunki, których płatność na podstawie porozumień przeniesiono na 2017 r.);
2. wzrost wydatków na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” – w stosunku do kwot jakie wydatkowano w 2016 roku, w roku 2017 planuje się wydatki wyższe o blisko 533 tys. zł;
3. budżet na 2017 rok uwzględnia środki stanowiące zabezpieczenie udzielonych poręczeń w kwocie 483 tys. zł, które w budżecie roku 2016 nie zostały wydatkowane.

W stosunku do wartości wydatków budżetowych przyjętych w uchwale budżetowej Gminy na 2017 rok, szacuje się że zapotrzebowanie na środki finansowe będzie niższe, co wynika przede wszystkim z rezygnacji z realizacji części zadań inwestycyjnych jak również zamrożenia wydatków w ramach funduszu sołectkiego. W stosunku do wartości uwzględnionych w uchwale budżetowej na 2017 rok, wydatki bieżące nie uległy istotnej zmianie.

Dla zapewnienia właściwej realizacji zadań Gminy w 2017 roku, zabezpieczenia środków na spłatę wszystkich zobowiązań oraz odsetek i prowizji, budżet Gminy po stronie wydatkowej zaplanowano na poziomie 20 044 107 zł. Na poziomie 19 516 962 zł zaplanowano wydatki bieżące, na które składają się:

1. **środki stanowiące zabezpieczenie właściwej realizacji zadań bieżących Gminy w 2017 roku – 18 274 297,47 zł;**
2. środki stanowiące zabezpieczenie spłaty zobowiązań wynikających z porozumień zawartych w 2016 r. – 570 169,53 zł;
3. środki na zabezpieczenie udzielonego poręczenia – 483 250 zł;
4. odsetki – 189 246 zł.

W budżecie na 2017 rok uwzględniono zobowiązania wynikające z porozumień zawartych w 2016 r., a przenoszących płatność zobowiązań na 2017 r. Największe zobowiązanie Gminy dotyczy spółki PWiK Sp. z o.o. w Szczecinku, z tytułu dopłat do wody i ścieków. Szczegółowe dane zawarto w tabeli poniżej.

Tabela 44. Płatności Gminy Grzmiąca uwzględnione w budżecie na 2017 rok

Dział	Rozdział	Paragraf	Kwota zobowiązania
010	01009	430	471 428,89
750	75023	430	4 059,00
900	90002	430	78 565,68
900	90015	426	16 115,96
RAZEM			570 169,53

Źródło: opracowanie własne.

W budżecie Gminy Grzmiąca na 2017 rok wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie 527 144 zł. Wydatki majątkowe ujęte w budżecie na 2017 rok obejmują:

1. w kwocie 196 059 zł wydatki w dziale 600 – transport i łączność (dotyczą głównie wydatków na zakup i montaż lamp hybrydowych);
2. w kwocie 135 128 zł wydatki w dziale 700 – gospodarka mieszkaniowa (z przeznaczeniem na termomodernizację budynku wielofunkcyjnego – Dom Szkoleniowy ul. Kolejowa, Grzmiąca);
3. w kwocie 8 422 zł wydatki w dziale 750 – administracja publiczna (przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu);
4. w kwocie 15 000 zł wydatki w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
5. w kwocie 45 000 zł wydatki w dziale 801 – oświata i wychowanie (doposażenie stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej);
6. w kwocie 102 573 zł wydatki w dziale 900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska (wydatki głównie na budowę punktu selektywnej zbiórki odpadów);

7. w kwocie 9 960 zł wydatki w dziale 921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (wydatki w tym dziale zmniejszono z kwoty 83 922 zł głównie z tytułu zamrożenia wydatków na fundusz sołecki);
8. w kwocie 15 000 zł wydatki w dziale 926 – kultura fizyczna i sport (wydatki zmniejszono z kwoty 43 892 zł z uwagi na zamrożenie wydatków w ramach funduszu sołeckiego).

Wskazać przy tym należy, że wydatki w dziale 600 – transport i łączność zmniejszono z kwoty 298 059,21 zł do kwoty 196 059,21 zł. Wydatki jakie zaplanowano

w tym dziale obejmują przede wszystkim zakup i montaż lamp hybrydowych. Zadanie to Gmina realizuje w ramach funduszu sołeckiego, o zamrożeniu którego postanowiono w ramach programu postępowania naprawczego. Z uwagi na to, że wydatki te charakteryzują się wysokim poziomem zaangażowania, a realizacja zadania wiąże się z uzyskaniem dofinansowania, postanowiono o dokończeniu inwestycji. Wskazać przy tym należy, że montaż lamp hybrydowych przełoży się na oszczędności w wydatkach bieżących Gminy w kolejnych latach (wydatki na energię elektryczną).

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy, w 2017 roku wydatki majątkowe ograniczono do niezbędnego minimum. W tabeli poniżej zestawiono planowane kwoty wydatków Gminy na rok 2017, z podziałem na wydatki bieżące wynikające z planu (te które mają zapewnić bieżące funkcjonowanie i realizację zadań) wraz z kwotami, które stanowią płatności z 2016 roku. Poziom szczegółowości tabeli przedstawiono w układzie:

1. dział klasyfikacji budżetowej:
 - wydatki bieżące
 - wydatki majątkowe.

Zaplanowane kwoty wydatków bieżących uwzględniają efekty finansowe realizowanych działań naprawczych. Znaczne kwoty obejmują środki przeznaczone na spłatę zobowiązań wynikających z porozumień zawartych w 2016 r., a przenoszącym płatności na rok 2017. W każdym z działów klasyfikacji budżetowej, obok podstawowych założeń związanych z omówionymi przedsięwzięciami, w planie uwzględniono inne zmniejszenia kwot, które dostosowano do wykonania z roku poprzedniego lub które są pochodną bieżących działań oszczędnościowych realizowanych przez władze Gminy.

Przedstawiony projekt budżetu ma charakter rzeczywisty. Po stronie dochodowej uwzględnia wartości realne do uzyskania, po stronie wydatkowej określa niezbędne kwoty, które mają zapewnić właściwą realizację zadań publicznych. Znaczne obciążenie budżetu Gminy stanowią zobowiązania, które Gmina zmuszona jest uregulować w 2017 roku.

Tabela 45. Szczegółowe zestawienie planowanych wartości wydatków na rok 2017

Rozdział			Plan wydatków na 2017 r.	Plan wydatków	
				bieżące zabezpieczenie zadań	zobowiązania przeniesione z 2016 r.
10	2 137 601	WB	2 137 601	1 666 172	471 429
		WM	0	0	0
600	255 359	WB	59 300	59 300	0
		WM	196 059	196 059	0
700	331 406	WB	196 277	196 277	0
		WM	135 129	135 129	0
710	68 232	WB	68 232	68 232	0
		WM	0	0	0
750	2 053 569	WB	2 045 146	2 041 087	4 059
		WM	8 423	8 423	0
751	1 021	WB	1 021	1 021	0
		WM	0	0	0
754	317 313	WB	302 313	302 313	0
		WM	15 000	15 000	0
757	683 250	WB	682 496	682 496	0
		WM	0	0	0
758	60 000	WB	60 000	60 000	0
		WM	0	0	0
801	5 970 580	WB	5 925 580	5 925 580	0
		WM	45 000	45 000	0
851	63 000	WB	63 000	63 000	0
		WM	0	0	0
852	1 549 139	WB	1 549 139	1 549 139	0
		WM	0	0	0
854	106 400	WB	106 400	106 400	0
		WM	0	0	0
855	5 114 367	WB	5 114 367	5 114 367	0
		WM	0	0	0
900	857 573	WB	755 000	660 318	94 682
		WM	102 573	102 573	0
921	413 552	WB	403 592	403 592	0
		WM	9 960	9 960	0
926	62 500	WB	47 500	47 500	0
		WM	15 000	15 000	0
RAZEM	20 044 861	WB	19 516 962	18 946 793	570 170
		WM	527 144	527 144	0

Źródło: opracowanie własne.

PŁYNNOŚĆ FINANSOWA GMINY GRZMIĄCA

Uwzględniając planowane wartości dochodów i wydatków budżetowych oraz przypadające do spłaty w 2017 roku raty kapitałowe od zaciągniętych zobowiązań, przedstawiono projekcję przepływów finansowych dla Gminy Grzmiąca. Dane zawarte w tabeli poniżej wskazują, że budżet w 2017 roku zamknie się nadwyżką na poziomie 313 069,91 zł. Jednakże wskazać należy, że zmiany, zwłaszcza w zakresie planowanych dochodów bieżących, będą powodowały wystąpienie deficytu bieżącego na poziomie -159 486,46 zł.

Uwzględniając kwoty rat kapitałowych od zaciągniętych zobowiązań, jakie przypadają do spłaty w 2017 roku (wg harmonogramów wynikających z umów) prognozuje się, że na koniec 2017 roku w budżecie Gminy zabraknie blisko 800 tys. zł na realizację zadań. Gmina nie ma możliwości zwiększenia planowanych wartości dochodów.

Tabela 46. Projekcja finansowa dla Gminy Grzmiąca uwzględniająca założenia budżetu na 2017 rok

	2017
(I) Dochody ogółem	20 357 176
Dochody bieżące	19 357 476
Dochody majątkowe	999 700
(II) Wydatki ogółem	20 044 107
Wydatki bieżące (w tym):	19 516 962
obsługa długu	189 245
poręczenia i gwarancje	483 250
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 885 883
wynagrodzenia i pochodne	7 306 057
Wydatki majątkowe:	527 144
(III) Wynik finansowy (I-II)	313 070
(IV) Obsługa zadłużenia	1 194 886
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	-354 672
(VI) Inwestycje	527 144
(VII) Wolne środki po inwestycjach	-881 817
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0
(X) Inne przychody, w tym:	0
(XI) Rozchody (inne)	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	-881 817

Źródło: opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli powyżej wskazują na obecny problem z jakim boryka się Gmina Grzmiąca. Mowa przede wszystkim o braku płynności finansowej Gminy. Urealnienie planowanych dochodów i wydatków budżetowych Gminy (urealnienie planowanych wartości) wskazuje, że na zabezpieczenie bieżącej realizacji zadań Gmina musi pozyskać ze środków zewnętrznych ponad 800 tys. zł (z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań).

Przejawem problemów z płynnością finansową Gminy było podpisanie w 2016 r. porozumień przenoszących płatności na 2017 r. jak również wykorzystanie raty subwencji oświatowej stanowiącej dochód w 2017 r. na zbilansowanie deficytu w 2016 r.

Zapewnienie płynności finansowej Gminy wymaga pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych. Co więcej, w latach 2017-2020 Gmina musi zapewnić środki na spłatę zobowiązań historycznych, których wysokość kształtuje się na poziomie co najmniej 1 mln zł i wraz z kosztami obsługi tego zobowiązania powoduje niezachowanie ustawowej relacji z art. 243. W związku z powyższym, w ramach programu postępowania naprawczego, postanowiono o restrukturyzacji zadłużenia Gminy Grzmiąca.

ZAŁOŻENIA DO RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA

Zgodnie z WPF Gminy Grzmiąca, problem niezachowania ustawowej relacji zadłużenia, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występuje w latach 2017-2018. Zgodnie z symulacją przedstawioną w części pierwszej opracowania, ryzyko niezachowania ustawowej relacji zadłużenia występuje również w latach 2019-2020. Na etapie analizy budżetu Gminy Grzmiąca wykazano, że na przestrzeni lat następował wzrost dochodów i wydatków, który gwarantował zabezpieczenie bieżącej realizacji zadań (do 2015 roku).

W 2016 r. z uwagi na niedostosowanie struktury wydatków do poziomu uzyskiwanych dochodów, wystąpił problem z zachowaniem płynności finansowej, który

w 2017 r. skutkuje koniecznością pozyskania dodatkowych środków zewnętrznych. Wskazać przy tym należy, że problem niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2017-2020 wynika przede wszystkim z bardzo wysokich rat kapitałowych, które przypadają do spłaty w tych latach. Dotychczas raty kształtowały się na poziomie 400 – 600 tys. zł rocznie i Gmina nie miała problemu z zachowaniem ustawowej relacji. W latach 2017-2020 faktyczna obsługa zadłużenia Gminy jest niedostosowana do zdolności kredytowej, stąd wynika potrzeba restrukturyzacji zadłużenia (wydłużenie terminu spłaty, ale zmniejszenie wysokości rat kapitałowych).

Wg danych zawartych w tabeli, w budżecie Gminy Grzmiąca w 2017 r. zabraknie ok. 880 tys. zł środków. Gmina w ramach postępowania naprawczego musi dokonać restrukturyzacji istniejącego zadłużenia celem zapewnienia płynności finansowej Gminy, a także dostosowania do wskaźników obsługi zadłużenia, co najmniej po okresie obowiązywania programu. Łączna kwota zobowiązań przeznaczonych do restrukturyzacji kształtuje się na poziomie 2 316 000 zł i obejmuje:

1. uregulowanie zaciągniętych zobowiązań Gminy, których spłata przypada w 2017 r. – 881 816,05 zł;
2. restrukturyzację zadłużenia – 1 434 183,95 zł.

W tabeli poniżej zestawiono kredyty i pożyczki, które przeznacza się do restrukturyzacji. Do restrukturyzacji przeznaczono zobowiązania wynikające z dwóch umów zawartych z Bankiem Spółdzielczym. Decyzja o wyborze tych zobowiązań wynika przede wszystkim z wysokości rat kapitałowych jakie przypadają do spłaty w latach 2018-2020 (wyższe raty kapitałowe w stosunku do pozostałych zobowiązań).

Tabela 47. Wykaz zobowiązań Gminy Grzmiąca przeznaczonych do restrukturyzacji

Wyszczególnienie	Nr umowy/ugody	Stan na 1 I 2017	Oprocentowanie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BGK	2006/0666	688 200,00 zł	WIBOR 3M + 0,17%	344 100 zł	344 100 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BS	1016/2009/42/360524/JST	757 699,80 zł	WIBOR 3M + 1,8%	120 000 zł	120 000 zł	153 333 zł	364 366 zł	- zł	- zł	- zł
BS	1726/2009/42/360524/B	224 862,00 zł	WIBOR 3M + 1,9%	43 200 zł	43 200 zł	138 462 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2008/2902	593 686,24 zł	WIBOR 6M + 1%	197 895 zł	197 895 zł	197 896 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
BGK	2010/1259	382 657,20 zł	WIBOR 3M + 1,27%	68 776 zł	68 776 zł	122 552 zł	122 552 zł	- zł	- zł	- zł
BS	40/JST/2010	942 334,31 zł	WIBOR 3M + 1,8%	145 850 zł	145 850 zł	276 700 zł	373 934 zł	- zł	- zł	- zł
BS	643/2011	1 089 687,88 zł	WIBOR 3M + 1,95%	30 000 zł	105 199 zł	112 499 zł	105 199 zł	245 597 zł	245 597 zł	245 597 zł
BS	543/2012/42/360524/JST	902 388,00 zł	WIBOR 3M + 1,84%	30 000 zł	30 000 zł	30 000 zł	150 000 zł	220 000 zł	220 000 zł	222 388 zł
BS	1945/2015/42/360524/JST	195 000,00 zł	WIBOR 1M + 3%	5 000 zł	5 000 zł	10 000 zł	10 000 zł	55 000 zł	55 000 zł	55 000 zł
BGK	PROW-07.2.1-11-00002-32	210 064,60 zł	WIBOR 3M + 0,43%	210 065 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Raty kapitałowe ogółem				1 194 886 zł	1 060 020 zł	1 041 443 zł	1 126 052 zł	520 597 zł	520 597 zł	522 985 zł

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 48. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Grzmiąca

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zobowiązania historyczne										
Transze	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Raty	2 629 070 zł	794 170 zł	611 410 zł	387 751 zł	520 597 zł	520 597 zł	522 985 zł	- zł	- zł	- zł
Odsetki	189 246 zł	229 433 zł	174 967 zł	136 249 zł	101 051 zł	60 704 zł	20 266 zł	- zł	- zł	- zł
STAN NA KONIEC ROKU	3 357 510 zł	2 563 340 zł	1 951 930 zł	1 564 179 zł	1 043 582 zł	522 985 zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Zobowiązania planowane										
Transze	2 316 000 zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł	- zł
Raty	- zł	- zł	- zł	116 000 zł	200 000 zł	250 000 zł	250 000 zł	500 000 zł	500 000 zł	500 000 zł
Odsetki	- zł	115 800 zł	115 800 zł	112 900 zł	105 000 zł	93 750 zł	81 250 zł	62 500 zł	37 500 zł	12 500 zł
STAN NA KONIEC ROKU	2 316 000 zł	2 316 000 zł	2 316 000 zł	2 200 000 zł	2 000 000 zł	1 750 000 zł	1 500 000 zł	1 000 000 zł	500 000 zł	- zł
Spłata razem	2 629 070 zł	794 170 zł	611 410 zł	503 751 zł	720 597 zł	770 597 zł	772 985 zł	500 000 zł	500 000 zł	500 000 zł

Źródło:

opracowanie

własne.

Splata wskazanych zobowiązań nastąpi w 2017 roku, co przyczyni się do wzrostu wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia. Konieczność dostosowania wskaźnika obsługi zadłużenia do przepisów ustawy o finansach publicznych wymusza zaplanowanie spłaty do roku 2026. Należy mieć przy tym na uwadze, że istnieje bardzo niewielkie prawdopodobieństwo by w wyniku restrukturyzacji Gmina uzyskała korzystniejsze warunki obsługi zadłużenia (dlatego zakłada się oprocentowanie nowego zobowiązania na poziomie 5% - dostosowane do warunków rynkowych).

EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Przedstawiony program postępowania naprawczego zakłada realizację działań, które mają przyczynić się do uzyskania określonych oszczędności. Gmina posiada ograniczone możliwości w zakresie oddziaływania na stronę dochodową budżetu, co również potwierdza przeprowadzona analiza, stąd większość działań skupia się na ograniczeniu wydatków bieżących. Oszczędności po stronie wydatkowej budżetu to przede wszystkim ograniczenia na wynagrodzeniach oraz wydatkach bieżących Urzędu Gminy i gminnych jednostek organizacyjnych.

W analizie przedstawiono realny kształt budżetu Gminy Grzmiąca. Urealniono planowane dochody bieżące, dostosowując je do wykonania z lat poprzednich, jak również na realnym poziomie zaplanowano wpływy z podatków i opłat lokalnych, zwłaszcza z podatku od nieruchomości.

W przypadku wydatków budżetowych na podstawie wykonania z lat ubiegłych, zaproponowano szereg dodatkowych działań, które mają przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego efektu finansowego. Ponadto w ramach prowadzonego postępowania, władze Gminy będą podejmować dodatkowe działania zmierzające do uzyskania dodatkowych oszczędności. Działania te będą zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postępowania naprawczego. Ich realizacja zapewni jednak utrzymanie stabilności finansowej i zagwarantuje spełnienie wymagań ustawowych odnoszących się do obsługi zadłużenia. Wzrost zaplanowanych wydatków jak również dochodów wynika z oparcia prognozy na wzrastającym poziomie wskaźników PKB i inflacji.

W przypadku wydatków majątkowych, w budżecie na rok 2017 zaplanowano kwotę 527 tys. zł. W porównaniu z wartościami zaplanowanymi w uchwale budżetowej, wydatki zmniejszono o kwotę 1,15 mln zł. Zaplanowane kwoty stanowią zabezpieczenie zobowiązań Gminy z tytułu zawartych już umów. Wydatki nie są zaplanowane na realizację nowych inwestycji.

Pomimo szeregu działań, które mają przyczynić się do zwiększenia dochodów i zmniejszenia wydatków, problem Gminy związany z zagrożeniem utraty płynności finansowej nie zostaje rozwiązany. Stąd w ramach programu postępowania naprawczego zaproponowano przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia Gminy. Restrukturyzacja ma przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, po pierwsze zapewnienie środków na spłatę zobowiązań (zapobieżenie utraty płynności finansowej), po drugie zachowanie wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach prognozy.

W tabeli poniżej przedstawiono wpływ realizowanych i planowanych do wdrożenia działań naprawczych. Tabela prezentuje projekcję finansową w latach 2017-2026

i uwzględnia wszystkie przedstawione założenia. Rycina poniżej prezentuje wpływ działań na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

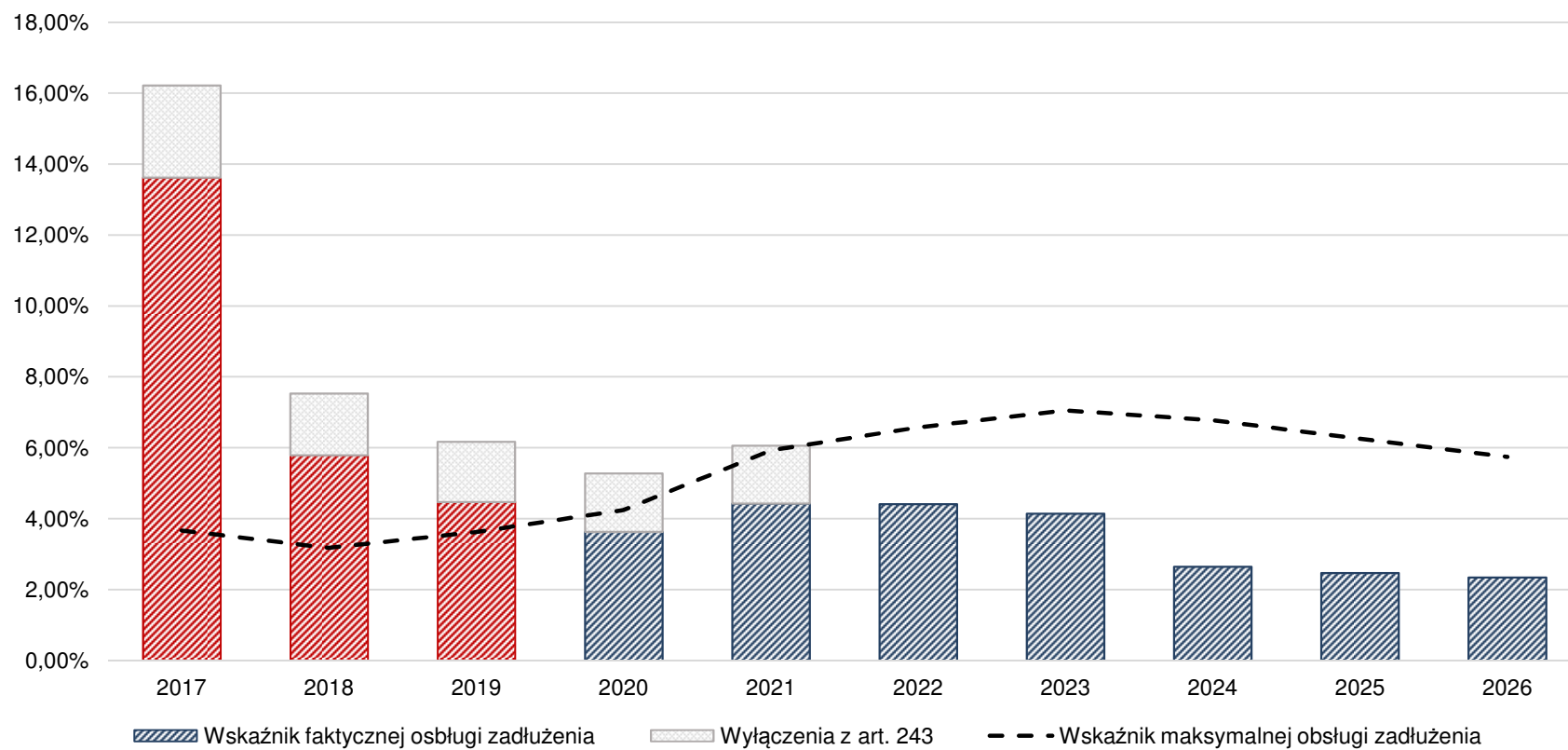
Tabela 49. Wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grzmiąca na lata 2017-2026

L.p.	Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1	Dochody ogółem	20 357 176	19 668 467	20 168 450	20 749 685	20 930 556	20 974 605	21 113 545	21 244 578	21 763 605	21 880 626
1.1	Dochody bieżące	19 357 476	19 668 467	20 168 450	20 749 685	20 930 556	20 974 605	21 113 545	21 244 578	21 763 605	21 880 626
1.1.3	podatki i opłaty	4 718 317	4 877 000	5 045 000	5 222 000	5 394 000	5 389 000	5 486 000	5 575 000	5 654 000	5 730 000
1.1.3.1	z podatku od nieruchomości	3 050 176	3 067 000	3 127 000	3 187 000	3 234 000	3 284 000	3 333 000	3 383 000	3 431 000	3 479 000
1.2	Dochody majątkowe, w tym	999 700	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.1	ze sprzedaży majątku	578 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Wydatki ogółem	20 044 107	18 874 297	19 557 040	20 245 934	20 209 959	20 204 008	20 340 560	20 744 578	21 263 605	21 380 626
2.1	Wydatki bieżące, w tym:	19 516 962	18 720 626	18 988 985	19 271 770	19 518 648	19 444 048	19 786 225	20 143 562	20 513 172	20 884 091
2.1.1	z tytułu poręczeń i gwarancji	483 250	341 628	341 628	341 628	341 629	0	0	0	0	0
2.1.3	wydatki na obsługę długu	199 246	345 233	290 767	249 149	206 051	154 454	101 516	62 500	37 500	12 500
2.2	Wydatki majątkowe	527 144	153 671	568 055	974 164	691 311	759 960	554 335	601 016	750 433	496 535
3	Wynik budżetu	313 070	794 170	611 410	503 751	720 597	770 597	772 985	500 000	500 000	500 000
4	Przychody budżetu	2 316 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.3	Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych	2 316 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.3.1	w tym na pokrycie deficytu budżetu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Rozchody budżetu	2 629 070	794 170	611 410	503 751	720 597	770 597	772 985	500 000	500 000	500 000
5.1	Splaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych	2 629 070	794 170	611 410	503 751	720 597	770 597	772 985	500 000	500 000	500 000
6	Kwota długu	5 843 767	4 964 469	4 267 930	3 764 179	3 043 582	2 272 985	1 500 000	1 000 000	500 000	0
8.1	Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	-159 486	947 841	1 179 465	1 477 915	1 411 908	1 530 557	1 327 320	1 101 016	1 250 433	996 535
8.2	Różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki, a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki	-159 486	947 841	1 179 465	1 477 915	1 411 908	1 530 557	1 327 320	1 101 016	1 250 433	996 535
9.4	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego [...]	13,62%	5,79%	4,47%	3,63%	4,43%	4,41%	4,14%	2,65%	2,47%	2,34%
9.5	Wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu, ustalony dla danego roku (wskaźnik jednoroczny)	2,06%	4,82%	5,85%	7,12%	6,75%	7,30%	6,29%	5,18%	5,75%	2,34%
9.6	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po	5,03%	4,55%	5,00%	4,24%	5,93%	6,57%	7,06%	6,78%	6,26%	5,74%

	uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartu roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)										
9.6.1	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	3,66%	3,17%	3,62%	4,24%	5,93%	6,57%	7,06%	6,78%	6,26%	5,74%
9.7	Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonego w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
9.7.1	Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak
14.2	Kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu	170 257	85 129	0	0	0	0	0	0	0	0
14.3	Wydatki zmniejszające dług, w tym	170 257	85 129	85 129	0	0	0	0	0	0	0
14.3.1	spłata zobowiązań wymagalnych z lat poprzednich, innych niż w pkt 14.3.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14.3.2	związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych w państwowy dług publiczny	170 257	85 129	85 129	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 6. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Grzmiąca po wprowadzeniu programu postępowania naprawczego



Źródło:

opracowanie

własne.

SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

Przy opracowaniu prognozy pozycji budżetowych Gminy Grzmiąca wykorzystano trzy podstawowe mierniki koniunktury gospodarczej – produkt krajowy brutto (PKB), wskaźnik inflacji (CPI) oraz wskaźnik wynagrodzeń. Na ich podstawie oszacowano wartości dochodów i wydatków Gminy, co dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, pozwoli realizować w przyszłości właściwą politykę finansową jednostki.

Zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, prognozę wskazanych mierników oparto o Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnia dostępna aktualizacja ww. **wytycznych miała miejsce w maju 2017 roku**, a dane wynikające z powołanego dokumentu prezentuje tabela poniżej.

Tabela 50. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy

Wskaźnik	2018	2019	2020	2021	2022
Inflacja	2,30%	2,30%	2,50%	2,50%	2,50%
PKB	3,80%	3,90%	3,90%	3,60%	3,50%
Wynagrodz.	2,40%	2,70%	2,70%	2,90%	2,90%
Wskaźnik	2023	2024	2025	2026	2027
Inflacja	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
PKB	3,30%	3,20%	3,10%	3,00%	2,90%
Wynagrodz.	3,00%	3,00%	3,00%	3,10%	3,10%

Źródło: Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – maj 2017 r., (www.mf.gov.pl), Warszawa 2017.

Prognozę oparto o następujące założenia:

1. dla roku 2017 przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej wraz ze zmianami;
2. dla lat 2018-2026 prognozę wykonano poprzez indeksację o wskaźniki dynamiki inflacji, PKB i wskaźnik wynagrodzeń.

Podzielenie prognozy w powyższy sposób pozwoliło na realną ocenę możliwości inwestycyjno-kredytowych Gminy.

Zgodnie z przyjętym założeniem, dochody i wydatki bieżące w roku 2017 uwzględniono w prognozach wynikają z wartości zawartych w uchwale budżetowej na 2017 rok wraz ze zmianami. Od 2018 roku prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

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

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;
 Y_{t-x} - wartość danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych we wcześniejszych latach, gdzie:

$$Y_{t-1} = u_{Y1} \cdot Y_1 + u_{Y2} \cdot Y_2 + u_{Y3} \cdot Y_3 + u_{Y4} \cdot Y_4$$

u_{Y1} – waga przypisana dla dochodów i wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

u_{Y2} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y3} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y4} – waga przypisana dla dochodów i wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;

Y_1 – wartość dochodów lub wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

Y_2 – wartość dochodów lub wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;

Y_3 – wartość dochodów lub wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;

Y_4 – wartość dochodów lub wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

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

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

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

ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

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

Zastosowana metoda dotyczy większości kategorii dochodów i wydatków budżetowych w każdym roku prognozy. Zasadą było, że dla dochodów ustalone wartości udziałów poszczególnych wskaźników wynoszą 70% dla PKB i 30% dla inflacji. Przyjęcie takich wartości było zgodne z kształtowaniem się polityki państwa w zakresie kształtowania dochodów budżetu centralnego oraz odpowiadało dotychczasowym wahanom w budżecie Gminy.

Ponadto analiza materiału statystycznego wykazała, że dochody mają silniejszą korelację z wytwarzaną produkcją, podczas gdy wydatki są silniej powiązane ze wskaźnikiem inflacji, dlatego w przypadku wydatków wagi wynosiły odpowiednio: 30% dla PKB i 70% dla inflacji. Biorąc pod uwagę wpływ wskaźnika wynagrodzeń na kształtowanie się wysokości wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych przyjęto następujące wagi: 25% dla inflacji, 25% dla PKB i 50% dla wskaźnika wynagrodzeń.

Do prognozowania dochodów oraz wydatków przyjęto wartości dochodów oraz wydatków do 4 lat wstecz. Przyjęta metodologia ma na celu poparcie prognozowanych kategorii budżetowych w wykonaniu budżetu z lat poprzednich, z uwzględnieniem różnicy czasu między rokiem prognozowanym, a poszczególnymi latami. Dla dochodów przyjęto następujące wagi:

1. 40% dla wartości dochodów z roku poprzedzającego;
2. 30% dla wartości dochodów z 2 lat wstecz;
3. 20% dla wartości dochodów z 3 lat wstecz;
4. 10% dla wartości dochodów z 4 lat wstecz.

Ze względu na fakt, że możliwości oddziaływania na stronę wydatkową są większe niż na dochodową, dla prognozowania wydatków postanowiono przyjąć dwa rodzaje wag, ze względu na wysokość wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy. Mianowicie, jeżeli w ostatnim roku wartość wydatków w danej kategorii wynosiła:

1. 0, to również w roku prognozowanym wartość wynosi 0;
2. poniżej średniej z 3 lat wstecz, to przyjęto następujące wagi:
 - 1) 70% dla wartości wydatków z roku poprzedzającego;
 - 2) 15% dla wartości wydatków z 2 lat wstecz;
 - 3) 10% dla wartości wydatków z 3 lat wstecz;
 - 4) 5% dla wartości wydatków z 4 lat wstecz.
3. powyżej średniej z 3 lat wstecz, to przyjęto takie same wagi jak przy prognozie dochodów, czyli:
 - 1) 40% dla wartości wydatków z roku poprzedzającego;
 - 2) 30% dla wartości wydatków z 2 lat wstecz;
 - 3) 20% dla wartości wydatków z 3 lat wstecz;
 - 4) 10% dla wartości wydatków z 4 lat wstecz.

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

SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura zrealizowanych dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016.....	10
Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	12
Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Grzmiąca z tytułu podatków lokalnych w latach 2012-2016	14
Tabela 4. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 i 2017 rok	17
Tabela 5. Struktura zrealizowanych wydatków Gminy w latach 2012-2016	18
Tabela 6. Podział wydatków na działy w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	21
Tabela 7. Budżet oświatowy w latach 2012-2016.....	23
Tabela 8. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016.....	24
Tabela 9. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016.....	25
Tabela 10. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016.....	25
Tabela 11. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Grzmiąca w latach 2012-2016	25
Tabela 12. Wysokość dopłat Gminy do cen wody i ścieków w latach 2015-2017.....	26
Tabela 13. Zadłużenie Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016.....	27
Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Grzmiąca w latach 2017-2023	30
Tabela 15. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Grzmiąca w latach 2017-2023	31
Tabela 16. Wykaz poręczeń udzielonych przez Gminę Grzmiąca do 2034 roku	34
Tabela 17. Zmiana w wysokości dochodów i wydatków budżetowych Gminy w latach 2013-2016	39
Tabela 18. Skutki finansowe podwyższenia stawek podatku od nieruchomości na 2017 r.....	40
Tabela 19. Efekt finansowy wynikający ze zwiększenia i utrzymywania maksymalnych stawek podatku od nieruchomości.....	41
Tabela 20. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku rolnego.....	42
Tabela 21. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku leśnego	42
Tabela 22. Zmiana w wysokości stawek czynszu za lokale mieszkalne i użytkowe w Gminie Grzmiąca.....	43
Tabela 23. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu podwyższenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych i użytkowych	43
Tabela 24. Wysokość dopłat Gminy do cen wody i ścieków w latach 2015-2017.....	44
Tabela 25. Wydatki na dopłaty do wody i ścieków ponoszone przez Gminę Grzmiąca w latach 2014-2016	45
Tabela 26. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia stawek dopłat do wody i ścieków	46
Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu reorganizacji struktury Urzędu Gminy.....	47
Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia zatrudniania pracowników robót publicznych i interwencyjnych	48
Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie	49
Tabela 30. Wysokość dodatków motywacyjnych dla nauczycieli w Gminie Grzmiąca.....	49
Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości dodatków motywacyjnych dla nauczycieli i dyrektorów.....	50
Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia i zamrożenia wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury	51
Tabela 33. Wysokość środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych w zakresie kultury fizycznej w latach 2014-2016.....	51

Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wysokości środków przekazywanych dla organizacji pozarządowych	52
Tabela 35. Efekty finansowe wynikające z tytułu ograniczenia działalności inwestycyjnej Gminy w 2017 roku	53
Tabela 36. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2015-2016.....	54
Tabela 37. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych	55
Tabela 38. Wydatki ponoszone na zakup materiałów i wyposażenia w latach 2015-2016.....	55
Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na materiałów i wyposażenia	56
Tabela 40. Harmonogram realizacji działań naprawczych	57
Tabela 41. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych	58
Tabela 42. Planowane dochody budżetowe Gminy Grzmiąca na rok 2017	59
Tabela 43. Planowane wydatki budżetowe Gminy Grzmiąca na 2017 rok	60
Tabela 44. Płatności Gminy Grzmiąca uwzględnione w budżecie na 2017 rok	61
Tabela 45. Szczegółowe zestawienie planowanych wartości wydatków na rok 2017	63
Tabela 46. Projekcja finansowa dla Gminy Grzmiąca uwzględniająca założenia budżetu na 2017 rok	64
Tabela 47. Wykaz zobowiązań Gminy Grzmiąca przeznaczonych do restrukturyzacji	66
Tabela 48. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Grzmiąca	67
Tabela 49. Wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grzmiąca na lata 2017-2026	70
Tabela 50. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy	73

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016	11
Ryc. 2. Struktura wydatków Gminy Grzmiąca w latach 2012-2016	20
Ryc. 3. Pokrycie wydatków bieżących w działach 801, 854 subwencją oświatową oraz dotacją na wychowanie przedszkolne	23
Ryc. 4. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Grzmiąca zgodnie z WPF Gminy na lata 2017-2023	36
Ryc. 5. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Grzmiąca zgodnie z metodologią określoną w III części opracowania	37
Ryc. 6. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Grzmiąca po wprowadzeniu programu postępowania naprawczego	72

INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Plac Wiosny Ludów 2
61-861 Poznań

e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Aleksandra Hochenzy – Analityk
a.hochenzy@curulis.pl
tel.: 664 420 058

<i>Pieczęć wykonawcy</i>	<i>Podpis wykonawcy</i>
--------------------------	-------------------------