

Uchwała Nr XV/91/19
Rady Miejskiej w Maszewie
z dnia 17.12.19 r.

zmieniająca uchwałę Nr XXXIII/221/2018 Rady Miejskiej w Maszewie
z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie programu postępowania naprawczego
Gminy Maszewo

Na podstawie art. 240a ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) Rada Miejska w Maszewie uchwala, co następuje:

§ 1. W uchwale Nr XXXIII/221/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Maszewo zmienionej uchwałą Nr XXXIV/238/2018 z dnia 17 października 2018 r. załącznik nr 1 do uchwały otrzymuje brzmienie jak załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Maszewa.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Małgorzata Storma-Piotrowska
Małgorzata Storma – Piotrowska

Załącznik
do Uchwały Nr XV/91/19
Rady Miejskie w Maszewie
z dnia 17.12.19 r.



Gmina Maszewo

Program postępowania naprawczego

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI	2
WPROWADZENIE	3
PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA	4
DOKUMENTY ŹRÓDŁOWE PODDANE ANALIZIE	4
OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO	5
CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY MASZEWO	7
DOCHODY	7
<i>Baza podatkowa</i>	12
WYDATKI	17
<i>Oświata i wychowanie</i>	21
<i>Pomoc społeczna</i>	22
<i>Administracja publiczna</i>	23
ZADŁUŻENIE	25
<i>Kredyty, pożyczki, obligacje</i>	26
<i>Umowa o wykup wierzytelności</i>	29
<i>Zobowiązania wymagalne</i>	31
WSKAŹNIK OBSŁUGI ZADŁUŻENIA	35
PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH	37
CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	41
DOCHODY	41
WYDATKI	45
750 – <i>Administracja publiczna</i>	45
801 – <i>Oświata i wychowanie</i>	47
921 – <i>Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego</i>	49
926 – <i>Kultura fizyczna</i>	50
<i>Obszary wspólne</i>	50
HARMONOGRAM WDRAŻANIA DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	60
CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	61
BUDŻET NA 2018 ROK	62
<i>Dochody</i>	62
<i>Wydatki</i>	63
<i>Płynność finansowa Gminy Maszewo</i>	67
POŻYCZKA Z BUDŻETU PAŃSTWA	69
EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH	71
SPOSÓB OBLICZANIA PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH	78
SPIS TABEL	82
SPIS RYCIN	83

WPROWADZENIE

Uchwałą Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wszczęło postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w Maszewie nr XXX/195/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian budżetu Gminy oraz uchwały Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. Postępowanie nadzorcze wszczęło również w stosunku do uchwały Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/184/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

Jako podstawową przyczynę wszczęcia postępowania nadzorczego względem uchwał podjętych przez Radę Miejską w Maszewie, Kolegium RIO wskazało zaplanowanie wartości dochodów obciążonych znacznym ryzykiem ich wykonania oraz wydatków w wysokościach niezapewniających realizację podstawowych zadań Gminy. W ocenie Kolegium Izby, Gmina Maszewo nie ma realnych możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej oraz dokonania zmian budżetu na 2018 r. zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W tych okolicznościach, uchwałą Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wezwowało Gminę Maszewo do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Na skutek wniesionych przez władze Gminy Maszewo odwołań, uchwałą Nr XIV.142.S.2018 z dnia 22 maja 2018 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie umorzyło postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 26 kwietnia 2018 r., podtrzymując jednak w mocy wyrażone w uchwale z dnia 9 maja 2018 r. wezwanie Gminy do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do RIO w terminie wskazanym tą uchwałą.

Uchwałą Nr XXXIII/223/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r. przyjęto program postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię RIO (uchwała nr CCCLXXIII.670.2018 Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 26 września 2018 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Maszewo programie postępowania naprawczego). W opinii wskazano jednak kilka drobnych uwag, które Gmina Maszewo powinna uwzględnić w treści programu. W odpowiedzi na powyższe, dokonuje się aktualizacji treści 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 opracowania, dokumenty źródłowe poddane analizie oraz ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych. Podkreślić należy, że dokument powinien być rozpatrywany całościowo, nie należy uzasadniać swojego stanowiska na podstawie wyrywkowej części dokumentu.

PODSTAWA PRAWNA OPRACOWANIA

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności:

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018, poz. 994 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2017, poz. 1453 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.);
5. Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

Ponadto poślukowano się:

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

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

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

Niniejsza analiza uwzględnia stan prawny na dzień 17 października 2018 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 2013-2017 (Rb-27s);

2. Sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych po II kwartale 2018 r. (Rb-27s);
3. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2013-2017 (Rb-28s);
4. Sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych po II kwartale 2018 r. (Rb-28s);
5. Sprawozdania o nadwyżce/deficycie Gminy w latach 2013-2017 (Rb-NDS) oraz po II kwartale 2018 r.;
6. Sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2013-2017 (Rb-Z) oraz po II kwartale 2018 r.;
7. Sprawozdania roczne z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) za lata 2013-2017;
8. Uchwałę budżetową na 2018 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami zmieniającymi;
9. Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Maszewo na lata 2018-2025;
10. Uchwały w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2013-2017;
11. Sprawozdania opisowe z wykonania budżetów za lata 2013-2017;
12. Umowy kredytowe i pożyczkowe na zaciągnięte przez Gminę zobowiązania, umowy o wykup wierzytelności oraz umowy poręczeń.

OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ PROGRAMU POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO

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

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

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) nie może tworzyć funduszu 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 2018 r. jak i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w sytuacji, gdyby wynik budżetu nie pozwalał na samodzielne uregulowanie rat kapitałowych w danym roku budżetowym. Powyższy zakaz dotyczy wyłącznie rozpoczynania nowych inwestycji, na które nie przewidziano w budżecie środków własnych.

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

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

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

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

CZĘŚĆ I. ANALIZA STANU FINANSÓW GMINY MASZEWO

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

1. DOCHODY BIEŻĄCE:

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

2. DOCHODY MAJĄTKOWE, w tym:

- 1) dochody z majątku: przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, sprzedaż majątku;
- 2) dotacje na inwestycje.

Dzięki takiemu ujęciu dochodów zachowano wynikający z klasyfikacji budżetowej merytoryczny podział ułatwiający późniejsze prognozowanie kolejnych kategorii. Historyczne wartości dochodów w latach 2013-2017 scharakteryzowano poniżej.

¹Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do podatków lokalnych zaklasyfikowano wpływ 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. wpływ z opłaty: skarbowej, targowej, miejscowej, za gospodarcze korzystanie ze środowiska czy za zezwolenie na sprzedaż alkoholu (na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

Tabela 1. Struktura zrealizowanych dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
DOCHODY OGÓŁEM	30 387 552	24 838 518	28 425 516	33 317 323	34 798 366
Dochody bieżące	24 626 407	24 786 627	25 791 094	32 990 783	34 658 858
Podatki i opłaty lokalne	5 591 688	5 644 989	6 127 497	6 436 234	6 399 540
Udział w PIT i CIT	2 441 867	2 695 357	2 952 407	3 439 183	3 848 346
Subwencje	10 933 963	10 743 267	11 171 242	11 989 054	12 033 265
Dotacje	5 067 807	5 164 758	4 991 319	10 649 526	11 889 750
Pozostałe	591 083	538 256	548 629	476 785	487 956
Dochody majątkowe	5 761 145	51 891	2 634 422	326 540	139 508
Dochody z majątku	102 998	50 781	467 944	302 197	122 951
Dotacje na inwestycje	5 658 147	1 110	2 166 478	24 343	16 557

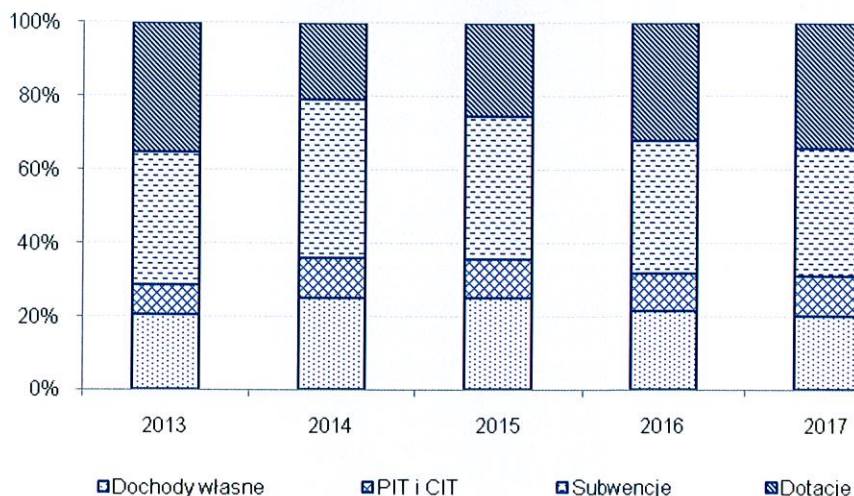
Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-27s.

Tabela prezentuje wykonane w latach 2013-2017 dochody Gminy Maszewo. Podział dochodów dokonano zgodnie z przyjętą metodologią. W latach 2013-2017 średnia wartość dochodów budżetowych Gminy kształtowała się na poziomie 30 mln zł, przy czym w latach 2013-2015 dochody Gminy kształtowały się na średnim poziomie 27,8 mln zł, zaś w 2016 roku nastąpił znaczący ich wzrost, głównie z tytułu uzyskania środków na realizację rządowego programu „Rodzina 500+”.

Z tabeli powyżej wynika, że w latach 2013-2017 dochody Gminy Maszewo determinowały przede wszystkim dochody o charakterze bieżącym, które w analizowanym okresie stanowiły średnio 94% dochodów ogółem. Dochody bieżące Gminy Maszewo wzrastały sukcesywnie z roku na rok, od 2013 r. do 2017 r. wysokość bieżących dochodów Gminy wzrosła o kwotę ponad 10 mln zł. Istotny wpływ na zwiększenie bieżących wpływów Gminy miało uzyskanie środków na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” (w 2016 r. na ten cel Gmina otrzymała 5 mln zł zaś w 2017 r. 6,5 mln zł). Pozostały wzrost dochodów Gminy zapewniły podatki i opłaty lokalne (0,8 mln zł), udział w PIT i CIT (1,4 mln zł) oraz subwencje (1,1 mln zł).

W latach 2013-2017 wysokość uzyskiwanych dochodów majątkowych kształtowała się na zróżnicowanym poziomie, determinowanym przede wszystkim wysokością uzyskiwanych dotacji na zadania inwestycyjne. Najwyższe dofinansowanie Gmina uzyskała w 2013 r., a wiązało się ono z realizacją przez Gminę inwestycji w zakresie przebudowy oczyszczalni ścieków w Maszewie i budowy kanalizacji sanitarnej. W zakresie sprzedaży mienia, dochody miały charakter marginalny.

Na rycinie 1 przedstawiono uproszczoną klasyfikację źródeł dochodów Gminy, która została podzielona na dochody własne, udział w podatkach centralnych (PIT i CIT), subwencje oraz dotacje. W analizowanym okresie dochody własne stanowiły średnio 23% dochodów ogółem. W latach 2013-2017 dochody z PIT i CIT stanowiły około 10% dochodów ogółem. Pozostałe 67% dochodów przypadało na subwencje i dotacje. Na rycinie poniżej przedstawiono kształtowanie się struktury dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017.

Ryc. 1. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-27s.

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 wyłonię osobno. W analizowanym okresie, w strukturze dochodów Gminy Maszewo dostrzega się wzrost wartości wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy jednoczesnym bardzo niewielkim udziale w podatku dochodowym od osób prawnych.

Blisko 67% dochodów budżetowych Gminy Maszewo stanowią subwencje i dotacje, które ze względu na niezależny od jednostki sposób przyznawania praktycznie brak możliwości kształtowania nie mogą stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Takie usztywnienie w dużym zakresie ogranicza możliwość oddziaływania na dochodową stronę budżetu w celu osiągnięcia zakładanych rezultatów związanych z poprawą struktury budżetu. W 2016 roku, w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+” dostrzega się wzrost udziału wpływów z tytułu dotacji w strukturze budżetu Gminy.

W tabeli poniżej zaprezentowano 10. najważniejszych źródeł dochodów Gminy, które łącznie zapewniają ponad 94% wpływów do budżetu. Zestawienie wskazuje, które ze źródeł dochodów są znaczące dla Gminy i będą miały największy wpływ na planowanie wieloletnie. Tabela 2 jest rozszerzonym zestawieniem mającym zobrazować główne źródła dochodów Gminy Maszewo o największym wpływie na sytuację finansową jednostki. Dochody te wyłoniło na podstawie klasyfikacji budżetowej.

Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

Par.		2013	2014	2015	2016	2017	Średnia	Udział	Skumulowany
292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	10 933 963	10 743 267	11 171 242	11 989 054	12 033 265	11 374 158	37,47%	37,47%
201	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących [...]	3 711 853	3 576 478	3 659 959	4 277 823	4 215 612	3 888 345	12,81%	50,28%
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych	2 409 086	2 577 843	2 884 053	3 353 066	3 756 923	2 996 194	9,87%	60,15%
31	Wpływy z podatku od nieruchomości	2 525 423	2 414 362	2 621 684	3 101 192	2 982 683	2 729 069	8,99%	69,14%
206	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji [...]	0	0	0	5 047 304	6 549 668	2 319 394	7,64%	76,79%
32	Podatek rolny	1 734 754	1 673 329	1 732 374	1 543 704	1 594 916	1 655 815	5,46%	82,24%
620	Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków [...]	5 287 073	0	2 076 041	0	0	1 472 623	4,85%	87,09%
203	Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin	1 071 921	1 214 076	1 198 020	1 140 413	1 028 327	1 130 552	3,72%	90,82%
49	Wpływy z innych lokalnych opłat [...]	444 038	914 975	992 555	1 034 617	1 121 995	901 636	2,97%	93,79%
83	Wpływy z usług	344 231	353 942	344 838	330 592	325 085	339 737	1,12%	94,91%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-27s.

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

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

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

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zwrócić uwagę na planowane dochody Gminy Maszewo w 2018 r. W uchwale budżetowej Gminy Maszewo na 2018 r. (uchwała Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.) dochody Gminy zaplanowano na poziomie 37.538.213 zł z czego w kwocie 12.212.637 zł dochody z tytułu subwencji. Pismem Ministra Finansów nr ST3.4755.6.2018 z dnia 16 marca 2018 r. władze zostały poinformowane o zmniejszeniu Gminie Maszewo części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2018 r. do wysokości 2.792.514 zł. Planowane dochody z tytułu subwencji wyrównawczej w 2018 r. zmniejszono o kwotę 2.166.527 zł.

Konstruując budżet Gminy Maszewo na 2018 r., w zakresie wysokości subwencji brano pod uwagę kwoty zgodne z informacjami przekazanymi przez Ministra Finansów. Zasób środków finansowych, jakimi będzie dysponować Gmina wyznaczał limit możliwych do zrealizowania wydatków, w tym zadań inwestycyjnych, których realizację Gmina zaplanowała w 2018 r. Na dzień 30 czerwca 2018 r. plan budżetu Gminy Maszewo zakładał osiągnięcie dochodów bieżących na poziomie 34.912.926 zł przy planowanych wydatkach bieżących na poziomie 33.760.828 zł (stan na 30 czerwca 2018 r.). Planowany wynik operacyjny budżetu Gminy

Maszewo wynosił 1.152.098 zł, zaś niedobór środków finansowych kształtował się na poziomie 2.166.527 zł. Biorąc pod uwagę fakt, że budżet Gminy Maszewo charakteryzuje się wysokim usztywnieniem, Gmina nie ma możliwości zrekompensowania utraty części subwencji wyrównawczej, dochodami własnymi.

Zmniejszenie wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej stanowi istotne ryzyko utraty płynności finansowej przez Gminę Maszewo w 2018 r. i stwarza zagrożenie realizacji zadań publicznych przez Gminę.

BAZA PODATKOWA

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych Rada Miejska, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości uwzględniając przeznaczenie, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy czy sposób wykorzystania gruntu oraz stawki innych podatków i opłat lokalnych. Wysokość stawek nie może jednak przekroczyć maksymalnych kwot określonych w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Maszewo z tytułu podatków lokalnych w latach 2013-2017

		2013	2014	2015	2016	2017
podatek rolny						
wykonanie		1 734 754	1 673 329	1 732 374	1 543 704	1 594 916
skutki obniżenia górnych stawek podatków		446 468	221 694	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	7 641	12 347	1 439	436	1 522
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek od nieruchomości						
wykonanie		2 525 423	2 414 362	2 621 684	3 101 192	2 982 683
skutki obniżenia górnych stawek podatków		674 990	666 357	685 678	1 427 932	723 093
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	1 967 660	29 698
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	6 788	25 628	34 621	1 792	3 194
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	72 873	-	-
podatek leśny						
wykonanie		106 367	96 247	107 590	118 612	104 515
skutki obniżenia górnych stawek podatków		-	-	-	-	-
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	8	227	-	4	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek od środków transportowych						
wykonanie		54 590	63 223	66 042	72 454	78 147
skutki obniżenia górnych stawek podatków		42 232	60 995	59 440	62 413	67 842
skutki udzielonych ulg i zwolnień		-	-	-	-	-
skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy	umorzenie zaległości podatkowych	-	-	-	4 559	-
	rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	-	-	-	-	-
podatek dochodowy od osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej						
wykonanie		2 255	1 945	3 484	3 165	4 124
podatek od czynności cywilnoprawnych						
wykonanie		145 983	196 510	232 285	242 079	221 865
wpływy z opłaty skarbowej						
wykonanie		31 743	30 999	29 432	28 422	28 074

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-PDP.

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. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Maszewo z tytułu podatków lokalnych w latach 2013-2017 została oparta o sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych.

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy Maszewo. Z analizy wynika, że w latach 2013-2017, Gmina stosowała niższe niż maksymalne stawki podatku od nieruchomości.

Wysokość straty finansowej jaką ponosiła Gmina w związku ze stosowaniem niższych niż maksymalne stawek podatku kształtowała się średniorocznie na poziomie 700 tys. zł (za wyjątkiem 2016 r.). Łącznie w latach 2013-2017 strata finansowa jaką poniosła Gmina wyniosła ponad 4,1 mln zł.

Zmniejszenie części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2018 r. ma ścisły związek z wykonaniem dochodów podatkowych w poprzednich latach, w szczególności z wartościami wykazanymi w sprawozdaniu za 2016 r. Na skutek kontroli RIO, do 30 czerwca 2017 r. Gmina Maszewo dokonała korekty sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych za lata 2011-2016 ujmując sprawozdaniu za 2016 r. w pozycji „skutki obniżenia górnych stawek podatków” wartość korekty wynoszącej 1.427.932 zł (korekta dotyczyła wysokości naliczonego podatku od nieruchomości gminnych). Sporządzona korekta spowodowała konieczność ponownego wyliczenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2018 r. i w konsekwencji przełożyła się na zmniejszenie przyznanej na 2018 r. kwoty subwencji wyrównawczej.

W budżecie na 2018 r. (uchwała Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.) dochody z podatku od nieruchomości zaplanowano na poziomie 5.441.122 zł. Wartość ujętych w planie wpływów z podatku od nieruchomości została zakwestionowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową m.in. w opinii o projekcie budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. (uchwała nr CCCLXXXIX.734.2017 z dnia 18 grudnia 2018 r.) oraz opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Maszewo (uchwała nr CCCLXXXIX.735.2017 z dnia 18 grudnia 2017 r.). Na skutek kontroli i modernizacji rejestru gruntów zakończonej w Gminie Maszewo w 2017 r. a prowadzonej przez Starostę Goleniowskiego uległa zmianie klasyfikacja gruntów rolnych na grunty nierolne zabudowane, co przełożyło się na zmianę podstawy opodatkowania. Ujęcie w planie budżetu Gminy na 2018 r. dochodów w wysokości 5.441.122 zł miało więc swoje uzasadnienie.

W tabeli poniżej przedstawiono wykaz nieruchomości stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w 2017 r. i 2018 r. z uwzględnieniem zmian wynikających ze zmiany w zakresie klasyfikacji gruntów (stan na 31 grudnia 2017 r.). Z tabeli wynika, że największa zmiana dotyczyła klasyfikacji gruntów i budynków pozostałych jak również wiąże się ze wzrostem wartości budowli.

Tabela 4. Zmiana klasyfikacji gruntów stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Gminie Maszewo (stan na 31.12.2017 r.)

	2017 r.			2018 r.		
	osoby fizyczne	osoby prawne	razem	osoby fizyczne	osoby prawne	razem
grunty związane z działalnością gospodarczą [m ²]	76 879,81	284 145,00	361 024,81	86 879,81	289 203,00	376 082,81
grunty pozostałe [m²]	861 930,14	300 560,12	1 162 490,26	990 205,49	467 656,31	1 457 861,80
budynki mieszkalne [m ²]	228 507,07	11 154,08	239 661,15	234 330,80	10 450,04	244 780,84
budynki związane z działalnością gospodarczą [m ²]	14 916,13	32 321,53	47 237,66	17 025,32	33 651,61	50 676,93
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych [m ²]	105,96	341,31	447,27	105,96	341,31	447,27
budynki pozostałe [m²]	56 526,77	1 075,87	57 602,64	294 084,92	1 280,63	295 365,55
budowle [zł]	372 773,00	61 126 568,93	61 499 341,93	372 773,00	66 438 724,93	66 811 497,93
budowle wodociagowo-kanalizacyjne [zł]		8 975 718,38	8 975 718,38		8 977 218,38	8 977 218,38

Źródło: opracowanie własne.

Planowane dochody Gminy Maszewo na 2018 r. skalkulowano w oparciu o możliwe do uzyskania dochody budżetowe wynikające z ww. kalkulacji jak również przy uwzględnieniu należnych kwot za 2017 r. W II kwartale 2018 r. dochody Gminy Maszewo z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły jednak tylko 31% zakładanego planu i były wyższe od wykonania w analogicznym okresie roku poprzedniego (II kwartał 2017 r.) o kwotę 229.821,83 zł.

W toku realizacji budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. klasyfikacja gruntów stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości uległa zmianie. Wynikało to z faktu wnoszenia przez mieszkańców Gminy Maszewo do Starosty Goleniowskiego, licznych odwołań kwestionujących zmianę klasyfikacji gruntów. Odwołania zostały przez Starostę Goleniowskiego uwzględnione, co spowodowało, że możliwe do uzyskania przez Gminę Maszewo dochody ulegną w 2018 r. zmniejszeniu (w stosunku do założonego planu na 2018 r.). W tabeli poniżej przedstawiono zasób nieruchomości stanowiący podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Gminie Maszewo wg stanu na 7 sierpnia 2018 r.

Tabela 5. Klasyfikacja gruntów stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Gminie Maszewo (stan na 07.08.2018 r.).

	2018 r.		
	osoby fizyczne	osoby prawne	Razem
grunty związane z działalnością gospodarczą [m ²]	67 530,69	391 477,00	459 007,69
grunty pozostałe [m²]	976 155,72	244 344,65	1 220 500,37
budynki mieszkalne [m ²]	237 717,19	9 824,44	247 541,63
budynki związane z działalnością gospodarczą [m ²]	13 489,86	36 945,72	50 435,58
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych [m ²]	105,96	341,31	447,27
budynki pozostałe [m²]	57 918,84	1 335,89	59 254,73
budowle [zł]	372 773,00	67 368 233,93	67 741 006,93
budowle wodociągowo-kanalizacyjne [zł]		8 978 168,38	8 978 168,38

Źródło: opracowanie własne.

Stawki podatku od nieruchomości na 2018 r. określa uchwała Nr XXV/158/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości. Uwzględniając wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w 2018 r. oraz potencjał bazy podatkowej (wg stanu na 07.08.2018 r.), w tabeli poniżej przedstawiono możliwe do uzyskania dochody Gminy Maszewo z tytułu podatku od nieruchomości na 2018 r. Dodatkowo ujęto wyliczenie prezentujące potencjał bazy podatkowej Gminy Maszewo, przy założeniu ustalenia stawek na poziomie maksymalnym.

Tabela 6. Potencjał bazy podatkowej Gminy Maszewo na 2018 r.

	Osoby fizyczne	Osoby prawne	Suma	Wpływy wg stawki obowiązującej	Potencjał bazy
grunty związane z działalnością gospodarczą [m ²]	67 530,69	391 477,00	459 007,69	339 665,69	417 697,00
grunty pozostałe [m ²]	976 155,72	244 344,65	1 220 500,37	427 175,13	585 840,18
budynki mieszkalne [m ²]	237 717,19	9 824,44	247 541,63	155 951,23	190 607,06
budynki związane z działalnością gospodarczą [m ²]	13 489,86	36 945,72	50 435,58	983 998,17	1 165 061,90
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych [m ²]	105,96	341,31	447,27	2 048,50	2 102,17
budynki pozostałe [m ²]	57 918,84	1 335,89	59 254,73	346 047,62	460 409,25
budowle [zł]	372 773,00	67 368 233,93	67 741 006,93	1 354 820,14	1 354 820,14
budowle wodociągowo-kanalizacyjne [zł]		8 978 168,38	8 978 168,38	8 978,17	179 563,37
	RAZEM			3 618 684,64	4 356 101,06

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że możliwe do uzyskania dochody Gminy Maszewo z tytułu podatku od nieruchomości na 2018 r. wynoszą 3.618.685 zł czyli o 1.822.437 zł mniej niż założono to w uchwale budżetowej Gminy na 2018 r. Z uwagi na zmianę klasyfikacji gruntów, wpływającą na zmniejszenie wysokości możliwych do uzyskania dochodów Gminy, konieczne będzie wprowadzenie zmian do budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. w zakresie zmniejszenia wysokości możliwych do uzyskania dochodów Gminy z tytułu podatku od nieruchomości. Strata finansowa, jaką Gmina Maszewo poniesie w 2018 r. w związku z obniżeniem górnych stawek kwotowych podatku od nieruchomości wyniesie ponad 737 tys. zł.

Podobnie jak miało to miejsce w latach 2013-2016, Rada Gminy Maszewo w 2017 roku nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta oraz średniej ceny sprzedaży drewna stanowiących podstawę naliczenia wymiaru odpowiednio podatku rolnego i leśnego. To oznacza, że w 2018 roku obowiązują stawki maksymalne określone przez Prezesa GUS. Wskazać należy, że z uwagi na obniżenie średniej ceny skupu żyta będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego w latach 2016-2017, wpływy Gminy z tytułu podatku rolnego uległy istotnemu zmniejszeniu. Średnia cena skupu żyta stanowiąca podstawę ustalenia podatku rolnego na 2018 r. uległa minimalnemu zwiększeniu, w stosunku do roku poprzedniego, przez co szacuje się, że dochody Gminy wyniosą w 2018 r. 1.794.092 zł.

WYDATKI

Analiza wydatków została przeprowadzona na podstawie danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy (Rb-28s) za lata 2013-2017. Analizę wydatków Gminy Maszewo oparto na podziale merytorycznym, który został dokonany za pomocą działów klasyfikacji budżetowej:

- 010 Rolnictwo i łowiectwo
- 600 Transport i łączność
- 630 Turystyka
- 700 Gospodarka mieszkaniowa
- 710 Działalność usługowa
- 750 Administracja publiczna
- 751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej...
- 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
- 757 Obsługa długu publicznego
- 758 Różne rozliczenia
- 801 Oświata i wychowanie
- 851 Ochrona zdrowia
- 852 Pomoc społeczna
- 854 Edukacyjna opieka wychowawcza
- 855 Rodzina
- 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
- 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
- 926 Kultura fizyczna

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 Maszewo w latach 2013-2017 zestawiono w Tabeli 7.

Tabela 7. Struktura zrealizowanych wydatków Gminy w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
WYDATKI OGÓŁEM	27 850 452	24 098 517	27 276 926	31 388 118	32 608 032
Wydatki bieżące	22 605 933	22 671 196	22 636 907	29 619 293	31 767 660
Wynagrodzenia i pochodne	9 903 905	9 607 686	9 719 338	10 107 075	11 496 565
Pozostałe bieżące	11 935 346	12 496 726	12 277 568	18 932 790	19 715 441
Obsługa długu	766 682	566 784	640 000	579 428	555 654
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	5 244 519	1 427 321	4 640 019	1 768 825	840 372

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-28s.

Tabela prezentuje wydatki Gminy Maszewo w latach 2013-2017. Podziału wydatków dokonano zgodnie z przyjętą metodologią. W latach 2013-2017 średnia wartość wydatków budżetowych Gminy kształtowała się na poziomie 28,6 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że średni poziom wydatków Gminy w analizowanym okresie determinowany był przede wszystkim przez wyższe wydatki poniesione w 2016 i 2017 r.

Średnio 90% wydatków budżetowych Gminy stanowiły wydatki bieżące. W latach 2013-2015 wydatki bieżące Gminy Maszewo kształtowały się na stabilnym poziomie (22,6 mln zł), zaś wpływ na zróżnicowanie zrealizowanych wydatków miały wydatki majątkowe. W 2013 r. w ramach zadań o charakterze inwestycyjnym Gmina wydatkowała 5,2 mln zł (3,2 mln zł przeznaczono na zadanie związane z przebudową oczyszczalni ścieków w Maszewie), zaś w 2015 r. na inwestycje wydatkowano ponad 4,6 mln zł (w tym 3,4 mln zł przeznaczono na remont ratusza miejskiego).

W roku 2016, w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+”, wydatki bieżące na koniec roku wyniosły 29,6 mln zł (wydatki ogółem wyniosły 31,3 mln zł). Na obsługę i realizację programu Gmina wydatkowała ponad 5 mln zł. Wydatki bieżące poniesione przez Gminę na bieżące funkcjonowanie i realizację zadań gminnych (z pominięciem ww. wydatków) wyniosły więc ok. 24,5 mln zł. W stosunku do wykonania wydatków bieżących za 2015 r. zwiększono nakłady środków finansowych przeznaczanych na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (ok. 400 tys. zł), ZFŚS (ok. 250 tys. zł), zakup usług zewnętrznych (ok. 280 tys. zł) czy usług remontowych (ok. 110 tys. zł).

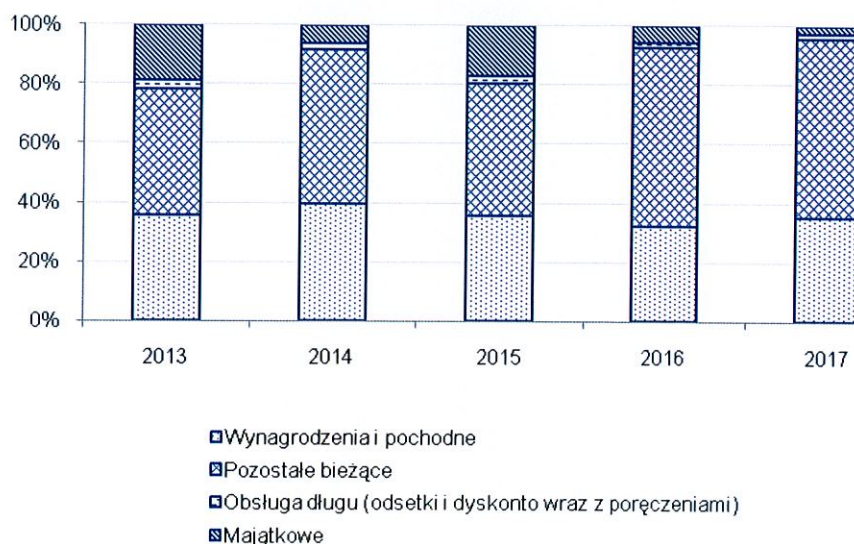
W 2017 r. wydatki bieżące zrealizowano na poziomie wyższym o ponad 2,1 mln zł z czego o 1,3 mln zł wzrosły wydatki Gminy w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+”. Znaczący wzrost wydatków bieżących Gminy w 2017 r. dotyczył również wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń (1,4 mln zł).

Należy zaznaczyć, że analiza wydatków Gminy Maszewo wg danych przedstawionych w tabeli, a wynikających ze sprawozdań budżetowych nie pozwala w jednoznaczny sposób interpretować zmian zachodzących w ich wysokości na przestrzeni lat. Należy to powiązać przede wszystkim z faktem nie dokonywania przez Gminę wydatków w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów (zobowiązania wymagalne).

Władze Gminy Maszewo podjęły działania celem rzetelnego ustalenia kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy za 2016 r. i 2017 r. Stanowi to odpowiedź na zastrzeżenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przedstawione w protokole kontroli z dnia 3 listopada 2017 r. (WK.0913.1330.15.K.2017) oraz uchwałach Kolegium RIO wydawanych w 2018 r. w zakresie planowanej kwoty długu Gminy czy możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie Gminy Maszewo na 2018 r.

Rycina poniżej prezentuje strukturę wydatków Gminy Maszewo w latach 2013-2017. Z danych wynika, że na przestrzeni lat na stabilnym poziomie kształtował się poziom wypłacanych wynagrodzeń – udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne w strukturze budżetu Gminy stanowił niezmiennie blisko 40%. W 2016 roku, w związku ze zwiększeniem kwot wydatkowych na realizację rządowego programu „Rodzina 500+” udział pozostałych wydatków bieżących w budżecie zwiększył się.

Ryc. 2. Struktura wydatków Gminy Maszewo w latach 2013-2017



Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-28s.

W celu zobrazowania najważniejszych kierunków wydatkowania środków budżetowych w tabeli poniżej zestawiono wysokość wydatków poniesionych w każdym z działów klasyfikacji budżetowej w latach 2013-2017. 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.

Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Maszewo w latach 2013-2017 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)

	Dział	2013	2014	2015	2016	2017	Średnia	Udział	Udział skumulowany
801	Oświata i wychowanie	9 892 434	9 742 365	9 526 664	10 614 156	11 475 211	10 250 166	35,78%	35,78%
852	Pomoc społeczna	4 664 659	4 262 791	4 440 794	9 889 991	1 404 874	4 932 622	17,22%	53,00%
750	Administracja publiczna	2 872 931	2 816 351	6 198 959	3 526 147	3 389 013	3 760 680	13,13%	66,13%
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4 384 623	1 774 408	2 428 079	2 022 693	2 009 618	2 523 884	8,81%	74,94%
855	Rodzina	0	0	0	0	9 762 225	1 952 445	6,82%	81,76%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 320 411	1 439 084	1 016 528	1 160 784	958 592	1 179 080	4,12%	85,88%
926	Kultura fizyczna	1 048 045	958 561	705 682	980 343	856 920	909 910	3,18%	89,05%
10	Rolnictwo i łowiectwo	735 318	795 159	798 486	882 259	879 126	818 070	2,86%	91,91%
757	Obsługa długu publicznego	766 682	566 784	640 000	579 428	555 654	621 710	2,17%	94,08%
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	480 434	485 363	451 449	424 148	436 459	455 571	1,59%	95,67%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-28s.

Z tabeli powyżej wynika, że głównymi kierunkami wydatkowania środków pieniężnych przez Gminę w analizowanym okresie była oświata i wychowanie (35,78% całkowitych wydatków), pomoc społeczna (ponad 17,22%) oraz administracja publiczna (13,13%).

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

Wysokie wydatki Gmina ponosi również poprzez realizację działań w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (8,81%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (4,12%), a także w związku z funkcjonowaniem mniejszych grup wydatków, takich jak:

- 1) kultura fizyczna;
- 2) rolnictwo i łowiectwo;
- 3) edukacyjna opieka wychowawcza.

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

OŚWIATA I WYCHOWANIE

Oświata jako jedno z najważniejszych zadań samorządu jest podstawowym kierunkiem wydatków w Gminie. Tabela przedstawiająca największe obszary wydatków wskazuje, że na edukację przeznaczają się średniorocznie 10,7 mln zł (dział oświata i wychowanie), co stanowi około 37% budżetu po stronie wydatków. W tabeli poniżej zostały przedstawione dane obrazujące kształtowanie się wysokości wydatków w działach 801, 854 wraz z informacją o wysokości pokrycia ponoszonych wydatków, uzyskiwanymi na ten cel dochodami.

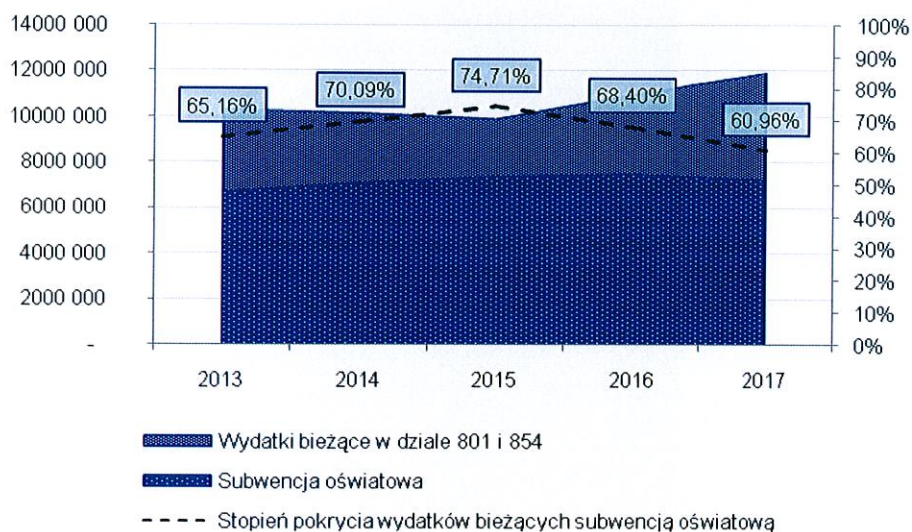
Tabela 9. Budżet oświatowy w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
WYDATKI OGÓŁEM(801, 854)	10 372 868	10 227 728	9 978 114	11 038 304	11 911 670
Wydatki bieżące	10 309 026	10 170 387	9 918 952	10 981 634	11 911 670
Wynagrodzenia i pochodne	6 722 363	6 451 744	6 396 296	7 061 016	8 236 059
Pozostałe bieżące	3 586 663	3 718 643	3 522 657	3 920 618	3 675 611
Wydatki majątkowe	63 842	57 341	59 162	56 670	-
Subwencja oświatowa oraz dotacja na przedszkola	6 717 678	7 128 030	7 410 062	7 511 476	7 261 356
braki pokrycia	- 3 591 348	- 3 042 357	- 2 508 890	- 3 470 158	- 4 650 314
stopień pokrycia	65,16%	70,09%	74,71%	68,40%	60,96%

Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s.

Wydatki przeznaczane na oświatę muszą mieć swoje źródła pokrycia, którymi są przede wszystkim część oświatowa subwencji ogólnej, dochody własne, dotacje celowe z budżetu państwa oraz środki pozyskane z projektów finansowanych ze środków unijnych. Dane wskazują, że w 2017 r. zmniejszeniu uległ poziom uzyskiwanej subwencji oświatowej i dotacji. W 2016 roku dochody te wyniosły łącznie ponad 7,5 mln zł, podczas gdy w roku 2017 do gminnego budżetu wpłynęło 7,2 mln zł.

Ryc. 3. Pokrycie wydatków bieżących w działach 801, 854 subwencją oświatową oraz dotacją na wychowanie przedszkolne w latach 2013-2017



Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s.

W analizowanym okresie Gmina Maszewo w zasadzie nie prowadziła aktywności inwestycyjnej w zakresie oświaty. Całość wydatków Gminy stanowiły wydatki bieżące, z czego średnio 70% środków przeznaczano na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W stosunku do wykonania wydatków na wynagrodzenia i pochodnych od wynagrodzeń za 2016 r., w 2017 r. wydatki te wykonano na poziomie wyższym o blisko 1,2 mln zł. Znaczący wzrost wykonanych wydatków na wynagrodzenia w 2017 r. związany był z podwyższeniem kwoty bazowej dla nauczycieli stanowiącej podstawę naliczenia wynagrodzeń z 2.717,59 zł w 2016 r. do kwoty 2.752,92 zł w 2017 r.

POMOC SPOŁECZNA

Kolejnym działem w klasyfikacji budżetowej, w ramach którego Gmina Maszewo ponosi największe wydatki jest pomoc społeczna (ponad 17,22%). W latach 2013-2015 wydatki w zakresie pomocy społecznej kształtowały się na zbliżonym poziomie, a Gmina nie ponosiła znaczących wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Tabela 10. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
WYDATKI OGÓŁEM	4 664 659	4 262 791	4 440 794	9 889 991	1 404 874
Wydatki bieżące	4 664 659	4 262 791	4 440 794	9 889 991	1 404 874
Wynagrodzenia i pochodne	654 121	660 267	758 629	671 623	483 341
Pozostałe bieżące	4 010 538	3 602 524	3 682 165	9 218 368	921 533
Wydatki majątkowe	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-28s.

W 2016 roku wydatki Gminy w zakresie pomocy społecznej uległy znacznemu zwiększeniu. O kwotę ponad 5 mln zł zwiększyły się wydatki Gminy w związku z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+”. W związku ze zmianą klasyfikacji budżetowej, znaczna część wydatków realizowanych do 2016 r. w ramach działu „852 – pomoc społeczna” została przeniesiona do działu „855 – rodzina”, co tłumaczy znaczący spadek wydatków Gminy Maszewo w 2017 r.

Tabela 11. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Maszewo w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Wydatki bieżące	4 664 659	4 262 791	4 440 794	9 889 991	1 404 874
Dochody w dziale pomoc społeczna	3 643 600	3 360 885	3 510 076	8 979 923	597 597
Różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi	- 1 021 059	- 901 906	- 930 718	- 910 067	- 807 277
Stopień pokrycia wydatków bieżących	78,11%	78,84%	79,04%	90,80%	42,54%

Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-28s.

Z analizy wynika, że poziom pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna na przestrzeni lat kształtował się stabilnym poziomem (za wyjątkiem 2017 r.). Należy przy tym zaznaczyć, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa ściśle określają kierunki wydatkowania środków uzyskanych na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, a wykorzystanie środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wiązałoby się z koniecznością zwrotu pozyskanych środków. Niewielkie oddziaływanie na tę kategorię wydatków znacznie utrudnia zaplanowanie przedsięwzięć pozwalających wygenerować dodatkowe oszczędności.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Trzecim działem, w ramach którego Gmina Maszewo ponosi największe wydatki jest administracja publiczna. W analizowanym okresie średnia wartość ponoszonych wydatków w tym obszarze stanowiła ponad 13% ogólnej kwoty wydatków. Dominujące znaczenie w strukturze wydatków Gminy Maszewo w zakresie administracji publicznej odgrywają wydatki bieżące i to one w większości kształtują tendencję w zakresie wykonania wydatków w tym zakresie. W latach 2015-2016 w związku z modernizacją ratusza miejskiego Gmina Maszewo poniosła znaczące wydatki o charakterze inwestycyjnym.

Tabela 12. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
WYDATKI OGÓŁEM	2 872 931	2 816 351	6 198 959	3 526 147	3 389 013
Wydatki bieżące	2 872 931	2 811 062	2 802 478	2 811 034	3 118 213
Związane z funkcjon. org. JST	2 537 174	2 525 691	5 970 050	3 298 963	3 034 546
Wynagrodzenia i pochodne	2 009 475	2 000 143	2 154 533	1 982 589	2 230 733
Pozostałe bieżące	863 456	810 920	647 945	828 445	887 481
Wydatki majątkowe	-	5 289	3 396 481	715 112	270 799

Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-28s.

W latach 2013-2016 wydatki bieżące Gminy Maszewo realizowane w zakresie administracji publicznej kształtowały się na stabilnym poziomie. W 2017 r. wydatki na administrację publiczną wykonano na najwyższym poziomie, a wzrost ten dotyczył przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W zakresie poszczególnych obszarów funkcjonowania, największej środków wydatkuje się na utrzymanie Urzędu Miejskiego.

Tabela 13. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Urzędy wojewódzkie	128 200	62 900	58 499	69 060	78 070
Rada Miejska	158 224	161 744	176 786	148 095	81 723
Urząd Miejski	2 378 950	2 363 947	5 793 264	3 150 868	2 952 823
Promocja	89 920	88 767	73 012	66 850	148 155
Pozostałe wydatki	117 637	138 993	97 398	91 274	128 241

Źródło: opracowanie własne, wg danych wynikających ze sprawozdań Rb-28s

ZADŁUŻENIE

Wysokość długu Gminy Maszewo zmieniała się na przestrzeni lat w zależności od wysokości zrealizowanego przychodu i rozchodu. Wskazać jednak należy, że od 2014 roku następował sukcesywny spadek zobowiązań Gminy z tytułu kredytów i pożyczek. Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z Gminy Maszewo za 2017 r. (zgodnie z korektą sprawozdania z dnia 13 lipca 2018 r.) zadłużenie Gminy Maszewo na koniec 2017 r. wynosiło 12.493.300,22 zł, z czego 10.136.210,27 zł stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz umowy o wykup wierzytelności (w tym kredyty i pożyczki – 7.697.104 zł), zaś 2.357.089,95 zł stanowiły zobowiązania wymagalne.

Na koniec 2017 r. dług Gminy Maszewo stanowił 35% dochodów Gminy, a koszty obsługi zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki) nie przekraczały 10% dochodów. W strukturze zobowiązań Gminy Maszewo na koniec 2017 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne. Zgodnie z WPF Gminy Maszewo na lata 2018-2025, w 2018 roku rozchody mają wynieść 1.793.783 zł.

Tabela 14. Zadłużenie Gminy Maszewo z tytułu kredytów i pożyczek w latach 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Transze	3 057 600	0	641 000	0	0
Raty kapitałowe w tym:	5 773 905	1 112 930	1 552 410	1 863 172	1 847 686
objęte wskaźnikiem	5 773 905	838 330	1 277 110	1 863 172	1 847 686
wylączenia ogółem	0	274 600	275 300	0	0
Razem wydatki na obsługę długu	766 682	566 784	640 000	579 428	555 654
Odsetki i dyskonto	766 682	566 784	640 000	579 428	555 654
objęte wskaźnikiem	766 682	566 784	640 000	579 428	555 654
wylączenia ogółem	0	0	0	0	0
Pozostałe wydatki (w tym prowizje)	0	0	0	0	0
Stan na koniec roku	13 435 572	12 322 642	11 407 962	9 544 790	7 697 104

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-NDS.

Dług Gminy Maszewo, obok zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań o charakterze wymagalnym, tworzy również umowa o wykup wierzytelności (stan na koniec 2017 r. – 2.439.106 zł), zaś na faktyczną obsługę zadłużenia Gminy Maszewo (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;
- 2) odsetki od zawartych umów kredytowych i pożyczkowych.

KREDYTY, POŻYCZKI, OBLIGACJE

Na dzień 31 grudnia 2017 roku, Gmina Maszewo posiadała następujące zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich:

- 1) kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Goleniowie w 2011 r. (umowa Nr 2/IN/68000231/2011), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 132.100 zł;
- 2) kredyt zaciągnięty w ING Banku Śląskim S.A. w 2011 r. (umowa Nr 683/2011/00000237/00), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 1.180.000 zł;
- 3) kredyt zaciągnięty w PKO BP S.A. w 2011 r. (umowa Nr 87102048670000169600264408), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 94.100,00 zł;
- 4) kredyt zaciągnięty w PKO BP S.A. w 2012 r. (umowa Nr 15102048670000119600338020), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 2.881.079,00 zł;
- 5) kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Goleniowie w 2013 r. (umowa Nr 3/OB/68000231/2013), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 3.017.600,00zł;
- 6) kredyt zaciągnięty w Banku Spółdzielczym w Goleniowie w 2016 r. (umowa Nr 17/U/68000231/2016), którego saldo na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiło 392.224,91zł;

Kwota zobowiązań Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na koniec 2017 r. stanowiła 22% wykonanych dochodów budżetowych Gminy. W tabeli 15 przedstawiono harmonogram spłaty poszczególnych kredytów i pożyczek Gminy Maszewo, zgodnie z harmonogramem wynikającym z zawartych umów. Z danych wynika, że spłata zaciągniętych przez Gminę zobowiązań następować będzie do 2022 r. Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Maszewo została opracowana do roku 2025, z uwagi na planowany do zaciągnięcia w 2018 r. kredyt w wysokości 2,1 mln zł (spłata kredytu planowana jest do 2023 r.) oraz obowiązującą do 2025 r. umowę o wykup wierzytelności.

W tabeli 16 przedstawiono szacunkowe kwoty odsetek przypadające do spłaty w latach prognozy, przeliczone o aktualne stawki WIBOR. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2018 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 sierpnia 2018 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,2%. Przyjęto, że w latach 2019-2022 wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,2%.

Tabela 15. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Maszewo w latach 2018-2022

Wierzyciel	Nr umowy	Oprocentowanie	Saldo na dzień 31.12.2017 r.	2018	2019	2020	2021	2022
SGB	2/IN/68000231/2011	WIBOR 1M + 1 pp.	132 100,00	65 900,00	66 200,00	0,00	0,00	0,00
ING	683/2011/00000237/00	WIBOR 1M + 0,89 pp.	1 180 000,00	550 000,00	630 000,00	0,00	0,00	0,00c
PKO BP	87102048670000169600264408	WIBOR 1M + 1,2 pp.	94 100,00	94 100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PKO BP	15102048670000119600338020	WIBOR 1M + 1,16 pp.	2 881 079,00	422 000,00	300 000,00	950 000,00	750 000,00	459 079,00
SGB	3/OB/68000231/2013	WIBOR 1M + 1,40 pp.	3 017 600,00	527 500,00	547 500,00	547 500,00	547 500,00	847 600,00
SGB	17/U/68000231/2016	7,50%	392 224,91	134 282,85	144 882,99	113 059,07	0,00	0,00
RAZEM SPŁATA ZOBOWIĄZAŃ ZACIĄGNIĘTYCH				1 793 782,85	1 688 582,99	1 610 559,07	1 297 500,00	1 306 679,00

Źródło: opracowanie własne, na podstawie umów kredytowych Gminy Maszewo.

Tabela 16. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Maszewo w latach 2018-2022

Wierzyciel	Nr umowy	Oprocentowanie	2018	2019	2020	2021	2022
SGB	2/IN/68000231/2011	WIBOR 1M + 1 pp.	1,55%	1,75%	1,95%	2,15%	2,35%
ING	683/2011/00000237/00	WIBOR 1M + 0,89 pp.	2 500,00	900,00			
PKO BP	87102048670000169600264408	WIBOR 1M + 1,2 pp.	22 100,00	8 300,00			
PKO BP	15102048670000119600338020	WIBOR 1M + 1,16 pp.	1 300,00				
SGB	3/OB/68000231/2013	WIBOR 1M + 1,40 pp.	68 100,00	63 500,00	49 700,00	26 300,00	7 700,00
SGB	17/U/68000231/2016	7,50%	81 200,00	69 800,00	55 900,00	39 800,00	15 900,00
			24 400,00	13 900,00	4 200,00		
RAZEM SPŁATA ZOBOWIĄZAŃ ZACIĄGNIĘTYCH			199 600,00	156 400,00	109 800,00	66 100,00	23 600,00

*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 przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 sierpnia 2018 roku, po czym dokonano ich zwiększenia o 0,2%. Przyjęto, że w kolejnych latach wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,2%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie umów kredytowych Gminy Maszewo.

W tabeli 16 przedstawiono szacunkowe kwoty odsetek przypadające do spłaty w latach prognozy, przeliczone o aktualne stawki WIBOR. Odsetki oszacowano przy tym z pewną dozą bezpieczeństwa. Dla oszacowania wartości odsetek w 2018 roku przyjęto stawki depozytów złotych z dnia 1 sierpnia 2018 r., po czym dokonano ich zwiększenia o 0,2%. Przyjęto, że w latach 2019-2022 wartość stóp procentowych będzie wzrastać o 0,2%.

W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. odsetki zaplanowano na poziomie 240.012,34 zł (uchwała Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.) a zatem na poziomie wyższym niż wynika to z przeprowadzonych szacunków. W 2017 r. na obsługę długu Gmina wydatkowała 555.654,01 zł. Znaczący spadek kosztów obsługi zaciągniętych zobowiązań Gminy w stosunku do wykonania za 2017 r. wynika z faktu, iż w 2017 r. dokonano całkowitej spłaty kredytów wynikających z następujących umów:

- 1) nr 310-1412978/3/II/5/2002 z dnia 25 marca 2002 r. zawartej z PKO Bankiem Polskim S.A. (kredyt oprocentowany na poziomie EURIBOR 1M + 1,5 pp. marży);
- 2) nr 37/KfW/PIK/2009 z dnia 11 sierpnia 2009 r. zawartej z SGB Bankiem S.A. (kredyt oprocentowany był na poziomie WIBOR 1M + 1,50 pp. marży).

Szacunkowe wartości odsetek przedstawione w tabeli 16 są zbliżone do kwoty odsetek uwzględnionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Należy ten fakt ocenić pozytywnie, gdyż zgodnie z konstrukcją wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych odsetki wpływają na kształt faktycznej obsługi zadłużenia, zaś planowanie ich na niewłaściwym poziomie mogłoby znacząco zniekształcić obraz możliwości finansowych Gminy.

UMOWA O WYKUP WIERZYTELNOŚCI

Zgodnie z §3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, umowa o wykup wierzytelności zaliczana jest do długu publicznego (umowa nienazwana terminie zapłaty dłuższym niż rok, związana z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu).

W 2010 roku Gmina Maszewo zawarła umowę z konsorcjum firm na realizację inwestycji obejmującą budowę hali sportowej na dz. 526 i 1068 przy ul. Szkolnej w Maszewie wraz ze sfinansowaniem wybudowanej inwestycji spłacanej przez Gminę przez okres 15 lat. W §3 ust. 13 pkt 4 i 5 umowy wskazano, że sfinansowanie wykonanych robót może być dokonane wyłącznie przez Bank działający na podstawie ustawy Prawo Bankowe, w terminie nieprzekraczającym 30 dni od odbioru wykonanych robót zaś spłata wykupionych przez Bank wierzytelności będzie realizowana przez Gminę w ratach miesięcznych przez okres 15 lat.

Zobowiązanie Gminy Maszewo z tytułu umowy stanowi dług publiczny i uwzględnia się w kwocie długu Gminy. Na dzień 31 grudnia 2017 r. zobowiązanie Gminy Maszewo z tytułu ww. umowy wynosiło 2.439.106,36 zł, a spłata planowana jest do 2025 roku.

Tabela 17. Aktualny harmonogram spłaty zobowiązań Gminy z tytułu zawartej umowy o wykup wierzytelności

Wierzyciel	Nr umowy	Oprocentowanie	Saldo na dzień	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
			31.12.2018 r.								
DeutscheBank	FSN/1009364	WIBOR 1M + 2 pp.	2 439 106,36	311 375,28	311 375,28	311 375,28	311 375,28	311 375,28	311 375,28	311 375,28	259 479,40
			ODSETKI	114 793,00	97 356,00	79 919,00	62 482,00	62 000,00	45 045,00	27 608,61	10 174,42

Źródło: opracowanie własne, na podstawie umów Gminy Maszewo.

Konstrukcja prawna zobowiązania Gminy z tytułu zawartej umowy powoduje, że spłata należności z tytułu zawartej umowy stanowi wydatek majątkowy Gminy i musi zostać uwzględniona w budżecie Gminy oraz wieloletniej prognozie finansowej (załącznik nr 2 – przedsięwzięcia). Pomimo, że zobowiązanie wynikające z tej umowy nie jest uwzględnione w konstrukcji wskaźnika faktycznej obsługi zadłużenia (regulowane zobowiązania nie stanowią kosztów obsługi zadłużenia w rozumieniu art. 243 ustawy o finansach publicznych) to niezbędne jest prawidłowe zaplanowanie środków stanowiących zabezpieczenie przypadających do spłaty kwot, co znacząco ogranicza działalność Gminy w innych obszarach.

W tabeli powyżej przedstawiono aktualny harmonogram spłaty zobowiązania wynikającego z zawartej umowy o wykup wierzytelności przez Gminę Maszewo. Obok spłaty należności głównych wynikających z umowy Gmina zobowiązana jest również do zapłaty odsetek (WIBOR 1M + marża stała banku 2%), które również stanowią wydatek majątkowy.

ZOBOWIĄZANIA WYMAGALNE

Poziom zobowiązań wymagalnych Gminy Maszewo na koniec 2017 r. wyniósł 2.338.990,04 zł (kwota ustalona na dzień 13 lipca 2018 r.). Kwota zobowiązań wymagalnych została ustalona w drodze badania ewidencji finansowo-księgowej Gminy Maszewo w lipcu 2018 r. przez biegłego rewidenta. Badanie stanowiło odpowiedź Gminy Maszewo na zastrzeżenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wyrażone w opiniach o prawidłowości planowej kwoty długu Gminy (uchwała nr CCCLXXXII.710.2017 z dnia 13 grudnia 2017 r., uchwała nr LVI.140.2018 z dnia 19 lutego 2018 r. oraz uchwała nr CCV.398.2018 z dnia 25 maja 2018 r.). Formułowane przez RIO zastrzeżenia dotyczące wysokości zobowiązań wymagalnych Gminy Maszewo znajdują uzasadnienie w ustaleniach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Maszewo przeprowadzonej w listopadzie 2017 r.

W tabeli poniżej przedstawiono szczegółowe zestawienie zobowiązań wymagalnych Gminy Maszewo w układzie: dział, rozdział, paragraf, wartość. Należy przy tym zaznaczyć, że wartość zobowiązań wymagalnych na koniec 2017 r. jest wartością realistyczną i zgodną z istniejącą ewidencją finansowo-księgową.

Tabela 18. Zobowiązania wymagalne Gminy Maszewo na dzień 31.12.2017 r. (zgodnie z ustaleniami biegłego z dnia 13 lipca 2018 r.)

Dział	Rozdział	Paragraf	Wartość
600	60016	427	29 838,57
		430	6 150,00
700	70005	430	2 479,82
710	71004	427	4 000,00
	71035	426	23,45
750	75011	401	5 431,90
		404	333,00
		411	715,73
	75022	303	28 400,00

Dział	Rozdział	Paragraf	Wartość
	75023	401	184 449,03
		404	10 314,00
		411	36 980,72
		412	7,38
		417	9 777,94
		421	8 448,90
		426	9 072,88
		428	115,00
		430	41 462,56
		436	963,99
		443	15 829,20
		605	157 380,92
	75075	417	2 955,35
		421	1 496,59
		430	650,00
75095	303	21 120,00	
	410	25 981,00	
	417	633,00	
754	75412	417	5 936,00
		421	17 687,13
		426	1 025,01
		430	504,30
		436	206,87
		605	1 100,00
801	80101	302	19 097,11
		401	230 784,43
		411	67 929,09
		412	7 055,96
		417	1 116,00
		426	11 339,43
		427	26 500,00
		430	1,23
		444	37 441,68
	80103	302	1 759,98
		401	19 470,81
		411	5 533,46
		412	695,19
		444	3 574,85
	80104	428	40,00
444		6 739,64	

Dział	Rozdział	Paragraf	Wartość
	80110	302	2 274,67
		401	30 029,35
		411	1 151,07
		417	21,00
	80113	401	670,24
		404	90,00
		411	250,36
		417	358,49
		430	9 341,54
	80148	401	15 517,86
		411	5 617,69
		412	674,72
	80149	302	26,45
		401	439,83
		411	2,85
	80150	302	135,84
		401	2 420,59
		411	428,20
		412	58,83
	80195	444	19 906,00
851	85154	411	302,25
		417	4 255,37
		421	2 329,60
		426	44,12
		430	150,00
	85195	430	553,60
852	85202	311	173 519,51
	85214	311	960,00
	85219	401	209 022,12
		411	117 058,83
		412	11 062,47
		417	245,00
		421	1 766,35
		422	115,91
		430	11 157,04
		444	10 558,00
		470	1 078,00
	85295	231	5 500,00
854	85401	302	741,29
		401	11 428,39

Dział	Rozdział	Paragraf	Wartość
		411	3 679,07
		412	637,31
855	85508	311	83 351,54
900	90002	430	407 369,81
	90004	430	3 225,27
	90015	426	44 782,78
		430	22 504,83
	90095	401	9 966,00
		404	1 202,59
		411	986,94
		417	238,80
		421	14 326,20
		430	86,00
	921	92109	411
417			1 156,08
421			2 643,79
426			10 071,19
926	92601	401	5 975,16
		404	471,00
		411	1 265,97
		417	604,81
		421	206,40
		426	1 936,81
	92695	303	64,00
		430	123,00
RAZEM			2 338 990,04

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań Rb-28s.

Wskazać przy tym należy, że kwota zobowiązań wymagalnych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28s Gminy Maszewo za 2017 r. wynosi 2.338.990,04 zł podczas gdy w sprawozdaniu Rb-Z za 2017 r. zobowiązania wymagalne wykazano w kwocie 2.357.089,95 zł. Różnica w wysokości wykazanych kwot dotyczy zobowiązań wymagalnych Zakładu Komunalnego w Maszewie (samorządowy zakład budżetowy), którego zobowiązania wykazano w sprawozdaniu Rb-30s. Weryfikacja wysokości zobowiązań wymagalnych Gminy Maszewo dokonana w lipcu 2018 r. przez biegłego rewidenta objęła również 2016 rok. Zgodnie z ustaleniami, na koniec 2016 r. zobowiązania wymagalne Gminy wyniosły 1.796.594,60 zł (dotychczas kwota zobowiązań wymagalnych wykazywanych w sprawozdaniu za 2016 r. wynosiła 29.337,39 zł).

Na dzień 30 czerwca 2018 r. kwota zobowiązań wymagalnych Gminy Maszewo wyniosła 2.290.325,34 zł, z czego 111.862,23 zł stanowiło zobowiązanie zakładu budżetowego. Zobowiązania wymagalne Gminy Maszewo wyniosły 2.178.463,11 zł, z czego 164.976,06 zł stanowiło zobowiązanie Gminy z lat

poprzednich (2017 r.). Do dnia 30 czerwca 2018 r. Gmina Maszewo dokonała spłaty większości zobowiązań wymagalnych Gminy z 2017 r., co jednocześnie przełożyło się na powstanie zobowiązań wymagalnych w roku bieżącym (2.013.487,05 zł). Wartości zobowiązań wymagalnych na dzień 30 czerwca 2018 r. zostały ustalone przez biegłego rewidenta.

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.

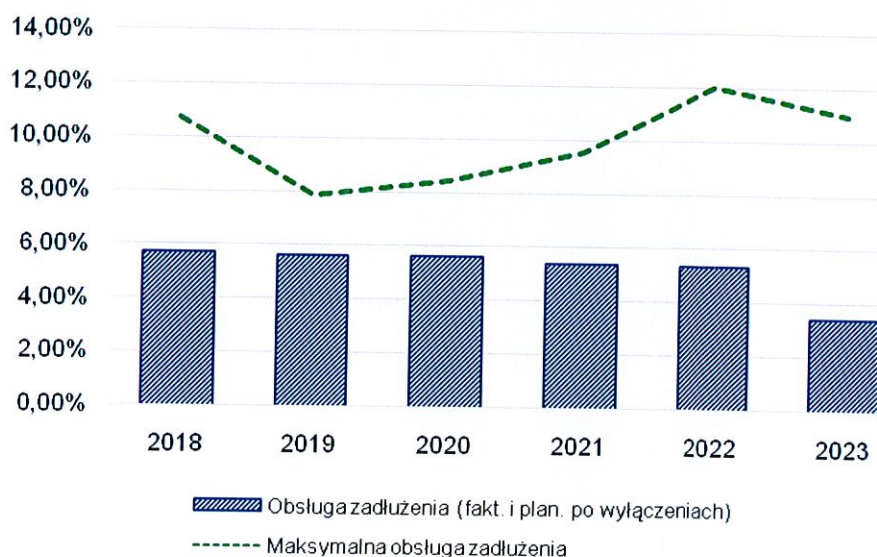
Kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia dla Gminy Maszewo przedstawiono w oparciu o dwa warianty:

1. Wariant 1 – zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Maszewo na lata 2018-2025(ostatnia aktualna zmiana miała miejsce 26 kwietnia 2018 r.);
2. Wariant 2 – zgodnie z metodologią określoną w części III opracowania, z uwzględnieniem:

- 1) harmonogramu spłaty zobowiązań Gminy Maszewo, zgodnie z zestawieniem zawartym w tabeli 15;
- 2) szacowanych wartości odsetek, zgodnie z wartościami określonymi w tabeli 16.

Zgodnie z WPF Gminy Maszewo (uchwała nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r.) niespełnienie ustawowej relacji zadłużenia nie występuje. Pomiędzy wskaźnikiem maksymalnej i faktycznej obsługi zadłużenia, w każdym roku objętym prognozą występuje min. 2% różnica. Taka wysokość wskaźników powinna zapewniać Gminie odpowiednie bezpieczeństwo finansowe. Przedstawiona w WPF Gminy Maszewo wysokość wskaźników obsługi zadłużenia wiąże się przede wszystkim z przyjętą metodologią prognozowania dochodów i wydatków budżetowych. Wg danych ujętych w WPF na koniec 2017 r. nadwyżka operacyjna została wykonana na poziomie 2,8 mln zł. Utrzymuje się, że w 2019 r. generowana przez Gminę Maszewo nadwyżka wyniesie 4,4 mln zł co korzystnie oddziałuje na kształt wskaźników obsługi zadłużenia. Na rycinie poniżej przedstawiono kształt wskaźników obsługi zadłużenia, wg WPF Gminy Maszewo.

Ryc. 4. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Maszewo zgodnie z WPF Gminy na lata 2018-2025



Źródło: opracowanie własne.

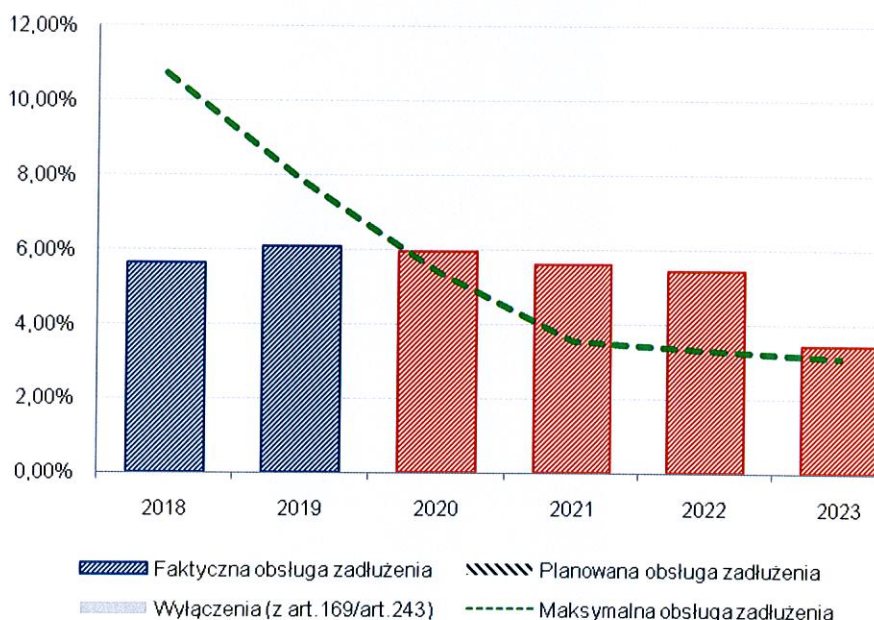
Należy mieć jednak na względzie, że w związku z nieterminową spłatą zobowiązań na koniec 2017 r. wystąpiły zobowiązania o charakterze wymagalnym, w wysokości 2,3 mln zł co stanowi, że rzeczywista wartość wykonanej nadwyżki operacyjnej Gminy Maszewo nie powinna być wyższa niż 0,5 mln zł. Tym bardziej więc planowanie nadwyżki operacyjnej w 2019 r. na poziomie 4,4 mln zł jest obciążone ryzykiem. W związku z powyższym dokonano przeszacowania wartości prognozowanych dochodów i wydatków budżetowych Gminy, zgodnie z metodologią określoną w części III opracowania.

Na rycinie poniżej przedstawiono kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia, określonego na podstawie prognozy dochodów i wydatków bieżących zgodnie

z metodologią określoną w III części opracowania. W prognozie uwzględniono również spłatę zobowiązań zgodnie z harmonogramem wynikającym z umów (tabela 15), spłatę zobowiązania planowanego oraz wartości odsetek wynikające z przeprowadzonych szacunków (tabela 16).

Z szacunków wynika, że Gmina Maszewo może mieć problem z niezachowaniem ustawowej relacji zadłużenia od 2020 r. Ma to związek przede wszystkim ze zmianą założeń WPF i urealnieniem prognozowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych w odniesieniu do założeń WPF. Wskazać przy tym należy, że biorąc pod uwagę obowiązujący harmonogram spłat zobowiązań Gminy Maszewo, urealnienie planowanych wartości dochodów i wydatków budżetowych będzie rodziło istotne problemy Gminy z zachowaniem płynności finansowej od 2019 r.

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



Źródło: opracowanie własne.

PRZYCZYNY ZAGROŻENIA REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Na etapie analizy wskazano, że w 2015 r. Gmina Maszewo zrealizowała inwestycję polegającą na kompleksowej modernizacji budynku ratusza miejskiego. Inwestycja realizowana była w ramach projektu „Ochrona oraz poprawa stanu zabytkowego Ratusza Miejskiego w Maszewie poprzez remont obiektu”, na realizację którego Gmina Maszewo podpisała umowę Nr UDA-RPZP.05.02.02-32-012/10-00 w ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, Oś priorytetowa 5 „Turystyka, kultura, rewitalizacja” Działanie 5.2. „Rozwój kultury – ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego” Poddziałanie 5.2.2. „Zachowanie dziedzictwa kulturowego” z dnia 7 listopada 2014 r.

Projekt zakładał, że całkowite wydatki związane z realizacją projektu wyniosą 3.016.707,78 zł. Umowa o dofinansowanie zakładała, że dotacja stanowić będzie 75% wartości projektu tj. 2.262.522,61 zł. W latach 2013-2014 Gmina Maszewo w związku z realizacją zadania poniosła wydatki na poziomie 33.905 zł, które przeznaczono na dokumentację projektową zadania, zaś wydatki związane z częścią inwestycyjną zadania Gmina poniosła w latach 2015-2016. **Należy przy tym zaznaczyć, że wysokość wydatków poniesionych przez Gminę Maszewo w latach 2015-2016 w związku z realizacją ww. inwestycji znacząco odbiegała o kosztorys ujętego we wniosku o dofinansowanie.**

Podmiot, który w toku przeprowadzonego postępowania przetargowego realizował na zlecenie Gminy Maszewo ww. inwestycję dopuścił się znaczących wad wykonania zadania oraz niezgodności rzeczywiście wykonanych prac z wpisami przedstawianymi w dzienniku budowy lub dokumentacji projektowej. Przeprowadzona przez Gminę Maszewo inwentaryzacja dokumentacji budowlano-konserwatorskiej (listopad 2015 r.) wykazała m.in. wadliwe wykonanie instalacji i brak doprowadzenia niektórych mediów, naruszenie konstrukcji stropów, podcięcie ścian w miejscach prowadzenia kanałów wentylacyjnych, brak oddzielenia kanałów wentylacyjnych od drewnianych stropów niespełniających wymagań p.poż., brak izolacji fundamentów i murów piwnicznych. Sposób realizacji inwestycji przez Wykonawcę skutkował koniecznością rozwiązania przez Gminę Maszewo zawartej umowy na realizację inwestycji.

Skala zaniedbań i niezgodności wykonanych prac z dokumentacją projektową skutkowałą koniecznością przeprowadzenia kolejnego postępowania przetargowego, sukcesywnie ujmującego zakres prac koniecznych do zrealizowania i możliwych do określenia. **To spowodowało jednak, że skala kosztów, jakie Gmina Maszewo poniosła w związku z realizacją inwestycji, a przede wszystkim koniecznością wykonania dodatkowych robót w związku z zaniedbaniami jakich dopuścił się Wykonawca inwestycji, uległa znaczącemu zwiększeniu.**

Ogół wydatków, jakie Gmina Maszewo poniosła w związku z realizacją ww. inwestycji wyniosła ostatecznie 5.555.803,42 zł (w tym w 2015 r. na poziomie 3.494.506,15 zł oraz w 2016 r. na poziomie 1.666.548,93 zł). Wykonanie wydatków w związku z realizacją ww. zadania było wyższe o kwotę 2.539.095,64 zł w stosunku do wartości jakie zakładał kosztorys.

Należy przy tym nadmienić, że znaczący wzrost wydatków Gminy Maszewo w związku z rewitalizacją budynku ratusza miejskiego nie miał wpływu na zwiększenie możliwości do uzyskania dotacji. Wysokość dofinansowania, zgodnie z założeniami wynikającymi z umowy, nie uległa zmianie i wyniosła 2.262.530,83 zł.

Różnica w wysokości 3.293.272,59 zł musiała, więc zostać pokryta z dochodów własnych Gminy Maszewo.

Co ważne, w ramach umowy o dofinansowanie projektu pn. „Ochrona oraz poprawa stanu zabytkowego Ratusza Miejskiego w Maszewie poprzez remont obiektu” Gmina Maszewo rozliczyła i otrzymała od Instytucji Zarządzającej RPO Województwa Zachodniopomorskiego kwotę 1.585.911,75 zł. Do momentu uchwalenia pro-

gramu postępowania naprawczego Gmina Maszewo w związku ze zrealizowaniem i rozliczeniem ww. inwestycji nie otrzymała części dotacji (zakładanej w 2016 r.) w wysokości 676.619,08 zł.

W chwili obecnej na mocy postanowienia Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego określonego w piśmie WWRPO.VIII.3162.59.2016.AJ z dnia 18 maja 2016 r. toczy się postępowanie administracyjne w przedmiocie rozliczenia części dotacji jaką Gmina Maszewo winna otrzymać w związku z realizacją ww. inwestycji i zawartą umową o dofinansowanie. Podstawą wstrzymania środków przez Instytucję Zarządzającą było stwierdzenie, iż w związku z koniecznością przeprowadzenia dodatkowego postępowania przetargowego, Gmina dopuściła się nieuzasadnionego dzielenia zamówienia publicznego na części i naruszenia art. 32 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Pozytywne rozstrzygnięcie postępowania będzie skutkowało dla Gminy uzyskaniem dodatkowego dochodu, w wysokości 676.619,08 zł, który w chwili obecnej w budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. nie został zaplanowany.

Mając na względzie znaczący wzrost kosztów realizacji inwestycji oraz nierozliczenie całości dotacji, jaką Gmina Maszewo powinna uzyskać w związku z realizacją ww. inwestycji, ogół wydatków, jakie Gmina Maszewo musiała sfinansować ze środków własnych wyniósł 3.969.891,67 zł, co należy wskazać, jako pierwszą przyczynę zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę.

Skala inwestycji i konieczność poniesienia dodatkowych, wcześniej niezaplanowanych wydatków spowodowała, że Gmina Maszewo zaczęła borykać się z problemem braku płynności finansowej, co znalazło wyraz w wykonaniu budżetów Gminy za 2016 r. i 2017 r. Jak wskazano na etapie analizy, w związku z nieterminową spłatą faktur na koniec 2016 r. i 2017 r. wystąpiły znaczące zobowiązania o charakterze wymagalnym. Na koniec 2017 r. zobowiązania wymagalne Gminy Maszewo wyniosły 2.338.990,04 zł.

Wskazać przy tym należy, że na realizację zadań inwestycyjnych Gmina Maszewo wydatkowała w latach 2013-2017 średnio 10% swojego budżetu, a zatem skala realizowanych zadań inwestycyjnych była niewielka. **Przyczyną obecnych problemów finansowanych Gminy Maszewo były komplikacje i problemy związane z realizacją zadania pn. „Ochrona oraz poprawa stanu zabytkowego Ratusza Miejskiego w Maszewie poprzez remont obiektu”.**

Jako drugą przyczynę zagrożenia realizacji zadań publicznych w Gminie Maszewo wskazać należy znaczące obniżenie dochodów budżetowych Gminy w związku z decyzją Ministra Finansów o zmniejszeniu części wyrównawczej subwencji ogólnej Gminy Maszewo na 2018 r.

W uchwale budżetowej Gminy Maszewo na 2018 r. (uchwała Nr XXVIII/183/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r.) dochody Gminy zaplanowano na poziomie 37.538.213 zł z czego w kwocie 12.212.637 zł dochody z tytułu subwencji. Pismem Ministra Finansów nr ST3.4755.6.2018 z dnia 16 marca 2018 r. władze Gminy Maszewo zostały poinformowane o zmniejszeniu Gminie Maszewo części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2018 r. do wysokości 2.792.514 zł. Planowane dochody z tytułu subwencji wyrównawczej w 2018 r. zmniejszono o kwotę 2.166.527 zł.

W toku realizacji budżetu władze Gminy Maszewo podjęły uchwałę w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 2.166.527 zł co miało na celu zrekompensowanie niedoboru środków finansowych Gminy w 2018 r. Pierwsze postępowanie przetargowe wszczęto 18 czerwca 2018 r. i w wymaganym terminie składania ofert, tj. do dnia 27 czerwca 2018 r. nie wpłynęła żadna oferta. Postępowanie przetargowe powtórzono, tym razem wyznaczając termin składania ofert do dnia 6 lipca 2018 r., jednakże ostatecznie postępowanie unieważniono z uwagi na brak złożonych ofert.

Trudna sytuacja finansowania Gminy Maszewo spowodowała, że instytucje bankowe odmówiły udzielenia finansowania zwrotnego Gminie. Jak wskazano w toku analizy, budżet Gminy Maszewo charakteryzuje się wysokim usztywnieniem, a Gmina nie posiada możliwości zrekompensowania straty finansowej dochodami własnymi. Brak możliwości pozyskania finansowania zwrotnego oznacza dla Gminy utratę płynności finansowej w 2018 r. Jest to o tyle ważne, gdyż informacja o wysokości przysługującej subwencji wyrównawczej stanowiła podstawę planowania wydatków budżetu, w tym o charakterze inwestycyjnym, których realizację rozpoczęto już w styczniu 2018 r.

CZĘŚĆ II. PLAN DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

DOCHODY

PRZEDSIĘWZIĘCIE 1.

Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości

Uchwała Nr XXV/158/2017 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 8 listopada 2017 r. określa wysokość stawek podatku od nieruchomości na 2018 rok. Z analizy wynika, że Gmina w wielu przypadkach stosuje niższe niż określone w Obwieszczeniu Ministra Finansów stawki. Obniżenie górnych stawek podatku od nieruchomości skutkuje utratą potencjalnego źródła dochodów. Uwzględniając aktualny wykaz podmiotów opodatkowania Gminy Maszewo (stan na 07.08.2018 r.) oszacowano potencjalne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w 2018 r. i określono kwoty jakie mogłyby dodatkowo zasilić budżet Gminy Maszewo. Stawki podatkowe odniesiono do maksymalnych stawek określonych przez Ministra Finansów na 2018 rok.

Tabela 19. Potencjał bazy podatkowej Gminy Maszewo na 2018 r.

	Wpływy wg stawki obowiązującej	Potencjał bazy	Różnica
grunty związane z działalnością gospodarczą [m ²]	339 665,69	417 697,00	78 031,31
grunty pozostałe [m ²]	427 175,13	585 840,18	158 665,05
budynki mieszkalne [m ²]	155 951,23	190 607,06	34 655,83
budynki związane z działalnością gospodarczą [m ²]	983 998,17	1 165 061,90	181 063,73
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych [m ²]	2 048,50	2 102,17	53,67
budynki pozostałe [m ²]	346 047,62	460 409,25	114 361,63
budowle [zł]	1 354 820,14	1 354 820,14	0,00
budowle wodociągowo-kanalizacyjne [zł]	8 978,17	179 563,37	170 585,20
	3 618 684,64	4 356 101,06	737 416,42

Źródło: opracowanie własne.

Zakłada się, że w ramach programu postępowania naprawczego, stawki podatku od nieruchomości ulegną zwiększeniu, zapewniając Gminie dodatkowy dochód na poziomie ok. 350 tys. zł. Uwzględniając aktualny wykaz nieruchomości stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, wpływy w wysokości 350 tys. zł mogą zapewnić następujące nowe stawki podatku od nieruchomości:

1. Od gruntów:
 - 1) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 0,80 zł/m²;
 - 2) pozostałych – 0,44 zł/m²;
2. Od budynków:
 - 1) mieszkalnych – 0,65 zł/m²;

- 2) związanych z prowadzeniem działalności gosp. – 22,00 zł/m²;
 3) pozostałych – 7,30 zł/m².

Tabela 20. Przewidywane skutki podwyższenia stawek podatkowych Gminy Maszewo 2019 r.

	Szacowane wpływy wg stawki obowiązującej	Szacowane wpływy wg proponowanych stawek	różnica
grunty związane z działalnością gospodarczą [m ²]	339 665,69	367 206,15	27 540,46
grunty pozostałe [m ²]	427 175,13	537 020,16	109 845,03
budynki mieszkalne [m ²]	155 951,23	160 902,06	4 950,83
budynki związane z działalnością gospodarczą [m ²]	983 998,17	1 109 582,76	125 584,59
budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych [m ²]	2 048,50	2 048,50	0,00
budynki pozostałe [m ²]	346 047,62	432 559,53	86 511,91
budowle [zł]	1 354 820,14	1 354 820,14	0,00
budowle wodociągowo-kanalizacyjne [zł]	8 978,17	8 978,17	0,00
	3 618 684,64	3 973 117,47	354 432,83

Źródło: opracowanie własne.

Szacowane, możliwe do uzyskania wpływy Gminy Maszewo wg obowiązujących stawek podatku od nieruchomości i istniejącym zasobie nieruchomości, dają możliwość uzyskania wpływów na poziomie 3.618.684,64 zł. W przypadku zastosowania stawek maksymalnych podatku od nieruchomości, wpływy Gminy Maszewo z tego tytułu wyniosłyby nawet 4.356.101,06 zł. Zwiększenie stawek podatku od nieruchomości, zgodnie z przedstawioną propozycją, powinno zapewnić Gminie dodatkowe wpływy na szacowanym poziomie 354.432,83 zł.

Gmina nie zakłada ustalenia stawek na poziomie maksymalnym we wszystkich przypadkach, ze względu na to, iż maksymalne stawki podatków i opłat lokalnych będą stanowiły zbyt wysokie obciążenie dla mieszkańców Gminy, często utrzymujących się z rent i emerytur. Podwyższenie stawek podatkowych na zakładanym poziomie pozwoli wygenerować dodatkowe wpływy w kwocie ponad 350 tys. zł, ale będzie to możliwe dopiero od 2019 roku. W związku z koniecznością zapewnienia odpowiednich wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych zakłada się, że w kolejnych latach, (co najmniej w okresie realizacji programu naprawczego), poziom stawek podatku od nieruchomości zostanie utrzymany lub odpowiednio zwiększony.

Tabela 21. Efekt finansowy wynikający ze zwiększenia i utrzymywania maksymalnych stawek podatku od nieruchomości

	inflacja PKB	2018	2019	2020
			2,30%	2,50%
			3,80%	3,70%
		plan	prognoza	prognoza
Prognozowane wpływy z podatku od nieruchomości po wdrożeniu działań naprawczych		3 407 013	3 761 446	3 859 000
Efekt finansowy (zmiana r/r)		0	354 433	97 554
NPV (3%)			423 363	

*szacowania dochodów w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 roku.

Źródło: opracowanie własne.

PRZEDSIĘWZIĘCIE 2.

Utrzymanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego

Na etapie analizy wykazano, że podatek rolny jest drugim, najważniejszym źródłem dochodów własnych Gminy. W latach 2015-2017 średnia cena żyta określona przez Prezesa GUS, a będąca podstawą naliczenia wymiaru podatku rolnego w Gminie nie była obniżana. Średnia cena skupu żyta ustalona przez Prezesa GUS na 2018 rok wynosi 52,49 zł i jest wyższa o 0,05 zł za dt od stawki ustalonej na 2017 r. Kontynuując przyjętą przez władze Gminy politykę maksymalizowania dochodów własnych, podstawę naliczenia podatku rolnego na 2018 rok stanowi średnia cena ustalona przez Prezesa GUS.

W ramach programu postępowania naprawczego władze Gminy podejmują decyzję o utrzymywaniu stawek maksymalnych podatku rolnego w kolejnych latach. Trudno oszacować jak będzie kształtowała się średnia cena skupu żyta stanowiąca podstawę ustalenia podatku na 2019 rok, stąd prognozuje się wzrost wpływów z tego tytułu w oparciu o wskaźniki PKB i inflacji. W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się również utrzymywanie maksymalnych stawek podatku leśnego.

Tabela 22. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku rolnego

	inflacja PKB	2018	2019	2020
			2,30%	2,50%
			3,80%	3,70%
		Plan	prognoza	prognoza
Prognozowane wpływy z podatku rolnego		1 794 092	1 855 000	1 917 000
Efekt finansowy (zmiana r/r)		0	60 908	62 000
NPV (3%)			114 150	

*szacowania dochodów w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2018 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 23. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku leśnego

<i>inflacja PKB</i>	2018	2019	2020
		2,30%	2,50%
		3,80%	3,70%
	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Prognozowane wpływy z podatku leśnego	127 808	132 113	136 551
Efekt finansowy (zmiana r/r)	0	4 305	4 438
NPV (3%)	8 120		

*szacowania dochodów w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów z maja 2018 roku.

Źródło: opracowanie własne.

PRZEDSIĘWZIĘCIE 3.

Podwyższenie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

W oparciu o deklaracje złożone przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Maszewo, ustalono, że wysokość wpływów Gminy z tytułu tzw. "opłaty śmieciowej" powinna w 2017 r. wynieść 1.127.489,00 zł. Faktyczne wykonanie dochodów Gminy Maszewo z tego tytułu w 2017 r. wyniosło jednak 1.094.492,88 zł przy kosztach w wysokości 1.170.469,13 zł (koszty wywozu odpadów komunalnych oraz koszty administracyjne obsługi). System gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie Maszewo na koniec 2017 r., zamknął się więc niedoborem na poziomie 75.976,25 zł.

W budżecie na 2018 r. dochody Gminy Maszewo z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano na poziomie 1.145.481,00 zł podczas gdy wydatki na utrzymanie systemu gospodarki odpadami zaplanowano na poziomie 1.496.238 zł. W kwocie 1.172.524,20 zł zaplanowano bieżące wydatki na utrzymanie systemu gospodarki odpadami w Gminie w 2018 r., zaś różnica dotyczy m.in. zaległości Gminy względem wykonawcy usługi z 2017 r. Zgodnie z planem budżetu Gminy na 2018 r. system gospodarki odpadami w Gminie Maszewo nie bilansuje się.

W celu zbilansowania systemu gospodarki odpadami w Gminie Maszewo, Rada Gminy Maszewo uchwałą Nr XXIX/185/2018 z dnia 27 marca 2018 r. postanowiła o podwyższeniu wysokości stawek opłat za odpady zbierane w sposób selektywny jak i nieselektywny. W przypadku:

- 1) odpadów zbieranych w sposób selektywny stawkę zwiększono z 11,00 zł za osobę do 12,00 zł za osobę;
- 2) odpadów zbieranych w sposób nieselektywny opłatę zwiększono z 22,00 zł do 24,00 zł za osobę.

Szacuje się, że w wyniku zwiększenia stawek opłat za odpady komunalne, dochód Gminy Maszewo z tego tytułu zwiększy się do kwoty 1.174.689,00 zł.

Należy przy tym zaznaczyć, że kalkulacja możliwych do uzyskania dochodów w związku ze zwiększeniem stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbyła się na podstawie deklaracji złożonych przez mieszkańców Gminy w 2017 r. W związku z ustaleniem nowych cen, konieczne będzie złożenie przez mieszkańców Gminy nowych deklaracji dotyczących sposobu gromadzenia odpadów (selektywny lub nieselektywny). W zależności od tego, o ile zmieni się liczba gospodarstw domowych zbierających odpady selektywnie i nieselektywnie, będzie to miało wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów Gminy. Precyzyjne określenie skutków finansowych podwyższenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Gminie Maszewo, będzie możliwe dopiero na koniec 2018 r.

Realizacja przedsięwzięcia naprawczego w zakresie zwiększenia stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest również odpowiedzią na zastrzeżenia skierowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie w uchwale Nr CCCLXXXIX.734.2017 z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. W kolejnych latach obowiązywania programu postępowania naprawczego zakłada się bieżące aktualizowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sposób zapewniający zbilansowanie kosztów utrzymania systemu gospodarki odpadami w Gminie Maszewo.

WYDATKI

750 – ADMINISTRACJA PUBLICZNA

PRZEDSIĘWZIĘCIE 4.

Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie w rozdziale 75023

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

1. Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia

W związku z przystąpieniem Gminy do realizacji programu postępowania naprawczego, w ramach przedsięwzięć naprawczych planuje się ograniczyć wydatki Gminy na zakup materiałów i wyposażenia. W 2017 r. Gmina na ten cel wydatkowała środki w wysokości 130.599,20 zł, zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 8.448,90 zł. Plan budżetu na 2018 r. zakłada wydatki na poziomie 83.200 zł, z czego w kwocie 8.448,90 zł zabezpieczono spłatę zobowiązań wymagalnych. W stosunku do wydatków poniesionych na ten cel w 2017 r., w 2018 r. planuje się wydatki niższe o kwotę 55.848 zł. Zakłada się, że w okresie realizacji programu postępowania naprawczego wydatki Gminy Maszewo na zakup materiałów i wyposażenia zostaną ograniczone do niezbędnego minimum. Limit, jaki Gmina Maszewo w 2019 r. zakłada na realizację ww. wydatków wynosi 60.000 zł.

2. Zmniejszenie wydatków na szkolenia pracowników

W ramach programu postępowania naprawczego planuje się zmniejszenie wysokości wydatków na szkolenia pracowników Urzędu Gminy. W 2017 r. na ten cel wydatkowano kwotę 12.597 zł, zaś w budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. na ten cel zaplanowano kwotę 13.000 zł. W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Maszewo zakłada się ograniczenie wydatków Gminy na szkolenia pracowników o połowę. Efekt finansowy możliwy do uzyskania będzie od 2019 r.

3. Rezygnacja z wydatków na promocję

W związku z przystąpieniem przez Gminę Maszewo do realizacji programu postępowania naprawczego, zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, władze Gminy Maszewo zobligowane są do całkowitej rezygnacji z realizacji wydatków na promocję Gminy. Plan wydatków na promocję Gminy Maszewo w 2018 r. wynosi 123.907 zł zaś wykonanie wydatków na koniec II kwartału 2018 r. wyniosło 52.795,21 zł. Gmina posiada ograniczone możliwości w zakresie zmniejszenia tych wydatków w 2018 r. z uwagi na obowiązujące umowy i zawarte porozumienia. Całkowitą rezygnację z wydatków na promocję zakłada się w 2019 r.

Tabela 24. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie

	2017		2019	2020
	<i>inflacja</i>	2018	2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wysokość wydatków na administrację przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	291 352	215 166	221 123	227 490
zobowiązania z roku poprzedniego		13 551	--	--
Wysokość wydatków na administrację po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		228 717	72 457	74 543
Oszczędność		0	148 666	152 947
NPV (3%)			263 878	

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

Dodatkowo, w ramach działań oszczędnościowych Gmina Maszewo planuje m.in. negocjacje umów na abonamenty telefonicznej i Internet. Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do ograniczenia wydatków w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział 750 – Administracja publiczna

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

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

Rozdział 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego.

801 – OŚWIATA I WYCHOWANIE**PRZEDSIĘWZIĘCIE 5.*****Zaostrzenie polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych Gminy***

Oświata i wychowanie jest najbardziej kosztochłonnym obszarem prowadzenia działalności przez Gminę. Jak wynika z analizy, dochody jakie uzyskiwane są na ten cel (subwencja oświatowa oraz dotacja na przedszkola) pokrywają średnio 70% ponoszonych wydatków. W związku z trudną sytuacją finansową Gminy planuje się znaczne ograniczenie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówek oświatowych Gminy.

1. Ograniczenie wydatków na szkolenia pracowników

W 2017 r. na szkolenia pracowników w obszarze oświaty i wychowania Gmina wydatkowała 4.005 zł. W budżecie na 2018 r. na ten cel wydatki zaplanowano na poziomie 38.630 zł. Wykonanie wydatków na koniec II kwartału 2018 r. wyniosło ponad 18 tys. zł. Władze Gminy Maszewo w miarę możliwości będą zmierzać do ograniczenia wydatków na szkolenia pracowników w 2018 r., zaś od roku 2019 zakłada się zmniejszenie ww. kategorii wydatków do poziomu zbliżonego do wykonania z 2017 r. Zakłada się, że wydatki w 2019 r. będą nie wyższe niż 5.000 zł. Daje to oszczędność na poziomie **33.630 zł**.

2. Ograniczenie wydatków na zakup usług remontowych

W 2017 r. wydatki na remonty i modernizacje wyniosły 70.178,13 zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 26.500 zł. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. wydatki te zaplanowano na poziomie 114.750 zł z czego w kwocie 26.500 zł spłatę zobowiązań wymagalnych z 2017 r. W związku z wdrożeniem programu postępowania naprawczego, zakłada się, że wydatki Gminy Maszewo na remonty i modernizacje od 2019 r. będą realizowane na poziomie zbliżonym do wykonania z 2017 r. Zakłada się przy tym oszczędność na poziomie **17.250 zł**.

3. Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia

W 2017 r. wydatki na zakup materiałów i wyposażenia w oświacie wyniosły 322.573,76 zł. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. wydatki te zaplanowano na poziomie 339.832 zł. W związku z wdrożeniem programu postępowania naprawczego, zakłada się, że wydatki Gminy Maszewo na zakup materiałów i wyposażenia od 2019 r. będą realizowane na poziomie zbliżonym do wykonania z 2017 r. Zakłada się przy tym oszczędność na poziomie **17.832 zł**.

Tabela 25. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrożenia polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych

	2017		2019	2020
	<i>inflacja</i>	2018	2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wysokość wydatków w oświacie przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	406 757	466 712	479 632	493 443
zobowiązania z roku poprzedniego		26 500	--	--
Wysokość wydatków w oświacie po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		493 212	410 627	422 450
Oszczędność		0	69 006	70 993
NPV (3%)			130 013	

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

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

Dział 801 – Oświata i wychowanie.

Analiza struktury wydatków oświatowych, wskazuje, że system oświaty w Gminie Maszewo powinien zostać zreformowany, z uwagi na wysokość generowanych kosztów. Władze Gminy rozważają zasadność funkcjonowania dotychczasowego systemu oświaty w Gminie i ewentualną zmianę jego organizacji, która nie została wskazana w treści programu z uwagi na:

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

Z tego wynika fakt, że działania naprawcze w obszarze oświaty dotyczą ograniczenia wydatków administracyjnych. Władze Gminy mają realną możliwość oddziaływania na tę kategorię wydatków.

921 – KULTURA I OCHRONA DZIEDZICTWA NARODOWEGO**PRZEDSIĘWZIĘCIE 6.*****Zmniejszenie dotacji podmiotowej
dla samorządowej instytucji kultury Ośrodka Kultury i Sportu
w Maszewie***

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego w budżecie Gminy stanowią ok. 4,12% środków. Dotacja podmiotowa przekazywana jest dla Ośrodka Kultury i Sportu w Maszewie, co stanowi wydatek bieżący, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. wysokość dotacji dla OKiS zaplanowano na poziomie 642.000 zł. W 2017 r. wysokość przekazanej dotacji wyniosła 527.700 zł.

W ramach programu postępowania naprawczego zakłada się zmniejszenie wysokości dotacji podmiotowej przekazywanej dla instytucji kultury. Zakłada się, że w 2019 roku wysokość przekazywanej dotacji będzie kształtowała się na poziomie wykonania z 2017 r. Wprowadzenie działania naprawczego związanego ze zmniejszeniem wysokości przekazywanej dotacji podmiotowej będzie wiązało się z koniecznością nałożenia na instytucję obowiązku planowania działalności do wysokości określonej w budżecie kwoty dotacji podmiotowej. W kolejnych latach zakłada się utrzymanie dotacji dla OKiS na poziomie zbliżonym do planowanego w 2019 r. z uwzględnieniem indeksacji o wskaźniki PKB i inflacji.

Podjęte działanie naprawcze przyczyni się do uzyskania oszczędności w obszarze:

Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Rozdział 92109 – Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby

Tabela 26. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury

	2017		2019	2020
	<i>inflacja</i>	2018	2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wysokość dotacji dla OKiS przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	527 700	642 000	660 000	679 000
zobowiązania z roku poprzedniego		0	--	--
Wysokość dotacji dla OKiS po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		642 000	530 000	546 000
Oszczędność		0	130 000	133 000
NPV (3%)		244 251		

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

926 – KULTURA FIZYCZNA**PRZEDSIĘWZIĘCIE 7.*****Zmniejszenie wysokości dotacji dla klubów sportowych***

Zgodnie za art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego ogranicza się realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Organizacje pozarządowe realizujące zadania z zakresu kultury fizycznej finansowane są z dotacji celowej. Środki przekazywane dla organizacji pozarządowych stanowią wydatek bieżący budżetu Gminy Maszewo, który wpływa na kształtowanie się wskaźnika obsługi zadłużenia.

W 2017 r. Gmina Maszewo na ten cel wydatkowała środki w wysokości 143.120 zł. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. na ten cel zaplanowano 169.700 zł. W związku z trudną sytuacją finansową Gminy postanowiono o zmniejszeniu wysokości dotacji dla organizacji pozarządowych do kwoty 140.000 zł od 2019 r. W kolejnych latach zakłada się utrzymanie dotacji dla organizacji pozarządowych na poziomie zbliżonym dla planowanego w 2019 r. z uwzględnieniem indeksacji o wskaźniki PKB i inflacji.

Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości dotacji dla organizacji pozarządowych – klubów sportowych

	2017	2018	2019	2020
	<i>inflacja</i>		2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Wysokość dotacji dla klubów sportowych przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	143 120	169 700	174 000	179 000
zobowiązania z roku poprzedniego		--	--	--
Wysokość dotacji dla klubów sportowych po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		169 700	140 000	144 000
Oszczędność		0	34 000	35 000
NPV (3%)			64 078	

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

OBSZARY WSPÓLNE**PRZEDSIĘWZIĘCIE 8.*****Ograniczenie wydatków majątkowych Gminy Maszewo***

Zgodnie z ostatnią, aktualną zmianą WPF Gminy Maszewo (uchwała Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r.), Gmina w latach 2018-2025 planowała realizację wieloletnich przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym o łącznej wartości 12.902.073 zł. Najwyższe nakłady inwestycyjne planowane były w latach 2018-2021. W tabeli poniżej (tabela 28) przedstawiono szczegółowe zestawienie

planowanych zadań inwestycyjnych Gminy w latach 2018-2025, zgodnie z założeniami ujętymi w załączniku nr 2 do WPF Gminy Maszewo na lata 2018-2025 (uchwała Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r.). W związku z trudną sytuacją finansową Gminy Maszewo, w ramach postępowania naprawczego planuje się ograniczenie działalności inwestycyjnej Gminy do niezbędnego minimum, co najmniej w okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego. Pomimo, iż wydatki majątkowe nie wliczają się do wskaźnika obsługi zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych to jednak ograniczenie środków wydankowanych na działalność inwestycyjną pozwoli zapewnić Gminie środki m.in. na spłatę zobowiązań. Weryfikacja planów poszczególnych zadań 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 zabezpieczenie zobowiązań wynikających z zawartych umów. Łączne nakłady inwestycyjne, jakie Gmina Maszewo planuje przeznaczyć na realizację wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2018-2025 wynoszą 5.747.569 zł. **W stosunku do planu zadań inwestycyjnych określonym w uchwale Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. planowane wydatki inwestycyjne Gminy zmniejszono o ponad 7 mln zł.**

Należy przy tym zauważyć, że znaczna część wydatków inwestycyjnych Gminy dotyczy zadania związanego z budową hali sportowej na działce 526 i 1068. Łączne nakłady inwestycyjne w latach 2018-2025 na to zadanie wynoszą 3.101.037 zł. Gmina Maszewo nie ma możliwości ograniczenia wydatków majątkowych związanych z realizacją ww. zadania, gdyż wydatki te wynikają z zawartej umowy o wykup wierzytelności. Szczegółowe informacje na temat ww. umowy zawarto w I części opracowania. W budżecie na 2018 r. pozostawiono również wydatki związane z realizacją zadania pn. „Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych” jak również związane z realizacją zadania pn. „Przebudowa drogi w Maszewie, ul. Adama Mickiewicza”.

Kontynuacja realizacji zadania pn. „Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych” wynika z faktu, iż na dzień 30 czerwca 2018 r. wykonanie wydatków na realizację tego zadania wyniosło już 257.905,58 zł. Dodatkowo, w związku z zawartą umową nr RPZP.09.05.00-32-0004/16-22 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna Działanie 9.5. Inwestycje w infrastrukturę podmiotów prowadzących kształcenie ogólne na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponad gimnazjalnym w ramach Kontraktów Samorządowych, Gmina Maszewo otrzyma dofinansowanie do realizacji zadania w wysokości 112.709,99 zł. Umowę o dofinansowanie podpisano w dniu 7 lipca 2017 r.

Kontynuacja realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi w Maszewie, ul. Adama Mickiewicza” wynika z faktu, iż realizacja ww. zadania wiąże się z uzyskaniem znacznego dofinansowania w wysokości 63,63%. Dofinansowanie wynika z umowy o przyznaniu pomocy nr 00226-6935-UM 1610367/17 z dnia 24 listopada 2017 roku w ramach PROW na lata 2014 – 2020. Pierwsze wydatki na realizację zadania poniesiono już w 2016 r.

Tabela 28. Wykaz planowanych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych Gminy Maszewo w latach 2018-2025 (zgodnie z uchwałą Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r.)

Lp.	Nazwa i cel	RAZEM	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Kontrakt Samorządowy "Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych"	320 442,00	320 442,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Budowa drogi gminnej Korytowo	1 200 000,00	0,00	200 000,00	300 000,00	208 164,00	491 836,00	0,00	0,00	0,00
3	Budowa drogi gminnej Mokre	1 000 000,00	0,00	200 000,00	300 000,00	500 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Budowa drogi gminnej Sokolniki - poprawa warunków	775 610,00	0,00	300 000,00	475 610,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Budowa dróg i chodników przy drogach wojewódzkich	100 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	20 000,00	0,00	0,00	0,00
6	Budowa dróg powiatowych	150 000,00	50 000,00	50 000,00	50 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Budowa hali sportowej na działce 526 i 1068 przy ul. Szkolnej w Maszewie	3 101 037,00	415 000,00	408 731,00	402 462,00	373 857,00	373 375,00	373 375,00	338 983,00	415 254,00
8	Budowa odcinków wodociągów	100 000,00	0,00	100 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Przebudowa drogi w Maszewie ulica Adama Mickiewicza	642 335,00	642 335,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Przebudowa drogi w Maszewie ulica Kamienna - Buczka	1 050 649,00	0,00	0,00	1 050 649,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11	Przebudowa dróg i chodników w mieście	513 200,00	0,00	513 200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12	Rozbudowa cmentarza komunalnego w Maszewie	126 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	126 000,00	0,00	0,00	0,00
13	rozbudowa remizy OSP Dębice	487 800,00	487 800,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14	Śladami historii Maszewa "Adaptacja baszty Francuskiej w Maszewie"	135 000,00	0,00	0,00	135 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Śladami historii Maszewa remont murów obronnych - renowacja murów obronnych	2 100 000,00	0,00	821 000,00	0,00	814 000,00	465 000,00	0,00	0,00	0,00
16	Wymiana pokrycia dachowego na budynku Sz. P. w Maszewie	400 000,00	0,00	0,00	0,00	400 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17	Wymiana pokrycia dachowego Przedszkole	300 000,00	0,00	0,00	0,00	300 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
18	Zmiana sposobu ogrzewania w Sz. P. Dębice	400 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	400 000,00	0,00	0,00	0,00
RAZEM		12 902 073,00	1 935 577,00	2 612 931,00	2 733 721,00	2 616 021,00	1 876 211,00	373 375,00	338 983,00	415 254,00

Źródło:

opracowanie

własne.

Tabela 29. Wykaz planowanych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych Gminy Maszewo w latach 2018-2025 po wprowadzeniu programu postępowania naprawczego

Lp.	Nazwa i cel	RAZEM	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Kontrakt Samorządowy "Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych"	320 442,00	320 442,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Budowa drogi gminnej Korytowo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Budowa drogi gminnej Mokre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Budowa drogi gminnej Sokolniki - poprawa warunków	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Budowa dróg i chodników przy drogach wojewódzkich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	Budowa dróg powiatowych	50 000,00	50 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Budowa hali sportowo na działce 526 i 1068 przy ul. Szkolnej Maszewie	3 101 037,00	415 000,00	408 731,00	402 462,00	373 857,00	373 375,00	373 375,00	338 983,00	415 254,00
8	Budowa odcinków wodociągów	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Przebudowa drogi w Maszewie ulica Adama Mickiewicza	682 090,00	682 090,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Przebudowa drogi w Maszewie ulica Kamienna - Buczka	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11	Przebudowa dróg i chodników w mieście	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
12	Rozbudowa cmentarza komunalnego w Maszewie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13	Rozbudowa remizy OSP Dębice	494 000,00	494 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14	Śladami historii Maszewa "Adaptacja baszty Francuskiej w Maszewie"	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Śladami historii Maszewa remont murów obronnych - renowacja murów obronnych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16	Wymiana pokrycia dachowego na budynku Sz. P. w Maszewie	400 000,00	0,00	0,00	0,00	400 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17	Wymiana pokrycia dachowego Przedszkole	300 000,00	0,00	0,00	0,00	300 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
18	Zmiana sposobu ogrzewania w Sz. P. Dębice	400 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	400 000,00	0,00	0,00	0,00
RAZEM		5 747 569,00	1 961 532,00	408 731,00	402 462,00	1 073 857,00	773 375,00	373 375,00	338 983,00	415 254,00

Źródło:

opracowanie

własne.

W latach 2021-2022 Gmina planuje się realizację inwestycji związanych z wymianą pokrycia dachowego i systemu ogrzewania w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę. Realizacja ww. zadań jest konieczna z uwagi na zły stan technicznych budynków szkół jak również wysokie koszty ogrzewania. Z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy, realizację ww. zadań planuje się po okresie obowiązywania programu postępowania naprawczego.

PRZEDSIĘWZIĘCIE 9.

Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy

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. W 2017 r. wydatki Gminy Maszewo na zakup materiałów i wyposażenia (bez wydatków w administracji publicznej Dział 750 rozdział 75023 i w oświacie cały Dział 801) wyniosły 345.068 zł zaś zobowiązania wymagalne na koniec 2017 r. wyniosły 38.959 zł. Plan na 2018 r. zakłada wydatki na poziomie 439.964 zł w tym w wysokości 38.959 zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wymagalnych.

W związku z trudną sytuacją finansową Gminy postanowiono o ograniczeniu tych wydatków w 2018 r. i latach kolejnych. Władze Gminy Maszewo będą podejmować wszelkie działania zmierzające do ograniczenia wydatków w 2018 r., jednakże z uwagi na poziom wykonanych już wydatków jak również biorąc pod uwagę poziom zobowiązań wynikający z zawartych już umów, ograniczenie to może być trudne.

Tabela 30. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na materiałów i wyposażenia

	2017		2019	2020
	<i>inflacja</i>	2018	2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Planowana wysokość wydatków na zakup materiałów i wyposażenia przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	345 068	401 004	412 000	424 000
zobowiązania z roku poprzedniego		38 959	--	--
Prognozowana wysokość wydatków na zakup materiałów i wyposażenia po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		439 964	340 000	350 000
Oszczędność		0	72 000	74 000
NPV (3%)			135 587	

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

Od 2019 r. zakłada się zmniejszenie wydatków do poziomu wykonania z 2017 r. W kolejnych latach zakłada się wydatki na poziomie zbliżonym do planowanego w 2019 r. z uwzględnieniem indeksacji o wskaźniki PKB i inflacji.

PRZEDSIĘWZIĘCIE 10.***Ograniczenie wydatków na zakup usług
zewnętrznych w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy***

Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych stanowią istotne znaczenie w strukturze wydatków Gminy. Wydatki te obejmują m.in. usługi drukarskie, reklamowe, pralnicze, transportowe, komunalne i mieszkaniowe itp. Ograniczenie tych wydatków jest istotne z punktu widzenia kształtowania się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tabela poniżej przedstawia wysokość poniesionych w latach 2016-2017 oraz planowanych na 2018 rok wydatków na zakup usług zewnętrznych.

Tabela 31. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2016-2018

Etykiety wierszy	2016	2017	2018
010	SUMA działu 010	2 181,00	2 168,40
	01095	2 181,00	2 168,40
600	SUMA działu 600	93 938,23	147 886,98
	60014	37 091,00	37 091,00
	60016	56 847,23	110 795,98
700	SUMA działu 600	70 027,16	11 788,00
	70005	70 027,16	11 788,00
710	SUMA działu 710	112 724,02	94 485,53
	71035	112 724,02	94 485,53
750	SUMA działu 750	279 207,10	353 968,23
	75011	0,00	400,00
	75022	1 282,44	1 038,00
	75023	253 147,59	275 383,20
	75075	24 277,48	53 865,70
	75095	499,59	23 281,33
754	SUMA działu 754	41 034,50	21 798,96
	75412	41 034,50	21 798,96
851	SUMA działu 851	22 343,52	11 926,79
	85153	1 580,00	390,00
	85154	17 994,52	9 876,29
	85195	2 769,00	1 660,50
852	SUMA działu 852	39 210,91	45 630,37
			93 972,50

	85219	39 210,91	45 630,37	93 972,50
855	SUMA działu 855	0,00	232,34	2 400,00
	85502	0,00	10,34	1 500,00
	85503	0,00	222,00	900,00
900	SUMA działu 900	1 500 562,46	1 468 956,41	1 801 551,00
	90001	25 000,00	59 654,27	200,00
	90002	1 052 358,67	1 094 769,15	1 496 601,00
	90003	121 841,34	113 181,42	95 000,00
	90004	90 240,46	81 663,93	67 000,00
	90015	3 427,79	10 849,36	30 200,00
	90095	207 694,20	108 838,28	112 550,00
	SUMA działu 921	77 308,79	27 769,07	24 820,00
921	92109	37 875,71	19 052,57	13 020,00
	92195	39 433,08	8 716,50	11 800,00
	SUMA działu 921	44 083,29	42 588,73	35 200,00
926	92601	43 807,00	34 852,09	31 200,00
	92695	276,29	7 736,64	4 000,00
Suma końcowa		2 282 620,98	2 229 199,81	2 561 149,50
zobowiązania wymagalne z roku poprzedniego				
plan wydatków				496 416,23
				2 064 733,27

Źródło: opracowanie własne.

W 2016 i 2017 r. na zakup usług zewnętrznych wydatkowano blisko 2,2 mln zł. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. na ten cel zaplanowano kwotę 2.561.150 zł, przy czym w kwocie 496.416,23 zł spłatę zobowiązań wymagalnych z roku poprzedniego. Środki stanowiące zabezpieczenie bieżącej realizacji zadań Gminy w 2018 r. wynoszą, więc 2.064.733 zł i są niższe od wykonania w 2017 r. o kwotę 164.467 zł. Biorąc pod uwagę sytuację Gminy, w ramach działań naprawczych zakłada się znaczne ograniczenie tych wydatków poprzez m.in. renegocjowanie umów w celu uzyskania lepszych warunków płatności, ograniczenie wydatków na zakup materiałów dydaktycznych, turystycznych itp.

Szczegółowa weryfikacja poszczególnych pozycji oraz zapotrzebowania pozwoliła skorygować przyjęte wartości i ograniczyć środki, jakie przeznacza się na ten cel. Szacuje się, że w 2018 roku na zakupy usług zewnętrznych przeznaczona zostanie kwota 2.561.150 zł, z czego 496.416 zł stanowi zabezpieczenie środków na spłatę zobowiązań wymagalnych. Od 2019 r. zakłada się ograniczenie wydatków przeznaczanych na zakup usług zewnętrznych w Działach i Rozdziałach wymienionych w Tabeli 31., o co najmniej 5%.

Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych

	2017	2018	2019	2020
	<i>inflacja</i>		2,30%	2,50%
	<i>PKB</i>		3,80%	3,70%
	<i>wynagrodzenia</i>		3,30%	2,90%
	<i>dane</i>	<i>plan</i>	<i>prognoza</i>	<i>prognoza</i>
Planowana wysokość wydatków na zakup usług zewnętrznych przed wdrożeniem programu postępowania naprawczego	2 229 200	2 064 733	2 131 000	2 196 000
zobowiązania z roku poprzedniego		496 416	--	--
Prognozowana wysokość wydatków na zakup usług zewnętrznych po wdrożeniu programu postępowania naprawczego		2 561 150	2 024 450	2 086 000
Oszczędność		0	106 550	110 000
NPV (3%)			201 099	

*szacowania wydatków w latach 2019-2020 dokonano w oparciu o metodologię opisaną w części III opracowania, z uwzględnieniem wartości wskaźników makroekonomicznych zgodnych z wytycznymi Ministra Rozwoju i Finansów z maja 2018 r.
Źródło: opracowanie własne.

Inne działania zmierzające do uzyskania oszczędności

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

1. **Kontynuacja zakupu energii elektrycznej**– w ramach wspólnej procedury zamówień publicznych dla wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy dokonywany jest zakup energii elektrycznej;
2. **Zamrożenie wynagrodzeń pracowników administracji publicznej** – zgodnie z art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji programu postępowania naprawczego zamraża się wydatki na wynagrodzenia zarządu na poziomie roku 2017 r. (burmistrza) do wysokości 117 700,80 zł rocznie oraz diety dla radnych do wysokości

114 174,82,00 zł rocznie. Tym samym zakłada się, że co najmniej w okresie realizacji programu postępowania naprawczego wynagrodzenia wszystkich pracowników administracji publicznej zostaną zamrożone;

3. **Zamrożenie wydatków w ramach funduszu sołeckiego** – zgodnie z art. 243 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, JST realizując program postępowania naprawczego, nie mogą wyodrębniać funduszu sołeckiego. Z uwagi na przystąpienie do opracowania i uchwalenia PPN w trakcie roku budżetowego, zakłada się że środki w ramach funduszu sołeckiego nie zostaną wydatkowane. W 2019 r. w związku z zawieszeniem realizacji funduszu sołeckiego szacowana oszczędność wyniesie ok. **450 tys. zł.**

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 33. Harmonogram realizacji działań naprawczych

Opis	Rozpoczęcie	Zakończenie
Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości	IV kwartał 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Utrzymanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego	IV kwartał 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Podwyższenie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	marzec 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie <i>w rozdz. 75023</i>	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Zaostrzenie polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych Gminy	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury <i>Ośrodka Kultury i Sportu w Maszewie</i>	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Zmniejszenie wysokości dotacji dla klubów sportowych	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Ograniczenie wydatków majątkowych Gminy Maszewo	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN
Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy	sierpień 2018 r.	co najmniej do zakończenia obowiązywania PPN

Źródło: opracowanie własne.

Osiągnięcie efektów finansowych, w przypadku zaplanowanych działań naprawczych, wymaga natychmiastowego wdrożenia jak równi zrealizowania 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 przypadku przedsięwzięć naprawczych, których celem jest zwiększenie dochodów Gminy Maszewo, rozpoczęcie realizacji założono w IV kwartale 2018 r. Wynika to z faktu, iż stawki podatków i opłat lokalnych na 2018 r. zostały już ustalone i zastosowanie nowych stawek będzie możliwe dopiero od nowego roku budżetowego (2019 r.).

CZĘŚĆ III. PRZEWIDYWANE EFEKTY FINANSOWE DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

W ramach programu postępowania naprawczego wskazano szereg działań, których realizacja ma przyczynić się do poprawy kondycji finansowej Gminy. 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.

Tabela 34. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych

inflacja PKB wynagrodzenia	2018	2019	2020
		2,30%	2,50%
		3,80%	3,70%
		3,30%	2,90%
WYDATKI BIEŻĄCE			
Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie <i>w rozdz. 75023</i>	0	148 666	152 947
Zaostrzenie polityki wydatkowej w jednostkach oświa- towych Gminy	0	69 006	70 993
Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury <i>Ośrodka Kultury i Sportu w Maszewie</i>	0	130 000	133 000
Zmniejszenie wysokości dotacji dla klubów sportowych	0	34 000	34 000
Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wypo- sażenia w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy	0	72 000	74 000
Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy	0	106 550	110 000
EFEKT FINANSOWY	0	560 222	574 939

Źródło: opracowanie własne.

Obok szacowanych po stronie wydatków bieżących oszczędności na poziomie ponad 560 tys. zł, od 2019 r. realizacja programu postępowania naprawczego ma przyczynić się do uzyskania dodatkowych wpływów na poziomie ponad 400 tys. zł (w związku z podwyższeniem stawek podatku od nieruchomości oraz utrzymywaniem maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego). Dodatkowo, w związku z trudną sytuacją finansową Gminy zaplanowano znaczące ograniczenie działalności inwestycyjnej Gminy w okresie prognozy. Gmina zrezygnowała z realizacji inwestycji w kwocie 7 mln zł w latach 2018-2022.

Podwyższenie stawek podatku od nieruchomości w Gminie Maszewo jak również utrzymywanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego ma na celu zapewnienie stabilnych wpływów budżetowych. Realny skutek finansowy związany z realizacją przedsięwzięć naprawczych po stronie dochodowej będzie możliwy do uzyskania dopiero od 2019 r.

BUDŻET NA 2018 ROK

Budżet Gminy Maszewo wg planu na 30 czerwca 2018 r. zakładał:

1. Dochody w wysokości 35.686.789,78 zł, z czego:
 - 1) bieżące w kwocie 34.912.926 zł;
 - 2) majątkowe w kwocie 773.864 zł.
2. Wydatki w wysokości 36.059.533,93 zł, z czego:
 - 1) bieżące w kwocie 33.760.828 zł;
 - 2) majątkowe w kwocie 2.298.706 zł.

W zestawieniach poniżej przedstawiono szczegółowe informacje dotyczące planowanych kwot dochodów i wydatków na 2018 r. Należy przy tym zaznaczyć, że w stosunku do wartości dochodów i wydatków budżetowych przyjętych na dzień 30 czerwca 2018 r., dokonano szczegółowej weryfikacji zapotrzebowania Gminy na środki finansowe, a przy tym stosowanej korekty planowanych dochodów i wydatków. Kształt budżetu odzwierciedla całkowite możliwości finansowe Gminy, a przy tym zabezpiecza właściwą realizację zadań.

DOCHODY

Dochody budżetowe Gminy Maszewo na 2018 rok zaplanowano ze szczególną ostrożnością, w zakresie potwierdzonych danych i informacji. Strona dochodowa budżetu Gminy nie uwzględnia wpływów, których uzyskanie ma charakter incydentalny i nieregularny. Założenia bazują na informacjach o źródłach dochodów powtarzalnych i stałych.

Tabela 35. Planowane dochody budżetowe Gminy Maszewo na rok 2018

	Plan na 30.06	Budżet na 2018 r. - KOREKTA*	Różnica
DOCHODY OGÓŁEM	35 686 790	34 223 589	-1 463 201
Dochody bieżące	34 912 926	33 349 725	-1 563 201
Podatki i opłaty lokalne	9 127 756	7 255 884	-1 871 872
Udział w podatkach centralnych	4 179 330	4 089 330	-90 000
Subwencje	10 046 110	9 807 071	-239 039
Dotacje	10 987 530	11 625 240	+637 710
Pozostałe	572 200	572 200	0
Dochody majątkowe	773 864	873 864	+100 000
Dochody z majątku	258 800	358 800	+100 000
Dotacje na inwestycje	515 064	515 064	0

*plan budżetu na dzień 24.08.2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do planowanych dochodów budżetowych Gminy na dzień 30 czerwca 2018 r. planowane dochody budżetowe zmniejszono o kwotę 1.463.201 zł z czego dochody bieżące zmniejszono o 1.563.201 zł, zaś dochody majątkowe zwiększono o kwotę 100.000 zł. W zakresie planowanych dochodów bieżących Gminy, największe zmniejszenia dotyczą:

1. Planowanych wpływów z podatku od nieruchomości:

Jak wskazano na etapie analizy, w uchwale budżetowej na 2018 r. wpływy z podatku od nieruchomości przyjęto na poziomie 5.441.122 zł na podstawie klasyfikacji gruntów stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości (wg stanu na grudzień 2017 r.). W ciągu 2018 r. Starosta Goleńiowski dokonał zmiany klasyfikacji, zgodnie z którą możliwe do uzyskania dochody Gminy Maszewo z tytułu podatku od nieruchomości powinny być niższe o ponad 2 mln zł. W związku z powyższym wystąpiła konieczność urealnienia planowanych dochodów Gminy z podatku od nieruchomości. Jak wskazano na etapie analizy, możliwe do uzyskania wpływy z tytułu podatku od nieruchomości na 2018 r. wynoszą 3.618.684,64 zł. Z uwagi jednak na możliwość wystąpienia należności (w związku z nieuregulowaniem płatności przez mieszkańców), dochody z tytułu podatku od nieruchomości zaplanowano na poziomie 3.407.013 zł.

2. Planowanych wpływów z tytułu udziału w CIT:

W uchwale budżetowej Gminy Maszewo na 2018 r. wpływy z tytułu udziału w CIT zostały zaplanowane na poziomie 100.000 zł, na bazie wykonania tych dochodów w latach 2016-2017. Wykonanie dochodów Gminy z tego tytułu na koniec II kwartału 2018 r. wyniosło jednak 5.291,54 zł czyli niewiele ponad 5% zakładanego planu. Z uwagi na niski poziom wykonania tych dochodów, plan zmniejszono o kwotę 90.000 zł.

3. Planowanych wpływów z subwencji:

Zgodnie z decyzją Ministra Finansów, wysokość subwencji oświatowej Gminy Maszewo została zmniejszona o kwotę 239.039 zł (zmiana planu dochodów to dostosowanie do decyzji Ministra).

Ponadto, dokonano zwiększenia planowanych dochodów ze sprzedaży mienia o kwotę 100.000 zł. Zwiększenia planowanych dochodów ze sprzedaży mienia dokonano do wysokości wykonania tych dochodów na dzień uchwalenia programu postępowania (na dzień uchwalenia PPN wykonane dochody Gminy Maszewo z tytułu sprzedaży mienia wynoszą blisko 358.000 zł).

W budżecie Gminy Maszewo na 2018 rok wpływy z tytułu podatków i opłat lokalnych zaplanowano na poziomie dostosowanym do wykonania z lat poprzednich i odpowiadającym przyjętym założeniom dotyczącym realizowanych działań naprawczych. Taki kształt dochodów budżetowych Gminy przedstawia jego realne możliwości finansowe. W zakresie przyjętych działań naprawczych, skutkujących zwiększeniem planowanych dochodów budżetowych Gminy, efekt finansowy będzie możliwy do uzyskania od 2019 r.

WYDATKI

Wydatki budżetowe Gminy Maszewo na rok 2018 stanowią zestawienie niezbędnych kwot, które zapewnią władzom Gminy właściwą realizację zadań publicznych, powiększone o kwoty zobowiązań Gminy. Plan wydatków uwzględnia efekty finansowe rozpoczętych i realizowanych działań naprawczych.

Tabela 36. Planowane wydatki budżetowe Gminy Maszewo na 2018 rok

	Plan na 30.06	Budżet na 2018 r. - KOREKTA*	Różnica
WYDATKI OGÓŁEM	36 059 534	37 513 806	+1 454 272
Wydatki bieżące	33 760 828	35 136 124	+1 375 296
Wynagrodzenia i pochodne	12 592 325	12 359 565	-232 760
Pozostałe bieżące	20 928 490	22 535 781	+1 607 290
Obsługa długu	240 012	240 778	766
Poręczenia i gwarancje	0	0	0
Wydatki majątkowe	2 298 706	2 377 682	+78 976

*plan budżetu na dzień 24.08.2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do wartości ujętych w planie budżetu Gminy na dzień 30 czerwca 2018 r. wydatki Gminy Maszewo zwiększono o kwotę 1.454.272 zł, przy czym w zakresie wydatków bieżących plan zwiększono o kwotę 1.375.296 zł, zaś w przypadku wydatków majątkowych plan zwiększono o kwotę 78.976 zł.

Wzrost planowanej kwoty wydatków Gminy Maszewo ma bezpośredni związek z przeprowadzonym w lipcu 2018 r. badaniem ewidencji finansowo-księgowej Gminy Maszewo w zakresie ustalenia wysokości zobowiązań wymagalnych na koniec 2017 r. Do dnia 30 czerwca 2018 r. poziom zobowiązań wymagalnych za 2017 r. jaki został uwzględniony w sprawozdawczości budżetowej Gminy Maszewo wynosił 2.123.276,65 zł, zaś w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że poziom zobowiązań wymagalnych powinien wynieść 2.338.990,04 zł. To skutkowało koniecznością uwzględnienia w budżecie Gminy Maszewo dodatkowych środków na zabezpieczenie spłaty zobowiązań wymagalnych (215.713,39 zł).

Dodatkowo, jak wskazało Kolegium RIO w uchwale Nr XIII.123.S.2018 z dnia 9 maja 2018 r., plan budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. nie zabezpieczał w pełni wydatków Gminy jakie powinny być zrealizowane w 2018 r. W związku z powyższym realizując zalecenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie oszacowano niezbędne, realistyczne wydatki, przede wszystkim związane z bieżącą działalnością Gminy. Na poziomie 35.136.124 zł zaplanowano wydatki bieżące, na które składają się:

1. Środki stanowiące zabezpieczenie właściwej realizacji zadań Gminy w 2018 roku –**32.995.615 zł**, w tym 240.778 zł na zabezpieczenie prowizji, odsetek i poręczeń;
2. Środki stanowiące zabezpieczenie spłaty bieżących zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych – 2.180.509 zł;

W budżecie Gminy Maszewo na 2018 rok wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie 2.377.682 zł. Wydatki majątkowe ujęte w budżecie na 2018 rok obejmują przede wszystkim:

- 1) w kwocie 682.090 zł wydatki w dziale 600 – transport i łączność – dotyczą realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi w Maszewie – ul. Adama Mickiewicza”; umowę o przyznanie pomocy Nr 00226-6935-UM 1610367/17 podpisano w dniu 24 listopada 2017 roku w ramach Programu

Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 - 2020, dotacja **402.354,00 zł**; zadanie ma charakter kontynuowany;

- 2) w kwocie 320.442 zł wydatki w dziale 801 – oświata i wychowanie – dotyczą realizacji zadania pn. „Dostosowanie placówek oświatowych na terenie Gminy Maszewo do potrzeb uczniów niepełnosprawnych”; umowa o przyznanie pomocy została podpisana w dniu 7 lipca 2017 r. (Nr RPZP .09.05.00-32-0004/16-00 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014 – 2020, Oś Priorytetowa 9 Infrastruktura publiczna, Działanie 9.5. Inwestycje w infrastrukturę podmiotów prowadzących kształcenie ogólne na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponad gimnazjalnym w ramach Kontraktów Samorządowych); kwota dotacji **112.709,99 zł**; zadanie ma charakter kontynuowany;
- 3) w kwocie 415.000 zł wydatki w dziale 926 – kultura fizyczna – dotyczą wykupu wierzytelności w ramach umowy zawartej na budowę hali sportowej na dz. 526 i 1068 przy ul. Szkolnej w Maszewie wraz ze sfinansowaniem wybudowanej inwestycji spłacanej przez Gminę przez okres 15 lat; zadanie ma charakter kontynuowany;
- 4) w kwocie 494.000 zł wydatki w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – dotyczą rozbudowy remizy OSP Dębice; Gmina Maszewo nie zrezygnowała z realizacji ww. inwestycji z uwagi na stopień zaawansowania prac budowlanych (większość wydatków została przez Gminę poniesiona w I połowie 2018 r.); zadanie ma charakter kontynuowany.
- 5) w kwocie 115.900 zł wydatki w dziale 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – z przeznaczeniem na zakup specjalistycznego sprzętu dla straży; wydatek stanowi wkład własny Gminy do zadania realizowanego OSP Maszewo, w ramach, którego jednostka OSP zawarła porozumienie o dofinansowanie z Państwową Ochotniczą Strażą Pożarną; dofinansowanie do zakupu sprzętu wynosi 50%;
- 6) w kwocie 158.481 zł wydatki w dziale 750 – administracja publiczna oraz 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – jako zabezpieczenie środków na spłatę zobowiązań wymagalnych z 2017 r.

W tabeli poniżej zestawiono planowane kwoty wydatków Gminy Maszewo na 2018 r., w podziale na środki stanowiące bieżące zabezpieczenie realizacji zadań własnych Gminy oraz zobowiązania wymagalne (zobowiązania, których termin płatności upłynął w 2017 r.). Poziom szczegółowości tabeli przedstawiono w układzie:

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

Tabela 37. Szczegółowe zestawienie planowanych wartości wydatków na rok 2018

Rozdział	Wartość		Plan wydatków na 2018 r.	Plan wydatków	
				bieżące zabezpieczenie zadań	zobowiązania wymagalne
10	638 037	WB	638 037	638 037	0
		WM	0	0	0
600	1 075 270	WB	343 180	307 191	35 989
		WM	732 090	732 090	0
700	225 783	WB	225 783	223 303	2 480
		WM	0	0	0
710	96 100	WB	96 100	92 077	4 023
		WM	0	0	0
750	3 597 465	WB	3 346 765	2 941 627	405 138
		WM	250 700	93 319	157 381
751	40 684	WB	40 684	40 684	0
		WM	0	0	0
754	883 464	WB	278 664	253 305	25 359
		WM	604 800	603 700	1 100
757	240 778	WB	240 778	240 778	0
		WM	0	0	0
758	131 500	WB	131 500	131 500	0
		WM	0	0	0
801	13 254 723	WB	12 927 631	12 399 136	528 494
		WM	327 092	327 092	0
851	152 400	WB	152 400	144 765	7 635
		WM	0	0	0
852	2 427 742	WB	2 427 742	1 885 699	542 043
		WM	0	0	0
854	482 735	WB	482 735	466 249	16 486
		WM	0	0	0
855	9 851 346	WB	9 851 346	9 767 994	83 352
		WM	0	0	0
900	2 457 279	WB	2 439 279	1 934 589	504 689
		WM	18 000	18 000	0
921	1 139 200	WB	1 109 200	1 095 027	14 173
		WM	30 000	30 000	0
926	819 301	WB	404 301	393 654	10 647
		WM	415 000	415 000	0
RAZEM	37 513 806	WB	35 136 124	32 955 615	2 180 509
		WM	2 377 682	2 219 201	158 481

Źródło: opracowanie własne.

Środki stanowiące zabezpieczenie bieżącej realizacji zadań Gminy (kolumna 4) uwzględniają efekty finansowe realizowanych działań naprawczych. W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. znaczne kwoty obejmują środki przeznaczone na spłatę zobowiązań z roku poprzedniego. W każdym z działów klasyfikacji budżetowej, obok podstawowych założeń związanych z omówionym i przedsięwzięciami,

w planie uwzględniono inne zmniejszenia kwot, które dostosowano do wykonania z roku poprzedniego lub które są pochodną bieżących działań oszczędnościowych realizowanych przez władze Gminy.

Przedstawiony plan budżetu Gminy Maszewo na 2018 r. ma charakter rzeczywisty. Po stronie dochodowej uwzględnia wartości realne do uzyskania, po stronie wydatkowej określa niezbędne kwoty, które mają zapewnić właściwą realizację zadań publicznych. Znaczne obciążenie budżetu Gminy stanowią zobowiązania, które Gmina zmuszona jest uregulować w 2018 roku.

W odniesieniu do wykonania wydatków bieżących Gminy Maszewo w 2017 r., plan budżetu Gminy na 2018 r. zakłada wydatki bieżące wyższe o kwotę 3.368.464 zł (co sugerowałoby brak oszczędności w 2018 r.). Należy wziąć jednak pod uwagę fakt, że na koniec 2017 r. zobowiązania wymagalne Gminy Maszewo w zakresie wydatków bieżących wyniosły 2.180.509 zł co oznacza, że rzeczywiste wykonanie wydatków bieżących Gminy Maszewo w 2017 r. powinno wynieść 33.948.170 zł. Z kolei korygując wysokość planowanych wydatków bieżących Gminy Maszewo na 2018 r. o kwotę zobowiązań wymagalnych za 2017 r., kwota wydatków jaka zabezpiecza bieżącą realizację zadań gminnych wynosi 32.955.615 zł i jest niższa od rzeczywistych wydatków jakie powinny zostać poniesione w 2017 r. o kwotę 992.555 zł.

W tabeli poniżej przedstawiono szczegółowe wyliczenia przedstawiające ww. przepływy. Z danych wynika, że po skorygowaniu wykonanych na koniec 2017 r. wydatków oraz planowanych na 2018 r., realizowana przez Gminę polityka oszczędnościowa przekłada się na efekt finansowy na poziomie blisko 900 tys. zł.

Tabela 38. Wydatki bieżące Gminy Maszewo a zobowiązania wymagalne

	2017	zob. wymagalne	2017 r. + z.wym.	2018 PLAN	2018 - z.wym.
WYDATKI BIEŻĄCE	31 767 660	2 180 509	33 948 170	35 136 124	32 955 615
wynagrodzenia i pochodne	11 508 623	1 053 691	12 562 314	12 359 565	11 305 874
obsługa długu - odsetki i prowizje	555 654	0	555 654	240 778	240 778
związane z funkcjon. organów JST	3 034 546	503 203	3 537 749	3 220 526	2 717 323
pozostałe wydatki bieżące	19 703 383	1 126 818	20 830 201	22 535 781	21 408 963

Źródło: opracowanie własne.

PŁYNNOŚĆ FINANSOWA GMINY MASZEWO

Uwzględniając planowane wartości dochodów i wydatków budżetowych oraz przypadające do spłaty w 2018 roku raty kapitałowe od zaciągniętych zobowiązań, przedstawiono projekcję przepływów finansowych dla Gminy Maszewo. Dane zawarte w tabeli poniżej wskazują, że budżet w 2018 roku zamknie się deficytem na poziomie -3.290.217,15 zł. Dodatkowo, planowane dochody i wydatki bieżące Gminy będą powodowały wystąpienie deficytu bieżącego na poziomie -1.786.399,15.

Uwzględniając kwoty rat kapitałowych od zaciągniętych zobowiązań, jakie przypadają do spłaty w 2018 roku (wg harmonogramów wynikających z umów) prognozuje się, że na koniec 2018 roku w budżecie Gminy zabraknie ponad 5 mln zł na realizację zadań. Dane zawarte w tabeli poniżej wskazują na obecny problem z

jakim boryka się Gmina Maszewo. Mowa przede wszystkim o braku płynności finansowej Gminy. Urealnienie planowanych dochodów i wydatków budżetowych Gminy (urealnienie planowanych wartości) wskazuje, że na zabezpieczenie bieżącej realizacji zadań Gmina musi pozyskać ze środków zewnętrznych blisko 5 mln zł.

Tabela 39. Projekcja finansowa dla Gminy Maszewo uwzględniająca założenia budżetu na 2018 rok

	2018*
(I) Dochody ogółem	34 223 589
Dochody bieżące	33 349 725
Dochody majątkowe	873 864
(II) Wydatki ogółem	37 513 806
Wydatki bieżące (w tym):	35 136 124
obsługa długu	240 778
poręczenia i gwarancje	0
wynagrodzenia i pochodne	12 359 565
Wydatki majątkowe:	2 377 682
(III) Wynik finansowy (I-II)	-3 290 217
(IV) Obsługa zadłużenia	1 793 783
(V) Środki budżetowe na inwestycje [(III-IV bez inwest)]	-2 706 318
(VI) Inwestycje	2 377 682
(VII) Wolne środki po inwestycjach	-5 084 000
(VIII) Otrzymane kredyty, pożyczki, obligacje	0
(IX) Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	0
(X) Inne przychody, w tym:	0
(XI) Rozchody (inne)	0
(XI) PRZEPŁYWY FINANSOWE	-5 084 000

*plan budżetu na dzień 24.08.2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

W budżecie Gminy Maszewo na 2018 r. zaplanowano przychody na poziomie 2.166.527 zł. Do dnia uchwalenia programu postępowania naprawczego Gmina Maszewo nie pozyskała środków w ramach kredytu. W czerwcu i lipcu przeprowadzono dwa postępowania przetargowe, których przedmiotem było udzielenie kredytu długoterminowego w kwocie 2.166.527 zł jednakże z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy, żaden bank nie wyraził zgody na udzielenie finansowania. Wysokość planowanego zobowiązania w kwocie 2.166.527 zł stanowiła równowartość części wyrównawczej subwencji ogólnej, pomniejszonej na podstawie pisma Ministra Finansów nr ST3.4755.6.2018 z dnia 16 marca 2018 r.

Wysokość niedoboru środków finansowych Gminy w 2018 r. pogłębiła również konieczność urealnienia planowanych dochodów Gminy, w szczególności w zakresie planowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Na skutek zmiany klasyfikacji gruntów oraz odwołań wniesionych przez mieszkańców Gminy Maszewo, wysokość możliwych do uzyskania dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2018 r. zmniejszyła się z 5.441.122 zł do 3.407.013 zł. Dodat-

kowo w budżecie Gminy Maszewo konieczne było uwzględnienie zobowiązań wymagalnych, których rzetelny stan określiło badanie biegłego rewidenta przeprowadzone w lipcu 2018 r.

POŻYCZKA Z BUDŻETU PAŃSTWA

Zgodnie z art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli:

1. Jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
2. Z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - 1) nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań;
 - 2) zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki;
 - 3) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Uzasadnieniem Gminy Maszewo do ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa jest brak możliwości pozyskania finansowania z innych źródeł. Jak wskazano w poprzedniej części analizy, Gmina Maszewo podejmowała w 2018 r. próby pozyskania finansowania na pokrycie niedoboru, jaki został spowodowany zmniejszeniem wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej. Z uwagi na strukturę dochodów budżetowych Gmina ma ograniczone możliwości zrekompensowania straty finansowej z dochodów własnych. Pozyskanie środków ze źródeł zewnętrznych jest, zatem uzasadnione.

Gmina Maszewo planuje przeznaczyć pożyczkę z budżetu państwa na pokrycie planowanego deficytu w 2018 r. oraz uregulowanie płatności wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Gmina Maszewo nie planuje restrukturyzacji zaciągniętych zobowiązań, a zatem wysokość pożyczki kształtuje poziom niedoboru środków finansowych w 2018 r. Zaciągnięcie pożyczki naprawczej z budżetu państwa było również zaleceniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, wyrażonym w uchwale nr XIII.123.S.2018 Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 9 maja 2018 r.

W tabeli poniżej przedstawiono proponowany harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa. Zaproponowany harmonogram został dostosowany do prognozy uwzględniającej planowane dochody i wydatki budżetowe Gminy, z uwzględnieniem skutków finansowych proponowanych działań naprawczych. Zgodnie z przedstawioną projekcją, spłatę pożyczki zaplanowano do 2025 r.

Tabela 40. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Maszewo oraz pożyczki z budżetu państwa w latach 2018-2025

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Harmonogram spłaty zobowiązań historycznych								
Stan na początek roku	7 697 104	5 903 321	4 214 738	2 604 179	1 306 679			
Raty	1 793 783	1 688 583	1 610 559	1 297 500	1 306 679			
Odsetki	199 600	156 400	109 800	66 100	23 600			
STAN NA KONIEC ROKU	5 903 321	4 214 738	2 604 179	1 306 679	0			
Harmonogram spłaty pożyczki z budżetu państwa								
Transze	5 084 000							
Raty		200 000	200 000	720 000	720 000	1 000 000	1 000 000	1 244 000
Odsetki	41 178	241 724	232 024	209 714	174 794	133 084	84 584	30 167
STAN NA KONIEC ROKU	5 084 000	4 884 000	4 684 000	3 964 000	3 244 000	2 244 000	1 244 000	0
Dług razem	10 987 321	9 098 738	7 288 179	5 270 679	3 244 000	2 244 000	1 244 000	0

Źródło: opracowanie własne.

Łączna kwota środków zewnętrznych, jaka zapewni Gminie właściwą realizację zadań określono na poziomie 5.084.000 zł, z przeznaczeniem na:

- 1. Pokrycie planowanego deficytu – 3.290.217,15 zł;**
- 2. Spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – 1.793.782,85 zł.**

Celem pozyskania środków w ramach pożyczki z budżetu państwa nie jest pozyskanie środków na korzystniejszych warunkach finansowych, lecz zapewnienie płynności finansowej Gminy w kolejnych latach.

EFEKT FINANSOWY DZIAŁAŃ NAPRAWCZYCH

Przedstawiony program postępowania naprawczego zakłada realizację działań, które mają przyczynić się do uzyskania określonych oszczędności oraz dodatkowych dochodów. Baza podatkowa Gminy Maszewo pozwala na zaplanowanie działań naprawczych, których efektem będzie zwiększenie możliwych do uzyskania wpływów (efekt będzie jednak możliwy do uzyskania dopiero do 2019 r.). Zaproponowano również zwiększenie opłat za odpady, celem zbilansowania systemu gospodarki odpadami.

Po stronie wydatkowej planuje się ograniczyć przede wszystkim wydatki o charakterze administracyjnym. Duży nacisk położono również na ograniczenie wydatków majątkowych do 2022 r. W 2018 r. zadania majątkowe Gminy obejmują zadania realizowane z udziałem środków unijnych, wykup wierzytelności jak również inwestycje, które zostały w znacznym stopniu zrealizowane do dnia uchwalenia program naprawczego.

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

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

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 Gmina Maszewo zamierza ubiegać się o pożyczkę naprawczą z budżetu państwa. W tabeli poniżej przedstawiono wpływ realizowanych i planowanych do wdrożenia działań naprawczych. Tabela prezentuje projekcję finansową w latach 2018-2025 i uwzględnia wszystkie przedstawione założenia.

Tabela 41. Wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Dochody ogółem	34 346 363	36 333 530	37 153 522	37 771 013	38 443 552	39 113 827	39 483 121	40 041 539
1.1	Dochody bieżące	33 472 499	36 333 530	37 153 522	37 771 013	38 443 552	39 113 827	39 483 121	40 041 539
1.1.3	podatki i opłaty	7 255 884	7 675 530	7 839 522	7 957 013	8 053 552	8 190 827	8 311 121	8 434 539
1.1.3.1	z podatku od nieruchomości	3 407 013	3 761 446	3 859 000	3 909 000	3 937 000	4 010 000	4 066 000	4 123 000
1.1.4	z subwencji ogólnej	9 919 579	12 200 000	12 519 000	12 744 000	13 064 000	13 366 000	13 662 000	13 941 000
1.2	Dochody majątkowe, w tym	873 864	0	0	0	0	0	0	0
1.2.1	ze sprzedaży majątku	358800	0	0	0	0	0	0	0
1.2.2	z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje	515064	0	0	0	0	0	0	0
2	Wydatki ogółem	37 636 580	34 444 947	35 342 963	35 753 513	36 416 873	38 113 827	38 483 121	38 797 539
2.1	Wydatki bieżące, w tym:	35 265 548	32 523 352	33 110 885	33 610 495	34 030 583	34 456 888	35 045 905	35 636 833
2.1.3	wydatki na obsługę długu, w tym:	240 778	398 124	341 824	275 814	198 394	133 084	84 584	30 167
2.2	Wydatki majątkowe	2 371 032	1 921 595	2 232 078	2 143 018	2 386 290	3 656 939	3 437 216	3 160 706
3	Wynik budżetu	-3 290 217	1 888 583	1 810 559	2 017 500	2 026 679	1 000 000	1 000 000	1 244 000
4	Przychody budżetu	5 084 000	0	0	0	0	0	0	0
4.3	Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych	5 084 000	0	0	0	0	0	0	0
4.3.1	w tym na pokrycie deficytu budżetu	3 290 217	0	0	0	0	0	0	0
5	Rozchody budżetu	1 793 783	1 888 583	1 810 559	2 017 500	2 026 679	1 000 000	1 000 000	1 244 000
5.1	Splaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych	1 793 783	1 888 583	1 810 559	2 017 500	2 026 679	1 000 000	1 000 000	1 244 000
6	Kwota długu	13 115 052	10 915 094	8 793 160	6 464 284	4 126 230	2 814 855	1 503 479	0

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
8.1	Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	-1 793 049	3 810 178	4 042 637	4 160 518	4 412 969	4 656 939	4 437 216	4 404 706
8.2	Różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki, a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki	-1 793 049	3 810 178	4 042 637	4 160 518	4 412 969	4 656 939	4 437 216	4 404 706
9.4	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	5,92%	6,29%	5,79%	6,07%	5,79%	2,90%	2,75%	3,18%
9.5	Wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu, ustalony dla danego roku (wskaźnik jednoroczny)	-4,18%	10,49%	10,88%	11,02%	11,48%	11,91%	11,24%	11,00%
9.6	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartu roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	11,01%	5,44%	5,26%	5,73%	10,79%	11,13%	11,47%	11,54%
9.6.1	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	10,74%	5,17%	4,99%	5,73%	10,79%	11,13%	11,47%	11,54%

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
9.7	Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonego w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
9.7.1	Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonego w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak
11.1	Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	12 404 158	11 426 000	11 615 000	11 832 000	11 980 000	12 158 000	12 338 000	12 521 000
11.2	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego	3 220 526	3 081 000	3 075 000	3 091 000	3 138 000	3 198 000	3 239 000	3 286 000
14	Dane uzupełniające o długu i jego spłacie								
14.1	Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w pkt. 5.1., wynikające wyłączenie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych	1 793 783	1 688 583	1 610 559	1 297 500	1 306 679	0	0	0
14.2	Kwota długu, którego planowana spłata dokonana się z wydatków budżetu	2 127 731	1 816 356	1 504 981	1 193 605	882 230	570 855	259 479	0
14.3	Wydatki zmniejszające dług, w tym	2 668 465	311 375	311 375	311 375	311 375	311 375	311 375	259 479

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
14.3.1	splata zobowiązań wymagalnych z lat poprzednich, innych niż w pkt 14.3.3	2 357 090	0	0	0	0	0	0	0
14.3.2	związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych w państwowy dług publiczny	311 375	311 375	311 375	311 375	311 375	311 375	311 375	259 479
14.3.3	wypłaty z tytułu wymagalnych poręczeń i gwarancji	0	0	0	0	0	0	0	0
14.4	Wynik operacji niekasowych wpływających na kwotę długu (m.in. umorzenia, różnice kursowe)	0	0	0	0	0	0	0	0
17	Rozliczenie budżetu	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z założeniami WPF, prognozuje się, że w latach 2019-2021 Gmina Maszewo nie będzie spełniać wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wiąże się to przede wszystkim ze wzrostem kosztów obsługi zadłużenia –odsetek i rat kapitałowych od planowanej pożyczki z budżetu państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że stopień niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest niewielki, dlatego w przypadku poprawy sytuacji finansowej Gminy Maszewo (w stosunku do prognozowanej), występuje duże prawdopodobieństwo spełnienia ustawowej relacji znacznie wcześniej.

Jak wskazano w treści programu postępowania naprawczego (przyjętego uchwałą Nr XXXIII/223/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r.) w pozycji „17 – rozliczenie budżetu” wykazano kwoty w wysokości od 1.442.864 zł w 2019 r. do 2.745.452 zł w 2025 r. Zgodnie z konstrukcją WPF wartości wykazane w pozycji „17 – rozliczenie budżetu” powinny być równe zeru, jako wyrażenie zasady „dochody + przychody = wydatki + rozchody”. Z uwagi jednak na to, że Gmina Maszewo planuje ograniczenie wydatków majątkowych, w WPF Gminy po stronie wydatków majątkowych (pozycja 2.2. WPF) zaplanowano wyłącznie wartości zgodne z założeniami przedsięwzięcia naprawczego w zakresie ograniczenia działalności inwestycyjnej Gminy.

Stosownie jednak do uchwały Kolegium RIO w Szczecinie (uchwała nr XXIV.214.S.2018 Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 19 września 2018 r.) Gmina Maszewo powinna dokonać wskazania przeznaczenia pozostającej po rozliczeniu nadwyżki, zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższym, w dokonano rozliczenia finansowego prognozy i wskazano, że uzyskaną nadwyżkę planuje przeznaczyć się na wydatki majątkowe. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z założeniami programu postępowania naprawczego, Gmina Maszewo w okresie jego realizacji zakłada ograniczenie działalności inwestycyjnej. Wykaz zadań inwestycyjnych, które Gmina Maszewo będzie kontynuować w okresie realizacji PPN lub realizować po okresie jego obowiązywania, wskazano w treści PPN (przedsięwzięcie nr 8) oraz w wykazie wieloletnich przedsięwzięć stanowiących załącznik nr 2 do WPF.

Przeznaczenie prognozowanej nadwyżki na wydatki majątkowe ma charakter technicznego rozliczenia prognozy, tak aby zachować wymagania określone w art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Gmina nie zamierza przeznaczać tych środków na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych, środki te stanowić będą pewnego rodzaju rezerwę, którą Gmina będzie mogła przeznaczyć np. na wcześniejszą spłatę zobowiązań wynikających z pożyczki lub zapłatę odszkodowań w związku z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi.

W budżecie na 2018 r. wynik budżetu operacyjnego Gminy Maszewo planowany jest na poziomie -1.786.399,15 zł, podczas gdy w 2019 r. prognozowana nadwyżka operacyjna została przyjęta na poziomie 3.810.178 zł. Prognozuje się zatem, że w 2019 r. nadwyżka operacyjna będzie wyższa o kwotę 5.596.517,15 zł w stosunku do planowanego wyniku budżetu na 2018 r., co sugerowałoby brak pokrycia biorąc pod uwagę prognozowane efekty finansowe działań naprawczych (dodatkowe wpływy na poziomie 420 tys. zł oraz oszczędność w zakresie wydatków bie-

żących na poziomie 560 tys. zł). Tak znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w 2019 r. w stosunku do 2018 r. jest wynikiem:

1. Prognozowanego wzrostu subwencji ogólnej od 2019 r., w szczególności w zakresie części wyrównawczej – prognozuje się, że w 2019 r. Gmina Maszewo w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzyma kwotę 5.515.357 zł co w stosunku do planowanej kwoty na 2018 r. oznacza wzrost o 2.722.843 zł – **szczegółowe wyliczenie prognozowanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2019 r. przedstawiono poniżej;**
2. Zmniejszenia planowanych wydatków bieżących Gminy o kwotę zobowiązań wymagalnych – w budżecie na 2018 r. w wydatkach bieżących budżetu zaplanowano spłatę zobowiązań wymagalnych w wysokości 2.180.509 zł (po stronie wydatków bieżących); zakłada się, że w ramach programu postępowania naprawczego Gmina Maszewo pozyska środki (pożyczka), które pozwolą jej na spłatę wszystkich zobowiązań z lat poprzednich; do końca 2018 r. zakłada się, że uregulowanie bieżących zobowiązań Gminy, a od 2019 r. zakłada się, że realizacja wydatków będzie odbywała się terminowo i zobowiązania wymagalne nie będą występować;
3. Planowanych do realizacji działań naprawczych – zgodnie z przedstawionymi kalkulacjami, od 2019 r. prognozuje się wzrost dochodów bieżących Gminy (w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego) o kwotę 419.646 zł oraz spadek wydatków bieżących o kwotę 560.222 zł; łączny efekt finansowy działań naprawczych szacuje się na poziomie 979.868 zł.

Kalkulacja subwencji wyrównawczej na 2019 r.

Jak wskazano na etapie analizy, w związku z decyzją Ministra Finansów z dnia 16 marca 2018 r., subwencja wyrównawcza Gminy Maszewo została zmniejszona o kwotę 2.166.527 zł i w 2018 r. wyniesie 2.792.514 zł. W 2017 r. w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej Gmina Maszewo uzyskała wpływy na poziomie 4.985.989 zł zaś w 2018 r. wyniosłyby one 4.959.041 zł. Bazując na sprawozdaniach z wykonania dochodów podatkowych Gminy Maszewo za 2017 r. jak również uwzględniając dane Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce, określono wysokość możliwej do uzyskania części wyrównawczej subwencji ogólnej, tak by przedstawiona projekcja finansowa dla Gminy Maszewo realnie oddawała wysokość możliwych do uzyskania dochodów.

Kalkulacji części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2019 r. dokonano w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego:

Rok bazowy	2018
Rok poprzedzający rok bazowy	2017
Dochody podatkowe Gminy za rok poprzedzający rok bazowy (sprawozdanie Rb-PDP za 2017 r.)	9.688.018,94 zł
Liczba mieszkańców Gminy (L) w roku poprzedzającym rok bazowy (źródło: GUS)	8.777
Wskaźnik G	1.103,80 zł
Dochody podatkowe gmin w Polsce w roku poprzedzającym rok bazowy (źródło: Ministerstwo Finansów)	68.733.883.982,53 zł
Liczba ludności w Polsce w roku poprzedzającym rok bazowy (źródło: GUS)	38.433.558
Wskaźnik Gg	1.788,38 zł
KALKULACJA KWOTY PODSTAWOWEJ	
40% wskaźnika Gg	715,35 zł
75% wskaźnika Gg	1.341,29 zł
92% wskaźnika Gg	1.645,31 zł
40%Gg < G < 75%Gg, a zatem:	
$L \cdot \{12,92\% \cdot Gg + 83\% \cdot [(75\% \cdot Gg) - G]\}$	3.578.100,27 zł
KALKULACJA KWOTY UZUPEŁNIAJĄCEJ	
Średnia gęstość zaludnienia na 1km ² w kraju na dzień 31.12.2017 r. (źródło: GUS)	123
Średnia gęstość zaludnienia na 1km ² w Gminie na dzień 31.12.2017 r. (źródło: GUS)	42
17% wskaźnika Gg	304,02 zł
Iloraz różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w Gminie do śr. gęstości w kraju	0,66
Kwota uzupełniająca	1.757.256,75 zł
RAZEM CZĘŚĆ WYRÓWNAWCZA SUB. OGÓLNEJ	5.515.357,03 zł

Z przeprowadzonej kalkulacji wynika, że w 2019 r. część wyrównawcza subwencji ogólnej dla Gminy Maszewo wyniesie 5.515.357,03 zł a zatem będzie wyższa o ponad 500 tys. zł w stosunku do kwoty, jaką Gmina miała pierwotnie uzyskać w 2018 r. W ramach subwencji ogólnej Gmina Maszewo otrzymuje również część oświatową. W 2016 r. część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła 7.266.246 zł, z kolei w 2017 r. Gmina otrzymała 7.047.276 zł. Zgodnie z planem budżetu na 2018 r. subwencja oświatowa planowana jest w wysokości 7.014.557 zł. Z analizy danych wynika, że z roku na rok poziom uzyskiwanej subwencji oświatowej maleje, co potwierdza przedstawiona analiza finansowa Gminy. Z uwagi na powyższe, w związku z malejącą liczbą dzieci, wysokość subwencji oświatowej założono na poziomie 6.700.000 zł. **W związku z powyższym, subwencja ogólna na 2019 r. dla Gminy Maszewo została skalkulowana na poziomie 12.200.000 zł.**

SPOSÓB OBLICZANIA

PRZEWIDYWANYCH EFEKTÓW FINANSOWYCH

Przy opracowaniu prognozy pozycji budżetowych Gminy Maszewo wykorzystano trzy podstawowe mierniki koniunktury gospodarczej – produkt krajowy brutto (PKB), wskaźnik inflacji (CPI) oraz wskaźnik wynagrodzeń. Na ich podstawie osza-

cowano wartości dochodów i wydatków Gminy, co dzięki konstrukcji i zaawansowanym metodom dokonywania obliczeń, pozwoli realizować w przyszłości właściwą politykę finansową jednostki.

Zgodnie z zaleceniami Ministra Rozwoju i Finansów, prognozę wskazanych mierników oparto o Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Ostatnia dostępna aktualizacja ww. **wytycznych miała miejsce w maju 2018 roku**, a dane wynikające z powołanego dokumentu prezentuje tabela poniżej.

Tabela 42. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy

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

Źródło: dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2018 r., (www.mf.gov.pl), Warszawa 2018.

Prognozę oparto o następujące założenia:

- 1) dla roku 2018 przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej na 2018 rok;
- 2) dla lat 2019-2025 prognozę wykonano poprzez indeksację o wskaźniki dynamiki inflacji, PKB i wskaźnik wynagrodzeń.

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

Zgodnie z przyjętym założeniem, dochody i wydatki bieżące w roku 2018 uwzględnione w prognozach wynikają z wartości zawartych w uchwale budżetowej na 2018 rok. Od 2019 roku prognozy dochodów i wydatków budżetowych dokonano za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI i dynamiki wynagrodzeń oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

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

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii dochodów bądź wydatków budżetowych;

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

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

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

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

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

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

– wartość dochodów lub wydatków w roku poprzedzającym rok prognozy;

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

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

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

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

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

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

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

ΔW - wskaźnik dynamiki wynagrodzeń;

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

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

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

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

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

Ze względu na fakt, że możliwości oddziaływania na stronę wydatkową są większe niż na dochodową, dla prognozowania wydatków postanowiono przyjąć dwa rodzaje wag, ze względu na wysokość wydatków w roku poprzedzającym rok

prognozy. Mianowicie, jeżeli w ostatnim roku wartość wydatków w danej kategorii wynosiła:

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

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

SPIS TABEL

Tabela 1. Struktura zrealizowanych dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017	8
Tabela 2. Skumulowany udział głównych dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	10
Tabela 3. Analiza kształtowania się dochodów Gminy Maszewo z tytułu podatków lokalnych w latach 2013-2017	12
Tabela 4. Zmiana klasyfikacji gruntów stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Gminie Maszewo (stan na 31.12.2017 r.)	14
Tabela 5. Klasyfikacja gruntów stanowiących podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Gminie Maszewo (stan na 07.08.2018 r.)	15
Tabela 6. Potencjał bazy podatkowej Gminy Maszewo na 2018 r.	16
Tabela 7. Struktura zrealizowanych wydatków Gminy w latach 2013-2017	18
Tabela 8. Podział wydatków na działy w Gminie Maszewo w latach 2013-2017 (po zaokrągleniu do pełnych złotych)	20
Tabela 9. Budżet oświatowy w latach 2013-2017	21
Tabela 10. Wydatki na pomoc społeczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017	23
Tabela 11. Stopień pokrycia wydatków w dziale pomoc społeczna dochodami (dotacjami) w Gminie Maszewo w latach 2013-2017	23
Tabela 12. Wydatki na administrację publiczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017	24
Tabela 13. Wybrane wydatki na administrację publiczną w Gminie Maszewo w latach 2013-2017	24
Tabela 14. Zadłużenie Gminy Maszewo z tytułu kredytów i pożyczek w latach 2013-2017	25
Tabela 15. Harmonogram spłaty rat kapitałowych od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Maszewo w latach 2018-2022	27
Tabela 16. Harmonogram odsetek od zobowiązań zaciągniętych przez Gminę Maszewo w latach 2018-2022	28
Tabela 17. Aktualny harmonogram spłaty zobowiązań Gminy z tytułu zawartej umowy o wykup wierzytelności	30
Tabela 18. Zobowiązania wymagalne Gminy Maszewo na dzień 31.12.2017 r. (zgodnie z ustaleniami biegłego z dnia 13 lipca 2018 r.)	31
Tabela 19. Potencjał bazy podatkowej Gminy Maszewo na 2018 r.	41
Tabela 20. Przewidywane skutki podwyższenia stawek podatkowych Gminy Maszewo od 2019 r.	42
Tabela 21. Efekt finansowy wynikający ze zwiększenia i utrzymywania maksymalnych stawek podatku od nieruchomości	43
Tabela 22. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku rolnego	43
Tabela 23. Efekt finansowy wynikający z utrzymywania maksymalnych stawek podatku leśnego	44
Tabela 24. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie	46
Tabela 25. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zaostrzenia polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych	48
Tabela 26. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu wysokości dotacji przekazywanej dla samorządowej instytucji kultury	49
Tabela 27. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia wysokości dotacji dla organizacji pozarządowych – klubów sportowych	50
Tabela 28. Wykaz planowanych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych Gminy Maszewo w latach 2018-2025 (zgodnie z uchwałą Nr XXX/197/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r.)	52
Tabela 29. Wykaz planowanych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych Gminy Maszewo w latach 2018-2025 po wprowadzeniu programu postępowania naprawczego	53
Tabela 30. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na materiałów i wyposażenia	54
Tabela 31. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2016-2018	56
Tabela 32. Prognozowane efekty finansowe uzyskane z tytułu ograniczenia wydatków na zakup usług zewnętrznych	58
Tabela 33. Harmonogram realizacji działań naprawczych	60
Tabela 34. Podsumowanie efektów finansowych działań naprawczych	61
Tabela 35. Planowane dochody budżetowe Gminy Maszewo na rok 2018	62
Tabela 36. Planowane wydatki budżetowe Gminy Maszewo na 2018 rok	64
Tabela 37. Szczegółowe zestawienie planowanych wartości wydatków na rok 2018	66

Tabela 38. Wydatki bieżące Gminy Maszewo a zobowiązania wymagalne	67
Tabela 39. Projekcja finansowa dla Gminy Maszewo uwzględniająca założenia budżetu na 2018 rok..	68
Tabela 40. Planowany harmonogram spłaty zobowiązań Gminy Maszewo oraz pożyczki z budżetu państwa w latach 2018-2025	70
Tabela 41. Wybrane pozycje Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025...	72
Tabela 42. Dane makroekonomiczne przyjęte do wyliczeń prognozy.....	79

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Kształtowanie się źródeł dochodów Gminy Maszewo w latach 2013-2017.....	9
Ryc. 2. Struktura wydatków Gminy Maszewo w latach 2013-2017.....	19
Ryc. 3. Pokrycie wydatków bieżących w działach 801, 854 subwencją oświatową oraz dotacją na wychowanie przedszkolne w latach 2013-2017	22
Ryc. 4. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Maszewo zgodnie z WPF Gminy na lata 2018-2025.....	36
Ryc. 5. Kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w Gminie Maszewo zgodnie z metodologią określoną w III części opracowania.....	37

BIURO KALIBRY
w Maszewie
WPLYNĘŁO
dn. 10. 12. 2019
ilość zał.
podpis

Poprawione z dnia 10.12.2019 r.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Maszewie uchwałą Nr XXXIII/221/2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r. uchwaliła program postępowania naprawczego Gminy Maszewo na okres od dnia 24 sierpnia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. zmieniony uchwałą Nr XXXIV/238/2018 z dnia 17 października 2018 r.

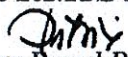
W trakcie realizacji i analizy programu postępowania naprawczego zostały wychwycone drobne nieprawidłowości. W celu ich wyeliminowania zachodzi konieczność zmiany przedmiotowego programu w niektórych obszarach.

Wobec powyższego w załączniku do uchwały wprowadza się następujące zmiany:

1. W części II. Plan działań naprawczych w:

- 1) **Przedsięwzięciu 4. Ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie** (str. 47):
 - a) w tytule przedsięwzięcia dodaje się zapis „w rozdziale 75023”,
 - b) w ust. 1 w zdaniu czwartym zapis „...wynagrodzenia w administracji publicznej.” zastępuje się wyrazem „wyposażenia” - obecnie str. 45
 - 2) **Przedsięwzięciu 5. Zaostrzenie polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych Gminy:** w tytule ust. 2 skreśla się wyraz „zewnętrznych” (str. 49) - obecnie str. 47
 - 3) **Przedsięwzięciu 6. Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury** w tytule przedsięwzięcia dodaje się zapis „Ośrodka Kultury i Sportu” (str. 51) - obecnie str. 49,
 - 4) **Przedsięwzięciu 9. Ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy** w zdaniu drugim w nawiasie umieszczone zdanie otrzymuje brzmienie: „(bez wydatków w administracji publicznej Dział 750 rozdział 75023 i w oświacie cały Dział 801)”, ponieważ wydatki na oświatę zostały określone w Przedsięwzięciu 5. (str. 56) - obecnie str. 54,
 - 5) tabela 31. Wydatki ponoszone na zakup usług zewnętrznych w latach 2016-2018 została uszczegółowiona o zapisy rozdziałów w wymienionych Działach. Wartości w tabeli pozostają bez zmian,
 - 6) Inne działania zmierzające do uzyskania oszczędności w ust. 2 (str. 58) błędnie był wymieniony art. 243 powinien być 240a. Określono także kwoty wydatków na wynagrodzenia zarządu (burmistrza) i na diety radnych - obecnie str.58,
 - 7) tabeli 33. w:
 - a) wierszu czwartym „Ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie” dodaje się zapis „w rodz. 75023”,
 - b) wierszu szóstym „Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury” dodaje się zapis „Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie”.
2. W części III. Przewidywane efekty finansowe działań naprawczych w tabeli 34. w:
- 1) wierszu pierwszym „Ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie” dodaje się zapis „w rodz. 75023”,
 - 2) wierszu trzecim „Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury” dodaje się zapis „Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie”.

BURMISTRZ


mgr Paweł Piesio