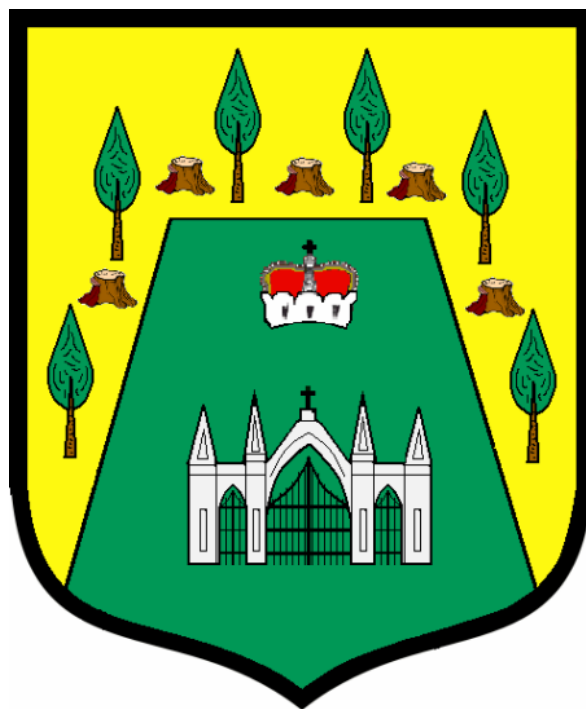




Gmina Staroźreby

Program Postępowania Naprawczego

w oparciu o art. 240a ustawy o finansach publicznych

wrzesień 2019 r.

Spis treści

Wstęp	3
a. Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych	3
b. Geneza programu postępowania naprawczego w Gminie Staroźreby	4
Analiza finansów Gminy w latach 2016 - 2019	5
a. Dochody	5
b. Wydatki	8
c. Wynik budżetu	13
d. Zobowiązania wymagalne	15
e. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczki	16
f. Podsumowanie	18
Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2020 r.	19
a. Zwiększenie dochodów własnych budżetu	19
b. Ograniczenia wydatków bieżących	20
c. Podsumowanie	22
Pozyskanie finansowania	23
a. Analiza zdolności kredytowej	23
1. Zmiany od 2019 r.	23
2. Zmiany od 2020 r.	24
2. Zmiany od 2026 r.	25
b. Określenie potrzeb finansowych i plan restrukturyzacji	33
c. Wybór instrumentu dłużnego	39
d. Podsumowanie	41
Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego	42
Plan wdrożenia programu naprawczego	43
a. Wzrost dochodów bieżących	44
b. Ograniczenie wydatków bieżących	44
c. Pozyskanie finansowania	44
Załączniki	45
a. Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2019-2034	45

Wstęp

a. Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych

Niezachowanie wymogów wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (dalej: UFP, ustawa), skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu JST i towarzyszącej mu wieloletniej prognozy finansowej na „zwykłych” warunkach¹. W takim przypadku kolegium regionalnej izby obrachunkowej (dalej: RIO) powinno wezwać jednostkę do opracowania programu postępowania naprawczego (dalej: PPN) i wdrożenia go poprzez podjęcie stosownej uchwały. Z inicjatywą wezwania do wprowadzenia PPN kolegium RIO może wyjść w oparciu o przedłożone przez zarząd jednostki projekty uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej (lub zmiany tychże), zawierające ww. uchybienia. Do podjęcia uchwały dotyczącej programu postępowania naprawczego uprawniony jest organ stanowiący JST, tj. rada jednostki. PPN powinien zostać przedłożony przez JST do zaopiniowania właściwej RIO w ciągu 45 dni od daty dostarczenia wezwania. Przesłanie wezwania przez kolegium RIO obliguje JST do podjęcia ww. działań pod sankcją narzucenia uchwały budżetowej przez samą RIO. Program postępowania naprawczego zawiera (przy czym poniższa lista może być rozszerzona)²:

- analizę stanu finansów JST, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych przez JST oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 UFP,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych, planowanych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

PPN może być uchwalony na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Oznacza to, że możliwy jest krótszy okres trwania programu. W okresie trwania PPN rada jednostki może uchwalać WPF oraz budżet jednostki oraz ich zmiany bez zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 UFP. Jednocześnie niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego³.

W czasie realizacji PPN objęta nim jednostka styka się z szeregiem ograniczeń. Jednostka taka nie ma możliwości:

- podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,

¹ art. 240a ust. 1 UFP.

² art. 240a ust. 1, 3 i 7 UFP.

³ art. 240a ust. 2, 4 i 9 UFP.

- udzielania pomocy finansowej innym JST,
- udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- ponoszenia wydatków na promocję jednostki,
- tworzenia funduszu sołeckiego,

a także ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Ponadto w okresie tym pojawiają się ograniczenia w zakresie podnoszenia diet radnych oraz wynagrodzenia zarządu JST⁴.

Wprowadzenie PPN ma na celu zdyscyplinowanie władz samorządowych w zakresie polityki budżetowej. Czas trwania programu ma być okresem działań naprawczych.

b. Geneza programu postępowania naprawczego w Gminie Staroźreby

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w uchwale Nr 17.249.2019 wezwało Gminę Staroźreby do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

W uzasadnieniu do ww. uchwały, na podstawie kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową (dalej: RIO), Kolegium RIO stwierdziło pogarszającą się sytuację finansową Gminy, wysoki poziom zadłużenia, co stanowi zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę Staroźreby w 2019 r. i latach kolejnych oraz niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp).

Kolegium swoje stwierdzenie uzasadniło przede wszystkim niezachowaniem relacji określonej w art. 243 ust. 1 ufp. Przekroczenie wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia w latach 2019 – 2022 nastąpiło na skutek wprowadzenia do planu rozchodów wartości spłat rat kredytów zgodnie z obowiązującymi umowami. Rada Gminy zaplanowała restrukturyzację istniejącego zadłużenia, polegającą na aneksowaniu umów kredytowych, ale to aneksowanie możliwe było tylko pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia w postaci hipoteki umownej, przez co gmina zrezygnowała z dalszych działań w tej sprawie. W konsekwencji Rada przyjęła w WPF spłaty zobowiązań w kwotach wynikających z podpisanych umów.

Kolegium RIO zwróciło też uwagę na nieujęcie lub niedoszacowanie wybranych pozycji w WPF co czyni tę prognozę nierealistyczną tj. pominięcie przypadającej do zwrotu dotacji z budżetu państwa na kwotę 5,6 mln zł, zaniżenie wydatków na wynagrodzenia. Innymi czynnikami, na które kolegium zwraca uwagę to wysoki poziom zadłużenia – na koniec 2018 r. 58,0% w relacji do planu dochodów, a także

⁴ art. 240a ust. 5 i 6 UFP.

rosnącymi zobowiązaniami wymagalnymi – 3,1 mln zł na koniec 2018 r., powstałymi przede wszystkim w wyniku zaległości wobec ZUS.

Zgodnie z art. 240a ust. 1 UFP, program postępowania naprawczego Gminy Staroźreby zawiera analizę finansów JST, plan przedsięwzięć naprawczych oraz przewidywane efekty działań. Analiza finansów dotknęła części historycznej, dotyczącej wykonania budżetu w latach 2016-2018 oraz planu budżetu na 2019 r. (aktualnego na chwilę opracowania dokumentu, chyba że wskazano inaczej).

Analiza finansów Gminy w latach 2016 - 2019

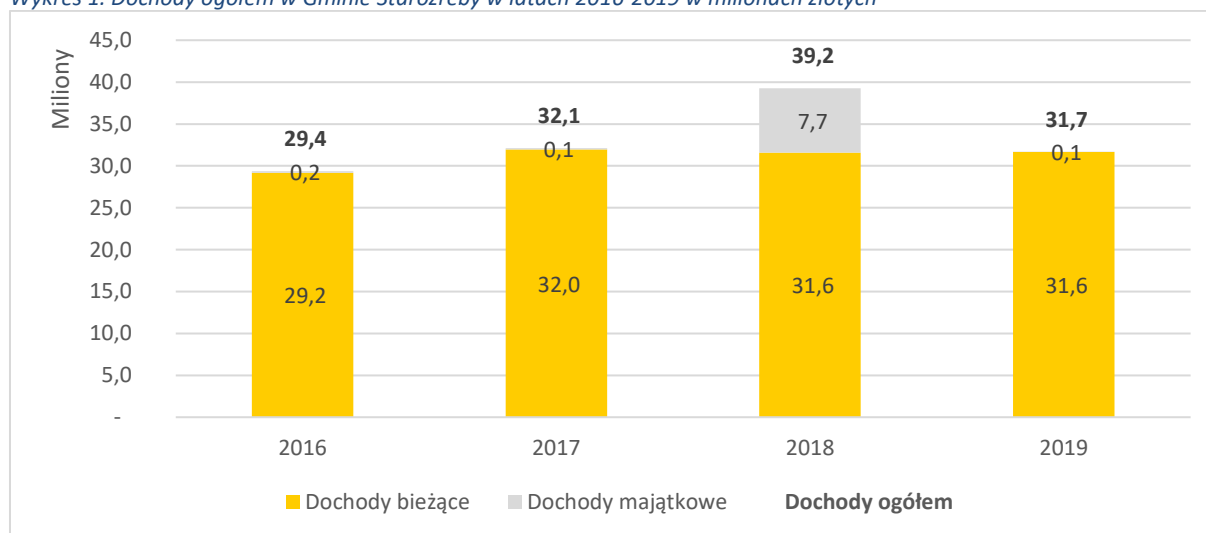
Pogłębiona analiza została przeprowadzona w perspektywie lat 2016 - 2019. Przyjęto założenie, że okres czteroletni będzie wystarczający dla potrzeb oceny finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Prezentowane dane dot. lat 2016-2018 pochodzą z odpowiednich sprawozdań Rb. Dane dotyczące roku 2019 stanowią plan budżetu na chwilę opracowania dokumentu (chyba że wskazano inaczej).

a. Dochody

Poniższy wykres przedstawia dochody ogółem Gminy w badanym okresie w podziale na dochody bieżące i majątkowe.

Wykres 1. Dochody ogółem w Gminie Staroźreby w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

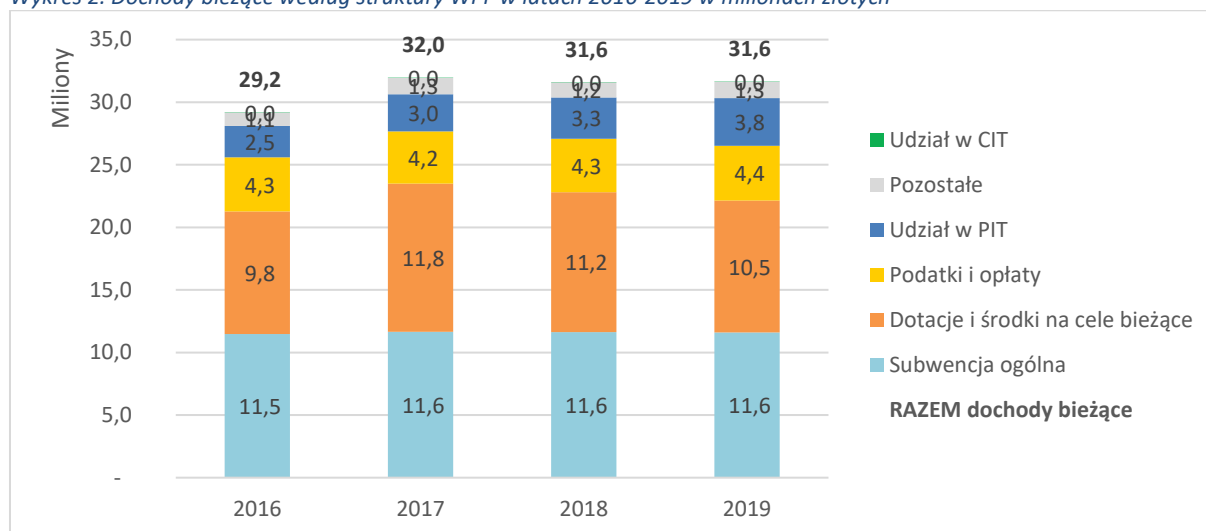
Dochody ogółem w latach 2016-2019 Gmina wykonywała na poziomie 29,4 - 39,2 mln zł, przy czym za 29,2 - 32,0 mln zł z tej kwoty odpowiadały dochody bieżące, które z reguły cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które mają charakter incydentalny. Przedstawiony plan na rok 2019 został zrewidowany w zakresie dochodów majątkowych poprzez pomniejszenie o ok. 0,7 mln zł dochodów ze sprzedaży majątku w celu podniesienia zachowawczości planu dochodów. Po ww.

zmianie Gmina planuje dochody na łącznie 31,8 mln zł, w tym 0,1 mln zł dochodów majątkowych i 31,6 mln zł dochodów bieżących, co oznacza podobny poziom dochodów bieżących względem wykonania roku poprzedniego. W dalszej części opracowania dokonano pogłębionej analizy dochodów.

Dochody bieżące

Następny wykres przedstawia dochody bieżące Gminy podzielone na źródła według struktury dla wieloletniej prognozy finansowej.

Wykres 2. Dochody bieżące według struktury WPF w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Największymi składnikami dochodów Gminy są dochody z subwencji i dotacji zewnętrznych. Subwencja ogólna dla Gminy od 2016 r. była względnie na stałym poziomie (ok. 11,6 mln zł). **Na wysokość subwencji Gmina nie ma bezpośredniego, krótkookresowego wpływu. We wszystkich latach największą część subwencji stanowi jej część oświatowa, która utrzymuje się na poziomie 6,5 – 6,8 mln zł.** Wysokość subwencji oświatowej zależy od zakresu zadań oświatowych realizowanych przez jednostki oraz liczby uczniów i rozdzielanej według zasad określonych w rozporządzeniu ministra edukacji w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Część wyrównawcza stanowi ok. z 4,8 do 5,1 mln zł. Środki te finansowane są z tzw. „janosikowego”. Część wyrównawcza subwencji jest należna gminom, których wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodu podatkowego dla wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz których gęstość zaludnienia jest niższa niż średnia gęstość zaludnienia kraju.

Nieco większa niż dla subwencji dynamika cechuje dotacje, te wzrosły z 9,8 do 11,8 mln zł, co jest przede wszystkim skutkiem wprowadzenia nowych rządowych programów socjalnych od 2016 r. (głównie tzw. „500+”). W praktyce wzrost dochodów z dotacji jest niekorzystny dla Gminy z uwagi na konstrukcję wskaźnika indywidualnej spłaty zadłużenia z art. 243 ufp. Środki celowe zwiększają

dochody, jednak nie mają wpływu na poziom wypracowywanej nadwyżki bieżącej budżetu. W efekcie wielkość nadwyżki bieżącej względem dochodów ogółem maleje, nawet jeżeli nominalnie pozostanie na tym samym poziomie. Opisana relacja nadwyżki do dochodów kształtuje zdolność obsługi długu przez Gminę. W przypadku Gminy Staroźreby niespełnienie wymaganej relacji z art. 243 ufp jest głównym powodem konieczności wdrożenia programu naprawczego.

Wpływy z podatków i opłat lokalnych kształtują się na stałym poziomie 4,2 - 4,4 mln zł. Dochody z podatków i opłat to jedyna kategoria dochodów wyróżnionych w WPF, na których planowanie Gmina ma bezpośredni wpływ. Kwoty w pozostałych kategoriach Gmina otrzymuje od władz centralnych. W związku z tym, **że poziom wpływów z podatków lokalnych od lat nie wzrasta mimo rosnących kosztów utrzymania Gminy**, działania naprawcze będą musiały objąć rewizję stawek podatkowych, w szczególności podatku od nieruchomości.

Kolejnym dużym elementem dochodów bieżących Gminy są dochody z udziału w PIT, które kształtują się na poziomie 2,5 - 3,8 mln zł, co stanowi udział ok. 10%. Pomijalną wartością z punktu widzenia budżetu są natomiast dochody z udziału w CIT (mniej niż 0,5%), co świadczy o braku dużych podmiotów gospodarczych na terenie Gminy.

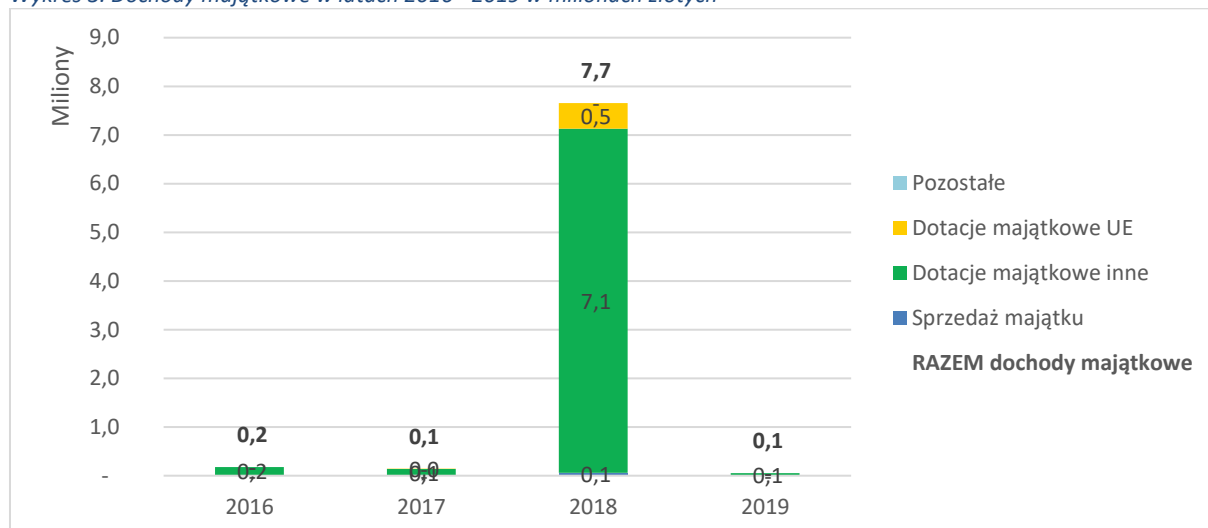
Analiza dochodów bieżących wskazuje na względnie stały ich poziom z niewielkim wzrostem (wyluczając wzrost dochodów z dotacji na program „500+” oraz wzrost otrzymywanej subwencji wyrównawczej). Dochody Gminy zatem są stabilne, jednak niedostateczne by pokryć potrzeby wydatkowe Gminy oraz spłatę zobowiązań kredytowych. Sytuacja zadłużeniowa zostanie szerzej omówiona w dalszej części dokumentu.

Dochody majątkowe

W badanym okresie dochody majątkowe Gminy charakteryzują się istotną zmiennością (0,1 - 7,7 mln zł rocznie), co potwierdza ich incydentalny charakter.

Poniższy wykres prezentuje dochody majątkowe Gminy Staroźreby w latach 2016 - 2019. Zastosowano podział taki jak w wieloletniej prognozie finansowej, przy czym w dotacjach i środkach przeznaczonych na inwestycje wyszczególniono te z programów europejskich i pozostałych źródeł.

Wykres 3. Dochody majątkowe w latach 2016 - 2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Najistotniejszą kategorią dochodów majątkowych były dotacje inwestycyjne inne na łącznie blisko 7,5 mln zł w latach 2016 - 2019, z czego większość Gmina otrzymała w 2018 r. na zadania związane z przebudową dróg gminnych. Możliwość realizacji inwestycji współfinansowanych bezzwrotnym wsparciem z zewnątrz ułatwiły rozwój Gminy Staroźreby. Jednocześnie konieczne było znalezienie środków na wkład własny do tych inwestycji, przez co konieczne było zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań przez Gminę, co przyczyniło się do konieczności wdrożenia działań naprawczych.

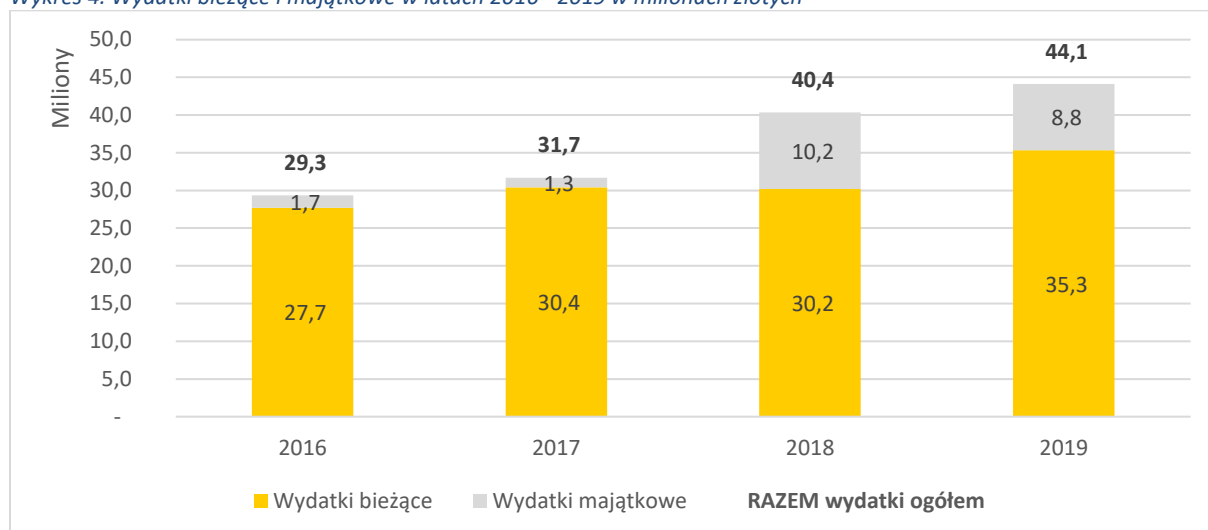
Dotacje z UE w analizowanym okresie były praktycznie pomijalne.

W 2019 r. aktualny na moment powstania dokumentu plan budżetu nie przewiduje dochodów ze sprzedaży majątku.

b. Wydatki

Poniższy wykres przedstawia wydatki ogółem Gminy w latach 2016 - 2019 w podziale na wydatki bieżące i majątkowe.

Wykres 4. Wydatki bieżące i majątkowe w latach 2016 - 2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Wydatki ogółem Gminy Staroźreby w latach 2016 - 2018 wynosiły między 29,3 - 40,4 mln zł, przy czym ich część bieżąca nieustannie rosła, z 27,7 mln zł do 30,2 mln zł, na co szczególny wpływ miały świadczenia „500+” wypłacane przez Gminę od 2016 r., ale także m.in. wzrost wydatków na administrację publiczną. Wydatki bieżące w zrewidowanym planie na 2019 r. wynoszą już 35,3 mln zł.

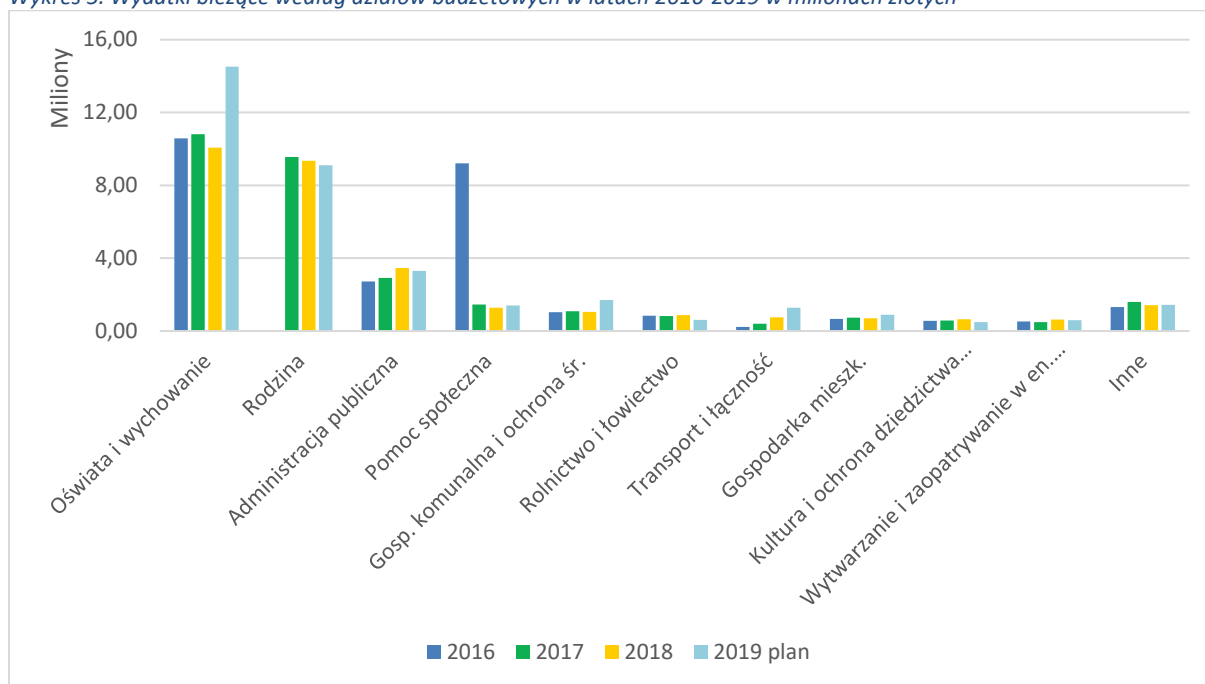
Wydatki majątkowe Gminy w latach 2016 - 2018 wyniosły łącznie 13,2 mln zł. **W aktualnym planie budżetu wydatki majątkowe wynoszą ok. 8,8 mln zł.** Szczegóły zostały omówione w podrozdziale „Wydatki majątkowe”.

W kolejnych punktach wydatki bieżące i majątkowe zostały poddane poszerzonej analizie.

Wydatki bieżące

Poniższy wykres prezentuje wydatki bieżące Gminy Staroźreby według działów budżetu dla lat 2016 - 2019. Działy zostały uszeregowane wg kwoty wydatków w 2018 r., od największej. Działy, w których wydatki nie przekraczają 2,0 mln zł, połączone zostały w kategorię „Pozostałe”.

Wykres 5. Wydatki bieżące według działów budżetowych w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Na przestrzeni analizowanych lat dział Oświata i wychowanie jest największą kategorią wydatków budżetowych, na które Gmina ma istotny wpływ, i kształtuje się **na poziomie 10,1 – 10,8 mln zł rocznie**, co oznacza ok. 35% całości wydatków bieżących. **Tylko 6,5 -6,7 mln zł z tej kwoty pokrywane jest przez wpływy z subwencji oświatowej, a więc średnio 63% wydatków.** Pozostała część, którą można nazwać „deficytem oświaty”, Gmina musi pokryć z dochodów własnych. W zrewidowanym planie budżetu na 2019 r. **uwzględniono wyższe wydatki na oświatę o prawie 2,5 mln zł z czego 2,0 mln zł dotyczy zaległości wobec ZUS**, a 0,2 mln zł jest efektem podwyżek dla nauczycieli zarządzanych przez władze centralne. Odbędzie się to bez wskazania wystarczających źródeł finansowania, a zatem wzrost wynagrodzeń będzie musiał zostać w znacznej części pokryty ze środków własnych budżetu Gminy. Działania naprawcze koniecznie powinny dotknąć sfery oświaty przy uwzględnieniu dobra uczniów i wychowanków.

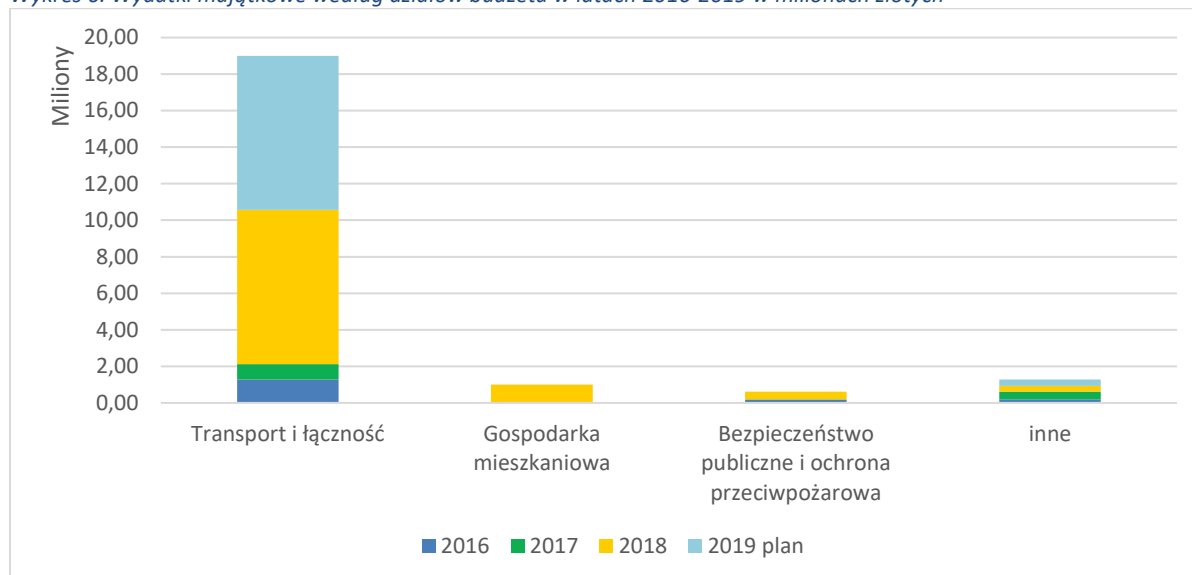
Od czasu wprowadzenia w 2016 r. nowych centralnych programów socjalnych („500+”, Karta Dużej Rodziny etc.) największym wydatkiem Gminy są łącznie działy Pomoc społeczna i Rodzina (dział powstał w 2017 r. wydzielony z działu Pomoc społeczna). Od 2016 r. łącznie wydatki w tych działach wynoszą 9,2 – 11,0 mln zł (ok. 35% budżetu na sprawy bieżące).

Kolejnymi istotnymi wydatkami Gminy są wydatki w dziale **Administracja publiczna. W 2016 r. wydatki w tym dziale wynosiły 2,7 mln zł, by w ciągu dwóch lat wzrosnąć o prawie 27% do 3,4 mln zł.** Do takiej sytuacji przyczyniło się w szczególności wzrost kosztów z tytułu zatrudnienia a co za tym idzie naliczanych od nich składek. Działania naprawcze koniecznie powinny objąć optymalizację w administracji, w szczególności kosztów osobowych.

Wydatki majątkowe

Gmina w latach 2016 - 2018 przeznaczyła nieco ponad 13,1 mln zł na wydatki majątkowe, z czego 77% zrealizowano w 2018r., co bezpośrednio wynikało z wysokich otrzymanych dotacji majątkowych w tym roku. Poniższy wykres prezentuje wykonane w latach historycznych i planowane w 2018 r. wydatki inwestycyjne Gminy według działów budżetu.

Wykres 6. Wydatki majątkowe według działów budżetu w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Największe kwoty w badanym okresie zostały zainwestowane w transport i łączność (10,6 mln zł + blisko 8,5 mln zł z planu na 2019 r.), gospodarkę mieszkaniową (1,0 mln zł + 0,2 mln zł planu na 2019 r.),

W budżecie Gminy Staroźreby na 2019 r. zaplanowano do realizacji wydatki majątkowe w kwocie 8 743 778,00 zł na następujące zadania inwestycyjne:

1. Wykonanie przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego do toalety publicznej przy ul. Płockiej w miejscowości Staroźreby – kwota 45 500,00 zł. Zadanie to stanowi zobowiązanie roku 2018 które gmina w związku z wykonaniem prac w roku poprzednim musi uregulować.
2. Zakup sprzężarki w kwocie 5 171,00 zł– sprzężarkę zakupiono na potrzeby Stacji Uzdatniania Wody w Rogowie. Realizacja zadania oraz uregulowanie płatności nastąpiło w pierwszym półroczu 2019 r.
3. Zestaw inkasenta w kwocie 5 171,00 zł– zakupiony został na potrzeby odczytywania rozliczania odbiorców wody/ścieków w terenie przez inkasenta. Realizacja zadania oraz uregulowanie płatności nastąpiło w pierwszym półroczu 2019 r.
4. Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. " Przebudowa drogi krajowej nr 10, polegająca na budowie ciągu pieszo-rowerowego w miejscowości Nowa Góra na odcinku ok

120 mb od przejścia dla pieszych zlokalizowanego przy rondzie do skrzyżowania z drogą powiatową relacji Góra-Bulkowo” – kwota 15 990,00 zł. Wykonawca jest w trakcie uzgadniania i opracowywania dokumentacji. Zgodnie z zawartą umową termin zakończenia określony jest do dnia 30 października 2019 r.

5. Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. "Rozbudowa drogi krajowej nr 10 w zakresie skrzyżowania z drogami gminnymi nr 291411W i 291413W w m. Dłużniewo Małe na terenie Gminy Staroźreby" - kwota 11 500,00 zł. Powyższe zadanie zostało zrealizowane
6. W związku z realizowaną w 2018 roku inwestycją dotyczącą przebudowy dróg gminnych w Staroźrebach oraz w Nowej Górze zabezpieczono środki finansowe w kwocie 8 311 589,00 zł w tym:
 - na uregulowanie płatności z wykonawcą za wykonane zadanie - kwota 2 634 043,00 zł,
 - na podstawie decyzji nr 45 Wojewoda Mazowiecki określił przypadającą do zwrotu dotację w kwocie 5 676 546,00 zł jako pobraną w nadmiernej wysokości. Powyższy zwrot dotyczy dotacji udzielonej z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków intensywnych opadów atmosferycznych deszczu i śniegu z 2016 r. i odnosi się do zadań realizowanych na podstawie następujących umów:
 - umowa nr 6355.3.44.01.2018 na Przebudowę ul. 11-Listopada, Słonecznej, Kopernika, Jaśminowej, Młodzieżowej na dz. ew. nr 1152, 1145/6, 1146, 1147, 1145/1, 1183, 1172, 1144 1153, 1182, 451/8, 1173 w m. Staroźreby na odcinku od km 0+000 do km 0+840 o dł. 840 mb,
 - umowa nr 6355.3.44.02.2018 na Przebudowę ul. Sportowej, Lipowej, Akacyjowej, Klonowej, Sosnowej, Modrzewiowej, Brzozowej i Jodłowej na dz. ew. nr 1197/1, 1198, 2053, 2044, 2035, 2021/1, 2055/1, 2034/1, 2025/1, 2065/1, 2072/1, 2082/1, 2086/1, 2081/2, 2090/1, 138, 107 w m. Staroźreby na odcinku od km 0+000 do km 1+110 o długości 1,11 km,
 - umowa nr 6355.44.03.2018 na Przebudowę ul. Targowej na dz. ew. nr 549, 548/13, 135/2, 141, 548/14, 548/9, 565/6, 133, 124, 138 w m. Staroźreby na odcinku od 0+000 do km 1+110 o długości 1,11 km,
 - umowa nr 6355.3.44.04.2018 na Przebudowę ulicy Szkolnej i Południowej na dz. ew. nr 172, 156/2, 154, 155, 140 w m. Nowa Góra na odcinku od km 0+000 do km 0+640 o dł. 640 mb
 - umowa nr 6355.3.44.05.2018 na Przebudowę ulic na Osiedlu, ul. Osiedlowa, Brzozowa i Wiosenna, na dz. ew. nr 102/24, 102/28, 102/23, 102/13 w m. Nowa Góra na odcinku od km 0+000 do km 0+540 o dł. 540 mb.
7. Wykup gruntów pod poszerzenie realizowanych specustawą drogową działek – Poprawa bezpieczeństwa – kwota 83 347,00 zł. W związku uprawomocnieniem się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej Wójt Gminy zobowiązany jest do wypłaty odszkodowania na

rzecz byłych właścicieli nieruchomości wydzielonych pod budowę drogi. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu Cywilnego.

8. Regionalne partnerstwo samorządów Mazowska dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji - aktywizacja społeczeństwa informacyjnego – kwota 24 743,00 zł. Dotacja przekazana została w pierwszym półroczu 2019 r.
9. Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych wystąpiła o zwrot środków pobranych w nadmiernej wysokości tj. 5% środków dofinansowania projektu dotyczącego zadania pn. „Budowa hali widowiskowo-sportowej oraz rozbudowa szkoły wraz z infrastrukturą towarzyszącą w miejscowości Staroźreby”. Kwota zabezpieczona do zwrotu wynosi 205 767,00 zł. W związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym w Najwyższym Sądzie administracyjnym postępowanie w sprawie zwrotu powyższych środków zostało zawieszone
10. Sporządzenie kompletnej dokumentacji projektowej dla wykonania remontu obiektu dworu z końca XIX w. w Górze, Gmina Staroźreby – kwota 35 000,00 zł. Na podstawie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2019 r. sygn. akt VII SA/Wa 1108/18 Gmina Staroźreby musi wykonać prace budowlane polegające na zabezpieczeniu przed dalszym zniszczeniem zabytku – dworu w Górze w tym : odtworzenie więźby dachowej, pokrycia dachowego, stabilizację konstrukcyjną ścian nośnych i działowych oraz zabezpieczenie tynków i dekoracji architektonicznej elewacji. Powyższy dwór stanowi własność gminy Staroźreby.

Większość zadań majątkowych została zrealizowana oraz opłacona w pierwszym półroczu 2019 r. Pozostałe zadania to inwestycje z których gmina nie może zrezygnować. Ich realizacja jest konieczna ze względu na złożone wnioski a później uprawomocnienie decyzji, wyrok sądowy, decyzje o zwrocie dotacji czy też etap ostateczny czyli uregulowania płatności za wykonane już zadania.

Zgodnie z planem budżetu na 2019 r. Gmina zamierza zrealizować powyższe wydatki majątkowe o łącznej wartości przeszło 8,8 mln zł, z czego 5,6 mln zł stanowi zwrot dotacji na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pobranej w nadmiernej wysokości.

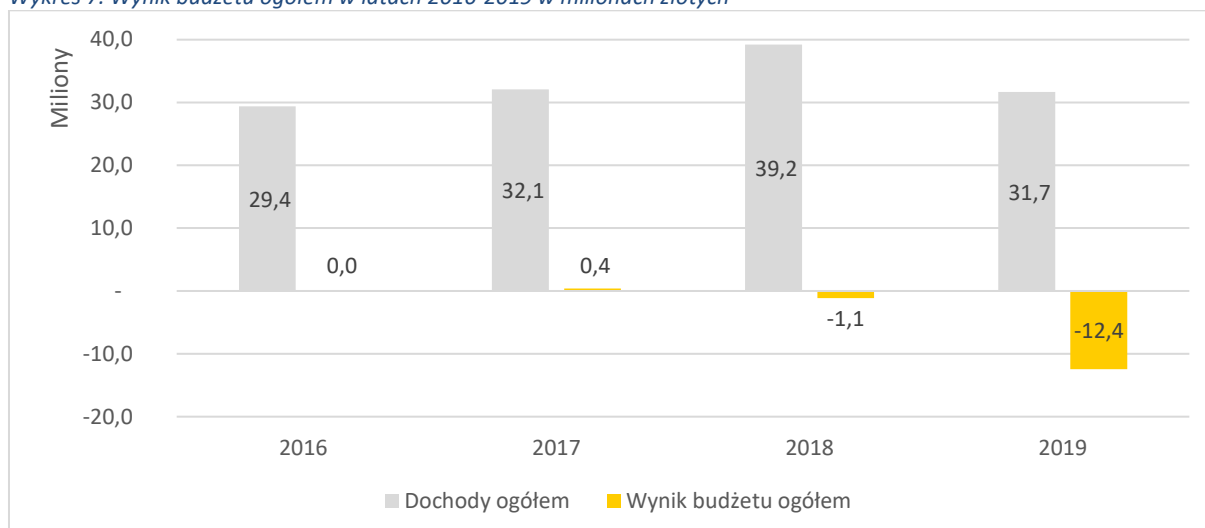
c. Wynik budżetu

Analiza wyników budżetu dotyczy analizy budżetów wykonanych (2016 - 2018) oraz budżetu w trakcie realizacji (2019).

Poniższy wykres prezentuje opisywaną sytuację budżetu z punktu widzenia wyniku ogółem w latach 2016-2019.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Wykres 7. Wynik budżetu ogółem w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W analizowanych latach tylko w latach 2016 - 2017 gmina wykonała budżet roczny bez deficytu (dochody przewyższały wydatki) – wówczas wygenerowano nadwyżkę środków w wysokości 12 tys. zł oraz 401 tys. zł, które przeznaczono na spłatę zapadających rat kredytowych. W 2018 roku Gmina zakończyła rok budżetowy deficytem wynikającym ze zrealizowanych inwestycji (1,1 mln zł), co przyczyniło się do pogłębienia zadłużenia Gminy. W 2019 r. plan budżetu (włączając w to zmiany do uchwały budżetowej przedstawione w ramach analizy dochodów i wydatków) przewiduje **deficyt środków na wydatki na poziomie 12,4 mln zł**. Kwota ta będzie musiała zostać uzupełniona dłużnie lub zmniejszona poprzez dalszą rewizję planu wydatków. Ponadto w budżecie będą musiały znaleźć środki na uregulowanie zapadających zobowiązań kredytowych.

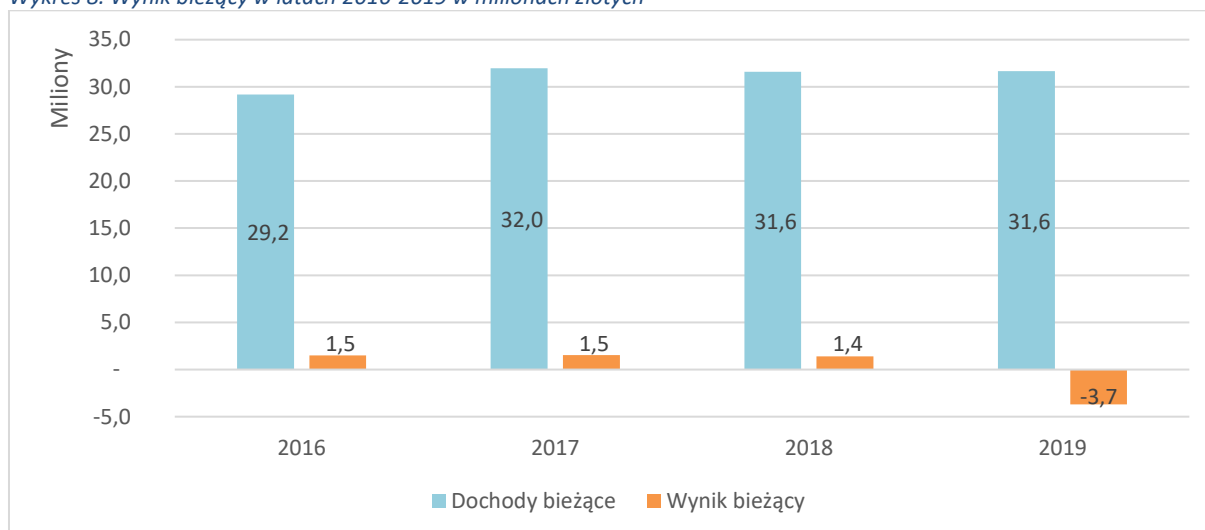
Poza wynikiem budżetu dla finansów JST istotna jest nadwyżka bieżąca (bądź deficyt bieżący), która stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi.

Nadwyżka bieżąca może być przeznaczona na wydatki majątkowe bądź spłatę długu. Dodatkowo od 2014 r., zgodnie z art. 243 ustawy, nadwyżki bieżące wypracowane w trzech poprzednich latach mają istotny wpływ na dopuszczalny poziom obsługi długu w danym roku. Brak nadwyżek lub ich niewielkie kwoty uniemożliwiają spłatę zadłużenia zgodnie z ustawą o finansach publicznych, co uniemożliwia działalność Gminy poza realiami programu postępowania naprawczego.

Relacja sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów ogółem danego roku zgodnie z art. 243 ufp buduje zdolność Gminy do obsługi zadłużenia (wskaźnik jednoroczny, pkt. 9.5 w tabeli WPF). Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku stanowią rzecz incydentalną, a wynik bieżący jest kwestią stałą, to właśnie udział nadwyżek bieżących w dochodach ogółem przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Gminy.

Następny wykres pokazuje zestawienie nadwyżek bieżących w Gminie w latach 2016-2019.

Wykres 8. Wynik bieżący w latach 2016-2019 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W latach historycznych Gmina generowała nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, jednak były to kwoty względnie niskie – średnio 1,5 mln zł. Przekłada się to na średnio 4,5% w relacji do dochodów ogółem (4,8% dochodów bieżących). Średnia dla polskich JST to ok. 10,0%, co oznacza, że wydatki bieżące Gminy są ponadprzeciętnie rozbudowane.

W roku bieżącym rewizja potrzeb wydatkowych (przede wszystkim konieczność pokrycia zobowiązań wymagalnych wobec ZUS) wykazała że Gmina wykona budżet z **deficytem bieżącym na ok. 3,7 mln zł**. W zwykłych okolicznościach, tj. poza postępowaniem naprawczym taka sytuacja jest niedozwolona w związku z art. 242 ufp (z wyjątkami).

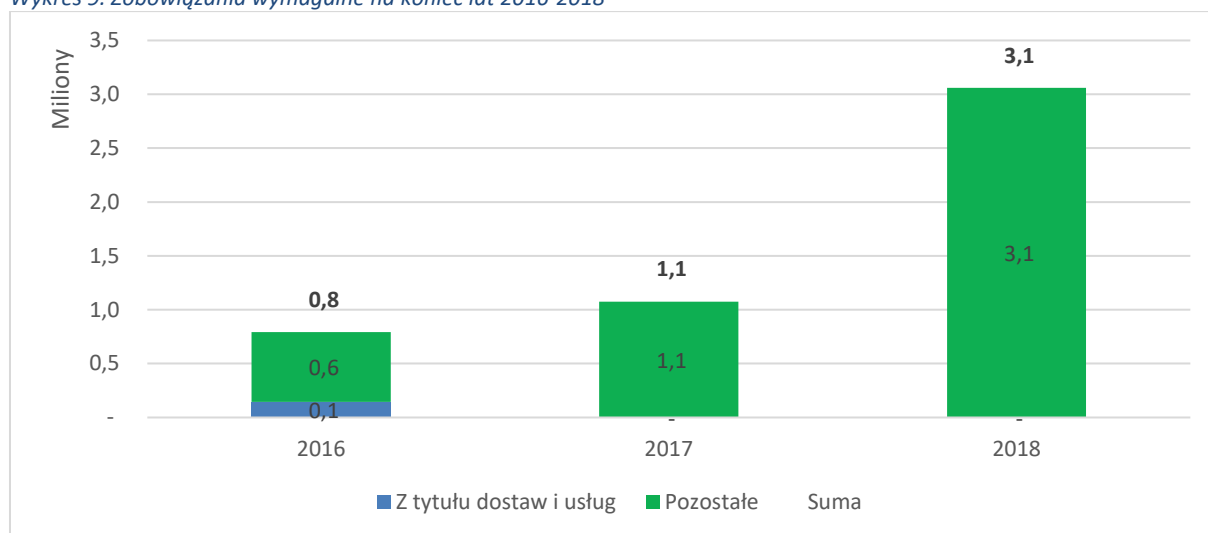
W celu podwyższenia ww. wskaźnika konieczne jest podniesienie dochodów bieżących lub obniżenie wydatków bieżących, przy czym to pierwsze rozwiązanie jest znacznie trudniejsze do realizacji w krótkim i średnim horyzoncie czasowym, jaki obejmuje Program Postępowania Naprawczego.

d. Zobowiązania wymagalne

Zobowiązania wymagalne dotyczą wszystkich bezspornych zobowiązań JST, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione ani umorzone. Są to głównie zobowiązania wynikające z dostaw towarów i usług. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4 ufp do zobowiązań wymagalnych, zalicza się zobowiązania: wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych i zobowiązania uznane za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem. Dopuszczenie do zobowiązań wymagalnych narusza zasady wykonywania budżetu określone przepisami art. 44 oraz art. 254 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do ww. przepisów wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Uregulowanie zobowiązań

wymagalnych powinno nastąpić w pierwszej kolejności, aby zminimalizować potencjalne kwoty karnych odsetek do zapłaty.

Wykres 9. Zobowiązania wymagalne na koniec lat 2016-2018



źródło: opracowanie własne

Zobowiązania wymagalne Gminy w analizowanych latach wynosiły między 0,8 a 3,1 mln zł na koniec roku. Występowanie zobowiązań tego typu w ostatnich latach świadczy o problemach Gminy z terminowym regulowaniem bieżących płatności, co stanowi istotne zagrożenie realizacji zadań publicznych.

Zobowiązania wymagalne na koniec 2018 r. wynoszą 3,1 mln zł, w tym kwota 2,4 mln zł dotyczy zobowiązań wymagalnych szkół. W kwocie 3,1 mln zł znajdują się zobowiązania wobec ZUS oraz pozostałe w tym ZFŚŚ w kwocie 0,2 mln zł oraz zobowiązania wynikające z faktur. Na moment sporządzenia PPN do zapłaty została kwota zobowiązań wymagalnych wynikająca z faktur 2018 r. w kwocie 0,2 mln zł.

Gmina powinna skrupulatnie monitorować wykonywanie budżetu zarówno od strony dochodów, jak też wydatków. Koniecznością jest wprowadzenie działań oszczędnościowych.

e. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczki

Na dług Gminy Staroźreby w 2019 r. składają się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczki oraz zobowiązania wymagalne.

Plan budżetu na 2019 r. zakłada deficyt w kwocie 12,4 mln zł, który musi zostać sfinansowany przychodami zwrotnymi. Biorąc pod uwagę trudności w pozyskaniu nowych kredytów, poniższa analiza dotyczyła będzie jedynie już istniejących zobowiązań Gminy.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Poniższa tabela zawiera zobowiązania kredytowe Gminy Staroźreby, przy czym dla zobowiązań zaciągniętych przed 2019 r. podany jest ich stan na koniec 2018 r.

Tabela 1. Zobowiązania z tytułu produktów kredytowych pozostałe do spłaty na dzień 31.12.2018 (jeżeli nie wskazano inaczej)

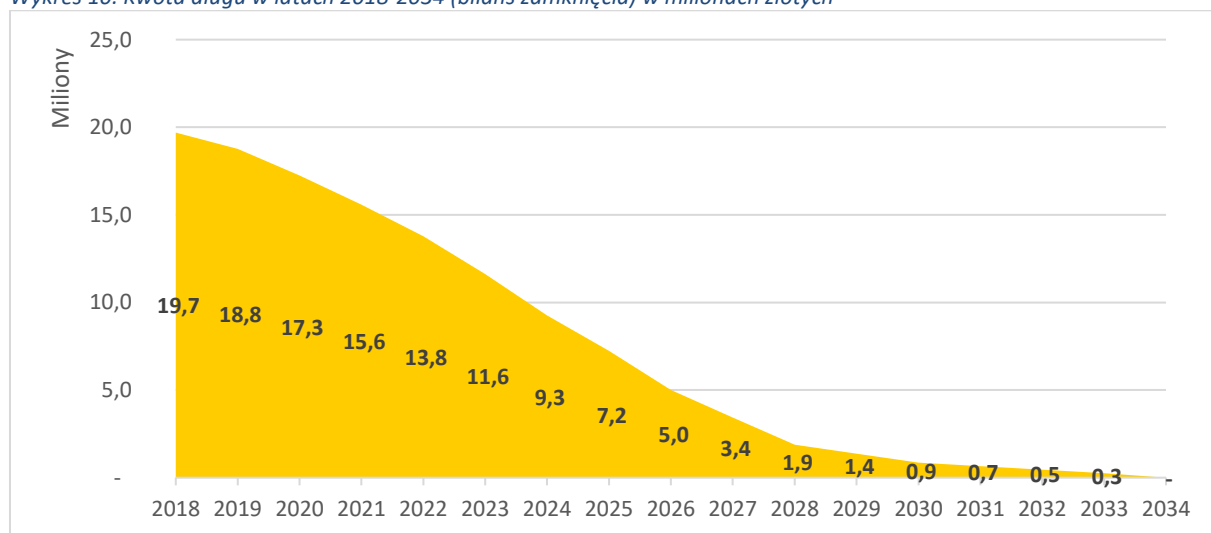
L.p.	Tytuł dłużny	Kwota kapitału pozostałego do spłaty	Rok całkowitej spłaty
1	kredyt SGB Bank	9 383 500,00	2026
2	kredyt BOŚ S.A.	79 000,00	2019
3	kredyt BOŚ S.A.	371 000,00	2022
4	kredyt BOŚ S.A.	933 000,00	2022
5	pożyczka WFOŚ	1 928 074,00	2024
6	kredyt BS Mazowsze	1 420 000,00	2026
7	kredyt BS Staroźreby	2 792 529,00	2028
8	kredyt BS Staroźreby	675 840,00	2030
9	kredyt BS Vistula	2 112 477,00	2034
	SUMA	19 695 420,00	
	w tym do spłaty w 2019 r.	933 156,00	

Źródło: opracowanie własne na podstawie umów kredytowych

Jak wynika z tabeli, na koniec 2018 roku dług Gminy z tytułu kredytów i pożyczki to łącznie prawie 19,7 mln zł.

Poniższy wykres prezentuje zadłużenie z tytułu zaciągniętych przez Gminę Staroźreby zobowiązań długoterminowych na koniec kolejnych lat, zakładając spłatę zgodnie z obowiązującymi harmonogramami.

Wykres 10. Kwota długu w latach 2018-2034 (bilans zamknięcia) w milionach złotych

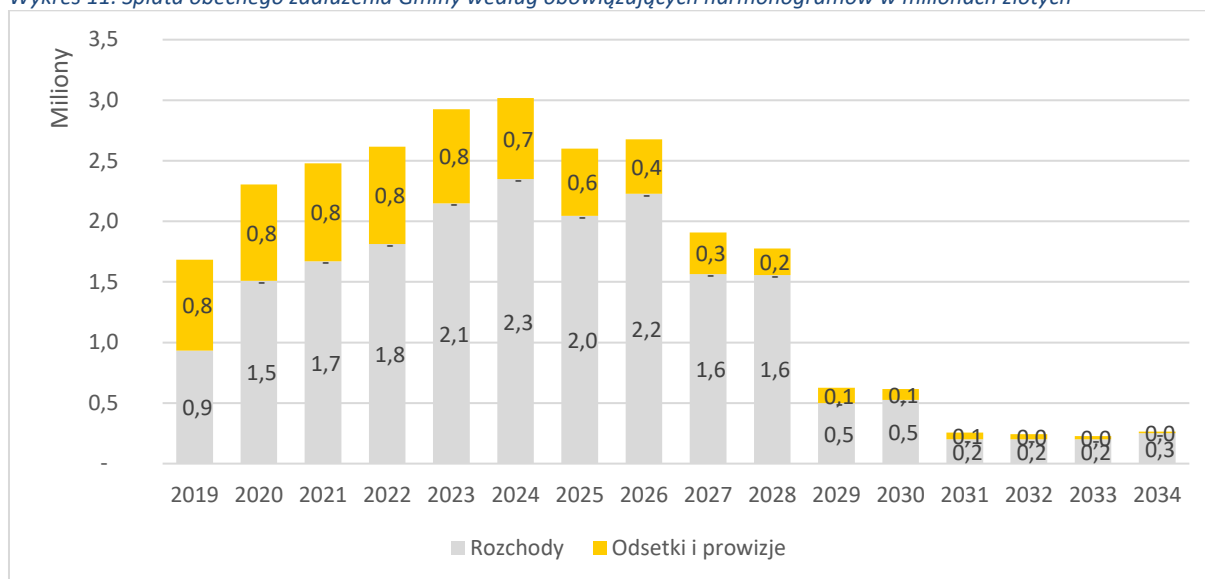


źródło: opracowanie własne

W kolejnych 5 latach, to jest do końca 2024 roku, Gmina powinna spłacić ponad połowę posiadanego długu z tytułu produktów kredytowych wg stanu planowanego na koniec 2018 r. (10,4 mln zł z 19,7 mln zł). Kolejny wykres przedstawia spłaty długu w poszczególnych latach.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Wykres 11. Spłata obecnego zadłużenia Gminy według obowiązujących harmonogramów w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Jak wynika z analizy, spłata długu Gminy Staroźreby została zaplanowana nierównomiernie. W latach 2019 - 2028 łączne spłaty kapitału i odsetek kształtują się na poziomie ok. 1,7 mln - 3,0 mln zł. Same raty kredytowe w tych latach to 0,9 - 2,3 mln zł rocznie. W praktyce oznacza to, że aby możliwa była spłata tych zobowiązań w obecnym kształcie ze środków własnych Gminy, nadwyżka budżetowa powinna co roku wynosić co najmniej 0,9 mln zł. W takiej sytuacji konieczne jest podniesienie poziomu nadwyżek bieżących poprzez zwiększenie dochodów i obniżenie wydatków bieżących oraz dostosowanie harmonogramu spłat długów Gminy do jej realnych możliwości.

Ponad powyżej opisane zadłużenie Gmina będzie musiała pozyskać dodatkowe finansowanie zwrotne, aby zbilansować plan budżetu 2019 r. Szczegółowa analiza potrzeb finansowych na 2019 r. i możliwości spłaty zadłużenia przez Gminę została przeprowadzona w osobnym rozdziale dot. pozyskania finansowania.

f. Podsumowanie

Powodem wezwania Gminy Staroźreby do opracowania Programu jest przede wszystkim przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia wyznaczonego przez nierówność z art. 243 ufp oraz trudności płynnościowe, do których w 2019 r. istotnie przyczyniły się niezrestrukturyzowanie istniejących zobowiązań kredytowych oraz zobowiązania wymagalne. Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Gminy oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących oraz stagnacji dochodów bieżących. Konieczne są działania naprawcze we wszystkich wymienionych wyżej obszarach.

Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2020 r.

Celem długoterminowych przedsięwzięć naprawczych przedstawionych poniżej jest odzyskanie płynności finansowej przez Gminę Staroźreby oraz uzyskanie odpowiedniej zdolności obsługi długu w ramach indywidualnego limitu obsługi zadłużenia z art. 243 ufp. Działania zostały zaplanowane w ten sposób, aby w możliwie najmniejszym stopniu dotknęły ogółu społeczności Gminy.

a. Zwiększenie dochodów własnych budżetu

Gmina Staroźreby zaplanowała zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości - mieszkalny. W związku z wprowadzeniem Programu Postępowania Naprawczego w Gminie zaplanowano rezygnację ze zwolnienia osób fizycznych (mieszkańców Gminy) z podatku od nieruchomości, który dotychczas nie był pobierany. Podatek ten w zdecydowanej większości gmin w Polsce stanowi ważne źródło dochodów JST. Zwiększenie wpływów podatkowych pozwoli na ograniczenie konieczności ograniczania ważnych dla mieszkańców Gminy wydatków stąd konieczny jest pobór tego podatku.

Na podstawie danych GUS⁵ oszacowano liczbę i powierzchnię nieruchomości mieszkalnych w Gminie Staroźreby i po uwzględnieniu maksymalnej stawki podatku od nieruchomości oszacowano dodatkowe dochody podatkowe Gminy w latach 2020-2022.

Tabela 2. Dodatkowe wpływy podatkowe – podatek od nieruchomości budynki mieszkalne (PLN)

	2020	2021	2022
stawka podatku od nieruchomości (zł/m ²)	0,81	0,81	0,81
Liczba budynków	2 048	2 068	2 089
średnia powierzchnia mieszkalna	93,4	93,4	93,4
Razem	154 939	156 452	158 041

źródło: opracowanie własne

Dodatkowo założono zwiększenie stawek podatków od nieruchomości, leśnego i rolnego o około 2% w stosunku do roku 2019. Pozwoli to na zwiększenie wpływów z tytułu tych podatków o około 70 000 złotych w skali roku. Zestawienie planowanego wzrostu dochodów przedstawia tabela poniżej.

Tabela 3. Dodatkowe wpływy podatkowe podatek od nieruchomości dział. gosp., rolny i leśny (PLN)

	2020	2021	2022
nieruchomości	51 140	51 140	51 140
rolny	20 600	20 600	20 600
leśny	600	600	600
Razem	72 340	72 340	72 340

⁵ www.stat.gov.pl Bank Danych Lokalnych

źródło: opracowanie własne

Łączny wpływ wzrostu podatków to efektywne zwiększenie wpływów budżetowych o **223 454** złotych rocznie począwszy od 2020 roku. Zaplanowano, iż wielkości te zostaną utrzymane w całym okresie objętym analizą.

b. Ograniczenia wydatków bieżących

W celu uzyskania nadwyżki budżetowej w roku 2019 i trwałej poprawy sytuacji budżetu Gminy Staroźreby zaproponowano szereg działań prowadzących do ograniczenia wydatków bieżących. Działania te dotyczą przede wszystkim wydatków w dziale oświata i wychowanie (801), edukacyjna opieka wychowawcza (854) oraz administracja publiczna (750).

Oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza

Założenia budżetu w rozdziałach oświata i edukacyjna opieka wychowawcza przewidują w roku 2019 podwyżkę kosztów wynagrodzeń nauczycieli niezależną od polityki finansowej Gminy (+5%) w związku z powyższym założone wydatki bieżące w budżecie na rok 2019 wynoszą łącznie dla obu działów ponad 14 420 tysięcy złotych. W celu ograniczenia wydatków zaplanowano następujące działania naprawcze:

1. Likwidacja z dniem 1 września 2020 r. Szkoły Podstawowej im. Księdza Jana Twardowskiego w Smardzewie

W związku z likwidacją placówki przewidywane jest zwolnienie wszystkich zatrudnionych tam pracowników i ograniczenie zatrudnienia o 12,50 etatu nauczycielskiego oraz 2,5 etatu obsługowego (w tym 2 osoby zatrudnione jako palacze przez 6 miesięcy w roku).

Łącznie koszty wynagrodzeń w 2020 roku zostaną ograniczone o **130 000 złotych**. W wyliczeniach uwzględniono konieczność wypłacenia odpraw dla zwalnianych nauczycieli (6 miesięcznych wynagrodzeń) oraz pracowników obsługi (3 miesięczne wynagrodzenia). Dodatkowo oszczędności obejmą koszty materiałów i energii oraz pozostałe wydatki osobowe.

W latach następnych przyniesie 1 184 tysięcy złotych oszczędności rocznie. Efekty działań w roku 2020 i latach kolejnych w stosunku do budżetu przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 4. Efekty likwidacji Szkoły Podstawowej w Smardzewie (PLN)

	2020	2021	2022
Wynagrodzenia	130 000	992 000	992 000
Wydatki osobowe	24 000	72 000	72 000
Pozostałe wydatki	60 000	120 000	120 000
Razem	214 000	1 184 000	1 184 000

źródło: opracowanie własne

2. Likwidacja z dniem 1 września 2020 r. Szkoły Podstawowej w Przeciszewie

Podobnie jak w przypadku Szkoły Podstawowej w Smardzewie w związku z likwidacją placówki przewidywane jest zwolnienie wszystkich zatrudnionych tam pracowników i ograniczenie zatrudnienia o 15,90 etatu nauczycielskiego oraz 3,50 etatu obsługowego.

Łącznie koszty wynagrodzeń w 2020 roku zostaną ograniczone o **143 000 złotych**. W wyliczeniach uwzględniono konieczność wypłacenia odpraw dla zwalnianych nauczycieli (6 miesięcznych wynagrodzeń) oraz pracowników obsługi (3 miesięczne wynagrodzenia). Dodatkowo oszczędności obejmą koszty materiałów i energii oraz pozostałe wydatki osobowe.

W latach następnych przyniesie 1 384 tysiące złotych oszczędności rocznie. Efekty działań w roku 2020 i latach kolejnych w stosunku do budżetu przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 5. Efekty likwidacji Szkoły Podstawowej w Przeciszewie (PLN)

	2020	2021	2022
Wynagrodzenia	143 000	1 144 314	1 144 314
Wydatki osobowe	20 000	61 200	61 200
Pozostałe wydatki	60 000	179 286	179 286
Razem	223 000	1 384 800	1 384 800

źródło: opracowanie własne

3. Ograniczenie kosztów dowozu uczniów

Na podstawie zawartych nowych umów z przewoźnikiem wydatki z tytułu dowozu uczniów do szkół na terenie Gminy Staroźreby zostaną w przyszłym roku ograniczone o 30 000 złotych miesięcznie stąd należy spodziewać się spadku kosztów w tym obszarze o 360 000 złotych rocznie.

Koszty dowozu realizowanego dotychczas przez ZGUG wynosiły ponad 840 000 złotych rocznie czyli ponad 70 000 złotych miesięcznie. Obecnie koszty zlecenia do PKS Gostynin pozwolą na ograniczenie kosztów o około 40 000 złotych miesięcznie. Przyjęto oszczędność 360 000 złotych rocznie w związku ze wzrostem liczby przewozów z powodu likwidacji szkół.

Administracja samorządowa

Działania w tym obszarze obejmują program naturalnych odejść pracowników Urzędu Gminy, redukcję zatrudnienia pracowników instytucji samorządowych oraz ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie.

1. Program odejść naturalnych pracowników Urzędu Gminy i jednostkach samorządowych

W trakcie roku 2018 oraz w pierwszych miesiącach roku 2019 zatrudnienie w Urzędzie Gminy ze względu na rezygnację pracowników zmniejszono o 4 etaty natomiast w jednostkach samorządowych o kolejne 3 etaty. Średnie koszty zatrudnienia dla zwalnianych pracowników wynosiły 4 500 złotych

miesięcznie, a więc skala oszczędności po uwzględnieniu kosztów ubezpieczeń społecznych wynosi 38 000 złotych miesięcznie. Oszczędności te częściowo uwzględniono już w budżecie roku 2019 stąd efekt rzeczywisty w kolejnych latach wyniesie 302 400 złotych.

Wydatki na promocję

Ze względu na objęcie JST programem naprawczym zabronione jest ponoszenie wydatków związanych z promocją Urzędu Gminy. Wydatki te wynoszą obecnie 15 000 złotych rocznie.

Planowane ograniczenie wydatków z tego względu wyniesie w latach 2020-2022 kolejnych **15 000 złotych rocznie**.

c. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy założono łączny **wpływ działań naprawczych Gminy Staroźreby w roku 2020 o 1 337 854 złotych. W roku 2021 - 3 471 129 zł, a w roku 2022 i latach kolejnych 3 472 679 złotych**. Zestawienie planowanych korzyści dla budżetu Gminy w poszczególnych latach prezentuje tabela poniżej.

Tabela 6. Suma zaplanowanych korzyści i wzrost nadwyżki bieżącej

	2020	2021	2022
Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty	797 000	2 928 800	2 928 800
Oszczędności w funkcjonowaniu administracji samorządowej	302 400	302 400	302 400
Ograniczenie wydatków na promocje	15 000	15 000	15 000
Wzrost dochodów podatkowych	223 454	224 929	226 479
Razem	1 337 854	3 471 129	3 472 679

źródło: Opracowanie własne

Zaplanowane kwoty nie uwzględniają ograniczenia wydatków bieżących podjęte przez władze Gminy już w roku 2019. W ramach oszczędności ograniczono koszty dowozu uczniów do szkół (około 400 000 złotych rocznie), wydatki na materiały i usługi w Urzędzie Gminy i jednostkach samorządowych (około 30 000 złotych rocznie) oraz koszty energii (oświetlenie ulic) czy remontów sieci wodno-kanalizacyjnej.

W kolejnych rozdziałach zanalizowany został wpływ zaplanowanych działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków na zdolność obsługi długu przez Gminę z punktu widzenia art. 243 ufp.

Pozyskanie finansowania

Całkowite istniejące zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek to w 2019 roku niemal 20 mln zł (w tym spłaty długu zapadające w 2019 r.), co stanowi 58% dochodów ogółem tego roku. Tabela ze szczegółami poszczególnych zobowiązań znajduje się w rozdz. dot. analizy finansów Gminy Staroźreby w latach 2016 - 2019.

Rewizja i wprowadzenie doraźnych działań naprawczych do planu budżetu 2019 r. wykazały, że ponad te zobowiązania niesfinansowane braki w budżecie Gminy to ok. 12,4 mln zł. Ponadto nowe finansowanie dłużne jest konieczne dla restrukturyzacji aktualnego zadłużenia Gminy Staroźreby, w celu dostosowania harmonogramu spłat do możliwości Gminy po wdrożeniu działań naprawczych.

Aby potwierdzić faktyczną kwotę koniecznego nowego finansowania dłużnego, jego strukturę oraz wybrać odpowiedni instrument, należy przeanalizować zdolność kredytową Gminy. Dopuszczalne limity obsługi zadłużenia opisuje art. 243 ustawy o finansach publicznych. Aby Gmina Staroźreby mogła rozpocząć funkcjonowanie poza programem postępowania naprawczego, musi spełniać wymogi m.in. tego artykułu ustawy. W związku z tym, że program nie może być uchwalony na dłużej niż 3 kolejne lata budżetowe, Gmina koniecznie musi spełnić te wymogi najpóźniej w 2023 r.

a. Analiza zdolności kredytowej

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych wchodząca w życie z dniem 1 stycznia 2019 roku wprowadza zasadnicze zmiany w kwestii zadłużania się samorządów.

1. Zmiany od 2019 r.

Jak podaje Ministerstwo Finansów w uzasadnieniu do zmiany ufp „projektowana zmiana ust. 1 w art. 243 zmierza do objęcia limitem spłaty zobowiązań JST – oprócz kredytów i pożyczek – wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”, a więc w szczególności również papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płaćta w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem

usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.” Zatem leasingi zwrotne czy wykupy wierzytelności będą brane pod uwagę przy lewej stronie wskaźnika z art. 243 ufp już od budżetów na 2019 rok. W szczególności „dotyczy to np. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.”

Od 2019 roku wydatki bieżące czy majątkowe związane z ww. tytułami dłużnymi będą traktowane tak jak raty czy odsetki od kredytów i będą objęte limitacją według wzoru z art. 243 ufp (po lewej stronie). Dodatkowo, tak jak w przypadku tradycyjnych kredytów, ich zaciągnięcie będzie wymagało ustalenia przez organ stanowiący odpowiedniego limitu w uchwale budżetowej, a także uzyskania odpowiedniej opinii RIO.

Od 2019 roku zmianie ulegnie prawa strona wzoru - przy obliczaniu limitu na rok 2019 będzie możliwość wyłączyć wydatki bieżące związane ze spłatami zobowiązań z niestandardowych tytułów dłużnych za ostatnie 3 lata.

2. Zmiany od 2020 r.

Obecna zdolność kredytowa wyliczana jest jako średnia arytmetyczna trzech wskaźników jednorocznych, które są tworzone przez sumy nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku odniesione do dochodów ogółem. Taka konstrukcja powoduje, że im wyższe dotacje majątkowe (element dochodów ogółem, które są mianownikiem ułamka), tym niższa zdolność kredytowa (czyli wartość procentu stanowiącego dopuszczalną spłatę na dany rok). Ten mankament wskaźnika zniknie już w 2020 roku. Począwszy od planowania budżetów na ten rok, prawa strona wzoru będzie obliczana jako średnia z 3 ostatnich lat wskaźników jednorocznych, które będą stanowić stosunek sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów bieżących za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące z UE. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka zostaną skorygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Po tej zmianie dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie będą miały żadnego wpływu na zdolność kredytową. Nowy, przejściowy wzór z art. 243 będzie wyglądał następująco:

$$\frac{R_{+N} + O_{+N+P}}{Db - Db_{celowe}} \leq \sum_{i=1}^3 \frac{(Db - Db_{UE}) + Sm - (Wb - Wb_{UE} - R_{Nb})}{Db - Db_{celowe}}$$

Wskaźnik planowanej spłaty (lewa strona wzoru) – nowy, taki sam jak docelowy od 2026 r:

- Do kwoty obsługi długu doliczone zostaną spłaty innych zobowiązań dłużnych zaciągniętych od 2019 r. oraz, poza odsetkami, także opłaty i prowizje od udzielenia finansowania.
- Wskaźnik planowanej spłaty będzie liczony w relacji do dochodów bieżących pomniejszonych o środki celowe.

Wskaźnik dopuszczalnej spłaty – oparty o wskaźniki jednoroczne z trzech poprzednich lat, ale zmienione:

- Suma nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku zostanie pomniejszona o środki UE i spłaty innych zobowiązań dłużnych w wydatkach bieżących zaciągniętych od 2019 r.
- Wskaźnik dopuszczalnej spłaty będzie liczony w relacji do dochodów bieżących pomniejszonych o środki celowe.

2. Zmiany od 2026 r.

Zgodnie z docelowym wzorem indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ufp, który zacznie obowiązywać od 2026 r. organ stanowiący JST (poza programem postępowania naprawczego) nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek długoterminowych wraz z należnymi w danym roku od nich odsetkami,
- wykupów papierów wartościowych (z wyjątkiem tych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST) określone wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem, a także
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

przekroczy poniższą relację:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{Dbei - Wbei}{Dbi}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

- *R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,*
- *- planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i i gwarancji,*
- *Db - planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,*
- *Dbei - dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,*
- *Dbi - dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,*
- *Wbei - wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.*

Jak wynika z powyższej nierówności, bezpośredni wpływ na dopuszczalny poziom obsługi długu przez JST będą miały nadwyżki bieżące wypracowane w 7 latach poprzedzających dany rok budżetowy w relacji do dochodów bieżących jednostki pomniejszonych o środki celowe.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dopuszcza zaciąganie długu przez JST w postaci kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy, JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe m.in. właśnie na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów⁶.

Badając zdolność kredytową przyjęto następujące założenia dot. dochodów i wydatków w kolejnych latach:

1. Dochody bieżące – w tym zakresie zmiany wprowadzone od 2019 roku, poza opisanymi wcześniej działaniami rewizyjnymi i naprawczymi, opierają się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu waloryzacji poszczególnych kategorii dochodów z wyłączeniem podatków i opłat lokalnych, tj.: dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych, subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. Dochody z podatków i opłat lokalnych (w tym podatku od nieruchomości) ulegają wzrostowi od 2020 r, zgodnie z planem zwiększenia dochodów z tego tytułu.

⁶ Art. 89 ust. 1 ufp.

Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące wzrosną jedynie o wielkość inflacji w kategoriach: podatków i opłat, dochodów z subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. W prognozach dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych przyjęto, że wzrost będzie wyznaczony przez uwzględnienie wskaźnika PKB realnego oraz inflacji.

Wartości wskaźników inflacji i PKB realnego od 2020 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – maj 2019 r.”

2. Dochody ze sprzedaży majątku – w 2019 r. nie zaplanowano dochodów z tego tytułu w celu obniżenia prawdopodobieństwa przeszacowania prognozy (sprzedaż majątku ma wpływ na kształtowanie się maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań z art. 243 ufp – przeszacowanie stwarza ryzyko niezrealizowania prognoz i osiągnięcia niższej zdolności obsługi długu).
3. Wydatki bieżące – prognoza od 2020 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych będących pochodnymi poziomu dochodów i wydatków.

Koszty obsługi długu zostały wyliczone na podstawie charakterystyki posiadanych i planowanych zobowiązań oraz harmonogramów ich spłaty. Należy wziąć pod uwagę, że w przypadku restrukturyzacji zadłużenia koszty obsługi długu mogą wzrosnąć lub zmaleć, w zależności od ceny finansowania oraz harmonogramu jego spłaty. Koszt odsetkowy, wpływając na poziom nadwyżki budżetowej, pośrednio wpływa także na dopuszczalny limit obsługi długu.

W celu wyliczenia odsetek wykorzystano faktyczne wartości marży każdego zobowiązania oraz odpowiednie dla nich stawki bazowe. Przyjęto, że w od 2020 roku stawki WIBOR wyniosą 2,0% (obecnie stawki WIBOR to 1,7 - 1,8%).

Wydatki bieżące w latach 2019-2022 są zgodne z wynikiem założonych działań rewizyjnych i naprawczych, przy czym w latach 2020 - 2022 r. wydatki nie objęte działaniami naprawczymi rosną o wskaźnik inflacji, a od 2023 roku proporcjonalnie do prognozowanego wzrostu dochodów bieżących. Dzięki temu, że Gmina będzie stopniowo spłacać swoje zobowiązania, a odsetki od nich zmaleją, a nadwyżka bieżąca powinna stopniowo wzrastać z upływem lat.

4. Wydatki majątkowe – w 2019 r. ustalono je na poziomie niezbędnego wykonania zgodnie z ustaleniami przedstawionymi w ramach działań naprawczych dla 2019 r. Te wydatki majątkowe zastały określone jako niezbędne dla wykonywania przez Gminę swoich zadań w należyтым stopniu w realiach postępowania naprawczego. W 2020 r. ustalono limit wydatków majątkowych na poziomie 0,7 mln zł. W związku z tym, że od 2020 r. Gmina nie ma skonkretyzowanych planów inwestycyjnych ww. limit wydatków stanowi swego rodzaju rezerwę środków na wypadek niepowodzenia części planów dot. działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków.

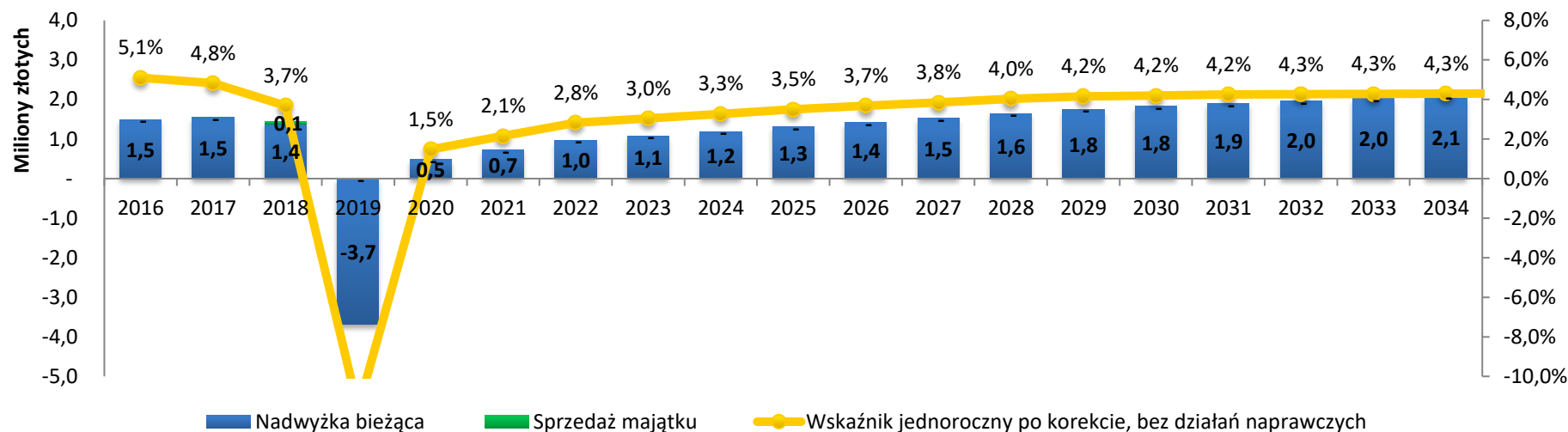
W tym miejscu kolejno zostanie omówiona zdolność kredytowa Gminy z punktu widzenia planu budżetu zrewidowanego w ramach analizy finansów i nowej prognozy przygotowanej o powyższe założenia (bez działań naprawczych) oraz po wprowadzeniu do planu budżetu i WPF działań naprawczych dot. dochodów i wydatków.

Zdolność spłaty długu bez działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2016 - 2034, tj. perspektywie 15-letniej, bez wdrożenia działań naprawczych.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Wykres 12. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego bez działań naprawczych



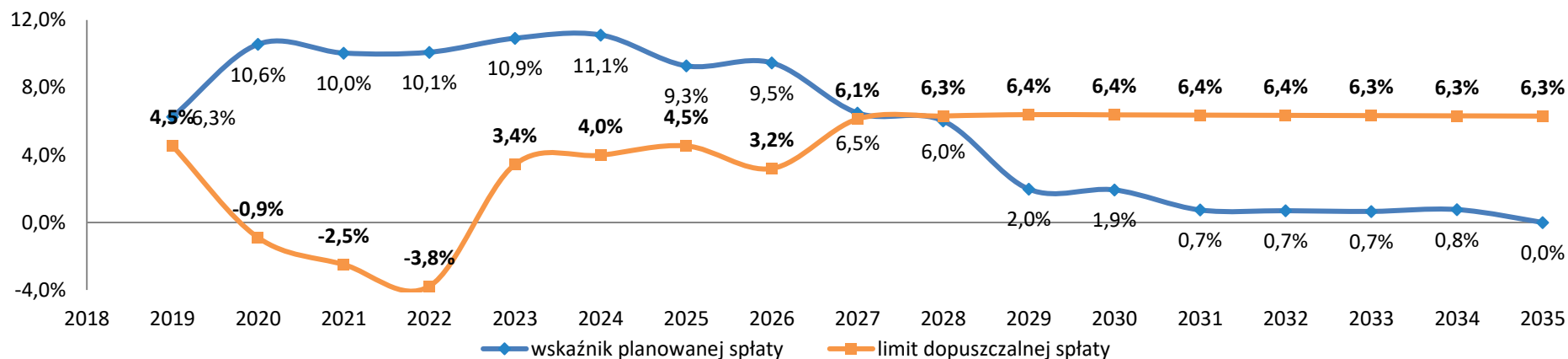
źródło: opracowanie własne

Wielkość nadwyżki bieżącej względem wielkości budżetu decyduje o wysokości wskaźnika jednorocznego z art. 243 ufp, który kształtuje zdolność Gminy do obsługi zadłużenia. Średnia wskaźników jednorocznych z trzech poprzednich lat kształtuje wskaźnik maksymalnej dopuszczalnej spłaty długu w danym roku.

W latach 2016 - 2018 Gmina Staroźreby wykonała budżety nadwyżką bieżącą na poziomie 1,4 - 1,5 mln zł. W tych latach finanse Gminy zostały nieznacznie wsparte sprzedażą majątku w kwocie do 0,1 mln zł w 2018 r. W budżecie na 2019 r., po wprowadzeniu zmian po rewizji planu budżetu, zaplanowano deficyt bieżący na poziomie 3,4 mln zł, co bardzo niekorzystnie wpłynie na zdolność obsługi długu. W latach kolejnych nadwyżka stopniowo rośnie z uwagi na zmniejszające się wydatki odsetkowe. Kolejne rysunki przedstawiają wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Gminy, w ujęciu kolejno procentowym i nominalnym.

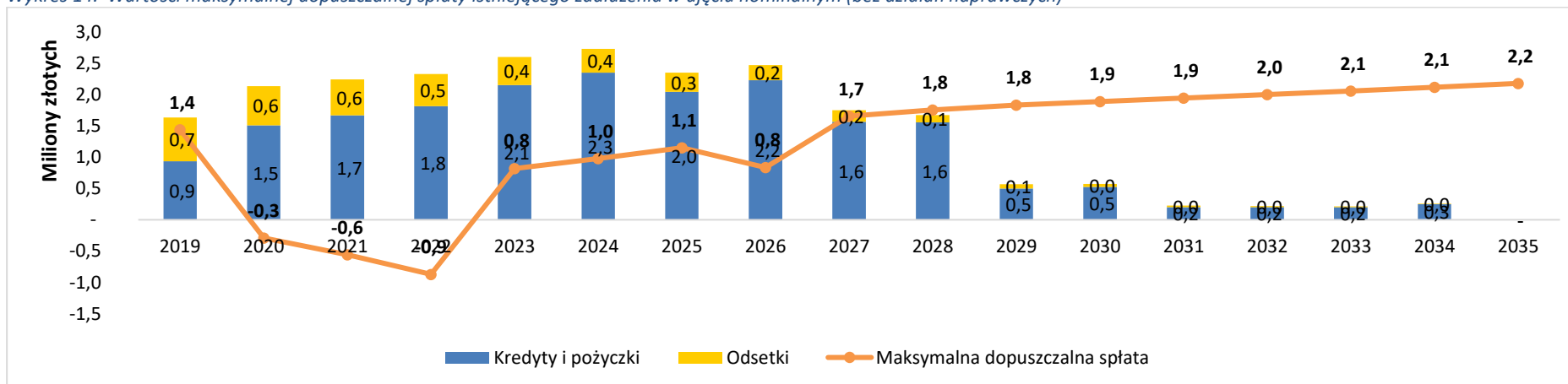
Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Wykres 13. Wskaźniki maksymalnej i planowanej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu procentowym (bez działań naprawczych)



źródło: opracowanie własne

Wykres 14. Wartości maksymalnej dopuszczalnej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu nominalnym (bez działań naprawczych)



źródło: opracowanie własne

Prognoza wskazuje na to, że bez działań naprawczych Gmina będzie w stanie spełnić ustawowe wymogi w zakresie indywidualnego wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu z art. 243 ufp dopiero w 2028 r. Jest to jednocześnie skutek zbyt niskich wyników bieżących budżetu jak i zbyt wysokich spłat długu w stosunku

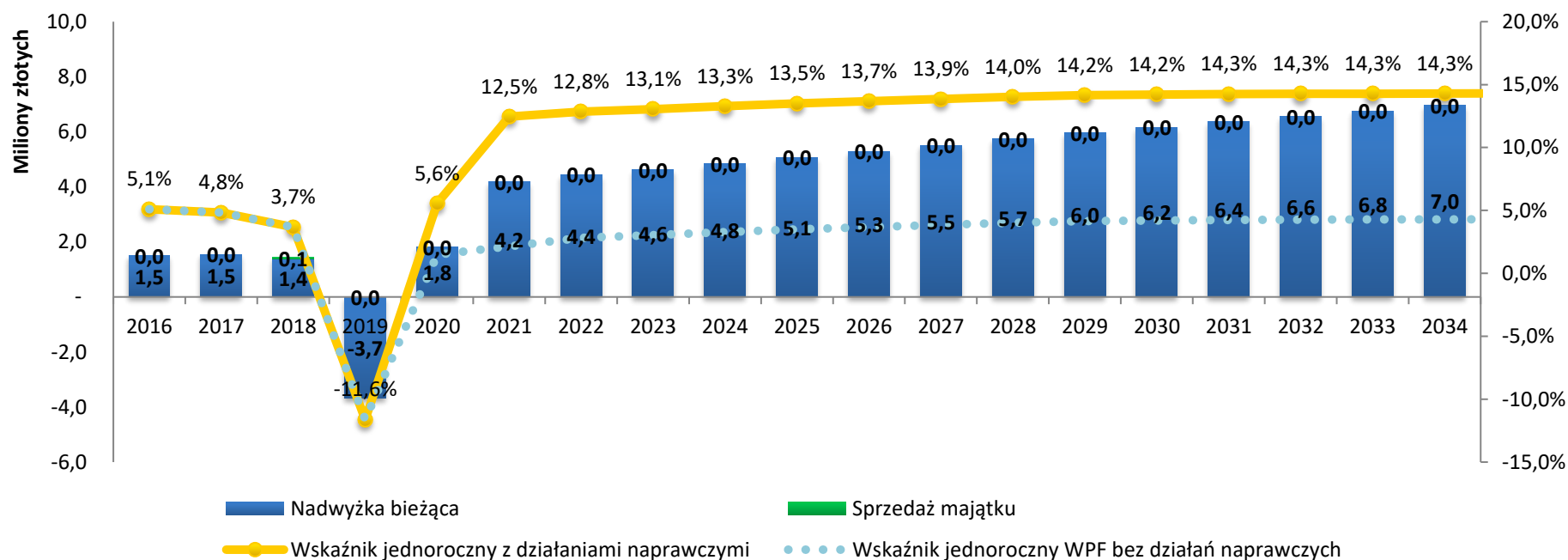
Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

do możliwości Gminy. Niniejszy program postępowania naprawczego przewiduje działania w obu ww. aspektach. W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie wpływ opisanych w poprzednim rozdziale przedsięwzięć naprawczych na podniesienie zdolności obsługi długu przez Gminę Staroźreby.

Zdolność spłaty długu po uwzględnieniu działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2016-2034, tj. perspektywie 15-letniej, po wdrożeniu działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków.

Wykres 15. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego z działaniami naprawczymi dot. dochodów i wydatków



źródło: opracowanie własne

Dzięki zaplanowanym działaniom naprawczym w zakresie dochodów i wydatków bieżących Gminy Staroźreby prognozowane nadwyżki bieżące znacząco wzrosły (w 2020 r. do 1,8 mln zł, od 2021 r. do poziomu co najmniej 4,2 mln zł). Istotnie wpłynęło to na wielkość wskaźnika jednorocznego z art. 243 ufp, co

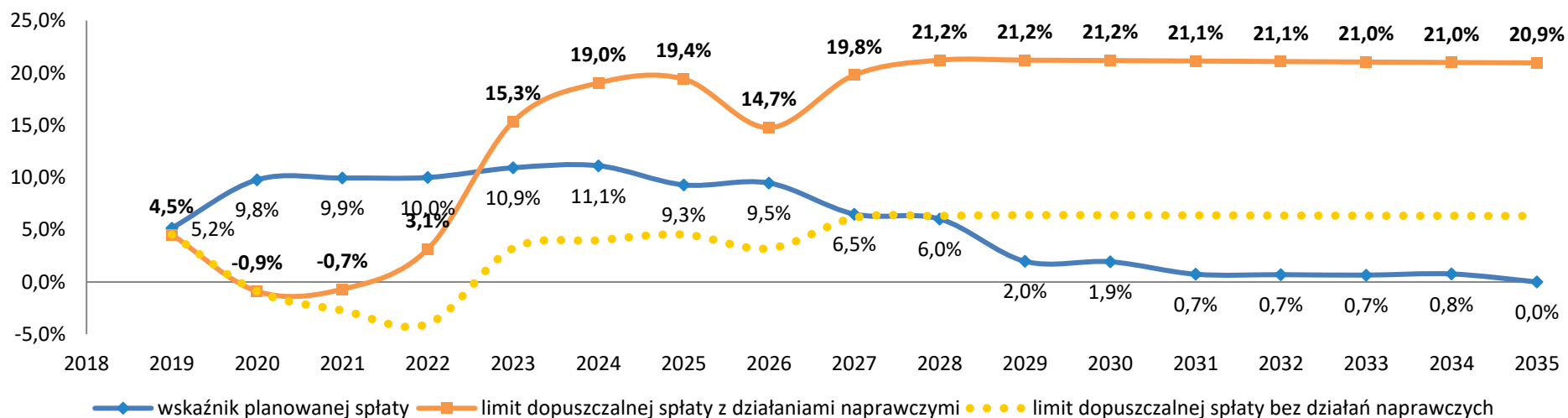
Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

odzwierciedla się w różnicy pomiędzy kształtowaniem się linii na powyższym wykresie (linia przerywana – wskaźnik bez działań naprawczych, linia ciągła – wskaźnik po zmianach). Należy wziąć pod uwagę, że nie wszystkie działania naprawcze mogą okazać się skuteczne i realne wykonanie prognoz może być niższe.

Jeżeli przyjęte działania naprawcze powiodą się, wskaźniki jednoroczne Gminy Staroźreby powinny wzrosnąć do poziomu 11 -13 %, dzięki czemu Staroźreby znajdą się powyżej poziomu średniego dla polskich samorządów (ok. 10%). Faktyczne wykonanie wskaźników jednorocznych będzie zależało od kosztów zaplanowanych działań naprawczych (w tym restrukturyzacji zadłużenia), powodzenia ich przeprowadzenia oraz utrzymania dyscypliny budżetowej w kolejnych latach.

Kolejny wykres prezentuje wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Gminy, w ujęciu nominalnym.

Wykres 16. Wskaźniki maksymalnej i planowanej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu procentowym (po wprowadzeniu działań naprawczych dot. dochodów i wydatków)



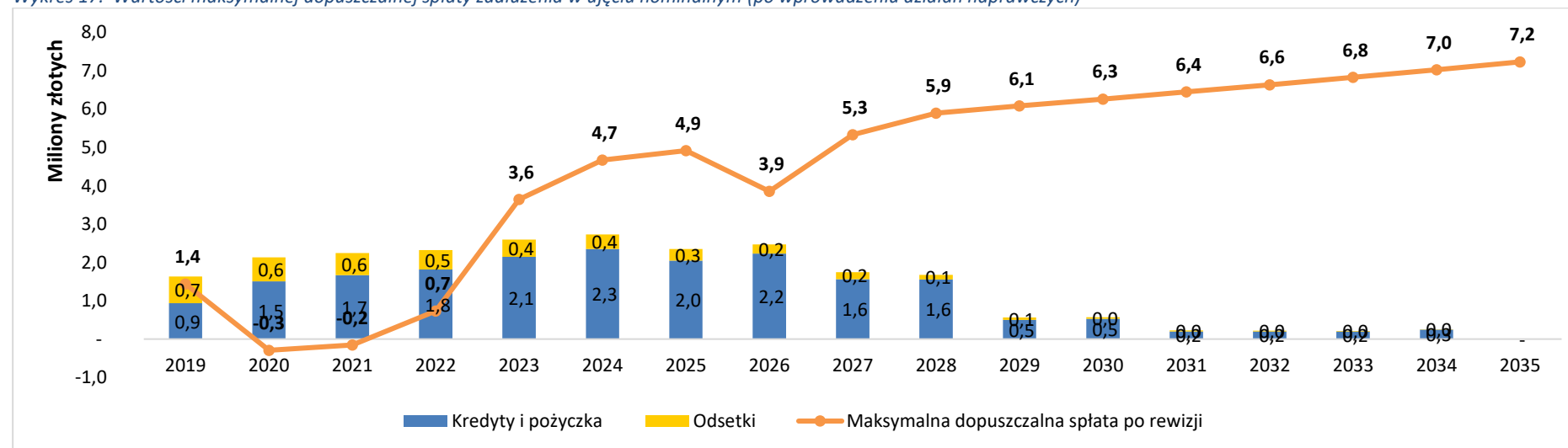
źródło: opracowanie własne

Zaplanowane działania naprawcze dotyczące dochodów i wydatków przyniosły wymierne skutki. Prognoza limitu dopuszczalnej spłaty z art. 243 istotnie wzrosła (różnica pomiędzy liniami ciągłą i przerywaną na wykresie powyżej wynosząca co najmniej 4,5% od 2023 r., tj. po zakończeniu realizacji postępowania

naprawczego). Ponadto zgodnie z prognozą, bez zmiany harmonogramów spłat istniejących zobowiązań Gmina spełniłaby wymogi art. 243 ufp już od 2023 r., tj. o 5 lat wcześniej niż bez działań naprawczych.

Poniższy rysunek przedstawia omawiane wyżej wskaźniki w przełożeniu na wartości nominalne.

Wykres 17. Wartości maksymalnej dopuszczalnej spłaty zadłużenia w ujęciu nominalnym (po wprowadzeniu działań naprawczych)



źródło: opracowanie własne

Przekroczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu są przesłanką do restrukturyzacji zadłużenia poprzez konsolidację środkami pozyskanymi z nowego zobowiązania.

b. Określenie potrzeb finansowych i plan restrukturyzacji

Dodatkowe finansowanie dłużne dla zbilansowania budżetu 2019 r.

Niedobory finansowe do pokrycia poprzez nowe finansowanie zwrotne zgodnie wynikami analizy planem budżetu na 2019 r. i WPF (po wprowadzeniu planu działań naprawczych dot. dochodów i wydatków) dotyczą roku 2019 i wynoszą łącznie **13.352.000 zł**, w tym:

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

- **933.156 zł** na spłatę rat kredytów i pożyczek,
- **12.418.844 zł** na sfinansowanie niepokrytej części deficytu budżetu Gminy Staroźreby w 2019 r.

Finansowanie dłużne w celu restrukturyzacji zadłużenia w 2020 r.

W związku z trudnościami Gminy Staroźreby w pozyskaniu finansowania kredytowego w 2019 r. przyjęte zostało, że znalezienie źródła finansowania dla restrukturyzacji zobowiązań długoterminowych Gminy do końca roku budżetowego może nie być możliwe, a zatem odbędzie się ono w 2020 r.

Do całkowitej wcześniejszej spłaty w ramach restrukturyzacji zadłużenia w 2020 r. wytypowano 5 kredytów o najmniej korzystnej charakterystyce, tj. wysokiej marży lub/i harmonogramie niedopasowanym do zdolności kredytowej Gminy. Wymieniono je w poniższej tabeli wraz z całkowitą kwotą spłaty w 2019 roku (raty wynikające z harmonogramów oraz wcześniej spłacany pozostały kapitał).

Tabela 7. Kredyty brane pod uwagę w procesie restrukturyzacji zadłużenia

L.p.	Tytuł dłużny	Kwota kapitału, stan planowany na 31.12.2019 r.	Oprocentowanie	Umowny rok całkowitej spłaty
1	kredyt BOŚ	360 000,00	WIBOR 3M + 1,50%	2022
2	kredyt BOŚ	833 000,00	WIBOR 3M + 2,70%	2022
3	kredyt BPS Staroźreby	2 782 529,00	WIBOR 3M + 2,50%	2028
4	kredyt BPS Staroźreby	670 840,00	WIBOR 3M + 2,75%	2030
5	Kredyt SGB Bank	8 933 500,00	WIBOR 3M + 1,00%	2026
SUMA		13 579 869,00		

Źródło: opracowanie własne

W przypadku postawienia ww. kredytów w stan wymagalności na żądanie Gminy, w 2020 r. łączne rozchody z tytułu zobowiązań wyniosą 13 989 548,00 zł. Względnie niewielka część tej kwoty będzie mogła zostać pokryta przez nadwyżkę budżetu tego roku, jednak większość będzie musiała zostać sfinansowana z nowego zobowiązania konsolidacyjnego.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Przyjmując powyższe założenia kwota nowego finansowania w celu zrestrukturyzowania części istniejącego zadłużenia powinna wynieść **13 579 869 zł**. Jej wyłącznym celem będzie sfinansowanie operacji zmiany struktury istniejących na chwilę powstania niniejszego dokumentu zobowiązań. W ten sposób Gmina będzie mogła spełnić relacje wymagane art. 242-244 ufp i najpóźniej z początkiem 2023 r. rozpocząć funkcjonowanie poza realiami programu postępowania naprawczego (po ukończeniu postępowania naprawczego).

Proponowane harmonogramy spłaty nowych zobowiązań zostały zaplanowane tak, aby relacja wymagana art. 243 ufp pozostała spełniona od 2023 r., jednak należy pamiętać, że na poziom maksymalnej dopuszczalnej spłaty wpływ będzie miała odpowiednia realizacja zaplanowanych działań naprawczych skutkująca wykonaniem zaplanowanych nadwyżek bieżących.

Kolejna tabela zawiera proponowany harmonogram spłaty w latach kapitału skonsolidowanego zadłużenia i pozostałych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Tabela 8. Proponowany harmonogram spłaty częściowo skonsolidowanego zadłużenia w latach 2019-2034 w złotych

L.p.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
status	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	istniejące	planowane	planowane			
Rok	Kredyt SGB	Kredyt BOŚ	Kredyt BOŚ	Kredyt BOŚ	Kredyt SGB	Kredyt BPS Staroźreby	Kredyt BPS Staroźreby	Kredyt Vistula BS	Pożyczka WFOŚiGW	zobowiązanie na deficyt i rozchody w 2019 r.	Nowe zobowiązanie na restrukturyzację kredytów w 2020 r.	Suma spłat ze zmianami struktury długu w ramach działań naprawczych	Suma spłat przed zmianami w długu	Różnica [12 - 13]
2019	450 000	79 000	11 000	100 000	120 000	10 000	5 000	3 477	154 679	-	-	933 156,00	933 156,00	0,00
2020	8 933 500	-	360 000	833 000	150 000	2 782 529	670 840	5 000	254 679	-	-	13 989 548,00	1 509 679,00	12 479 869,00
2021	-	-	-	-	150 000	-	-	10 000	254 679	-	2 463 369	2 878 048,00	1 669 679,00	1 208 369,00
2022	-	-	-	-	150 000	-	-	25 000	354 679	-	2 630 000	3 159 679,00	1 812 679,00	1 347 000,00
2023	-	-	-	-	200 000	-	-	30 000	454 679	-	806 500	1 491 179,00	2 149 679,00	-658 500,00
2024	-	-	-	-	200 000	-	-	100 000	454 679	-	1 425 000	2 179 679,00	2 348 679,00	-169 000,00
2025	-	-	-	-	200 000	-	-	100 000	-	-	2 025 000	2 325 000,00	2 045 000,00	280 000,00
2026	-	-	-	-	250 000	-	-	189 000	-	-	2 025 000	2 464 000,00	2 228 500,00	235 500,00

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

2027	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	-	2 205 000	2 405 000,00	1 565 000,00	840 000,00
2028	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	1 752 000	-	1 952 000,00	1 557 529,00	394 471,00
2029	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	1 900 000	-	2 100 000,00	500 000,00	1 600 000,00
2030	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	1 900 000	-	2 100 000,00	525 840,00	1 574 160,00
2031	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	1 900 000	-	2 100 000,00	200 000,00	1 900 000,00
2032	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	1 900 000	-	2 100 000,00	200 000,00	1 900 000,00
2033	-	-	-	-	-	-	-	200 000	-	2 000 000	-	2 200 000,00	200 000,00	2 000 000,00
2034	-	-	-	-	-	-	-	250 000	-	2 000 000	-	2 250 000,00	250 000,00	2 000 000,00
RAZEM	9 383 500,00	79 000,00	371 000,00	933 000,00	1 420 000,00	2 792 529,00	675 840,00	2 112 477,00	1 928 074,00	13 352 000,00	13 579 869,00	46 627 289,00	19 695 420,00	26 931 869,00

Źródło: opracowanie własne

Ze względu na moment opracowania PPN (wrzesień 2019 r.) oraz długi czas rozpatrywania wniosku o pożyczkę z MF przyjęto, że jedyną drogą pozyskania finansowania w 2019 r. jest finansowanie z rynku w formie obligacji komunalnych. Zobowiązanie na restrukturyzację istniejących zobowiązań w 2020 r. przyjęto w formie pożyczki z MF.

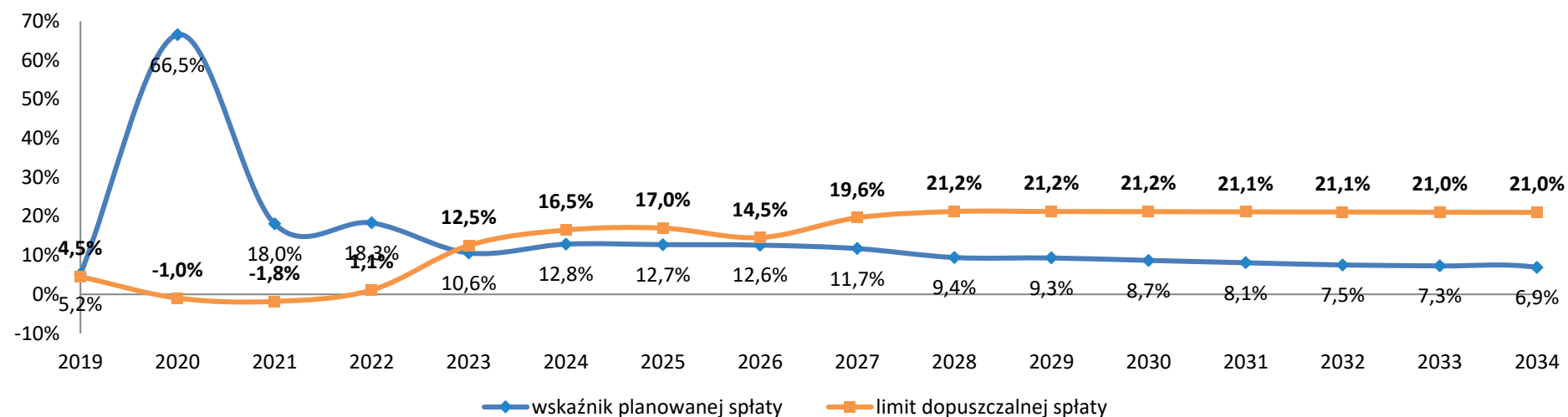
Dla spłaty finansowania zaciąganego na pokrycie tegorocznego deficytu budżetowego i spłaty rat kredytów konsolidacji ustalono karencję na spłatę kapitału do końca 2027 roku oraz siedmioletni okres całkowitej spłaty. W ten sposób dług Gminy zostanie spłacony w całości do końca 2034 roku. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie **spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa**. Przyjęto zatem, że spłata nowego finansowania w celu restrukturyzacji istniejących zobowiązań nastąpi w latach 2021 - 2027. W okresie realizacji PPN tj. w latach 2020 – 2022 Gmina nie będzie mogła realizować nowych zadań inwestycyjnych, co będzie sprzyjać spłacie zobowiązań. Mimo to w WPF w latach 2020 - 2022. zarezerwowano niewielkie kwoty środków w ramach limitu wydatków majątkowych, które na etapie prognozy mogą stanowić pewien „margines bezpieczeństwa” w przypadku niepowodzenia lub przesunięcia w czasie części zaplanowanych działań naprawczych.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Poniższe grafiki przedstawiają kolejno:

- relację wskaźników z art. 243 w ujęciu procentowym po zaciągnięciu nowych zobowiązań w 2019 r. i restrukturyzacji zobowiązań w 2020 r. zgodnie z powyższym harmonogramem;
- spłatę długu po restrukturyzacji długu wraz z nominalnym wskaźnikiem dopuszczalnej spłaty.

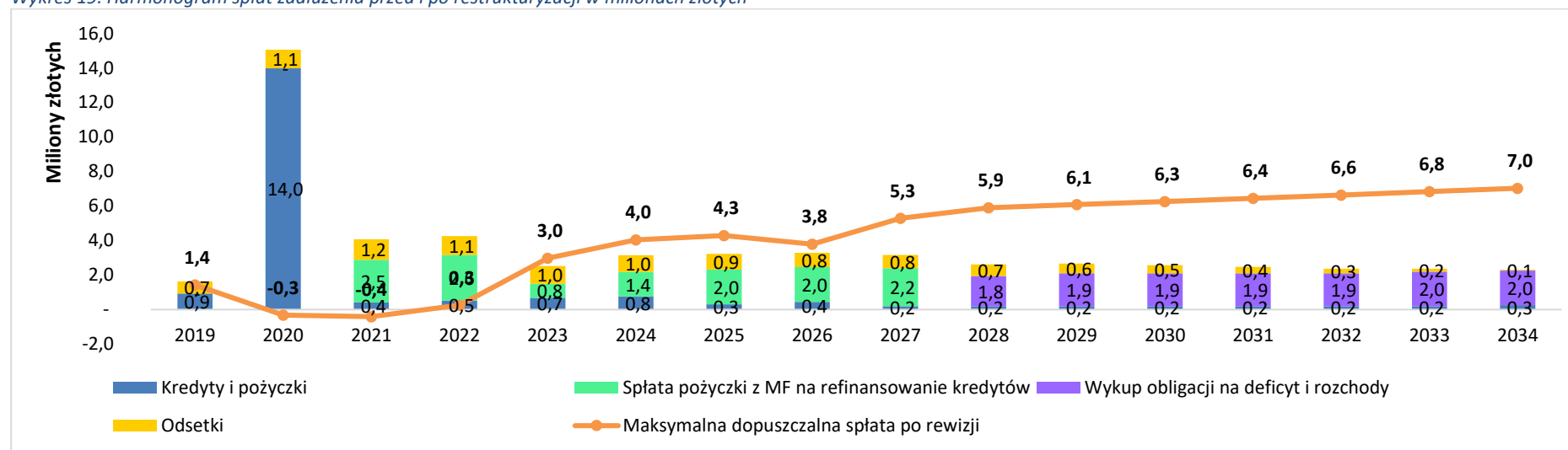
Wykres 18. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji w ujęciu procentowym



źródło: opracowanie własne

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Staroźreby

Wykres 19. Harmonogram spłat zadłużenia przed i po restrukturyzacji w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Odsetki przedstawione na wykresie obliczono przy założeniu marży dla nowego finansowania w wysokości 3,0% ponad stawkę WIBOR dla nowych przychodów w 2019 r. oraz stałego oprocentowania 3,0% dla przychodów roku 2020 (konsolidacja). Pozostałe założenia prognozy pozostały niezmienione. Po konsolidacji zadłużenia Gmina przekroczy dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia z art. 243 ufp w latach 2020 - 2022. Niespełnienie relacji wynika ze spłaty zobowiązań istniejących na moment uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz pożyczki z MF, a zatem jest dopuszczalne⁷. Oznacza to, że w przypadku pełnego powodzenia zaplanowanych działań naprawczych, Gmina mogłaby zakończyć działalność w programie postępowania naprawczego z końcem 2022 r.

⁷ Art. 240a ust. 4 ufp

c. Wybór instrumentu dłużnego

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dopuszcza zaciąganie długu przez JST w postaci kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy, JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe m.in. właśnie na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów⁸.

Gmina Staroźreby znajduje się w szczególnej sytuacji postępowania naprawczego. Oznacza to, że nowe zobowiązania dłużne potencjalnie mogą zostać pozyskane nie tylko z rynku, ale także poprzez pożyczkę z budżetu państwa.

Jednym z głównych powodów wdrożenia działań naprawczych jest brak możliwości uzyskania nowego finansowania kredytem bankowym przez Gminę Staroźreby w 2019 r. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Gmina w pierwszej kolejności musi wykazać, że nie jest w stanie sfinansować działań naprawczych komercyjnym produktem kredytowym. Dopiero jeżeli Gmina udowodni, że faktycznie nie będzie to możliwe, może zwrócić się do Ministerstwa Finansów o udzielenie preferencyjnie oprocentowanej pożyczki.

Oba wyżej wymienione rozwiązania zostały omówione jako Wariant I i Wariant II poniżej.

Wariant I – finansowanie komercyjne

Z uwagi na zaplanowaną znaczną karencję na spłatę kapitału z tytułu planowanego nowego zobowiązania w celu sfinansowania deficytu i rozchodów (9 lat) i okres finansowania (15 lat) jako preferowany instrument dłużny wybrano obligacje komunalne, przy których taka charakterystyka będzie prawdopodobnie lepiej przyjęta przez instytucje finansowe niż w przypadku kredytu bankowego. Ponadto emisja obligacji komunalnych nie podlega ustawie Prawo zamówień publicznych, a więc nie wymaga przeprowadzenia przetargu. Poniżej opisano ten instrument dłużny.

Zgodnie z zapisami ustawy o obligacjach z dnia 15 stycznia 2015 r. Gminy mają prawo emitować obligacje⁹. Obligacje emitowane przez JST zwyczajowo zwane są komunalnymi.

Obligacja to papier wartościowy emitowany w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (inaczej: obligatariusza) oraz że zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia¹⁰.

⁸ Art. 89 ust. 1 ufp.

⁹ Art. 2 ust. 5 ustawy o obligacjach z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 483).

¹⁰ Art. 4 pkt 1 ustawy op.cit.

Najważniejsze cechy obligacji komunalnych:

- emitowane są na podstawie uchwały rady jednostki,
- wymagają opinii RIO nt. możliwości wykupu obligacji,
- jedna seria obligacji ma jeden termin zapadalności (wykupu) oraz określone oprocentowanie,
- do terminu zapadalności płacone są same odsetki od wartości nominalnej obligacji,
- odsetki opierają się o wybraną stopę WIBOR oraz marżę inwestora,
- seria obligacji wykupywana jest w terminie zapadalności, jednorazowo,
- obligacje są zdematerializowane, co oznacza, że depozytariusz przechowuje je w formie zapisu księgowego w systemie komputerowym,
- często zawierają możliwość wcześniejszego wykupu.

Emisja obligacji komunalnych nie wymaga przeprowadzenia procedury przetargowej¹¹. Oznacza to, że nie ma utrudnień w pozyskaniu finansowania wynikających z zapisów ustawy Pzp, takich jak w przypadku kredytów, w tym minimalnym czasem trwania postępowania zamówienia publicznego. Emisja odbywa się na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹².

W przypadku, gdyby nie udało się pozyskać inwestora na obligacje, Gmina spróbuje pozyskać finansowanie w formie kredytów i pożyczek.

Wariant II – pożyczka z budżetu państwa

W związku z koniecznością realizacji zadań publicznych oraz wypełniania istniejących zobowiązań Gmina Staroźreby planuje również złożyć wniosek do Ministra Finansów z prośbą o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Otrzymanie takiej pożyczki jest obwarowane szeregiem wymagań formalno-prawnych oraz wymaga akceptacji Ministra Finansów, co może pochłonąć znaczną ilość czasu. Jednocześnie nie ma gwarancji pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Z wyżej wymienionych powodów finansowanie deficytu i spłat zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek poprzez pożyczkę z budżetu państwa potraktowano jako Wariant II, czyli dodatkowy.

Jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli¹³:

¹¹ Art. 4 ust. 3 lit. j ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1382).

¹³ Art. 224 ust. 6 ufp

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

Szczegółowy zakres informacji niezbędnych do dokonania oceny Minister Finansów określił w rozporządzeniu¹⁴. Zgodnie z zapisami rozporządzenia przedmiotem umowy jest opracowanie elementów wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, czyli właśnie m.in. programu postępowania naprawczego, a także uzyskanie szeregu opinii, oświadczeń i zaświadczeń. Pożyczka jest zabezpieczona w co najmniej 100% kwoty wierzytelności z tytułu umowy pożyczki. Zabezpieczenie wierzytelności z tytułu umowy pożyczki stanowią weksle własne in blanco lub akt notarialny o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 kodeksu cywilnego.

Za pozyskaniem środków poprzez pożyczkę z budżetu państwa przemawia **preferencyjne oprocentowanie** takiej wierzytelności, które prawdopodobnie będzie wynosić **ok. 3% p.a.**

d. Podsumowanie

Gmina Staroźreby, nawet po wprowadzeniu planowanych działań naprawczych z zakresu dochodów i wydatków wciąż musi znaleźć finansowanie dla planowanego deficytu budżetu i oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, w szczególności w ramach restrukturyzacji wskazanej części zobowiązań kredytowych. Ustalono, że brakujące kwoty to łącznie **13 352 000 zł na zbilansowanie budżetu w 2019 r. i 13 579 869 zł w 2020 r. na restrukturyzację długów**. Gmina zaciągnie nowe zobowiązania dłużne w ww. wysokości, a spłata kapitału odbędzie się w latach 2021-2034 – struktura spłaty opiera się na wnioskach z analizy zdolności kredytowej.

Opracowano dwa warianty pozyskania tych środków, tj. poprzez emisję obligacji przez Gminę lub poprzez uzyskanie pożyczki z budżetu państwa. Za emisją obligacji przemawia potencjalna akceptacja na rynku kapitałowym dla 9-letniej karencji na wykup pierwszych serii. Za pożyczką z budżetu państwa przemawia potencjalnie niskie oprocentowanie, jednak jej uzyskanie stoi pod znakiem zapytania.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz.U. Nr 257, poz. 1730)

Planowana wcześniejsza spłata pięciu kredytów środkami z nowego zobowiązania długoterminowego będzie wymagała zgłoszenia takich planów wierzycielom (banki komercyjne).

Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego

Kolegium RIO w Warszawie w uchwale Nr 17.249.2019 wezwało Gminę Staroźreby do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

W uzasadnieniu do ww. uchwały, na podstawie kontroli przeprowadzonej przez RIO, Kolegium RIO stwierdziło pogarszającą się sytuację finansową Gminy, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę Staroźreby w 2019 r. i latach kolejnych oraz niezachowanie relacji określonej w art. 243 ufp.

Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Gminy oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących oraz stagnacji dochodów bieżących. Konieczne są działania naprawcze we wszystkich wymienionych wyżej obszarach.

Po urealnieniu możliwych dochodów podatkowych i koniecznych wydatków (głównie w działach 801 i 600), okazało się, że w budżecie brakuje o ok. 10,4 miliona złotych więcej niż w uchwale budżetowej podjętej w dniu 28.06.2019 r., tj. łącznie 12,4 mln zł. Wraz z ratami kredytów i pożyczek Gminy zapadającymi w 2019 r. dla zbilansowania budżetu w 2019 r. po wdrożeniu doraźnych działań naprawczych konieczne jest zorganizowanie nowego finansowania dłużnego na kwotę w przybliżeniu 13,3 mln zł.

Kolejnym krokiem jest wdrożenie trwałych działań w celu podniesienia dochodów i obniżenia wydatków bieżących Gminy.

W niniejszym programie zaplanowano szereg działań naprawczych zmierzających do sytuacji, w której Gmina będzie w możliwie najkrótszym okresie spełniała relacje określone w art. 243 ufp, co jest podstawą do zakończenia działań naprawczych. Zaplanowane działania w ramach niniejszego programu postępowania naprawczego mają skutkować:

- trwałym wzrostem dochodów bieżących,
- trwałym ograniczeniem wydatków bieżących,
- sfinansowaniem deficytu i części rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w 2019 r.

- sfinansowaniem rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów w 2020 r. w ramach restrukturyzacji zadłużenia,

Wśród działań podnoszących dochody bieżące zaplanowano ich **zwiększenie o 0,22 mln złotych** względem zrewidowanego planu budżetu poprzez rezygnację ze zwolnienia osób fizycznych (mieszkańców Gminy) z podatku od nieruchomości, który dotychczas nie był pobierany oraz zwiększenie stawek podatków od nieruchomości dla osób prawnych, leśnego i rolnego do poziomu stawek maksymalnych, co pozwoli na zwiększenie wpływów podatkowych Gminy z tych podatków o około 2% w stosunku do roku 2019.

Wśród działań naprawczych na rzecz ograniczenia wydatków bieżących zaplanowano:

- Ograniczenie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu Gminy i jednostek podległych
- Ograniczenie kosztów oświaty
- Ograniczenie wydatków na promocję

Działania te mają przełożyć się na podniesienie wyniku budżetu o **0,87 mln złotych w 2020 r., aby w kolejnych latach przekroczyć 3,00 i 3,01 mln złotych.**

Łącznie efekt netto zaplanowanych działań wyniesie **+1,09 mln zł w 2020 r., 3,22 mln zł w 2021 r., a od 2022 r. więcej niż + 3,22 mln zł rocznie.**

Po wprowadzeniu planowanych działań naprawczych z zakresu dochodów i wydatków zaplanowano sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, w szczególności w ramach restrukturyzacji wskazanej części zobowiązań kredytowych. Ustalono, że brakujące kwoty to łącznie **13 352 000 zł na zbilansowanie budżetu w 2019 r. i 13 579 869 zł w 2020 r. na restrukturyzację długów.** Gmina zaciągnie nowe zobowiązania dłużne w ww. wysokości, a spłata kapitału odbędzie się w latach 2021-2034 – struktura spłaty opiera się na wnioskach z analizy zdolności kredytowej. Opracowano dwa warianty pozyskania tych środków, tj. poprzez emisję obligacji w 2019 r. oraz uzyskania pożyczki z budżetu państwa w 2020 r. Za emisją obligacji przemawia potencjalna akceptacja na rynku kapitałowym dla 9-letniej karencji na wykup pierwszych serii. Za pożyczką z budżetu państwa przemawia potencjalnie niskie oprocentowanie, jednak jej uzyskanie zależy w gestii Ministra Finansów i może być czasochłonne.

Plan wdrożenia programu naprawczego

Zaplanowane działania długoterminowe, tj. od 2020 r. zostaną wdrożone zgodnie z zapisami jak poniżej.

a. Wzrost dochodów bieżących

Zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego – wraz z podjęciem uchwały w sprawie przez Radę Gminy, tj. w IV kwartale 2019 r.

b. Ograniczenie wydatków bieżących

1. Oszczędności w funkcjonowaniu Urzędu Gminy – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
2. Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty w Gminie
 - a. Likwidacja Szkoły Podstawowej w Smardzewie – od 1.09.2020 r.
 - b. Likwidacja Szkoły Podstawowej w Przeciszewie – od 1.09.2020 r.
3. Ograniczenie wydatków na promocję – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.

c. Pozyskanie finansowania

Konieczne jest pozyskanie finansowania zwrotnego w latach 2019 i 2020. W 2019 r. przyjęto, że będzie to do końca roku 2019. Założono, że finansowanie na 2020 r. efektywnie powinno zostać zorganizowane w pierwszym półroczu.