

**UCHWAŁA NR XV/96/2016  
RADY GMINY BROJCE**

z dnia 18 marca 2016 r.

**w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Brojce**

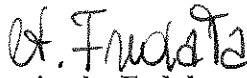
Na podstawie art. 240a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity z 2013 r. Dz. U. poz. 885 z późn. zm.), Rada Gminy Brojce uchwala, co następuje:

§ 1. Uchwala się program postępowania naprawczego Gminy Brojce na lata 2016-2018, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Brojce.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

  
Agnieszka Fudała

## Uzasadnienie

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

Program postępowania naprawczego Gminy Brojce zawiera:

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

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

Załącznik Nr 1 do  
UCHWAŁY NR XV/96/2016  
RADY GMINY W BROJCACH  
z dnia 18 marca 2016 r.



## Gmina Brojce

---

Program postępowania naprawczego



Poznań, 18 marca 2016 r.  
© Curulis Sp. z o.o.



## SPIS TREŚCI

<b>WPROWADZENIE</b>	<b>5</b>
CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	5
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	6
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	7
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	7
<b>CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BROJCE</b>	<b>9</b>
DOCHODY	10
<i>Baza podatkowa</i>	15
WYDATKI	18
<i>Oświata i wychowanie</i>	23
<i>Pomoc społeczna</i>	24
<i>Administracja publiczna</i>	26
WYNIK BUDŻETU	27
ZADŁUŻENIE	28
<i>Kredyty i pożyczki</i>	28
<i>Zobowiązania wymagalne</i>	32
<i>Wskaźnik obsługi zadłużenia</i>	32
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	37
<b>CZĘŚĆ II. PLAN PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH</b>	<b>40</b>
DOCHODY	40
WYDATKI	44
750 – <i>Administracja Publiczna</i>	44
754 – <i>Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</i>	46
801 – <i>Oświata i wychowanie</i>	46
852 – <i>Pomoc społeczna</i>	47
921 – <i>Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego</i>	49
<i>Obszary Wspólne</i>	50
ZADŁUŻENIE	53
HARMONOGRAM WDRAŻANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	55
<b>CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH</b>	<b>56</b>
BUDŻET NA 2016 ROK	57
<i>Dochody</i>	57
<i>Wydatki</i>	58
ZAŁOŻENIA DO RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA	59
EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	63
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	66
<i>Prognoza budżetu</i>	66
<i>Mierniki koniunktury gospodarczej</i>	68
<b>PODSUMOWANIE</b>	<b>75</b>

<b>SPIS TABEL</b>	<b>76</b>
<b>SPIS RYCIN</b>	<b>77</b>
<b>INFORMACJA O WYKONAWCY</b>	<b>78</b>

## WPROWADZENIE

28 grudnia 2015 roku Rada Gminy w Brojcach uchwałą nr XIII/85/2015 przyjęła budżet Gminy na rok 2016. W oparciu o analizę niniejszej uchwały oraz uchwały Rady Gminy nr XIII/86/2015 w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2030 Skład Orzekający RIO w Szczecinie wydał negatywną opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu.

31 grudnia 2015 roku zawarto aneks do umowy z dnia 2 stycznia 2015 roku o kredyt w rachunku bieżącym umożliwiający wydłużenie spłaty zadłużenia do dnia 31 grudnia 2016 roku. Na dzień 31 grudnia 2015 roku zobowiązanie z powyższego tytułu stanowiło kwotę 1 479 524,46 zł.

Wydłużenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym (związanego wyłącznie z przejściowym niedoborem środków pieniężnych w granicach roku budżetowego) sprawia jego przekształcenie z mocy prawa na kredyt długoterminowy. W ocenie RIO wymagalność zobowiązania niespłaconego na koniec 2015 roku stanowi zagrożenie realizacji ustawowych zadań oraz powoduje przekroczenie ustawowego wskaźnika spłaty zadłużenia w 2016 roku.

W uchwale nr XIII.72.Z.2016 Składu Orzekającego RIO w Szczecinie z dnia 20 stycznia 2016 roku wskazano, że w zaistniałej sytuacji ulega zwiększeniu wskaźnik faktycznej obsługi zadłużenia Gminy w roku 2016 do poziomu 17,97%, przy wskaźniku maksymalnej obsługi zadłużenia na poziomie 10,15%. Wskazaną uchwałą negatywnie zaopiniowano prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Brojce.

Uchwałą nr II.13.K.2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 27 stycznia 2016 roku wszczęło postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok. W związku z brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz dokonania zmian uchwalonego budżetu na 2016 rok zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwałą nr II.14.2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku wezwało Gminę Brojce do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania.

## CELE PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

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

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

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 wyrwykowej części dokumentu.

## PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

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

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

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

Ponadto posłużono się:

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

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

1. M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, 2010, Ustawa o finansach publicznych – Komentarz, Wrocław;
2. 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 18 marca 2016 roku.



## DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE

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

1. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2011-2015 (Rb-27s);
2. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2011-2015 (Rb-28s);
3. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2011-2015 (Rb-NDS);
4. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2011-2015 (Rb-Z);
5. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2011-2015;
6. Uchwałę budżetową na 2016 rok;
7. Wieloletnią Prognozę Finansową na lata 2016-2030;
8. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2011-2015;
9. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2011-2014;
10. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania i programy emisji obligacji;
11. Opinie regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek;
12. Opinie regionalnej izby obrachunkowej z wykonania budżetów za lata 2011-2014;
13. Opinie regionalnej izby obrachunkowej do projektów WPF na lata 2011-2015.

## OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

Przystąpienie do realizacji programu postępowania naprawczego wiąże się z koniecznością podjęcia licznych działań zmierzających do poprawy struktury dochodów i wydatków. Niezbędne jest również rozważenie zmian nie tylko w kategoriach finansowo-księgowych, lecz również w odniesieniu do sfery organizacyjnej.

W niniejszym dokumencie, proponuje się konkretne działania, które Gmina zamierza samodzielnie zrealizować w taki sposób, aby po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.

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

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

5. nie może tworzyć funduszu sołectkiego;
6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do pozyskiwania zwrotnego finansowania na nowe inwestycje. Istnieją zatem możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub emisji obligacji na dokończenie inwestycji rozpoczętych przed 2016 rokiem jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w sytuacji, gdyby wynik budżetu nie pozwalał na samodzielne uregulowanie rat kapitałowych w danym roku budżetowym. Powyższy zakaz dotyczy wyłącznie rozpoczynania nowych inwestycji, na które nie przewidziano w budżecie środków własnych.

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

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

Kwestia związana z zakazem tworzenia funduszu sołectkiego rodzi często praktyczne problemy w przypadku gmin, które przypuszczalnie znajdują się w opisanej przepisie Ustawy trudnej sytuacji finansowej.

*Nawet jeśli w roku poprzedzającym wdrożenie planu naprawczego, zostaną uchwalone wnioski o fundusz sołectki, zadanie stojące przed uchwalonym programem naprawczym nakazuje wiązać zakaz „tworzenia funduszu sołectkiego” w okresie realizacji programu z zakazem dokonywania wydatków w ramach funduszu sołectkiego w latach objętych programem.*

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

## CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY BROJCE

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

W celu lepszego odzwierciedlenia bieżącej sytuacji Gminy, w zestawieniach tabelarycznych zawartych w niniejszym opracowaniu, analizę danych historycznych rozszerzono do 6 lat (budżety od 2011 r.). W odniesieniu do danych na 2016 rok przyjęto wartości zawarte w uchwale budżetowej na 2016 rok (uchwała nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce z dnia 28 grudnia 2015 roku).

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

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. W latach 2014-2015 Gmina podjęła się realizacji wielu inwestycji, które miały docelowo przyczynić się do zwiększenia dochodów budżetowych Gminy (m.in. podjęto działania zmierzające do zlokalizowania na terenie Gminy siłowni wiatrowych, co miało przełożyć się na uzyskanie wpływów z podatku od nieruchomości). Fakt, że Gmina poniosła znaczne wydatki majątkowe, bez uzyskania założonego celu po stronie dochodowej, przyczyniło się do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej Gminy.

Poniżej przedstawiono szczegółową 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 postępowania 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 Brojce została dokonana w podziałach merytorycznych, a następnie sklasyfikowana w podziały wymagane ustawowo. Podział merytoryczny został sporządzony za pomocą paragrafów klasyfikacji budżetowej na następujące kategorie:

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

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

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

---

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

**Tabela 1. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>11 635 610</b>	<b>14 108 630</b>	<b>14 109 344</b>	<b>13 786 943</b>	<b>13 148 897</b>	<b>14 418 939</b>
<b>Dochody bieżące</b>	<b>11 598 988</b>	<b>13 123 585</b>	<b>14 015 633</b>	<b>13 628 529</b>	<b>12 809 307</b>	<b>13 618 939</b>
Podatki i opłaty lokalne	1 269 248	1 535 402	1 700 433	1 803 325	1 601 343	2 308 554
Udział w PIT i CIT	750 611	843 708	883 956	959 559	1 059 527	1 133 194
Subwencje	4 948 976	5 378 840	5 597 229	5 156 013	5 380 771	5 712 235
Dotacje	4 493 794	5 233 068	5 593 422	5 320 239	4 299 691	3 043 656
Pozostałe	136 359	132 567	240 594	389 394	467 974	1 421 300
<b>Dochody majątkowe</b>	<b>36 622</b>	<b>985 045</b>	<b>93 711</b>	<b>158 414</b>	<b>339 590</b>	<b>800 000</b>
Dochody z majątku	36 622	53 118	25 275	9 507	96 073	800 000
Dotacje na inwestycje	0	931 927	68 436	148 907	243 518	0

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Tabela prezentuje wykonane w latach 2011-2015 oraz zaplanowane w 2016 roku dochody Gminy Brojce, z uwzględnieniem podziału dochodów zgodnie z przyjętą metodologią. Uwzględniając planowane wartości dochodów, ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 13,5 mln zł. W latach 2012-2013 poziom uzyskanych dochodów był znacząco wyższy od średniej dla całego okresu.

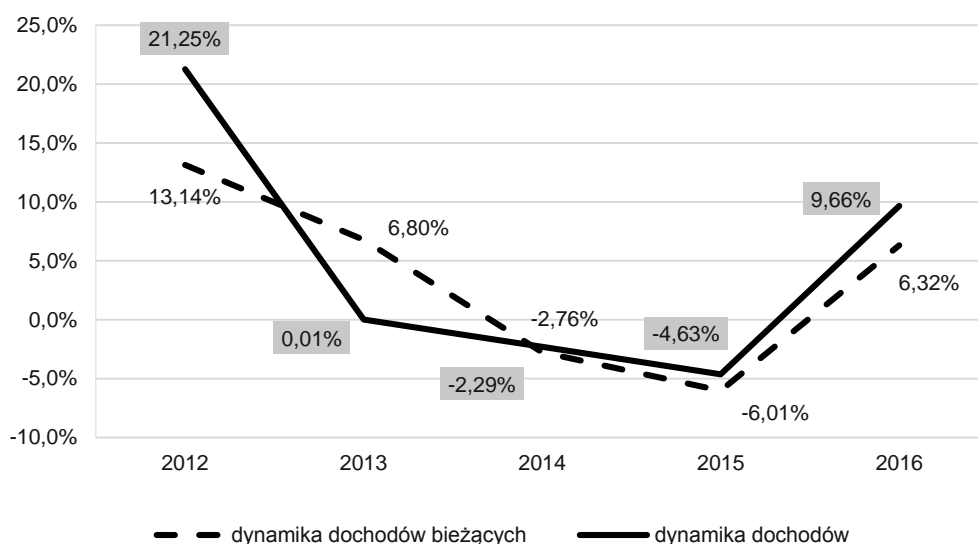
Wysoki poziom dochodów budżetowych w 2012 roku spowodowany był osiągnięciem najwyższych w analizowanym okresie dochodów majątkowych. Na kształt uzyskanych dochodów majątkowych w 2012 roku wpływ miało uzyskanie dotacji inwestycyjnej, którą przeznaczono na realizację zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Wysokie dochody, obok roku 2012, wykonano również w roku 2013, przede wszystkim w wyniku wzrostu dochodów bieżących Gminy. W stosunku do roku 2012, dochody bieżące w roku 2013 wzrosły o blisko 900 tys. zł.

W stosunku do wartości zaplanowanych po III kwartale 2015 roku, ogólna kwota dochodów została wykonana na poziomie 77%. Na najniższym poziomie (12%) wykonano dochody ze sprzedaży majątku (plan po III kwartale – 800 tys. zł, wykonanie – 96 tys. zł), co będzie znacząco rzutować na kształt wskaźników obsługi zadłużenia w kolejnych latach (niskie wpływy ze sprzedaży mienia obniżą wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia).

Należy przy tym zwrócić uwagę na kwoty zaplanowanych dochodów w roku 2016. W stosunku do wykonania z 2015 roku dochody bieżące zaplanowano na poziomie wyższym o ponad 800 tys. zł (wzrost dotyczy przede wszystkim zwiększenia wpływów z podatków i opłat lokalnych). Szczególną uwagę należy zwrócić na kształt zaplanowanych wpływów ze sprzedaży mienia. W latach 2011-2015 uzyskane przez Gminę dochody ze sprzedaży majątku nie przekroczyły kwoty 100 tys. zł zaś w roku 2016 wpływy ze sprzedaży mienia zaplanowano na poziomie 800 tys. zł. Należy mieć przy tym na uwadze, że w 2015 roku wartość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia udało się zrealizować w 12%, zaś w roku na poziomie 2,5%.

*Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów ze sprzedaży mienia w poprzednich latach, należy stwierdzić że istnieje bardzo wysokie ryzyko niewykonania zaplanowanych w 2016 roku dochodów ze sprzedaży mienia, co może negatywnie wpłynąć na możliwość właściwej realizacji zadań publicznych przez Gminę.*

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



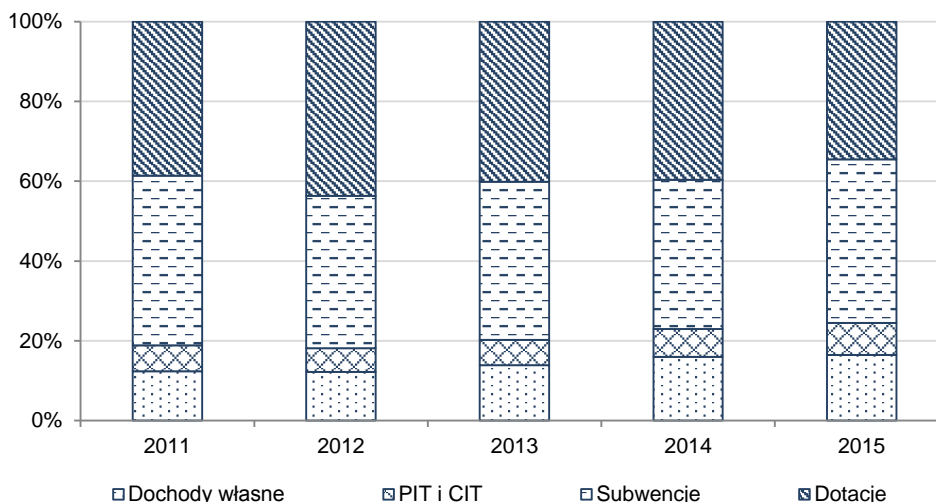
Źródło: opracowanie własne.

Fakt, że dominujące znaczenie w strukturze dochodów odgrywają dochody bieżące powoduje, że tendencja w zakresie wzrostu i spadku ogólnej kwoty dochodów uzależniona jest w znacznej mierze od poziomu dochodów bieżących Gminy. Wyższe w stosunku do pozostałych lat dochody majątkowe w 2012 roku wpłynęły na zmianę relacji zachodzącej pomiędzy dochodami bieżącymi i majątkowymi.

Dochody bieżące Gminy stanowiły w analizowanym okresie średnio 97% dochodów Gminy (od 93% do 99%). Najwyższy udział dochodów bieżących charakteryzował rok 2011 i 2013, co było konsekwencją uzyskania najniższych w analizowanym okresie dochodów majątkowych. Na niskim poziomie kształtowały się zarówno dochody ze sprzedaży majątku, jak i uzyskane dotacje na inwestycje.

Na rycinie 2 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły średnio 19% dochodów ogółem. W latach 2011-2015 dochody z PIT i CIT stanowiły około 7% dochodów ogółem. Blisko 77% 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 Brojce dostrzega się wzrost wartości wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym bardzo niewielkim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

**Ryc. 2. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2015**

Źródło: opracowanie własne.

Blisko 77% dochodów budżetowych Gminy Brojce stanowią subwencje i dotacje, które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania i praktycznie brak możliwości kształtowania nie mogą stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Takie usztywnienie w dużym zakresie ogranicza możliwość oddziaływania na dochodową stronę budżetu w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów związanych z poprawą struktury budżetu.

Najważniejszą kategorią dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego są jednak dochody własne, gdyż zapewniają władzy lokalnej samodzielność finansową. W strukturze dochodów własnych Gminy Brojce uwzględniono wpływy z lokalnych podatków i opłat oraz pozostałe dochody bieżące (nie należące do kategorii subwencji, dotacji oraz wpływów z podatków centralnych) jak również dochody ze sprzedaży majątku. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych kształtował się w przedziale 14-18%.

Plan dochodów na rok 2016 uwzględnia dochody własne Gminy na poziomie 34% w stosunku do dochodów ogółem. Wynika to przede wszystkim z wysokiego planu sprzedaży mienia. Uwzględniając historyczne wykonanie tych dochodów w latach 2011-2015 wykonanie dochodów własnych na wskazanym poziomie jest mało realne.

W tabeli 2 przedstawiono najważniejsze paragrafy dochodów Gminy za lata 2011-2016. Na ich podstawie obliczono średni udział danego źródła w analizowanym okresie, a następnie uszeregowano je w kolejności malejącej (od paragrafu, z którego generuje się najwięcej wpływów).

**Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)**

Par.		2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Średnia	Udział	Skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	4 948 976	5 372 911	5 597 229	5 156 013	5 380 771	5 712 235	5 361 356	39,61%	39,61%
201	Dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej [...]	3 048 732	3 124 440	3 091 586	3 226 588	3 022 873	2 427 656	2 990 313	22,09%	61,70%
203	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych [...]	1 115 118	1 232 546	1 522 911	1 191 282	1 171 230	616 000	1 141 515	8,43%	70,14%
32	Podatek rolny	675 840	914 839	1 044 324	1 145 662	907 253	1 080 000	961 320	7,10%	77,24%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	749 881	842 790	883 317	958 100	1 057 613	1 130 194	936 983	6,92%	84,16%
31	Podatek od nieruchomości	419 655	446 213	461 681	473 828	494 966	991 854	548 033	4,05%	88,21%
200	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich [...]	86 183	686 293	851 620	682 694	7 026	--	385 636	2,85%	91,06%
75	Dochody z najmu i dzierżawy [...]	92 122	77 292	66 447	62 555	78 036	1 012 300	231 459	1,71%	92,77%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich [...]	--	811 927	24 878	126 105	236 902	--	199 969	1,48%	94,25%
49	Wpływy z innych lokalnych opłat [...]	--	10	124 047	276 340	319 964	338 000	176 393	1,30%	95,55%

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.



Tabela 2 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Brojce 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 95,5% 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 pięć odnosi się do źródeł zewnętrznych i dotyczy środków pochodzących z budżetu państwa czy Unii Europejskiej (subwencja ogólna zapewnia niemal 40% wpływów do budżetu). Również wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych determinują kształt i strukturę budżetu Gminy Brojce.

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

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

Najważniejszą pozycją w strukturze budżetu Gminy Brojce, na wysokość których Gmina na realny wpływ jest podatek rolny oraz podatek od nieruchomości. W latach 2011-2015 wysokość wpływów do budżetu Gminy z tytułu tych podatków zwiększyła się o ponad 300 tys. 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 stawki innych podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek nie może jednak przekroczyć maksymalnych kwot określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

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

Względna swoboda władz lokalnych w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych determinuje wysokość dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Szczegółowe dane w zakresie kształtowania się wpływów z podatków lokalnych w Gminie Brojce prezentuje tabela 3.

**Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Brojce z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015**

		2011	2012	2013	2014	2015
<b>udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych</b>						
wykonanie		730	918	639	1 459	1 914
<b>udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych</b>						
wykonanie		749 881	842 790	883 317	958 100	1 057 613
<b>podatek rolny</b>						
wykonanie		675 840	914 839	1 044 324	1 145 662	907 253
skutki obniżenia górnych stawek podatków		50 545	457 197	373 187	212 299	212 486
skutki udzielonych ulg i zwolnień		17	153	126	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	2 391	113	530	-	4 116
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	2 117	10 238	-	-	645
<b>podatek od nieruchomości</b>						
wykonanie		419 655	446 213	461 681	473 828	494 966
skutki obniżenia górnych stawek podatków		412 472	423 532	437 263	445 849	445 533
skutki udzielonych ulg i zwolnień		11 071	11 436	11 866	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	726	535	-	-	4 517
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	43	168	-	-	-
<b>podatek leśny</b>						
wykonanie		59 879	71 750	71 176	67 237	75 035
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	2	-	-	-	30
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	12	20	-	-	4
<b>podatek od środków transportowych</b>						
wykonanie		10 328	7 107	15 301	9 350	32 011
<b>podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej</b>						
wykonanie		1 054	-18	44 533	1 624	1 440
<b>podatek od czynności cywilnoprawnych</b>						
wykonanie		24 756	36 473	8 656	44 569	30 299

Źródło: opracowanie własne.

Analiza kształtowania się dochodów Gminy Brojce z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych. Gmina Brojce jest gminą wiejską, rolniczą stąd najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy jest podatek rolny.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że podatek rolny jest czwartym najważniejszym źródłem dochodów Gminy i zapewnia średnio 7% wpływów do budżetu. W roku 2015 wpływy z podatku rolnego uległy zmniejszeniu w stosunku do wykonania z 2014 roku o ponad 200 tys. zł.

W 2015 roku, w stosunku do roku poprzedniego górne stawki podatku rolnego za 1 ha gruntu rolnego uległy zmniejszeniu. W roku 2014 stawka ta kształtowała się na

poziomie 173,20 zł za 1 ha gruntu, zaś w roku 2015 była to kwota 153,43 zł za 1 ha gruntu. Fakt, że Rada Gminy Brojce rok rocznie podejmowała uchwałę w sprawie obniżenia cen skupu dla celów wymiaru podatku rolnego spowodował uzyskanie niższych niż w roku 2014 wpływów z tego podatku.

W roku budżetowym 2016, wpływy z podatku rolnego zaplanowano na poziomie 1 080 000 zł. W 2016 roku stawki podatku rolnego zostały obniżone do poziomu 134,37 zł za 1 ha gruntu, a Rada Gminy Brojce uchwałą nr XII/70/2015 obniżyła ceny skupu dla potrzeb określenia podatku rolnego do poziomu 127,50 zł za 1 ha gruntu.

Drugim najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy jest podatek od nieruchomości. Średniorocznie wpływy z podatku od nieruchomości kształtowały się na poziomie 450 tys. zł. Z tabeli 3 wynika, że uzyskiwane wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły zaledwie połowę środków jakie Gmina mogła uzyskać przy posiadanym zasobie nieruchomości. Z danym wynika, że na skutek obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości w latach 2011-2015 Gmina utraciła łącznie 2,16 mln zł przy wpływach z podatku na poziomie 2,29 mln zł.

Wysokość stawek obowiązujących w Gminie Brojce na 2016 rok określa Uchwała Rady Gminy Brojce z dnia 8 grudnia 2015 roku nr XII/71/2015 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 r. W tabeli 4 zestawiono wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w Gminie Brojce w 2016 roku z maksymalnymi stawkami określonymi w Obwieszczeniu Ministra Finansów.

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

Podatek od nieruchomości	Stawka obowiązująca	Stawka z Obwieszczenia MF na 2016	Udział w stawce
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,64	0,89	<b>72%</b>
pod jeziorami	4,58	4,58	100%
pozostałych	0,15	0,47	<b>32%</b>
Podatek od budynków			
mieszkalnych	0,57	0,75	<b>76%</b>
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	19,00	22,86	83%
zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie obrotu materiałem siewnym	8,00	10,68	<b>75%</b>
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych	4,65	4,65	100%
pozostałych	5,00	7,68	<b>65%</b>
budowle	2,00%	2,00%	100%

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że w większości przypadków stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w Gminie Brojce w 2016 roku są znacząco niższe od tych, określonych przez Ministra. Stosowanie niższych stawek podatkowych powoduje utratę dochodów budżetowych. Jest to o tyle istotne, gdyż wpływy z podatków i opłat lokalnych wpływają na poziom samodzielności finansowej Gminy, a świadome pozbawianie Gminy możliwości uzyskania dodatkowych dochodów własnych wpływa na uzależnienie się budżetu od środków zewnętrznych, a co za tym idzie usztywnienie strony dochodowej budżetu.

W planie dochodów na rok 2016 wpływy z podatku od nieruchomości zaplanowano na poziomie 991 tys. zł. Bazując na informacjach o wykonaniu dochodów z tego

tytułu w poprzednich latach, uzyskanie takich wpływów wymagałoby zastosowania maksymalnych stawek podatkowych. Fakt, że stawki obowiązujące na rok 2016 są znacząco zaniżone, stawia pod wątpliwość wykonanie zaplanowanych dochodów.

*Niewykonanie zaplanowanych wpływów z podatku rolnego i podatku od nieruchomości wpłynie negatywnie na płynność finansową Gminy a przy tym znacząco ograniczy zdolność do obsługi zadłużenia.*

## WYDATKI

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

Analizę wydatków Gminy Brojce 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;
- 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 oraz pozostałe wydatki bieżące;
2. wydatki majątkowe.

Dzięki takiemu ujęciu wydatków zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Poszczególne wydatki Gminy Brojce w latach 2011-2016 zestawiono w Tabeli 5. Należy przy tym pamiętać, iż wydatki w roku 2016 są jedynie wartościami planowanymi i mogą odbiegać od przyszłego, realnego wykonania budżetu.

**Tabela 5. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>WYDATKI OGÓLEM</b>	<b>13 329 748</b>	<b>14 706 574</b>	<b>13 542 868</b>	<b>13 947 150</b>	<b>14 733 548</b>	<b>13 525 602</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>12 259 686</b>	<b>13 076 894</b>	<b>12 934 431</b>	<b>12 537 972</b>	<b>13 377 877</b>	<b>12 881 182</b>
Wynagrodzenia i pochodne	4 965 832	5 028 780	5 303 664	5 138 532	5 541 148	5 628 732
Pozostałe bieżące	7 148 165	7 843 114	7 426 013	7 313 676	7 537 963	7 034 484
Obsługa długu	145 688	205 000	204 754	85 764	298 766	217 966
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>1 070 062</b>	<b>1 629 681</b>	<b>608 437</b>	<b>1 409 178</b>	<b>1 355 671</b>	<b>644 420</b>

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

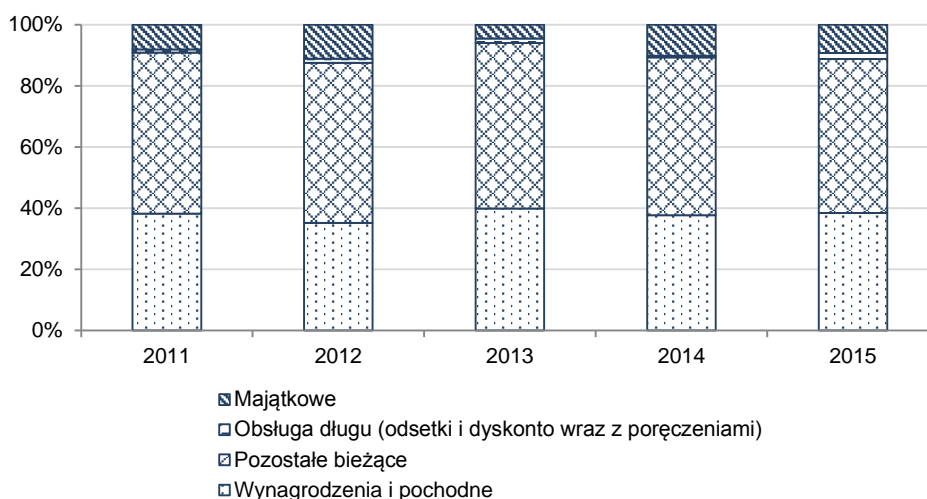
Tabela 5 prezentuje wykonane w latach 2011-2015 oraz zaplanowane w 2016 roku wydatki Gminy Brojce. Struktura uwzględnia podział wydatków zgodnie z przyjętą metodologią. Ich średnia wartość w analizowanym okresie kształtuje się na poziomie 14 mln zł. Najwyższy poziom wydatków budżetowych charakteryzuje rok 2012 i 2015.

Największe wydatki budżetowe poniesiono w 2015 roku. Łącznie na zadania bieżące i majątkowe przeznaczono ponad 14,7 mln zł. W 2015 roku poniesiono jedno z najwyższych wydatków majątkowych. Środki przeznaczono na realizację inwestycji w zakresie transportu i łączności (drogi publiczne, chodniki) czy kultury fizycznej. Równie wysoki poziom wydatków majątkowych poniesiono w roku 2012 (modernizacja sali gimnastycznej przy gimnazjum i szkole podstawowej w Brojcach, kontynuacja budowy „Kompleksu boisk sportowych – Orlik 2012”).

Na etapie analizy dochodów budżetowych wskazano, że wyłącznie w roku 2012 Gmina uzyskała znaczące kwoty dotacji inwestycyjnych. W pozostałych latach poziom dochodów majątkowych był znacznie niższy (w 2015 roku Gmina uzyskała dotację na inwestycje na poziomie 243 tys. zł). Oznacza to, że działalność inwestycyjna Gminy finansowana była z wygenerowanej nadwyżki operacyjnej oraz zaciąganych kredytów i pożyczek.

W 2016 roku poziom wydatków został zaplanowany na poziomie 1,21 mln zł niższym w stosunku do wykonania w 2015 roku. Spadek wydatków dotyczy przede wszystkim kwot jakie przeznaczono na realizację inwestycji (zmniejszenie o ponad 710 tys. zł w stosunku do wykonania z 2015 roku). Zmniejszenie dotyczy również wydatków bieżących (pozostałe wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o blisko 500 tys. zł).

W analizowanym okresie dominujące znaczenie w strukturze wydatków Gminy odgrywały wydatki bieżące, a ich średni udział kształtował się na poziomie 90%. Rycina poniżej prezentuje strukturę wydatków Gminy Brojce w latach 2011-2015. Z danych wynika, że najwięcej wydatków bieżących Gminy przeznaczane jest na zakup usług zewnętrznych, materiałów, usług remontowych itp. (pozostałe wydatki bieżące). Wydatki majątkowe stanowią średnio 10% wydatków budżetowych Gminy.

**Ryc. 3. Struktura wydatków Gminy Brojce w latach 2011-2015**

Źródło: opracowanie własne.

Średnio 40% całkowitej wartości wydatków Gminy przeznaczano na zapłatę wynagrodzeń. Z analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że średnio w latach 2010-2014 wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły od 36% do blisko 38% całkowitych wydatków gmin w Polsce. Wydatki ponoszone na wynagrodzenia w Gminie Brojce były zbliżone do średniej, typowej dla samorządów w Polsce.

Z tabeli 5 wynika, że do 2011 roku wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zwiększyły się o około 600 tys. zł. Szczególnie wysoki wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne nastąpił w 2015 roku. Wynika to z faktu iż styczniu 2015 roku uregulowano wynagrodzenia i składki od nich naliczone za grudzień 2014 roku. Łączne zobowiązanie z tego tytułu wyniosło ponad 553 tys. zł. Ponadto, w analizowanym okresie nałóżono na Gminę kolejne zadania wymagające zatrudnienia dodatkowych osób (m.in. gospodarka odpadami komunalnymi), co przełożyło się na wzrost wynagrodzeń.

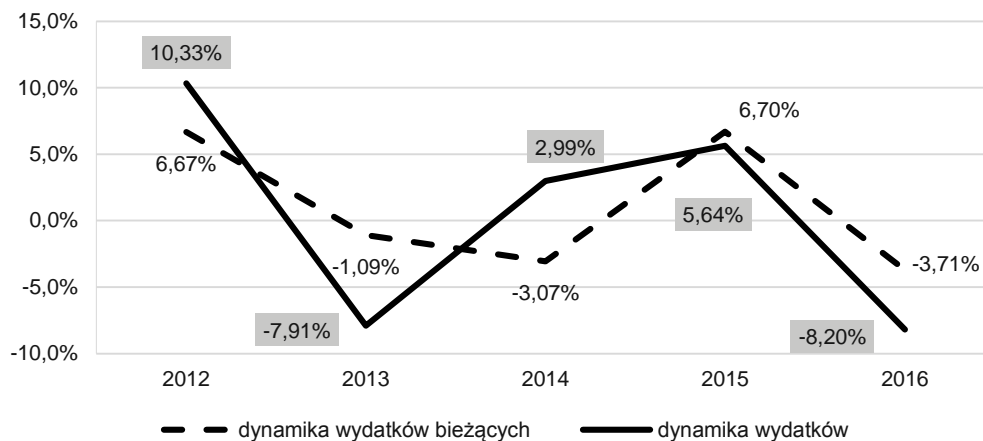
Należy ponadto zwrócić uwagę na udział wydatków związanych z obsługą długu (odsetki + prowizje). Z danych finansowych wynika, że w badanym okresie ich poziom kształtował się dość zróżnicowanie. Największe koszty obsługi zadłużenia poniesiono w 2015 roku (298 tys. zł) przy bardzo niskim poziomie odsetek w roku 2014 (85 tys. zł). Jest to o tyle ważne, gdyż z jednej strony wydatki związane z obsługą długu wpływają na zwiększenie wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (obciążają budżet), a z drugiej obniżają wskaźnik zadłużenia wyznaczający maksymalny poziom zadłużania się Gminy.

*Wzrost wydatków bieżących Gminy będzie negatywnie oddziaływał na kształt wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.*

Wzrost lub spadek wydatków budżetowych Gminy zdeterminowany jest przede wszystkim poziomem ponoszonych wydatków bieżących. Wyłącznie rok 2012 i 2015 wiązał się ze wzrostem ogólnej kwoty wydatków (głównie w związku z zwiększoną

aktywnością inwestycyjną Gminy). Niewielkie wydatki inwestycyjne jakie zostały poniesione w pozostałych latach spowodowały, że dynamika wydatków bieżących była wyższa od dynamiki wydatków ogółem.

**Ryc. 4. Dynamika wydatków Gminy Brojce od roku 2012**



Źródło: opracowanie własne.

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

Z tabeli 6 wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (30,84% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 28,91%) oraz administracja publiczna (11,5%).

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 gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (7,91%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (4,55%), oraz pozostałych zadania z zakresu polityki społecznej (3%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

1. rolnictwo i łowiectwo;
2. kultura fizyczna;
3. transport i łączność.

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.

**Tabela 6. Podział wydatków na działy w Gminie Brojce w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)**

Dział	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	Średnia	Udział	Skumulowany
Oświata i wychowanie	3 664 948	4 515 703	4 281 411	4 040 247	4 664 605	4 674 037	4 306 825	30,84%	30,84%
Pomoc społeczna	4 064 553	4 255 932	4 002 915	3 857 774	3 934 779	4 110 605	4 037 760	28,91%	59,76%
Administracja publiczna	1 546 401	1 785 927	1 479 093	1 441 347	1 616 582	1 767 900	1 606 208	11,50%	71,26%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	679 145	860 976	812 465	1 765 006	1 247 067	1 266 441	1 105 183	7,91%	79,17%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 202 745	418 653	626 913	362 798	774 710	424 861	635 113	4,55%	83,72%
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	647 867	593 259	606 504	666 800	910	807	419 358	3,00%	86,72%
Rolnictwo i łowiectwo	417 869	417 561	462 902	513 185	522 369	66 400	400 048	2,86%	89,59%
Kultura fizyczna	167 565	877 363	186 573	189 717	647 836	141 100	368 359	2,64%	92,23%
Transport i łączność	288 158	292 177	159 687	220 938	456 463	306 402	287 304	2,06%	94,28%
Edukacyjna opieka wychowawcza	277 373	243 516	363 474	250 792	216 413	--	225 261	1,61%	95,90%

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.



## OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak ukazano w tabeli 6 wydatki oświatowe mają dominujący udział w strukturze wydatków ponoszonych przez Gminę Brojce. Uwzględniając wydatki poniesione w latach 2011-2015 oraz wydatki zaplanowane w 2016 roku, średnia wartość w całym okresie stanowi ponad 30% wydatków ogółem. Działalność oświatowa w badanym okresie generowała średniorocznie 4,3 mln zł wydatków.

Jednym z podstawowych zadań gmin jest prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych. Jak wynika z informacji o realizacji zadań oświatowych Gmina jest organem prowadzącym dla dwóch szkół:

1. Szkoły Podstawowej w Brojcach wraz z filią w Dargosławiu;
2. Gimnazjum Publicznego w Brojcach.

**Tabela 7. Wydatki na oświatę w Gminie Brojce w latach 2011-2016\***

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>3 664 948</b>	<b>4 515 703</b>	<b>4 281 411</b>	<b>4 040 247</b>	<b>4 664 605</b>	<b>4 674 037</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>3 661 273</b>	<b>4 172 106</b>	<b>4 166 328</b>	<b>4 039 847</b>	<b>4 654 193</b>	<b>4 674 037</b>
Wynagrodzenia i pochodne	2 695 122	3 002 510	3 071 049	3 036 405	3 469 937	3 477 822
Pozostałe bieżące	966 152	1 169 596	1 095 278	1 003 442	1 184 256	1 196 215
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>3 675</b>	<b>343 598</b>	<b>115 083</b>	<b>400</b>	<b>10 412</b>	<b>-</b>

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym okresie dominujące znaczenie w strukturze wydatków oświatowych Gminy odgrywały wydatki bieżące (ponad 98% wydatkowanych środków). W strukturze wydatków bieżących dominowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – ponad 72% środków. Na przestrzeni lat nastąpił znaczący wzrost wynagrodzeń w oświacie (wzrost o blisko 800 tys. zł). Należy wskazać, że w 2015 roku nastąpiła zapłata wynagrodzeń i składek na wynagrodzenia za grudzień 2014 roku. W oświacie stanowiło to kwotę ponad 297 tys. zł.

Głównym źródłem finansowania oświaty jest część oświatowa subwencji ogólnej, czyli tzw. subwencja oświatowa. Tabela 8 prezentuje pokrycie wydatków bieżących ponoszonych w oświacie subwencją uzyskiwaną na ten cel. Zestawienie obejmuje te wydatki, na które subwencja oświatowa jest przeznaczana (tzw. subwencyjne wydatki oświatowe), jak również wydatki ponoszone przez Gminę na przedszkola, oddziały przedszkolne, stołówki szkolne oraz dowożenie uczniów do szkół.

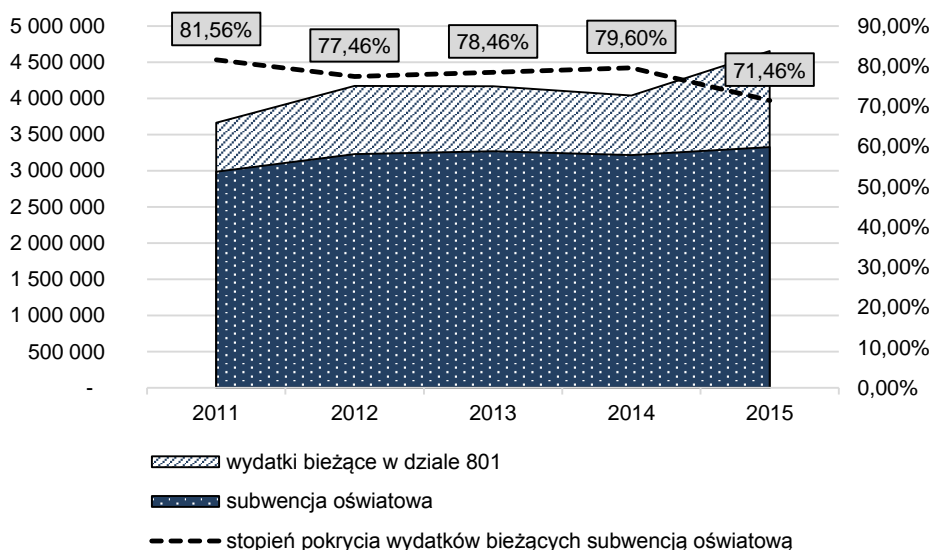
**Tabela 8. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Brojce w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące w dziale 801	3 661 273	4 172 106	4 166 328	4 039 847	4 654 193
Subwencja oświatowa	2 986 291	3 231 545	3 268 701	3 215 859	3 325 868
Różnica między subwencją oświatową a wydatkami bieżącymi	- 674 982	- 940 561	- 897 627	- 823 988	- 1 328 325
<b>Stopień pokrycia wydatków bieżących subwencją oświatową</b>	<b>81,56%</b>	<b>77,46%</b>	<b>78,46%</b>	<b>79,60%</b>	<b>71,46%</b>

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że pokrycie wydatków oświatowych w Gminie kształtowało się na średnim poziomie 77%. Średniorocznie Gmina „dokładała” z własnych środków około 1 mln zł do zadań oświatowych. W analizowanym okresie poziom uzyskiwanej subwencji kształtował się na stabilnym poziomie, zaś wzrost wydatków oświatowych w 2015 roku (konieczność zapłaty za wynagrodzenia z grudnia 2014 roku) spowodował, że stopień pokrycia tych wydatków znacząco się obniżył. W większości samorządów subwencja oświatowa nie pokrywa wszystkich bieżących kosztów prowadzenia szkół.

Ryc. 5. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Brojce w latach 2011-2015



Źródło: opracowanie własne.

### POMOC SPOŁECZNA

Z tabeli 6 wynika, że drugim działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Brojce ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 29%). W latach 2011-2015 wydatki w zakresie pomocy społecznej kształtowały się na zbliżonym poziomie, a Gmina nie ponosiła żadnych wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Tabela 9. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Brojce w latach 2011-2016\*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>4 064 553</b>	<b>4 255 932</b>	<b>4 002 915</b>	<b>3 857 774</b>	<b>3 934 779</b>	<b>4 110 605</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>4 064 553</b>	<b>4 255 932</b>	<b>4 002 915</b>	<b>3 857 774</b>	<b>3 934 779</b>	<b>4 110 605</b>
Wynagrodzenia i pochodne	279 555	285 105	309 915	269 217	359 612	441 572
Pozostałe bieżące	3 784 998	3 970 827	3 693 000	3 588 557	3 575 167	3 669 033
<b>Wydatki majątkowe</b>	-	-	-	-	-	-

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

Dominujące znaczenie w strukturze wydatków bieżących ograły pozostałe wydatki bieżące, które w większości obejmowały m.in. wypłacane zasiłki i świadczenia, opłaty za pobyt w DPS czy finansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej. W 2016 roku wydatki w zakresie pomocy społecznej zaplanowano na poziomie zbliżonym do

wykonania z 2015 roku. Wydatki na pomoc społeczną charakteryzują się z reguły niskim poziomem elastyczności, a ich usztywnienie wynika ze znacznego pokrycia kosztów pomocy społecznej dotacjami zewnętrznymi.

W 2016 roku zaplanowano zwiększenie wydatków na wynagrodzenia. Wynika to m.in. z faktu konieczności zatrudnienia dodatkowego pracownika do realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dotacja celowa z budżetu państwa). Zaplanowano również zatrudnienie dodatkowej opiekunki domowej oraz asystenta rodziny w celu zmniejszenia liczby osób kierowanych do Domu Pomocy Społecznej oraz pieczy zastępczej, a tym samym zmniejszenia kosztów ponoszonych na ten cel, które z roku na rok wzrastają.

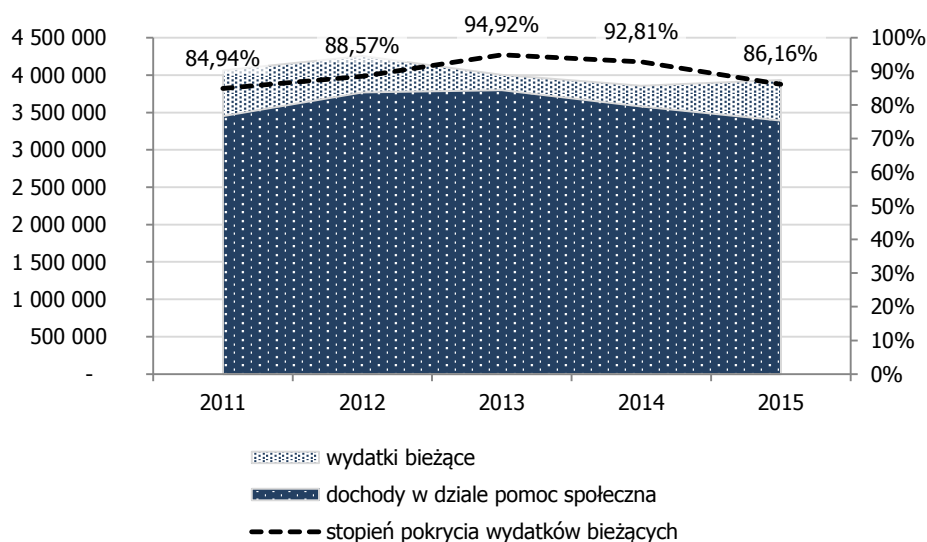
**Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Brojce w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące	4 064 553	4 255 932	4 002 915	3 857 774	3 934 779
Dochody w dziale pomoc społeczna	3 452 413	3 769 320	3 799 577	3 580 218	3 390 265
Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 612 139	- 486 612	- 203 338	- 277 556	- 544 513
<b>Stopień pokrycia wydatków bieżących</b>	<b>84,94%</b>	<b>88,57%</b>	<b>94,92%</b>	<b>92,81%</b>	<b>86,16%</b>

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że poziom pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna na przestrzeni lat kształtował się zróżnicowanym poziomem. W 2015 roku wzrostowi wydatków bieżących towarzyszył jednoczesny spadek uzyskiwanych dochodów. Tym samym zmniejszeniu uległ stopień pokrycia wydatków uzyskiwanymi dochodami.

**Ryc. 6. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Brojce w latach 2011-2016**



Źródło: opracowanie własne.

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania środków uzyskanych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, a wykorzystanie środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecz-

nością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię wydatków znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe oszczędności.

### ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Trzecim działem, w ramach którego Gmina Brojce ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 11,5% ogólnej kwoty wydatków.

**Tabela 11. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Brojce w latach 2011-2016\***

	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>1 546 401</b>	<b>1 785 927</b>	<b>1 479 093</b>	<b>1 441 347</b>	<b>1 616 582</b>	<b>1 767 900</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>1 546 241</b>	<b>1 548 618</b>	<b>1 465 744</b>	<b>1 434 367</b>	<b>1 612 400</b>	<b>1 677 900</b>
Związane z funkcjon. org. JST	1 331 145	1 361 201	1 343 562	1 309 609	1 532 505	1 718 000
Wynagrodzenia i pochodne	1 124 895	1 084 513	1 022 101	992 855	1 173 328	1 280 900
Pozostałe bieżące	421 347	464 105	443 643	441 511	439 072	397 000
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>159</b>	<b>237 309</b>	<b>13 349</b>	<b>6 980</b>	<b>4 182</b>	<b>90 000</b>

\*wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok

Źródło: opracowanie własne.

W całym analizowanym okresie wydatki w dziale administracja publiczna zwiększyły się. Do 2014 roku wydatki na wynagrodzenia w administracji publicznej kształtowały się na zbliżonym poziomie. W roku 2015 wydatki te znacząco wzrosły. Jak wskazano wcześniej, w 2015 roku nastąpiła zapłata wynagrodzeń i składek na wynagrodzenia za grudzień 2014 roku. W administracji publicznej stanowiło to kwotę ponad 217 tys. zł.

**Tabela 12. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Brojce w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Urzędy gminy	1 271 602	1 298 333	1 283 007	1 243 773	1 452 372
Pozostała działalność	136 755	355 437	73 513	41 463	41 538
Rada gminy	51 543	54 868	60 554	65 836	72 133
Urzędy wojewódzkie	43 500	43 500	42 700	52 517	16 983

Źródło: opracowanie własne.

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

## WYNIK BUDŻETU

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

**Tabela 13. Wynik operacyjny budżetu Gminy Brojce w latach 2011-2015**

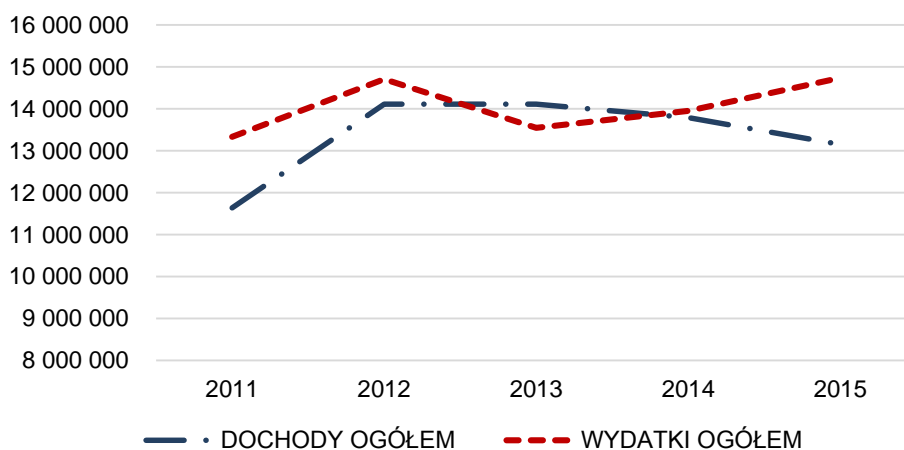
	2011	2012	2013	2014	2015
Dochody bieżące	11 598 988	13 123 585	14 015 633	13 628 529	12 809 307
Wydatki bieżące	12 259 686	13 076 894	12 934 431	12 537 972	13 377 877
<b>Wynik budżetu bieżącego</b>	<b>-660 698</b>	46 691	1 081 202	1 090 557	<b>-568 570</b>
Wolne środki	0	0	0	1 131 417	0
Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0	0	0	0
<b>Wynik</b>	<b>-660 698</b>	46 691	1 081 202	2 221 975	<b>-568 570</b>
Spełnienie relacji z art. 242 ust. 2	<b>NIE</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>NIE</b>

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2012-2014 Gmina Brojce charakteryzowała się dobrą kondycją finansową. Budżet Gminy Brojce wykazywał nadwyżkę w budżecie bieżącym (jako różnicy między dochodami a wydatkami bieżącymi). Oznacza to, że dochody bieżące Gminy były wystarczające na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania. Najwyższa nadwyżka wystąpiła w roku 2014 i wyniosła ponad 1,09 mln zł.

W 2015 roku nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej Gminy. Poniesione wydatki bieżące nie znalazły pokrycia w dochodach bieżących Gminy co skutkowało wystąpieniem deficytu bieżącego. Na etapie analizy wykazano, że poziom wykonania dochodów w stosunku do planu w 2015 roku kształtował się na poziomie 77%. Fakt, że Gmina nie dysponowała wolnymi środkami i nadwyżką z lat ubiegłych spowodował, że powstały deficyt bieżący spowodował niezachowanie realizacji z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

**Ryc. 7. Wynik budżetu Gminy Brojce w latach 2011-2015**



Źródło: opracowanie własne.

Nadwyżka, jaką Gmina wygenerowała w latach 2012-2014, obok dochodów majątkowych była jednym ze źródeł finansowania wydatków majątkowych. Realizacja wielu inwestycji w latach 2011-2015 spowodowała jednak, że część ponoszonych wydatków majątkowych nie znalazło pokrycia w dochodach Gminy, co skutkowało wystąpieniem deficytu budżetowego.

## 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 2030.

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 zmiany warunków obsługi.

Na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Brojce (uwzględnianą we wskaźniku obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych) w omawianym okresie mają wpływ następujące rodzaje zobowiązań:

1. zaciągnięte kredyty i pożyczki, których łączna kwota na dzień 1 stycznia 2016 roku wynosiła 7 928 747 zł, a spłata planowana jest do 2030 roku;
2. odsetki od ww. zobowiązań.

Na kwotę długu Gminy, obok zawartych kredytów i pożyczek wpływają również zobowiązania wymagalne (zobowiązania wymagalne wpływają na kwotę długu, ale nie wliczają się do wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych). Na koniec 2015 roku stan zobowiązań wymagalnych kształtował się na poziomie 742 747 zł.

## KREDYTY I POŻYCZKI

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

1. kredyt zaciągnięty w BOŚ S.A. w Warszawie w 2008 roku (umowa Nr 305/10/2008/1085/F/INM), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 850 000 zł;
2. kredyt zaciągnięty w BGK w Warszawie w 2010 roku (umowa Nr 21/10/2847/2010), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 812 905 zł;
3. kredyt zaciągnięty w ING Bank Śląski S.A. w Katowicach w 2011 roku (umowa Nr 683/2011/00000276/00), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 840 000 zł;
4. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Gryficach w 2012 roku (umowa Nr 1012-72), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 625 000 zł;

5. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Gryficach w 2012 roku (umowa Nr 1012-160), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 850 000 zł;
6. pożyczka zaciągnięta w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z siedzibą w Szczecinie w 2014 roku (umowa Nr 2014P0059S), której kwota na dzień 01.01.2016 r. wynosi 638 000 zł;
7. kredyt zaciągnięty w Getin Noble Bank S.A. w 2014 roku (umowa Nr S1984/KO/2014), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 1 500 000 zł;
- 8. kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Gryficach w 2015 roku (umowa Nr 1015-1), którego kwota do spłaty na dzień 01.01.2016 r. wynosi 1 479 542 zł;**
9. umowa o restrukturyzacji zobowiązania zawarta z M.W. Trade S.A. w 2015 roku (umowa MWT/R/74/2015), której kwota do spłaty na dzień 01.01.2016r. wynosi 258 277 zł;
10. umowa o restrukturyzacji zadłużenia zawarta z M.W. Trade S.A. w 2015 roku (umowa MWT/83/2015), której kwota do spłaty na dzień 01.01.2016r. wynosi 201 337 zł;
11. umowa o restrukturyzacji zadłużenia i przejęcie długu zawarta z Magellan S.A. w 2015 roku, której kwota do spłaty na dzień 01.01.2016r. wynosi 235 686 zł.

Należy zaznaczyć, że kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w 2015 roku (kwota przypadająca do spłaty w 2016 roku wynosi 1 479 542 zł) nie wynika z zawarcia nowej umowy o kredyt długoterminowy, ale stanowi niespłacony w 2015 roku kredyt w rachunku bieżącym. Jak wskazano na wstępie, wydłużenie spłaty kredytu w rachunku bieżącym (związanego wyłącznie z przejściowym niedoborem środków pieniężnych w granicach roku budżetowego) sprawia jego przekształcenie z mocy prawa na kredyt długoterminowy.

**Na kwotę długu Gminy składa się kwota 6 449 205 zł wynikająca z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz kwota 1 479 542 obejmująca kredyt w rachunku bieżącym niespłacony w 2015 roku.**

Tabela 14 prezentuje szczegółowe zestawienie zaciągniętych przez Gminę zobowiązań z uwzględnieniem harmonogramu spłaty rat kapitałowych do 2030 roku. W tabeli 15 ujęto z kolei należne do zapłaty odsetki, z uwzględnieniem obowiązujących stawek stóp procentowych.

Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Brojce w latach 2016-2030

Wyszczególnienie	Stan na 1 I 2016	Oprocentowanie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BOŚ S.A.	488 000	WIBOR 1M + 0,25%	122 000	122 000	122 000	122 000											
BGK	812 905	WIBOR 1M + 0,45%	200 000	200 000	200 000	212 905											
ING Bank Śląski S.A.	840 000	WIBOR 1M + 0,98%	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000									
SGB-Bank S.A.	625 000	WIBOR 1M + 4,2%	40 000	40 000	40 000	40 000	155 000	155 000	155 000								
SGB-Bank S.A.	850 000	WIBOR 6M + 3,2%	50 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000						
WFOŚiGW	638 000	0,3 s.r.w.	40 000	48 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	
Getin Noble Bank S.A.	1 500 000	WIBOR 1M + 1,77%	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
<b>SGB-Bank SA</b>	<b>1 479 542</b>	<b>WIBOR 1M + 5%</b>	<b>1 479 542</b>														
MW Trade S.A.	258 277	24 201 zł		258 277													
MW Trade S.A.	201 337	15 996 zł	201 337														
Magellan S.A.	235 686	10 453 zł	235 686														
<b>Raty kapitałowe ogółem</b>			<b>2 608 566</b>	<b>1 008 277</b>	<b>752 000</b>	<b>764 905</b>	<b>545 000</b>	<b>545 000</b>	<b>405 000</b>	<b>250 000</b>	<b>250 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>

Źródło: opracowanie własne.



Tabela 15. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Brojce w latach 2016-2030

Wyszczególnienie	Oprocentowanie	Stan na 1 I 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BOŚ S.A.	WIBOR 1M + 0,25%	20 325	7 771	6 466	4 429 zł	1 659											
BGK	WIBOR 1M + 0,45%	37 607	14 401	11 899	8 198	3 108											
ING Bank Śląski S.A.	WIBOR 1M + 0,98%	75 810	19 635	17 955	15 435	12 075	7 875	2 835									
SGB-Bank S.A.	WIBOR 1M + 4,2%	184 774	34 909	34 296	33 443	32 350	27 009	16 903	5 867								
SGB-Bank S.A.	WIBOR 6M + 3,2%	222 593	39 353	38 025	34 905	31 185	26 865	21 945	16 425	10 305	3 585						
WFOŚiGW	0,3 s.r.w.	49 414	5 099	5 252	5 276	5 201	5 036	4 781	4 436	4 001	3 476	2 861	2 156	1 361	476		
Getin Noble Bank S.A.	WIBOR 1M + 1,77%	528 000	48 430	49 140	49 250	48 760	47 670	45 980	43 690	40 800	37 310	33 220	28 530	23 240	17 350	10 860	3 770
<b>SGB-Bank SA</b>	WIBOR 1M + 5%	97 206	97 206														
MW Trade S.A.	24 201 zł	24 201	--	24 201													
MW Trade S.A.	15 996 zł	15 996	15 996														
Magellan S.A.	10 453 zł	10 453	10 453														
<b>Razem</b>		<b>1 226 379</b>	<b>293 252</b>	<b>187 234</b>	<b>150 935</b>	<b>134 338</b>	<b>114 455</b>	<b>92 444</b>	<b>70 418</b>	<b>55 106</b>	<b>44 371</b>	<b>36 081</b>	<b>30 686</b>	<b>24 601</b>	<b>17 826</b>	<b>10 860</b>	<b>3 770</b>

\*Na podstawie analizy umów kredytowych dokonano przeszacowania wartości odsetek zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należy zaznaczyć, że występować będą rozbieżności w zakresie kształtowania się wartości odsetek w poszczególnych latach w porównaniu do tych, które zawarte zostały w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2016 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 22 lutego 2016 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,3%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,3%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umów kredytowych Gminy Brojce.

Z tabeli 14 wynika, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą rat kapitałowych oraz odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek charakteryzuje rok 2016. Jest to konsekwencją niespłacenia w roku 2015 kredytu w rachunku bieżącym, który z końcem 2015 roku stał się zobowiązaniem długoterminowym wymagalnym do końca 2016 roku.

### ZOBOWIĄZANIA WYMAGALNE

Na poziom zadłużenia Gminy, obok kredytów i pożyczek wynikających z zawartych umów wpływają również zobowiązania wymagalne Gminy (zobowiązania wymagalne zwiększają dług Gminy, ale nie wpływają na wskaźnik obsługi zadłużenia). Na koniec 2015 roku stan zobowiązań wymagalnych budżetu Gminy wynosił 742 747 zł. Na powyższą kwotę składają się zobowiązania wynikające m.in. z nieopłaconych w terminie faktur wobec kontrahentów czy zobowiązań wobec ZUS.

**Tabela 16. Zobowiązania wymagalne Gminy Brojce w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Zobowiązania wymagalne</b>	2 283	11 916	8 308	255 603	742 747
Z tytułu dostaw i usług	2 283	11 916	8 308	99 110	554 921
Pozostałe	-	-	-	156 493	187 826
<b>Zobowiązania wymagalne</b>	2 283	11 916	8 308	255 603	742 747
Powstałe w latach ubiegłych	-	-	-	-	-
Powstałe w roku bieżącym	2 283	11 916	8 308	255 603	742 747

Zródło: opracowanie własne.

Dane zawarto w tabeli powyżej wskazują na pogłębiający się problem Gminy związany z bieżącym regulowaniem zobowiązań. Jeszcze do 2013 roku zobowiązania wymagalne Gminy na koniec roku nie przekraczały kwoty 10 000 zł. Na koniec 2014 roku zobowiązania wymagalne wzrosły do poziomu 250 tys. zł, a już na koniec 2015 roku wyniosły ponad 740 tys. zł. W strukturze zobowiązań wymagalnych dominowały niespłacone zobowiązania powstałe w roku bieżącym. Należy przy tym zaznaczyć, że w miarę możliwości finansowych Gmina na bieżąco reguluje powstałe zobowiązania.

### WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

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

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

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

gdzie:

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

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

**D** – dochody budżetowe ogółem;

**Db** – dochody bieżące;

**Sm** – sprzedaż majątku;

**Wb** – wydatki bieżące;

**n** – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

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

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

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

Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Brojce przedstawiono w dwóch wariantach:

Wariant I – w tabeli 17 wskaźnik obsługi zadłużenia określono z uwzględnieniem:

1. **planowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych po III kwartale 2015 roku (jak wymaga to formuła określona w art. 243 ustawy);**
2. wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok;
3. harmonogram spłaty rat kapitałowych określony w tabeli 14;
4. urealnionej wartości dochodów ze sprzedaży mienia (na poziomie 100 tys. zł w latach 2016-2020).

Wariant II – w tabeli 18 wskaźnik obsługi zadłużenia określono z uwzględnieniem:

1. **wartości z wykonania budżetu na koniec 2015 roku;**
2. wartości planowane wg uchwały nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2016 rok;
3. harmonogram spłaty rat kapitałowych określony w tabeli 14;
4. urealnionej wartości dochodów ze sprzedaży mienia (na poziomie 100 tys. zł w latach 2016-2020).

**Tabela 17. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Brojce w latach 2016-2030 wg planu dochodów i wydatków budżetowych po III kw. 2015 r.**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Obsługa zadłużenia	21,14%	8,91%	6,92%	6,89%	5,26%	5,10%	4,10%	2,57%	2,50%	1,81%	1,66%	1,53%	1,41%	0,99%	0,59%
*wylączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wylączeniach	21,14%	8,91%	6,92%	6,89%	5,26%	5,10%	4,10%	2,57%	2,50%	1,81%	1,66%	1,53%	1,41%	0,99%	0,59%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	10,15%	9,40%	10,01%	8,48%	9,76%	9,64%	9,37%	9,27%	9,33%	9,54%	9,85%	10,06%	10,25%	10,47%	10,69%
<b>Zachowanie relacji z art. 243</b>	<b>NIE</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>
Stan zadłużenia na koniec roku	38,98%	29,96%	24,15%	18,74%	14,94%	11,13%	8,38%	6,68%	5,03%	4,03%	3,07%	2,12%	1,20%	0,59%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
<b>Zachowanie relacji z art. 170</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>

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 ze względu na odmienną metodologię stosowaną przy wyliczaniu wartości prognozowanych dochodów i wydatków budżetowych.

**Tabela 18. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Brojce w latach 2016-2030 wg wykonania dochodów i wydatków budżetowych za 2015 r.**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Obsługa zadłużenia	21,25%	9,28%	7,27%	7,21%	5,46%	5,30%	4,25%	2,66%	2,58%	1,87%	1,71%	1,57%	1,44%	1,02%	0,61%
*wylączenia z art. 243 ust. 3	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Obsługa zadłużenia po wylączeniach	21,25%	9,28%	7,27%	7,21%	5,46%	5,30%	4,25%	2,66%	2,58%	1,87%	1,71%	1,57%	1,44%	1,02%	0,61%
Maksymalna obsługa zadłużenia (wskaźnik z art. 243)	4,08%	3,16%	2,92%	6,26%	6,54%	6,40%	6,42%	6,60%	6,66%	6,89%	7,13%	7,23%	7,34%	7,48%	7,60%
Zachowanie relacji z art. 243	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Stan zadłużenia na koniec roku	38,98%	31,23%	25,36%	19,61%	15,50%	11,56%	8,68%	6,91%	5,19%	4,16%	3,06%	2,12%	1,19%	0,59%	0,00%
Maksymalny stan zadłużenia	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
Zachowanie relacji z art. 170	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK

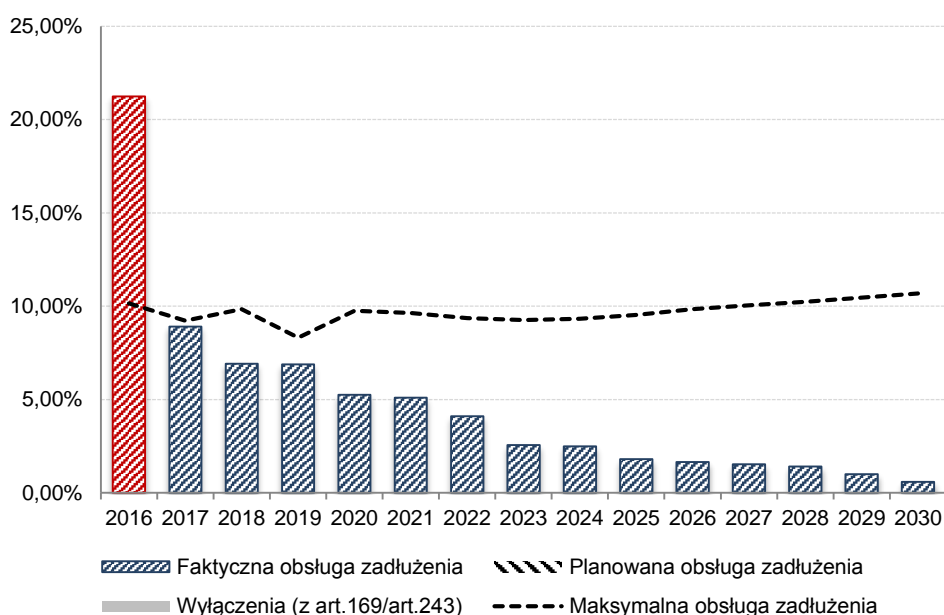
Źródło: opracowanie własne.

\*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 ze względu na odmienną metodologię stosowaną przy wyliczaniu wartości prognozowanych dochodów i wydatków budżetowych.

Zgodnie z zasadami ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, w okresie 2016-2030 zadłużenie Gminy nie powodowałoby naruszenia prawa. Pod względem spełnienia wymogów prawnych sytuacja zmienia się na skutek wprowadzenia nowego wskaźnika. W latach 2016-2019 roku dochodzi do niespełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W roku 2016 zarówno przy uwzględnieniu planu dochodów i wydatków budżetowych po III kwartale 2015 roku, jak również przy uwzględnieniu ich wykonania dochodzi do niespełnienia ustawowej relacji. W głównej mierze przyczyną niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych są wysokie koszty obsługi zadłużenia. W 2016 roku raty kapitałowe wraz z odsetkami przypadającymi do spłaty kształtują się na poziomie 2,9 mln zł.

**Ryc. 8. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg planu dochodów i wydatków budżetowych po III kw. 2015 r.**

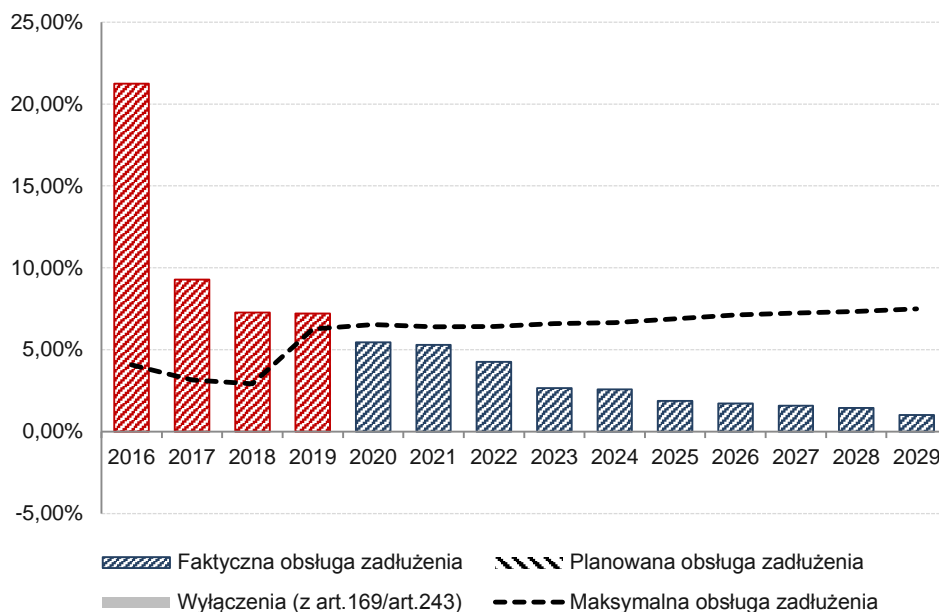


Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z analizy, niespełnienie wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych występujące w roku 2016 (czego przyczyną są również wysokie koszty obsługi zadłużenia) stanowi zagrożenie dla realizacji zadań publicznych w Gminie.

Na podstawie wykonania budżetu w 2015 r. niespełnienie wskaźnika występuje także w latach 2017-2019. Od 2020 roku relacja zostaje spełniona jednak margines bezpieczeństwa jest stosunkowo niski. Koniecznym jest więc podjęcie działań naprawczych zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności finansowej.

**Ryc. 9. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg wykonania dochodów i wydatków budżetowych za 2015 r.**



Źródło: opracowanie własne.

## PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Przyjęty uchwałą nr XIII/85/2015 Rady Gminy Brojce budżet Gminy Brojce na 2016 rok zakłada uzyskanie dochodów w wysokości 14 418 939 zł, zaś wydatki zaplanowano na poziomie 13 525 602 zł. Planowany wynik budżetowy na koniec 2016 roku wynosi 893 337 zł. Nie zaplanowano przychodów, a przyjęte na poziomie 893 337 zł rozchody zapewniły prawidłowe rozliczenie budżetu.

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

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

Tabela wskazuje przewidywaną sytuację finansową Gminy Brojce na koniec 2016 roku. Uwzględnienie w rozchodach wymagalnego w roku 2016 kredytu w rachunku bieżącym będzie powodowało istotny problem Gminy z zachowaniem płynności finansowej. Sytuacja ulega pogorszeniu na skutek skorygowania określonej wartości dochodów.

**Tabela 19. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016	
		Uchwała budżetowa	Budżet z uwzględnieniem spłat
I	Dochody ogółem	14 418 939	14 418 939
II	Wydatki ogółem	13 525 602	13 525 602
III	Wynik budżetu	893 337	893 337
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	893 337	2 608 566
V	Środki budżetowe na inwestycje	644 420	<b>-1 070 809</b>
VI	Inwestycje	644 420	664 420
VII	Wolne środki na inwestycje	0	<b>-1 715 229</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0
IX	Wolne środki	0	0
X	Inne rozchody	0	0
<b>XI</b>	<b>Przepływy finansowe</b>	0	<b>-1 715 229</b>

\*wartość rozchodów skorygowano o spłatę kredytu w rachunku bieżącym wymagalnym w 2016 roku  
Źródło: opracowanie własne.

Należy przy tym zaznaczyć, że przedstawiona symulacja może ulec znacznej zmianie na skutek niższego niż zaplanowano wykonania dochodów budżetowych. Na etapie analizy wykazano, iż występują znaczne rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi dochodami z podatków i opłat lokalnych w porównaniu z wykonaniem za 2015 rok i lata poprzednie.

W sytuacji, w której dochody z tytułu podatku od nieruchomości oraz sprzedaży mienia kształtowałyby się na poziomie zbliżonym do wykonania z 2015 roku, problem braku środków pieniężnych pogłębia się. Należy zaznaczyć, że wykonanie dochodów i wydatków będzie różniło się od zaplanowanych wartości, ale nie ulega wątpliwości fakt, że Gmina będzie borykać się z problemem braku środków pieniężnych.

Istotne z punktu widzenia niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2016 roku jest również wykonanie dochodów budżetowych w 2015 roku. Z analizy wynika, że w stosunku do planu po III kwartale dochody wykonano na poziomie blisko 80%. Szczególnie nisko wykonano dochody ze sprzedaży mienia. Niższy niż zaplanowano poziom dochodów będzie obniżał maksymalną możliwą obsługę zadłużenia Gminy w kolejnych latach.

**Tabela 20. Wykonanie dochodów budżetowych na koniec 2015 roku w stosunku do planu po III kwartale w Gminie Brojce**

	Plan po III kw. 2015	Wykonanie 2015	Relacja
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>16 496 029</b>	<b>13 148 897</b>	<b>79,71%</b>
<b>Dochody bieżące</b>	<b>15 014 377</b>	<b>12 809 307</b>	<b>85,31%</b>
Podatki i opłaty lokalne	<b>3 002 960</b>	<b>1 913 337</b>	<b>63,72%</b>
Udział w podatkach centralnych	1 049 505	1 059 527	100,95%
Subwencje	5 414 249	5 380 771	99,38%
Dotacje	3 918 631	4 299 691	109,72%
Pozostałe	<b>1 629 032</b>	<b>155 980</b>	<b>9,58%</b>
<b>Dochody majątkowe</b>	<b>1 481 653</b>	<b>339 590</b>	<b>22,92%</b>
Dochody z majątku	<b>800 000</b>	<b>96 073</b>	<b>12,01%</b>
Dotacje na inwestycje	<b>681 653</b>	<b>243 518</b>	<b>35,72%</b>

Źródło: opracowanie własne.



Należy przy tym pamiętać, że struktura dochodów Gminy Brojce w znacznym stopniu ogranicza możliwości zwiększania wysokości uzyskiwanych dochodów bieżących. Ponad 80% dochodów Gminy stanowią środki pochodzące ze źródeł zewnętrznych, na wysokość których Gmina nie ma bezpośredniego wpływu. Wzrost dochodów własnych Gminy determinuje przede wszystkim ustalanie rokrocznie wyższych stawek podatków i opłat lokalnych.

**Pogorszenie sytuacji finansowej Gminy Brojce związane jest jednak przede wszystkim z wysoką aktywnością inwestycyjną w latach 2014-2015. W roku 2014 Gmina na realizację inwestycji przeznaczyła 1,4 mln zł środków przy bardzo niewielkich dotacjach inwestycyjnych przeznaczanych na ten cel (148 tys. zł). To z kolei spowodowało, że obok zaciąganych kredytów i pożyczek, źródłem finansowania inwestycji były dochody bieżące.**

Jak wykazano na etapie analizy wydatków, w styczniu 2015 roku zapłacono zaległe za grudzień 2014 roku zobowiązania z tytułu wynagrodzeń i składek od nich naliczanych w łącznej kwocie 553 tys. zł (tłumaczy to wzrost wydatków bieżących w 2015 roku), co jest dowodem na pojawiające się na koniec 2014 roku problemy finansowe Gminy. Od 2014 roku obserwuje się również wzrost zobowiązań wymagalnych Gminy, co również potwierdza problemy płynnościowe.

Skierowanie strumienia dochodów bieżących Gminy na finansowanie działalności inwestycyjnej również w 2015 roku spowodowało, że na pokrycie wydatków bieżących w 2015 roku zawarto umowy wykupu wierzytelności z instytucjami poza finansowymi, które zgodnie z konstrukcją umów należało zaliczyć do długu Gminy. Na koniec 2015 roku Gmina nie posiadała środków finansowych na uregulowanie zaciągniętego w rachunku bieżącym kredytu, czego konsekwencją jest uwzględnienie go w rozchodach budżetu roku 2016.

Przeprowadzona analiza stanu finansów Gminy Brojce wskazuje, że istotnym problemem Gminy w 2016 roku jest ryzyko utraty płynności finansowej. Nie-splacony w 2015 roku kredyt w rachunku bieżącym świadczy o istotnym pogorszeniu sytuacji finansowej Gminy. Fakt ten potęguje wzrost wydatków bieżących oraz narastające z roku na rok zobowiązania wymagalne.

Bazując na szczegółowej analizie finansów Gminy Brojce w latach 2011-2016 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 PRZEDSIĘWZIĘĆ NAPRAWCZYCH

### DOCHODY

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

Uchwała Nr XX/71/2015 Rady Gminy w Brojciech dnia 8 grudnia 2015 roku określa wysokość stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok. Z analizy 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 4 opracowania zestawiono wysokość stawek obowiązujących w Gminie ze stawkami maksymalnymi określonymi w Rozporządzeniu, z której wynika iż stawki obowiązujące w Gminie są znacząco niższe.

Uwzględniając wykaz podmiotów opodatkowania Gminy Brojce wg stanu na koniec 2015 roku oszacowano potencjalne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w 2016 roku i określono kwoty jakie mogłyby dodatkowo zasilić budżet Gminy Brojce. Stawki podatkowe odniesiono do maksymalnych stawek określonych na 2016 rok.

**Tabela 21. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Brojce w 2016 roku**

	Wpływy wg stawki obowiązującej w Gminie	Wpływy wg Rozporządzenia MF na 2016	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	62 378	86 745	24 367
pozostałych	91 605	287 028	195 423
Podatek od budynków			
mieszkalnych	46 537	61 233	14 696
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	105 661	127 127	21 466
pozostałych	89 500	137 473	47 972
budowle	240 401	240 401	0
<b>RAZEM</b>	<b>636 082</b>	<b>940 006</b>	<b>303 924</b>

Zródło: opracowanie własne.

Potencjał Gminy Brojce przy zastosowaniu maksymalnych stawek podatku od nieruchomości w 2016 roku zapewniłyby dodatkowe wpływy w wysokości ponad 300 tys. zł. Możliwość uzyskania dodatkowych wpływów stanowi przesłankę działania naprawczego związanego z podwyższeniem obowiązujących stawek podatku od nieruchomości. Działanie naprawcze obejmuje, niezależnie od rodzaju i przeznaczenia podwyższenie stawek podatku od nieruchomości, które zapewnią Gminie dodatkowe wpływy na poziomie co najmniej 150 tys. zł. Efekty działań prezentuje tabela 22.

**Tabela 22. Skutki podwyższenia stawek podatku od nieruchomości w Gminie Brojce od 2017 roku**

	Wpływy wg stawki obowiązującej	Wpływy wg stawki po wdrożeniu PPN	Różnica
Podatek od gruntów			
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	62 378	86 745	24 367
pozostałych	91 605	183 209	91 605
Podatek od budynków			
mieszkalnych	46 537	48 987	2 449
związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	105 661	127 127	21 466
pozostałych	89 500	98 450	8 950
budowle	240 401	240 401	0
<b>RAZEM</b>	<b>636 082</b>	<b>784 919</b>	<b>148 836</b>

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając aktualny wykaz nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości założono, że wpływy w wysokości ponad 150 tys. zł zapewnią następujące nowe stawki podatku od nieruchomości:

1. od gruntów:
  - 1) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 0,89 zł/m<sup>2</sup>;
  - 2) pozostałych – 0,30 zł/m<sup>2</sup>;
2. od budynków:
  - 1) mieszkalnych – 0,60 zł/m<sup>2</sup>;
  - 2) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 22,86 zł/m<sup>2</sup>;
  - 3) pozostałych – 5,50 zł/m<sup>2</sup>.

**Gmina nie zakłada ustalenia stawek na poziomie maksymalnym we wszystkich przypadkach, ze względu na to, iż maksymalne stawki podatków i opłat lokalnych będą stanowić zbyt wysokie obciążenie dla mieszkańców Gminy, często utrzymujących się z rent i emerytur.** Na maksymalnym poziomie ustalono stawki podatku od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podwyższenie stawek podatkowych na założonym poziomie pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w kwocie ponad 150 tys. zł, **ale będzie możliwe dopiero w 2017 roku.** W związku z koniecznością zapewnienia odpowiednich wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych zakłada się, że w 2018 roku poziom stawek podatku od nieruchomości zostanie utrzymany lub odpowiednio zwiększony.

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

Na etapie analizy dochodów wykazano, że Rada Gminy w Brojcach uchwałą z dnia 8 grudnia 2015 roku obniżyła cenę skupu żyta stanowiącą podstawę określenia wymiary podatku rolnego. Z danych ewidencyjnych wynika, że przy istniejącym zasobie gruntów rolnych wpływy Gminy z tytułu podatku rolnego w 2016 roku wyniosą 1,08 mln zł, przy maksymalnych wpływach na poziomie 1,13 mln zł jakie mogłyby zostać osiągnięte.

W związku z powyższym, w ramach programu postępowania naprawczego, zakłada się zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego w 2017 roku. Efekt finansowy związany z realizacją tego działania będzie możliwy do osiągnięcia dopiero w 2017 roku. Biorąc pod uwagę tendencję w zakresie kształtowania maksymalnych

stawek podatku rolnego, występuje spore prawdopodobieństwo, że maksymalna stawka podatku rolnego na 2017 roku zostanie ponownie obniżona (stawka określana jest na podstawie cen skupu żyta za okres 11 kwartałów – okres deflacji). **Stąd zastosowanie maksymalnych stawek nie przyczyni się do zwiększenia wpływów budżetowych, ale pozwoli zapobiec dalszej utracie środków.**

**Tabela 23. Prognozowane wpływy z podatku rolnego w 2016 roku**

	Podstawa opodatkowania	Wpływy wg stawki obowiązującej	Wpływy wg stawki maksymalnej	Strata
Osoby fizyczne	6 527	832 166	877 005	44 839
Osoby prawne	1 923	245 125	258 333	13 208
<b>PODATEK ROLNY</b>	<b>8 449</b>	<b>1 077 291</b>	<b>1 135 338</b>	<b>58 047</b>

Zródło: opracowanie własne.

### **Przedsięwzięcie 3. Zwiększenie stawek za najem sal i świetlic wiejskich**

Dotychczas zasady wynajmowania sal i świetlic wiejskich regulowało zarządzenie Nr 49/2011 Wójta Gminy Brojce z dnia 7 listopada 2011 roku. Zgodnie z treścią zarządzenia opłaty za najem sal uzależnione były od miejscowości oraz okresu i przeznaczenia wynajmu. Konieczność poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów spowodowała, że władze Gminy Brojce podjęły decyzję o podwyższeniu stawek za najem.

Wysokość stawek opłat za wynajem świetlic wiejskich wg nowego cennika określa zarządzenie nr 10/2016 Wójta Gminy Brojce z dnia 19 lutego 2016 roku. W tabelach poniżej przedstawiono wysokość stawek za najem sal i świetlic wiejskich przed zmianami i po wprowadzeniu zmian.

**Tabela 24. Opłaty za najem sal i świetlic wiejskich obowiązuje w latach 2011-2016**

Miejscowość	Wesela zabawy itp.	Wynajem do 4 h	Wynajem od 4 do 24 h
Brojce	500 + 500 kaucja zwrotna	200	300
Kiełpino, Strzykocin, Dargosław	300 +300 kaucja zwrotna	150	200
Pozostałe miejscowości	200 + 200 kaucja zwrotna	100	150

Zródło: opracowanie własne.

**Tabela 25. Opłaty za najem sal i świetlic wiejskich od lutego 2016 roku**

Miejscowość	Do 6 h	od 6 h do 24 h	każda kolejna doba
Brojce	250	400	300
Przybiernowo, Dargosław, Strzykocin, Kiełpino (nowa sala)	150	350	250
Pruszcz, Bielikowo	150	300	250
Pozostałe miejscowości	100	150	150

Zródło: opracowanie własne.

Z danych wynika, że w 2015 roku podpisano łącznie 88 umów na wynajem sal, co przyniosło wpływy na poziomie 8 450 zł (średnio 96 zł za umowę). W roku 2016 podpisano 9 umów, co przyniosło wpływy na poziomie 1 855 zł (średnio 206 zł za umowę). Prognozuje się, że przy takim poziomie wynajmu jaki miał miejsce w roku 2015, wpływy z opłat zwiększą się co najmniej dwukrotnie (zakłada się, że uzyskane wpływy zrekompensują wydatki bieżące jakie ponoszone są w związku z utrzymaniem obiektów – remonty i konserwacje).

**Przedsięwzięcie 4. Podwyższenie stawek za czynsze i nieruchomości**

Obecnie obowiązuje stawki czynszu dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Brojce należą do jednych z najniższych w regionie. Z zarządzenia nr 1/2010 Wójta Gminy Brojce z dnia 23 kwietnia 2010 roku wynika, że stawka za najem lokali mieszkalnych w Gminie kształtuje się na poziomie 0,40 zł/m<sup>2</sup>/miesiąc. W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Brojce podjęto decyzję o podwyższeniu stawek za czynsze lokali mieszkalnych.

Zarządzeniem nr 3/2016 Wójta Gminy Brojce z dnia 19 stycznia 2016 roku zmieniono wysokość stawek czynszu do wysokości 0,80/m<sup>2</sup>/miesiąc. Nowa stawka, zgodnie z zapisami rozporządzenia ma obowiązywać od maja 2016 roku. Ponadto planuje się dalsze podwyższenie stawek w roku 2017 do poziomu 1,20/m<sup>2</sup>/miesiąc.

**Tabela 26. Prognozowane wpływy z czynszów lokali mieszkalnych**

	Przypis wg obowiązującej stawki	Prognozowany przypis wg nowej stawki	Zmiana
Wpływy z czynszu	18 696	31 160	12 464

Zródło: opracowanie własne.

Z danych wynika, że wpływy z czynszów lokali mieszkalnych w 2015 roku wyniosły 18 696 zł (z czego 5 481 zł stanowił odpis). Zwiększenie dwukrotnie stawki od maja 2016 roku przyczyni się do blisko dwukrotnego zwiększenia wpływów z tego tytułu. Szacuje się, że wpływy z czynszów lokali mieszkalnych w 2016 roku wyniosą ponad **31 000 zł**.

Obok zwiększenia stawek czynszów lokali mieszkalnych zarządzeniem nr 79/2015 Wójta Gminy Brojce z dnia 30 listopada 2015 roku ustalono nowe stawki czynszu dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Gminy Brojce. Dotychczas wysokość stawek dzierżaw określało zarządzenie Wójta Gminy Brojce nr 1/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 roku.

**Tabela 27. Porównanie stawek dzierżaw obowiązujących w Gminie Brojce**

	Stawka przed podwyżką	Stawka po podwyżce
Grunty przeznaczone pod uprawy rolne dzierżawione osobom prowadzącym gospodarstwa rolne:		
grunty klasy IIIa i IIIb	15 zł/ha m-c	40 zł/ha m-c
grunty klasy IVa, IVb	10 zł/ha m-c	31 zł/ha m-c
grunty klasy VI VI	10 zł/ha m-c	17 zł/ha m-c
użytki zielone	10 zł/ha m-c	13-17 zł/ha m-c
nieużytki	5 zł/ha m-c	4,50 zł/ha m-c
Grunty pozostałe przeznaczone pod:		
pasieki	0,15 zł/m <sup>2</sup> rocznie	0,30 zł/m <sup>2</sup> rocznie
lokalizacja tablic reklamowych	30 zł/m <sup>2</sup> m-c	50 zł/m <sup>2</sup> m-c
ogródki przydomowe	0,20 zł/m <sup>2</sup> rocznie	0,40 zł/m <sup>2</sup> rocznie
polepszenie warunków nieruchomości przyległej	0,50 zł/m <sup>2</sup> rocznie	1 zł/m <sup>2</sup> rocznie
garaże	0,50 zł/m <sup>2</sup> rocznie	1 zł/m <sup>2</sup> rocznie
cele handlowo-usługowe	20 zł/m <sup>2</sup> rocznie	30 zł/m <sup>2</sup> rocznie
cele rekreacyjne	3 zł/m <sup>2</sup> rocznie	6 zł/m <sup>2</sup> rocznie

Zródło: opracowanie własne.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem, wysokość stawek za dzierżawę gruntów przeznaczonych pod uprawy rolne uzależniono od ceny 1 dt żyta w wysokości obowiązującej do podatku rolnego dla danego roku (ogłoszonego przez Prezesa GUS). Przeliczając wartość stawki wg przyjętych wytycznych uzyskano wartość miesięcznej stawki dzierżawy.

Oszacowanie efektu finansowego związanego z podwyższeniem stawek dzierżaw jest utrudnione ze względu na bardzo różny okres obowiązywania umów dzierżaw. Niejednokrotnie w ciągu roku zawierane są krótkoterminowe umowy, przez co powierzchnia nieruchomości objętej czynszem dzierżawnym ulega ciągłej zmianie. Wpływy w 2016 roku z tego tytułu zakłada się na poziomie co najmniej odpowiadającym wpływom z roku 2015.

## WYDATKI

### 750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

#### **Przedsięwzięcie 5. Redukcja etatów w Urzędzie Gminy**

Na etapie analizy wykazano, że ponad 11% środków przeznaczanych jest na administrację publiczną. Szczegółowa analiza wydatków w administracji wykazała, że na przestrzeni 5 lat wzrosły wydatki Gminy na wynagrodzenia pracowników samorządowych, stanowiąc przy tym blisko 70% wydatków ponoszonych w tym obszarze.

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Brojce, zakłada się w ramach programu postępowania naprawczego podjęcie działania zmierzającego do ograniczenia liczby etatów w Urzędzie. Redukcja etatów przyczyni się do ograniczenia wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń. W ramach działania naprawczego planuje się:

1. zmniejszenie etatu pracownika gospodarczego;
2. zmniejszenie dwóch etatów pracowników administracji.

Z analizy wynika, że średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników obsługi Urzędu Gminy w Brojcach kształtuje się na poziomie 2 000 zł, zaś wynagrodzenie pracowników administracji na poziomie 2 600 zł (bez wynagrodzenia Wójta, Sekretarza i Skarbnika). Redukcja zatrudnienia łącznie o 3 etaty przyczyni się do uzyskania rocznych oszczędności na poziomie 86 400 zł.

**Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu redukcji etatów w Urzędzie Gminy**

	2016	2017	2018
<i>Inflacja</i>	1,70%	1,80%	2,50%
<i>PKB</i>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy	1 280 900	1 312 215	1 351 201
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy po wdrożeniu działania naprawczego	1 242 300	1 225 815	1 262 234
Oszczędność	38 600	86 400	88 967
NPV (3%)	200 333		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Należy mieć przy tym na uwadze, że oszczędności jakie zostaną osiągnięte w 2016 roku w wyniku redukcji zatrudnienia będą znacznie niższe. Redukcję zatrudnienia pracownika gospodarczego planuje się od maja 2016 roku. Jeden etat administracji został zredukowany w lutym (pracownik odszedł na emeryturę, na jego miejsce nie zamierza się zatrudniać dodatkowych pracowników), zaś ze względów organizacyjnych redukcję zatrudnienia drugiego pracownika administracyjnego planuje się na sierpień/wrzesień 2016 roku. Ponadto Gmina będzie musiała zapewnić środki na wypłatę odpraw dla pracowników na likwidowanych stanowiskach.

Redukcja etatów w 2016 roku przyniesie niewielkie oszczędności, w związku z koniecznością wypowiedzenia umów i wypłaty odpraw. Oszczędności prognozuje się do uzyskania w 2017 roku.

### **Przedsięwzięcie 6. Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych**

Zgodnie z art. 240a ust. 6 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia jego zakończenia wysokość wydatków na diety dla radnych oraz na wynagrodzenie zarządu nie mogą przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

W związku z powyższym w ramach programu postępowania naprawczego, obok zamrożenia wynagrodzeń Wójta oraz diet dla radnych planuje się zamrożenie wynagrodzeń w całej administracji. Nie zaplanowano zamrożenia wynagrodzeń w 2016 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 2016 roku m.in. wynagrodzeń jubileuszowych czy odpraw.

**Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników samorządowych**

	2016	2017	2018
<b>Inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy	1 242 300	1 225 815	1 262 234
Prognozowane wynagrodzenie pracowników Urzędu Gminy po wdrożeniu działania naprawczego	1 242 300	1 225 815	1 225 815
Oszczędność	0	0	36 419
NPV (3%)	33 329		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Osiągnięcie zamierzonego celu umożliwi fakt, iż w 2016 roku i latach kolejnych planuje zatrudniać pracowników w ramach robót publicznych, co znacząco ograniczy koszty zatrudnienia pracowników (6 miesięcy wynagrodzenie pokrywane jest ze środków z Urzędu Pracy). Zatrudnianie pracowników w ramach robót dotyczyć będzie zarówno pracowników gospodarczych jak i stanowisk pomocniczych w Urzędzie. Uzyskanie takich oszczędności będzie wiązało się również z koniecznością m.in. utrzymywania stanu zatrudnienia na tym samym poziomie czy ograniczeniem godzin nadliczbowych.

**754 – BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE I OCHRONA PRZECIWPOŻAROWA****Przedsięwzięcie 7. Rozwiązanie umowy zlecenia z Komendantem OSP**

W ramach zawartej z Komendantem OSP w Brojcach umowy zlecenia otrzymuje on wynagrodzenie na poziomie 4,7 tys. rocznie. Podjęcie współpracy z Komendantem na podstawie umowy cywilno-prawnej nie należy do obowiązków Gminy. W ramach realizowanych działań naprawczych rozwiązana zostanie umowa z Komendantem OSP w Brojcach. Wdrożenie działania naprawczego przełoży się na ograniczenie wydatków w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa  
Rozdział 75412 – Ochotnicze straże pożarne

**Tabela 30. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu rozwiązania umowy zlecenia z Komendantem OSP**

	2016	2017	2018
<b>Inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
Wynagrodzenie komendanta	4 012	4 012	4 012
Prognozowane wynagrodzenie komendanta po wdrożeniu działania naprawczego	1 003	0	0
Oszczędność	3 009	4 012	4 012
NPV (3%)	10 375		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

W roku 2016 oszczędność wynikająca z rozwiązania umowy będzie znacznie niższa niż w latach kolejnych. Ze względu na niezbędny okres dostosowawczy oszczędności z tego tytułu zaplanowano od połowy 2016 r.

**801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE****Przedsięwzięcie 8. Zmiana źródła finansowania wynagrodzeń pomocy nauczycieli w przedszkolach**

Przy Szkole Podstawowej w Brojcach oraz jej filii w Dargosławiu funkcjonują oddziały przedszkolne. Oprócz nauczycieli zatrudnionych do opieki nad dziećmi, w ramach oddziałów przedszkolnych funkcjonują stanowiska pomocy nauczyciela. Od 2011 r. liczba dzieci uczęszczających do oddziału „0” spadła o 20 uczniów, jednakże zatrudnianie pomocy nauczycielskiej jest niezbędne. Strukturę wynagrodzeń ponoszonych na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych zaprezentowano w tabeli.

**Tabela 31. Wynagrodzenia dla nauczycieli i pomocy nauczycieli w oddziałach przedszkolnych Gminy Brojce**

	2011	2012	2013	2014	2015
Wynagrodzenie dla nauczycieli w oddziałach przedszkolnych	0	136 652	222 711	232 923	202 658

Źródło: opracowanie własne.

W ramach programu postępowania naprawczego planuje się zmianę źródła finansowania pracowników na stanowiskach pomocy nauczyciela w przedszkolach, co pozwoli ograniczyć środki własne przeznaczane z budżetu Gminy na ten cel. Obecnie Powiatowym Urzędzie Pracy złożono już wnioski o skierowanie osoby bezrobotnej



do robót publicznych na tym stanowisku, dzięki czemu wynagrodzenie pomocy nauczycieli będzie współfinansowane ze środków z Urzędu Pracy.

Szacuje się, że zmiana źródła finansowania pomocy nauczycielskiej przyniesie oszczędności na poziomie 39 tys. rocznie. Oszczędności z tego tytułu zaplanowano od połowy roku 2016. W latach 2016-2018 z tytułu zmiany źródła finansowania pomocy nauczycielskiej w oddziałach przedszkolnych planuje się uzyskać oszczędności na poziomie blisko 96 tys. złotych.

**Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmiany źródła finansowania pomocy nauczycieli w oddziałach przedszkolnych**

	2016	2017	2018
<i>PKB</i>	1,70%	1,80%	2,50%
<i>Inflacja</i>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wynagrodzenie pomocy nauczycieli w oddziałach przedszkolnych	78 048	80 612	83 490
Prognozowane wynagrodzenie pomocy nauczycieli w oddziałach przedszkolnych po wdrożeniu działania naprawczego	55 548	39 024	40 418
Oszczędność	22 500	41 588	43 073
NPV (3%)	100 463		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

## 852 – POMOC SPOŁECZNA

### **Przedsięwzięcie 9. Ograniczenie pomocy w formie zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych**

Zasiłki i świadczenie wypłacane przez Gminę mają charakter obligatoryjny i fakultatywny. Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez Gminę wiążą się z wypłacaniem określonych świadczeń, których źródłem jest uzyskiwana z budżetu dotacja celowa. W tym zakresie Gmina nie ma żadnych możliwości poszukiwania oszczędności.

W związku iż od kwietnia 2016 roku ma rozpocząć się realizacja rządowego programu pomocy dla wychowania dzieci „Rodzina 500+”, zakłada się że sytuacja materialna wielu rodzin w Gminie ulegnie poprawie, co pozwoli ograniczyć Gminie środki jakie przeznacza się na zasiłki celowe wypłacane ze środków własnych. W roku 2016 w związku z realizacją rządowego programu zakłada się obniżenie wysokości wypłacanych zasiłków celowych o połowę.

**Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pomocy w formie zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>Inflacja</b>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowana wysokość zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych	200 000	206 569	213 946
Prognozowana wysokość zasiłków celowych po wprowadzeniu ograniczeń	100 000	103 285	106 973
Oszczędność	100 000	103 285	106 973
NPV (3%)	292 339		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

### **Przedsięwzięcie 10. Zmiana regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów**

Uchwałą nr XII/69/2015 Rady Gminy Brojce przyjęto regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów na terenie Gminy Brojce. W §9 wskazanego regulaminu określono kryteria dochodowe przyznawania stypendium szkolnego dla uczniów. Wg zapisów zawartych w regulaminie na wypłatę stypendiów w 2016 roku należy przeznaczyć łącznie 340 000 zł, z czego 20% stanowi wkład własny Gminy (68 000 zł).

Uchwałą Nr XIV/94/2016 z dnia 23 lutego 2016 roku zmieniono zapisy regulaminu w zakresie kryteriów przyznawania stypendiów. Wprowadzone zmiany zaostryły kryteria dochodowe stanowiące podstawę przyznawania omawianego zasiłku.

**Tabela 34. Porównanie zmian wprowadzonych w regulaminie udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów**

Grupa dochodowa	Uchwała z dnia 8 grudnia 2015 roku	Uchwała z dnia 23 lutego 2016 roku
<b>grupa dochodowa</b>		
I	50% kwoty D	40% kwoty D
II	Powyżej 50% do 75% kwoty D	Powyżej 40% do 60% kwoty D
III	Powyżej 75% do 100 kwoty D	Powyżej 60% do 100 kwoty D
<b>wysokość stypendium</b>		
Grupa dochodowa I	Powyżej 160% do 200% kwoty S	Powyżej 100% do 200% kwoty S
Grupa dochodowa II	Powyżej 120% do 200% kwoty S	Powyżej 90% do 100% kwoty S
Grupa dochodowa III	od 80% do 120% kwoty S	od 80% do 90% kwoty S

S - kwota stypendium, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015, poz. 114, ze zm.),

D - kwota, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.).

Źródło: opracowanie własne.

Szacuje się, że w wyniku wprowadzonych zmian w regulaminie ogólna kwota przeznaczona na wypłatę stypendiów zmniejszy się do kwoty 234 000 zł. W wyniku wprowadzenia tych zmian, Gmina zaoszczędzi kwoty jakie stanowią wkład własny. Przy kwocie 234 000 zł wkład własny Gminy wyniesie 46 800 zł. Zmiany w regulaminie przełożą się na uzyskanie oszczędności w wysokości ponad 20 000 zł rocznie. Należy przy tym zaznaczyć, że utrzymanie kryteriów dochodowych planuje się na cały okres realizacji programu postępowania naprawczego.

**Tabela 35. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmiany regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>Inflacja</b>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wkład własny Gminy na wypłatę stypendiów	68 000	70 234	72 742
Prognozowany wkład własny Gminy na wypłatę stypendiów po zmianie regulaminu	46 800	48 337	50 063
Oszczędność	21 200	21 896	22 678
NPV (3%)	61 976		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

## 921 – KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO

### **Przedsięwzięcie 11. Ograniczenie godzin otwarcia świetlic wiejskich**

Obecnie funkcjonujące na terenie Gminy Brojce świetlice wiejskie otwarte są 6 razy w tygodniu po 5 godzin. Miesięczne świetlice otwarte są przez 120 godzin. W ramach postępowania naprawczego planuje się ograniczenie otwarcia świetlic wiejskich do 100 godzin. W ten sposób zmniejszona zostanie liczba otwarcia godzin świetlic z 30 do 25 godzin tygodniowo. Wynagrodzenie opiekunów świetlic wiejskich (zatrudnionych w ramach umów cywilno-prawnych) zestawiono w tabeli.

**Tabela 36. Wynagrodzenie opiekunów świetlic wiejskich w latach 2011-2014**

	2011	2012	2013	2014
Wynagrodzenie opiekunów świetlic otrzymywane w ramach umowy zlecenia	141 111	104 899	156 985	143 642

Źródło: opracowanie własne.

Skrócony czas otwarcia świetlic wiejskich wpłynie na zmniejszenie poziomu wynagrodzeń wypłacanych opiekunom. Stawka wynagrodzenia osób zatrudnionych w świetlicach wiejskich kształtuje się na poziomie 9,5 zł brutto co łącznie z kosztami pracodawcy daje wydatek w wysokości 1 300 zł miesięczne.

**Tabela 37. Przewidywane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia godzin otwarcia świetlic wiejskich**

	2016	2017	2018
<b>Inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wynagrodzenie w dziale 921	172 400	176 615	181 862
Prognozowane wynagrodzenie w dziale 921 po ograniczeniu godzin otwarcia świetlic	155 680	147 320	151 697
Oszczędność	16 720	29 295	30 165
NPV (3%)	71 452		

\*szacowania wydatków w latach 2017-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Skracając czas otwarcia świetlic do 100 godzin pozwoli to zaoszczędzić środki w wysokości 184 zł miesięcznie na wynagrodzeniu (w Gminie funkcjonuje łącznie 11

świeclic wiejskich). Szacuje się, że w latach 2016-2018 oszczędności wynikające z ograniczenia godzin otwarcia świeclic wiejskich osiągną poziom ok. 70 tys. zł. W 2016 roku efekt ekonomiczny jest mniejszy – skrócenie czasu otwarcia świeclic założono od maja.

## OBSZARY WSPÓLNE

### **Przedsięwzięcie 12. Ograniczenie działalności inwestycyjnej w 2016 roku**

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Brojce w ramach postępowania naprawczego planuje się ograniczenie działalności inwestycyjnej Gminy do niezbędnego minimum w roku 2016. Pomimo, iż wydatki majątkowe nie wliczają się do wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych to jednak ograniczenie środków wydatkowanych na działalność inwestycyjną pozwoli zapewnić Gminie środki m.in. na spłatę zobowiązań.

W uchwale budżetowej Gminy Brojce na 2016 rok na działalność inwestycyjną przeznaczono środki w wysokości 644 420 zł, z czego najwięcej na realizację zadań z zakresu transportu i łączności oraz gospodarki komunalnej. Weryfikacja poszczególnych planów inwestycyjnych pozwoliła ograniczyć wysokość zaplanowanych środków do minimum. W tabeli poniżej zestawiono zmiany w planowanych kwotach wydatków inwestycyjnych po wdrożeniu programu postępowania naprawczego. Wydatki ograniczono do kwot stanowiących zabezpieczenia zobowiązań wynikających z zawartych umów.

**Tabela 38. Efekty finansowe wynikające z tytułu ograniczenia działalności inwestycyjnej Gminy w 2016 roku**

	Wydatki przed wdrożeniem PPN	Wydatki po wdrożeniu PPN	zmiana
rolnictwo i łowiectwo	20 000	0	-20 000
transport i łączność	237 571	80 000	-157 571
administracja publiczna	90 000	0	-90 000
bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	35 000	35 000	--
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	261 849	40 000	-221 849
<b>Wydatki inwestycyjne</b>	<b>644 420</b>	<b>155 000</b>	<b>-489 420</b>

Źródło: opracowanie własne.

Należy przy tym zaznaczyć, że w uchwale budżetowej część wydatków inwestycyjnych obejmowała środki na realizację funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 5 ustawy o finansach publicznych Gminy realizujące program postępowania naprawczego nie mogą tworzyć funduszu sołeckiego (a jeśli fundusz wyodrębniono nie może wydatkować środków na ten cel). W związku z powyższym redukcja zaplanowanych wydatków majątkowych obejmuje m.in. środki jakie przeznaczono w 2016 roku na fundusz sołecki.

W kwocie 155 tys. zł zabezpieczono środki jakie Gmina musi przeznaczyć na spłatę zobowiązań (w tym zobowiązań wymagalnych). **Zaplanowane wydatki nie stanowią nowych wydatków inwestycyjnych**, a obejmują:

1. spłatę zobowiązań wymagalnych w związku z modernizacją drogi gminnej przy Orliku w Brojcach (inwestycja zrealizowana, pozostało zobowiązanie do spłaty);

2. spłatę zobowiązań wymagalnych w związku z budową rurociągu kanalizacyjnego zbiorczego i studzienki w Brojcach (inwestycja zrealizowana, pozostało zobowiązanie do spłaty);
3. dofinansowanie do zakupu wozu strażackiego dla OSP Kiełpino (wóz zakupiony, zgodnie z umową część zapłaty przypada na rok 2016).

### **Przedsięwzięcie 13. Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia**

Ograniczenie wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę na zakup materiałów i wyposażenia wydaje się być szczególnie zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że wpływają one na wysokość wskaźnika wyznaczającego maksymalny poziom obsługi zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z danych wynika, że w latach 2011-2014 poziom wydatków przeznaczanych na zakup materiałów i wyposażenia kształtował się na poziomie 800 tys. zł. W 2015 roku poziom tych wydatków wyniósł 638 tys. zł, przy czym należy zaznaczyć, że w 2015 roku wystąpił deficyt operacyjny oraz znacząco wzrosły zobowiązania wymagalne, co oznacza, że spadek wydatków nie wynika z ograniczenia zakupu, ale kłopotów z regulowaniem zobowiązań Gminy.

Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia będzie możliwe dzięki m.in. objęciu zakupu materiałów wspólną procedurą zamówień publicznych zarówno dla Urzędu Gminy jak i jednostek organizacyjnych prowadzonych przez Gminę, gdyż w większości zakupy dokonywane przez te jednostki finansowane są z budżetu Gminy. W 2016 roku na ten cel przeznaczono ponad 710 tys. zł.

**Tabela 39. Wydatki ponoszone na zakup materiałów i wyposażenia w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Oświata i wychowanie	328 397	381 340	340 621	320 774	242 119
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	138 540	198 009	100 663	87 406	115 089
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	129 337	158 057	125 175	119 517	90 581
Administracja publiczna	96 164	88 113	102 936	99 029	73 968
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona p.poż.	50 384	41 277	75 708	64 047	25 205
Rolnictwo i łowiectwo	36 138	14 735	11 835	16 193	14 273
Pozostałe	56 595	122 395	102 945	113 328	77 039
<b>WYDATKI RAZEM</b>	<b>835 555</b>	<b>1 003 926</b>	<b>859 883</b>	<b>820 294</b>	<b>638 274</b>

Źródło: opracowanie własne.

Szacuje się, że przy zbiorowym zakupie materiałów biurowych można zaoszczędzić nawet 40% środków. Wynika to z faktu, iż zakupywanie większej ilości produktów pozwala na uzyskanie znacznie korzystniejszej ceny. Zakłada się, że wdrożenie działania naprawczego polegającego na zakupie materiałów biurowych dla Urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych pozwoli na uzyskanie oszczędności na poziomie 10% (w 2016 roku założono zmniejszenie wydatków na ten cel o 5%).

**Tabela 40. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup materiałów i wyposażenia**

	2016	2017	2018
<i>Inflacja</i>	1,70%	1,80%	2,50%
<i>PKB</i>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wydatki na zakup materiałów i wyposażenia	717 722	741 297	767 769
Prognozowane wydatki po wprowadzeniu działania naprawczego	681 836	667 168	690 992
Oszczędność	35 886	74 130	76 777
NPV (3%)	174 977		

\*szacowania wydatków w latach 2016-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Wyrazem realizacji działania zmierzającego do ograniczenia wydatków bieżących jest podjęcie przez Wójta Gminy Brojce zarządzenia nr 6/2016 z dnia 29 stycznia 2016 roku w sprawie ograniczenia wydatków budżetowych oraz zarządzenia nr 7/2016 w sprawie sposobu dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań w Urzędzie Gminy.

W myśli zapisów zawartych w zarządzeniach, do zaciągnięcia zobowiązania lub dokonania wydatku w Urzędzie Gminy wymagana jest pisemna akceptacja Wójta, Sekretarza lub Skarbnika. W przypadku wydatków ponoszonych przez jednostki organizacyjne do akceptacji wydatków upoważniono Kierowników jednostek. Wdrożenie takiego rozwiązania ma przyczynić się do większej dyscypliny i kontroli w zakresie ponoszonych wydatków.

#### **Przedsięwzięcie 14. Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej**

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

**Tabela 41. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2011-2015**

	2011	2012	2013	2014	2015
Rolnictwo i łowiectwo	367 100	381 802	443 059	449 920	455 642
Administracja publiczna	115 090	161 983	164 065	167 963	143 008
Oświata i wychowanie	242 883	313 060	306 008	330 000	385 398
Pozost. zadania w zakresie polityki społ.	153 863	117 169	74 075	152 055	92
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	50 384	41 277	75 708	64 047	25 205
Pozostałe	56 595	122 395	102 945	113 328	77 039
<b>WYDATKI RAZEM</b>	<b>1 052 645</b>	<b>1 235 855</b>	<b>1 366 949</b>	<b>1 680 654</b>	<b>1 716 660</b>

Źródło: opracowanie własne.

Na zakup usług zewnętrznych w Gminie przeznaczają się rocznie ponad 1,5 mln zł. Najwięcej środków pochłania oświata i wychowanie oraz rolnictwo i łowiectwo. Biorąc pod uwagę sytuację Gminy w ramach działań naprawczych zakłada się ograniczenie tych wydatków o 5%. Z analizy wynika, że w 2015 roku na ten cel przeznaczono łącznie 1 716 660 zł. Dla oszacowania efektu ekonomicznego związanego z ograniczeniem wydatków na zakup usług zewnętrznych, przyjęto w 2016 roku wartość poniesionych w 2015 roku wydatków, indeksowanych o wskaźnik PKB i inflacji.

**Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych**

	2016	2017	2018
<i>Inflacja</i>	1,70%	1,80%	2,50%
<i>PKB</i>	3,80%	3,90%	4,00%
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych	1 756 891	1 799 843	1 853 316
Prognozowane wydatki na zakup usług zewnętrznych po wprowadzeniu działania naprawczego	1 675 315	1 709 850	1 760 650
Oszczędność	81 576	89 992	92 666
NPV (3%)	248 829		

\*szacowania wydatków w latach 2016-2018 dokonano w oparciu o prognozowane wartości wskaźników PKB i inflacji

Źródło: opracowanie własne.

Do uzyskania założonego efektu finansowego ma przyczynić się m.in. zapewnienie wspólnej obsługi prawnej dla jednostek organizacyjnych Gminy, objęcie jedną umową telefonów służbowych i Internetu itp.

## ZADŁUŻENIE

### Przedsięwzięcie 15. Restrukturyzacja zadłużenia

Podstawowym problemem z jakim boryka się obecnie Gmina Brojce jest brak środków finansowych na spłatę zobowiązań. Obok zobowiązań wynikających z zaciągniętych długoletnich umów kredytowych i pożyczkowych Gmina musi zapewnić środki na pokrycie m.in. niespłaconego kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 1 479 542 zł, wymagalnego w całości w 2016 roku.

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

**Tabela 43. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016	
		Uchwała budżetowa	Budżet z uwzględnieniem spłat
I	Dochody ogółem	14 418 939	14 418 939
II	Wydatki ogółem	13 525 602	13 525 602
III	Wynik budżetu	893 337	893 337
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	893 337	2 608 566
V	Środki budżetowe na inwestycje	644 420	<b>-1 070 809</b>
VI	Inwestycje	644 420	664 420
VII	Wolne środki na inwestycje	0	<b>-1 715 229</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0
IX	Wolne środki	0	0
X	Inne rozchody	0	0
XI	<b>Przepływy finansowe</b>	0	<b>-1 715 229</b>

Źródło: opracowanie własne.

W części analizy stanu finansów Gminy Brojce poświęconej kształtowaniu się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych wskazano, że uwzględniając wykonanie dochodów i wydatków budżetowych za 2015 rok Gmina będzie borykać się z niespełnieniem ustawowej relacji do 2019 roku włącznie.

Restrukturyzacja zadłużenia Gminy Brojce ma przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów:

1. utrzymanie płynności finansowej Gminy w 2016 roku, poprzez zapewnienie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
2. dostosowanie do wskaźników obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych po okresie obowiązywania programu.

Restrukturyzację zadłużenia Gminy umożliwiał zapis zawarty w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, zgodnie z którym 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, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

**Najważniejsze założenia dotyczące restrukturyzacji zadłużenia Gminy zostaną przedstawione w III części dokumentu z uwagi na fakt iż wysokość niezbędnej do pozyskania kwoty będzie uzależniona od kształtu budżetu Gminy na 2016 rok uwzględniającego efekty finansowe przedstawionych działań naprawczych.**



## HARMONOGRAM WDRAŻANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

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

**Tabela 44. Harmonogram realizacji działań naprawczych**

Lp.	Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
1	Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości	październik 2016	--
2	Zastosowanie maksymalnych stawek podatku rolnego	październik 2016	--
3	Zwiększenie stawek za najem sal i świetlic wiejskich	luty 2016	--
4	Podwyższenie stawek za czynsze i nieruchomości	listopad 2015/ styczeń 2016	--
5	Redukcja etatów w Urzędzie Gminy	od marca 2016	październik 2016
6	Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
7	Rozwiązanie umowy zlecenia z Komendantem OSP	marzec 2016	--
8	Zmiana źródła finansowania wynagrodzeń pomocy nauczycieli w przedszkolach	czerwiec 2016	--
9	Ograniczenie pomocy w formie zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
10	Zmiana regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów	luty 2016	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
11	Ograniczenie godzin otwarcia świetlic wiejskich	od maja 2016	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
12	Ograniczenie wydatków inwestycyjnych w 2016 roku	marzec 2016	grudzień 2016
13	Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
14	Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej	z dniem uchwalenia PPN	z dniem zakończenia obowiązywania PPN
15	Restrukturyzacja zadłużenia	marzec 2016	grudzień 2016

Źródło: Opracowanie własne.

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

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

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

## CZĘŚĆ III. PRZEWDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

W ramach programu postępowania naprawczego wskazano szereg działań, których realizacja ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej Gminy. Większość działań z reguły skupia się na ograniczeniu wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę.

Podstawową przesłanką do przyjęcia programu postępowania naprawczego jest konieczność uwzględnienia w rozchodach budżetu spłaty w wysokości 1 479 542 zł, co rodzi problem ze spełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2016 roku (wg przyjętej metodologii problem niespełnienia wskaźnika dotyczy lat 2016-2019) i zagraża płynności finansowej. Realizacja programu postępowania naprawczego ma za zadanie usunąć zagrożenie w realizacji zadań publicznych oraz umożliwić uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej i budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na 2016 rok.

**Tabela 45. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych po stronie wydatkowej**

	2016	2017	2018
<b>PKB</b>	3,80%	3,90%	4,00%
<b>Inflacja</b>	1,70%	1,80%	2,50%
<b>WYDATKI BIEŻĄCE</b>			
<i>Redukcja etatów w Urzędzie Gminy</i>	38 600	86 400	88 967
<i>Zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych</i>	--	--	36 419
<i>Rozwiązanie umowy zlecenia z Komendantem OSP</i>	3 009	4 012	4 012
<i>Zmiana źródła finansowania wynagrodzeń pomocy nauczycieli w przedszkolach</i>	22 500	41 588	43 073
<i>Ograniczenie pomocy w formie zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych</i>	100 000	103 285	106 973
<i>Zmiana regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów</i>	21 200	21 896	22 678
<i>Ograniczenie godzin otwarcia świetlic wiejskich</i>	16 720	29 295	30 165
<i>Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia</i>	35 886	74 130	76 777
<i>Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej</i>	81 576	89 524	93 194
<b>EFEKT FINANSOWY</b>	<b>319 491</b>	<b>450 130</b>	<b>502 258</b>
<b>WYDATKI MAJĄTKOWE</b>			
<i>Ograniczenie wydatków inwestycyjnych w 2016 roku</i>	<b>489 420</b>	--	--

Zródło: opracowanie własne.

Po stronie dochodowej przewidziano dodatkowe wpływy na poziomie blisko 150 tys. zł w związku z podwyższeniem stawek podatku od nieruchomości (efekt finansowy możliwy do osiągnięcia od 2017 roku). Na maksymalnym poziomie założono stawki podatku rolnego od 2017 roku. Stawki maksymalne podatku rolnego określone przez

Prezesa GUS na 2016 rok są niższe od stawek zeszłorocznych. Z tego powodu nie przewiduje się uzyskania dodatkowych wpływów w porównaniu z rokiem 2015, ale z uwagi na obniżenie stawki maksymalnej ma to zapobiec znacznej utracie środków finansowych.

Po stronie wydatkowej budżetu zaproponowano szereg rozwiązań, których realizacja ma przyczynić się do obniżenia zarówno wydatków bieżących jak i wydatków majątkowych. W 2016 roku na skutek podjętych działań planuje się uzyskać oszczędność na poziomie ponad 300 tys. zł. Będzie to możliwe dzięki m.in. redukcji etatów w Urzędzie Gminy, a przede wszystkim nałożeniu znacznej dyscypliny w zakresie wydatkowania pozostałych wydatków bieżących.

W kolejnych latach skala możliwych do uzyskania oszczędności będzie wyższa. Wynika to przede wszystkim z konieczności uwzględnienia w budżecie roku 2016 środków na wypłatę odpraw. Ponadto część wydatków jakie zaplanowano w 2016 roku zabezpiecza zawarte umowy i porozumienia, z których rezygnacja będzie możliwa dopiero w kolejnym roku.

Zakłada się znaczne ograniczenie wydatków majątkowych w roku 2016. Pomimo iż kwoty wydatków majątkowych nie wpływają na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych to jednak ograniczenie aktywności inwestycyjnej jest istotne z punktu widzenia stwierdzonych problemów Gminy z płynnością finansową. Środki jakie Gmina zaoszczędzi na ograniczeniu działalności inwestycyjnej zostaną przeznaczone na spłatę zobowiązań.

## BUDŻET NA 2016 ROK

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

### DOCHODY

Dochody budżetowe Gminy Brojce na 2016 rok zaplanowano ze szczególną ostrożnością, w zakresie potwierdzonych danych i informacji. Strona dochodowa budżetu Gminy Brojce nie uwzględnia wpływów, których uzyskanie ma charakter incydentalny i nieregularny. Założenia bazują na informacjach o źródłach dochodów powtarzalnych i stałych. W stosunku do wartości dochodów przyjętych w uchwale budżetowej na 2016 rok, dochody zmniejszono łącznie o kwotę 1 925 354 zł, z czego o 700 tys. zł zmniejszono planowane wpływy ze sprzedaży mienia.

W przypadku dochodów bieżących największe zmniejszenia dotyczą wpływów z najmu i dzierżawy. W uchwale budżetowej na 2016 rok dochody z najmu i dzierżawy przyjęto na poziomie 1 012 300 zł. Stosownie do wykonania z lat poprzednich oraz uwzględniając efekt finansowy związany ze zwiększeniem stawek opłat za najem sal i świetlic wiejskich, zwiększenie stawek najmu lokali mieszkalnych i stawek dzierżaw, wpływy z najmu urealniono do kwoty 114 300 zł (zmniejszenie o 898 000 zł).

**Tabela 46. Planowane dochody budżetowe Gminy Brojce na rok 2016**

	uchwała budżetowa*	budżet 2016 korekta	zmiana
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>14 418 939</b>	<b>12 493 585</b>	<b>-1 925 354</b>
<b>Dochody bieżące</b>	<b>13 618 939</b>	<b>12 393 585</b>	<b>-1 225 354</b>
Podatki i opłaty lokalne	2 308 554	1 981 200	-327 354
Udział w podatkach centralnych	1 133 194	1 133 194	0
Subwencje	5 712 235	5 712 235	0
Dotacje	3 043 656	3 043 656	0
Pozostałe	1 421 300	523 300	-898 000
<b>Dochody majątkowe</b>	<b>800 000</b>	<b>100 000</b>	<b>-700 000</b>
Dochody z majątku	800 000	100 000	-700 000
Dotacje na inwestycje	0	0	0

Zródło: opracowanie własne.

Znaczne zmniejszenia kwot dotyczą również wpływów z podatku od nieruchomości. Jak wskazano na etapie analizy wartość wpływów z podatku od nieruchomości przyjętych w uchwale budżetowej na 2016 rok określono na poziomie odpowiadającym stawkom maksymalnym podatku od nieruchomości. Wpływy z podatku od nieruchomości dostosowano więc do stawek określonych uchwałą Rady Gminy Brojce nr XII/71/2015 z dnia 8 grudnia 2015 roku w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 r.

**Urealnione wartości dochodów budżetowych na 2016 rok nie uwzględniają efektu finansowego będącego wynikiem zwiększenia stawek podatku od nieruchomości oraz zastosowania maksymalnych stawek podatku rolnego. Efekt finansowy związany z realizacją tego działania zostanie uwzględniony w budżecie na rok 2017.**

## WYDATKI

Wydatki budżetowe Gminy Brojce na rok 2016 stanowią zestawienie niezbędnych kwot, które zapewnią władzom Gminy realizację zadań publicznych. Plan wydatków uwzględnia efekty rozwiązań opisanych w niniejszym dokumencie. Jak wskazano powyżej, realizacja restrykcyjnej polityki oszczędnościowej przyczyni się do ograniczenia znacznej kwoty środków.

**Tabela 47. Planowane wydatki budżetowe Gminy Brojce na rok 2016**

	uchwała budżetowa*	budżet 2016 korekta	zmiana
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>13 525 602</b>	<b>12 716 691</b>	<b>-808 911</b>
<b>Wydatki bieżące</b>	<b>12 881 182</b>	<b>12 561 691</b>	<b>-319 491</b>
Wynagrodzenia i pochodne	5 628 732	5 598 732	-30 000
Pozostałe bieżące	7 034 484	6 744 993	-289 491
Obsługa długu	217 966	217 966	0
Poręczenia i gwarancje	0	0	0
<b>Wydatki majątkowe</b>	<b>644 420</b>	<b>155 000</b>	<b>-489 420</b>

Zródło: opracowanie własne.

Łączne zmniejszenia wydatków w stosunku do wartości przyjętych w budżecie na roku 2016 wynoszą 808 tys. zł. Dominujące znaczenie w tym przypadku odgrywa

ograniczenie środków na działalność inwestycyjną. W związku z ograniczeniem jakie na Gminę nakłada ustawodawca, znacząco ograniczono środki jakie przeznaczono na realizację funduszu sołeckiego. W kwocie 155 tys. zł zabezpieczono środki jakie Gmina musi przeznaczyć na spłatę zobowiązań (w tym zobowiązań wymagalnych). Jak wskazano, zaplanowane wydatki nie stanowią nowych wydatków inwestycyjnych, a obejmują:

1. spłatę zobowiązań wymagalnych w związku z modernizacją drogi gminnej przy Orliku w Brojcach (inwestycja zrealizowana, pozostało zobowiązanie do spłaty);
2. spłatę zobowiązań wymagalnych w związku z budową rurociągu kanalizacyjnego zbiorczego i studzienki w Brojcach (inwestycja zrealizowana, pozostało zobowiązanie do spłaty);
3. dofinansowanie do zakupu wozu strażackiego dla OSP Kiełpino (wóz zakupiony, zgodnie z umową część zapłaty przypada na rok 2016).

## ZAŁOŻENIA DO RESTRUKTURYZACJI ZADŁUŻENIA

Urealnienie wartości dochodów budżetowych oraz dostosowanie wydatków do efektów zaproponowanych działań naprawczych wskazuje na istotny problem Gminy z płynnością finansową na koniec 2016 roku. Założone pozycje dochodowe wystarczają wyłącznie na pokrycie wydatków, zabraknie zaś środków na spłatę zobowiązań.

**Tabela 48. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku**

Projekcja przepływów finansowych		2016		
		Uchwała budżetowa	Budżet z uwzględnieniem spłat	Przewidywane wykonanie
I	Dochody ogółem	14 418 939	14 418 939	12 493 585
II	Wydatki ogółem	13 525 602	13 525 602	12 716 691
III	Wynik budżetu	893 337	893 337	<b>-223 106</b>
IV	Obsługa zadłużenia (bez odsetek)	893 337	2 608 566	2 608 566
V	Środki budżetowe na inwestycje	644 420	<b>-1 070 809</b>	<b>-2 676 672</b>
VI	Inwestycje	644 420	664 420	155 000
VII	Wolne środki na inwestycje	0	<b>-1 715 229</b>	<b>-2 831 672</b>
VIII	Nadwyżka z lat ubiegłych	0	0	0
IX	Wolne środki	0	0	0
X	Inne rozchody	0	0	0
<b>XI</b>	<b>Przepływy finansowe</b>	<b>0</b>	<b>-1 715 229</b>	<b>-2 831 672</b>

Źródło: opracowanie własne.

Wg powyższych założeń w budżecie Gminy zabraknie ok. 2,8 mln zł środków. Gmina w ramach postępowania naprawczego musi dokonać restrukturyzacji istniejącego zadłużenia celem zapewnienia płynności finansowej Gminy, a także dostosowania do wskaźników obsługi zadłużenia, co najmniej po okresie obowiązywania programu. Łączna kwota zobowiązań przeznaczonych do restrukturyzacji kształtuje się na poziomie 6 153 854 zł i obejmuje:

1. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań Gminy w 2016 roku – 2 608 566;
2. pokrycie planowanego deficytu – 223 106 zł;
3. spłatę zobowiązań w pozostałych latach – 3 322 182 zł.

W tabeli poniżej zestawiono kredyty i pożyczki, które przeznacza się do restrukturyzacji. Pomimo, że w strukturze zobowiązań występują kredyty i pożyczki przyznane na korzystnych warunkach (0,25%-0,98% marży ponad WIBOR) to jednak ze względu na wysokość rat kapitałowych przypadających do spłaty w poszczególnych latach podjęto decyzję o objęciu ich restrukturyzacją (gmina nie posiada środków na spłatę tanich kredytów).

Spłata wskazanych zobowiązań nastąpi w 2016 roku, co przyczyni się do wzrostu wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia. Konieczność dostosowania wskaźnika obsługi zadłużenia do przepisów ustawy o finansach publicznych wymusza zaplanowanie spłaty do roku 2032. Należy mieć przy tym na uwadze, że istnieje bardzo niewielkie prawdopodobieństwo by w wyniku restrukturyzacji Gmina uzyskała korzystniejsze warunki obsługi zadłużenia (zakłada się oprocentowanie nowego zobowiązania na poziomie 4% - dostosowane do warunków rynkowych).

Tabela 49. Wykaz zobowiązań przeznaczonych do restrukturyzacji

Wyszczególnienie	Stan na 1 I 2016	Oprocentowanie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BOŚ S.A.	488 000	WIBOR 1M + 0,25%	122 000	122 000	122 000	122 000											
BGK	812 905	WIBOR 1M + 0,45%	200 000	200 000	200 000	212 905											
ING Bank Śląski S.A.	840 000	WIBOR 1M + 0,98%	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000	140 000									
SGB-Bank S.A.	625 000	WIBOR 1M + 4,2%	40 000	40 000	40 000	40 000	155 000	155 000	155 000								
SGB-Bank S.A.	850 000	WIBOR 6M + 3,2%	50 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000						
WFOŚiGW	638 000	0,3 s.r.w.	40 000	48 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	
Getin Noble Bank S.A.	1 500 000	WIBOR 1M + 1,77%	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
SGB-Bank SA	1 479 542	WIBOR 1M + 5%	1 479 542														
MW Trade S.A.	258 277	24 201 zł		258 277													
MW Trade S.A.	201 337	15 996 zł	201 337														
Magellan S.A.	235 686	10 453 zł	235 686														
<b>Raty kapitałowe ogółem</b>			<b>2 608 566</b>	<b>1 008 277</b>	<b>752 000</b>	<b>764 905</b>	<b>545 000</b>	<b>545 000</b>	<b>405 000</b>	<b>250 000</b>	<b>250 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 50. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Brojce**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<b>Zobowiązania historyczne</b>																	
Transze																	
Raty kapitałowe	5 930 748	148 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	100 000	100 000		
Odsetki	94 889	57 720	53 250	48 750	44 250	39 750	35 250	30 750	26 250	21 750	17 250	12 750	8 250	4 500	1 500		
<b>Zobowiązania planowane</b>																	
Transze	6 153 854																
Raty kapitałowe		400 000	400 000	50 000	200 000	200 000	200 000	300 000	350 000	350 000	350 000	400 000	400 000	500 000	600 000	722 000	731 854
Odsetki	123 077	238 154	222 154	213 154	208 154	200 154	192 154	182 154	169 154	155 154	141 154	126 154	110 154	92 154	70 154	43 714	14 637
<b>Spłata razem</b>	<b>5 930 748</b>	<b>548 000</b>	<b>550 000</b>	<b>200 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>550 000</b>	<b>550 000</b>	<b>600 000</b>	<b>700 000</b>	<b>722 000</b>	<b>731 854</b>

Źródło: opracowanie własne.



## EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

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

W analizie przedstawiono realny kształt budżetu Gminy Brojce. Urealniono planowane dochody ze sprzedaży mienia, dostosowując je do wykonania z lat poprzednich, jak również na realnym poziomie zaplanowano wpływy z podatków i opłat lokalnych, zwłaszcza z podatku od nieruchomości oraz wpływy z najmu i dzierżawy.

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

W przypadku wydatków majątkowych, w budżecie na rok 2016 zaplanowano kwotę 155 tys. zł. W porównaniu z rokiem 2015, wydatki majątkowe zmniejszono o ponad 1,2 mln zł. Zaplanowane kwoty stanowią zabezpieczenie zobowiązań Gminy z tytułu zawartych już umów. Wydatki nie są zaplanowane na realizację nowych inwestycji.

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

W tabeli poniżej przedstawiono wpływ realizowanych i planowanych do wdrożenia działań naprawczych. Tabela prezentuje projekcję finansową w latach 2016-2032 i uwzględnia wszystkie przedstawione założenia. Rycina 10 prezentuje wpływ działań na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

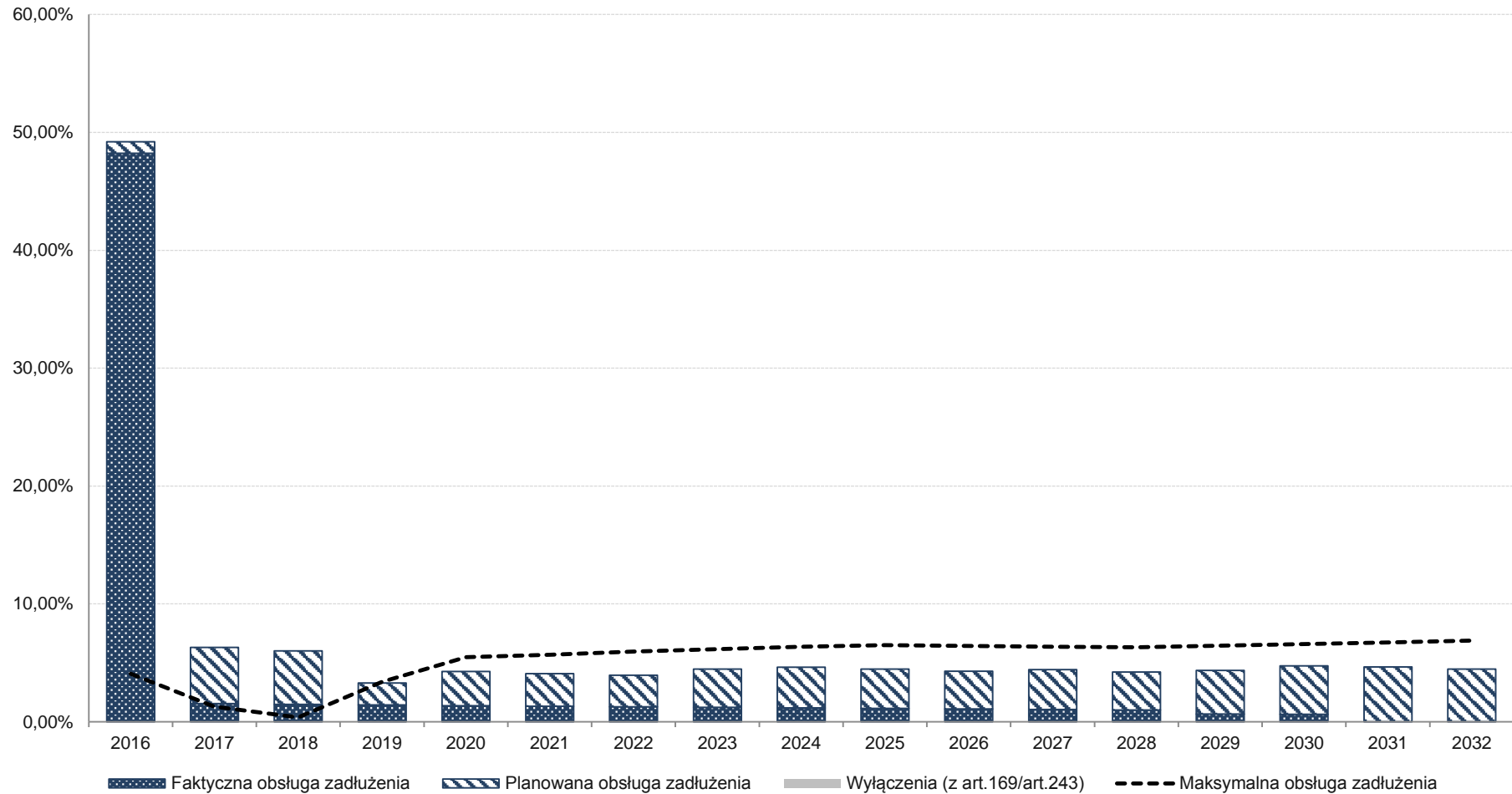
## CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Tabela 51. Wpływ działań naprawczych na płynność finansową Gminy Brojce w latach 2016-2032

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<b>(I) Dochody ogółem</b>	<b>12 493 585</b>	<b>13 372 000</b>	<b>13 715 000</b>	<b>13 997 000</b>	<b>14 149 000</b>	<b>14 401 000</b>	<b>14 627 000</b>	<b>14 838 000</b>	<b>15 045 000</b>	<b>15 155 000</b>	<b>15 372 000</b>	<b>15 591 000</b>	<b>15 812 000</b>	<b>16 015 000</b>	<b>16 235 000</b>	<b>16 455 000</b>	<b>16 666 000</b>
Dochody bieżące	12 393 585	13 272 000	13 615 000	13 897 000	14 049 000	14 301 000	14 527 000	14 738 000	14 945 000	15 155 000	15 372 000	15 591 000	15 812 000	16 015 000	16 235 000	16 455 000	16 666 000
Dochody majątkowe (w tym):	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
sprzedaż mienia	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(II) Wydatki ogółem</b>	<b>12 716 691</b>	<b>12 824 000</b>	<b>13 165 000</b>	<b>13 797 000</b>	<b>13 799 000</b>	<b>14 051 000</b>	<b>14 277 000</b>	<b>14 388 000</b>	<b>14 545 000</b>	<b>14 655 000</b>	<b>14 872 000</b>	<b>15 041 000</b>	<b>15 262 000</b>	<b>15 415 000</b>	<b>15 535 000</b>	<b>15 733 000</b>	<b>15 934 146</b>
Wydatki bieżące (w tym):	12 561 691	12 669 971	12 964 404	13 200 904	13 311 404	13 501 904	13 698 404	13 872 904	14 044 404	14 220 904	14 403 404	14 582 904	14 764 404	14 938 654	15 118 654	15 291 714	15 468 637
obsługa długu	217 966	295 874	275 404	261 904	252 404	239 904	227 404	212 904	195 404	176 904	158 404	138 904	118 404	96 654	71 654	43 714	14 637
poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
związane z funkcjonowaniem organów JST	1 628 000	1 557 000	1 599 000	1 649 000	1 664 000	1 688 000	1 718 000	1 744 000	1 770 000	1 797 000	1 824 000	1 851 000	1 879 000	1 906 000	1 934 000	1 962 000	1 990 000
wynagrodzenia i pochodne	5 712 732	5 664 000	5 806 000	5 953 000	6 010 000	6 104 000	6 210 000	6 303 000	6 397 000	6 494 000	6 593 000	6 690 000	6 790 000	6 886 000	6 987 000	7 086 000	7 187 000
pozostałe	6 630 993	6 710 097	6 883 000	6 986 000	7 049 000	7 158 000	7 261 000	7 357 000	7 452 000	7 550 000	7 652 000	7 754 000	7 856 000	7 956 000	8 060 000	8 162 000	8 267 000
Wydatki majątkowe:	155 000	154 029	200 596	596 096	487 596	549 096	578 596	515 096	500 596	434 096	468 596	458 096	497 596	476 346	416 346	441 286	465 509
<b>(III) Wynik finansowy [I-II]</b>	<b>-223 106</b>	<b>548 000</b>	<b>550 000</b>	<b>200 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>550 000</b>	<b>550 000</b>	<b>600 000</b>	<b>700 000</b>	<b>722 000</b>	<b>731 854</b>
<b>(IV) Obsługa zadłużenia (bez odsetek, razem z planami)</b>	<b>5 930 748</b>	<b>548 000</b>	<b>550 000</b>	<b>200 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>350 000</b>	<b>450 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>500 000</b>	<b>550 000</b>	<b>550 000</b>	<b>600 000</b>	<b>700 000</b>	<b>722 000</b>	<b>731 854</b>
Raty kapitałowe zob. zaciągniętych	5 930 748	148 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	100 000	100 000	0	0
(V) Środki budżetowe na inwestycje [III-IV bez inwest]	-5 998 854	154 029	200 596	596 096	487 596	549 096	578 596	515 096	500 596	434 096	468 596	458 096	497 596	476 346	416 346	441 286	465 509
(VI) Inwestycje	155 000	154 029	200 596	596 096	487 596	549 096	578 596	515 096	500 596	434 096	468 596	458 096	497 596	476 346	416 346	441 286	465 509
(VII) Wolne środki po inwestycjach	-6 153 854	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje</b>	<b>6 153 854</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(X) Inne przychody, w tym:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(XI) Rozchody (inne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>(XI) PRZEPLYWY FINANSOWE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Faktyczna obsługa zadłużenia	49,21%	6,31%	6,02%	3,30%	4,26%	4,10%	3,95%	4,47%	4,62%	4,47%	4,28%	4,42%	4,23%	4,35%	4,75%	4,65%	4,48%
Maksymalna obsługa zadłużenia	4,08%	1,28%	0,37%	3,39%	5,47%	5,69%	5,95%	6,17%	6,37%	6,50%	6,44%	6,37%	6,31%	6,46%	6,60%	6,74%	6,89%
Zachowanie relacji z art. 243	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	<b>NIE</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>	<b>TAK</b>

Źródło: opracowanie własne.

Ryc. 10. Wpływ działań naprawczych na wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy z art. 243 ustawy o finansach publicznych



Źródło: opracowanie własne.

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

Należy przy tym zwrócić uwagę na kwoty zaplanowanych dochodów bieżących od 2017 roku. W stosunku do wartości przyjętych dla budżetu w 2016 roku, planuje się wzrost dochodów o ponad 800 tys. zł. Jest to konsekwencją uwzględnienia w projekcji efektów finansowych związanych z podniesieniem stawek podatków, opłat za najem i dzierżawę, ale również wyższych kwot dotacji (na zadania zlecone, powierzone i własne) dostosowanych do wykonania z lat ubiegłych.

W budżecie na rok 2016, na znacznie niższym poziomie zaplanowano wpływy z dotacji, co wynika z faktu iż w budżecie roku bieżącego nie przyjmuje się dotacji w kwotach jakich zostaną one realnie wykonane (w trakcie roku budżetowego będą po stronie dotacji ujmowane są jeszcze przeniesienia z rezerw lub inne wpływy o charakterze dotacji).

W latach 2017-2018 restrukturyzacja zadłużenia zakłada spłatę na poziomie 400 tys. zł. W ramach generowanej nadwyżki budżetowej Gmina będzie w pierwszej kolejności zmierzać do spłaty zobowiązań, a następnie pozostałe środki przeznaczać na realizację drobnych inwestycji. Stąd w latach 2017-2018 bardzo niewielkie środki przeznaczono na działalność inwestycyjną.

W 2019 roku spłatę zobowiązania zaplanowano na poziomie 50 000 zł. Wynika to z konieczności zachowania ustawowych relacji zadłużenia. Zaplanowanie wyższych spłat spowodowałoby niezachowanie ustawowej relacji. Z projekcji wynika, że różnica pomiędzy wskaźnikiem faktycznej i maksymalnej obsługi zadłużenia będzie kształtować się na poziomie 0,09% - dlatego niezbędne będzie wsparcie realizowanych przez Gminę działań innymi rozwiązaniami, które przyczynią się do maksymalizacji dochodów i ograniczenia wydatków, a przez to wpłyną na zwiększenie bufora bezpieczeństwa pomiędzy wskaźnikami. Od 2020 roku spłata sukcesywnie wzrasta, na poziomie dostosowanym do maksymalnej obsługi zadłużenia Gminy.

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

## **SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH**

### **PROGNOZA BUDŻETU**

Prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

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

gdzie:

$Y_t$  - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

$CPI$  - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

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

$\Delta PKB$  - wskaźnik dynamiki PKB;

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

$\Delta W$  - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

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

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

Ponadto analiza materiału statystycznego wykazała, że dochody mają silniejszą korelację z wytwarzaną produkcją, podczas gdy wydatki są silniej powiązane ze wskaźnikiem inflacji, dlatego w przypadku wydatków wagi wynosiły odpowiednio: 30% dla PKB i 70% dla inflacji.

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

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

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

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

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

### **MIERNIKI KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ**

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

#### ***Produkt krajowy brutto***

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

W teorii makroekonomii wyróżnia się trzy metody obliczania PKB:

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

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

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

Powyższe elementy można także zapisać w postaci równania:

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

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

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

gdzie:

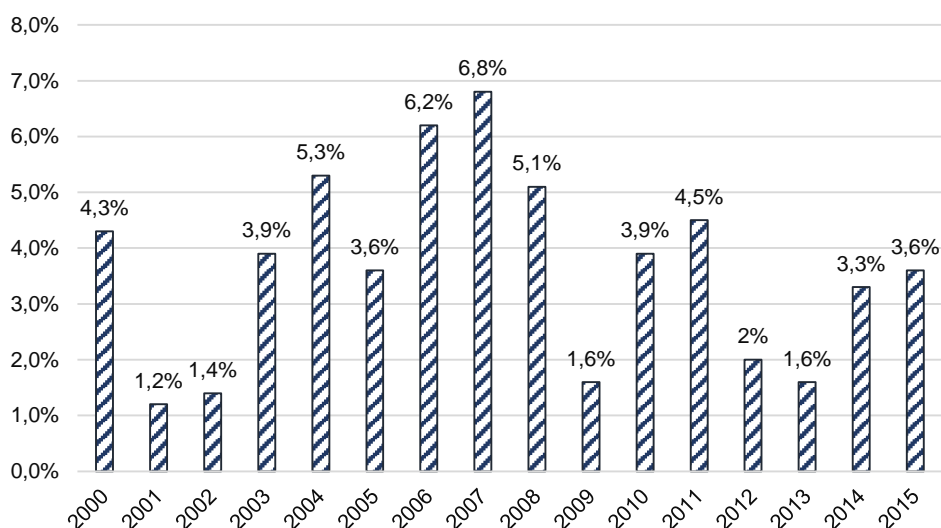
$\Delta PKB$  - wyrażona procentowo zmiana PKB w odniesieniu do roku poprzedniego;

$PKB_r$  - bezwzględna wartość PKB w okresie  $t_1$  (w badanym roku);

$PKB_{r-1}$  – bezwzględna wartość PKB w okresie  $t_0$  (w roku poprzedzającym badany rok).

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

**Ryc. 11. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015\***



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

\*dane za I kwartał 2015 r.

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

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

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

gdzie:

$$P \left\{ \bar{X} - t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} < m < \bar{X} + t_{\alpha, n-1} \frac{S}{\sqrt{n-1}} \right\} - \text{dolna i g\u00f3rna granica przedzia\u0142u};$$

w tym:

$\bar{X}$  – \u015brednia z pr\u00f3by PKB;

$t_{\alpha, n-1}$  - statystyka T-studenta, o prawdopodobie\u0144stwie  $\alpha$  i  $n-1$  stopniach swobody;

$\alpha$  - prawdopodobie\u0144stwo przyj\u0119cia przez PKB prognozowanej warto\u015bci;

$S$  - odchylenie standardowe z pr\u00f3by PKB;

$n$  - liczba obserwacji PKB;

$m$  - \u015brodek prognozowanego przedzia\u0142u PKB.

Od 2015 do 2022 r. rozpi\u0119to\u015b\u0107 przedzia\u0142u wzrasta z ka\u017cdym rokiem. Spowodowane jest to przyj\u0119tymi, malej\u0105cymi warto\u015bciami prawdopodobie\u0144stwa wype\u0142nienia si\u0119 prognozy w kolejnych latach, co obrazuje tabela 52.

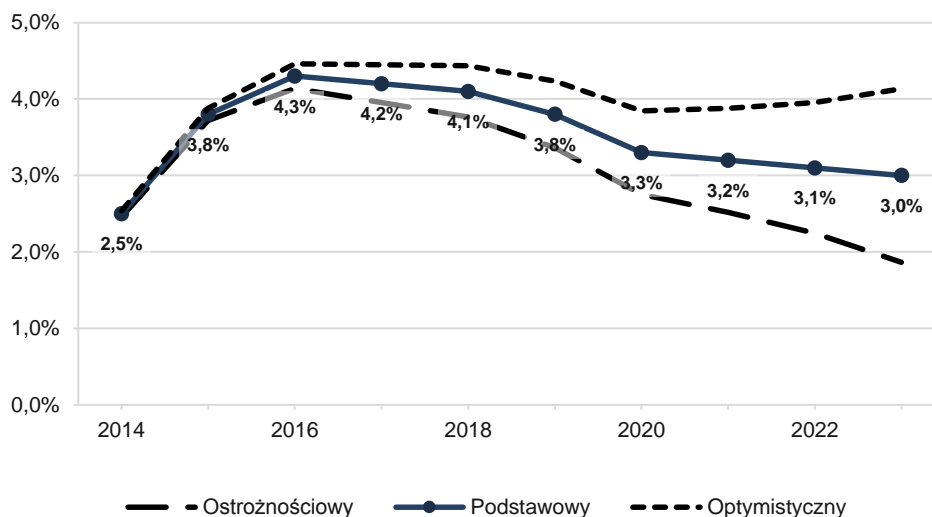
**Tabela 52. Przyj\u0119te warto\u015bci prawdopodobie\u0144stwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022**

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

\u0179r\u00f3d\u0142o: opracowanie w\u0142asne.

Przyj\u0119te warto\u015bci s\u0105 zgodne z wiedz\u0105 na temat kształtowania si\u0119 warto\u015bci wska\u017cnika PKB w czasie oraz odpowiadaj\u0105 mo\u017cliwo\u015bciom prognostycznym pod wzgl\u0119dem merytorycznym, g\u0142y\u0142 prawdopodobie\u0144stwo spe\u0142nienia si\u0119 prognozy jest malej\u0105c\u0105 funkcj\u0105 czasu, co oznacza, \u017ce warto\u015bci obliczone po 2018 r. nale\u017cy traktowa\u0107 z wysokim poziomem ostro\u017ano\u015bci, poniewa\u017c istnieje znaczne ryzyko niespe\u0142nienia si\u0119 prognozy. Prognoze przedstawiaj\u0105c\u0105 jednocze\u015bnie trzy jej warianty najlepiej obrazuje wykres wachlarzowy.

**Ryc. 12. Wachlarzowa projekcja warto\u015bci wska\u017cnika PKB na lata 2014 - 2022**



\u0179r\u00f3d\u0142o: opracowanie w\u0142asne.

W analizie wykorzystano dane opublikowane przez G\u0142\u00f3wny Urz\u0105d Statystyczny, Ministerstwo Finans\u00f3w oraz Narodowy Bank Polski. Warto\u015bci PKB podane przez powy\u017csze instytucje, szczeg\u00f3lnie po 2018 r. nale\u017cy uzna\u0107 za niskie. Nale\u017cy w tym miejscu zaznaczy\u0107, \u017ce optymaln\u0105 warto\u015bci\u0105 dynamiki PKB jest 5%, poniewa\u017c warto\u015b\u0107 ta ma odniesienie do kategorii deficytu i d\u0142ugu publicznego. Zak\u0142ada si\u0119, \u017ce deficyt bu-



dżetowy nie powinien przekroczyć wartości 3%, natomiast dług publiczny nie powinien być wyższy od 60%. Iloraz wartości procentowych deficytu i długu daje optymalną wysokość wskaźnika PKB. Powyższą zależność można przedstawić syntetycznie za pomocą równania:

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

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

### **Inflacja**

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

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

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

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

gdzie:

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

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

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

$n$  - liczba dóbr.

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

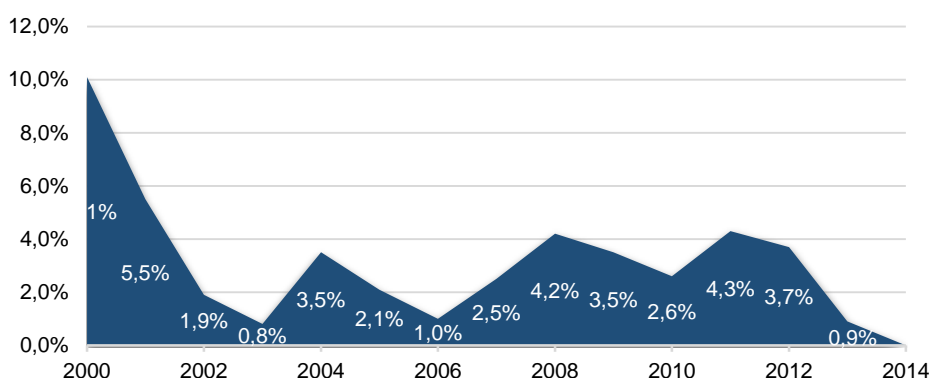
Warto zaznaczyć, że inflacja do pewnego, niskiego, poziomu jest korzystna, gdyż oznacza utrzymanie stabilnego wzrostu ogólnego poziomu cen. Dzięki temu o wiele łatwiej jest kształtować rzeczywistość gospodarczą, przewidywać ceny i budować stabilne plany, co byłoby niemożliwe w przypadku deflacji, bądź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

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

Przyjęte rozwiązanie oznacza, że polityka pieniężna jest jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliższej 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. 13. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

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

**Tabela 53. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %)**

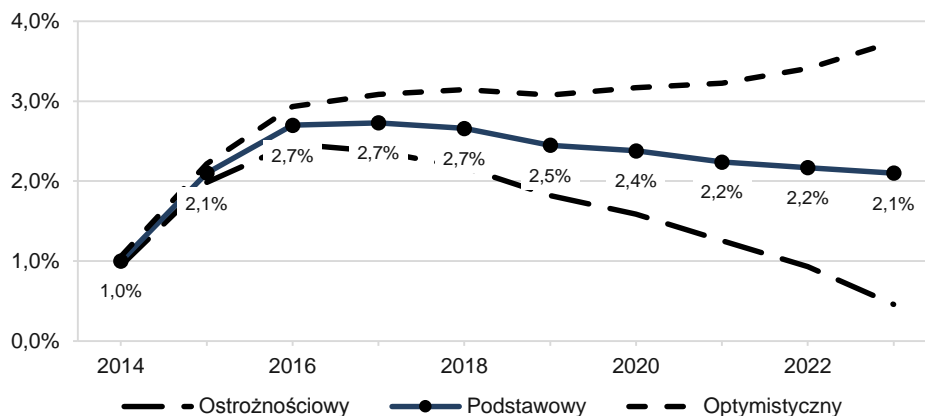
Miesiąc	CPI
Styczeń 2015	-1,4
Luty 2015	-1,6
Marzec 2015	-1,5
Kwiecień 2015	-1,1
Maj 2015	-0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Tak znaczny spadek przeciętnego poziomu cen sprawił, że RPP kilkakrotnie podjęła decyzję o obniżeniu podstawowych stóp procentowych. Zatem obecnie można spodziewać się korzystniejszych stóp procentowych zarówno dla nowo zaciąganych zobowiązań, jak i w stosunku do już istniejących. Prowadzi to do wniosku, że działania podejmowane przez Radę Polityki Pieniężnej częściowo sprawdzają się i ma ona kontrolę nad poziomem cen w Polsce. Jest to zatem wskaźnik względnie stabilny.

Również dla tego wskaźnika przyjęto wartości sugerowane przez Ministerstwo Finansów. Jednakże i w tym przypadku, mając na uwadze ryzyko niespełnienia się prognozy, zdecydowano się na rozwiązanie zaprezentowane wcześniej przy wskaźniku dynamiki PKB – prognozę wachlarzową. Ten typ przedstawiania przyszłej wartości wskaźnika inflacji jest zgodny z praktyką przyjętą przez Narodowy Bank Polski w zakresie kształtowania oczekiwań inflacyjnych i przedstawiania projekcji inflacji na najbliższe lata.

Ryc. 14. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022



Źródło: opracowanie własne.

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

### Wskaźnik wynagrodzeń

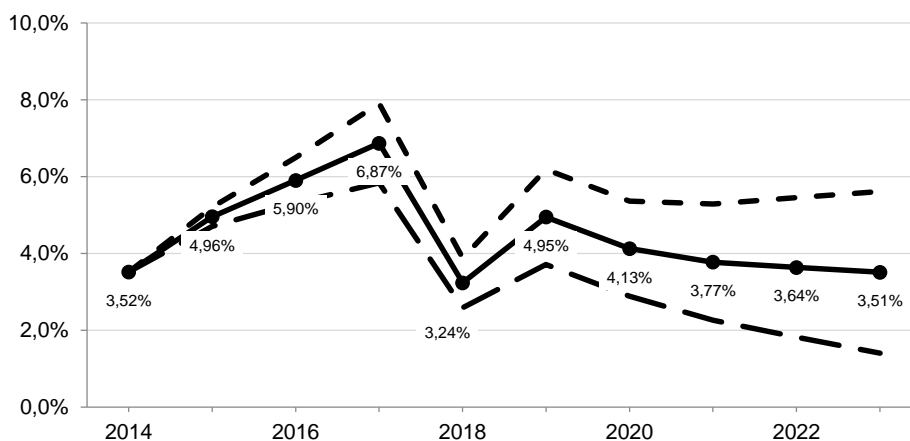
Jedną z głównych kategorii wydatków w każdym budżecie jednostki samorządu terytorialnego są wynagrodzenia, które zazwyczaj stanowią między 35-50% wydatków ogółem. Z tego względu zdecydowano o zastosowaniu kolejnego wskaźnika – dynamiki wynagrodzeń. Jego wartość ustalono na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego o przeciętnym wynagrodzeniu brutto w gospodarce narodowej. Następnie, na podstawie danych liczbowych określono dynamikę wzrostu wynagrodzeń w ujęciu rocznym, która była podstawą do sporządzenia prognozy tego wskaźnika na lata 2015-2025. Dane oraz wykonane obliczenia przedstawia tabela 54.

**Tabela 54. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2007-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki**

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

Źródło: opracowanie własne.

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

**Ryc. 15. 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, obciążona 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 Brojce.

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 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 zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę oraz wskazano obszary, w ramach których zaplanowano działania naprawcze, których realizacja ma przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Druga część dokumentu zawiera propozycje działań naprawczych, które zoptymalizują zarządzanie finansami oraz zapewnią zachowanie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych na właściwym poziomie. Biorąc pod uwagę niekorzystną sytuację Gminy w zakresie usztywnienia strony dochodowej budżetu, większość działań naprawczych skupia się przede wszystkim na ograniczeniu wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń. Istotną rolę odgrywa również ograniczenie działalności inwestycyjnej Gminy.

W ramach działań naprawczych zaplanowano również restrukturyzację zadłużenia. Przeprowadzona analiza wskazuje wprost na zagrożenie utraty płynności finansowej Gminy w roku 2016. Pomimo założonych oszczędności, Gmina nie będzie w stanie samodzielnie spłacić zobowiązań jakie muszą zostać uregulowane w 2016 roku (problem potęguje konieczność spłaty kredytu w rachunku bieżącym z 2015 roku), dlatego tak ważne będzie pozyskanie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Istotne znaczenie z punktu widzenia naprawy sytuacji finansowej Gminy ma również zmiana harmonogramu spłaty pozostałych zobowiązań Gminy, która ma zapewnić spełnienie ustawowej relacji zadłużenia po okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego. Ostatnia część dokumentu zawiera informacje o przewidywanych efektach finansowych wprowadzonych działań naprawczych oraz sposobie ich obliczeń. Wykazano wpływ podjętych działań na kształtowanie się wieloletniej prognozy finansowej Gminy.

## SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura zrealizowanych i planowanych dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2016 .....	11
Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	14
Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Brojce z tytułu podatków lokalnych w latach 2011-2015 .....	16
Tabela 4. Porównanie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok.....	17
Tabela 5. Struktura zrealizowanych i planowanych wydatków Gminy w latach 2011-2016.....	19
Tabela 6. Podział wydatków na działy w Gminie Brojce w latach 2011-2016 (po zaokrągleniu do pełnych złotych).....	22
Tabela 7. Wydatki na oświatę w Gminie Brojce w latach 2011-2016*.....	23
Tabela 8. Pokrycie wydatków subwencją w Gminie Brojce w latach 2011-2015.....	23
Tabela 9. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Brojce w latach 2011-2016* .....	24
Tabela 10. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Brojce w latach 2011-2015 .....	25
Tabela 11. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Brojce w latach 2011-2016* .....	26
Tabela 12. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Brojce w latach 2011-2015 .....	26
Tabela 13. Wynik operacyjny budżetu Gminy Brojce w latach 2011-2015.....	27
Tabela 14. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Brojce w latach 2016-2030.....	30
Tabela 15. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę w latach 2016-2030.....	31
Tabela 16. Zobowiązana wymagalne Gminy Brojce w latach 2011-2015 .....	32
Tabela 17. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Brojce w latach 2016-2030 wg planu dochodów i wydatków budżetowych po III kw. 2015 r. ....	34
Tabela 18. Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Brojce w latach 2016-2030 wg wykonania dochodów i wydatków budżetowych za 2015 r. ....	35
Tabela 19. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku .....	38
Tabela 20. Wykonanie dochodów budżetowych na koniec 2015 roku w stosunku do planu po III kwartale w Gminie Brojce .....	38
Tabela 21. Potencjalne skutki obniżenia stawek podatkowych Gminy Brojce w 2016 roku.....	40
Tabela 22. Skutki podwyższenia stawek podatku od nieruchomości w Gminie Brojce od 2017 roku .....	41
Tabela 23. Prognozowane wpływy z podatku rolnego w 2016 roku.....	42
Tabela 24. Opłaty za najem sal i świetlic wiejskich obowiązuje w latach 2011-2016 .....	42
Tabela 25. Opłaty za najem sal i świetlic wiejskich od lutego 2016 roku.....	42
Tabela 26. Prognozowane wpływy z czynszów lokali mieszkalnych.....	43
Tabela 27. Porównanie stawek dzierżaw obowiązujących w Gminie Brojce .....	43
Tabela 28. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu redukcji etatów w Urzędzie Gminy .....	44
Tabela 29. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zamrożenia wynagrodzeń pracowników samorządowych.....	45
Tabela 30. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu rozwiązania umowy zlecenia z Komendantem OSP.....	46
Tabela 31. Wynagrodzenia dla nauczycieli i pomocy nauczycieli w oddziałach przedszkolnych Gminy Brojce.....	46
Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia zatrudnienia w oddziałach przedszkolnych.....	47
Tabela 33. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia pomocy w formie zasiłków celowych wypłacanych ze środków własnych .....	48
Tabela 34. Porównanie zmian wprowadzonych w regulaminie udzielania pomocy materialnej dla uczniów .....	48
Tabela 35. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmiany regulaminy udzielania pomocy materialnej.....	49
Tabela 36. Wynagrodzenie opiekunów świetlic wiejskich w latach 2011-2014 .....	49
Tabela 37. Przewidywane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia godzin otwarcia świetlic wiejskich.....	49
Tabela 38. Efekty finansowe wynikające z tytułu ograniczenia działalności inwestycyjnej Gminy w 2016 roku .....	50

Tabela 39. Wydatki ponoszone na zakup materiałów i wyposażenia w latach 2011-2015.....	51
Tabela 40. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup materiałów i wyposażenia.....	52
Tabela 41. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2011-2015.....	52
Tabela 42. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych .....	53
Tabela 43. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku.....	53
Tabela 44. Harmonogram realizacji działań naprawczych .....	55
Tabela 45. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych po stronie wydatkowej.....	56
Tabela 46. Planowane dochody budżetowe Gminy Brojce na rok 2016 .....	58
Tabela 47. Planowane wydatki budżetowe Gminy Brojce na rok 2016 .....	58
Tabela 48. Przewidywane wykonanie budżetu Gminy Brojce na koniec 2016 roku.....	59
Tabela 49. Wykaz zobowiązań przeznaczonych do restrukturyzacji .....	61
Tabela 50. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Brojce .....	62
Tabela 51. Wpływ działań naprawczych na płynność finansową Gminy Brojce w latach 2016-2032.....	64
Tabela 52. Przyjęte wartości prawdopodobieństwa realizacji prognozowanego PKB w latach 2015-2022 .....	70
Tabela 53. Inflacja bazowa w roku 2015 (zmiany r/r w %) .....	72
Tabela 54. Przeciętna miesięczna i roczna wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2007-2014 wraz z wyliczeniem dynamiki.....	74

## SPIS RYCIN

Ryc. 1. Dynamika wzrostu/spadku dochodów Gminy Brojce od roku 2012 .....	12
Ryc. 2. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Brojce w latach 2011-2015 .....	13
Ryc. 3. Struktura wydatków Gminy Brojce w latach 2011-2015 .....	20
Ryc. 4. Dynamika wydatków Gminy Brojce od roku 2012 .....	21
Ryc. 5. Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową w Gminie Brojce w latach 2011-2015...	24
Ryc. 6. Pokrycie wydatków na pomoc społeczną dotacjami celowymi w Gminie Brojce w latach 2011-2016.....	25
Ryc. 7. Wynik budżetu Gminy Brojce w latach 2011-2015 .....	27
Ryc. 8. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg planu dochodów i wydatków budżetowych po III kw. 2015 r. ....	36
Ryc. 9. Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wg wykonania dochodów i wydatków budżetowych za 2015 r. ....	37
Ryc. 10. Wpływ działań naprawczych na wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy z art. 243 ustawy o finansach publicznych .....	65
Ryc. 11. Wartość wskaźnika wzrostu PKB w latach 2000-2015*.....	69
Ryc. 12. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika PKB na lata 2014 - 2022 .....	70
Ryc. 13. Wartość wskaźnika CPI w latach 2000-2014 .....	72
Ryc. 14. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika CPI na lata 2014-2022.....	73
Ryc. 15. Wachlarzowa projekcja wartości wskaźnika dynamiki wynagrodzeń na lata 2014-2022.....	74

## INFORMACJA O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

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

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

### Wykonanie:

Aleksandra Hochenzy – Analityk

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

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