

Załącznik Nr 1 do
UCHWAŁY NR .../.../15
RADY GMINY RYMAŃ
z dnia ... lutego 2015 roku



Gmina Rymań

Program postępowania naprawczego na lata 2015-2017



Poznań, 6 lutego 2015 r.
© Curulis Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
PODSTAWY PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	5
CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	7
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	7
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	8
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	9
RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCE REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO	11
GMINA RYMAŃ	12
CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY RYMAŃ	14
DOCHODY	15
<i>Baza podatkowa</i>	21
WYDATKI	24
<i>Oświata i wychowanie</i>	29
<i>Gospodarka komunalna i ochrona środowiska</i>	34
<i>Pomoc społeczna</i>	35
<i>Administracja publiczna</i>	36
ZADŁUŻENIE	38
<i>Kredyty i pożyczki</i>	38
<i>Porozumienie zawarte z MW Trade S.A.</i>	40
<i>Poręczenia</i>	41
<i>Wierzytelności</i>	42
<i>Zobowiązania wymagalne</i>	42
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia</i>	44
ROZLICZENIE FINANSOWE BUDŻETU GMINY	46
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	47
CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	49
DOCHODY	49
WYDATKI	51
ZADŁUŻENIE	58
HARMONOGRAM WPROWADZANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	61
CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	63
EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	63
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	70
<i>Prognoza budżetu</i>	70
<i>Mierniki koniunktury gospodarczej</i>	72
PODSUMOWANIE	79
SPIS TABEL	80
SPIS RYCIN	81
INFORMACJA O WYKONAWCY	82

WPROWADZENIE

W związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu na 2015 rok i wieloletniej prognozy finansowej przez Gminę Rymań spełniających wymogi art. 243 ustawy o finansach publicznych wystąpiła potrzeba sporządzenia 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.

Całość analizy została poprzedzona krótkim wprowadzeniem prezentującym podstawę prawną i cele programu postępowania naprawczego, a także ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych.

Podkreślić należy, że analiza powinna być rozpatrywana całościowo, nie należy uzasadniać swojego stanowiska na podstawie wrywkowej części dokumentu.

PODSTAWY PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszły w życie zaostrzone przepisy dotyczące obliczania maksymalnego możliwego wskaźnika obsługi zadłużenia dla danego roku. Co prawda na przygotowanie się do sytuacji jednostki samorządu terytorialnego dysponowały trzyletnim okresem przejściowym, jednak władze wielu z nich już na początku 2011 roku zdawały sobie sprawę z wielu trudności jakie będą związane z procesem dostosowawczym. Głównym założeniem obecnie obowiązującego wskaźnika maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia jest położenie nacisku na jak najlepszy wynik budżetu bieżącego. Wychodzi się bowiem z założenia, że w celu długookresowego zabezpieczenia spłaty kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wymagane jest posiadanie budżetu o właściwej i stabilnej strukturze dochodów oraz wydatków.

W przeszłości mankamentem trapiącym wiele samorządów była krótkookresowa polityka zarządzania finansami. Rzadko uwzględniano wieloletni wpływ zaciąganych zobowiązań na budżety w kolejnych latach. Wystarczało, że uzyskana opinia regionalnej izby obrachunkowej zapewniała o spełnieniu stałych wskaźników poziomu długu (60%) i obsługi zadłużenia (15%). Co więcej, przed 2011 r. nie było wymogu zrównoważenia budżetu bieżącego. Brak odpowiednich uregulowań prawnych umożliwiał odkładanie wielu niepopularnych decyzji na późniejsze, bliżej nieokreślone lata.

Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zasadniczo zmieniły podejście samorządów do planowania wieloletniego. Uściślając, zostały wprowadzone całkowicie nowe narzędzia, które w swoim zamyśle mają wymóc racjonalne podejście do długofalowego zarządzania finansami. Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania nie zostały przyjęte w samorządach z aprobatą. Niemniej

ich konstrukcja powinna zagwarantować długofalową stabilność w zakresie zarządzania finansami lokalnymi, tym bardziej, że wprowadzone mechanizmy skutecznie funkcjonują w innych rozwiniętych państwach.

Planowanie wieloletnie jest instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami prywatnymi i publicznymi. Jego zalety są podkreślane w opiniach specjalistów zarówno z instytucji międzynarodowych (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Unia Europejska) jak i z polskich podmiotów finansowych (Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego). Zalety wieloletniego planowania wypróbowano już zagranicą w jednostkach odpowiadających polskiemu samorządowi terytorialnemu. Największe doświadczenie w tej dziedzinie mają władze samorządowe w Stanach Zjednoczonych, gdzie metodę planowania wieloletniego wprowadzono po raz pierwszy. Istotny wkład w dziedzinę planów wieloletnich wnieśli także samorządy w Belgii, Danii, Finlandii, Norwegii, Nowej Zelandii i Portugalii. W każdym z tych krajów występują inne modele i założenia prognoz, jednakże ich meritum i cel pozostaje niezmienny – poprawa jakości zarządzania finansami publicznymi.

Całokształt operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych zawsze stanowił obszar powszechnego zainteresowania tak w wymiarze praktycznym, którego główną oś stanowi specyficzna relacja zachodząca pomiędzy samorządem, a obywatelem, jak i w sferze czysto teoretycznej, obejmującej różnorodne dziedziny nauki. Bez wątpienia w obu ujęciach zasadniczym elementem kształtującym czy to istotę i ramy zachodzącej relacji praktycznej, czy meritum teoretycznych koncepcji, jest projekcja zakładanego sposobu prawnej regulacji tej skomplikowanej materii publiczno-finansowej.

W Polsce Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązek corocznego uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, począwszy od 2011 roku. Regulacje mają na celu racjonalizację wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego. W zamyśle prawodawcy wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma być instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi.

Problematyka ta odznacza się szczególną wagą i wrażliwością merytoryczną chociażby z tego tylko powodu, że dotyczy fundamentalnych przesłanek prawidłowego funkcjonowania samorządu. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj także niestety silna zależność od doraźnych oddziaływań środowisk politycznych. Ponadto odznacza się ona wyjątkowym dynamizmem zmian uchwalanych norm prawnych, czego dobitnym przykładem są przeprowadzane od ponad dwudziestu lat reformy.

CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Potrzeba przygotowania programu postępowania naprawczego wynika głównie z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. nowych obostrzeń w zakresie dyscypliny finansów publicznych, które wynikają z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Wraz z celem ustawowym, poprawa struktury budżetu ma za zadanie wypełnić inne postulaty, do których należy zaliczyć:

1. racjonalizację wydatków i zadłużenia jednostki;
2. poprawę dyscypliny finansów publicznych;
3. identyfikację ryzyka finansowego grożącego jednostce;
4. przedstawienie skutków działań długofalowych (oszczędności lub kosztów);
5. stabilizację polityki finansowej jednostki.

Jedynie poprawnie przygotowany i adekwatny do obecnej sytuacji jednostki program naprawczy umożliwi odzyskanie pełnej kontroli nad budżetem samorządu.

Ostatecznie program postępowania naprawczego ma na celu osiągnięcie długofalowych rezultatów, które pozwolą na wypracowanie wystarczającej nadwyżki w budżecie operacyjnym samorządu. Docelowy układ struktury finansów umożliwi spłatę istniejących zobowiązań z zachowaniem marginesu bezpieczeństwa pozwalającego spełnić wymagania ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie, oprócz bezpośrednich celów i zadań wynikających z niniejszego dokumentu, możliwe jest osiągnięcie dodatkowych efektów, które przejawiają się właśnie we wzmocnieniu odpowiedzialności za stan finansów Gminy. Wśród dodatkowych korzyści oraz zachęt można wymienić:

1. wzmocnienie planowania strategicznego;
2. mobilizację do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania przedsięwzięć;
3. określanie możliwości inwestycyjnych;
4. dążenie do optymalizacji poszczególnych kategorii wydatków;
5. przeprowadzenie przekształceń i restrukturyzacji w jednostkach organizacyjnych Gminy.

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 proponowane 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. 2013, poz. 594 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2014, poz. 1115 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 26 stycznia 2015 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 okres 2010-2013 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za okres 2010-2013 (Rb-28s);
3. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2010-2013 (Rb-NDS);
4. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2009-2013 (Rb-Z);
5. Uchwały budżetowe na lata 2013 i 2014;
6. Projekt uchwały budżetowej na 2015 rok;
7. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej na rok 2015;

8. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za grudzień 2014 r. oraz po I, II, III kwartale (Rb-27s);
9. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za grudzień 2014 r. oraz po I, II i III kwartale (Rb-28s);
10. Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie Gminy w 2014 r. po III kwartale (Rb-NDS);
11. Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w 2014 r. po III kwartale (Rb-Z);
12. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2010-2013;
13. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2010-2015;
14. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
15. Sprawozdania z realizacji zadań oświatowych za lata szkolne 2009/2010-2013/2014;
16. Zestawienia zbiorcze z Systemu Informacji Oświatowej za lata 2010-2013;
17. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
18. Bilanse skonsolidowane Gminy za lata 2010-2013;
19. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
20. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2010-2013;
21. Opinia regionalnej izby obrachunkowej do projektu budżetu na lata 2014-2015;
22. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2014.

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 w po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

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

1. nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
2. nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
3. nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
4. nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
5. nie może tworzyć funduszu sołeckiego;

6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do pozyskiwania zwrotnego finansowania na nowe inwestycje. Istnieją zatem możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na dokończenie inwestycji rozpoczętych przed 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.

Ograniczenia ustawowe dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z zaciąganiem zobowiązań i ponoszeniem wydatków bieżących. Ich ograniczenie jest szczególnie istotne, bo jak wynika z art. 243 ustawy o finansach publicznych determinują one wysokość wskaźnika obsługi zadłużenia.

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 wyda-

rzeń 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.

RODZAJE RYZYKA TOWARZYSZĄCE REALIZACJI PROGRAMU NAPRAWCZEGO

Najpoważniejszym ryzykiem towarzyszącym wdrożeniu i realizacji programu naprawczego jest niewypełnienie wymogów ustawowych dotyczących kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ryzyko przekroczenia wartości wskaźnika opisującego maksymalną dopuszczalną wartość obsługi zadłużenia powoduje konieczność podjęcia działań naprawczych mających na celu przywrócenie właściwej relacji. Istotne jest, aby program przygotować w taki sposób, aby nie wpłynęło to niekorzystnie na jego realistyczność. Działania podjęte w celu przywrócenia właściwej struktury dochodów, wydatków oraz relacji kosztów obsługi zadłużenia do kwoty długu, muszą w sposób klarowny i jednoznaczny pokazać władzom Gminy działania niezbędne w celu przywrócenia równowagi i uzdrowienia finansów.

Z działaniami naprawczymi może być związane także ryzyko polityczne. Kadencyjność władz samorządu może niekorzystnie wpływać na decyzje dotyczące sfery oszczędności finansowych w jednostce.

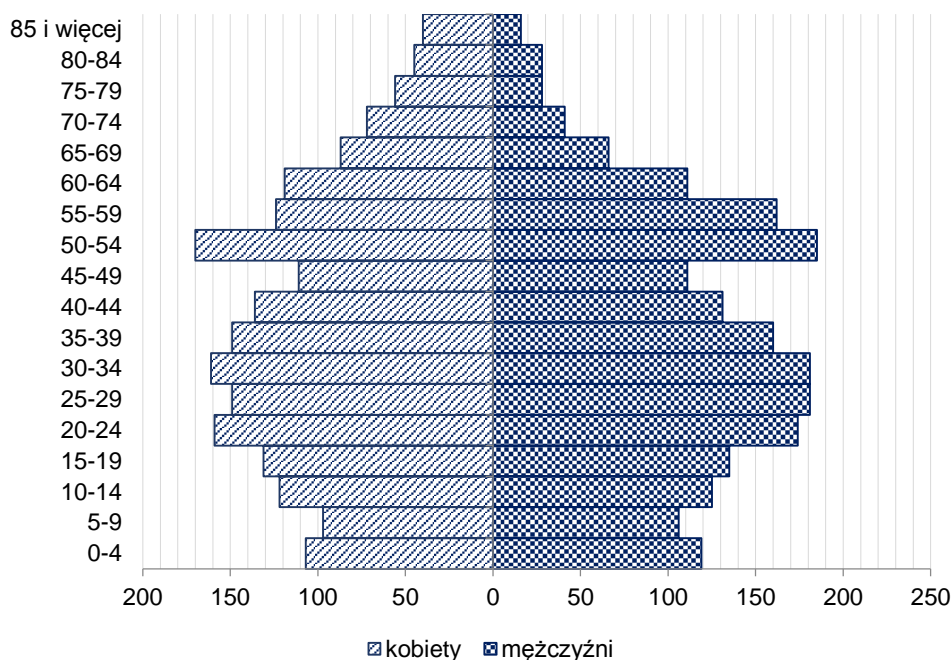
Należy także zaznaczyć, że w niniejszym programie postępowania naprawczego nie przyjmuje się założenia nagłej i istotnej zmiany sytuacji gospodarczej. Wymogi narzucone przez ustawę o finansach publicznych nie pozwalają tworzyć dodatkowych marginesów bezpieczeństwa. W sytuacji zmian istotnie wpływających na budżet i wieloletnią prognozę finansową jedynym dopuszczonym prawem rozwiązaniem jest uchwalenie nowej wieloletniej prognozy finansowej.

W prognozowaniu nie ma większego niebezpieczeństwa od nagłej i niespodziewanej zmiany otaczającej rzeczywistości, przy jednoczesnym braku możliwości dostosowania do zmian. Zatem ryzyka towarzyszące przygotowaniu programu oraz wszystkich dokumentów niezbędnych do jego realizacji (w tym wieloletniej prognozy finansowej), pomimo że przedstawiają wielokrotnie sytuacje krytyczne, mają na celu unaocznienie problemu i przygotowanie się do jego rozwiązania.

GMINA RYMAŃ

Gmina Rymań jest jednostką samorządu terytorialnego położoną w południowo-zachodniej części powiatu kołobrzeskiego, w województwie zachodniopomorskim. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2013 roku powierzchnię 146 km² zamieszkiwało 4 095 osób. Na 114 gmin województwa, pod względem liczby ludności Gmina zajmuje 93. miejsce, zaś pod względem powierzchni miejsce 73. Strukturę ludności wg grup wieku i płci w Gminie Rymań prezentuje rycina 1.

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



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

Kształt piramidy wiekowej dla Gminy Rymań ma charakter regresywny. Oznacza to, że struktura wiekowa ludności Gminy będzie ulegała istotnym zmianom wynikającym z przesuwania się na drabinie wieku wyżów i niżów demograficznych. Wąska podstawa piramidy, wynika ze zmniejszającej się liczby urodzeń.

Tabela 1. Struktura wiekowa Gminy Rymań w latach 2009-2013

Liczba ludności	2009	2010	2011	2012	2013
w wieku przedprodukcyjnym	928	891	880	867	820
w wieku produkcyjnym	2 664	2 684	2 664	2 668	2 677
w wieku poprodukcyjnym	545	573	593	591	598

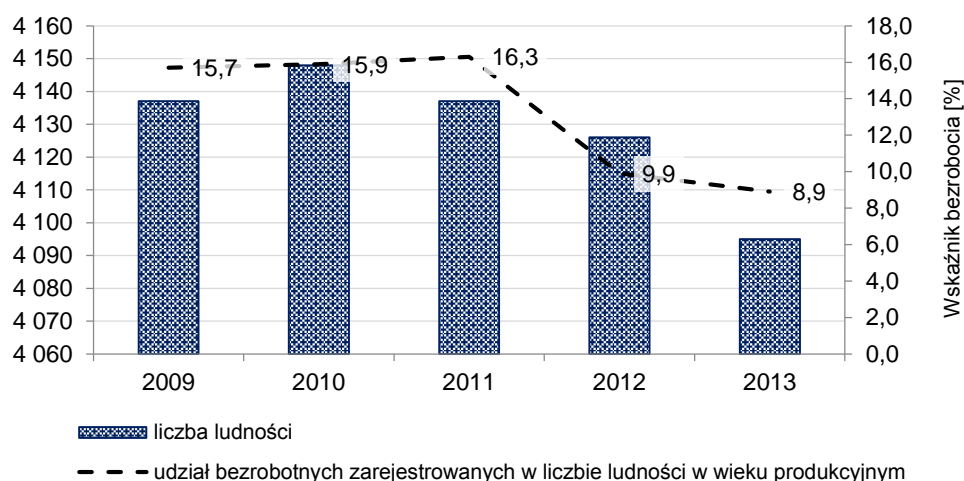
Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

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

Mimo dość negatywnych tendencji demograficznych, Gminę w 2013 roku charakteryzował dodatki przyrost naturalny. Jego wartość wynosiła 0,7‰, co oznacza, że na tysiąc mieszkańców Gminy liczba urodzeń przewyższała liczbę zgonów o blisko 0,7.

Z danych Powiatowego Urzędu Pracy w Kołobrzegu wynika, że w latach 2011-2012 wskaźnik bezrobocia (liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym) dla Gminy Rymań uległ wyraźnemu zmniejszeniu. O 169 osób zmniejszyła się liczba bezrobotnych w Gminie. Najniższy poziom wskaźnika bezrobocia wystąpił w 2013 roku, co w porównaniu z rokiem 2009, oznacza spadek o 6,6 pp.

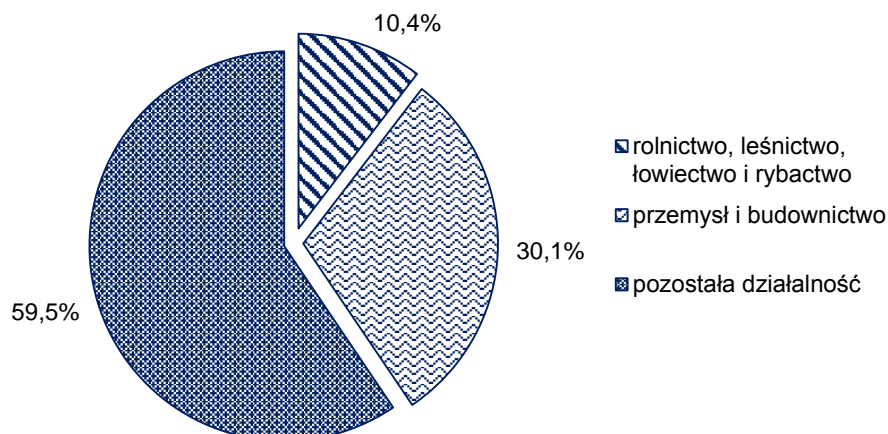
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2009-2013 w Gminie Rymań



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych PUP w Kołobrzegu.

W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy Rymań w 2013 roku dominowały podmioty działające w branży usługowej (59,5%), w tym przede wszystkim w branży handlowej (24,8%), branży budowlanej (21,5%) oraz branży związanej z obsługą rynku nieruchomości (6,2%). Z danych statystycznych wynika, że w ostatnich latach obserwuje się ponadto sukcesywny wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON.

Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Rymań w 2013 roku



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych GUS

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY RYMAŃ

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.

W uchwale nr CXVII.564.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021 wyrażono negatywną ocenę w zakresie realistyczności planowanego wykonania dochodów w 2014 r. (planu po III kw.).

W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu wyznaczenie wskaźnika obsługi zadłużenia w 2015 roku oparto o sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku (Rb-27s i Rb-28s), co pozwoli na precyzyjne odzwierciedlenie bieżącej sytuacji Gminy. Ponadto, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2010 r.).

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 latach następujących po roku, dla którego wprowadzono plan budżetu naniesiono niezbędne korekty merytoryczne, aby prognozowane wartości w kolejnych latach były jak najbliższe realnemu wykonaniu, co zostało dokonane w oparciu o średnie wykonanie budżetów z lat 2010-2014.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia wprowadzony przepisami ustawy o finansach publicznych z 2009 roku jest rodzajem instrumentu dyscyplinującego politykę finansową jednostek, których zdolność kredytowa w znacznym zakresie została wyczerpana. Wraz z 1 stycznia 2014 r. indywidualny wskaźnik maksymalnej możliwej obsługi zadłużenia zaczął w pełni obowiązywać w wyniku zakończenia okresu *vacatio legis*. Wiele jednostek samorządu terytorialnego nie zdołało się jednak przygotować do nowych zasad oraz odmiennego sposobu liczenia zadłużenia.

Gmina Rymań jest jednostką samorządu terytorialnego, która boryka się z problemem zachowania relacji określonej w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

Brak podjęcia działań oszczędnościowych może doprowadzić w przyszłości do zagrożenia zdolności realizacji zadań publicznych i znacznego ograniczenia płynności finansowej. Jedynie odpowiednio zaplanowane i dostosowane do sytuacji Gminy przedsięwzięcia zminimalizują to ryzyko i pomogą ustabilizować sytuację jednostki.

Poniżej przedstawiono charakterystykę dochodów, wydatków oraz zadłużenia budżetu 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 Rymań została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowana w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

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

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

Poszczególne dochody Gminy Rymań w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 2. Należy przy tym pamiętać, iż dochody w roku 2015 są jedynie wartościami planowymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

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

Tabela 2. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
DOCHODY OGÓŁEM	20 923 886	18 944 360	20 117 261	17 776 412	15 724 735	18 169 830
Dochody bieżące	18 188 326	16 295 530	16 622 384	15 696 724	15 327 873	16 708 857
Podatki i opłaty lokalne	6 873 583	6 762 741	7 669 515	5 965 506	5 207 123	6 520 170
Udział w podatkach centralnych	822 557	1 034 367	1 036 268	1 054 487	1 318 437	1 620 380
Subwencje	4 561 650	4 424 573	4 401 603	4 053 766	3 932 792	3 966 803
Dotacje	3 040 958	3 407 831	2 754 473	3 469 443	3 215 726	2 352 646
Pozostałe	2 889 578	666 018	760 525	1 153 522	1 833 796	2 248 858
Dochody majątkowe	2 735 561	2 648 831	3 494 878	2 079 688	396 862	1 460 973
Dochody z majątku	163 719	399 086	183 487	575 028	116 767	200 000
Dotacje na inwestycje	2 571 842	2 249 745	3 311 391	1 504 660	280 096	1 260 973

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2 prezentuje wykonane w latach 2010 - 2014 oraz zaplanowane w 2015 roku dochody Gminy Rymań, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 18,5 mln zł.

W Uchwale Nr CXVII.564.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16 grudnia 2014 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021, zwrócono uwagę na zbyt wysoki poziom zaplanowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2015 roku. Wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości wynikał z zakładanego przez Gminę oddania do użytkowania inwestycji liniowej pn. „Budowa gazociągu wysokiego ciśnienia”, który miał zapewnić wpływy w wysokości 1,5 mln zł.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem. W związku z powyższym zakładany poziom dochodów budżetowych w 2015 roku zmniejszono o stosowną kwotę (1,5 mln – wpływy z podatku od nieruchomości).

Dostrzega się wyraźne zróżnicowanie dochodów Gminy w analizowanym okresie. Na przestrzeni 5 lat (2010–2014) dochody Gminy wahały się od 15,7 mln do 20,9 mln. Najwyższy poziom dochodów charakteryzował rok 2010 i 2012, a związany był z uzyskaniem wysokiego poziomu dochodów bieżących. Najniższy poziom dochodów budżetowych charakteryzował rok 2014, w którym nie wykonano założonego planu wpływów z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska (plan – 4,7 mln zł; wykonanie – 846 tys.; wykonanie w stosunku do planu - 18%). W roku 2014 osiągnięto również najniższy poziom dochodów majątkowych (396 tys. wobec średnio 2,6 mln w latach 2010-2013).

Tabela 3. Dynamika dochodów dla Gminy Rymań w latach 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika dochodów	--	90,54%	106,19%	88,36%	88,46%	115,55%
Dynamika dochodów bieżących	--	89,59%	102,01%	94,43%	97,65%	109,01%
Dochody ogółem na mieszkańca	--	4 626	4 913	4 341	3 840	4 437
Dochody bieżące na mieszkańca	--	3 979	4 059	3 833	3 743	4 080

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 3 potwierdzają, że dochody uzyskiwane przez Gminę Rymań charakteryzują się wysokim zróżnicowaniem. W latach 2011-2014, dodatnia dynamika liczona wg metodologii rok do roku poprzedniego, charakteryzowała tylko rok 2012. Ponadto, zmienność wartości dochodów majątkowych w latach 2010–2014 determinowana była zmianą wartości dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz wysokością uzyskiwanej dotacji na zadania inwestycyjne.

Ujemna dynamika dochodów ogółem w 2014 r. związana była z niższym niż zakładano wykonaniem dochodów z lokalnych podatków i opłat (przede wszystkim zde-terminowane przez niskie wpływy z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska), jak również spadkiem poziomu otrzymywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej.

W kontekście analizy wskaźnika obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, niski poziom wykonania planu dochodów budżetowych w 2014 roku będzie negatywnie wpływać na kształtowanie się tego wskaźnika i powodować obniżenie zdolności Gminy do obsługi zadłużenia.

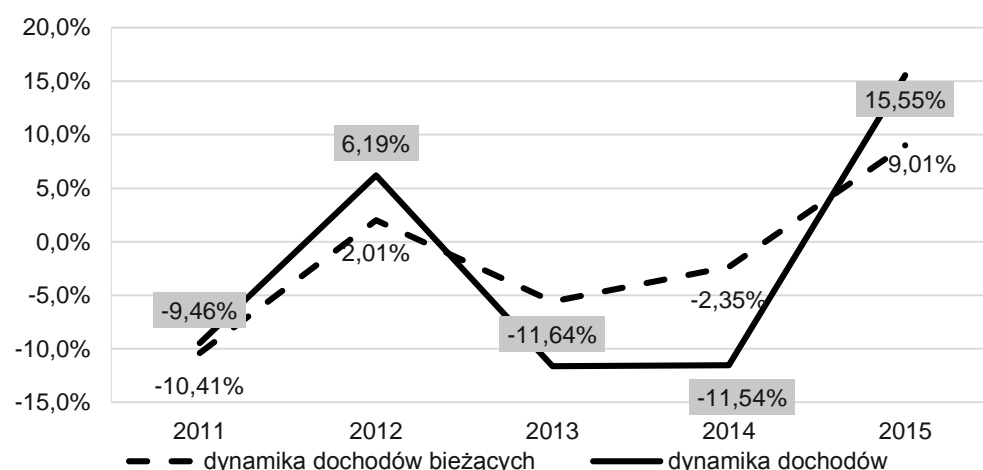
W 2014 roku wartość zaplanowanych dochodów majątkowych udało się zrealizować jedynie w 19%. W 2015 roku dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości zaplanowano na poziomie 200 tys. zł. Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, a także informacjach o stanie mienia Gminy mogącego stać się przedmiotem sprzedaży należy stwierdzić, że zaplanowana kwota w 2015 roku jest mało realna, a ryzyko jej niewykonania jest duże.

Tabela 4. Wykaz nieruchomości Gminy Rymań stanowiących potencjalny przedmiot sprzedaży

Rodzaj nieruchomości	Obręb	Nr działki	Powierzchnia [ha]	Wartość
Działka gruntowa	Dębica	171/6	0,78	22 000 zł
Działka gruntowa	Rymań	253/20	0,385	115 600 zł
Łączna wartość nieruchomości				137 600 zł

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie operatów szacunkowych.

Ograniczony zasób nieruchomości stanowiących własność Gminy jak również niekorzystana koniunktura na rynku nieruchomości wyklucza możliwość wdrożenia działania naprawczego, którego celem byłaby maksymalizacja zysku ze sprzedaży mienia.

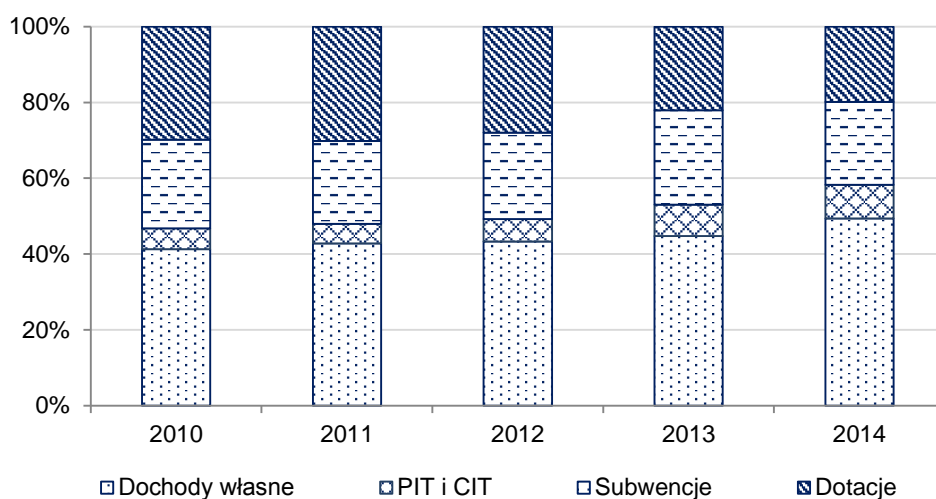
Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Rymań od roku 2011

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz znacznych wahań wartości dochodów ogółem, należy zwrócić uwagę na dynamikę dochodów bieżących uzyskiwanych w poszczególnych latach przez Gminę Rymań. W analizowanym okresie dochody bieżące cechowała zbliżona tendencja do dochodów ogółem, aczkolwiek wahania były nieco bardziej stabilne. Rok 2013 i 2014 charakteryzował się znacznym spadkiem dochodów bieżących z tytułu lokalnych podatków i opłat.

W tabeli 3 zaprezentowano również wartość dochodów ogółem oraz dochodów bieżących na mieszkańca. Zgodnie z Rankiem Zamożności Gmin opracowanym w 2013 roku przez Pawła Swianiewicza, Gmina Rymań uplasowała się 101 miejscu pośród 1 571 gmin wiejskich objętych rankingiem. W stosunku do roku poprzedniego nastąpiło pogorszenie pozycji w rankingu (spadek z miejsca z 44), a było to związane głównie z wysokimi dochodami z otrzymanej dotacji inwestycyjnej w 2012 roku. Poziom zamożności Gminy należy ocenić jednak pozytywnie, gdyż w przekroju kilku ostatnich lat jej pozycja w rankingu uległa wyraźniej poprawie (miejsce 476. w roku 2006; 118. miejsce w roku 2009).

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

Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Rymań w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne

Na rycinie 5 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły ponad 40% dochodów ogółem i wzrastały z roku na rok. W latach 2010-2014 dochody z PIT i CIT stanowiły około 10% dochodów ogółem. Ponad 50% 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 Rymań dostrzega się wzrost wartości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednocześnie dość niskim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

Blisko ponad 50% dochodów budżetowych Gminy Rymań 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 analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się w przedziale 40-50%. Dominujący udział w dochodach własnych Gminy stanowi podatek od nieruchomości, który zapewniał ponad 50% wpływów dochodów z lokalnych podatków i opłat (w tym 14,39% wpływów dochodów ogółem) do budżetu Gminy.

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

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

Par.	Nazwa	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	4 561 650	4 424 573	4 393 595	4 053 766	3 932 792	3 966 803	4 222 197	22,69%	22,69%
69	Wpływy z różnych opłat	4 254 125	3 433 768	3 756 174	2 024 984	852 395	2 262 320	2 763 961	14,85%	37,54%
31	Podatek od nieruchomości	1 847 984	2 496 867	2 745 917	2 832 825	3 015 966	3 146 186	2 680 957	14,41%	51,95%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących zakresu administracji rządowej (..)	2 010 297	2 013 540	2 015 386	2 034 349	1 992 030	1 590 410	1 942 669	10,44%	62,39%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	1 929 842	2 249 745	3 255 391	1 504 660	271 596	1 260 973	1 745 368	9,38%	71,77%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	774 590	884 969	1 018 879	1 034 019	1 249 082	1 560 380	1 086 986	5,84%	77,61%
32	Podatek rolny	410 305	455 012	791 617	752 094	777 120	734 503	653 442	3,51%	81,12%
57	Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	-	-	301 542	675 318	1 236 045	1 620 000	638 818	3,43%	84,55%
200	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (...)	520 751	1 005 141	178 458	961 266	681 842	389 206	622 777	3,35%	87,90%
97	Wpływy z różnych dochodów	2 454 928	312 286	114 066	14 560	6 806	1 000	483 941	2,60%	90,50%

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Rymań o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniono na podstawie klasyfikacji budżetowej. W tabeli zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 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 cztery odnoszą się do źródeł zewnętrznych i dotyczą środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej (subwencja ogólna zapewnia ponad 22% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Rymań.

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

Niezależny od jednostki sposób przyznawania wskazanych środków i praktycznie brak możliwości ich kształtowania powoduje, że nie mogą stać się one właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Jakiegokolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego czy dotacji w wyniku działań podejmowanych przez władze Gminy są ryzykowne.

Wśród dochodów własnych największe znaczenie w budżecie odgrywają wpływy z różnych opłat. W budżecie Gminy Rymań pod tą pozycją klasyfikowane są wpływy z tytułu kar i opłat za gospodarcze wykorzystanie środowiska.

W Uchwale Nr CXVII.564.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 16 grudnia 2014 roku wykazano wątpliwość wobec zaplanowanych w 2015 roku wpływów z tytułu kar i opłat za gospodarcze wykorzystanie środowiska na poziomie 2,26 mln zł (w obliczu niskiego wykonania tych dochodów w 2014 roku). Jak wynika jednak z informacji przekazanych Wójtowi Gminy Rymań w dniu 8 stycznia 2015 roku przez Spółkę SITA JANTRA Sp. z o.o., przewidywana opłata za składowanie odpadów w 2014 roku wynosić będzie 4 342 470 zł (z czego ok. 50% tej kwoty stanowić będzie dochód Gminy Rymań w 2015 roku – 2,17 mln zł). Planowana kwota wpływów z tego tytułu w 2015 roku jest więc realna.

Równie ważną pozycją w strukturze budżetu Gminy Rymań jest podatek od nieruchomości. W latach 2010-2014 wysokość wpływów do budżetu Gminy z tytułu tego podatku zwiększyła się o ponad 1,15 mln zł.

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 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 podatku. 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 zatem wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Rymań prezentuje tabela 6.

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

		2010	2011	2012	2013	2014
podatek rolny						
wykonanie		410 305	455 012	791 617	752 094	777 120
skutki obniżenia górnych stawek podatków		1 103	-	49 055	153 335	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	608	1 020	20	523	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	2 506	-	-	-	
podatek od nieruchomości						
wykonanie		1 847 984	2 496 867	2 745 917	2 832 825	3 015 966
skutki obniżenia górnych stawek podatków		274 557	286 999	304 906	324 737	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	182	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	787	442	559	1 134	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	38	10 228	397	-	
podatek leśny						
wykonanie		131 163	150 304	181 837	180 057	166 801
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	25	8	-	-	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	
podatek od środków transportowych						
wykonanie		23 046	29 184	30 644	26 724	40 736
skutki obniżenia górnych stawek podatków		23 004	28 735	32 548	36 955	
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	1 459	-	-	
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	

Zródło: Opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Rymań z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2013 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. W programie postępowania naprawczego, do analizy roku 2014 wykorzystano sprawozdania za grudzień 2014 roku. Na dzień sporządzenia sprawozdań bu-

dżetowych za grudzień 2014 roku, sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych w 2014 roku nie były gotowe. W tabeli zawarto tylko informacje o wykonaniu poszczególnych kategorii podatków lokalnych, co nie oznacza, że umorzenia, rozłożenia na raty czy ulgi i zwolnienia w 2014 roku nie wystąpiły.

Dane zawarte w tabeli 6 potwierdzają wnioski płynące z analizy tabeli 5. Podatek od nieruchomości zapewnia największy wpływ środków własnych do budżetu Gminy. W analizowanym okresie średnia wartość wpływów z tytułu podatku od nieruchomości kształtowała się na poziomie 2,5 mln zł. Uśredniona wartość obniżenia górnych stawek podatkowych wyniosła 297 tys. zł (w latach 2010-2013). Łącznie obniżenie górnych stawek podatkowych dało kwotę 1,2 mln zł.

W przypadku podatku rolnego, skutkiem obniżenia górnych stawek podatkowych było niezyskanie dochodów w łącznej kwocie 203,5 tys. zł, zaś w przypadku podatku od środków transportowych łącznie 121 tys. zł. W przypadku podatku leśnego zastosowano maksymalne stawki. W latach 2009-2013 umorzono zaległości podatkowe, w wyniku których odstąpiono od poboru kwoty o łącznej wartości ponad 6,5 tys. zł.

W latach 2010-2014 część stawek podatkowych ustalono na niższym poziomie, z zachowaniem obowiązujących przepisów prawnych. Obniżenie górnych stawek podatkowych skutkowało pozbawieniem Gminy Rymań możliwości uzyskania dodatkowych dochodów w łącznej kwocie ponad 1,5 mln zł.

WYDATKI

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

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

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

W ramach każdego działu budżetowego wydatki zostały podzielone na:

1. wydatki bieżące:
 - 1) 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 2010-2014 scharakteryzowano poniżej. W zestawieniach związanych z analizą finansów Gminy zawarto także dane wynikające z planu budżetu na rok 2015.

Poszczególne wydatki Gminy Rymań w latach 2010-2015 zestawiono w Tabeli 7. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2015 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

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

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
WYDATKI OGÓŁEM	25 364 118	21 679 578	18 856 344	16 840 588	17 646 220	16 770 203
Wydatki bieżące	16 923 212	15 313 494	15 108 477	16 100 356	15 229 858	15 845 585
Wynagrodzenia i pochodne	5 669 666	5 643 790	5 483 768	6 783 002	5 871 893	6 206 117
Pozostałe bieżące	11 169 988	9 356 509	9 151 397	9 010 849	9 067 956	8 780 228
Obsługa długu	83 557	313 195	473 313	306 506	290 009	236 880
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	622 361
Wydatki majątkowe	8 440 906	6 366 084	3 747 867	740 232	2 416 361	924 618

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7 prezentuje wykonane oraz zaplanowane w latach 2010-2015 wydatki Gminy Rymań. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Biorąc pod uwagę planowane w 2015 roku wartości wydatków, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 19,5 mln zł.

W analizowanym okresie ogólna kwota wydatków ulegała znacznym wahaniom. Najwięcej środków wydatkowano w roku 2010 (ponad 25 mln zł). Tak znaczny poziom determinowały głównie wydatki majątkowe, które w 2010 roku przeznaczono głównie na termomodernizację budynków użyteczności publicznej na terenie Gminy Rymań (6,3 mln zł). Kontynuacja inwestycji w 2011 roku przełożyła się na równie wysoki poziom wydatków majątkowych w 2011 roku, a to z kolei wpłynęło na wyższe od średniej wykonanie wydatków ogółem.

Wydatki bieżące w badanych latach wynoszą średnio 15,7 mln zł, z których 1/3 to wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne. Należy również zwrócić uwagę na koszty obsługi długu, które w badanym okresie wzrosły prawie trzykrotnie (według planu na rok 2015). Wydatki majątkowe wyniosły średnio 3,7 mln zł, co stanowi około 20% całkowitej kwoty wydatków, a ponoszone były głównie na inwestycje w zakresie oświaty i wychowania, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz turystyki.

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

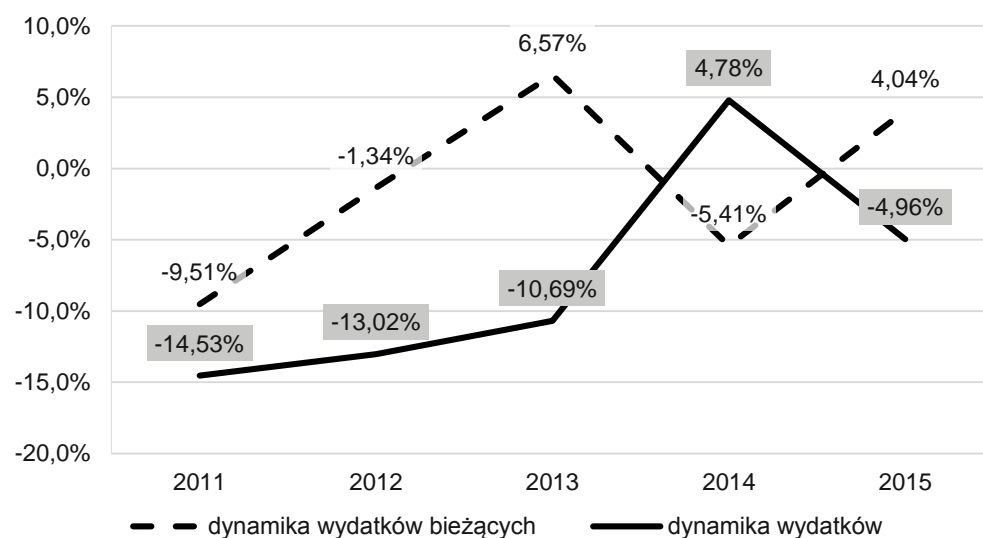
	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Dynamika wydatków	--	85,47%	86,98%	89,31%	104,78%	95,04%
Dynamika wydatków bieżących	--	90,49%	98,66%	106,57%	94,59%	104,04%
Wydatki bieżące na mieszkańca	--	3 740	3 689	3 932	3 719	3 869
Wydatki ogółem na mieszkańca	--	5 294	4 605	4 112	4 309	4 095

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

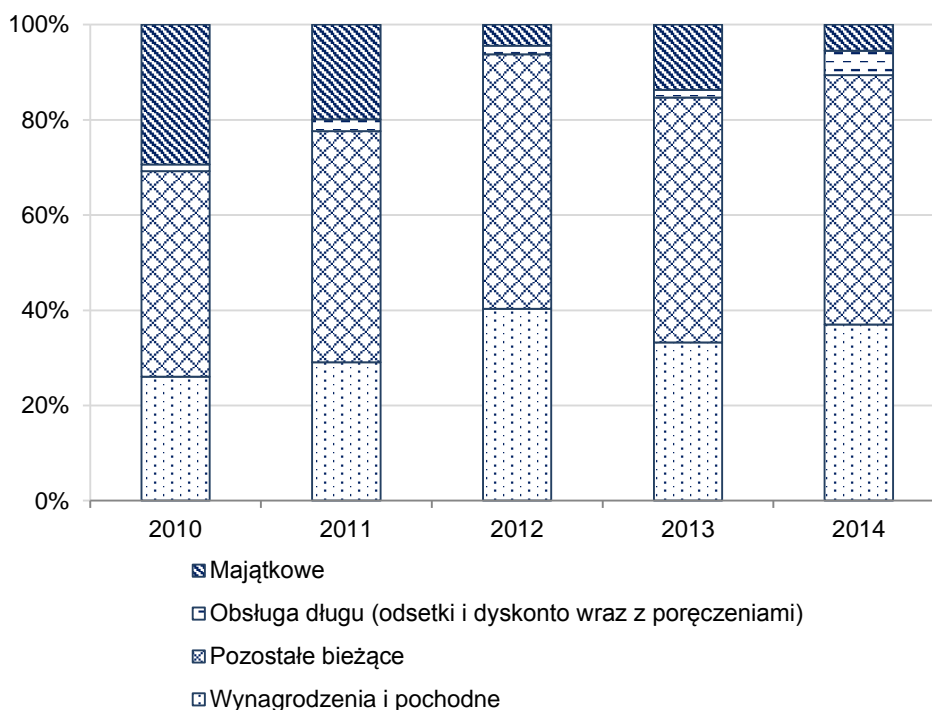
Źródło: Opracowanie własne.

W latach 2010-2013 wydatki ogółem w Gminie Rymań charakteryzowały się dynamiką poniżej 100%. W roku 2014 w stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost wydatków ogółem o ponad 15 pp. W latach 2010-2014 spadały wydatki bieżące (za wyjątkiem 2013 roku). Według wartości planowanych na 2015 rok wydatki całkowite spadną w stosunku do roku poprzedniego przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących.

Ryc. 6. Dynamika wydatków Gminy Rymań od roku 2011

Źródło: Opracowanie własne

W analizowanym okresie zmienność wydatków bieżących oscylowała na poziomie 15 pp. W latach 2011-2013 dynamika wydatków bieżących była wyższa niż dynamika wydatków ogółem, co było następstwem ograniczenia działalności inwestycyjnej. Wysoki poziom wydatków bieżących w 2013 i 2014 roku w znacznej mierze wpływa na obniżenie wskaźnika maksymalnej obsługi zadłużenia w kolejnych latach, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Rymań w latach 2010-2014

Źródło: Opracowanie własne

Rycina 7 wskazuje, że w latach 2010-2014 kategorią wydatków o największym znaczeniu w budżecie Gminy były pozostałe wydatki bieżące. Pomimo, że w analizowanym okresie nominalnie wartość tych wydatków uległa zmniejszeniu, to jednak w strukturze wydatków odgrywały największe znaczenie.

Wygodzenia i pochodne, które stanowiły średnio 35% całkowitej wartości wydatków. W badanym okresie nastąpił wzrost udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem. Ów wzrost wynagrodzeń spowodowany był m.in. wzrostem płacy minimalnej oraz zmianami w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych.

Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu. Z analizy danych finansowych wynika, że w badanym okresie nastąpił ich wzrost. Jest to o tyle ważne, gdyż ich wartość rzutuje na wskaźnik z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Charakterystyka działów wydatków ze szczególnym uwzględnieniem tych, które generują największe wypływy środków z budżetu została zaprezentowana w tabeli 9.

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

Dział	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	Średnia	Udział	Udział skumulowany
Oświata i wychowanie	8 189 592	6 721 043	5 228 843	5 139 618	5 021 953	5 465 609	5 961 110	30,53%	30,53%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5 984 267	3 851 855	3 186 686	3 084 881	3 038 684	2 767 678	3 652 342	18,70%	49,23%
Pomoc społeczna	2 661 700	2 718 979	2 823 289	2 876 258	2 803 684	2 995 524	2 813 239	14,41%	63,64%
Administracja publiczna	2 049 283	1 757 084	1 946 541	2 033 867	1 939 194	2 160 016	1 980 997	10,15%	73,79%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 624 292	776 781	664 898	587 603	875 045	212 647	956 878	4,90%	78,69%
Turystyka	12 365	2 740 429	1 720 431	-	36 232	700	751 693	3,85%	82,54%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	323 400	121 322	823 757	505 498	1 656 203	702 340	688 753	3,53%	86,06%
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	664 113	1 024 481	197 170	976 338	691 890	390 850	657 474	3,37%	89,43%
Kultura fizyczna i sport	1 055 647	524 287	733 814	93 850	132 504	117 476	442 930	2,27%	91,70%
Obsługa długu publicznego	83 857	314 195	474 313	307 756	296 017	929 414	400 925	2,05%	93,75%

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

**wartości planowane wg projektu budżetu na 2015 rok

Źródło: Opracowanie własne.

Z tabeli 9 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (30,53% całkowitych wydatków), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (prawie 19%) oraz pomoc społeczna (prawie 15%).

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 administracji publicznej (około 10%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (prawie 5%) oraz turystyki (3,85%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa;
2. pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej;
3. kultura fizyczna i sport.

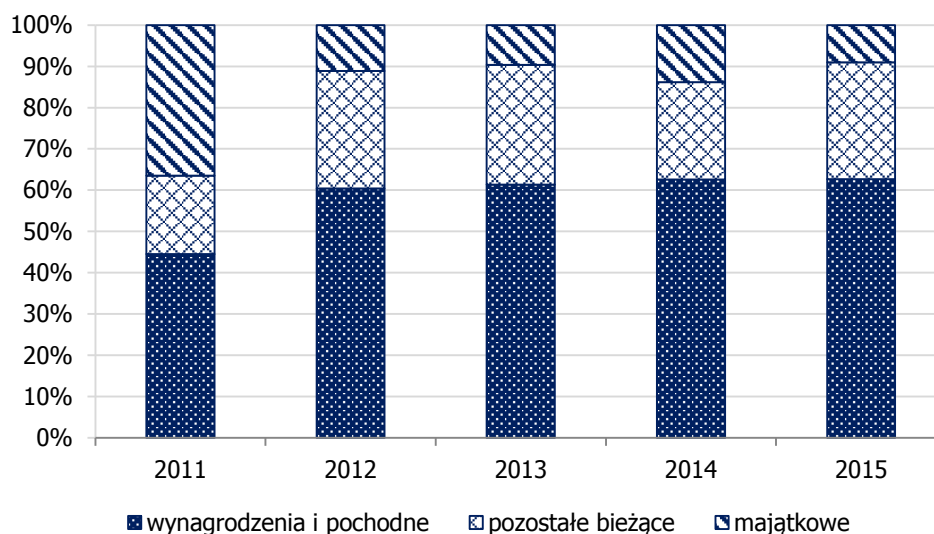
Osobną uwagę należy poświęcić wydatkom związanym z obsługą zadłużenia, która powoduje poważne problemy związane z utrzymaniem równowagi budżetu, a także z indywidualnie liczoną wskaźnikiem zadłużenia. Powyższa analiza zostanie dokonana w osobnej części dokumentu.

Dokładna analiza wielu kategorii zwiększy szansę przygotowania rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych z punktu widzenia jednostki i mieszkańców Gminy.

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak ukazano w tabeli 9 wydatki oświatowe mają dominujący udział w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Rymań. Uwzględniając wydatki poniesione w latach 2010-2014 oraz wydatki zaplanowane w 2015 roku, średnia wartość w całym okresie stanowi ponad 30% wydatków ogółem. Wydatki oświatowe w badanym okresie generowały średniorocznie 6 mln zł wydatków.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych, na terenie Gminy funkcjonuje Zespół Szkół Publicznych w Rymaniu, na który składa się Szkoła Podstawowa im. Tadeusza Kościuszki ze szkołami Filialnymi w Dębicy, Drozdowie i Staninie oraz Gimnazjum Publiczne.

Ryc. 8. Wydatki na oświatę w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

W latach 2010-2011 wydatki ponoszone przez Gminę Rymań w obszarze oświaty przeznaczane były w znacznym stopniu na działalność inwestycyjną. W latach 2012-2014 roku ponoszono nakłady na działalność inwestycyjną, ale udział tych wydatków był marginalny. W strukturze wydatków bieżących w analizowanym okresie dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Tabela 10. Wydatki na oświatę w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Wydatki bieżące (w tym):	4 180 103	4 269 991	4 646 648	4 645 538	4 325 899	4 970 609
wynagrodzenia i pochodne	2 844 386	2 991 111	3 157 865	3 154 322	3 141 325	3 425 057
pozostałe bieżące	1 335 718	1 278 879	1 488 783	1 491 216	1 184 574	1 545 552
Wydatki majątkowe	4 009 489	2 451 052	582 195	494 080	696 054	495 000
RAZEM	8 189 592	6 721 043	5 228 843	5 139 618	5 021 953	5 465 609

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne.

W analizowanym okresie wydatki ponoszone przez Gminę Rymań to głównie wydatki bieżące (za wyjątkiem roku 2010 i 2011), zwłaszcza wydatki na wynagrodzenia i pochodne (stanowiące średnio 60% wszystkich wydatków w dziale oświaty).

Wysoki poziom wydatków majątkowych w latach 2010-2011 związany był z realizacją zadania związanego z termomodernizacją budynków użyteczności publicznej, w tym budynków szkoły w Dębicy, Staninie, Drozdowie i Rymaniu. Wydatki majątkowe stanowiły średnio 20% wydatków oświatowych, ze znacznym udziałem w roku 2010 – około 50%.

Tabela 11. Liczba uczniów i nauczycieli w placówkach oświatowych Gminie Rymań w latach szkolnych 2010/2011-2014/2015

Rok szkolny		2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Liczba uczniów		523	484	479	485	474
Oddziały		34	30	26	26	26
Liczba nauczycieli zatrudnionych w pełnym wymiarze		38	43	42	40	41
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze	liczba	8	2	2	7	8
	w tym etaty	2,46	0,35	0,26	0,99	2,15
Razem etaty nauczycielskie		40,46	43,35	42,26	40,99	43,15
Stosunek liczby uczniów do nauczycieli		12,93	11,16	11,33	11,83	10,98

*tabela prezentuje dane na dzień 30 września (tabela uwzględnia dane dotyczące wszystkich placówek oświatowych działających na terenie Gminy, w tym również Społecznej Szkoły Podstawowej w Gorawinie)
 Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej za lata 2010-2014

Powyższa tabela prezentuje zestawienie liczby uczniów i nauczycieli we wszystkich placówkach oświatowych na terenie Gminy Rymań. Od roku szkolnego 2010/2011 liczba uczniów zmalała, co również było widoczne w spadku liczby oddziałów. W ciągu 5 lat liczbę oddziałów zmniejszono z 34 do 26.

W roku szkolnym 2014/2015 średnio 11 uczniów przypada na jednego nauczyciela (co pokrywa się ze średnią krajową). Charakteryzowane placówki oświatowe funkcjonują w 4 budynkach, które są w całości wyremontowane – w 2010 i 2011 roku Gmina na szeroką skalę realizowała zadanie polegające na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, w tym również budynków szkół (termomodernizacja, wymiana okien, systemu grzewczego, modernizacja toalet). Szczegółowe dane odnośnie zatrudnienia, w tym zatrudnienia nauczycieli w poszczególnych szkołach prowadzonych przez Gminę Rymań zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 12. Zatrudnienie w szkołach prowadzonych przez Gminę Rymań w latach szkolnych 2011/2012-2013/2014

	2011/2012				2012/2013				2013/2014			
	zatrudnienie ogółem		nauczyciele		zatrudnienie ogółem		nauczyciele		zatrudnienie ogółem		nauczyciele	
	etaty	osoby	etaty	osoby	etaty	osoby	etaty	osoby	etaty	osoby	etaty	osoby
ZSP w Rymaniu	42,30	44,00	29,47	31,00	41,25	41,00	29,25	29,00	37,55	38,00	25,55	26,00
Szkoła Filialna i PP w Starninie	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00	3,00	3,00
Szkoła Filialna i PP w Dębicy	7,42	8,00	5,42	6,00	7,00	7,00	5,00	5,00	7,00	7,00	5,00	5,00
Szkoła Filialna i PP w Drozdowie	4,58	5,00	2,58	4,00	4,00	4,00	2,00	2,00	4,00	4,00	2,00	2,00

Źródło: Opracowanie własne

Z tabeli 12 wynika, że na przełomie 3 ostatnich lat szkolnych liczba osób zatrudnionych w placówkach publicznych zmniejszyła się o 5,75 etatu, w tym również liczba etatów nauczycielskich zmalała o 4,92 (8 osób). Najwięcej osób znajduje zatrudnienie w Zespole Szkół w Rymaniu, co jest adekwatne z liczbą oddziałów placówki.

Tabela 13. Stosunek liczby uczniów do etatów nauczycieli w poszczególnych szkołach prowadzonych przez Gminę Rymań w latach szkolnych 2012/2013-2013/2014

	2012/2013				2013/2014			
	liczba oddziałów	liczba uczniów	etaty nauczycieli	stosunek liczby uczniów do nauczycieli	liczba oddziałów	liczba uczniów	etaty nauczycieli	stosunek liczby uczniów do nauczycieli
ZSP w Rymaniu (SP i Gimnazjum)	12,00	272,00	29,25	9,30	12,00	272,00	25,55	10,65
Szkoła Filialna i PP w Starninie (0-III)	3,00	43,00	3,00	14,33	3,00	46,00	3,00	15,33
Szkoła Filialna i PP w Dębicy (0 -III)	5,00	81,00	5,00	16,20	5,00	91,00	5,00	18,20
Szkoła Filialna i PP w Drozdowie (0-III)	1,50	17,00	2,00	8,50	1,50	19,00	2,00	9,50

Źródło: Opracowanie własne

Odnosząc dane dotyczące liczby etatów nauczycielskich w przeliczeniu na jednego ucznia w ostatnich 2 latach (tabela nr 13) dostrzega się, że najmniejszy stosunek liczby uczniów do nauczycieli jest w Szkole Filialnej i Przedszkolu w Drozdowie. Należy jednak podkreślić, że we wszystkich szkołach prowadzonych na terenie Gminy stosunek ten, zwiększył się w, co jest pozytywnym zjawiskiem. Jak już zostało wspomniane wcześniej średnia dla kraju wynosi 11 uczniów, co wskazuje, że Gmina Rymań osiąga zadowalające wskaźniki.

Tabela 14. Wydatki na wynagrodzenia w zależności od stopnia awansu zawodowego w Gminie Rymań w latach 2010-2013

nauczyciel	roczne wydatki na etat				miesięczne wydatki na etat			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
stażysta	31 948	35 609	31 023	27 392	2 662	2 967	2 585	2 283
kontaktowy	32 614	32 709	37 617	38 690	2 718	2 726	3 135	3 224
mianowany	44 239	44 543	47 342	49 425	3 687	3 712	3 945	4 119
dyplomowany	60 683	66 829	61 925	65 108	5 057	5 569	5 160	5 426

Źródło: Opracowanie własne

Z analiz wynika, że w ciągu 4 lat wysokość wydatków na wynagrodzenia, łącznie we wszystkich kategoriach, wzrosła o 270 tys. zł, głównie w zakresie wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych oraz mianowanych (240 tys. zł). Wzrost powyższych wydatków związany był z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych przez nauczycieli.

Zmniejszeniu uległa różnica między wydatkami poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych oraz mianowanych a średnimi wynagrodzeniami (ustalonymi na podstawie kwoty bazowej). Jest to pozytywna tendencja, gdyż Gmina zmniejsza nadpłatę na wynagrodzenia nauczycieli, a nadal nie jest zobligowana do zapłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego we wszystkich grupach awansu zawodowego.

Jak wynika z tabeli 15, środki jakie Gmina Rymań przeznacza na prowadzenie Szkół Podstawowych, razem z dotacją dla Niepublicznej Szkoły w Gorawinie wynoszą ponad 2 mln zł. Na oddziały zerowe funkcjonujące przy Szkole Podstawowej (również przy filiach) oraz na inne formy wychowania przedszkolnego prowadzonego przez Gminę przeznaczanych jest średnio ponad 380 tys. zł rocznie.

Tabela 15. Podział wydatków bieżących w zakresie oświaty w latach 2011-2014

Rodzaj wydatku	2011	2012	2013	2014	spadek w stosunku do roku 2013
wydatki SP (prowadzona przez Gminę)	1 774 846	2 019 602	1 965 347	1 925 865	-39 482
dotacja dla Niepublicznej Szkoły w Gorawinie	126 451	106 731	110 375	98 332	-12 043
oddziały zerowe przy SP	200 765	265 806	262 365	236 522	-25 843
inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone przez Gminę	203 247	134 158	124 233	99 811	-24 423
wydatki na Gimnazjum	1 321 827	1 469 797	1 599 105	1 487 072	-112 033
światlice szkolne	96 003	103 760	106 660	106 256	-404

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 15 wskazuje również, że w 2014 roku we wszystkich najważniejszych kategoriach wydatków bieżących w zakresie zadań oświatowych Gmina wydatkowała znacznie mniejsze kwoty w porównaniu z 2013 rokiem. Największe oszczędności udało się uzyskać na utrzymaniu gimnazjum (spadek o prawie 115 tys. zł) oraz na utrzymaniu szkół podstawowych (spadek o 40 tys. zł).

Utrzymanie „małych” szkół jest dla samorządów wyzwaniem, gdyż znaczna część kosztów stałych związanych przykładowo z utrzymaniem budynku czy zapłatą pensji często nie zostaje pokryta subwencją oświatową, co powoduje wzrost wydatków opłacanych ze środków własnych. W Gminie Rymań funkcjonuje zaledwie jedna Szkoła Podstawowa, która posiada 3 okoliczne filie. Jest to bardzo dobre rozwiązanie dla samorządu jak i uczniów. Najmłodsze dzieci (klasy 0-III) mają możliwość uczęszczania do szkoły mieszczącej się stosunkowo niedaleko miejsca zamieszkania, a samorząd generuje oszczędności między innymi na etatach dyrektora czy księgowej.

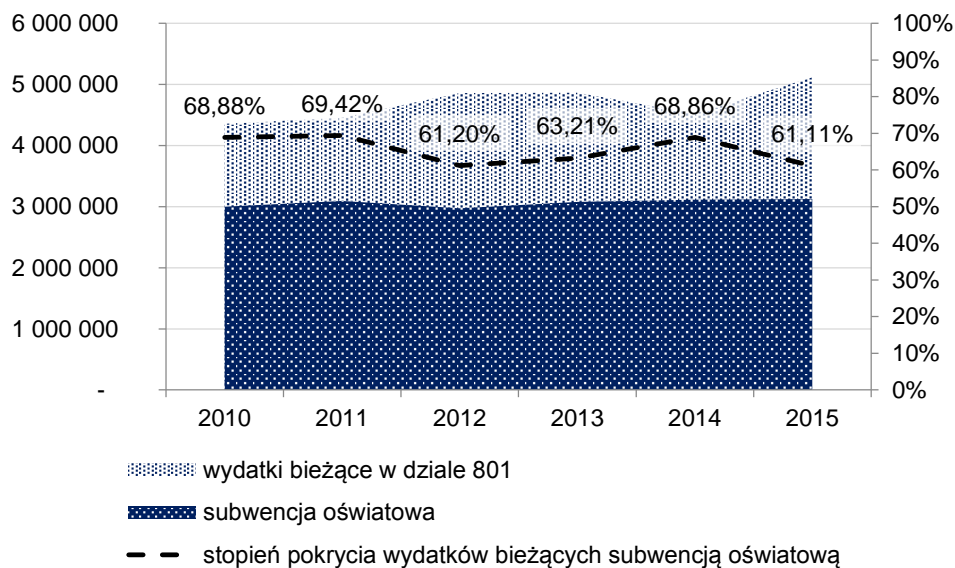
Na zapewnienie realizacji zadań w zakresie oświaty oraz edukacyjnej opieki wychowawczej z budżetu państwa przeznaczana jest subwencja oświatowa. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową prezentuje tabela 16.

Tabela 16. Stopień pokrycia wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
wydatki bieżące w działach 801, 854	4 355 750	4 458 094	4 857 182	4 866 226	4 525 465	5 115 189
subwencja oświatowa	3 000 305	3 094 899	2 972 711	3 075 918	3 116 319	3 126 042
różnica między subwencją oświatową a wydatkami bieżącymi	- 1 355 445	- 1 363 195	- 1 884 471	- 1 790 308	- 1 409 146	- 1 989 147
stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową	68,88%	69,42%	61,20%	63,21%	68,86%	61,11%

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 9. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 17 wskazuje, że z roku na rok zwiększała się kwota subwencji przypadająca na 1 ucznia, na przestrzeni 5 lat był to wzrost około 800 zł. Jednak mimo wzrastających wpływów z subwencji oświatowej przypadającej na 1 ucznia, stopień pokrycia wydatków bieżących oscyluje w granicach 65% i według planu na rok 2015 ulegnie zmniejszeniu. Gmina dopłaca średnio 1,6 mln zł do wydatków bieżących w zakresie oświaty.

Tabela 17. Kwota subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
subwencja oświatowa	3 000 305	3 094 899	2 972 711	3 075 918	3 116 319
wydatki bieżące w dziale 801;854	4 355 750	4 458 094	4 857 182	4 866 226	4 525 465
liczba uczniów*	523	484	479	485	474
kwota subwencji na ucznia	5 736,72	6 394,42	6 206,08	6 342,10	6 574,51

*liczba uczniów na dzień 30.09 wg SIO

Źródło: Opracowanie własne

Sytuację oświatową Gminy Rymań zarówno w zakresie organizacyjnym jak i finansowym można określić jako dobrą. Gmina stara się ograniczyć wydatki bieżące, między innymi poprzez sieć szkół filialnych, łączenie klas oraz oszczędności w zakresie pozostałych wydatków między innymi na dowozie uczniów.

GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Gospodarka komunalna jest drugim największym obszarem wydatkotwórczym Gminy Rymań. Średniorocznie na wydatki w powyższym dziale przeznaczają się 3,6 mln zł. W tabeli poniżej przedstawiono podstawową strukturę wydatków w dziale gospodarki komunalnej i ochrony środowiska w latach 2010-2015.

Tabela 18. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Wydatki bieżące, w tym:	5 969 867	3 851 855	3 171 086	3 084 881	3 038 684	2 767 678
wynagrodzenia i pochodne	412 882	-	10 188	865 212	4 051	10 369
pozostałe bieżące	5 556 985	3 851 855	3 160 898	2 219 669	3 034 633	2 757 309
Wydatki majątkowe:	14 400	-	15 600	-	-	-
RAZEM	5 984 267	3 851 855	3 186 686	3 084 881	3 038 984	2 767 678

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Największą część kosztów Gminy Rymań w obszarze gospodarki komunalnej, stanowią pozostałe wydatki bieżące (ponad 90% wszystkich wydatków). Pozostałe wydatki bieżące przeznaczane były w analizowanym okresie, głównie na utrzymanie porządku i wywóz śmieci czy oświetlenie uliczne na terenie Gminy. Wydatki objęły również kwoty odprowadzanej nadwyżki z wpływów za gospodarcze korzystanie ze środowiska za poprzedni rok. Wysokości wydatków w poszczególnych latach zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 19. Pozostałe wydatki bieżące na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

	2011	2012	2013	2014	2015*
utrzymanie porządku i wywóz śmieci (90003)	70 177	104 459	73 661	72 818	81 769
oświetlenie uliczne na terenie gminy (90015)	377 097	456 836	414 443	400 697	325 614
odprowadzenie nadwyżki wpływów za gospodarcze korzystanie ze środowiska za rok poprzedni (90019)	3 353 759	2 561 863	1 100 000	1 840 836	1 729 821

*wartości planowane

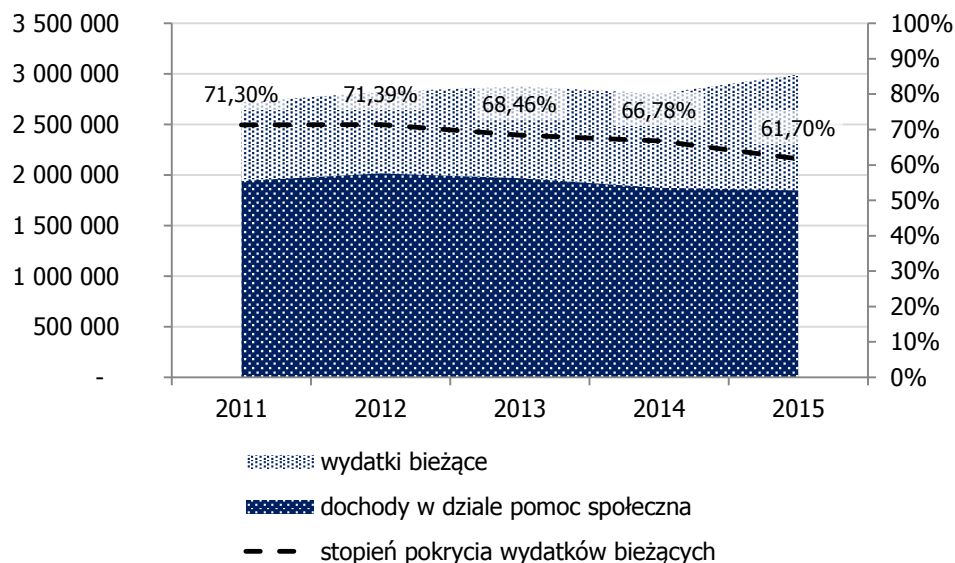
Źródło: Opracowanie własne

Z analizy tabeli wynika, że pozostałe wydatki w zakresie gospodarki komunalnej utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Największą część wydatków Gmina przeznacza na odprowadzenie nadwyżki wpływów za gospodarcze wykorzystanie środowiska.

POMOC SPOŁECZNA

Z tabeli 9 wynika, że trzecim działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Rymań ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 14%). Wydatki na pomoc społeczną charakteryzują się z reguły niskim poziomem elastyczności, a ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi.

Co więcej, przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania, a wykorzystanie środków pochodzących z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecznością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe środki w dziale pomocy społecznej. Proporcję pokrycia wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej przedstawiono na rycinie 10.

Ryc. 10. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 20. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej dochodami (dotacjami) w Gminie Rymań

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
wydatki bieżące	2 661 700	2 718 979	2 823 289	2 876 258	2 803 684	2 995 524
wynagrodzenia i pochodne	463 243	524 500	590 559	630 498	692 507	692 931
dochody w dziale pomoc społeczna	1 947 542	1 938 634	2 015 597	1 969 030	1 872 417	1 848 110
różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 714 159	- 780 345	- 807 692	- 907 228	- 931 268	-1 147 414
stopień pokrycia wydatków bieżących	73,17%	71,30%	71,39%	68,46%	66,78%	61,70%

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Z ryciny 10 oraz tabeli 20 wynika, że wydatki na pomoc społeczną ponoszone przez Gminę Rymań z roku na rok wzrastały. Nie wzrastała jednak proporcjonalnie wysokość uzyskiwanych z budżetu państwa dotacji na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. W analizowanym okresie zwiększała się kwota wydatków wypłacanych na rzecz wynagrodzeń dla pracowników pomocy społecznej.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Kolejnym działem, w ramach którego Gmina Rymań ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła około 10% ogólnej kwoty wydatków.

Tabela 21. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Rymań w latach 2010-2015*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Wydatki bieżące (w tym):	1 748 817	1 756 471	1 946 541	1 990 188	1 938 342	2 160 016
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 703 677	1 432 900	1 626 849	1 650 180	1 595 528	1 810 308
wynagrodzenia i pochodne	1 220 959	1 258 097	1 396 607	1 425 023	1 444 225	1 591 810
pozostałe bieżące	527 858	498 374	549 934	565 165	494 970	568 206
majątkowe:	300 466	612	-	43 679	-	-
RAZEM	2 049 283	1 757 084	1 946 541	2 033 867	1 939 194	2 160 016

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne

Od roku 2012 wartość ponoszonych wydatków na administrację publiczną utrzymywała się na podobnym poziomie, wynoszącym średnio 1,9 mln zł. Niższe wydatki ponoszone na administrację publiczną w latach 2010-2011 związane były z niższymi kosztami wynagrodzeń, które to wydatki wzrosły w roku 2012 o prawie 200 tys. zł.

Według planu na 2015 rok, widoczny jest równie znaczny wzrost wydatków bieżących – wydatków na funkcjonowanie organów JST, które planowane są w kwocie ponad 1,8 mln zł. Ponad 70% wydatków bieżących w administracji publicznej stanowią wynagrodzenia i pochodne.

Jak wynika z rankingu przeprowadzonego przez P. Swianiewicza wydatki bieżące na administrację w przeliczeniu na mieszkańca w Gminie Rymań w 2013 roku kształtowały się na poziomie 482,35 zł. Uzyskany wynik zapewnił 425 miejsce na 564 gmin liczących do 5 tys. mieszkańców. Ponoszone wydatki należą do jednych z najwyższych wśród analizowanych jednostek (tylko 18 jednostek przeznaczało poniżej 300 zł wydatków bieżących na administrację na mieszkańca).

Tabela 22. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Rymań w latach 2011-2013

	2011	2012	2013
koszty funkcjonowania Urzędu Gminy	1 341 441	1 514 679	1 537 109
"stacja obsługi"	223 990	237 978	270 124
diety radnych	90 733	110 874	102 195
energia i ogrzewanie	28 991	39 335	46 372
usługi telefoniczne i internetowe	19 009	17 973	18 690

Źródło: Opracowanie własne

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że w przeciągu 2 lat znacznie wzrosły koszty funkcjonowania Urzędu Gminy (o prawie 200 tys. zł). Średnioroczne koszty „stacji obsługi” to kwota rzędu 250 tys. zł, koszty energii i ogrzewanie to średnia kwota 40 tys. zł. Na diety dla Radnych Gminy wydatkowano kwotę około 100 tys. zł, w 2014 roku była to kwota około 90 tys. zł, na rok 2015 planuje się przeznaczyć 105 tys. zł.

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 wierzytelności oraz zawarte porozumienia. Rozpatrzono lata historyczne oraz aktualną prognozę do roku 2021.

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 Rymań w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki, których łączna kwota na dzień 01.01.2015 r. wynosi 6 363 042 zł, a spłata planowana jest do 2020 roku;
2. poręczenia, których łączna kwota na dzień 01.01.2015 r. wynosi 3 327 467 zł, udzielone do 2021 roku;
3. przejęte przez instytucję finansową spoza sektora bankowego (Spółkę MW Trade S.A.) zobowiązania Gminy wobec kontrahentów, których stan na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 290 540,58 zł, planowane do spłaty w 2015 r.

Na kwotę długu Gminy, obok zawartych kredytów i pożyczek wpływają również wierzytelności kontrahentów wobec Gminy przejęte przez BGK, których stan na dzień 01.01.2015 r. wynosi 644 536,80 zł, a także zobowiązania wymagalne, których stan na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 389 292,53 zł. Łączna kwota długu Gminy Rymań przypadająca na dzień 01.01.2015 roku wynosi 9 687 411,91 zł.

KREDYTY I POŻYCZKI

Na dzień 01.01.2015 roku, Gmina Rymań posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

1. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w BOŚ w 2010 roku (umowa Nr 528/08/2010/1043/F/INW), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 406 880 zł;
2. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w BOŚ w 2010 roku (umowa Nr 1513/11/2010/1043/F/INW), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 979 249 zł;
3. kredyt obrotowy zaciągnięty w BGK w 2006 roku (umowa Nr 21/11/2354), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 722 024 zł;
4. kredyt inwestycyjny zaciągnięty w PBS w 2014 roku (umowa Nr 11/2014), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2015 r. wynosi 1 254 889 zł.

Tabela 23 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych przez Gminę kredytów i pożyczek, uwzględniając harmonogram spłaty rat kapitałowych poszczególnych zobowiązań do 2020 roku. Tabela 23 prezentuje również zaktualizowane wartości odsetek naliczonych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Tabela 23. Harmonogram spłaty rat kapitałowych i odsetek przez Gminę Rymań w latach 2015-2020

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2015	Oprocentowanie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Raty kapitałowe								
BOŚ	1 406 880	WIBOR 3M + 1,3 pp.	248 280	248 280	248 280	248 280	248 280	165 480
BOŚ	1 979 249	WIBOR 3M + 1,3 pp.	329 876	329 876	329 876	329 876	329 876	329 869
BGK	1 722 024	WIBOR 3M + 0,93 pp.	286 992	286 992	286 992	286 992	286 992	287 064
PBS	1 254 889	WIBOR 3M + 2,3 pp.	1 254 889					
Spłata długu ogółem			2 120 037	865 148	865 148	865 148	865 148	782 413
Odsetki*								
BOŚ	1 406 880	WIBOR 3M + 1,3 pp.		54 487	45 152	34 575	22 757	9 697
BOŚ	1 979 249	WIBOR 3M + 1,3 pp.		78 840	66 437	52 384	36 682	19 330
BGK	1 722 024	WIBOR 3M + 0,93 pp.		63 286	53 557	42 393	29 794	15 760
PBS	1 254 889	WIBOR 3M + 2,3 pp.	69 569					
Odsetki ogółem			236 880	196 612	165 145	129 351	89 232	44 787

*Na podstawie analizy umów kredytowych i pożyczkowych dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. W roku 2015 przyjęto wartość odsetek zawartą w projekcie WPF Gminy, zaś należne do spłaty od 2016 roku wartości odsetek dostosowano do obowiązujących obecnie stawek depozytów złotych WIBOR 3M i ich prognoz na kolejne lata. Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wartości w porównaniu do tych, które zawarte zostały w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 8 stycznia 2015 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 Rymań.

Z tabeli 23 wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą rat kapitałowych oraz odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek charakteryzuje rok 2015. Łączna płatność wynikająca z tych zobowiązań wynosi 2 356 917 zł.

W 2014 roku Gmina zaciągnęła kredyt inwestycyjny w Pomorskim Banku Spółdzielczym w Świdwinie na kwotę 1 254 889 zł, którego spłata ma nastąpić jednorazowo do dnia 29 grudnia 2015 roku. Konieczność jednorazowej spłaty zaciągniętego kredytu znacznie ogranicza możliwości Gminy. Niemniej jednak zaznaczyć należy, że środki pochodzące z tego kredytu mają zostać przeznaczone na zadania inwestycyjne dofinansowane z budżetu Unii Europejskiej, przez co spłata rat kapitałowych, zgodnie z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podlegać będzie wyłączeniu.

Wysoki poziom zadłużenia tłumaczy przede wszystkim konieczność finansowania zadań o charakterze inwestycyjnym realizowanych przez Gminę. Wzrastająca wartość sumy bilansowej w okresie 2010-2013 potwierdza wzmożoną działalność inwestycyjną, czego skutkiem jest pomnożenie wartości posiadanego majątku.

Tabela 24. Zestawienie sum bilansowych ze skonsolidowanych bilansów Gminy za lata 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Suma bilansowa, w tym:	18 112 018 zł	23 950 147 zł	28 337 445 zł	31 908 109 zł
-rzeczowy majątek trwały	12 840 161 zł	21 219 243 zł	25 465 406 zł	27 930 515 zł

Zródło: Opracowanie własne.

Z tabeli wynika, że w analizowanym okresie sukcesywnie wzrastała wartość posiadanych aktywów. Realizacja działań inwestycyjnych przyczyniła się do zwiększenia wartości majątku posiadanego przez Gminę, co potwierdza zasadność i właściwe wykorzystanie środków zwrotnych.

POROZUMIENIE ZAWARTE Z MW TRADE S.A.

W 2014 roku Gmina Rymań zawarła porozumienia z instytucją finansową spoza sektora bankowego (Spółką MW Trade S.A.), przedmiotem której było ustalenie warunków spłaty zobowiązań Gminy w stosunku do MW Trade S.A. w zamian za spłatę wierzytelności Gminy wobec kontrahentów.

Na dzień sporządzania projektu budżetu na 2015 rok, kwota zobowiązań Gminy wobec Spółki MW Trade S.A. wynosiła 1 265 938 zł. Kwota ta nie uwzględniała jednak części zobowiązań wynikających z porozumienia zawartego w dniu 28 listopada 2014 r. Na dzień 01.01.2015 r. kwota zobowiązań Gminy z tytułu przejętych wierzytelności wynosi 1 290 540,58 zł (+ 67 673,34 zł prowizji). Szczegółowe zestawienie prezentuje tabela 25.

Tabela 25. Zestawienie zobowiązań Gminy Rymań wobec MW Trade S.A. w 2015 r.

Porozumienie	PKS Gryfice	MWIK Sp. z o.o. Kołobrzeg	Energia Oświetlenie S.A.	ZUH Jod-Kar	Danpolbus s.c.	Prowizja MW Trade
MWT/78/2014	22 052,61	56 520,14	35 245,55	24 896,17	0,00	1 327,07
MWT/100/2014	18 942,98	85 513,45	35 245,55	24 896,17	0,00	13 375,18
MWT/124/2014	21 827,62	36 933,28	35 245,55	24 896,17	0,00	8 454,15
MWT/144/2014	20 039,79	60 784,40	35 245,55	24 896,17	298 937,00	26 377,17
MWT/165/2014	0,00	30 454,80	35 245,55	24 896,17	0,00	4 520,77
MWT/192/2014	0,00	69 614,16	35 245,55	24 896,17	0,00	5 151,31
MWT/232/2014	0,00	32 148,29	35 245,55	24 896,17	0,00	2 725,00
MWT/248/2014	0,00	55 638,30	35 245,55	24 896,17	0,00	5 742,69
RAZEM	82 863,00	427 606,82	281 964,40	199 169,36	298 937,00	67 673,34

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie (Uchwała nr II.12.2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.) zobowiązanie Gminy wobec Spółki:

1. zaliczono w 2014 r. do przychodów budżetu;
2. przejęte przez Spółkę wierzytelności Gminy wobec kontrahentów w kwocie 1 290 540,58 zł zaliczono w 2015 roku do rozchodów budżetu;
3. prowizję należną do zapłaty wobec MW Trade S.A. w kwocie 67 673,34 zł zaliczono do wydatków budżetu w 2015 roku (dział 757, rozdział 75702, §430).

PORĘCZENIA

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

Na dzień 01.01.2015 roku, poręczenia udzielone przez Gminę Rymań obejmowały:

1. poręczenie udzielone Stowarzyszeniu Lokalna Grupa Działania „Siła w Grupie” w związku z realizacją Lokalnej Strategii Rozwoju, które na dzień 01.01.2015 r. wynosi 25 000 zł (Uchwała Nr X/57/2007 Rady Gminy Rymań);
2. poręczenie udzielone Związkowi Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie w związku z realizacją projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”, które na dzień 01.01.2015 r. wynosi 28 995 zł (Uchwała Nr X/52/2007 Rady Gminy Rymań);
3. poręczenie udzielone Spółce Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Kołobrzegu w związku z realizacją projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty – inwestycje realizowane na terenie rejonu 2”, które na dzień 01.01.2015 wynosi 876 829 zł (Uchwała Nr X/55/2007 Rady Gminy Rymań);
4. poręczenie udzielone Spółce Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Kołobrzegu w związku z realizacją projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-

ściekowa w dorzeczu Parsęty”, które na dzień 01.01.2015 r. wynosiło 2 396 644 zł (Uchwała Nr X/54/2007 Rady Gminy Rymań).

Poręczenia udzielone przez Gminę Rymań służą, w większości, zabezpieczeniu wierzytelności związanych z inwestycją realizowaną przez Spółkę Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Kołobrzegu oraz Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w związku ze współfinansowanym ze środków Funduszu Spójności projektem „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”.

Zgodnie z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych, wyłączeniu podlega spłata rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania dofinansowanego co najmniej w 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowany tymi zobowiązaniami. W związku z oddaniem do użytku części zrealizowanej inwestycji, wyłączenia zaplanowano w roku 2015 i 2016.

Tabela 26 prezentuje szczegółowy harmonogram poręczeń udzielonych przez Gminę Rymań do 2021 roku. Należy przy tym zaznaczyć, że występować będą rozbieżności pomiędzy wartościami poręczeń zaplanowanych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy a danymi zawartymi w Tabeli 26. Tabelę opracowano na podstawie zawartych porozumień oraz Uchwał Rady Gminy Rymań.

WIERZYTELNOŚCI

Na dzień 01.01.2015 roku, Gmina Rymań posiadała zobowiązania finansowe wynikające z zawartych umów zawartych w latach 2006-2007 o przejęciu wierzytelności kontrahentów wobec Gminy przez Bank Gospodarstwa Krajowego, dla których spłata na dzień 01.01.2015 r. wynosiła 644 536,80 zł.

ZOBOWIĄZANIA WYMAGALNE

Na dzień 01.01.2015 r. stan zobowiązań wymagalnych budżetu Gminy Rymań kształtowała się na poziomie 1 389 292,53 zł. Na powyższą kwotę składają się zobowiązania wynikające m.in. z nieopłaconych w terminie faktur wobec różnych kontrahentów, nieodprowadzonej nadwyżki dochodów budżetowych pochodzącej z opłat i kar środowiskowych podlegającej przekazaniu na rzecz WFOŚiGW czy niewypłaconego wynagrodzenia za grudzień 2014 r. z tytułu umowy zlecenia.

Środki na pokrycie zobowiązań wymagalnych zostały zaplanowane w projekcie budżetu na 2015 rok.

Tabela 26. Wykaz poręczeń udzielonych przez Gminę Rymań do 2021 roku

Data zaciągnięcia pożyczki	Termin spłaty	Pożyczko-dawca	Kwota pożyczki	Udział Gminy Rymań		Poręczenie na dzień 01.01.2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
22.01.2010	31.12.2015	PBS	1 054 000	138 614 zł		25 000 zł	25 000 zł						
03.10.2007	20.12.2021	NFOŚiGW	830 250 zł	5,91%	37 916 zł*	28 995 zł	4 461 zł	4 461 zł	4 461 zł	4 461 zł	4 461 zł	4 461 zł	2 230 zł
*Do 2013 roku udział Gminy Rymań wynosił 3,23%, co dawało poręczenie w kwocie 26 817 zł. Na dzień podpisania aneksu (sierpień 2013 roku) podwyższono udział Gminy do 5.91%. Uwzględniając dokonane spłaty pożyczki poręczenie objęło kwotę 37 916 zł													
12.03.2007	31.01.2018	WFOŚiGW	9 817 625 zł	16,59%	1 628 400 zł**	876 829 zł	250 522 zł	250 522 zł	250 522 zł	125 261 zł			
**Roczna kwota poręczenia w 2011 roku wyniosła 250 530,78 zł, od 2011 roku poręczenie objęło kwotę 1 503 134,61 zł													
14.09.2007	20.12.2021	NFOŚiGW	21 712 240 zł	16,59%	3 601 301 zł***	2 396 644 zł	342 378 zł	342 378 zł	342 378 zł	342 378 zł	342 378 zł	342 378 zł	342 378 zł
***Na dzień podpisania aneksu (styczeń 2008 roku) spłacono ratę pożyczki w kwocie 38 190 zł, od 2008 roku poręczenie objęło kwotę 3 594 966 zł													

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie umów pożyczek, porozumień oraz uchwał Rady Gminy Rymań z 2007 roku.

WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

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

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

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

gdzie:

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

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

D – dochody budżetowe ogółem;

Db – dochody bieżące;

Sm – sprzedaż majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

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

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

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

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia w Gminie Rymań prezentuje tabela 27. Należy zaznaczyć, że wartość wskaźników ustalono uwzględniając:

1. wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za grudzień 2014 roku;
2. zmniejszenie zakładanego poziomu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2015 roku o kwotę 1,5 mln zł;
3. wpływy ze sprzedaży mienia na poziomie 0 zł od 2016 roku;
4. rozchody w 2015 roku w kwocie 3 410 577,58 zł (2 120 037 zł rat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązanie wobec MW Trade S.A. w kwocie 1 290 540,58 zł);
5. zmiany w wysokości odsetek (wynikające z przeszacowania wartości odsetek od 2016 roku i dostosowania ich wysokości do aktualnie obowiązujących stóp procentowych);
6. zmiany w wysokości poręczeń (wprowadzenie od 2015 roku wysokości poręczeń wynikających z umów i porozumień).

Tabela 27. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Rymań w latach 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Faktyczna obsługa zadłużenia	7,35%	20,21%	6,37%	9,63%	8,51%	7,43%	6,62%	1,91%
Planowana obsługa zadłużenia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Łącznie (faktyczne i planowane)	7,35%	20,21%	6,37%	9,63%	8,51%	7,43%	6,62%	1,91%
*wyłączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	6,91%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po wyłączeniach)	7,35%	13,31%	6,37%	9,63%	8,51%	7,43%	6,62%	1,91%
Maksymalna obsługa zadłużenia (relacja zgodnie z art. 243)	5,56%	3,59%	2,73%	3,68%	4,27%	3,99%	4,70%	5,70%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku (faktyczny)	48,67%	23,35%	20,28%	14,86%	9,56%	4,47%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (planowany)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (łącznie - faktyczne i plan)	48,67%	23,35%	20,28%	14,86%	9,56%	4,47%	0,00%	0,00%
*wyłączenia z art. 170 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stan zadłużenia na koniec roku (fakt. i plan. po wyłączeniach)	48,67%	23,35%	20,28%	14,86%	9,56%	4,47%	0,00%	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%
Zachowanie relacji z art. 170	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne

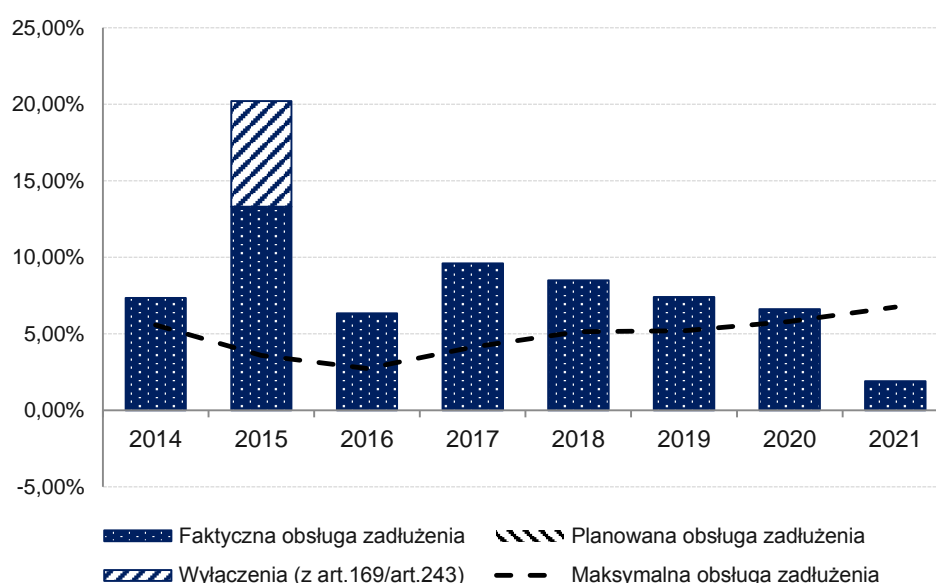
*Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się tych wskaźników w porównaniu do tych, które ustalono na podstawie wartości pozycji budżetowych zawartych Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy.

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2015-2021 zadłużenie Gminy nie powodowałoby naruszeń prawa. Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. W latach 2015-2020 dochodzi do niespełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jako że wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia uwzględnia dane za trzy lata poprzedzające rok, dla którego ustalana jest relacja, głównie niskie wykonanie dochodów w 2014 roku niekorzystnie rzutuje na kształtowanie wskaźnika obsługi zadłużenia od 2015 roku.

Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych prezentuje rycina 11.

Ryc. 11. Kształtowanie się relacji z art. 243



Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z analizy w Gminie Rymań niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występuje w latach 2015-2020. Niespełnienie wskaźnika do 2020 roku stanowi bardzo duże zagrożenie realizacji zadań publicznych w Gminie. W latach 2017-2020 wpływ na niespełnienie wskaźnika mają przede wszystkim udzielone poręczenia.

ROZLICZENIE FINANSOWE BUDŻETU GMINY

Konieczność naniesienia określonych korekt na budżet Gminy Rymań w 2015 roku tj. zmniejszenia wysokości planowanych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 1,5 mln zł, zwiększenia kwoty rozchodów, jak również aktualizacja kwot poręczeń udzielonych przez Gminę spowodowało wystąpienie ujemnej wartości przepływów finansowych na koniec roku.

Należy ten fakt ocenić niekorzystnie, gdyż zgodnie z regułą budżetową różnica między dochodami a wydatkami powinna stanowić równowartość różnicy pomiędzy przychodami a rozchodami.

Tabela 28 prezentuje przewidywaną sytuację finansową Gminy Rymań na koniec roku 2015. 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.

Tabela 28. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Rymań na koniec 2015 roku

Rozliczenie budżetu	2015
(I) Dochody ogółem	18 169 830
(II) Wydatki ogółem	16 770 203
(III) Wynik finansowy [I-II]	1 399 627
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	3 410 578
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	- 1 086 333
(VI) Inwestycje	924 618
(VII) Wolne środki po inwestycjach	-2 010 951
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje(razem z planami)	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0
(X) Inne przychody, w tym:	0
(XI) Rozchody (inne)	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	-2 010 951

Źródło: Opracowanie własne.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Obecna trudna sytuacja finansowa Gminy Rymań wynika przede wszystkim z nieosiągnięcia założonego planu dochodów budżetowych w roku 2014, które zgodnie z formułą wskaźnika wpłynęło na niespełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015-2017.

Tabela 29. Porównanie planu i wykonania dochodów budżetowych Gminy Rymań w 2014 roku

	Projekt na 2014 rok	Plan po III kwartale	Wykonanie na koniec 2014 r.	Wykonanie do planu na 2014 rok	Wykonanie do planu po III kw.
Dochody ogółem	20 854 940	20 519 404	15 820 430	75,8%	77,1%
Dochody bieżące	18 810 933	19 387 100	15 423 568	81,9%	79,6%
Dochody z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska	4 700 000	4 700 000	852 395	18,13%	18,13%
Dochody majątkowe	2 044 007	1 132 304	396 862	19,4%	35,05%
Dochody ze sprzedaży mienia	200 000	200 000	116 767	58,4%	58,4%

Źródło: Opracowanie własne

Zadłużenie Gminy Rymań jest kolejną z wielu przyczyn problemów Gminy ze spełnieniem wskaźnika z art. 243. Niewątpliwie zaciągnięcie zobowiązań przed wejściem w życie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie dało

możliwości przewidzenia, jak zmienione zostaną zasady obliczania zdolności kredytowej.

Zawieranie umów z instytucjami spoza sektora bankowego w 2014 roku miało przyczynić się do poprawy bieżącej sytuacji Gminy dzięki przejęciu wierzytelności Gminy wobec kontrahentów przez Spółkę MW Trade S.A. W opinii Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, umowy zawarte ze Spółką MW Trade S.A. zawierają elementy umowy pożyczki, dlatego zgodnie z zaleceniami kwoty przypadające do spłaty w roku 2015 z tytułu zawartego porozumienia zaliczono do rozchodów budżetu. Niespełnienie wskaźnika w 2015 roku jest więc wynikiem bardzo wysokich kosztów obsługi zadłużenia, jakie Gmina będzie musiała ponieść.

Niespełnienie wskaźnika w latach 2018-2020 determinuje konieczność zabezpieczenia w budżecie Gminy środków w ramach udzielonych poręczeń. Pomimo, iż udzielenie poręczenia może fizycznie nie nastąpić to jednak zamrożenie określonej kwoty środków znacznie obciąża budżet Gminy.

Powyższe elementy mogą w kolejnych latach negatywnie wpłynąć na jakość i zakres zadań realizowanych przez Gminę Rymań, dlatego najistotniejsze dla przyszłości Gminy będą konsekwentne działania na rzecz stworzenia stabilnej i trwałej struktury budżetu, która pozwoli na bezpieczną obsługę wszystkich zobowiązań.

W obecnej sytuacji Gminy Rymań wymagane jest podjęcie konkretnych i rzeczywistych działań zmierzających do zapewnienia zgodności budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sytuacja gospodarcza oraz przeprowadzona analiza bieżącej sytuacji finansów Gminy uzasadniają podjęcie realizacji programu naprawczego.

Bazując na szczegółowej analizie finansów Gminy Rymań w latach 2010-2015 przygotowano plan przedsięwzięć naprawczych. Należy zaznaczyć, działania Gminy zaplanowano z pewną dozą ostrożności, która w przypadku pojawienia się niemożliwych obecnie do zaplanowania zdarzeń losowych zapewni Gminie zachowanie dyscypliny budżetowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych. Plan przedsięwzięć naprawczych prezentuje część II niniejszego opracowania.

CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

DOCHODY

Przedsięwzięcie 1. Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości

Uchwała Nr XLII/248/14 Rady Gminy w Rymaniu określa wysokość stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok. Z analizy stawek podatku od nieruchomości wynika, że Gmina w wielu przypadkach stosuje niższe niż określone w Rozporządzeniu Ministra Finansów stawki. Obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości skutkuje utratą potencjalnego źródła dochodów. W tabeli 30 zestawiono wysokość stawek podatku od nieruchomości ustalonych w 2015 roku z maksymalnymi stawkami określonymi w Rozporządzeniu.

Tabela 30. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok

Podatek od nieruchomości	Stawka obowiązująca	Stawka z Rozp. MF na 2015	Udział w stawce
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,80 zł	0,90 zł	89%
pod jeziorami	4,58 zł	4,58 zł	100%
pozostałych	0,30 zł	0,47 zł	64%
Podatek od budynków			
mieszkalnych	0,69 zł	0,75 zł	92%
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	19,50 zł	23,13 zł	84%
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,70 zł	4,70 zł	100%
pozostałych	5,20 zł	7,77 zł	67%
budowle	2,00%	2,00%	100%

Źródło: Opracowanie własne

Uwzględniając wykaz przedmiotów opodatkowania Gminy Rymań wg stanu na dzień 29 grudnia 2014 roku oszacowano potencjalne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w 2015 roku i określono kwoty jakie mogłyby dodatkowo zasilić budżet Gminy Rymań.

Tabela 31. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Rymań w 2015 r.

Podatek od nieruchomości	Wpływy wg stawki obowiązującej	Wpływy wg stawek z Rozp. MF 2015	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	364 112 zł	409 626 zł	45 514 zł
pod jeziorami	229 000 zł	229 000 zł	0 zł
pozostałych	142 109 zł	222 638 zł	80 529 zł
Podatek od budynków			
mieszkalnych	68 714 zł	74 689 zł	5 975 zł
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	615 947 zł	730 607 zł	114 661 zł
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	5 320 zł	5 320 zł	0 zł
pozostałych	133 567 zł	199 580 zł	66 013 zł
budowle	1 804 215 zł	1 804 215 zł	0 zł
RAZEM	3 362 984 zł	3 675 675 zł	312 691 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Potencjał Gminy Rymań przy zastosowaniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości zapewniłby dodatkowe wpływy w wysokości ponad 300 tys. zł. Możliwość uzyskania dodatkowych wpływów stanowi przesłankę podjęcia działania naprawczego związanego z podwyższeniem obowiązujących stawek podatku od nieruchomości. Działanie naprawcze obejmuje, niezależnie od rodzaju i przeznaczenia, zwiększenie:

1. stawki podatków od gruntów o 10%;
2. stawki podatków od budynków o 5%.

Tabela 32. Skutki podwyższenia stawek podatkowych w Gminie Rymań

Podatek od nieruchomości	Wpływy wg stawki obowiązującej	Wpływy wg stawki po wdrożeniu PPN	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	364 112 zł	400 523 zł	36 411 zł
pod jeziorami	229 000 zł	229 000 zł	0 zł
pozostałych	142 109 zł	156 320 zł	14 211 zł
Podatek od budynków			
mieszkalnych	68 714 zł	72 149 zł	3 435 zł
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	615 947 zł	646 744 zł	30 797 zł
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	5 320 zł	5 320 zł	0 zł
pozostałych	133 567 zł	140 246 zł	6 679 zł
budowle	1 804 215 zł	1 804 215 zł	0 zł
RAZEM	3 362 984 zł	3 454 517 zł	91 533 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Podwyższenie stawek podatkowych na założonym poziomie pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w kwocie 91 533 zł, ale będzie możliwe dopiero w 2016 roku. W związku z koniecznością zapewnienia odpowiednich wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych zakłada się, że w 2017 roku poziom stawek podatku od nieruchomości zostanie utrzymany lub zwiększony.

Ponadto w związku z realizowaną na terenie Gminy budową gazociągu, od 2016 r. przewiduje się także zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości, co zdecydowanie wpłynie na poprawę sytuacji finansowej Gminy.

WYDATKI

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Przedsięwzięcie 2. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych

Z analizy wydatków ponoszonych w obszarze administracji publicznej wynika, że w okresie objętym analizą sukcesywnie wzrastały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 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 dziale 750 – administracja publiczna.

Tabela 33. Wynagrodzenie pracowników samorządowych w latach 2012-2015

Wynagrodzenie pracowników	2012	2013	2014	2015*
Dział 750	1 396 607 zł	1 425 023 zł	1 444 225 zł	1 591 810 zł

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli zaprezentowano koszty jakie Gmina ponosi w związku z wypłatą wynagrodzeń pracowników administracji. Należy jednak zaznaczyć, że jest to wartość całościowa uwzględniająca wynagrodzenia wszystkich pracowników, w kadry kierowniczej. W ramach działania naprawczego podejmuje się decyzję o zamrożeniu wynagrodzeń pracowników administracji od 2016 roku. Założono, że na wynagrodzenia w kolejnych latach realizacji programu postępowania naprawczego przeznaczać się będzie kwotę zbliżoną do poziomu wynagrodzeń z 2014 roku.

Nie zaplanowano zamrożenia wynagrodzeń w 2015 roku ze względu na fakt, iż w projekcie budżetu kwoty przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń zostały zaplanowane w sposób oszczędny, a ich wyższy poziom wynika z konieczności wypłaty w 2015 roku m.in. wynagrodzeń jubileuszowych i odpraw.

Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzenia pracowników samorządowych

	2015	2016*	2017*
Prognozowane wynagrodzenie pracowników samorządowych	1 591 810 zł	1 565 000 zł	1 614 000 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników samorządowych po wdrożeniu działania naprawczego	1 591 810 zł	1 450 000 zł	1 450 000 zł
Oszczędność	0 zł	115 000 zł	164 000 zł
NPV (3%)	285 482 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsięwzięcie 3. Zawieszenie wydatków na promocję Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego

Zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie

może ponosić wydatków na promocję. W związku z tym zakłada się zawieszenie tych wydatków na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego, co przełoży się na ograniczenie wydatków w obszarze:

Dział 750 – Administracja publiczna
Rozdział 75075 – Promocja jednostek

Tabela 35. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków na promocję Gminy

	2015	2016*	2017*
Planowane wydatki na promocję Gminy	20 000 zł	23 000 zł	24 000 zł
Prognozowane wydatki po wdrożeniu programu naprawczego	20 000 zł	0 zł	0 zł
Oszczędność	0 zł	23 000 zł	24 000 zł
NPV (3%)	43 643 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Wartość wydatków na promocję Gminy planowanych do poniesienia w 2016 i 2017 roku została zmniejszona do roku 2017 włącznie. Ze względu na brak możliwości oszacowania zaangażowanych wydatków (wynikających z zawartych umów i porozumień) w 2015 roku, pozycja ta pozostała na niezmienionym poziomie.

Przedsięwzięcie 4. Zbiorowy zakup energii elektrycznej

Gmina Rymań nie organizowała przetargu na zbiorowy zakup energii elektrycznej ponosząc opłaty wg stawek stosowanych przez dotychczasowego operatora, odrębnie dla każdej jednostki. Jak wynika z raportu Związku Powiatów Polskich „Efektywność zakupu energii elektrycznej w jednostkach samorządu terytorialnego” obecnie bardzo wiele jednostek decyduje się na tworzenie Zbiorowych Grup Zakupowych, co w przypadku zakupu energii elektrycznej generuje oszczędność w wysokości 15-20% dotychczasowych kosztów.

Z analiz przeprowadzonych przez Forum Odbiorców Energii Elektrycznej wynika, że z roku na rok wzrastać będą koszty energii elektrycznej.

Tabela 36. Koszty energii elektrycznej ponoszone przez Gminę Rymań

	2012	2013	2014	2015*
Urząd Gminy	33 282 zł	37 259 zł	33 479 zł	38 000 zł
OSP	22 474 zł	20 071 zł	18 937 zł	23 000 zł
Szkoły Podstawowe	198 498 zł	195 680 zł	147 549 zł	210 000 zł
Gimnazja	128 316 zł	139 451 zł	95 441 zł	145 000 zł
Świetlice	64 175 zł	64 272 zł	58 561 zł	59 000 zł
Biblioteki	5 691 zł	10 062 zł	7 238 zł	12 000 zł
Oświetlenie uliczne	120 698 zł	113 469 zł	117 821 zł	186 697 zł
Pozostałe**	57 548 zł	93 770 zł	74 993 zł	95 100 zł
Wydatki łącznie	630 681 zł	674 033 zł	550 019 zł	768 797 zł

*wartości planowane

**w kategorii pozostałe ujęto wydatki na energię elektryczną ponoszone w dziale: kultura fizyczna, gospodarka mieszkaniowa, działalność usługowa, administracja publiczna (stacja obsługi).

Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględniając całkowite koszty energii elektrycznej jakie Gmina wygenerowała w 2014 roku, wysokość środków przeznaczonych na pokrycie kosztów zakupu energii elektrycznej w ostatnich latach kształtowała się średnio na poziomie około 655 tys. złotych.

W ramach programu naprawczego podejmuje się decyzję o zorganizowaniu przetargu na zbiorowy zakup energii elektrycznej. Zakłada się, że dzięki temu Gmina zmniejszy wysokość ponoszonych w tym zakresie wydatków o 15%.

Tabela 37. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zbiorowego zakupu energii elektrycznej

	2015	2016*	2017*
Prognozowane koszty energii elektrycznej	768 797 zł	767 000 zł	795 000 zł
Prognozowane koszty energii elektrycznej po wdrożeniu działania naprawczego	711 137 zł	651 950 zł	675 750 zł
Oszczędność	57 660 zł	115 050 zł	119 250 zł
NPV (3%)	273 557 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Konieczność przeprowadzenia przetargu na zakup energii elektrycznej, związane z tym procedury i niezbędny czas powodują, że uzyskanie oszczędności z tego tytułu w 2015 roku założono dopiero w drugiej połowie roku.

801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE

Przedsięwzięcie 5. Zamrożenie wynagrodzeń w oświacie

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy utrzymuje kwoty minimalnego wynagrodzenia nauczycieli na tym samym poziomie od września 2012 r.

Zamrożenie kwoty bazowej od 2012 roku, na podstawie której wyliczane są średnie wynagrodzenia nauczycielskie znajduje odzwierciedlenie w wydatkach jakie Gmina Rymań ponosi na wypłatę wynagrodzeń w oświacie.

Tabela 38. Wynagrodzenie pracowników oświaty w latach 2012-2015

	2012	2013	2014	2015*
Wydatki na wynagrodzenia i pochodne w dziale 801	3 157 865 zł	3 154 322 zł	3 141 325 zł	3 425 057 zł

*wartości planowane

Źródło: Opracowanie własne.

Od 2012 roku nakłady jakie Gmina ponosi na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli kształtują się na takim samym poziomie. Jak wykazano na etapie analizy, władze Gminy podejmują szereg działań, które przyczyniają się do optymalizacji wydatków ponoszonych w oświacie zapobiegając przy tym wzrostowi płac.

Rozporządzenie określające minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli obowiązujące od 1 września 2014 r. określa, że płaca nauczycieli zostanie utrzymana na dotychczasowym poziomie. Brak obowiązku podnoszenia wynagrodzeń nauczycieli, wsparte działaniami Gminy zmierzającymi do usprawnienia systemu oświaty stanowi podstawę wdrożenia działania naprawczego zmierzającego do zamrożenia wysokości wynagrodzeń pracowników oświaty w okresie realizacji programu postępowania naprawczego.

Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzenia pracowników samorządowych

	2015	2016*	2017*
Prognozowane wynagrodzenie pracowników oświaty	3 425 057 zł	3 412 000 zł	3 507 000 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników oświaty po wdrożeniu działania naprawczego	3 425 057 zł	3 200 000 zł	3 200 000 zł
Oszczędność	0 zł	212 000 zł	307 000 zł
NPV (3%)	573 665 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku administracji, nie zaplanowano zamrożenia wynagrodzeń w 2015 roku ze względu na fakt, iż w projekcie budżetu kwoty przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń zostały zaplanowane w sposób oszczędny, a ich wyższy poziom wynika z konieczności wypłaty w 2015 roku m.in. odpraw.

Założono, że w latach 2016-2017 na wynagrodzenia przeznaczać się będzie 3,2 mln zł, czyli kwotę zbliżoną do wysokości środków jakie Gmina przeznaczała na wypłatę wynagrodzeń w oświacie w latach 2012-2014. Stabilność ponoszonych wydatków zapewni m.in. utrzymanie liczby pracujących osób na tym samym poziomie czy ograniczenie godzin nadliczbowych.

400 – WYTWARZANIE I ZAOPATRYWANIE W ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ, GAZ I WODĘ; 900 – GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Przedsięwzięcie 6. Zmniejszenie wysokości dopłat do wody i ścieków

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

Doprowadzaniem wody i odprowadzaniem ścieków z terenu Gminy Rymań zajmuje się Spółka Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Kołobrzegu. Analizie poddano więc wysokość opłat jakie Spółka nakłada na poszczególne Gminy, które obsługuje. Zestawienie zawiera tabela 40.

Tabela 40. Wysokość opłat za wodę i ścieki nałożone przez MWiK w Kołobrzegu

Grupa taryfowa	Dygowo	Siemyśl	Sławoborze	Ustronie Morskie	Gościno	Rymań
WODA						
Gospodarstwa domowe	5,56	5,96	6,24	3,72	5,8	4,89
Jednostki produkcyjne	5,56	5,96	6,24	3,72	5,8	4,89
Pozostali odbiorcy	5,56	5,96	6,24	3,72	5,8	4,89
ŚCIEKI						
Gospodarstwa domowe	11,71	14,9	16,33	7,12	9,5	12,83
Jednostki produkcyjne	11,71	14,9	16,33	7,12	9,5	12,83
Pozostali odbiorcy	11,71	14,9	16,33	7,12	9,5	12,83

Źródło: Opracowanie własne.

Z analizy wynika, że opłaty za wodę nałożone na mieszkańców Gminy Rymań są jednymi z najniższych w regionie. Ponadto jak wynika z analizy danych historycznych, w stosunku do roku 2013, w 2014 roku nastąpiło obniżenie tych stawek o 2,4 zł. Stawki opłat za ścieki również nie należą do najwyższych w regionie, a w stosunku do stawek z 2013 zostały ustalone na tym samym poziomie.

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

1. woda – 0,36 zł/m³ (gospodarstwa domowe);
2. ścieki – 5,48 zł/m³ (gospodarstwa domowe) oraz 3,34 zł/m³ (jednostki produkcyjne i pozostali odbiorcy) - do dalszych analiz przyjęto średnią stawkę 4,05 zł/m³.

W projekcie budżetu na 2015 rok wysokość zaplanowanych dopłat określono na poziomie 47 045 zł (woda) oraz 363 314 zł (ścieki). Biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową Gminy w ramach działań naprawczych zakłada się obniżenie wysokości dopłat do wody i ścieków w Gminie Rymań do wysokości:

1. woda – 0,26 zł/m³ (gospodarstwa domowe);
2. ścieki – 4,60 zł/m³ (gospodarstwa domowe) oraz 2,25 zł/m³ (jednostki produkcyjne i pozostali odbiorcy) – do dalszych analiz przyjęto średnią stawkę 3,03 zł/m³.

Uwzględniając zaplanowane w budżecie środki na dopłaty oraz aktualne stawki dopłat szacuje się, że zużycie wody w 2015 roku będzie kształtowało się na poziomie ok. 130 tys. m³, a odprowadzonych zostanie ok. 90 tys. m³ ścieków. Na tej podstawie oszacowano jak kształtować się będzie wysokość tych wydatków po zastosowaniu nowych stawek.

W 2015 roku poziom oszczędności jaki Gmina będzie mogła uzyskać będzie niższy niż w latach kolejnych. Wynika to z faktu iż wysokość dopłat określona zostaje uchwałą Rady Gminy. Aktualnie obowiązująca uchwała określa wysokość dopłat do 6 kwietnia 2015 roku, a zatem możliwość zastosowania nowych stawek w tym roku będzie dotyczyła tylko 8 miesięcy (maj-grudzień).

**Tabela 41. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia stawek do-
płat do wody i ścieków**

	2015	2016*	2017*
Wysokość wydatków przed wdro- żeniem działania naprawczego	410 359 zł	420 000 zł	435 000 zł
woda	47 045 zł	50 000 zł	55 000 zł
ścieki	363 314 zł	370 000 zł	380 000 zł
Wysokość wydatków po wdroże- niu działania naprawczego	341 733 zł	306 800 zł	306 800 zł
woda	38 133 zł	33 800 zł	33 800 zł
ścieki	303 600 zł	273 000 zł	273 000 zł
Oszczędność	68 625 zł	113 200 zł	128 200 zł
woda	8 912 zł	16 200 zł	21 200 zł
ścieki	59 714 zł	97 000 zł	107 000 zł
NPV	290 650 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

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

Dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę
Rozdział 40002 – Dostarczanie wody

Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
Rozdział 90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód

852 – POMOC SPOŁECZNA

Przedsięwzięcie 7. Zamrożenie wynagrodzeń dla pracowników GOPS

Z analizy wydatków ponoszonych przez Gminę w obszarze pomocy społecznej wynika iż od 2010 roku wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 220 tys. zł. Specyfika działalności w zakresie pomocy społecznej wiąże się z tym, że koszty związane z wynagradzaniem pracowników nie zostają pokryte dotacją z budżetu państwa. Gmina musi zatem sama zapewnić środki na utrzymanie pracowników.

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 Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej jest jednostką organizacyjną Gminy, a zatrudnione tam osoby są traktowane jako pracownicy samorządowi.

Analogicznie jak w przypadku przedsięwzięcia 2, związanego z zamrożeniem wysokości pracowników administracyjnych, ustalono że poziom wypłacanych wynagrodzeń dla pracowników GOPS w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego będzie odpowiadał poziomowi wynagrodzeń z roku 2014. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych w dziale 852 – pomoc społeczna.

Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników GOPS

	2015	2016*	2017*
Prognozowane wynagrodzenie pracowników pomocy społecznej	692 931 zł	702 000 zł	726 000 zł
Prognozowane wynagrodzenie pracowników pomocy społecznej po wdrożeniu działań naprawczych	692 931 zł	692 000 zł	692 000 zł
Oszczędność	0 zł	9 500 zł	33 500 zł
NPV (3%)	39 612 zł		

*szacowania wydatków w latach 2016-2017 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania

Źródło: Opracowanie własne.

ZADŁUŻENIE

Przedsięwzięcie 8. Pozyskanie finansowania zewnętrznego

Na etapie analizy wykazano, że naniesienie określonych korekt na budżet Gminy Rymań w 2015 roku tj. zmniejszenie wysokości planowanych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 1,5 mln zł, zwiększenie kwoty rozchodów w 2015 roku jak również aktualizacja kwot poręczeń udzielonych przez Gminę spowodowało niedobór środków pieniężnych w kwocie 2 010 951 zł.

Wdrożenie określonych działań naprawczych w 2015 roku po stronie dochodów i wydatków spowoduje zmniejszenie niedoboru środków do kwoty 1 884 665 zł.

Prognozowany brak środków pieniężnych w budżecie oraz konieczność spełnienia przez Gminę wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych co najmniej od 2018 roku rodzi konieczność zapewnienia dodatkowych wpływów do budżetu Gminy już w 2015 roku.

Ze względu na duże usztywnienie strony dochodowej budżetu (o czym była mowa na etapie analizy dochodów Gminy) i ograniczony zakres oddziaływania na jej wysokość (brak możliwości sprzedaży majątku, możliwość zastosowania wyższych stawek podatkowych od 2016 roku) konieczne jest zapewnienie finansowania zewnętrznego. W związku z powyższym zakłada się realizację działania związanego z pozyskaniem zewnętrznego środków zwrotnych.

Tabela 43 prezentuje rozliczenie finansowe budżetu Gminy na koniec 2015 roku. Uwzględniając korekty naniesione na plan budżetu w 2015 roku wynikające z oszczędności jakie wygenerują poszczególne działania naprawcze, niedobór środków szacuje się w kwocie ok. 1,88 mln zł.

Tabela 43. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Rymań na koniec 2015 roku po wdrożeniu wybranych działań naprawczych

Rozliczenie budżetu	2015
(I) Dochody ogółem	18 169 830
(II) Wydatki ogółem	16 643 917
(III) Wynik finansowy [I-II]	1 525 913
(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)	3 410 578
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	- 960 047
(VI) Inwestycje	924 618
(VII) Wolne środki po inwestycjach	- 1 884 665
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje(razem z planami)	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0
(X) Inne przychody, w tym:	0
(XI) Rozchody (inne)	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	- 1 884 665

Zródło: Opracowanie własne.

Pomimo, że w strukturze zobowiązań Gminy występują kredyty i pożyczki, które charakteryzują się dość dobrym poziomem oprocentowania (marża banku od 0,93% do 2,30%), to jednak w celu właściwego dostosowania zadłużenia do struktury dochodów i wydatków, w ramach działań naprawczych podejmuje się decyzję o dokonaniu restrukturyzacji zadłużenia Gminy. Konwersja zadłużenia zapewni bezpieczeństwo

finansowe Gminy oraz pozwoli na terminowe regulowanie zobowiązań, zapewniając właściwą realizację zadań publicznych.

Jak wynika z analizy, zapisy umów kredytowych umożliwiają dokonanie przedterminowej spłaty zobowiązań, co stanowi podstawę realizacji omawianego działania. Wcześniejsza spłata kredytów i pożyczek będzie wiązała się jednak z koniecznością jednorazowej spłaty odsetek naliczonych od kwoty zobowiązania pozostałego do spłaty.

Do restrukturyzacji przeznaczono te raty kapitałowe, których okres spłaty przypada od 2016 roku.

Tabela 44. Zestawienie kredytów i pożyczek przeznaczonych do restrukturyzacji

Wyszczególnienie	Kwota pozostała do spłaty na dzień 01.01.2016 roku	Oprocentowanie	Odsetki należne	Łączna należność
BOŚ	1 158 600 zł	WIBOR 3M + 1,3 pp.	37 770 zł	1 196 370 zł
BOŚ	1 649 373 zł	WIBOR 3M + 1,3 pp.	53 769 zł	1 703 143 zł
BGK	1 435 032 zł	WIBOR 3M + 0,93 pp.	41 472 zł	1 476 504 zł
Płatność ogółem				4 376 017 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, środki pozyskane w ramach omawianego działania naprawczego zostaną przeznaczone na dwa cele. Pierwszym z nich będzie pokrycie niedoboru środków pieniężnych wynikające ze zbyt niskiego możliwego do uzyskania poziomu dochodów budżetowych w 2015 roku w stosunku do potrzeb wydatkowych oraz wysokich kosztów obsługi długu. Kolejny cel to spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uwzględniając fakt poniesienia dodatkowych kosztów związanych z renegotiacją umów kredytowych czy wypłatą prowizji dla kredytodawców zakłada się, że całkowita kwota pozyskanych środków kształtować się będzie na poziomie 6,27 mln zł.

Tabela 45. Przeznaczenie środków w ramach realizowanego działania naprawczego

	Wartość
Pokrycie deficytu	1 884 665 zł
Spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań	4 376 017 zł
Prowizje, koszty renegotjacji umów	9 318 zł
Razem	6 270 000 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Harmonogram spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań wraz z planowanym do zaciągnięcia zobowiązaniem prezentuje tabela 46.

Tabela 46. Proponowany harmonogram spłaty historycznych i planowanych zobowiązań Gminy Rymań w latach 2015-2027

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zobowiązania historyczne												
Transze												
Raty kapitałowe	7 653 583											
- wyłączenie (art.243/169)	1 254 889											
Odsetki	369 891											
Umorzenia												
Stan na koniec roku	0											
Zobowiązania planowane												
Transze	6 270 000											
Raty kapitałowe				370 000	600 000	600 000	600 000	800 000	800 000	800 000	800 000	900 000
Odsetki*		218 196	218 196	211 758	194 880	174 000	153 120	128 760	100 920	73 080	45 240	15 660
Umorzenia												
Stan na koniec roku		6 270 000	6 270 000	5 900 000	5 300 000	4 700 000	4 100 000	3 300 000	2 500 000	1 700 000	900 000	0

*oprocentowanie na poziomie 3,48%.

Źródło: Opracowanie własne.

Uznano, że korzystanym z punktu widzenia sytuacji finansowej źródłem środków zwrotnych będzie emisja obligacji. Emisja pozwala na dostosowanie wysokości wykupowanych transz obligacji do sytuacji finansowej Gminy.

W związku z koniecznością zabezpieczenia środków na poczet udzielonych poręczeń, w latach 2016-2017 nie zaplanowano kosztów obsługi zadłużenia wynikających z wykupu transz obligacji. Od 2018 do 2021 roku zaplanowano niższe niż w kolejnych latach obciążenie budżetu w związku wykupem transz, a wynika z konieczności zabezpieczenia środków na poręczenia. Całkowity okres spłaty zobowiązania zaplanowano do 2026 roku.

HARMONOGRAM WPROWADZANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

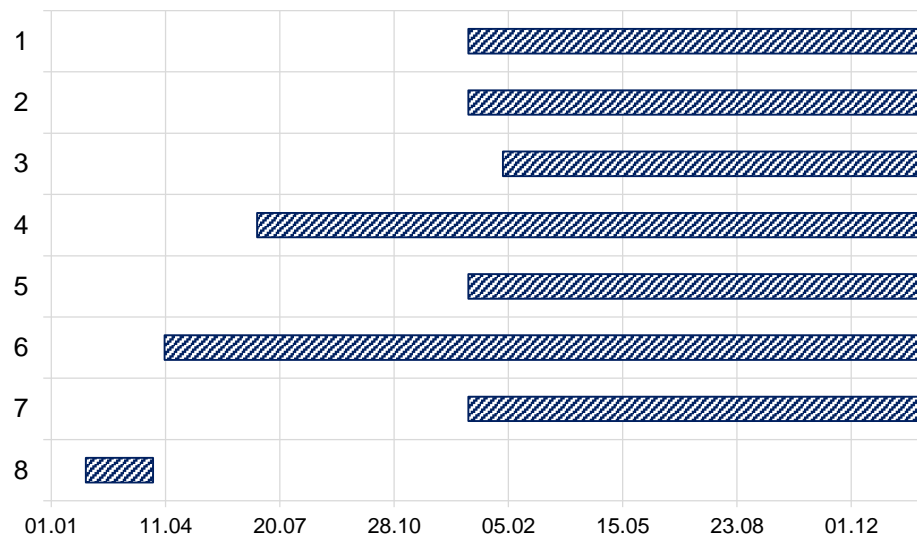
Jak wynika z art. 240a ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, obok planu przedsięwzięć naprawczych należy opracować harmonogram ich wprowadzania. Harmonogram prezentuje szacunkowy czas wprowadzenia i obowiązywania przyjętych działań naprawczych.

Tabela 47. Harmonogram realizacji działań naprawczych

Lp.	Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
1	Podwyższenie stawek od nieruchomości	2016-01-01	2017-12-31
2	Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych	2016-01-01	2017-12-31
3	Zawieszenie wydatków na promocję Gminy	2016-01-31	2017-12-31
4	Zbiorowy zakup energii elektrycznej	2015-06-30	2017-12-31
5	Zamrożenie wynagrodzeń w oświacie	2016-01-01	2017-12-31
6	Zmniejszenie wysokości dopłat do wody i ścieków	2015-04-10	2017-12-31
7	Zamrożenie wynagrodzeń dla pracowników GOPS	2016-01-01	2017-12-31
8	Pozyskanie finansowania zewnętrznego	2015-01-31	2015-03-31

Źródło: Opracowanie własne.

Ryc. 12. Harmonogram Gantta



Źródło: Opracowanie własne.

Osiągnięcie efektów finansowych w przypadku zaplanowanych działań naprawczych wymaga natychmiastowego wdrożenia jak również realizowania przez cały okres obowiązywania programu naprawczego. Większość działań naprawczych zaplanowano do końca 2017 roku.

Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych, pracowników GOPS czy nauczycieli to przedsięwzięcia, których realizacja przewidziana do rozpoczęcia w 2016 roku zaś ich zakończenie zaplanowane zostało na grudzień 2017 roku wraz z upłynięciem zalecanego czasu obowiązywania niniejszego programu. W projekcie budżetu na 2015 roku w sposób oszczędny zaplanowano kwoty wynagrodzeń w administracji i oświacie, ale ze względu na konieczność wypłaty w 2015 roku wynagrodzeń jubileuszowych oraz odpraw, realizację tych działań naprawczych zaplanowano od 2016 roku.

W związku z ograniczeniami jakie nakłada na Gminę ustawodawca, część działań naprawczych zostanie wdrożona w trakcie realizacji programu. Takim działaniem będzie zmniejszenie wysokości dopłat do wody i ścieków (możliwość zastosowania nowych stawek od kwietnia 2015 roku) czy podwyższenie stawek podatku od nieruchomości (uchwała w sprawie wysokości stawek w 2015 roku podjęta została w październiku 2014 roku).

Pozyskanie finansowania zewnętrznego, z punktu widzenia negatywnej sytuacji Gminy i ryzyka zamknięcia budżetu Gminy niedoborem w wysokości ponad 1,88 mln zł powoduje, że to działanie naprawcze powinno zostać przeprowadzone jak najszybciej.

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

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

Przesłanką do podjęcia programu postępowania naprawczego jest brak możliwości uchwalenia budżetu na 2015 rok i wieloletniej prognozy finansowej przez Gminę Rymań spełniających wymogi art. 243 ustawy o finansach publicznych. Realizacja programu postępowania naprawczego ma za zadanie usunąć zagrożenie w realizacji zadań publicznych oraz umożliwić uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na 2015 rok.

Z tego względu niezbędne jest wykazanie skutków obliczeń przedstawiających przewidywane efekty finansowe zaplanowanych przedsięwzięć.

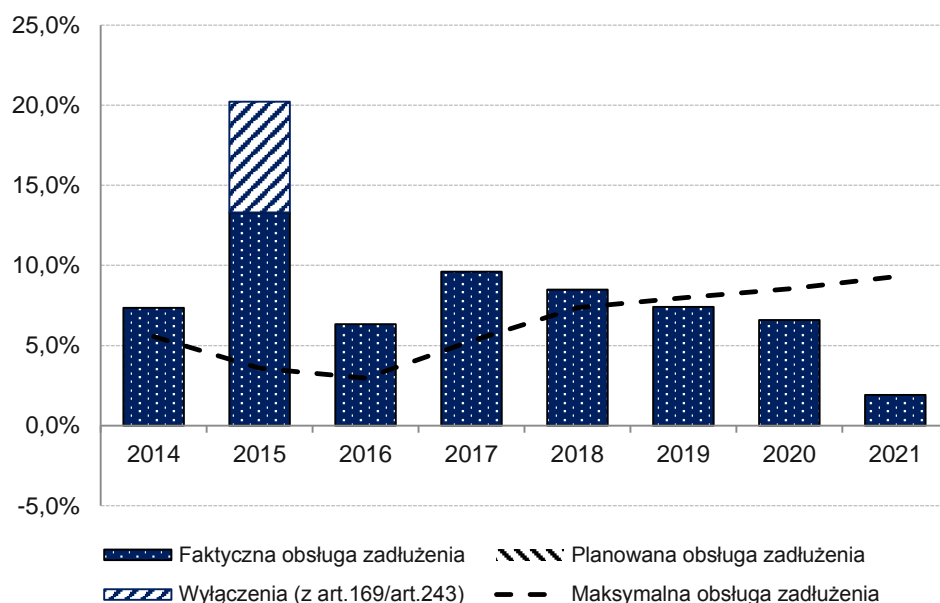
Tabela 48. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych

	2015	2016	2017
<i>Wskaźnik inflacji</i>	2,40%	2,50%	2,50%
<i>PKB</i>	2,50%	3,80%	4,30%
<i>Wskaźnik wynagrodzeń</i>	1,00%	2,10%	2,70%
DOCHODY			
<i>Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości</i>	0 zł	91 533 zł	129 533 zł
WYDATKI			
Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych	0 zł	115 000 zł	164 000 zł
Zawieszenie wydatków na promocję Gminy na okres obowiązywania programu postępowania naprawczego	0 zł	23 000 zł	24 000 zł
Zbiorowy zakup energii elektrycznej	57 660 zł	115 050 zł	119 250 zł
Zamrożenie wynagrodzeń w oświacie	0 zł	212 000 zł	307 000 zł
Zmniejszenie wysokości dopłat do wody i ścieków	68 625 zł	113 200 zł	128 200 zł
Zamrożenie wynagrodzeń pracowników GOPS	0 zł	9 500 zł	33 500 zł
Efekt finansowy	126 285 zł	679 283 zł	905 483 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Podjęte działania naprawcze będą generować najniższe oszczędności w roku 2015. Kwoty wydatków bieżących zostały dostosowane do możliwości Gminy oraz zawartych umów, kontraktów i zleceń. Konieczność realizacji określonych działań powoduje ograniczenie elastyczności i swobody w zakresie dokonywanych cięć.

Ponadto, część działań naprawczych wymagać będzie wcześniejszego przygotowania, co powoduje możliwość uzyskania wyższych oszczędności dopiero od 2016 roku.

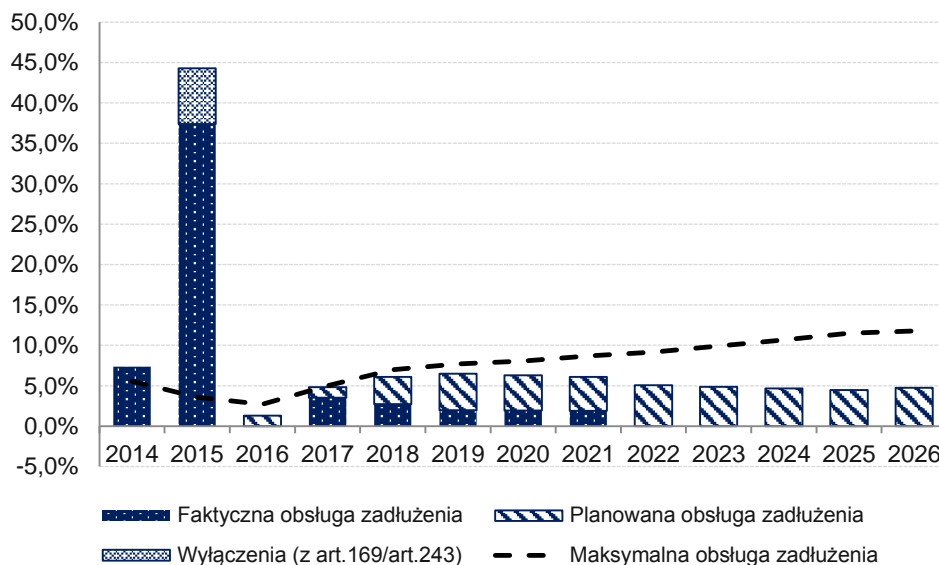
Ryc. 13. Efekty wdrożenia działań naprawczych po stronie dochodów i wydatków

Źródło: Opracowanie własne

Działania naprawcze po stronie dochodów i wydatków pozwolą na spełnienie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych dopiero od 2019 roku. Ograniczenie się do wskazanych działań bez pozyskania finansowania zewnętrznego nie zapewni spełnienia wskaźników po okresie obowiązywania programu naprawczego. Z drugiej strony pozyskanie finansowania zewnętrznego bez wsparcia ze strony działań oszczędnościowych nie zapewni pełnej płynności finansowej Gminy.

W celu obliczenia przewidywanych efektów finansowych zakładanych działań posłużono się metodologią, dzięki której zminimalizowane zostało ryzyko niepowodzenia realizacji programu postępowania naprawczego. Obliczenia wykonane w odniesieniu do zaplanowanych działań naprawczych zagwarantują spełnienie zasad określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych począwszy od 2016 r.

Ryc. 14. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wyniku wszystkich działań naprawczych



Źródło: Opracowanie własne

Wdrożenie wszystkich działań naprawczych wpłynie na poprawę sytuacji Gminy już w 2016 roku. Przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia, a przez to konieczność poniesienia bardzo wysokich kosztów związanych ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz wynikających z tego tytułu odsetek i prowizji, przyczyni się do niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2015 roku. Restrukturyzacja zadłużenia jest jednak działaniem niezbędnym do tego, by rozwiązać bieżące problemy Gminy związane z brakiem płynności finansowej.

Należy przy tym zaznaczyć, że oprocentowanie planowanych do wyemitowania obligacji założono na poziomie 3,48% (WIBOR 6M – obecna stawka 1,98% + 1,5% marży). Jest to stawka dostosowana do obecnie panujących trendów na rynku kapitałowym. Uzyskanie korzystniejszej oferty ze strony instytucji bankowych wpłynie korzystnie na kształt analizowanych wskaźników.

Ostatecznie, działania naprawcze przyczynią się do spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych już w 2016 roku. Niespełnienia tej relacji w 2015 roku 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.

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.

Pozycje budżetowe uwzględniające prognozy wskaźników makroekonomicznych wg przyjętej metodologii oraz zmiany jakie nastąpiły na skutek podjęcia działań naprawczych wskazują na spadek wartości ponoszonych wydatków bieżących w 2015 roku. Z dużą dozą ostrożności zaplanowano poziom dochodów (brak dochodów majątkowych od 2016 roku).

Tabela 49. Porównanie planowanych wartości wybranych pozycji budżetowych przed i po wprowadzeniu działań naprawczych w Gminie Rymań w latach 2015-2017

	Przed wdrożeniem PPN*			Po wdrożeniu PPN		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dochody ogółem	18 169 830	16 656 000	16 909 000	18 169 830	16 748 000	16 947 000
Dochody bieżące	16 708 857	16 656 000	16 909 000	16 708 857	16 748 000	16 947 000
Dochody majątkowe (w tym):	1 460 973	0	0	1 460 973	0	0
sprzedaż mienia	200 000	0	0	200 000	0	0
Wydatki ogółem	16 770 203	16 017 973	16 379 506	16 776 928	16 748 000	16 947 000
Wydatki bieżące (w tym):	15 845 585	16 017 973	16 379 506	15 852 310	15 441 557	15 711 557
obsługa długu	236 880	196 612	165 145	369 891	218 196	218 196
poręczenia i gwarancje	622 361	597 361	597 361	622 361	597 361	597 361
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 810 308	1 775 000	1 826 000	1 810 308	1 775 000	1 826 000
wynagrodzenia i pochodne	6 206 117	6 303 000	6 523 000	6 206 117	5 966 000	6 018 000
Wydatki majątkowe:	924 618	0	0	924 618	1 306 443	1 235 443
Wynik budżetu	1 399 627	638 027	529 494	1 392 902	0	0
Przychody	0	0	0	6 270 000	0	0
Rozchody	3 410 578	865 148	865 148	7 653 583	0	0
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	3 410 578	865 148	865 148	7 653 583	0	0
Rozliczenie finansowe budżetu	- 2 010 951	-227 121	-335 654	9 319	0	0
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po włączeniach)	13,31%	6,37%	9,63%	37,39%	1,30%	4,81%
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 UoFP	3,59%	2,73%	3,68%	3,59%	2,71%	4,99%
Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 UoFP po uwzględnieniu art. 244 UoFP	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK

*wartości dostosowane do bieżącej sytuacji Gminy, uwzględniające zmiany we wpływach z tytułu podatku od nieruchomości oraz wysokości udzielonych poręczeń

Źródło: Opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 49 prezentują porównanie sytuacji Gminy Rymań przed i po wdrożeniu działań naprawczych. Jak już wskazano wcześniej, dochody zaplanowano z pewną dozą ostrożności. Z analizy wynika iż Gmina dysponuje ograniczonym zasobem nieruchomości, które mogłaby przeznaczyć do sprzedaży dlatego od 2016 roku dochody ze sprzedaży majątku nie zostały zaplanowane. Od 2016 roku dostrzega się wzrost dochodów bieżących, co jest konsekwencją wdrożenia działania naprawczego związanego ze zwiększeniem stawek podatku od nieruchomości.

Najbardziej dostrzegalne skutki działań naprawczych dotyczą wysokości środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń. Łącznie w całym okresie realizowania programu naprawczego zakłada się uzyskanie oszczędności w wyniku nie podwyższania poziomu płac o ponad 0,8 mln zł. Konieczność pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych wpływa na podwyższenie kosztów obsługi zadłużenia (odsetek).

Pozytywnym aspektem wdrożonych działań naprawczych będzie zapewnienie płynności finansowej Gminy. Emisja obligacji zapewni pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a dostosowanie harmonogramu wykupu transz do sytuacji Gminy pozwoli na terminową spłatę zobowiązań.

Zaniechanie działania związanego z pozyskaniem środków z emisji obligacji spowodowałoby bardzo duże problemy Gminy w zakresie bieżącego regulowania zobowiązań a w konsekwencji nawarstwienie się tych problemów w kolejnych latach.

Ostatecznie kształt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań po wdrożeniu programu postępowania naprawczego uwzględnia pozycje budżetowe dostosowane do potrzeb Gminy w 2015 roku (zawarte w projekcie budżetu Gminy na 2015 rok). Uszczegółowienie danych zawartych w tabeli 49 prezentuje tabela 50.

Tabela 50. Wpływ podjętych działań naprawczych na Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Rymań

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dochody ogółem	18 169 830	16 748 000	16 947 000	17 282 000	17 572 000	17 792 000	18 047 000	18 280 000	18 520 000	18 755 000	18 996 000	19 232 000
Dochody bieżące	16 708 857	16 748 000	16 947 000	17 282 000	17 572 000	17 792 000	18 047 000	18 280 000	18 520 000	18 755 000	18 996 000	19 232 000
dochody z tytułu udziału we wpływach z PIT	1 560 380	1 357 000	1 414 000	1 461 000	1 483 000	1 493 000	1 519 000	1 539 000	1 559 000	1 578 000	1 599 000	1 619 000
dochody z tytułu udziału we wpływach z CIT	60 000	53 000	57 000	60 000	60 000	60 000	61 000	62 000	63 000	64 000	65 000	66 000
podatki i opłaty	6 520 170	6 400 000	6 342 000	6 490 000	6 640 000	6 705 000	6 796 000	6 887 000	6 978 000	7 066 000	7 155 000	7 245 000
z podatku od nieruchomości	3 146 186	3 210 000	3 229 000	3 300 000	3 351 000	3 395 000	3 443 000	3 487 000	3 533 000	3 578 000	3 624 000	3 669 000
z subwencji ogólnej	3 966 803	4 169 000	4 198 000	4 266 000	4 333 000	4 397 000	4 457 000	4 514 000	4 574 000	4 632 000	4 692 000	4 750 000
Dochody majątkowe (w tym):	1 460 973	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	200 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	16 776 928	16 748 000	16 947 000	16 912 000	16 972 000	17 192 000	17 447 000	17 480 000	17 720 000	17 955 000	18 196 000	18 332 000
Wydatki bieżące (w tym):	15 852 310	15 441 557	15 711 557	15 907 858	15 994 718	16 158 838	16 367 728	16 217 760	16 397 920	16 538 080	16 709 240	16 872 660
obsługa długu	369 891	218 196	218 196	211 758	194 880	174 000	153 120	128 760	100 920	73 080	45 240	15 660
poręczenia i gwarancje	622 361	597 361	597 361	472 100	346 838	346 838	344 608	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 810 308	1 775 000	1 826 000	1 843 000	1 894 000	1 918 000	1 949 000	1 978 000	2 008 000	2 023 000	2 047 000	2 070 000
wynagrodzenia i pochodne	6 206 117	5 966 000	6 018 000	6 188 000	6 339 000	6 407 000	6 511 000	6 615 000	6 714 000	6 763 000	6 842 000	6 920 000
Wydatki majątkowe:	924 618	1 306 443	1 235 443	1 004 142	977 282	1 033 162	1 079 272	1 262 240	1 322 080	1 416 920	1 486 760	1 459 340
Wynik budżetu	1 392 902	0	0	370 000	600 000	600 000	600 000	800 000	800 000	800 000	800 000	900 000
Przychody	6 270 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rozchody	7 653 583	0	0	370 000	600 000	600 000	600 000	800 000	800 000	800 000	800 000	900 000
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	7 653 583	0	0	370 000	600 000	600 000	600 000	800 000	800 000	800 000	800 000	900 000
Obsługa zadłużenia (fakt. i plan. po włączeniach)	37,39%	1,30%	4,81%	6,10%	6,50%	6,30%	6,08%	5,08%	4,86%	4,66%	4,45%	4,76%
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 UoFP	3,59%	2,71%	4,99%	6,97%	7,68%	8,07%	8,70%	9,15%	9,92%	10,68%	11,52%	11,77%
Spełnienie wskaźnika spłaty z art. 243 UoFP po uwzględnieniu art. 244 UoFP	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 50 jest podsumowaniem programu postępowania naprawczego i prezentuje wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2027. Podjęcie działań naprawczych zapewni spełnienie wskaźników obsługi zadłużenia od 2016 roku, ale mimo to realizację programu postępowania naprawczego zakłada się na lata 2015-2017.

Kształt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rymań wymusił konieczność zrezygnowania z części zaplanowanych na lata 2015-2017 nowych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych. W okresie obowiązywania programu naprawczego Gmina nie będzie mogła realizować nowych inwestycji finansowanych kredytem, a przeznaczenie generowanych dochodów własnych w większości na pokrycie wydatków bieżących będzie ograniczać działalność inwestycyjną Gminy.

Wdrożenie i konsekwentne realizowanie działań naprawczych stanowi podstawę skuteczności niniejszego opracowania. Bez konkretnych i sukcesywnych oszczędności na wydatkach bieżących w kolejnych latach Gmina nie będzie w stanie spłacić zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji.

Limit obsługi zadłużenia jest bardzo „wrażliwy” na wysokość różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, w związku z czym Gmina Rymań przy obecnie ograniczonych dochodach ze sprzedaży majątku jest zobligowana środki na spłatę zadłużenia uzyskać z dochodów bieżących.

Gmina powinna nieprzerwanie poszukiwać działań racjonalizujących wydatki oraz zwiększających dochody własne w kolejnych latach, co zapewni stabilizację finansową i umożliwi jej rozwój. W tym celu nie wyklucza się kontynuacji działań naprawczych po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego.

SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

Wieloaspektowe podejście do sporządzenia programu postępowania naprawczego umożliwiła szczegółowa analiza dokumentów i informacji oraz wykorzystanie danych dostarczanych przez instytucje publiczne takie jak Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, czy Główny Urząd Statystyczny. Dlatego oprócz standardowej analizy makroekonomicznej wykorzystującej zasady nauki, przygotowanie poprawnej prognozy budżetu wymagało oparcia się o dane historyczne dotyczące bezpośrednio Gminy. Oprócz tego, aby zwiększyć prawdopodobieństwo powodzenia proponowanych działań, niezbędne było wskazywanie indywidualnych rozwiązań, które były dostosowane do obecnej sytuacji finansowo organizacyjnej Gminy.

Podstawą wykonania prognozy było zgromadzenie materiału statystycznego, na podstawie którego sformułowano sądy dotyczące przyszłości. Zgromadzono dane za lata 2010-2014. Dane niezbędne do dokonania prognozy podzielono na dwie grupy:

1. dane szczegółowe dotyczące budżetu Gminy Rymań;
2. podstawowe dane makroekonomiczne opisujące rzeczywistość gospodarczą.

W celu opracowania prognozy finansów Gminy przeanalizowano dane budżetowe za okres od 2010 do 2013 r. Pochodziły one ze sprawozdań finansowych generowanych w systemie BeSTI@ (Rb27, Rb28, Rb-Z). Dodatkowo wykorzystano sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków Gminy za grudzień 2014 r. W prognozie uwzględniono również informacje dotyczące kształtowania się długu planowanego oraz zaciągniętego i plany inwestycyjne zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

PROGNOZA BUDŻETU

Prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano się 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 w wcześniejszych latach, gdzie:

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

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

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

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

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

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

Y_2 – wartość dochodów lub wydatków z 2 lat wstecz od roku prognozy;
 Y_3 – wartość dochodów lub wydatków z 3 lat wstecz od roku prognozy;
 Y_4 – wartość dochodów lub wydatków z 4 lat wstecz od roku prognozy;
 CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;
 u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
 ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;
 $u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;
 ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;
 $u_{\Delta W}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki wynagrodzeń, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię.

Zastosowana metoda dotyczy 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 jest większa niż na dochodową, postanowiono dla prognozowania wydatków 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 Rymań.

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, liczony 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:

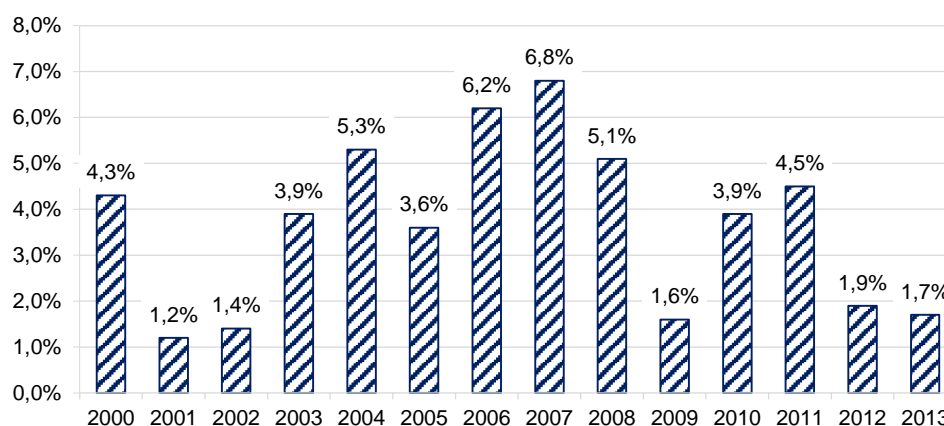
$$\Delta PKB = \left(\frac{PKB_r}{PKB_{r-1}} - 1 \right) \cdot 100$$

gdzie:

ΔPKB - 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 mogący mieć wpływ na wartość dochodów samorządu z tytułu udziału w podatkach centralnych, a także z pozostałych źródeł.

Ryc. 15. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego
* dane za miesiąc listopad 2013

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 α i $n-1$ stopniach swobody;

α – 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 51.

Tabela 51. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022

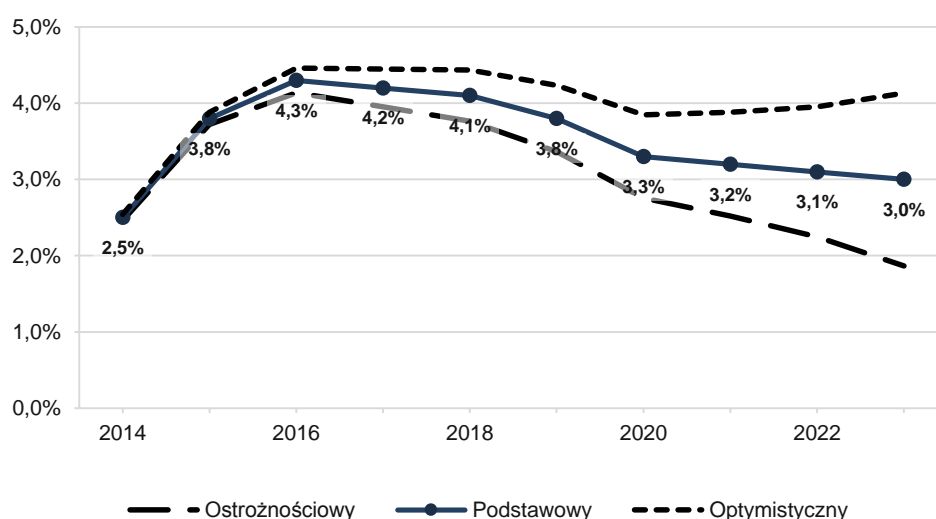
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Estymata	95%	90%	85%	80%	75%	70%	60%	50%

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. 16. 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 zmierzona 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.

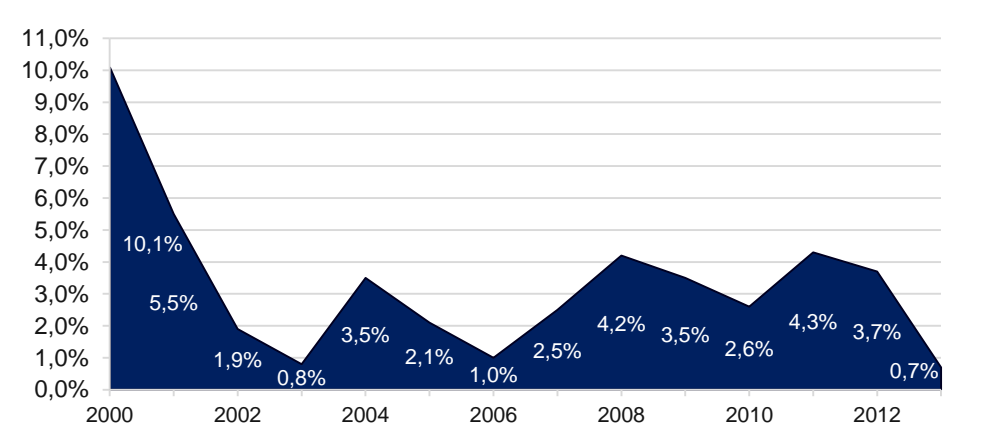
Warto zaznaczyć, że inflacja do pewnego, niskiego, poziomu jest korzystna, gdyż oznacza utrzymanie stabilnego wzrostu ogólnego poziomu cen. Dzięki temu o wiele łatwiej jest kształtować rzeczywistość gospodarczą, przewidywać ceny i budować stabilne plany, co byłoby niemożliwe w przypadku deflacji, bądź 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 odchyłeń o szerokości ± 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. Trwałe 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. 17. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000 - 2013



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 52. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %)

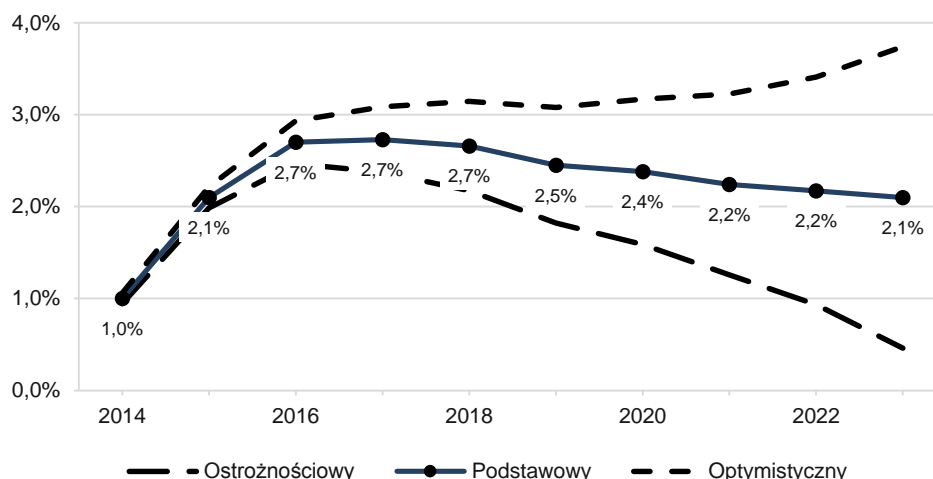
Miesiąc	CPI
Styczeń 2013	1,70%
Luty 2013	1,30%
Marzec 2013	1,00%
Kwiecień 2013	0,80%
Maj 2013	0,50%
Czerwiec 2013	0,20%
Lipiec 2013	1,10%
Sierpień 2013	1,10%
Wrzesień 2013	1,00%
Październik 2013	0,80%
Listopad 2013	0,60%
Grudzień 2013	0,70%

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. 18. 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.

ego 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 2013-2025. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia tabela 53.

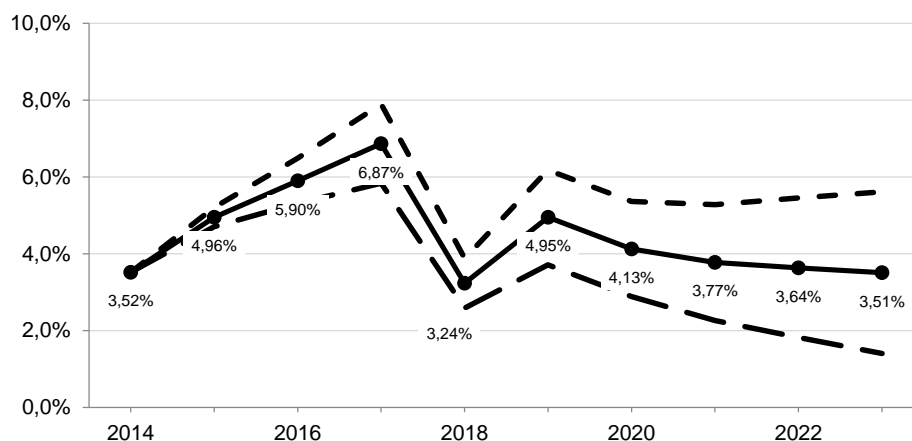
Tabela 53. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki

Rok	Wynagrodzenie miesięczne	Wynagrodzenie roczne	Dynamika
2000	1 924	23 088	--
2001	2 062	24 744	7,17%
2002	2 133	25 596	3,44%
2003	2 201	26 412	3,19%
2004	2 290	27 480	4,04%
2005	2 360	28 320	3,06%
2006	2 475	29 700	4,87%
2007	2 672	32 064	7,96%
2008	2 942	35 304	10,10%
2009	3 101	37 212	5,40%
2010	3 224	38 688	3,97%
2011	3 403	40 836	5,55%
2012	3 530	42 360	3,73%
2013	3 821	45 846	8,23%

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 2000-2013, także poszczególne warianty charakteryzują się szerszym, niż poprzednie parametry, pasmem wahań, co obrazuje poniższy wykres.

Ryc. 19. 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 Rymań.

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, które w jak najmniejszym stopniu będą ograniczały możliwości inwestycyjne oraz swobodę planowania budżetu.

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 wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w administracji publicznej i oświacie.

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.

Cel niniejszego opracowania został osiągnięty. Przedsięwzięcia są wystarczające dla zagwarantowania spełnienia art. 242-244 ustawy o finansach publicznych po okresie realizacji programu postępowania naprawczego. Niemniej mając na uwadze wysoką wrażliwość wybranych pozycji budżetowych na zmiany, zakłada się podjęcie działań prowadzących do zwiększenia poziomu stabilności finansowej Gminy w przyszłości.

Działania te są zbiorem zamierzeń, które nie stanowią elementu programu postępowania naprawczego, ponieważ okres ich realizacji wykracza poza ramy czasowe niniejszego dokumentu. Ich realizacja zapewni jednak utrzymanie stabilności finansowej i zagwarantowanie spełnienia wymagań ustawowych odnoszących się do obsługi zadłużenia.

SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura wiekowa Gminy Rymań w latach 2009-2013	12
Tabela 2. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy w latach 2010-2015.....	16
Tabela 3. Dynamika dochodów dla Gminy Rymań w latach 2011-2015	17
Tabela 4. Wykaz nieruchomości Gminy Rymań stanowiących potencjalny przedmiot sprzedaży	17
Tabela 5. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Rymań w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	20
Tabela 6. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Rymań z tytułu podatków lokalnych w latach 2010-2014	22
Tabela 7. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2010-2015	25
Tabela 8. Dynamika wydatków Gminy Rymań w latach 2011-2015	25
Tabela 9. Podział wydatków na działy w Gminie Rymań w latach 2010-2015 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	28
Tabela 10. Wydatki na oświatę w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	30
Tabela 11. Liczba uczniów i nauczycieli w placówkach oświatowych Gminie Rymań w latach szkolnych 2010/2011-2014/2015.....	31
Tabela 12. Zatrudnienie w szkołach prowadzonych przez Gminę Rymań w latach szkolnych 2011/2012-2013/2014.....	31
Tabela 13. Stosunek liczby uczniów do etatów nauczycieli w poszczególnych szkołach prowadzonych przez Gminę Rymań w latach szkolnych 2012/2013-2013/2014	32
Tabela 14. Wydatki na wynagrodzenia w zależności od stopnia awansu zawodowego w Gminie Rymań w latach 2010-2013.....	32
Tabela 15. Podział wydatków bieżących w zakresie oświaty w latach 2011-2014	33
Tabela 16. Stopień pokrycia wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	33
Tabela 17. Kwota subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia w latach 2010-2014	34
Tabela 18. Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	35
Tabela 19. Pozostałe wydatki bieżące na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	35
Tabela 20. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomocy społecznej dochodami (dotacjami) w Gminie Rymań	36
Tabela 21. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	37
Tabela 22. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Rymań w latach 2011-2013	37
Tabela 23. Harmonogram spłaty rat kapitałowych i odsetek przez Gminę Rymań w latach 2015-2020	39
Tabela 24. Zestawienie sum bilansowych ze skonsolidowanych bilansów Gminy za lata 2010-2013	40
Tabela 25. Zestawienie zobowiązań Gminy Rymań wobec MW Trade S.A. w 2015 r.	41
Tabela 26. Wykaz poręczeń udzielonych przez Gminę Rymań do 2021 roku	43
Tabela 27. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Rymań w latach 2014-2021	45
Tabela 28. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Rymań na koniec 2015 roku	47
Tabela 29. Porównanie planu i wykonania dochodów budżetowych Gminy Rymań w 2014 roku	47
Tabela 30. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok	49
Tabela 31. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Rymań w 2015 r.	49
Tabela 32. Skutki podwyższenia stawek podatkowych w Gminie Rymań	50
Tabela 33. Wynagrodzenie pracowników samorządowych w latach 2012-2015	51
Tabela 34. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzenia pracowników samorządowych	51
Tabela 35. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zawieszenia wydatków na promocję Gminy.....	52
Tabela 36. Koszty energii elektrycznej ponoszone przez Gminę Rymań	52
Tabela 37. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zbiorowego zakupu energii elektrycznej	53
Tabela 38. Wynagrodzenie pracowników oświaty w latach 2012-2015	53
Tabela 39. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzenia pracowników samorządowych	54
Tabela 40. Wysokość opłat za wodę i ścieki nałożone przez MWiK w Kołobrzegu	55
Tabela 41. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia stawek dopłat do wody i ścieków	56
Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników GOPS	57
Tabela 43. Przewidywana sytuacja finansowa Gminy Rymań na koniec 2015 roku po wdrożeniu wybranych działań naprawczych.....	58
Tabela 44. Zestawienie kredytów i pożyczek przeznaczonych do restrukturyzacji.....	59
Tabela 45. Przeznaczenie środków w ramach realizowanego działania naprawczego.....	59
Tabela 46. Proponowany harmonogram spłaty historycznych i planowanych zobowiązań Gminy Rymań w latach 2015-2027	60
Tabela 47. Harmonogram realizacji działań naprawczych	61
Tabela 48. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych	63
Tabela 49. Porównanie planowanych wartości wybranych pozycji budżetowych przed i po wprowadzeniu działań naprawczych w Gminie Rymań w latach 2015-2017	66
Tabela 50. Wpływ podjętych działań naprawczych na Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Rymań	68
Tabela 51. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022	74
Tabela 52. Inflacja bazowa w roku 2013 (zmiany r/r w %)	76
Tabela 53. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2000-2013 wraz z wyliczeniem dynamiki	78

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Piramida wieku dla Gminy Rymań (stan na dzień 31.12.2013r.)	12
Ryc. 2. Wskaźnik bezrobocia w latach 2009-2013 w Gminie Rymań.....	13
Ryc. 3. Podmioty gospodarcze wg rodzajów działalności w Gminie Rymań w 2013 roku	13
Ryc. 4. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Rymań od roku 2011	18
Ryc. 5. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Rymań w latach 2010-2015*.....	19
Ryc. 6. Dynamika wydatków Gminy Rymań od roku 2011	26
Ryc. 7. Kształtowanie się kierunków wydatków Gminy Rymań w latach 2010-2014 Źródło: Opracowanie własne	26
Ryc. 8. Wydatki na oświatę w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	30
Ryc. 9. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	34
Ryc. 10. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Rymań w latach 2010-2015*	36
Ryc. 11. Kształtowanie się relacji z art. 243.....	46
Ryc. 12. Harmonogram Gantta	61
Ryc. 13. Efekty wdrożenia działań naprawczych po stronie dochodów i wydatków.....	64
Ryc. 14. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w wyniku wszystkich działań naprawczych	65
Ryc. 15. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2013*	73
Ryc. 16. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022	74
Ryc. 17. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000 - 2013.....	76
Ryc. 18. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014 - 2022	77
Ryc. 19. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022.....	78

INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

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

Tel.: 664 422 412
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Aleksandra Sośnicka – Młodszy Analityk

Zatwierdzam:

Hubert Goska – Główny Ekonomista

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