

**UCHWAŁA NR XIV/78/16  
RADY GMINY PĘCŁAW**

z dnia 24 lutego 2016 r.

**w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Pęcław**

Na podstawie art. 240a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz. U. poz. 885 z późn. zm.), **Rada Gminy Pęcław uchwala, co następuje:**

§ 1. Uchwala się program postępowania naprawczego Gminy Pęcław na lata 2016-2017, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Pęcław.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

**Dorota Jewniewicz**

Załącznik Nr 1 do  
UCHWAŁY NR XIV/78/16  
RADY GMINY PĘCŁAW  
z dnia 24 lutego 2016 r.



## Gmina Pęcław

---

Program postępowania naprawczego

Poznań, 24 lutego 2016 roku  
© Curulis Sp. z o.o.



## SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE.....</b>	<b>5</b>
CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO.....	6
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA .....	6
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE .....	7
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO ..	8
<b>CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY PĘCŁAW .....</b>	<b>10</b>
DOCHODY .....	11
<i>Baza podatkowa .....</i>	<i>17</i>
WYDATKI.....	20
<i>Oświata i wychowanie .....</i>	<i>25</i>
<i>Pomoc społeczna .....</i>	<i>27</i>
<i>Administracja publiczna.....</i>	<i>28</i>
WYNIK BUDŻETU .....	30
ZADŁUŻENIE .....	31
<i>Kredyty, pożyczki i obligacje.....</i>	<i>32</i>
<i>Zobowiązania ZGZM .....</i>	<i>35</i>
<i>Zobowiązania wymagalne .....</i>	<i>37</i>
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia.....</i>	<i>37</i>
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH.....	41
<b>CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH .....</b>	<b>43</b>
DOCHODY .....	43
WYDATKI.....	45
<i>750 – Administracja publiczna .....</i>	<i>45</i>
<i>852 – Pomoc społeczna .....</i>	<i>46</i>
<i>Obszary wspólne .....</i>	<i>47</i>
ZADŁUŻENIE .....	49
HARMONOGRAM WPROWADZANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH.....	51
<b>CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH.....</b>	<b>52</b>
BUDŻET NA 2016 ROK.....	53
<i>Dochody.....</i>	<i>53</i>
<i>Wydatki .....</i>	<i>54</i>
ZAŁOŻENIA RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA GMINY .....	56
EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH .....	59
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH .....	62
<i>Prognoza budżetu.....</i>	<i>62</i>
<i>Mierniki koniunktury gospodarczej .....</i>	<i>64</i>
<b>PODSUMOWANIE.....</b>	<b>71</b>
<b>SPIS TABEL .....</b>	<b>72</b>
<b>SPIS RYCIN.....</b>	<b>73</b>
<b>INFORMACJA O WYKONAWCY .....</b>	<b>74</b>



## WPROWADZENIE

Uchwałą Nr XXV/165/14 z dnia 31 stycznia 2014 roku Rada Gminy w Pęcławiu przyjęła program postępowania naprawczego, którego realizację założono na lata 2014-2015. Gmina Pęcław była jedną z wielu jednostek w Polsce, które stanęły przed wyzwaniem sprostania sytuacji, w związku ze zmianami prawnym wprowadzonymi ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku, zmieniającymi sposób oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego.

W programie wskazano, że główną przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę jest jej poziom zadłużenia. Dla zapewnienia zgodności budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej z przepisami ustawy o finansach publicznych zaplanowano realizację dwóch działań naprawczych tj. zahamowanie wzrostu wydatków w administracji oraz emisję obligacji w celu restrukturyzacji zadłużenia.

Działania wskazane w uchwalonym w 2014 roku programie postępowania naprawczego zostały zrealizowane. Gmina wyemitowała obligacje w wysokości 3 030 000 zł z przeznaczeniem na spłatę siedmiu kredytów z niekorzystnym oprocentowaniem oraz sfinansowanie części przypadających do spłaty rat pozostałych zobowiązań. W konsekwencji termin spłaty zobowiązań został wydłużony do roku 2025, co umożliwiło zmniejszenie obciążenia kosztami obsługi zadłużenia.

6 listopada 2015 roku zarządzeniami Wójta Gminy Pęcław przyjęto projekt budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej. Projekt budżetu na 2016 rok wraz z WPF Gminy na lata 2016-2033 został zaopiniowany przez RIO pozytywnie, ale z zastrzeżeniami z powodu ryzyka niezrealizowania dochodów z podatku od nieruchomości i sprzedaży majątku. Projekt przewidywał spełnienie ustawowej relacji zadłużenia w całym okresie objętym prognozą.

Realizacja wielu inwestycji w 2015 roku spowodowała wystąpienie przejściowego deficytu. Władze Gminy podjęły starania zmierzające do pozyskania środków zewnętrznych (kredyt długoterminowy) na spłatę linii kredytowej, co jednak spotkało się z negatywną opinią Składu Orzekającego (uchwała nr II/383/205 z dnia 18 grudnia 2015 roku). W konsekwencji do spłaty kredytu w rachunku bieżącym zaangażowano m.in. subwencję oświatową na styczeń 2016 roku oraz niewykorzystane dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej z 2015 roku. Na dzień 31 grudnia 2015 roku zobowiązanie z powyższego tytułu stanowiło kwotę 813 701,05 zł.

W ocenie RIO wymagalność zobowiązania wynikającego z zaciągniętego na koniec 2015 roku kredytu stanowi zagrożenie realizacji ustawowych zadań oraz powoduje przekroczenie ustawowego wskaźnika spłaty zadłużenia w 2016 roku. Ulega bowiem zwiększeniu wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia w roku 2016 do poziomu 16,22% na skutek uwzględnienia spłaty kredytu, przy wskaźniku maksymalnej obsługi zadłużenia na poziomie 9,23%.

W związku z brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz budżetu, zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą Nr 4/2016

z dnia 13 stycznia 2016 roku wezwało Gminę Pęcław do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego i przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Wezwanie wpłynęło do Gminy 19 stycznia 2016 roku.

## CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

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;
2. indywidualny plan naprawczy, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych przedsięwzięć;
3. określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania.

W programie zawarto zatem kompleksową analizę dochodów, wydatków oraz zadłużenia Gminy, na podstawie której przygotowano plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania. W trakcie realizacji programu zaproponowane przedsięwzięcia przyniosą wymierne efekty finansowe zapobiegające ryzyku niemożności realizacji zadań publicznych.

## PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Niniejsza analiza powinna charakteryzować się interdyscyplinarnością. Oznacza to, że program postępowania naprawczego powinien zostać rozpatrzony w każdym obszarze, w którym wywołuje wymierne efekty.

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015, poz. 1515 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2015, poz. 513 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2013 poz. 168 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2014, poz. 1202 z późn. zm.);
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.);
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
7. Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Ponadto posłużono się:

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

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

1. M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, 2010, Ustawa o finansach publicznych – Komentarz, Wrocław;
2. C. Kosikowski, 2010, Nowa ustawa o finansach publicznych, Warszawa;
3. L. Lipiec-Warzecha, 2011, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa;
4. P. Smoleń, 2012, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa;
5. 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 24 lutego 2016 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 2011-2014 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2011-2014 (Rb-28s);
3. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2011-2014 (Rb-NDS);
4. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2011-2014 (Rb-Z);
5. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych na grudzień 2015 r. (Rb-27s);
6. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych na grudzień 2015 r. (Rb-28s);
7. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2011-2014;
8. Projekt uchwały budżetowej na 2016 rok;
9. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016-2033;
10. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2011-2015;
11. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2011-2014;
12. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
13. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
14. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2011-2014;
15. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2015.



## 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 sołectkiego;
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 2015 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 PĘCŁAW

Zgodnie z metodologią, do obliczenia wskaźnika relacji, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych z późniejszymi zmianami, należy przyjąć plan po III kwartałach z danego roku oraz wartości wykonane za 2 lata poprzednie. Wyznaczenie wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Pęcław od 2016 roku, oparto o sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków budżetowych w latach 2013 i 2014 oraz w oparciu o wykonanie budżetu za grudzień 2015 roku.

W celu lepszego odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2011 r.). W odniesieniu do danych na 2016 rok przyjęto wartości zawarte w projekcie uchwały budżetowej Gminy Pęcław na rok 2016 (zarządzenie Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok).

Należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy zwyczajowo planowanymi wartościami w budżecie, a ich wykonaniem. Ze względu na fakt, iż planowane wydatki mają stanowić nieprzekraczalne limity, są one często zaplanowane z pewną granicą bezpieczeństwa, co z kolei powoduje wpływ na słabszą relację przy wskaźniku maksymalnej obsługi zadłużenia. Z tego powodu, w oparciu o średnie wykonanie budżetów z lat 2011-2015, w latach następujących po roku, dla którego wprowadzono plan budżetu naniesiono niezbędne korekty merytoryczne, aby prognozowane wartości w kolejnych latach były jak najbliższe realnemu wykonaniu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanawiając o wezwaniu Gminy Pęcław do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego wskazało, iż w projekcie uchwały budżetowej na 2016 rok oraz w projekcie wieloletniej prognozy finansowej kwoty spłat zobowiązań odbiegają od ustaleń zawartych w umowach, stąd w przedstawionych prognozach uwzględniono kwoty planowanych do spłaty rat kapitałowych wynikające z zapisów zawartych w umowach. Ma to zapewnić realny obraz sytuacji finansowej Gminy.

Poniżej przedstawiono charakterystykę dochodów, wydatków oraz zadłużenia Gminy. Dane te mają określić obecną sytuację finansów, która w dalszej kolejności będzie służyła do zaplanowania przedsięwzięć stanowiących istotę wdrażanego programu naprawczego.

## 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 Pęcław 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 lokalne<sup>1</sup>;
  - 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 z majątku, w tym:
  - 1) dochody majątkowe: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku, dotacje na inwestycje;
  - 2) dochody z najmu i dzierżawy.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2011-2015 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na 2016 rok. Wynika to z potrzeby szerszego spojrzenia na obecny kształt budżetu.

Poszczególne dochody Gminy Pęcław w latach 2011-2016 zestawiono w Tabeli 1. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w roku 2016 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

<sup>1</sup> 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 i planowanych dochodów Gminy Pęcław w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>11 848 276</b>	<b>8 985 565</b>	<b>8 498 605</b>	<b>9 437 005</b>	<b>11 059 731</b>	<b>7 552 217</b>
<b>Dochody bieżące</b>	<b>9 062 662</b>	<b>7 224 918</b>	<b>8 124 385</b>	<b>8 313 653</b>	<b>7 768 206</b>	<b>7 272 217</b>
Podatki i opłaty lokalne	888 339	1 238 852	1 725 207	1 558 831	1 635 979	1 737 373
Udział w podatkach centralnych	568 238	657 112	741 332	805 742	795 697	937 108
Subwencje	2 969 962	2 489 090	3 003 891	2 704 673	2 178 730	2 555 930
Dotacje	2 574 845	1 961 468	1 993 030	2 286 354	2 472 974	1 381 446
Pozostałe	2 061 277	878 395	660 925	958 052	684 825	660 360
<b>Dochody majątkowe</b>	<b>2 785 615</b>	<b>1 760 647</b>	<b>374 220</b>	<b>1 123 352</b>	<b>3 291 525</b>	<b>280 000</b>
Dochody z majątku	10 891	113 432	98 896	31 894	250 000	280 000
Dotacje na inwestycje	2 774 724	1 647 215	275 324	1 091 458	3 041 525	0

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1 prezentuje wykonane w latach 2011-2015 oraz zaplanowane w 2016 roku dochody Gminy Pęcław, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 9,5 mln zł. W latach 2012-2014 poziom uzyskanych dochodów budżetowych był niższy od średniej dla całego okresu.

Najwyższe dochody uzyskano w 2011 roku (blisko 11,9 mln zł). Tak znaczny przyrost dochodów spowodowany był osiągnięciem wysokich dochodów majątkowych jak również najwyższych w analizowanym okresie dochodów bieżących. Na kształt uzyskanych w 2011 roku dochodów bieżących wpłynęła uzyskana dotacja w wysokości ponad 1,5 mln zł z przeznaczeniem na usunięcie skutków powodzi. Dochody majątkowe stanowiły przede wszystkim dotacje inwestycyjne, które Gmina otrzymała na zadania obejmujące m.in. odbudowę i przebudowę dróg gminnych uszkodzonych w trakcie powodzi (1,2 mln zł), budowę hali sportowej w Białoleścu (0,5 mln zł), budowę kanalizacji sanitarnej (0,7 mln zł).

Oprócz roku 2011, najwyższe dochody zostały wykonane również w roku 2015, za sprawą przede wszystkim uzyskanych dotacji na inwestycje. Na niskim poziomie, w stosunku do lat poprzednich wykonano dochody bieżące Gminy. Szczególną uwagę należy zwrócić na spadek kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (z 0,8 mln zł w 2014 roku do 0,4 mln zł w roku 2015), która wiązała się ze wzrostem dochodów podatkowych Gminy w 2013 roku (nastąpił wzrost wskaźnika dochodów podatkowych Gminy stanowiący podstawę obliczenia wysokości subwencji wyrównawczej).

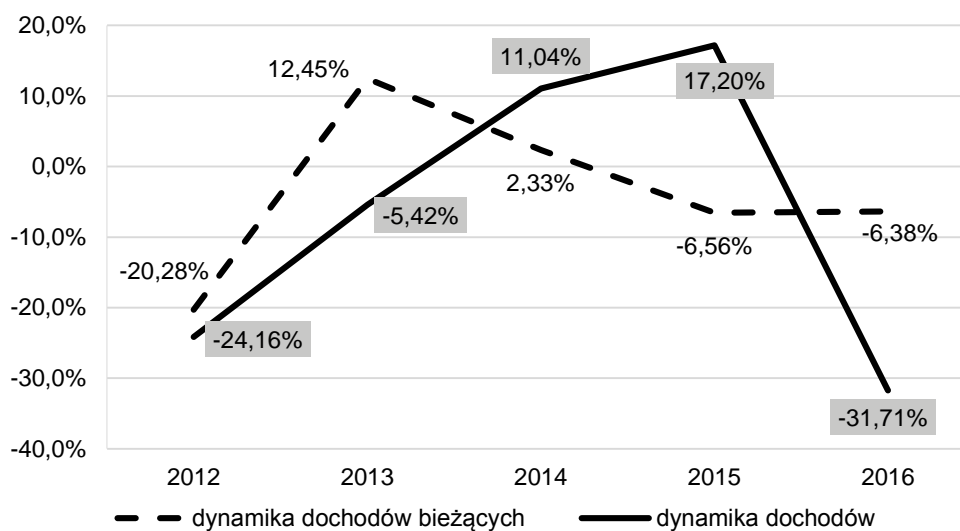
W latach 2012-2015 dochody bieżące kształtowały się na znacznie niższym poziomie niż w roku 2011. W 2016 roku dochody bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o blisko 0,5 mln zł w stosunku do wykonania z 2015 roku. Na znacznie niższym poziomie zaplanowano wpływy z dotacji, co wynika z faktu iż w budżecie roku bieżącego nie przyjmuje się dotacji w kwotach jakich zostaną one realnie wykonane (w trakcie roku budżetowego będą po stronie dotacji ujmowane są jeszcze przeniesienia z rezerw lub inne wpływy o charakterze dotacji).

Szczególną uwagę należy zwrócić na kształt zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia w 2016 roku. W latach 2011-2014 wpływy ze sprzedaży mienia kształtowały się na średnim poziomie 60 tys. zł. Należy mieć przy tym na uwadze, że w 2013 roku wartość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia udało się zrealizować w 63%, zaś w roku 2014 już tylko w 12%.

W 2015 roku wartość dochodów ze sprzedaży majątku wykonano na poziomie 250 tys. zł, co należy ocenić pozytywnie. Bazując jednak na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, należy stwierdzić, że istnieje spore ryzyko niewykonania zaplanowanych w 2016 roku kwot, co może negatywnie wpłynąć na możliwość właściwej realizacji zadań publicznych przez Gminę.

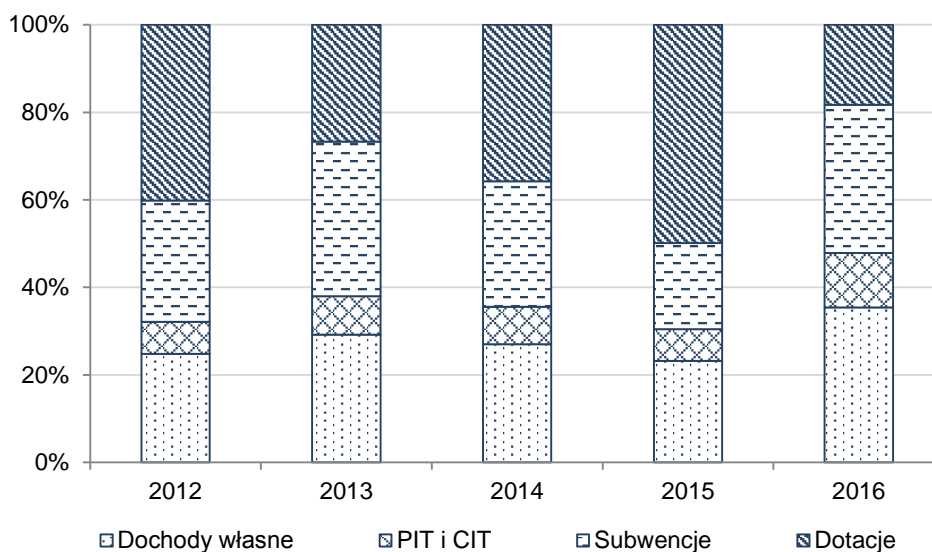
W 2012 roku nastąpił jednoczesny spadek dochodów bieżących i dochodów ogółem. Na skutek zwiększenia dochodów podatkowych i uzyskania niewielkich dochodów majątkowych w 2013 roku dynamika wzrostu dochodów bieżących była wyższa niż dochodów ogółem. W latach 2014-2015 dynamika dochodów ogółem była wyższa niż dynamika dochodów bieżących, co wiązało się przede wszystkim ze wzrostem aktywności inwestycyjnej i uzyskaniem na ten cel dotacji zwiększających kwotę dochodów Gminy. W roku 2016 zaplanowano zarówno spadek dochodów bieżących jak i dochodów ogółem.

**Ryc. 1. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Pęcław od 2012 roku**



Źródło: opracowanie własne.

Wyższe w stosunku do pozostałych lat wpływy uzyskane w 2013 roku wpłynęły na zmianę relacji zachodzącej pomiędzy dochodami bieżącymi i majątkowymi Gminy. Średniorocznie udział dochodów majątkowych oscylował w przedziale 10-20%, zaś wg wartości zaplanowanych w 2016 roku wynosi blisko 4%. Najwyższy udział dochodów bieżących charakteryzował rok 2013, co było konsekwencją m.in. najniższych w analizowanym okresie dochodów majątkowych. W tym roku Gmina uzyskała najwyższe w analizowanym okresie wpływy z podatków i opłat lokalnych (1,72 mln zł) oraz wpływy z subwencji (3 mln zł).

**Ryc. 2. Struktura dochodów Gminy Pęcław w latach 2012-2016**

Źródło: opracowanie własne.

Na rycinie 2 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W latach 2011-2015 dochody własne stanowiły średnio 27% dochodów ogółem. W latach 2011-2015 dochody z PIT i CIT stanowiły około 8% dochodów ogółem. Ponad 65% dochodów przypadało na subwencje i dotacje.

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 Pęcław dostrzega się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym dość nieznacznym udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

Średnio ponad 65% dochodów budżetowych Gminy Pęcław 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.

Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są jednak dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W strukturze dochodów własnych Gminy Pęcław uwzględniono wpływy z lokalnych podatków i opłat, 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 w przedziale 25-28%.

Zakłada się, że udział dochodów własnych w strukturze budżetu Gminy w 2016 roku będzie wynosił blisko 35% (tak znaczny udział determinowany wzrostem zaplanowanych dochodów z podatków i opłat lokalnych). Na przestrzeni lat zwiększyło się znaczenie podatków i opłat lokalnych w budżecie. Świadczy o tym m.in. wysokość tych wpływów w odniesieniu do dochodów bieżących.



Z tabeli 2 wynika, że od 2010 roku udział podatków i opłat lokalnych w dochodach bieżących znacząco wzrósł (z 10% w 2011 roku do 21% w roku 2015). Podobną tendencję dostrzega się w przypadku dochodów własnych.

**Tabela 2. Znaczenie wpływów z podatków i opłat lokalnych w budżecie Gminy Pęcław w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
Dochody bieżące	9 062 662	7 224 918	8 124 385	8 313 653	7 768 206	7 272 217
Podatki i opłaty lokalne	888 339	1 238 852	1 725 207	1 558 831	1 635 979	1 737 373
<b>Udział</b>	<b>9,80%</b>	<b>17,15%</b>	<b>21,23%</b>	<b>18,75%</b>	<b>21,06%</b>	<b>23,89%</b>
Dochody własne	2 960 508	2 230 680	2 485 028	2 548 777	2 570 805	2 677 733
Podatki i opłaty lokalne	888 339	1 238 852	1 725 207	1 558 831	1 635 979	1 737 373
<b>Udział</b>	<b>30,01%</b>	<b>55,54%</b>	<b>69,42%</b>	<b>61,16%</b>	<b>63,64%</b>	<b>64,88%</b>

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójty Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 3 przedstawiono najważniejsze źródła dochodów Gminy. Na podstawie wykonania budżetów za lata 2011-2015 oraz planu w roku 2016, określono najważniejsze kategorie dochodów, mających wpływ na kształt budżetu Gminy. Analizy dokonano w układzie paragrafów, obliczono średni udział każdego z nich, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego generuje się najwięcej wpływów).



Tabela 3. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Pęcław w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.	Nazwa	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	2 557 190	2 483 007	3 003 891	2 704 673	2 178 730	2 555 930	2 580 570	26,98%	26,98%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (..)	1 476 038	1 419 219	1 490 135	1 505 867	1 416 413	1 115 246	1 403 820	14,68%	41,66%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	744 863	1 202 200	226 389	566 981	2 839 898	-	930 055	9,72%	51,39%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	567 430	656 105	739 082	803 405	797 041	937 108	750 029	7,84%	59,23%
31	Podatek od nieruchomości	429 443	463 743	738 161	803 014	908 118	980 000	720 413	7,53%	66,76%
32	Podatek rolny	329 404	666 931	599 996	648 426	632 047	688 643	594 241	6,21%	72,98%
203	Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	1 038 172	437 250	481 518	760 919	554 761	266 200	589 803	6,17%	79,14%
97	Wpływy z różnych dochodów	203 056	327 835	479 761	232 683	552 846	260 000	342 697	3,58%	82,73%
270	Środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin, pozyskane z innych źródeł	1 572 643	359 218	57 688	7 000	6 400	-	333 825	3,49%	86,22%
633	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin	1 268 470	395 015	-	-	-	-	277 248	2,90%	89,12%

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Pęcław o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają blisko 90% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie.

Pośród zaprezentowanych 10. pozycji, aż siedem odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej (subwencja ogólna zapewnia ponad 26% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Pęcław.

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 czy dotacji w wyniku działań podejmowanych przez władze Gminy jest ryzykowne.

Najważniejszą pozycją w strukturze budżetu Gminy Pęcław, na wysokość których Gmina na realny wpływ jest podatek od nieruchomości. Z tabeli 3 wynika, że na przestrzeni lat nastąpił wzrost tych wpływów, szczególnie od roku 2013, w którym wpływy w stosunku do roku 2011 zwiększyły się o ponad 300 tys. zł. Dalszej szczegółowej analizie poddano dochody Gminy Pęcław z tytułu podatków i opłat lokalnych.

#### **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.

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 prolongacyjnej czy odsetek za zwłokę.

Względna swoboda władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych determinuje wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Pęcław prezentuje tabela 4.

**Tabela 4. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Pęcław z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015**

		2011	2012	2013	2014	2015
<b>podatek rolny</b>						
wykonanie		329 404	666 931	599 996	648 426	632 047
skutki obniżenia górnych stawek podatków		127 948	186 829	341 102	199 574	102 616
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	1 277	22 068	-	3 041	57
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
<b>podatek od nieruchomości</b>						
wykonanie		429 443	463 743	738 161	803 014	908 118
skutki obniżenia górnych stawek podatków		181 274	151 151	317 743	272 805	266 401
skutki udzielonych ulg i zwolnień		39 384	92 280	92 082	7 470	16 455
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	494	2 749	-	17	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
<b>podatek leśny</b>						
wykonanie		10 897	12 709	13 089	12 056	13 279
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	196	253	-	63	72
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
<b>podatek od środków transportowych</b>						
wykonanie		5 170	4 450	4 150	4 900	4 517
skutki obniżenia górnych stawek podatków		9 303	7 490	6 445	11 202	10 080
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	-	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
<b>podatek od czynności cywilnoprawnych</b>						
wykonanie		56 728	42 267	262 019	36 122	28 442

Zródło: opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Pęcław z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Na koniec 2015 roku dochody z tytułu podatku od nieruchomości były niemal dwukrotnie wyższe w stosunku do roku 2011 i wyniosły 908 tys. zł. Jak wskazano w tabeli 3, podatek od nieruchomości zapewnia ponad 7% wpływów do budżetu Gminy.

W latach 2011-2012 wpływy z podatku od nieruchomości kształtowały się na średnim poziomie 440 tys. zł. W zasadzie wysokość wpływów z podatku od nieruchomości w tych latach nie zmieniała się znacząco, co było wynikiem ustalania

zbliżonych stawek podatku od nieruchomości w każdym roku. Dopiero od 2013 roku dostrzega się znaczny wzrost wpływów, jaki nastąpił w związku ze zwiększeniem powierzchni nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości (samoopodatkowanie).

W programie postępowania naprawczego Gminy przyjętego uchwałą Rady Gminy w Pęcławiu nr XXV/165/14 z dnia 31 stycznia 2014 roku wskazano, że Gmina będzie zmierzać do zwiększenia stawek podatku od nieruchomości, a przy tym zwiększać ściągalność podatków. Z tabeli wynika, że na skutek obniżenia górnych stawek podatków w 2014 roku Gmina utraciła blisko 270 tys. zł wpływów, przy blisko 350 tys. zł jakie utracono w roku 2013. Z roku na rok Rada Gminy Pęcław dokonywała aktualizacji stawek podatku od nieruchomości.

Wysokość stawek obowiązujących w Gminie Pęcław na 2016 rok określa Uchwała Rady Gminy Pęcław z dnia 23 listopada 2015 roku nr IX/53/15 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok. W tabeli 5 zestawiono wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w Gminie Pęcław w 2016 roku z maksymalnymi stawkami określonymi w Obwieszczeniu Ministra Finansów.

**Tabela 5. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok**

Podatek od nieruchomości	Stawka obowiązująca	Stawka z Obwieszczenia MF na 2015	Udział w stawce
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,84 zł	0,89 zł	94%
pod jeziorami, pod wodami stojącymi	4,58 zł	4,58 zł	100%
pozostałych	0,29 zł	0,46 zł	63%
Podatek od budynków			
mieszkalnych	0,57 zł	0,74 zł	77%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	18,62 zł	23,03 zł	81%
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	10,68 zł	10,75 zł	99%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	4,57 zł	4,68 zł	98%
pozostałych	5,37 zł	7,73 zł	69%
mieszkalnych	0,57 zł	0,74 zł	77%

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli wynika, że w większości przypadków stawki podatku od nieruchomości zostały ustalone na poziomie niższym niż określone w Obwieszczeniu MF. Z jednej strony, stosowanie niższych stawek podatku od nieruchomości jest zgodne z prawem, z drugiej jednak strony powoduje znaczną utratę wpływów do budżetu, co potwierdzają dane zawarte w tabeli 4.

Stosowanie niższych stawek podatkowych powoduje utratę dochodów budżetowych. Jest to o tyle istotne, gdyż wpływy z podatków i opłat lokalnych wpływają na poziom samodzielności finansowej Gminy, a co za tym idzie usztywnienie strony dochodowej budżetu. Stosowanie niższych stawek podatkowych w Gminie Pęcław uzasadnione jest jednak niskim poziomem zamożności mieszkańców czy strukturą wiekową (znaczącą grupą mieszkańców Gminy są osoby po 60 roku życia – renciści i emeryci).

## WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2011-2015 i ich planu na 2016 rok.

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

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

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały podzielone na:

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

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości wydatków w latach 2011-2015 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2016.

Poszczególne wydatki Gminy Pęcław w latach 2011-2016 zestawiono w Tabeli 6. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2016 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

**Tabela 6. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>12 471 343</b>	<b>9 877 532</b>	<b>8 066 408</b>	<b>9 140 193</b>	<b>12 443 934</b>	<b>7 340 653</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	9 062 069	7 243 073	7 433 177	7 645 858	7 720 523	7 224 184
Wynagrodzenia i pochodne	3 007 793	3 078 778	3 041 677	2 890 928	3 231 591	3 286 909
Pozostałe bieżące	5 800 716	3 824 779	4 112 009	4 486 114	4 232 552	3 747 275
Obsługa długu	253 560	339 516	279 492	268 816	256 380	190 000
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki majątkowe</b>	3 409 274	2 634 460	633 231	1 494 335	4 723 411	116 469

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójty Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6 prezentuje wykonane w latach 2011-2015 oraz zaplanowane w 2016 roku wydatki Gminy Pęcław. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 9,87 mln zł. Podobnie jak w przypadku dochodów, w 2011 i 2015 roku poziom poniesionych wydatków ogółem był znacząco wyższy od średniej dla całego okresu (ponad 12,4 mln zł).

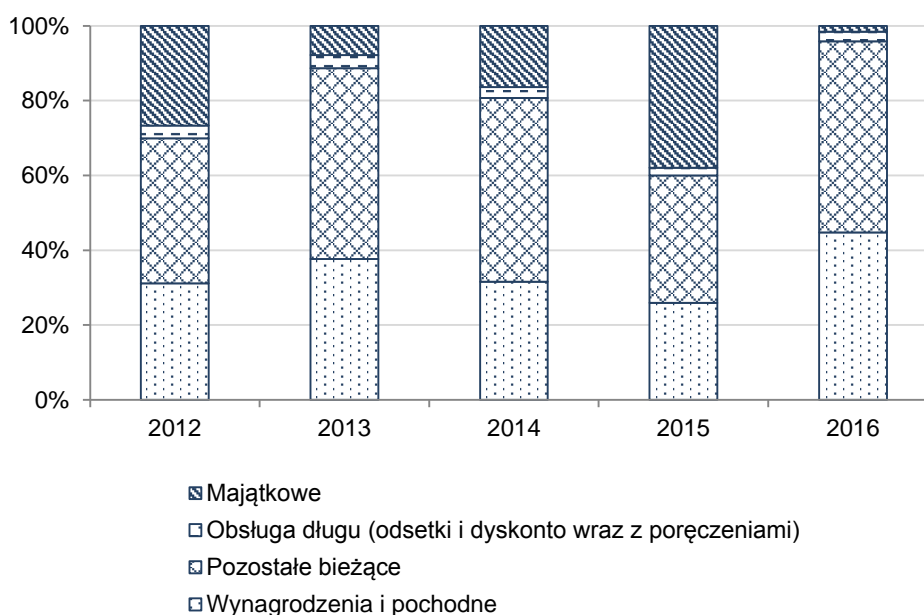
W 2011 roku, w związku z koniecznością usunięcia skutków powodzi jaka miała miejsce w 2010 roku Gmina poniosła najwyższe wydatki bieżące w całym analizowanym okresie (zakup usług remontowych – §421). W tym roku Gmina poniosła również jedno z najwyższych wydatków majątkowych, których realizacja wiązała się również z koniecznością naprawy szkód popowodziowych.

Uzyskanie bardzo niewielkiej dotacji inwestycyjnej w 2013 roku (tabela 1) przełożyło się jednocześnie na obniżenie aktywności inwestycyjnej Gminy w 2013 roku. Fakt ten świadczy o bardzo dużym uzależnieniu działalności inwestycyjnej Gminy od środków zewnętrznych. Przy tak niewielkim budżecie jakim dysponuje Gmina, trudno jest wygospodarować środki własne jakie można byłoby przeznaczyć na działalność inwestycyjną.

Znaczącą kwotę środków wydatkowano w 2015 roku, gdzie poniesiono najwyższe wydatki majątkowe w całym analizowanym okresie. Środki przeznaczono na realizację inwestycji w zakresie rolnictwa i łowiectwa (budowa kanalizacji sanitarnej), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (budowa świetlicy wraz z wyposażeniem), administracji publicznej (budowa sieci szerokopasmowego Internetu) oraz szeregu innych obszarów obejmujących m.in. remonty dróg.

W 2016 roku poziom wydatków został zaplanowany na poziomie o ponad 5 mln zł niższym w stosunku do wykonania w roku 2015. Spadek wydatków dotyczy przede wszystkim kwot jakie przeznaczono na realizację inwestycji (zmniejszenie o 4,6 mln zł w stosunku do wykonania z 2015 roku). Zmniejszenie dotyczy również wydatków bieżących (pozostałe wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o ponad 500 tys. zł w stosunku do wykonania).

W analizowanym okresie dominujące znaczenie w strukturze wydatków Gminy odgrywały wydatki bieżące, a ich średni udział kształtował się w analizowanym okresie na poziomie 80%. W 2013 roku dostrzega się najwyższy udział wydatków majątkowych, co jest następstwem wyższej aktywności inwestycyjnej Gminy w tym okresie. Rycina 3 prezentuje strukturę wydatków Gminy w latach 2011-2016 w podziale na poszczególne kategorie.

**Ryc. 3. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Pęcław w latach 2012-2016**

Źródło: opracowanie własne.

Średnio 32% całkowitej wartości wydatków Gminy przeznaczano na zapłatę wynagrodzeń. Z analiz przeprowadzanych przez Ministerstwo Finansów wynika, że średnio w latach 2010-2014 wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły od 32% do blisko 38% całkowitych wydatków gmin w Polsce. Wydatki ponoszone na wynagrodzenia w Gminie Pęcław były więc zbliżone do średniej, typowej dla samorządów w Polsce.

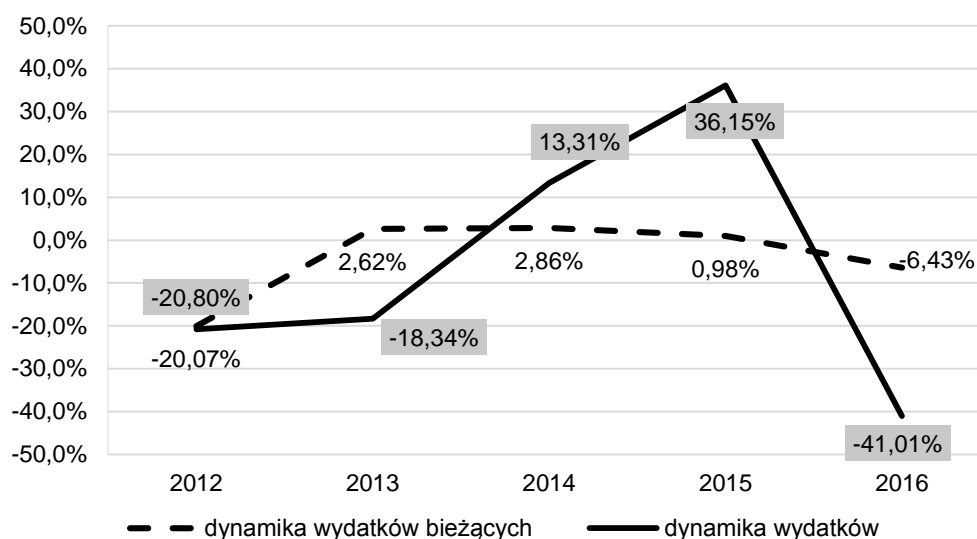
W 2016 roku, w związku z zaplanowaniem bardzo niewielkich kwot wydatków majątkowych środki jakie przeznacza się na zapłatę wynagrodzeń stanowią blisko 44% budżetu. W ujęciu nominalnym kwoty jakie przeznaczono na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wynoszą 3,28 mln zł i są wyższe o 50 tys. zł w stosunku do wykonania z 2015 roku.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu (odsetki + prowizje). Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie ich poziom kształtował się dość zróżnicowanie. W latach 2011-2015 największe koszty obsługi zadłużenia poniesiono w 2012 roku (ponad 300 tys. zł). W kolejnych latach w związku ze spłatą rat kapitałowych zmniejszeniu uległo obciążenie budżetu w związku z koniecznością zapłaty odsetek. Jest to o tyle ważne, gdyż z jednej strony wydatki związane z obsługą długu wpływają na zwiększenie wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (obciążają budżet), a z drugiej obniżają wskaźnik zadłużenia wyznaczający maksymalny poziom zadłużania się Gminy.

Podobnie jak w przypadku dynamiki dochodów, rok 2012 wiązał się ze znacznym spadkiem ponoszonych wydatków (głównie w wyniku poniesionych w 2011 roku wydatków na usunięcie skutków klęsk żywiołowych). Niewielkie wydatki inwestycyjne jakie zostały poniesione w 2013 roku spowodowały, że dynamika wydatków bieżących była wyższa od dynamiki wydatków ogółem.



Ryc. 4. Dynamika wydatków Gminy Pęcław od roku 2012



Źródło: Opracowanie własne

W latach 2014-2015 dynamika wydatków ogółem była wyższa niż dynamika wydatków bieżących, co było następstwem realizowanej działalności inwestycyjnej. Należy przy tym zaznaczyć, że poziom wydatków bieżących na przestrzeni lat wzrastał, przy czym wzrost ten miał charakter stabilny. Przyjęcie i realizacja przez Gminę programu postępowania naprawczego w 2014 roku obligowała władze Gminy do realizacji oszczędnej polityki w zakresie wydatków bieżących.

Z tabeli 6 wynika, że do 2015 roku wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zwiększyły się o 0,2 mln zł (wzrost wartości z 3 mln zł w roku 2011 do 3,2 mln zł w roku 2015). Wzrost wydatków na wynagrodzenia na przestrzeni lat był stabilny, na dużo wyższym poziomie kształtowały się pozostałe wydatki bieżące, których wartość na koniec 2014 roku kształtowała się na poziomie 4,2 mln zł.

W celu zobrazowania najważniejszych kierunków wydatkowania środków budżetowych w tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków poniesionych i planowanych w każdym z działów klasyfikacji budżetowej w latach 2011-2016. Na tej podstawie obliczono średni udział wydatków danego działu w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od działu, na który przeznaczona się największą ilość środków). Zestawienie ma na celu zobrazować główne kierunki wydatków Gminy o największym wpływie na sytuację finansową jednostki.



Tabela 7. Podział wydatków na działy w Gminie Pęcław w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Dział	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Oświata i wychowanie	2 965 951	2 103 518	2 222 084	2 204 745	2 312 432	2 377 163	2 364 315	23,91%	23,91%
Pomoc społeczna	1 788 886	1 814 992	1 935 820	1 893 635	1 948 014	2 013 180	1 899 088	19,20%	43,11%
Administracja publiczna	1 525 731	1 428 676	1 597 088	1 508 738	2 278 673	1 449 645	1 631 425	16,50%	59,60%
Rolnictwo i łowiectwo	1 374 016	2 352 873	365 122	425 378	3 151 247	134 269	1 300 484	13,15%	72,75%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	434 945	615 894	790 946	1 375 556	1 467 824	254 800	823 327	8,32%	81,08%
Transport i łączność	3 472 790	180 088	27 226	698 918	97 878	65 000	756 983	7,65%	88,73%
Obsługa długu publicznego	265 010	352 746	285 492	268 816	256 380	190 000	269 741	2,73%	91,46%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	139 874	218 787	271 770	133 318	201 538	304 231	211 586	2,14%	93,60%
Gospodarka mieszkaniowa	58 240	302 146	195 544	101 141	104 750	84 000	140 970	1,43%	95,02%
Edukacyjna opieka wychowawcza	135 426	133 060	142 790	156 861	150 831	99 700	136 445	1,38%	96,40%

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Z tabeli 7 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (23% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 19%) oraz administracja publiczna (ponad 16%).

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. Potrzeba sporządzenia programu postępowania naprawczego rodzi konieczność 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 (13,15%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (8,32%) oraz transportu i łączności (7,65%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. obsługa długu publicznego;
2. gospodarka komunalna i ochrona środowiska;
3. gospodarka mieszkaniowa;
4. edukacyjna opieka wychowawcza.

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 zostanie dokonana w osobnej części dokumentu.

## OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak ukazano w tabeli 7 wydatki oświatowe mają dominujący udział w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Pęcław. Uwzględniając wydatki poniesione w latach 2011-2015 oraz wydatki zaplanowane w 2016 roku, ich średnia wartość w całym okresie stanowi prawie 24% wydatków ogółem. Zadania oświatowe w badanym okresie generowały średniorocznie 2,3 mln zł wydatków.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych Gmina prowadzi szkołę podstawową wraz z oddziałami przedszkolnymi oraz gimnazjum tworzące Zespół Szkół.

**Tabela 8. Wydatki na oświatę w Gminie Pęcław w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>2 965 951</b>	<b>2 103 518</b>	<b>2 222 084</b>	<b>2 204 745</b>	<b>2 312 432</b>	<b>2 377 163</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>2 134 111</b>	<b>2 103 518</b>	<b>2 222 084</b>	<b>2 135 456</b>	<b>2 312 432</b>	<b>2 377 163</b>
Wynagrodzenia i pochodne	1 596 629	1 682 519	1 701 191	1 608 530	1 730 082	1 788 063
Pozostałe bieżące	537 482	420 999	520 892	526 925	582 351	589 100
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>831 840</b>	-	-	<b>69 289</b>	-	-

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Średnio 94% środków stanowiły wydatki bieżące, w tym przede wszystkim wydatki przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń. Duży udział wydatków osobowych w wydatkach oświatowych jest cechą typową dla samorządów gminnych – jednostki

samorządu terytorialnego wydają na płace i pochodne średnio ok. 80 proc. swoich budżetów oświatowych. Strukturę wydatków Gminy Pęcław można więc ocenić jako właściwą, negatywnie należy zaś ocenić sukcesywny wzrost nominalnej wartości ponoszonych wydatków.

Wydatki oświatowe stanowią sumę wydatków ponoszonych w działach 801 (oświata i wychowanie) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza). Głównym źródłem finansowania oświaty jest część oświatowa subwencji ogólnej, czyli tzw. subwencja oświatowa. Tabela 9 prezentuje pokrycie wydatków bieżących ponoszonych w oświacie subwencją oświatową uzyskiwaną przez Gminę Pęcław.

**Tabela 9. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Pęcław w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące w dziale 801 i 854	2 269 536	2 236 578	2 364 873	2 292 317	2 463 263
Subwencja oświatowa	1 699 019	1 760 334	1 845 563	1 862 569	1 777 954
Różnica między subwencją oświatową a wydatkami subwencyjnymi	- 570 517	- 476 244	- 519 310	- 429 748	- 685 309
<b>Stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową</b>	<b>74,86%</b>	<b>78,71%</b>	<b>78,04%</b>	<b>81,25%</b>	<b>72,18%</b>

Zródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że pokrycie wydatków oświatowych w Gminie kształtowało się na średnim poziomie 77%. W 2015 roku nastąpił spadek wysokości uzyskiwanej subwencji oświatowej, co przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących przyczyniło się do zmniejszenia stopnia pokrycia tych wydatków. Należy przy tym zaznaczyć, że subwencja oświatowa przeznaczona jest na pokrycie wybranych wydatków w obszarze oświaty. W kwocie uzyskiwanej subwencji nie uwzględnia się środków jakie Gmina przeznacza na utrzymanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz dowożenie uczniów do szkół. W tabeli poniżej zestawiono pokrycie subwencyjnych wydatków oświatowych (wyłącznie tych, na które subwencja jest przeznaczana) uzyskiwaną na ten cel subwencją.

**Tabela 10. Pokrycie subwencyjnych wydatków oświatowych w Gminie Pęcław w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Subwencyjne wydatki oświatowe	2 110 570	2 048 112	2 118 687	1 984 835	2 085 993
Subwencja oświatowa	1 699 019	1 760 334	1 845 563	1 862 569	1 777 954
Różnica między subwencją oświatową a wydatkami subwencyjnymi	- 411 551	- 287 778	- 273 124	- 122 266	- 308 039
<b>Stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową</b>	<b>80,50%</b>	<b>85,95%</b>	<b>87,11%</b>	<b>93,84%</b>	<b>85,23%</b>

Zródło: opracowanie własne.

Średniorocznie Gmina „dokładała” z własnych środków ok. 300 tys. zł do zadań oświatowych. Dodatkowo Gmina pokrywa koszty utrzymania przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz finansuje dowozy uczniów do szkół. W większości samorządów subwencja oświatowa nie pokrywa wszystkich bieżących kosztów prowadzenia szkół.

W tabeli 11 przedstawiono kwoty jakie wydatkowane są na poszczególne obszary związane z bieżącym utrzymaniem oświaty w Gminie. Najwięcej środków przeznaczanych jest na utrzymanie szkół podstawowych (ponad 1,2-1,3 mln zł,

w poszczególnych latach wydatkowane kwoty różnią się nieznacznie). Drugi najbardziej wydatkotwórczy obszar to utrzymanie gimnazjum (blisko 600 tys. zł, w 2011 roku zrealizowano inwestycję stąd znacznie wyższy poziom wydatków). Pomimo, iż nominalnie wydatki na przedszkola i oddziały przedszkolne nie należą do najwyższych, to jednak w ich przypadku dostrzega się największy wzrost.

**Tabela 11. Podział wydatków bieżących w zakresie oświaty w latach 2011-2015**

Rodzaj wydatku	2011	2012	2013	2014	2015	2015-2014
Przedszkola i oddziały przedszkolne	9 550	69 315	78 057	172 779	127 999	- 44 779
Szkoły podstawowe	1 306 289	1 247 860	1 362 019	1 230 510	1 289 630	59 120
Gimnazja	1 499 606	665 303	613 376	596 344	630 117	33 773
Dowożenie uczniów do szkół	149 416	119 151	168 129	150 841	152 945	2 104
Pomoc materialna dla uczniów	89 840	88 895	111 355	118 598	99 695	- 18 903

Źródło: opracowanie własne.

## POMOC SPOŁECZNA

Z tabeli 7 wynika, że drugim działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Pęcław ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 19%). W latach 2011-2015 wydatki w zakresie pomocy społecznej kształtowały się na zbliżonym poziomie, a Gmina nie ponosiła żadnych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

**Tabela 12. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Pęcław w latach 2010-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>1 788 886</b>	<b>1 814 992</b>	<b>1 935 820</b>	<b>1 893 635</b>	<b>1 948 014</b>	<b>2 013 180</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>1 788 886</b>	<b>1 814 992</b>	<b>1 935 820</b>	<b>1 893 635</b>	<b>1 948 014</b>	<b>2 013 180</b>
Wynagrodzenia i pochodne	220 602	241 698	248 457	235 513	284 264	314 500
Pozostałe bieżące	1 568 284	1 573 294	1 687 363	1 658 122	1 663 750	1 698 680
<b>Wydatki majątkowe</b>	-	-	-	-	-	-

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

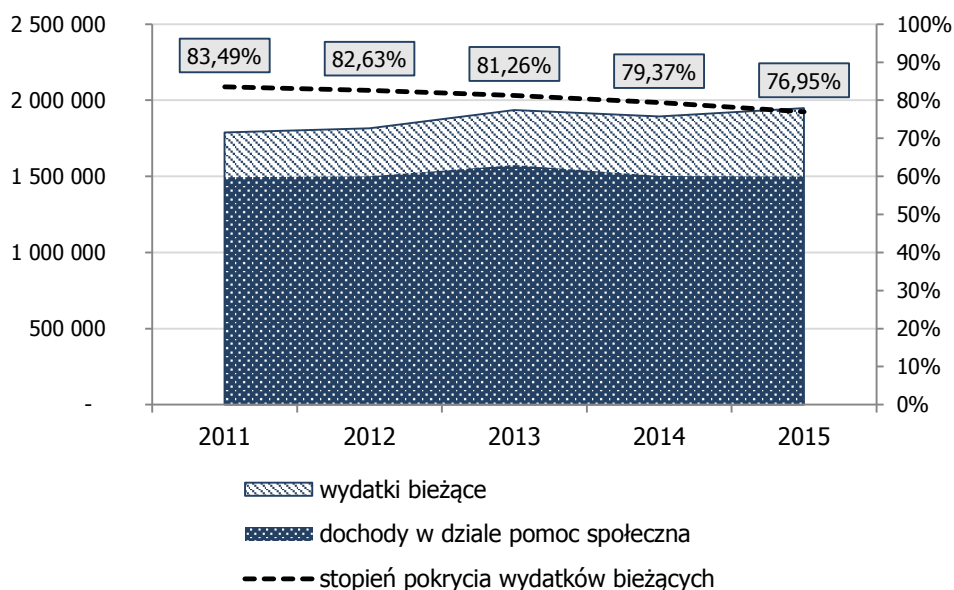
Dominujące znaczenie w strukturze wydatków bieżących odgrywały pozostałe wydatki bieżące, które w większości obejmowały wypłacane zasiłki i świadczenia. W 2016 roku wydatki w zakresie pomocy społecznej zaplanowano na poziomie zbliżonym do wykonania w roku 2015. Wydatki na pomoc społeczną charakteryzują się z reguły niskim poziomem elastyczności, a ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi.

Z tabeli wynika, że na przestrzeni lat zmniejszył się stopień pokrycia wydatków bieżących dotacjami uzyskiwanymi na ten cel. Wzrostowi wydatków bieżących w pomocy społecznej towarzyszył jednocześnie spadek uzyskiwanej dotacji. Tym samym zmniejszeniu uległ stopień pokrycia wydatków uzyskiwanymi dotacjami. Od 2011 roku środki, jakie Gmina dokłada z budżetu własnego do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej zwiększyły się o blisko 150 tys. zł.

**Tabela 13. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Pęcław w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	1 788 886	1 814 992	1 935 820	1 893 635	1 948 014
Dotacja celowa	1 493 600	1 499 781	1 573 114	1 502 955	1 499 062
Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 295 286	- 315 211	- 362 705	- 390 680	- 448 952
<b>Stopień pokrycia wydatków bieżących</b>	<b>83,49%</b>	<b>82,63%</b>	<b>81,26%</b>	<b>79,37%</b>	<b>76,95%</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Ryc. 5. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Pęcław w latach 2011-2015**

Źródło: opracowanie własne.

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 środki.

### ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Trzecim działem, w ramach którego Gmina Pęcław ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 16% ogólnej kwoty wydatków. Dominujące znaczenie w strukturze wydatków ponoszonych na administrację publiczną odgrywają wydatki bieżące. Za wyjątkiem roku 2015, w którym poniesiono znaczne wydatki w związku z realizacją inwestycji z zakresu budowy szerokopasmowego Internetu, wydatki majątkowe miały charakter marginalny.

**Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Pęcław w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>1 525 731</b>	<b>1 428 676</b>	<b>1 597 088</b>	<b>1 508 738</b>	<b>2 278 673</b>	<b>1 449 645</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>1 461 268</b>	<b>1 428 676</b>	<b>1 597 088</b>	<b>1 508 738</b>	<b>1 686 466</b>	<b>1 449 645</b>
Związane z funkcjonowaniem organów JST	1 390 494	1 303 515	1 451 827	1 325 379	1 604 990	1 368 591
Wynagrodzenia i poch.	1 067 304	1 063 168	1 006 734	938 824	1 083 228	1 087 378
Pozostałe bieżące	393 965	365 508	590 354	569 914	603 239	362 267
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>64 463</b>	-	-	-	<b>592 207</b>	-

\*wartości wg sprawozdania za grudzień 2015 roku

\*\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Poziom wydatków bieżących kształtował się na zróżnicowanym poziomie, co determinowały przede wszystkim wydatki bieżące ponoszone przez Gminę na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Najwięcej środków wydatkowano w roku 2015, a wynikało to z faktu iż w styczniu dokonano zapłaty wynagrodzeń należnych pracownikom za grudzień 2014 roku (stąd niższa wartość wynagrodzeń w 2014 roku).

**Tabela 15. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Pęcław w latach 2010-2014**

	2011	2012	2013	2014	2015
Urząd Gminy	1 353 147	1 269 632	1 436 725	1 307 676	1 572 854
Wynagrodzenia urzędników	1 030 085	1 018 298	957 430	879 916	1 055 781
Rada gminy	37 348	33 883	15 103	17 704	32 135
Urzędy wojewódzkie	49 421	49 304	49 304	59 668	26 182

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że najwięcej środków przeznacza się na funkcjonowanie Urzędu Gminy (w 2015 roku na utrzymanie urzędu przeznaczono 1,5 mln zł). Dominujące znaczenie w strukturze wydatków przeznaczanych na utrzymanie Urzędu stanowiły wydatki na wynagrodzenia. W zróżnicowany sposób kształtowały się wydatki przeznaczane na utrzymanie rady gminy, w tym diety dla radnych.

Zgodnie z art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia jego zakończenia wysokości wydatków na diety dla radnych oraz na wynagrodzenie zarządu jednostki nie mogą przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

W roku 2016, wynagrodzenie Wójta Gminy Pęcław jak również wysokość diet dla radnych nie zostały podwyższone. Gmina przestrzegała nałożone ustawą obligatoryjne ograniczenia. Podjęcie nowej uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego będzie wiązało się z dalszym zamrożeniem wynagrodzeń rady i Wójta.

## WYNIK BUDŻETU

Dotychczas przeprowadzona analiza pozwoliła uzyskać informacje na temat struktury oraz dynamiki dochodów i wydatków Gminy Pęcław w latach 2011-2015. Pozwoliła wykazać jakie środki w głównej mierze determinowały kształt strony dochodowej budżetu, a także jakie były najważniejsze kierunki wydatkowania środków publicznych. W celu określenia zależności zachodzącej pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi w kolejnych latach, analizie poddano wynik budżetu Gminy.

**Tabela 16. Wynik operacyjny budżetu Gminy Pęcław w latach 2010-2014**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	9 062 069	7 243 073	7 433 177	7 645 858	7 720 523
Dochody bieżące	9 062 662	7 224 918	8 124 385	8 313 653	7 768 206
<b>Wynik budżetu bieżącego</b>	593	<b>-18 155</b>	691 208	667 795	47 683
Wolne środki	71 172	54 710	36 479	18 033	66 219
Nadwyżka operacyjna z lat ubiegłych	0	0	0	0	0
<b>Wynik</b>	71 765	36 555	727 687	685 828	113 902
Spełnienie relacji z art. 242 ust. 2	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>

Zródło: opracowanie własne.

Za wyjątkiem roku 2012 budżet Gminy Pęcław wykazywał nadwyżkę budżetu bieżącego. Najwyższa nadwyżka wygenerowana została w roku 2013, na co przełożył się znaczny wzrost dochodów bieżących (wzrost wpływów z podatku od nieruchomości oraz najwyższa w analizowanym okresie subwencja ogólna).

Wydatki bieżące Gminy, jak wskazano to na etapie analizy wzrastały w sposób stabilny. Dlatego za niską nadwyżkę bieżącą wygenerowaną w 2015 roku odpowiada przede wszystkim spadek dochodów, związany ze zmniejszeniem przysługującej Gminie części wyrównawczej subwencji ogólnej (część wyrównawcza subwencji ogólnej na rok 2015 przyznawana jest na podstawie wskaźnika dochodów podatkowych ustalonego w roku 2013).

W okresie objętym analizą tylko rok 2012 charakteryzował się wystąpieniem deficytu bieżącego, zgodnie jednak z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W analizie wynika, że relacja ta została zachowana w całym analizowanym okresie.

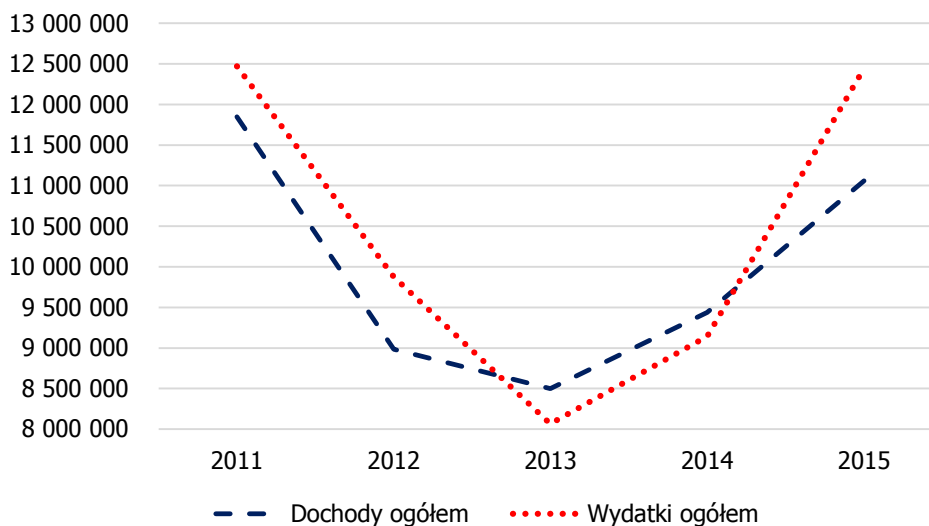
Zakłada się, że jednostka samorządu terytorialnego o stabilnej sytuacji finansowej powinna generować nadwyżkę budżetu bieżącego w stosunku do dochodów ogółem na poziomie 8-10%. Z analizy danych wynika, że w 2013 roku Gmina Pęcław wygenerowała nadwyżkę bieżącą w stosunku do dochodów ogółem na poziomie 8,13%, zaś na skutek zmniejszenia dochodów bieżących omawiana relacja na koniec 2015 roku wyniosła niewiele ponad 0,4%.

Niemal całkowite pokrycie wydatków bieżących dochodami bieżącymi w 2015 roku oznacza, że na pokrycie wydatków inwestycyjnych Gmina przeznaczala środki uzyskane ze sprzedaży mienia lub środki pozyskane ze źródeł zewnętrznych, np. z dotacji lub z kredytów i pożyczek.



Pokrywanie wydatków inwestycyjnych z dochodów majątkowych nie jest jednak dobrą praktyką, gdyż dochody majątkowe, szczególnie ze sprzedaży mienia nie są dochodami regularnymi, charakteryzują się incydentalnością i zależą od wielu czynników niezależnych od władz lokalnych jak np. koniunktura na rynku nieruchomości.

**Ryc. 6. Wynik budżetu Gminy Pęcław w latach 2011-2015**



Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym okresie, tylko w latach 2013-2014 wykonane dochody były wyższe od poniesionych wydatków. Sytuację tą zdeterminowało wykonanie niższych, w porównaniu do pozostałych lat wydatków majątkowych (600 tys. zł w 2013 roku, 1,4 mln zł w roku 2014). Za deficyt budżetowy w pozostałych latach odpowiada przede wszystkim dokonywanie przez Gminę wydatków majątkowych nie mających pokrycia w dochodach.

## ZADŁUŻENIE

Przed zaplanowaniem i podjęciem jakichkolwiek działań naprawczych, bardzo ważne jest przeanalizowanie zadłużenia jednostki. Podczas tego etapu analizy zbadano wieloletnią prognozę finansową Gminy, sprawozdania budżetowe Rb-NDS, umowy na zaciągnięcie kredytów i pożyczek, umowy przelewu wierzycielności oraz zawarte porozumienia.

Strukturę dochodów i wydatków jednostka regulować może poprzez uchwały budżetowe, a więc w pewnym sensie własne decyzje. Natomiast zobowiązaniem raz zaciągniętym, manipulować można jedynie poprzez restrukturyzację, czyli de facto zaciąganie kolejnych zobowiązań w celu rolowania zadłużenia. Oznacza to, że Gmina poprzez działania restrukturyzacyjne nie będzie w stanie zmniejszyć kwoty długu, a jedynie może doprowadzić do korzystniejszych warunków obsługi.

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

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane obligacje komunalne, których łączna kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 5 468 755 zł,



- a spłata planowana jest do 2026 roku, z czego 813 701,05 zł stanowi niespłacony kredyt w rachunku bieżącym zaciągnięty w 2015 roku;
2. zobowiązanie (pożyczka) Związku Gmin Zagłębia Miedziowego współtworzonego przez Gminę Pęcław, którego kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wg udziału przypadającego wynosi 112 810,20 zł;
  3. odsetki od ww. zobowiązań.

Na kwotę długu Gminy, obok zawartych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji wpływają również zobowiązania wymagalne, których stan na koniec 2015 roku r. wynosił 196 672 zł. Łączna kwota zobowiązań Gminy Pęcław na koniec 2015 roku wynosiła 5 665 427 zł.

### **KREDYTY, POŻYCZKI I OBLIGACJE**

Na dzień 1 stycznia 2016 roku, Gmina Pęcław posiadała następujące zobowiązania wynikające z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. kredyt zaciągnięty w Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. w 2006 roku (umowa nr U/0046186085/0004/2006/2606), którego kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 49 964 zł;
2. kredyt zaciągnięty w Banku Pocztowym S.A. w Bydgoszczy w 2007 roku (umowa nr 1007-17026), którego kwota do spłaty na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 138 800 zł;
3. kredyt zaciągnięty w BGK we Wrocławiu w 2008 roku (umowa nr 08/0893), którego kwota do spłaty na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 127 600 zł;
4. pożyczka zaciągnięta w WFOŚiGW we Wrocławiu w 2008 roku (umowa nr 12/P/OW/LG/2008), której kwota do spłaty na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 116 000 zł;
5. kredyt zaciągnięty w BGK we Wrocławiu w 2010 roku (umowa nr 10/0840), którego kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 587 065 zł;
6. pożyczka zaciągnięta w WFOŚiGW we Wrocławiu w 2011 roku (umowa nr 243/P/OW/LG/2011), której kwota do spłaty na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 129 925 zł;
7. wyemitowane w 11 seriach obligacje w PKO BP w 2014 roku, których wartość nominalna na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 2 930 000 zł;
8. pożyczka zaciągnięta w WFOŚiGW we Wrocławiu w 2015 roku (umowa nr 123/P/OW/LG/2015), której kwota do spłaty na dzień 1 stycznia 2015 roku wynosi 575 700 zł.

Na kwotę zobowiązań Gminy wpływa również niespłacony kredyt w rachunku bieżącym, zaciągnięty w 2015 roku w Banku Spółdzielczym, którego kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosi 813 701,05 zł. Należy przy tym zazaczyć, że zobowiązanie jest wymagalne w całości w roku 2016.

Tabela 17 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych przez Gminę zobowiązań z uwzględnieniem harmonogramu spłaty rat kapitałowych do 2026 roku. W tabeli 18 przedstawiono szacunkowe wartości odsetek od zaciągniętych zobowiązań.

Tabela 17. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Pęcław w latach 2016-2026

Wyszczególnienie	Oprocentowanie	Stan na 1 I 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BGŻ	WIBOR 3M + 0,24 pp.	49 964	49 964										
BP	WIBOR 3M + 0,2 pp.	138 800	51 600	65 700	21 500								
BGK	WIBOR3M + 0,2 pp.	127 600	43 200	43 200	41 200								
WFOŚiGW	3,50%	116 000				24 000	24 000	20 000	24 000	24 000			
BGK	WIBOR 1M + 1,53 pp.	587 065	69 060	69 060	69 060	69 060	69 060	69 060	69 060	69 115	34 530		
WFOŚiGW	3,50%	129 925				25 985	25 985	25 985	25 985	25 985			
PKO BP	WIBOR 6M + 1,75 pp.	2 930 000	110 000	200 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	400 000	420 000	
WFOŚiGW	3,00%	575 700		57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 840
BS	b.d. (przyjęto 3,5%)	813 701	813 701										
<b>SPŁATA RAZEM</b>		<b>5 468 755</b>	<b>1 137 525</b>	<b>435 500</b>	<b>489 300</b>	<b>476 858</b>	<b>476 585</b>	<b>472 585</b>	<b>476 585</b>	<b>476 640</b>	<b>492 070</b>	<b>477 540</b>	<b>57 840</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 18. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Pęcław w latach 2016-2026**

Wyszczególnienie	Oprocentowanie	Stan na 1 I 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BGŻ	WIBOR 3M + 0,24 pp.	500	500										
BP	WIBOR 3M + 0,2 pp.	3 800	2 200	1 300	300								
BGK	WIBOR3M + 0,2 pp.	4 200	2 100	1 500	600								
WFOŚiGW	3,50%	22 400	4 100	4 100	4 100	3 600	2 800	2 000	1 300	400			
BGK	WIBOR 1M + 1,53 pp.	111 400	17 600	18 300	17 700	16 500	14 600	12 000	8 700	4 700	1 300		
WFOŚiGW	3,50%	25 000	4 500	4 500	4 500	4 100	3 200	2 300	1 400	500			
PKO BP	WIBOR 6M + 1,75 pp.	840 000	100 600	108 800	111 200	108 500	102 900	94 200	82 600	67 900	46 500	16 800	
WFOŚiGW	3,00%	103 800	17 300	16 400	14 700	13 000	11 200	9 500	7 800	6 100	4 300	2 600	900
BS	b.d. (przyjęto 3,5%)	28 500	28 500										
<b>SPLATA RAZEM</b>		<b>1 139 600</b>	<b>177 400</b>	<b>154 900</b>	<b>153 100</b>	<b>145 700</b>	<b>134 700</b>	<b>120 000</b>	<b>101 800</b>	<b>79 600</b>	<b>52 100</b>	<b>19 400</b>	<b>900</b>

\*Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczkowych 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 Prognozie Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek od 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 stycznia 2016 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,5%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,5%.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych i pożyczkowych Gminy Pęcław.

Z harmonogramu wynika, że największa kwota rat kapitałowych przypada do spłaty w roku 2016. Jest to konsekwencją niespłacenia w roku 2015 kredytu w rachunku bieżącym, który z końcem 2015 roku stał się zobowiązaniem długoterminowym wymagalnym w 2016 roku.

Zgodnie z założeniami programu postępowania naprawczego z 2014 roku warunkiem poprawy sytuacji finansowej Gminy Pęcław była poprawa struktury zadłużenia Gminy. Przeprowadzono wówczas restrukturyzację kredytów niekorzystnie oprocentowanych (od 2% do 3,5% marży ponad WIBOR) i zastąpiono je obligacjami oprocentowanymi na poziomie 1,75% ponad WIBOR. Wykup obligacji zaplanowano do 2025 roku.

Poziom oprocentowania większości kredytów i pożyczek Gminy należy ocenić jako korzystny. Przy obowiązujących stawkach stóp procentowych całkowite oprocentowanie kredytów nie przekracza nawet 2% (Gmina korzysta na niskich stopach procentowych, w 2007 roku WIBOR kształtował się na poziomie 6,4% - obecnie 1,7%). W świetle tak niskich stóp procentowanych najbardziej kosztowne wydają się być pożyczki zaciągnięte w WFOŚiGW oraz wyemitowane obligacje komunalne.

### ZOBOWIĄZANIA ZGZM

Obok pożyczek i wyemitowanych obligacji, kolejnym czynnikiem który wpływa na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy jest zobowiązanie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego współtworzonego przez Gminę Pęcław.

Zgodnie z art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów dodaje się przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego:

1. w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupowanych w danym roku budżetowym;
2. w pozostałych przypadkach – w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Pożyczkę zaciągniętą przez ZGZM przeznaczono na dofinansowanie zadania "Nowy sytem gospodarki odpadami na terenie ZGZM – budowa infrastruktury do zbiórki odpadów". Całkowitą wartość inwestycji oszacowano na poziomie 10,4 mln zł, z czego 6,2 mln zł sfinansowano zaciągniętą w WFOŚiGW pożyczką. Wartość inwestycji na terenie Gminy Pęcław określono na poziomie 135 229,50 zł, co proporcjonalnie do udziału Gminy w realizowanej inwestycji dało łączne zobowiązanie Gminy na poziomie 162 101,96.

W tabeli poniżej przedstawiono harmonogram zobowiązania Gminy Pęcław z tytułu zaciągniętej przez ZGZM pożyczki, w części odpowiadającej wartości inwestycji współfinansowanej przez Gminę z podziałem na kapitał oraz odsetki od zobowiązań. Spłata zobowiązania przewidziana jest do roku 2033.

Tabela 19. Harmonogram spłat rat kapitałowych i odsetek od zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę Pęcław

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Rata kapitałowa	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423
Odsetki (3% w stosunku rocznym)	3 283	3 092	2 902	2 712	2 522	2 332	2 142	1 952	1 762
<b>Łączne zobowiązanie Gminy</b>	<b>9 706</b>	<b>9 516</b>	<b>9 326</b>	<b>9 136</b>	<b>8 946</b>	<b>8 756</b>	<b>8 566</b>	<b>8 375</b>	<b>8 185</b>
Wyszczególnienie	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rata kapitałowa	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	6 423	3 612
Odsetki (3% w stosunku rocznym)	1 572	1 382	1 192	1 002	812	622	432	242	57
<b>Łączne zobowiązanie Gminy</b>	<b>7 995</b>	<b>7 805</b>	<b>7 615</b>	<b>7 425</b>	<b>7 235</b>	<b>7 045</b>	<b>6 855</b>	<b>6 665</b>	<b>3 669</b>

Źródło: opracowanie własne.

## ZOBOWIĄZANIA WYMAGALNE

Na poziom zadłużenia Gminy, obok kredytów i pożyczek wynikających z zawartych umów wpływają również zobowiązania wymagalne Gminy (zobowiązania wymagalne zwiększają dług Gminy, ale nie wpływają na wskaźnik obsługi zadłużenia). Na dzień 1 stycznia 2016 roku stan zobowiązań budżetu Gminy Pęcław kształtował się na poziomie 507 169,08 zł, w tym zobowiązania wymagalne to kwota 196 671,67 zł. Na powyższą kwotę składają się zobowiązania wynikające m.in. z nieopłaconych w terminie faktur wobec kontrahentów.

**Tabela 20. Zobowiązania wymagalne Gminy Pęcław w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Zobowiązania wymagalne</b>	63 334	168 999	89 217	154 368	196 672
z tytułu dostaw i usług	63 334	168 999	89 217	144 465	196 535
pozostałe	-	-	-	9 904	137
<b>Zobowiązania wymagalne</b>	63 334	168 999	89 217	154 368	196 672
powstałe w latach ubiegłych	10 677	9 300	-	-	-
powstałe w roku bieżącym	52 657	159 699	89 217	154 368	196 672

Zródło: opracowanie własne.

W tabeli powyżej zestawiono informację o kształtowaniu się zobowiązań wymagalnych Gminy Pęcław w latach 2011-2015. W stosunku do lat poprzednich poziom zobowiązań wymagalnych Gminy na koniec 2015 roku wzrósł. W strukturze zobowiązań wymagalnych Gminy dotychczas dominowały niespłacone zobowiązania powstałe w danym roku budżetowym.

## 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:

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 Pęcław określono z uwzględnieniem:

1. wykonania dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2015 roku;
2. wartości zawartych w projekcie budżetu na rok 2016 wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok;
3. harmonogramu spłat rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek wynikających z zawartych umów (wg tabeli 17);
4. szacunkowej wartości odsetek (tabela 18), wynikających z dostosowania do obowiązujących obecnie stóp procentowych;
5. urealnionej wartości dochodów ze sprzedaży mienia (100 000 zł w latach 2017-2019).

Prognoze kształtowania się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych przedstawiono dla lat 2016-2026, zachowując horyzont czasowy wynikający z zawartych przez Gminę umów kredytowych i pożyczkowych.

Tabela 21. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Pęcław w latach 2016-2026

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Obsługa zadłużenia	17,58%	7,63%	8,10%	7,79%	7,63%	7,26%	6,98%	6,62%	6,38%	5,75%	0,75%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,73%	0,72%	0,71%	0,71%	0,69%	0,68%	0,67%	0,67%	0,66%	0,65%
Obsługa zadłużenia po wyłączeniach	17,58%	6,90%	7,39%	7,08%	6,92%	6,56%	6,29%	5,94%	5,72%	5,10%	0,10%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	6,47%	4,82%	4,84%	6,30%	6,91%	6,34%	6,07%	6,16%	6,46%	6,72%	7,07%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	17,71%	6,87%	7,37%	7,08%	6,94%	6,59%	6,34%	6,00%	5,78%	5,16%	17,71%
Maksymalna obsługa zadłużenia (art. 169)	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Zachowanie relacji z art. 169	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	57,35%	49,38%	42,26%	36,16%	30,26%	24,01%	18,02%	12,15%	6,25%	0,67%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia na koniec roku (art. 170)	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

\*Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wskaźników w porównaniu do tych, które ustalono na podstawie wartości pozycji budżetowych zawartych Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy ze względu na odmienną metodologię stosowaną przy wyliczaniu wartości prognozowanych dochodów i wydatków budżetowych.

Źródło: opracowanie własne.

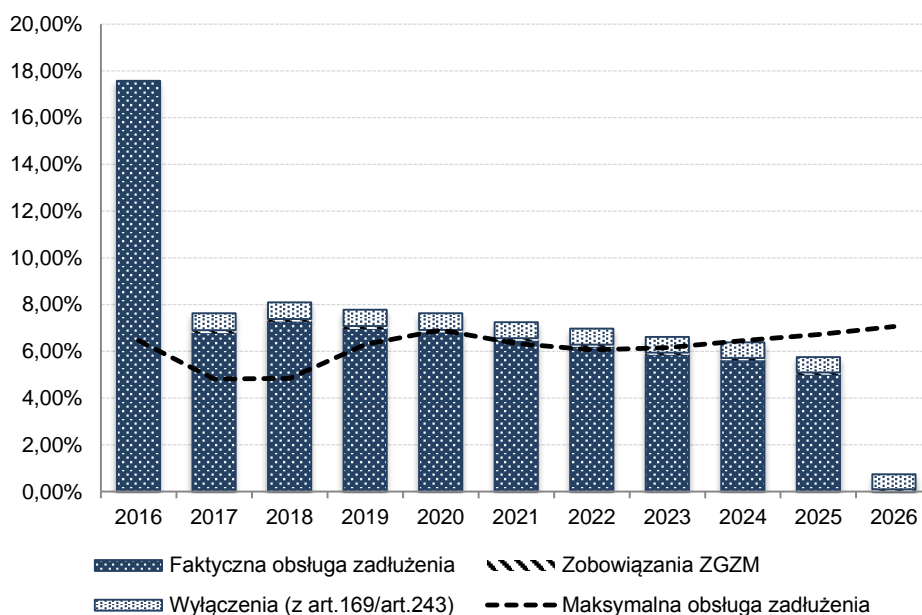


Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, ze względu na konieczność spłaty wymagalnego zobowiązania w wysokości 813 701 zł wskaźnik obsługi zadłużenia kształtowałby się na poziomie 17,71% przy dopuszczalnym wskaźniku na poziomie 15%. Ogólna kwota zadłużenia na koniec 2016 roku nie przekroczyłaby jednak 60%.

Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. Z przedstawionej projekcji wynika, że Gmina może borykać się z problemem niespełnienia ustawowej relacji nawet do 2022 roku. Przedstawiona projekcja w sposób bardzo realny i restykcyjny przedstawia kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Główną przyczyną niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych obok wysokich kosztów obsługi zadłużenia, jest urealnienie planowanej wartości dochodów ze sprzedaży mienia. Skład Orzekający RIO we Wrocławiu w opinii do projektu budżetu na 2016 rok wskazał na duże ryzyko niezrealizowania dochodów ze sprzedaży mienia, dlatego w projekcji urealniono wartości dochodów ze sprzedaży mienia.

**Ryc. 7. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg przyjętych założeń**



Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z analizy, niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występujące w latach 2016-2022 stanowi zagrożenie dla realizacji zadań publicznych w Gminie. Graficzne przedstawienie ustawowej relacji prezentuje rycina 7.

## PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Przyjęty zarządzeniem Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. projekt uchwały budżetowej na 2016 rok zakładał uzyskanie wpływów w wysokości 7 552 217 zł, zaś wydatki zaplanowano na poziomie 7 323 353. Planowany wynik budżetowy Gminy na koniec 2016 roku wynosi 211 564 zł. Nie zaplanowano przychodów, a przyjęte na poziomie 211 564 zł rozchody zapewniały prawidłowe rozliczenie budżetu.

W przedłożonym Regionalnej Izbie Obrachunkowej projekcie budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej nie uwzględniono spłaty zaciągniętego i niespłaconego w 2015 roku kredytu w rachunku bieżącym, którego wymagalność przypada na rok 2016. Co więcej, w projekcie wieloletniej prognozie finansowej kwoty spłat pozostałych zobowiązań odbiegały od ustaleń zawartych w umowach.

Konieczność naniesienia określonych korekt na budżet Gminy Pęcław w 2016 roku tj. zwiększenie kwoty rozchodów do kwoty zgodniej z zawartymi umowami i zobowiązaniami świadczy o trudnej sytuacji finansowo-płynnościowej Gminy Pęcław i stanowi zagrożenie realizacji zadań publicznych (niedobór środków pieniężnych). Należy ten fakt ocenić negatywnie, gdyż zgodnie z regułą budżetową różnica pomiędzy dochodami a wydatkami powinna stanowić równowartość pomiędzy przychodami i rozchodami.

**Tabela 22. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016	
		Projekt budżetu*	Przewidywane wykonanie
I	Dochody ogółem	7 552 217	7 552 217
II	Wydatki ogółem	7 340 653	7 340 653
III	Wynik budżetu	211 564	211 564
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	<b>211 564</b>	<b>1 137 525</b>
V	Środki budżetowe na inwestycje	116 469	<b>-809 492</b>
VI	Inwestycje	116 469	116 469
VII	Wolne środki na inwestycje	0	<b>-925 961</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0
IX	Wolne środki	0	0
X	Inne rozchody	0	0
<b>XI</b>	<b>Przepływy finansowe</b>	<b>0</b>	<b>-925 961</b>

\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Tabela powyżej prezentuje przewidywaną sytuację finansową Gminy Pęcław na koniec 2016 roku. Należy zaznaczyć, że rzeczywiste wykonanie dochodów i wydatków będzie różniło się od założonych wartości, jednakże nie ulega wątpliwości fakt, że Gmina będzie borykać się z problemem braku środków pieniężnych. **Przeprowadzona analiza stanu finansów Gminy Pęcław wskazuje, że podstawową przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę jest ryzyko utraty płynności finansowej.**

Przeprowadzona analiza wykazała, że podstawowym źródłem dochodów Gminy Pęcław jest subwencja ogólna z budżetu państwa, której wysokość od roku 2013

uległa zmniejszeniu. Ogólny poziom dochodów bieżących w ostatnich latach miał zróżnicowany charakter (spadek w roku 2012, wzrost w latach 2013-2014 i ponowny spadek w roku 2015), przez co trudno przewidzieć tendencję jaka będzie utrzymywać się w przyszłości. Niewielki potencjał bazy podatkowej Gminy (podatek od nieruchomości stanowi 5. źródło dochodów i zapewnia 7% wpływów) ogranicza możliwości Gminy w zakresie zwiększenia uzyskiwanych wpływów. Wykazano, że ponoszone przez Gminę wydatki, zwłaszcza o charakterze bieżącym, na przestrzeni analizowanych lat charakteryzował sukcesywny wzrost.

## CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

### DOCHODY

#### **Przedsięwzięcie 1. Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości**

Jak wspomniano, podatki i opłaty lokalne są jedynym źródłem dochodów Gminy, na wysokość których Gmina poprzez podejmowanie własnych decyzji może wpływać. Na etapie analizy dochodów wykazano, że Gmina stosuje niższe niż określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów stawki. Obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości skutkuje utratą potencjalnego źródła dochodów.

Uwzględniając wykaz przedmiotów opodatkowania Gminy Pęcław oszacowano potencjalne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w 2016 roku i określono kwoty jakie mogłyby dodatkowo zasilić budżet Gminy. Potencjał Gminy przy zastosowaniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości zapewniłby dodatkowe wpływy w wysokości blisko 130 tys. zł.

**Tabela 23. Skutki finansowe stosowania niższych stawek podatkowych w Gminie**

Podatek od nieruchomości	Wpływy wg stawki obowiązującej*	Wpływy wg Rozporządzenia 2016*	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	80 703	85 507	4 804
pozostałych	108 174	171 587	<b>63 413</b>
Podatek od budynków			
mieszkalnych	27 895	36 215	8 320
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	64 332	79 568	15 237
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	527	540	13
pozostałych	86 658	124 742	<b>38 084</b>
budowle	345 101	345 101	0
<b>Razem</b>	<b>713 391</b>	<b>843 260</b>	<b>129 850</b>

\*oszacowana wartość oszacowano z wyłączeniem powierzchni objętych ulgami ustawowymi  
Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że poprzez stosowanie niższych stawek podatkowych, najwięcej środków Gmina traci na budynkach i gruntach pozostałych. Możliwość uzyskania dodatkowych wpływów stanowi przesłankę do podjęcia działania naprawczego związanego z podwyższeniem obowiązujących stawek podatku od nieruchomości.

Należy mieć na uwadze, że stosowanie niższych stawek podatkowych odgrywa istotne znaczenie, zwłaszcza z punktu widzenia mieszkańców Gminy, jak również może stanowić impuls do przyciągnięcia na teren Gminy nowych inwestorów. Dlatego w ramach działania naprawczego zakłada się uzyskanie dodatkowych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek podwyższenia stawek o 5%.

**Tabela 24. Skutki finansowe podwyższenia stawek podatku od nieruchomości w Gminie w ramach PPN**

Podatek od nieruchomości	Wpływy wg stawki obowiązującej*	Wpływy wg stawki po wdrożeniu PPN*	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	80 703	84 739	4 035
pozostałych	108 174	113 583	5 409
Podatek od budynków			
mieszkalnych	27 895	29 290	1 395
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	64 332	67 549	3 217
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	527	540	13
pozostałych	86 658	90 991	4 333
budowle	345 101	345 101	0
<b>Razem</b>	<b>713 391</b>	<b>731 805</b>	<b>18 401</b>

\*oszacowana wartość oszacowano z wyłączeniem powierzchni objętych ulgami ustawowymi  
Źródło: opracowanie własne.

Zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości o ponad 18 tys. zł uwarunkowane jest ustaleniem nowych stawek podatku od nieruchomości. Uwzględniając aktualny wykaz nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości założono, że wpływy w wysokości ponad 18 tys. zł zapewnią następujące nowe stawki podatku od nieruchomości:

1. od gruntów:
  - a. związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 0,88 zł/m<sup>2</sup>;
  - b. pozostałych – 0,30 zł/m<sup>2</sup>;
2. od budynków:
  - a. mieszkalnych – 0,60 zł/m<sup>2</sup>;
  - b. związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 19,55 zł/m<sup>2</sup>;
  - c. związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych – 4,68 zł/m<sup>2</sup>;
  - d. pozostałych – 5,64 zł/m<sup>2</sup>.

Podwyższenie stawek podatkowych na założonym poziomie pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w kwocie ponad 18 tys. zł, ale będzie możliwe dopiero w 2017 roku.

### **Przedsięwzięcie 2. Zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego**

W tabeli 4 wskazano, że Gmina na skutek obniżenia stawek podatku rolnego traciła znaczne środki w budżecie Gminy. Z danych wynika, że w 2014 roku na skutek obniżenia górnych stawek podatku wpływy zmniejszyły się o ponad 199 tys. zł, zaś w 2015 roku o kwotę 102 tys. zł.

Z komunikatu Prezesa GUS z dnia 19 października 2015 roku w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok 2016, wynika że średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzających rok podatkowy 2016 wynosi 53,75 zł za dt (w 2015 roku stawka maksymalna wynosiła 61,37 zł za dt).

W zaistniałej sytuacji, obniżenie maksymalnej stawki podatku rolnego na rok 2016 spowodowałoby znaczne uszczuplenie środków jakie wpływają do budżetu Gminy Pęcław. W związku z tym, na rok 2016 stawka podatku rolnego została ustalona na poziomie maksymalnym (Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek, stanowiących podstawę naliczenia podatku rolnego na 2016 rok).

## WYDATKI

### 750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

#### **Przedsięwzięcie 3. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych**

Z analizy wynika, że w strukturze wydatków ponoszonych w dziale administracja publiczna znaczną część środków przeznacza się na wynagrodzenia dla pracowników samorządowych. W związku z tym, iż wysokość wydatków bieżących wpływa na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych zaplanowano zamrożenie wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych, co przełoży się na ograniczenie wydatków w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

Rozdział 75011 – Urzędy wojewódzkie

Rozdział 75022 – Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu)

Rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)

Rozdział 75095 – pozostała działalność.

Założono, że na wynagrodzenia pracowników samorządowych w kolejnych latach realizacji programu postępowania naprawczego przeznaczać się będzie kwotę zbliżoną do zaplanowanego poziomu wynagrodzeń z 2016 roku (założenie oparte na art. 240a ust. 6 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych). W projekcie budżetu kwoty przeznaczone na wpłatę wynagrodzeń zostały zaplanowane w sposób oszczędny.

**Tabela 25. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń w administracji publicznej**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników administracji publicznej	1 087 378	1 101 688	1 120 968
Prognozowane wynagrodzenie pracowników administracji publicznej po wdrożeniu PPN	1 087 978	1 088 000	1 088 000
Oszczędność	600	13 688	32 968
NPV (3%)	43 072		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: opracowanie własne.

Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych przyczyni się do uzyskania oszczędności w wysokości 13 tys. zł w 2017 roku i 32 tys. w roku 2018. Łącznie w ciągu trzech lat, dzięki zastosowaniu tego rozwiązania Gmina zaoszczędzi blisko 43 tys. zł. Uzyskanie takich oszczędności będzie wiązało się z koniecznością m.in. utrzymywania stanu zatrudnienia na tym samym poziomie, ograniczeniem godzin nadliczbowych, zamrożeniem wysokości diet dla radnych, ograniczeniem umów zlecenia itp.

Należy przy tym zaznaczyć, że uchwałą Nr XIII/77/16 Rady Gminy Pęcław z dnia 29 stycznia 2016 roku ustalono nowe wynagrodzenie dla Wójta Gminy. W tabeli poniżej

porównano wysokość wynagrodzenia przed podjęciem uchwały wraz z nowo obowiązującymi stawkami wynagrodzenia. Obniżenie wynagrodzenia Wójta Gminy Pęcław przyczyni się uzyskania zaplanowanych oszczędności w administracji.

**Tabela 26. Zmiana w wysokości wynagrodzenia Wójta Gminy Pęcław**

Składnik wynagrodzenia	Przed zmianą*	Po zmianie**	Oszczędność
Wynagrodzenie zasadnicze	5 200,00	4 500,00	700,00
Dodatek funkcyjny	1 700,00	1 500,00	200,00
Dodatek specjalny	2 070,00	1 200,00	870,00
Wysługa lat	1 040,00	900,00	140,00
<b>RAZEM</b>	<b>10 010,00</b>	<b>8 100,00</b>	<b>1 910,00</b>

\*wg uchwały Rady Gminy Pęcław nr IV/23/15 z dnia 25 marca 2015 roku

\*\*wg uchwały Rady Gminy Pęcław nr XIII/77/16 z dnia 29 stycznia 2016 roku

Źródło: opracowanie własne.

W skali miesiąca na wynagrodzeniu Wójta zaoszczędzona zostanie kwota 1 910,00 zł, w skali roku da to kwotę blisko 23 tys. zł. Efekt finansowy związany z zamrożeniem wynagrodzeń w administracji, uwzględnia obniżenie składników wynagrodzenia Wójta Gminy.

## 852 – POMOC SPOŁECZNA

### **Przedsięwzięcie 4. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej**

Z analizy wydatków ponoszonych przez Gminę wynika, że od 2010 roku wydatki na wynagrodzenia w dziale pomoc społeczna wzrosły o ponad 50 tys. zł. Z analizy wynika ponadto, że rokrocznie do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej Gmina dokłada coraz więcej środków własnych, co uzasadnia wprowadzenie oszczędności w tym obszarze.

W związku z tym, iż wysokość wypłacanych wynagrodzeń stanowi wydatek bieżący wpływający na kształt wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych podejmuje się decyzję o zamrożeniu ich wysokości na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego. Motywem podjęcia takiego działania jest również fakt, iż GOPS jest jednostką organizacyjną Gminy, a wydatki na wynagrodzenia pracowników jednostki pokrywane są z budżetu Gminy.

Zakłada się, że poziom wypłacanych wynagrodzeń dla pracowników GOPS w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego będzie odpowiadał poziomowi wynagrodzeń wykonanych w 2015 roku. W projekcie budżetu przyjętego zarządzeniem Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. na wynagrodzenia pracowników pomocy społecznej przeznaczono 314 500 zł.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w obszarze:

Dział 852 – Pomoc społeczna

Rozdział 85219 – Ośrodki pomocy społecznej



**Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników pomocy społecznej	314 500	318 464	324 038
Prognozowane wynagrodzenie pracowników pomocy społecznej po wdrożeniu PPN	279 100	280 000	280 000
Oszczędność	35 400	38 464	44 038
NPV (3%)	110 926		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: opracowanie własne.

Zamrożenie wynagrodzeń pracowników GOPS przyczyni się do uzyskania oszczędności w wysokości ponad 110 tys. zł w okresie obowiązywania programu naprawczego. Oszczędności z tytułu zamrożenia wynagrodzeń przewiduje się uzyskać jeszcze w 2016 roku w związku z ograniczeniem godzin nadliczbowych, umów zlecenie i umów o dzieło.

## OBSZARY WSPÓLNE

### **Przedsięwzięcie 5. Zakup materiałów dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych wg wspólnej procedury zamówień publicznych**

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę na zakup materiałów 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.

**Tabela 28. Wydatki ponoszone na zakup materiałów w latach 2011-2015**

paragraf 421	2011	2012	2013	2014	2015
Administracja publiczna	78 913	62 531	50 998	40 133	58 928
Oświata i wychowanie	38 092	28 084	54 599	70 720	57 687
Pomoc społeczna	6 879	10 011	10 270	16 424	10 530
Bezpieczeństwo publiczne	17 664	21 676	17 490	24 729	14 782
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 168	-	3 908	10 957	2 098
Pozostałe	38 995	55 656	57 278	42 882	18 111
<b>WYDATKI RAZEM</b>	<b>185 711</b>	<b>177 959</b>	<b>194 544</b>	<b>205 844</b>	<b>162 138</b>

Źródło: opracowanie własne.

W skali roku na ten cel przeznaczają się ponad blisko 200 tys. zł środków. W ramach działania naprawczego planuje się objęcie zakupu materiałów wspólną procedurą zamówień publicznych zarówno dla Urzędu Gminy jak i jednostek organizacyjnych prowadzonych przez Gminę, gdyż w większości zakupy dokonywane przez te jednostki finansowane są z budżetu Gminy.

Szacuje się, że przy zbiorowym zakupie materiałów 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 dla Urzędu i gminnych jednostek



organizacyjnych pozwoli na uzyskanie oszczędności na poziomie 20%. Wdrożenie tego działania przewiduje się już w 2016 roku. Efekt finansowy związany z realizacją tego działania wraz z prognozą ustalono odnosząc się do wykonania wydatków na koniec 2015 roku.

**Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zakupu materiałów wg wspólnej procedury zamówień publicznych**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
Prognozowane wydatki na materiały	162 138	164 182	167 056
Prognozowane wydatki na materiały po wdrożeniu działań naprawczych	126 750	128 348	130 595
Oszczędność	35 388	35 834	36 461
NPV (3%)	101 501		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: opracowanie własne.

### **Przedsięwzięcie 6. Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych**

Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych stanowią istotne znaczenie w strukturze wydatków Gminy. Wydatki na zakup usług zewnętrznych obejmują m.in. usługi drukarskie, transportowe, pralnicze, komunalne i mieszkaniowe, naukowo-badawcze, reklamowe itp. Ograniczenie tych wydatków jest istotne z punktu widzenia kształtowania się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

**Tabela 30. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2011-2015**

paragraf 430	2011	2012	2013	2014	2015
Administracja publiczna	97 154	96 878	117 490	140 962	144 082
Oświata i wychowanie	193 458	134 210	187 640	168 131	177 139
Bezpieczeństwo publiczne	7 940	4 879	4 119	8 189	11 004
Pomoc społeczna	109 801	119 829	172 109	200 967	232 471
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0	11 316	9 028	250	677
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	79 698	107 817	104 611	86 996	124 300
Pozostałe	92 389	118 524	114 610	201 235	295 645
<b>WYDATKI RAZEM</b>	<b>580 439</b>	<b>593 452</b>	<b>709 609</b>	<b>806 729</b>	<b>985 319</b>

Źródło: Opracowanie własne.

Na zakup usług zewnętrznych w Gminie przeznaczona się blisko 1 mln za na przestrzeni lat nastąpił wzrost tych wydatków. Najwięcej środków pochłania pomoc społeczna oraz oświata. Biorąc pod uwagę sytuację Gminy w ramach działań naprawczych zakłada się znaczne ograniczenie tych wydatków poprzez renegotjowanie umów w celu uzyskania lepszych warunków płatności, ograniczenie wydatków remontowych i modernizacyjnych, ograniczenie wydatków na zakup materiałów dydaktycznych itp.

Zakłada się ograniczenie wydatków przeznaczanych na zakup usług zewnętrznych na poziomie 15-20%. Efekt finansowy związany z realizacją tego działania wraz z prognozą ustalono odnosząc się do wykonania wydatków na koniec 2015 roku.

**Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych	985 319	997 735	1 015 196
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych po wdrożeniu działań naprawczych	817 792	828 097	842 590
Oszczędność	167 527	169 638	172 607
NPV (3%)	480 507		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: opracowanie własne.

## ZADŁUŻENIE

### Przedsięwzięcie 7. Restrukturyzacja zadłużenia

Podstawowym problemem z jakim boryka się obecnie Gmina Pęcław jest brak środków finansowych na spłatę zobowiązań. Obok zobowiązań wynikających z zaciągniętych długoletnich umów kredytowych i pożyczkowych Gmina musi zapewnić środki na spłatę zobowiązania w kwocie 813 701 zł, wymagalnego w całości w 2016 roku.

Fakt, że Gmina nie dokonała spłaty zobowiązania w terminie oznacza, że spłata w roku 2016 stanowić będzie rozchód budżetu i będzie wliczana we wskaźnik obsługi zadłużenia. Co więcej, niezbędne będzie zagwarantowanie środków na spłatę kredytu do końca 2016 roku.

**Tabela 32. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016
		Przewidywane wykonanie
I	Dochody ogółem	7 552 217
II	Wydatki ogółem	7 340 653
III	Wynik budżetu	211 564
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	<b>1 137 525</b>
V	Środki budżetowe na inwestycje	<b>-809 492</b>
VI	Inwestycje	116 469
VII	Wolne środki na inwestycje	<b>-925 961</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0
IX	Wolne środki	0
X	Inne rozchody	0
XI	<b>Przepływy finansowe</b>	<b>-925 961</b>

Źródło: opracowanie własne.

W programie postępowania naprawczego przyjętego przez Gminę w 2014 roku i realizowanego w latach 2014-2015 restrukturyzacja zadłużenia była podstawowym działaniem, który miał się przyczynić do poprawy sytuacji finansowej Gminy. W ramach programu postępowania naprawczego wyemitowano obligacje o wartości ponad 3 mln zł, których wykup dostosowano do potrzeb finansowych Gminy. Kwota

jaką Gmina będzie musiała pozyskać dla zapewnienia płynności finansowej wynosi blisko 1 mln zł.

Restrukturyzację zadłużenia Gminy Pęcław planuje się przeprowadzić dwuetapowo:

1. Etap I – pozyskanie środków zewnętrznych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości zapewniającej rozliczenie budżetu Gminy w 2016 roku;
2. Etap II – konsolidacja zadłużenia Gminy.

Restrukturyzacja zadłużenia Gminy Pęcław ma zapewnić osiągnięcie dwóch ważnych, z punktu widzenia sytuacji finansowej Gminy celów. Pierwszy etap restrukturyzacji ma zapobiec utracie płynności finansowej przez Gminę (z projekcji wynika, że na koniec 2016 roku Gminie może zabraknąć blisko 1 mln zł środków na spłatę zobowiązań). Drugi etap ma zagwarantować spełnienie ustawowej relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Gmina Pęcław dotychczas nie korzystała z mechanizmu konsolidacji zadłużenia, Zgodnie ze stanowiskiem KR RIO dopuszcza się konsolidacji wcześniej zaciągniętych kredytów ze względu na konieczność spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych (uchwała nr 6 KR RIO z dnia 10 czerwca 2011 roku). Konsolidacja długu gminnego jest możliwa, jeżeli umowa, na podstawie której dokonuje się konsolidacji zadłużenia nie jest przychodem w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, a spłata kredytu nie jest rozchodem w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Konsolidując zadłużenie Gmina nie zmieni kwoty wielkości zadłużenia. Środki nie wpłyną na rachunek jednostki, lecz są bezpośrednio przez bank przekazywane na konta bankowe dotychczasowych wierzycieli.

**Założenia dotyczące restrukturyzacji zadłużenia przedstawiono szczegółowo w III części analizy. Kwoty jakie Gmina będzie musiała pozyskać, wynikają bezpośrednio z zaplanowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych oraz efektów finansowych działań naprawczych po stronie dochodowej i wydatkowej.**

## HARMONOGRAM WPROWADZANIA 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 33. Harmonogram realizacji działań naprawczych**

Lp.	Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
1	Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości	2016-10-30	--
2	Zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego	2015-10-30	--
3	Zamrożenie wynagrodzeń pracowników administracji publicznej	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
4	Zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
5	Zakup materiałów biurowych dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych wg wspólnej procedury zamówień publicznych	2016-04-30	--
6	Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych	2016-04-30	--
7	Restrukturyzacja zadłużenia – etap I	2016-03-30	2016-12-31
	Restrukturyzacja zadłużenia – etap II	2016-06-30	--

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.

W związku z ograniczeniami jakie nakłada na Gminę ustawodawca, część działań naprawczych zostanie wdrożona w trakcie realizacji programu. Takim działaniem będzie podwyższenie stawek podatku od nieruchomości (uchwała w sprawie wysokości stawek w 2017 roku podjęta zostanie w październiku 2016 roku). Jeszcze przed jak i niezwłocznie po uchwaleniu programu podjęte zostaną czynności, które przyczynią się do ograniczenia wydatków bieżących m.in. renegecowanie umów, ograniczenie zużycia dotychczasowych materiałów itp.

Najważniejszym działaniem z punktu widzenia poprawy sytuacji finansowej Gminy Pęcław będzie restrukturyzacja zadłużenia. Zapewnienie środków na spłatę zobowiązań Gminy oraz zmiana harmonogramu spłaty zobowiązań jest jedynym możliwym rozwiązaniem, który zapewni Gminie zachowanie, wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach.

## CZĘŚĆ III. PRZEWDYWANE 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.

Podstawową przesłanką do przyjęcia programu postępowania naprawczego jest konieczność uwzględnienia w rozchodach budżetu spłaty w wysokości 813 tys. zł, co rodzi problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2016 roku (wg przyjętej metodologii problem niespełnienia wskaźnika dotyczy lat 2016-2022) i zagraża płynności finansowej. 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 na 2016 rok.

**Tabela 34. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych po stronie wydatkowej**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>Inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>WYDATKI</b>			
<i>Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych</i>	600	13 688	32 968
<i>Zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej</i>	35 400	38 464	44 038
<i>Zakup materiałów biurowych wg wspólnej procedury zamówień publicznych</i>	35 388	35 834	36 461
<i>Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych</i>	167 527	169 638	172 607
<b>EFEKT FINANSOWY</b>	<b>238 915</b>	<b>257 624</b>	<b>286 074</b>

Zródło: opracowanie własne.

Po stronie dochodowej przewidziano dodatkowe wpływy na poziomie ponad 18 tys. zł (efekt finansowy możliwy do osiągnięcia od 2017 roku). Wpływy te wynikać będą z podwyższenia stawek podatku od nieruchomości. Na maksymalnym poziomie ustalono stawki podatku rolnego. Stawki maksymalne podatku rolnego określone przez Prezesa GUS na 2016 rok są niższe od stawek zeszłorocznych. Z tego powodu nie przewiduje się uzyskania dodatkowych wpływów w porównaniu z rokiem 2015, ale z uwagi na obniżenie stawki maksymalnej ma to zapobiec znacznej utracie środków finansowych.

W stosunku do wykonanych wartości wydatków w roku 2015 oraz zaproponowanych wydatków w planie budżetu na rok 2016, szacuje się zmniejszenia założonych kwot. Gmina zamierza zaoszczędzić większość środków poprzez stosowanie wspólnej procedury dla zamówień publicznych, a także ograniczyć w znacznym stopniu korzystanie z usług zewnętrznych.

Na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego zakłada się zamrożenie wymagrodzeń w administracji i pomocy społecznej co łącznie przyniesie oszczędność w wysokości 160 tys. zł.

## BUDŻET NA 2016 ROK

Przedstawione w niniejszym programie postępowania naprawczego rozwiązania znajdują swoje odzwierciedlenie w zaproponowanym przez władze Gminy projekcie budżetu na rok 2016. Obok efektów finansowych przedstawionych działań naprawczych, budżet uwzględnia również urealnione wartości dochodów i wydatków.

### DOCHODY

Dochody budżetowe Gminy Pęcław na 2016 rok zaplanowano ze szczególną ostrożnością, w zakresie potwierdzonych danych i informacji. Strona dochodowa budżetu Gminy Pęcław nie uwzględnia wpływów, których uzyskanie ma charakter incydentalny i nieregularny. Założenia bazują na informacjach o źródłach dochodów powtarzalnych i stałych.

**Tabela 35. Planowane dochody budżetowe Gminy Pęcław na rok 2016**

	projekt 2016*	projekt 2016 korekta	zmiana
<b>DOCHODY OGÓLEM</b>	<b>7 552 217</b>	<b>7 025 893</b>	<b>-526 324</b>
<b>Dochody bieżące</b>	<b>7 272 217</b>	<b>6 925 893</b>	<b>-346 324</b>
Podatki i opłaty lokalne	1 737 373	1 549 730	-187 643
Udział w podatkach centralnych	937 108	937 108	0
Subwencje	2 555 930	2 555 930	0
Dotacje	1 381 446	1 381 446	0
Pozostałe	660 360	501 679	-158 681
<b>Dochody majątkowe</b>	<b>280 000</b>	<b>100 000</b>	<b>-180 000</b>
Dochody z majątku	280 000	100 000	-180 000
Dotacje na inwestycje	0	0	0

\*wartości planowane wg zarządzenia Wójta Gminy Pęcław nr 70/15 z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na 2016 rok  
Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do wartości dochodów na 2016 rok określonych w projekcie budżetu na 2016 rok, dochody zmniejszono łącznie o kwotę 526 324 zł, z czego o 180 tys. zł zmniejszono planowane wpływy ze sprzedaży mienia. W przypadku dochodów bieżących największe zmniejszenia dotyczą wpływów z podatku od nieruchomości a zmniejszenie ich wysokości wynika m.in. ze zmiany w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (od 1 stycznia zniesiono obowiązek płacenia podatku przez gminy od gruntów, budynków lub ich części stanowiących własność Gminy).

Istotne zmniejszenia dotyczą również wpływów z najmu i dzierżawy. Stosowanie do wykonania tych wpływów w latach poprzednich, skorygowano plan w roku 2016. Wpływy z najmu i dzierżawy zmniejszono o kwotę 60 600 zł. Jak wskazano wcześniej, dokonano również zmniejszenia planowanej kwoty ze sprzedaży mienia.

**WYDATKI**

Wydatki budżetowe Gminy Pęcław na rok 2016 stanowią zestawienie niezbędnych kwot, które zapewnią władzom Gminy realizację zadań publicznych. Plan wydatków uwzględnia efekty rozwiązań opisanych w niniejszym dokumencie, jak również zmiany w zakresie innych możliwych do wprowadzenia oszczędności.

**Tabela 36. Planowane wydatki budżetowe Gminy Pęcław na rok 2016**

	projekt 2016*	projekt 2016 korekta	zmiana
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>7 340 653</b>	<b>6 812 069</b>	<b>-528 584</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>7 224 184</b>	<b>6 695 600</b>	<b>-528 584</b>
Wynagrodzenia i pochodne	3 286 909	3 230 248	-56 661
Pozostałe bieżące	3 747 275	3 215 352	-531 923
Obsługa długu	190 000	250 000	60 000
Poręczenia i gwarancje	0	0	0
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>116 469</b>	<b>116 469</b>	<b>0</b>

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do wartości wydatków budżetowych zaplanowanych w projekcie budżetu na 2016 rok, realizacja restrykcyjnej polityki oszczędnościowej przyczyni się do ograniczenia znacznej kwoty środków. Obok przedstawionych w dokumencie działań naprawczych, szczegółowa analiza poszczególnych paragrafów wydatków bieżących pozwoliła na skorygowanie określonych wartości wydatków bieżących. W zależności od potrzeb dokonano odpowiednio zwiększenia lub zmniejszenia planowanej wartości wydatków. Ostatecznie ustalono realne potrzeby budżetu po stronie wydatkowej.

W tabeli poniżej zestawiono wartości wydatków bieżących Gminy Pęcław po uwzględnieniu dodatkowych ograniczeń. Dla porównania zestawiono je z wartościami wykonanymi na koniec 2015 roku. W tabeli przedstawiono zmniejszenia i zwiększenia wydatków w roku 2016. W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się ciągle realizowanie oszczędnej polityki wydatkowej co znajdzie swoje przełożenie w kolejnych latach prognozy.

W zestawieniu ujęto wydatki bieżące z wyłączeniem wydatków na zakup materiałów, usług zewnętrznych, wynagrodzeń w administracji i pomocy społecznej (te zostały objęte działaniami naprawczymi).

Tabela 37. Prognozowane zapotrzebowanie na środki finansowe w 2016 roku

dział	wykonanie 2015	projekt 2016	projekt - korekta	zmiana	komentarz
10	274 355	35 800	26 550	-9 250	oszczędność na wynagrodzeniach
400	14	0	50	50	
600	5 000	0	0	0	
700	68 757	62 000	19 010	-42 990	zmniejszenia dotyczą ograniczenia wydatków na zakup usług remontowych
750	400 229	221 667	167 050	-54 617	ograniczenie wydatków m.in. na szkolenia pracowników administracji, zniesienie samoopodatkowania
751	18 671	468	468	0	
754	18 806	5 000	13 000	8 000	doszacowano plan na podstawie wykonania na koniec 2015 roku
757	256 380	190 000	250 000	60 000	doszacowano plan na podstawie wykonania na koniec 2015 roku
758	6 800	32 000	38 800	6 800	zwiększenie rezerwy
801	2 077 606	2 119 163	2 033 163	-86 000	zmniejszenia dotyczą ograniczenia wydatków m.in. na zakup energii; plan zweryfikowano na podstawie wykonania za 2015 rok
851	24 941	19 100	19 100	0	
852	1 420 748	1 357 500	1 335 400	-22 100	plan wydatków dostosowano do wykonania wydatków na koniec 2015 roku; ogranicza się wydatki na zakup usług zewnętrznych
854	150 831	99 700	77 000	-22 700	zmniejszenia dotyczą ograniczenia wydatków na bieżące utrzymanie GOPS
900	76 738	66 000	102 589	36 589	wzrost spowodowany wydatkami na Dolnośląski Projekt Rekultywacji w kwocie 71 589,00 zł
921	361 937	254 800	258 800	4 000	doszacowano plan na podstawie wykonania na koniec 2015 roku
926	41 448	39 000	43 000	4 000	doszacowano plan na podstawie wykonania na koniec 2015 roku
	<b>5 203 259</b>	<b>4 502 198</b>	<b>4 383 980</b>	<b>-118 218</b>	

Źródło: opracowanie własne.



## ZAŁOŻENIA RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA GMINY

Przedstawienie realnego kształtu budżetu Gminy Pęcław na 2016 rok, uwzględniającego efekty opisanych działań naprawczych stanowi podstawę przyjęcia założeń dotyczących restrukturyzacji zadłużenia Gminy. Zestawienie planowanych kwot dochodów i wydatków wskazuje na utrzymujące się zagrożenie utracenia płynności finansowej przez Gminę.

Gmina ze względu na ograniczone możliwości oddziaływania na stronę dochodową budżetu nie posiada sposobności samodzielnego zwiększenia dochodów budżetu (w ciągu roku nastąpi zwiększenie wpływów, ale z przyczyn niezależnych od Gminy – np. uzyskanie środków na realizację programu 500+, które przeznaczone zostanie na ściśle określony cel – wzrost wydatków bieżących).

Ze względu na bardzo niewielki budżet jakim dysponuje, nie jest w stanie zapewnić niższych wydatków budżetowych niż przedstawiono to w projekcji. Zwiększenie cięć na wydatkach mogłoby doprowadzić do niewłaściwego wykonywania zadań własnych przez Gminę. Stąd zasadniczym rozwiązaniem, wpartym prowadzeniem restrykcyjnej polityki oszczędnościowej, jakie Gmina jest w stanie przeprowadzić w ramach postępowania naprawczego jest restrukturyzacja zadłużenia.

**Tabela 38. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016	
		Przewidywane wykonanie	Projekt – korekta
I	Dochody ogółem	7 552 217	7 025 893
II	Wydatki ogółem	7 340 653	6 812 069
III	Wynik budżetu	211 564	213 824
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	<b>1 137 525</b>	<b>1 137 525</b>
V	Środki budżetowe na inwestycje	<b>-809 492</b>	<b>-807 232</b>
VI	Inwestycje	116 469	116 469
VII	Wolne środki na inwestycje	<b>-925 961</b>	<b>-923 701</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0
IX	Wolne środki	0	0
X	Inne rozchody	0	0
XI	<b>Przepływy finansowe</b>	<b>-925 961</b>	<b>-923 701</b>

Zródło: opracowanie własne.

Jak wskazano w poprzedniej części analizy, władze Gminy planują przeprowadzenie restrukturyzacji dwuetapowo:

1. Etap I – pozyskanie środków zewnętrznych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości zapewniającej rozliczenie budżetu Gminy w 2016 roku;
2. Etap II – konsolidacja zadłużenia Gminy.

Z przedstawionej projekcji wynika, że na koniec 2016 roku w gminnym budżecie zabraknie 923 701 zł na spłatę zobowiązań. Problem ten wynika przede wszystkim z konieczności spłaty zobowiązania w wysokości 813 tys zł. Pozyskanie finansowania zewnętrznego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań będzie wymagało zaplanowania spłaty tego zobowiązania w kolejnych latach, w sposób umożliwiający spełnienie ustawowej relacji.

Na etapie analizy wykazano, że Gmina może borykać się z problemem niespełnienia ustawowej relacji nawet do 2022 roku, dlatego zaciągnięcie kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań musi zostać wsparte dodatkowymi działaniami restrukturyzacyjnymi, które zapewnią Gminie zachowanie ustawowej relacji (zmiana harmonogramów spłat pozostałych zobowiązań Gminy).

Restrukturyzacja zadłużenia Gminy Pęcław zakłada:

1. pozyskanie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 923 701 zł;
2. konsolidację zadłużenia/zmianę harmonogramów zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 2 820 000 zł.

W tabeli poniżej przedstawiono planowany harmonogram spłat kredytów i pożyczek Gminy Pęcław, z uwzględnieniem kredytu jaki planuje się zaciągnąć na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w 2016 roku wraz ze zmianą harmonogramu spłat zobowiązań w wyniku np. konsolidacji zadłużenia. **Należy przy tym zaznaczyć, że w wyniku wprowadzonych zmian nie zwiększy się kwota długu Gminy.**

Tabela 39. Proponowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Pęcław w latach 2016-2031

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Zobowiązania historyczne</b>																
Transze																
Raty kapitałowe	1 137 524	235 500	189 300	176 585	176 585	172 585	176 585	176 640	92 070	57 540	57 840					
- wyłączenie (art.243/169)		57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 540	57 840	57 540					
Odsetki	125 000	46 100	41 900	37 200	31 800	25 800	19 200	11 700	5 600	2 600	900					
<b>ETAP I - zobowiązanie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań - 923 701 zł</b>																
Transze	923 701															
Raty kapitałowe		23 701	20 000	20 000	50 000	50 000	50 000	100 000	100 000	150 000	170 000	190 000				
Odsetki	62 500	51 607	44 010	45 550	56 525	55 625	54 725	71 183	44 315	47 175	41 128	34 414				
<b>ETAP II - konsolidacja zadłużenia - 2 820 000 zł</b>																
Transze																
Raty kapitałowe		20 000	30 000	30 000	50 000	50 000	50 000	50 000	130 000	150 000	180 000	210 000	400 000	450 000	500 000	520 000
Odsetki	62 500	61 157	66 015	68 325	56 525	55 625	54 725	35 592	57 610	47 175	43 547	38 036	58 450	43 575	26 950	9 100
<b>Spłata razem</b>	<b>1 137 524</b>	<b>279 201</b>	<b>239 300</b>	<b>226 585</b>	<b>276 585</b>	<b>272 585</b>	<b>276 585</b>	<b>326 640</b>	<b>322 070</b>	<b>357 540</b>	<b>407 840</b>	<b>400 000</b>	<b>400 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>520 000</b>
<b>Odsetki razem</b>	<b>250 000</b>	<b>158 864</b>	<b>151 925</b>	<b>151 075</b>	<b>144 850</b>	<b>137 050</b>	<b>128 650</b>	<b>118 475</b>	<b>107 525</b>	<b>96 950</b>	<b>85 575</b>	<b>72 450</b>	<b>58 450</b>	<b>43 575</b>	<b>26 950</b>	<b>9 100</b>

Źródło: opracowanie własne.

## EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Przedstawiony program postępowania naprawczego zakłada realizację działań, które mają przyczynić się do uzyskania określonych oszczędności. Wielokrotnie wskazywano, że 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 jednostek organizacyjnych. Gmina posiada niewielki budżet przez co wprowadzenie znacznych oszczędności jest szczególnie trudne.

W analizie przedstawiono realny kształt budżetu Gminy Pęcław. Urealniono planowane dochody ze sprzedaży mienia, 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 cięć, które mają przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego efektu finansowego. Działania te będą zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postępowania naprawczego. Ich realizacja zapewni jednak utrzymanie stabilności finansowej i zagwarantowanie spełnienia 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 2016 zaplanowano kwotę 116 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2015, wydatki majątkowe zmniejszono o ponad 4,5 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 program postępowania naprawczego zaproponowano przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia Gminy.

Jak wskazano, planuje się przeprowadzenie restrukturyzacji w formie dwuetapowej. W pierwszej kolejności Gmina musi zapewnić środki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (sytuacja Gminy ulega pogorszeniu na skutek uwzględnienia dodatkowej spłaty w wysokości 813 tys. zł w 2016 roku), a następnie dokonać zmiany harmonogramów spłat zobowiązań celem dostosowania ich do wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

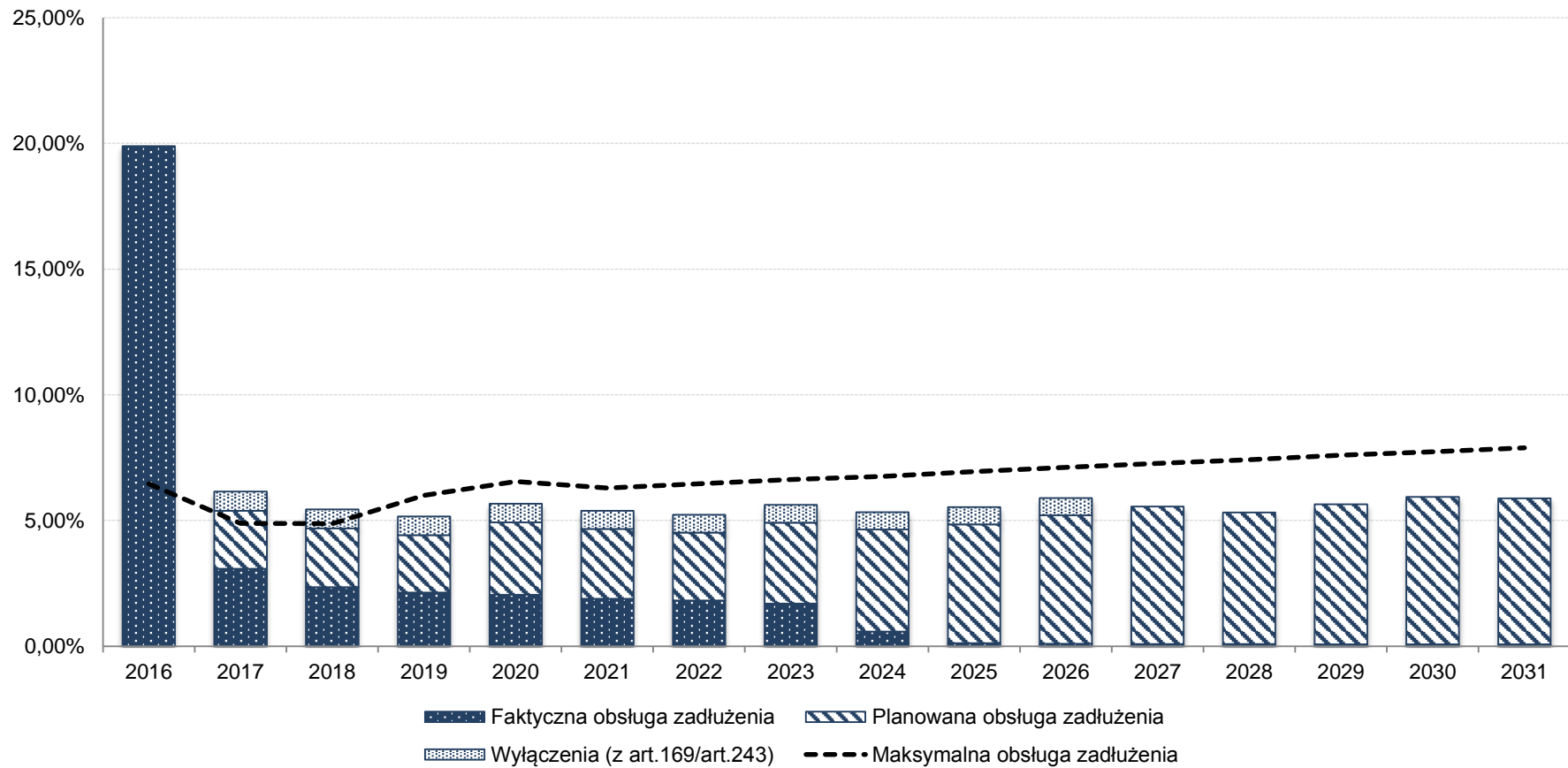
W tabeli poniżej przedstawiono wpływ realizowanych i planowanych do wdrożenia działań naprawczych. Tabela prezentuje projekcję finansową w latach 2016-2031 i uwzględnia wszystkie przedstawione założenia. Rycina 8 prezentuje wpływ działań na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Tabela 40. Efekt finansowy działań naprawczych – projekcja finansowa

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>(I) Dochody ogółem</b>	<b>7 025 893</b>	<b>7 547 000</b>	<b>7 623 000</b>	<b>7 736 000</b>	<b>7 788 000</b>	<b>7 936 000</b>	<b>8 055 000</b>	<b>8 173 000</b>	<b>8 285 000</b>	<b>8 403 000</b>	<b>8 522 000</b>	<b>8 643 000</b>	<b>8 763 000</b>	<b>8 876 000</b>	<b>8 995 000</b>	<b>9 118 000</b>
Dochody bieżące	6 925 893	7 447 000	7 573 000	7 686 000	7 788 000	7 936 000	8 055 000	8 173 000	8 285 000	8 403 000	8 522 000	8 643 000	8 763 000	8 876 000	8 995 000	9 118 000
Dochody majątkowe (w tym):	100 000	100 000	50 000	50 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	100 000	100 000	50 000	50 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(II) Wydatki ogółem</b>	<b>6 812 069</b>	<b>7 267 799</b>	<b>7 383 700</b>	<b>7 509 415</b>	<b>7 511 415</b>	<b>7 663 415</b>	<b>7 778 415</b>	<b>7 846 360</b>	<b>7 962 930</b>	<b>8 045 460</b>	<b>8 114 160</b>	<b>8 243 000</b>	<b>8 363 000</b>	<b>8 426 000</b>	<b>8 495 000</b>	<b>8 598 000</b>
Wydatki bieżące (w tym):	6 695 600	6 981 864	7 150 925	7 245 075	7 266 850	7 404 050	7 504 650	7 596 475	7 682 525	7 786 950	7 882 575	7 978 450	8 074 450	8 172 575	8 263 950	8 360 100
obsługa długu	250 000	158 864	151 925	151 075	144 850	137 050	128 650	118 475	107 525	96 950	85 575	72 450	58 450	43 575	26 950	9 100
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 319 550	1 415 000	1 462 000	1 491 000	1 496 000	1 527 000	1 553 000	1 575 000	1 599 000	1 623 000	1 648 000	1 672 000	1 697 000	1 722 000	1 747 000	1 772 000
wynagrodzenia i pochodne	3 230 248	3 217 000	3 253 000	3 323 000	3 343 000	3 411 000	3 465 000	3 517 000	3 568 000	3 624 000	3 679 000	3 733 000	3 789 000	3 845 000	3 901 000	3 956 000
Wydatki majątkowe:	116 469	285 935	232 775	264 340	244 565	1 015	6 015	11 760	11 800	41 400	350 100	387 400	495 460	495 461	495 462	495 463
<b>(III) Wynik finansowy [I-II]</b>	<b>213 824</b>	<b>279 201</b>	<b>239 300</b>	<b>226 585</b>	<b>276 585</b>	<b>272 585</b>	<b>276 585</b>	<b>326 640</b>	<b>322 070</b>	<b>357 540</b>	<b>407 840</b>	<b>400 000</b>	<b>400 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>520 000</b>
<b>(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)</b>	<b>1 137 525</b>	<b>279 201</b>	<b>239 300</b>	<b>226 585</b>	<b>276 585</b>	<b>272 585</b>	<b>276 585</b>	<b>326 640</b>	<b>322 070</b>	<b>357 540</b>	<b>407 840</b>	<b>400 000</b>	<b>400 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>520 000</b>
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	1 137 525	235 500	189 300	176 585	176 585	172 585	176 585	176 640	92 070	57 540	57 840	0	0	0	0	0
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	-807 232	285 935	232 775	264 340	244 565	259 365	273 765	249 885	280 405	258 510	231 585	264 550	288 550	253 425	231 050	237 900
(VI) Inwestycje	116 469	285 935	232 775	264 340	244 565	259 365	273 765	249 885	280 405	258 510	231 585	264 550	288 550	253 425	231 050	237 900
(VII) Wolne środki po inwestycjach	-923 701	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje (razem z planami)</b>	<b>923 701</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(XI) PRZEPEŁYWY FINANSOWE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 8. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2016-2031



Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionej projekcji finansowej wynika, że program postępowania naprawczego zapewnia osiągnięcie zamierzonego celu. Szereg wskazanych działań, w tym przede wszystkim restrukturyzacja zadłużenia Gminy zapewni Gminie zachowanie płynności finansowej w 2016 roku. Warunkiem osiągnięcia zamierzonego celu jest podjęcie kompleksowych działań, które przyczynią się do zależenia środków zewnętrznych na spłatę zobowiązań Gminy.

Pod względniem kształtowania się ustawowej relacji, program postępowania naprawczego zakłada spełnienie relacji od 2018 roku. Niespełnienia tej relacji w latach 2016-2017 nie należy oceniać negatywnie, bo jak wskazują przepisy ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

**Należy przy tym zaznaczyć, że tylko konsekwentna realizacja założonych w programie działań wsparta oszczędną polityką wydatkową Gminy warunkuje poprawę sytuacji finansowej Gminy. Restrukturyzacja zadłużenia Gminy będzie stanowiła wsparcie dla Gminy w zakresie uregulowania zaległych zobowiązań, których obecnie nie jest w stanie samodzielnie spłacić.**

## SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

### PROGNOZA BUDŻETU

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;

$\Delta PKB$  - wskaźnik dynamiki PKB;

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

$\Delta W$  - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

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

Zastosowana metoda dotyczy wszystkich kategorii dochodów i wydatków budżetowych w każdym roku prognozy. Zasadą 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 wahaniom 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: 30% dla inflacji, 20% 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.



**MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ**

Poniżej przedstawiono charakterystykę wskaźników, które posłużyły opracowaniu prognozy dla celów programu naprawczego. Na ich podstawie oszacowano prawdopodobieństwo konieczności dokonania zmian w strukturze dochodów i wydatków oraz w terminach zapadalności zobowiązań. Dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, wykorzystane wskaźniki pozwoliły na określenie wniosków, będących podstawą do podjęcia decyzji w przyszłości.

**Produkt krajowy brutto**

Bez wątpienia, jednym z najważniejszych mierników koniunktury gospodarczej jest produkt krajowy brutto. Służy on do określenia, w pieniądzu, wartości wytworzonych towarów, wykonanych usług i inwestycji poniesionych przez Skarb Państwa na terenie kraju w ciągu roku.

W teorii makroekonomii wyróżnia się trzy metody obliczania PKB:

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

W prognozie finansowej wykorzystano PKB w cenach rynkowych, liczone metodą sumowania wydatków. Obliczenie PKB tą metodą polega na sumowaniu wydatków na produkty finalne wytworzone przez przedsiębiorstwa krajowe. Wydatki te obejmują:

1. wydatki na dobra i usługi wytwarzane w kraju ( $C_k$ );
2. wydatki na krajowe produkty inwestycyjne ( $I_k$ );
3. wydatki rządowe na wytwarzane w kraju finalne dobra i usługi z wyłączeniem płatności transferowych ( $G_k$ );
4. wydatki zagranicy na krajowe produkty eksportowe ( $E_{xk}$ ).

Powyższe elementy można także zapisać w postaci równania:

$$PKB = C_k + I_k + G_k + E_{xk}$$

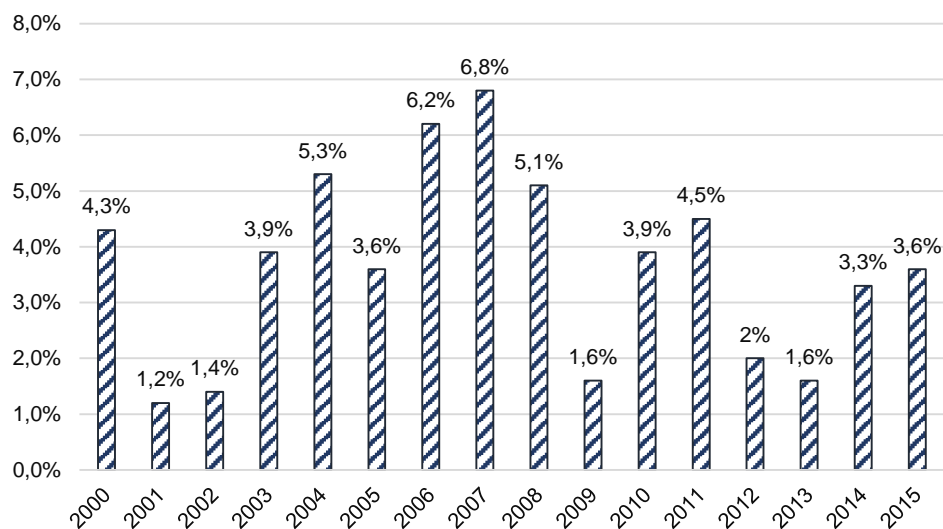
Na podstawie obliczonej w zaprezentowany powyżej sposób bezwzględnej wartości PKB, obliczono wyrażoną procentowo względną miarę będącą corocznymi przyrostami PKB w oparciu o równanie:

$$\Delta PKB = \left( \frac{PKB_r}{PKB_{r-1}} - 1 \right) \cdot 100$$

gdzie:

$\Delta PKB$  - wyrażona procentowo zmiana PKB w odniesieniu do roku poprzedniego;  
 $PKB_r$  - bezwzględna wartość PKB w okresie  $t_1$  (w badanym roku);  
 $PKB_{r-1}$  - bezwzględna wartość PKB w okresie  $t_0$  (w roku poprzedzającym badany rok).

Analiza kształtowania się dochodów pochodzących z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych, stanowiących dochód budżetu państwa wykazała, że posiadają one dodatnią korelację, czyli że zmiana PKB powoduje zmianę dochodów podatkowych w tym samym kierunku. Zatem jest to jeden z czynników, który może mieć wpływ na wartość dochodów samorządu z tytułu udziału w podatkach centralnych, a także z pozostałych źródeł.

**Ryc. 9. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015\***

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

\*dane za I kwartał 2015 r.

Zaobserwować można, że wartość powyższego wskaźnika cechuje się dużą zmiennością, co utrudnia jej trafne prognozowanie. Niemniej metody prognostyczne pozwalają na przyjęcie założenia o przedziałowym kształtowaniu się opisywanego parametru. Dla celów niniejszej analizy założono, że poza ściśle wyznaczonym trendem, dynamika PKB może ulegać wahaniom w wyznaczonym obszarze.

W celu zwiększenia trafności przewidywań od 2014 r. zamiast metody punktowej zdecydowano o wyborze metody przedziałowej. Jej zastosowanie korzystnie wpłynęło na trafność prognozy zwiększając prawdopodobieństwo wykonania szacowanej wartości w danym roku. Granice przedziału wyznaczono za pomocą zaawansowanej statystycznej metody obliczenia przedziału ufności dla średniej w próbie małej (liczba obserwacji PKB=9:  $n < 30$ ) w oparciu o wzór:

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

gdzie:

$$P \left\{ \bar{X} - t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} < m < \bar{X} + t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} \right\} - \text{dolna i górna granica przedziału};$$

w tym:

$\bar{X}$  – średnia z próby PKB;

$t_{\alpha, n-1}$  - statystyka T-studenta, o prawdopodobieństwie  $\alpha$  i  $n-1$  stopniach swobody;

$\alpha$  - prawdopodobieństwo przyjęcia przez PKB prognozowanej wartości;

$S$  - odchylenie standardowe z próby PKB;

$n$  - liczba obserwacji PKB;

$m$  - środek prognozowanego przedziału PKB.

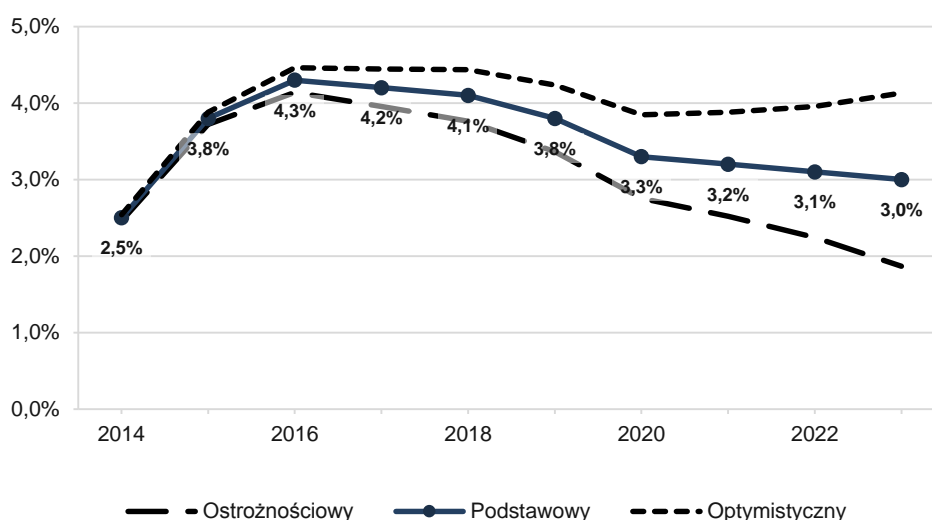
Od 2015 do 2022 r. rozpiętość przedziału wzrasta z każdym rokiem. Spowodowane jest to przyjętymi, malejącymi wartościami prawdopodobieństwa wypełnienia się prognozy w kolejnych latach, co obrazuje tabela 41.

**Tabela 41. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Estymata</b>	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

Źródło: opracowanie własne.

Przyjęte wartości są zgodne z wiedzą na temat kształtowania się wartości wskaźnika PKB w czasie oraz odpowiadają możliwościom prognostycznym pod względem merytorycznym, gdyż prawdopodobieństwo spełnienia się prognozy jest malejącą funkcją czasu, co oznacza, że wartości obliczone po 2018 r. należy traktować z wysokim poziomem ostrożności, ponieważ istnieje znaczne ryzyko niespełnienia się prognozy. Prognozę przedstawiającą jednocześnie trzy jej warianty najlepiej obrazuje wykres wachlarzowy.

**Ryc. 10. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022**

Źródło: opracowanie własne.

W analizie wykorzystano dane opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Finansów oraz Narodowy Bank Polski. Wartości PKB podane przez powyższe instytucje, szczególnie po 2018 r. należy uznać za niskie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że optymalną wartością dynamiki PKB jest 5%, ponieważ wartość ta ma odniesienie do kategorii deficytu i długu publicznego. Zakłada się, że deficyt budżetowy nie powinien przekroczyć wartości 3%, natomiast dług publiczny nie powinien być wyższy od 60%. Iloraz wartości procentowych deficytu i długu daje optymalną wysokość wskaźnika PKB. Powyższą zależność można przedstawić syntetycznie za pomocą równania:

$$\frac{\text{deficyt budżetu państwa}}{\text{dług publiczny}} = \text{właściwa dynamika PKB} \Leftrightarrow \frac{3\%}{60\%} = 5\%$$

Należy jednakże zaznaczyć, że rzeczywistość gospodarcza cechuje się silną i dużą zmiennością, więc do wartości przyjętych od 2018 r. powinno się mieć ograniczone zaufanie.

## Inflacja

Inflacja jest procesem wzrostu ogólnego poziomu cen i ma charakter trwały, czyli zawsze występuje w gospodarce. Inflację mierzy się miarą względną, wyrażoną procentowo za pomocą wskaźnika. W praktyce oblicza się różne wskaźniki zmian cen. Do najważniejszych należy zaliczyć:

1. wskaźnik cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI);
2. wskaźnik cen hurtowych i detalicznych;
3. wskaźnik cen wszystkich dóbr i usług wchodzących w skład PKB (deflator PKB).

W opracowaniu zastosowano wskaźnik inflacji cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI), który oblicza się ze wzoru:

$$CPI = \sum_{i=1}^n \left( \frac{c_{i1}}{c_{i0}} \cdot u_{i0} \cdot 100 \right)$$

gdzie:

$c_{i1}$  - cena dobra bądź usługi w okresie  $t_1$ ;

$c_{i0}$  - cena dobra bądź usługi w okresie  $t_0$ ;

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

$n$  - liczba dóbr.

Inflacja mierzona w ten sposób jest średnią ważoną przeciętnego wzrostu poziomu cen określonego koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, w którym wartość wag zależy od realnej konsumpcji dóbr i usług przez dane społeczeństwo.

Warto zaznaczyć, że inflacja do pewnego, niskiego, poziomu jest korzystna, gdyż oznacza utrzymanie stabilnego wzrostu ogólnego poziomu cen. Dzięki temu o wiele łatwiej jest kształtować rzeczywistość gospodarczą, przewidywać ceny i budować stabilne plany, co byłoby niemożliwe w przypadku deflacji, bądź zbyt wysokiej inflacji. W Polsce korzystny poziom przeciętnego wzrostu cen określa i dba o jego utrzymanie Narodowy Bank Polski.

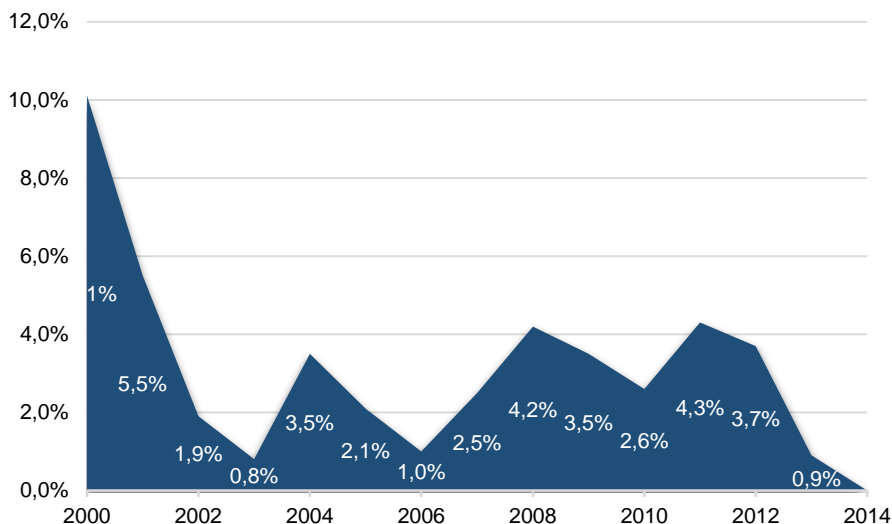
Po sprowadzeniu inflacji do niskiego poziomu, począwszy od 2004 r. Rada Polityki Pieniężnej (RPP) przyjęła ciągły cel inflacyjny na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień o szerokości  $\pm 1$  punkt procentowy. RPP realizuje strategię w warunkach płynnego kursu walutowego. System płynnego kursu nie wyklucza prowadzenia interwencji na rynku walutowym, gdyby okazało się to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i finansowej kraju, co sprzyja średniookresowej realizacji celu inflacyjnego.

Przyjęte rozwiązanie oznacza, że polityka pieniężna jest jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz przedziału wahań. Rozwiązanie takie pozwala na zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych, co sprzyja prowadzeniu polityki pieniężnej, która w reakcji na wstrząsy wymaga mniejszych i rzadszych zmian stóp procentowych. Trwale zakotwiczenie oczekiwań inflacyjnych sprzyja także mniejszej zmienności długoterminowych stóp procentowych w przypadku występowania wstrząsów mających wpływ na bieżący poziom inflacji.

Wartość wskaźnika inflacji wpływa więc pośrednio na poziom stóp procentowych i poprzez mechanizm transmisji stopy procentowej wpływa także na koszt obsługi

zadłużenia w jednostkach samorządowych. Wskaźnik inflacji jest również wykorzystywany do waloryzacji wynagrodzeń, ustalania stawek podatków lokalnych itp. Zatem jego wartość w prognozie jest niezwykle istotna.

**Ryc. 11. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Po dynamicznym spadku wartości wskaźnika CPI w latach 2000-2002 nie przekroczył on ponownie 5%. Cel inflacyjny, który postawiła sobie Rada Polityki Pieniężnej to 2,5% w skali roku z akceptowalnym odchyleniem o jeden punkt procentowy był skutecznie realizowany do roku 2007 i w roku 2010. Obecnie inflacja znajduje się poniżej dolnej granicy celu inflacyjnego. W przyszłości – w przypadku utrzymania się inflacji poniżej BCI – możliwa jest kolejna redukcja stóp przez Narodowy Bank Polski. Wydaje się, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce.

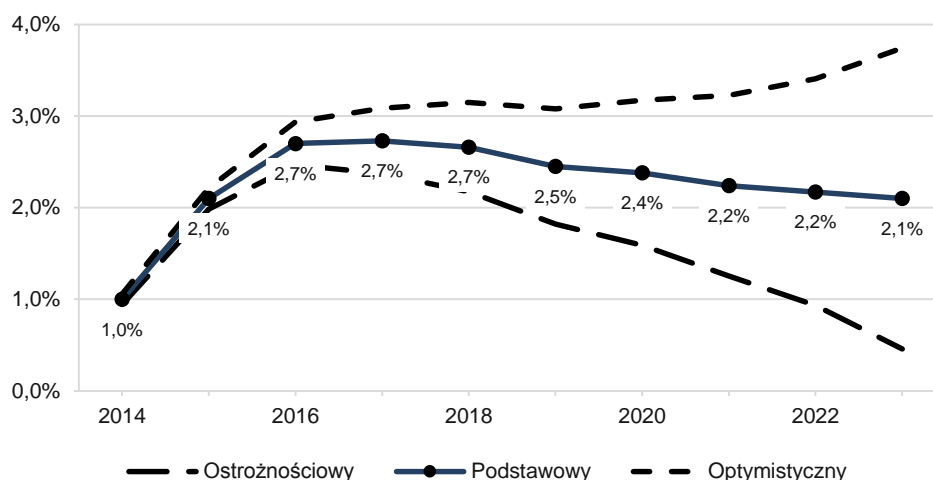
**Tabela 42. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %)**

Miesiąc	CPI
Styczeń 2015	-1,4
Luty 2015	-1,6
Marzec 2015	-1,5
Kwiecień 2015	-1,1
Maj 2015	-0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Tak znaczny spadek przeciętnego poziomu cen sprawił, że RPP kilkakrotnie podjęła decyzję o obniżeniu podstawowych stóp procentowych. Zatem obecnie można spodziewać się korzystniejszych stóp procentowych zarówno dla nowo zaciąganych zobowiązań, jak i w stosunku do już istniejących. Prowadzi to do wniosku, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce. Jest to zatem wskaźnik względnie stabilny. Również dla tego wskaźnika przyjęto wartości sugerowane przez Ministerstwo Finansów. Jednakże i w tym przypadku, mając na uwadze ryzyko niespełnienia się prognozy, zdecydowano się na rozwiązanie zaprezentowane wcześniej przy wskaźniku dynamiki PKB – prognozę wachlarzową. Ten typ przedstawiania przyszłej wartości wskaźnika inflacji jest zgodny z praktyką przyjętą przez Narodowy Bank Polski w zakresie kształtowania oczekiwań inflacyjnych i przedstawiania projekcji inflacji na najbliższe lata.

Ryc. 12. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022



Źródło: opracowanie własne.

Zaobserwować można, że podstawowa wartość wskaźnika inflacji oscyluje wokół celu przyjętego przez NBP. Jednakże możliwy przedział wahań do 2022 r. nie gwarantuje spełnienia strategii bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Szerokość przedziału wahań obliczono w sposób analogiczny, jak przy wskaźniku dynamiki PKB przyjmując takie same założenia. Przyjęto zatem, że wskaźnik inflacji i jego stabilność jest dobrym miernikiem sytuacji gospodarczej kraju, dlatego stanowi podstawę prognozowania.

### Wskaźnik wynagrodzeń

Jedną z głównych kategorii wydatków w każdym budżecie jednostki samorządu terytorialnego są wynagrodzenia, które zazwyczaj stanowią między 35-50% wydatków ogółem. Z tego względu zdecydowano o zastosowaniu kolejnego wskaźnika – dynamiki wynagrodzeń. Jego wartość ustalono na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego o przeciętnym wynagrodzeniu brutto w gospodarce narodowej. Następnie, na podstawie danych liczbowych określono dynamikę wzrostu wynagrodzeń w ujęciu rocznym, która była podstawą do sporządzenia prognozy tego wskaźnika na lata 2015-2025. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia tabela 43.

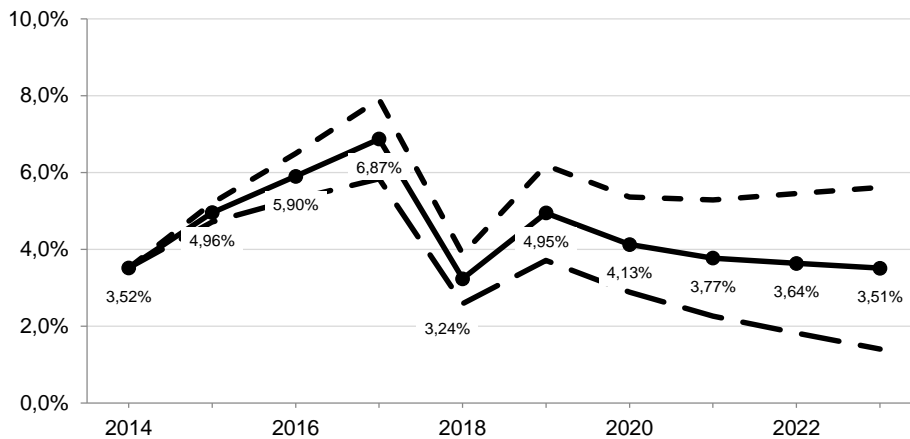
Tabela 43. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2007-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki

Rok	Wynagrodzenie miesięczne	Wynagrodzenie roczne	Dynamika
2007	2 691	32 292	8,64%
2008	2 944	35 328	9,40%
2009	3 103	37 236	5,40%
2010	3 225	38 700	3,93%
2011	3 400	40 800	5,43%
2012	3 521	42 252	3,56%
2013	3 650	43 800	3,66%
2014	3 783	45 396	3,64%

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku wskaźników PKB i CPI, również dla wynagrodzeń wykonano prognozę przedziałową. Z uwagi na dość istotną zmienność tego wskaźnika w latach 2000-2014, także poszczególne warianty charakteryzują się szerszym, niż poprzednie parametry, pasmem wahań, co obrazuje poniższy wykres.

**Ryc. 13. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022**



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo zastosowania się do zasad nauki, ciągle trzeba mieć na uwadze, że nawet prognoza wykonana z zastosowaniem zaawansowanych metod ekonometrycznych, zgodna z wiedzą o badanym zjawisku, jak i z założeniami najważniejszych instytucji finansowych w kraju, obarczona jest ryzykiem nietrafienia w cel, bądź nie zawarcia się w przedziale. Ryzyko to jest naturalne i niemożliwe do wyeliminowania. Natomiast zastosowane w prognozie narzędzia pozwalają je ograniczyć.

## PODSUMOWANIE

Zmiany prawne wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 roku nakazały powiązanie zadłużenia i kosztów jego obsługi z dochodami bieżącymi, co niekorzystnie wpłynęło na samorządy gminne i powiatowe, w tym również na gospodarkę finansową Gminy Pęcław.

Niniejszy dokument jest odpowiedzią na wymagania stawiane w ustawie o finansach publicznych, a jego struktura jest zgodna z zaleceniami zawartymi w art. 240a ustawy. Całość analizy została podzielona na trzy zasadnicze części poprzedzone krótkim wprowadzeniem traktującym o istocie, celach, podstawie prawnej i ryzyku towarzyszącemu realizacji programu postępowania naprawczego.

W pierwszej części dokumentu zawarto diagnozę stanu finansów Gminy – dochodów, wydatków, i zadłużenia, którą dokonano w oparciu o dokumenty finansowe Gminy jak np. sprawozdania z wykonania budżetów, opinie regionalnej izby obrachunkowej czy umowy kredytowe. Na podstawie wniosków płynących z tej analizy zidentyfikowano obszary, w ramach których zaplanowano działania naprawcze, których realizacja ma przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Druga część dokumentu zawiera propozycje działań naprawczych, które zoptymalizują zarządzanie finansami oraz zapewnią zachowanie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych na właściwym poziomie. Zwrócono uwagę na przesłanki stanowiące podstawę wprowadzenia określonych działań, a także określono możliwości do uzyskania poziom oszczędności.

Biorąc pod uwagę niekorzystną sytuację Gminy w zakresie usztywnienia strony dochodowej budżetu, większość działań naprawczych skupia się przede wszystkim na ograniczeniu wydatków bieżących. Większość z nich dotyczy ograniczenia wydatków ponoszonych na wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia. W ramach działań naprawczych zaplanowano również restrukturyzację zadłużenia. Istotne znaczenie z punktu widzenia naprawy sytuacji finansowej Gminy jest zmiana harmonogramu spłaty zobowiązań Gminy, zarówno pod względem spełnienia ustawowych wskaźników jak również zapewnienia płynności finansowej Gminy.

Ostatnia część dokumentu zawiera informacje o przewidywanych efektach finansowych wprowadzonych działań naprawczych oraz sposobie ich obliczeń. Wykazano wpływ podjętych działań na kształtowanie się wieloletniej prognozy finansowej Gminy.



## SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy Pęcław w latach 2011-2016 .....	12
Tabela 2. Znaczenie wpływów z podatków i opłat lokalnych w budżecie Gminy Pęcław w latach 2011-2016 .....	15
Tabela 3. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Pęcław w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych) .....	16
Tabela 4. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Pęcław z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015 .....	18
Tabela 5. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok .....	19
Tabela 6. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2011-2016 .....	21
Tabela 7. Podział wydatków na działy w Gminie Pęcław w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych) .....	24
Tabela 8. Wydatki na oświatę w Gminie Pęcław w latach 2011-2016 .....	25
Tabela 9. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Pęcław w latach 2011-2015 .....	26
Tabela 10. Pokrycie subwencyjnych wydatków oświatowych w Gminie Pęcław w latach 2011-2015 .....	26
Tabela 11. Podział wydatków bieżących w zakresie oświaty w latach 2011-2015 .....	27
Tabela 12. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Pęcław w latach 2010-2016 .....	27
Tabela 13. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Pęcław w latach 2011-2015 .....	28
Tabela 14. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Pęcław w latach 2011-2016 .....	29
Tabela 15. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Pęcław w latach 2010-2014 .....	29
Tabela 16. Wynik operacyjny budżetu Gminy Pęcław w latach 2010-2014 .....	30
Tabela 17. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Pęcław w latach 2016-2026 .....	33
Tabela 18. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Pęcław w latach 2016-2026 .....	34
Tabela 19. Harmonogram spłat rat kapitałowych i odsetek od zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę Pęcław .....	36
Tabela 20. Zobowiązania wymagalne Gminy Pęcław w latach 2011-2015 .....	37
Tabela 21. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Pęcław w latach 2016-2026 .....	39
Tabela 22. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku .....	41
Tabela 23. Skutki finansowe stosowania niższych stawek podatkowych w Gminie .....	43
Tabela 24. Skutki finansowe podwyższenia stawek podatku od nieruchomości w Gminie w ramach PPN .....	44
Tabela 25. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń w administracji publicznej .....	45
Tabela 26. Zmiana w wysokości wynagrodzenia Wójta Gminy Pęcław .....	46
Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników pmocy społecznej .....	47
Tabela 28. Wydatki ponoszone na zakup materiałów w latach 2011-2015 .....	47
Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zakupu materiałów wg wspólnej procedury zamówień publicznych .....	48
Tabela 30. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2011-2015 .....	48
Tabela 31. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych .....	49
Tabela 32. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku .....	49
Tabela 33. Harmonogram realizacji działań naprawczych .....	51
Tabela 34. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych po stronie wydatkowej .....	52
Tabela 35. Planowane dochody budżetowe Gminy Pęcław na rok 2016 .....	53
Tabela 36. Planowane wydatki budżetowe Gminy Pęcław na rok 2016 .....	54
Tabela 37. Prognozowane zapotrzebowanie na środki finansowe w 2016 roku .....	55
Tabela 38. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Pęcław na koniec 2016 roku .....	56
Tabela 39. Proponowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Pęcław w latach 2016-2031 .....	58
Tabela 40. Efekt finansowy działań naprawczych – projekcja finansowa .....	60
Tabela 41. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022 .....	66

Tabela 42. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %) .....	68
Tabela 43. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2007-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki .....	69

## SPIS RYCIN

Ryc. 1. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Pęcław od 2012 roku .....	13
Ryc. 2. Struktura dochodów Gminy Pęcław w latach 2012-2016 .....	14
Ryc. 3. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Pęcław w latach 2012-2016 .....	22
Ryc. 4. Dynamika wydatków Gminy Pęcław od roku 2012 .....	23
Ryc. 5. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Pęcław w latach 2011-2015 .....	28
Ryc. 6. Wynik budżetu Gminy Pęcław w latach 2011-2015 .....	31
Ryc. 7. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg przyjętych założeń .....	40
Ryc. 8. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2016-2031 ...	61
Ryc. 9. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015* .....	65
Ryc. 10. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022 .....	66
Ryc. 11. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014 .....	68
Ryc. 12. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022 .....	69
Ryc. 13. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022 .....	70

## INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

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

e-mail: [biuro@curulis.pl](mailto:biuro@curulis.pl)  
strona: [www.curulis.pl](http://www.curulis.pl)

### **Wykonanie:**

Aleksandra Hochenzy – Analityk

[a.hochenzy@curulis.pl](mailto:a.hochenzy@curulis.pl)  
tel.: 664 420 058

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

## UZASADNIENIE

W związku brakiem możliwości uchwalenia budżetu na 2016 rok i wieloletniej prognozy finansowej przez Gminę Pęcław, spełniających wymogi art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. 2013 poz. 885 z późn. zm.), a także z powodu zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego przystąpiono do opracowania programu postępowania naprawczego i przedłożono go do uchwalenia.

Program postępowania naprawczego Gminy Pęcław zawiera:

1. analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
2. plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania;
3. przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Uchwała stanowi podstawę wdrożenia i realizacji zadań, które w dłuższej perspektywie przełożą się na polepszenie sytuacji ekonomicznej Gminy, uregulowanie kwestii zadłużenia, racjonalizację wydatków oraz usunięcie zagrożenia realizacji zadań publicznych.