



Raport otwarcia kadencji w Gminie Stężycza
w zakresie zarządzania JST i możliwości finansowych na podstawie sytuacji zastanej w 2024 roku oraz ostatnich 5 latach, przy szczególnym uwzględnieniu wydatków na oświatę wraz z prognozą na okres 2025 - 2029 oraz analizę bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia i określenia możliwości finansowania inwestycji



Jednostka:	Urząd Gminy Stężycza
Data sprawozdania:	23 września 2024 r.
Zespół audytorski:	Wojciech Pawełczyk – Ekspert samorządowy Artur Podgórski – Analityk finansowy
Zatwierdził:	Piotr Folczak – Dyrektor ds. Audytu

Spis treści

I.	Wstęp	3
II.	Analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy zastanej w 2024 oraz w ostatnich 5 latach.....	5
1.	Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących.....	7
	Analiza dochodów własnych	8
2.	Analiza wydatków bieżących	11
3.	Analiza wskaźnikowa finansów oświaty w Gminie.....	12
	Liczba uczniów w latach 2018-2023 i prognoza do 2029 roku	13
	Kwoty dochodów i wydatków bieżących oświatowych w latach 2018-2023 oraz plan na 2024 r.14	
	Zaangażowanie własne w oświatę na tle grupy porównawczej.....	16
	Koszt wynagrodzeń na ucznia na tle grupy porównawczej.....	18
	Liczba uczniów na jeden etat nauczycielski oraz wyniki nauczania	19
4.	Analiza wydatków majątkowych	21
5.	Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej	22
6.	Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia	23
III.	Analiza sposobu finansowania inwestycji w latach 2019-2024.....	23
IV.	Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029.....	27
1.	Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Gminie	27
	Dochody własne Gminy	27
a)	Kredyty bankowe	27
b)	Obligacje komunalne	28
c)	Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW	29
d)	Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji	29
e)	Partnerstwo Publiczno - Prywatne.....	30
2.	Ocena potencjału inwestycyjnego w Gminie	31
a)	Zachowanie reguły zrównoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ufp w latach 2019 – 2024.....	31
b)	Metodologia wyliczenia wskaźnika z art. 243 ufp.....	32
c)	Spełnienie wymogów z art. 243 w latach 2019 - 2024	33
d)	Poziom zadłużenia Gminy	35
3.	Sytuacja obecna.....	37
a)	WPF Gminy Stężycza z dnia 24.07.2024 r.....	37
b)	Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stężycza.....	38
c)	Wskaźnik obsługi długu po rewizji	41
4.	Plan restrukturyzacji.....	42
5.	Realizacja zaplanowanych inwestycji po restrukturyzacji.....	45
V.	Podsumowanie	48

I. Wstęp

Niniejszy raport dotyczy wyników Gminy Stężycza w latach 2019 – 2023 oraz planu na 2024 rok z 30 stycznia. Analizę zdolności kredytowej przeprowadzono w oparciu o Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF) z dnia 30 stycznia 2024 r. (ostatnio podjęta WPF w poprzedniej kadencji), sprawozdania budżetowe oraz informacje bezpośrednio z Gminy. WPF zakłada bardzo optymistyczną prognozę nadwyżek bieżących od 2025 roku, kiedy to miałyby wynieść ponad 18,6 mln zł następnie wzrosnąć do 19,6 mln zł i utrzymywać się na poziomie ponad 17,0 mln zł rocznie w kolejnych latach. Średnia nadwyżka ostatnich pięciu wykonanych lat (2019 - 2023) to niewiele ponad 2,0 mln zł. Żadne obiektywne wskaźniki nie wykazują możliwości realizacji prognozy. Bardziej szczegółowe omówienie WPF Gminy oraz wersji zrewidowanej, zostało zamieszczone w dalszej części opracowania. Co więcej, pokłosiem decyzji władz Stężyczy z poprzednich lat, jest wskaźnik poziomu zadłużenia Gminy, który w 2023 roku wyniósł 48,0%, co jest wartością wysoką w porównaniu do średniego zadłużenia JST w Polsce na poziomie 28,4%. Z punktu widzenia ustawy o finansach publicznych, spółki komunalne nie są zaliczane do sektora finansów publicznych i ich dług nie jest uwzględniany w zobowiązaniach samorządu ogółem. Natomiast w razie zagrożenia upadłością posiadanych spółek Stężycza albo byłaby zmuszona przejść dostarczanie usług, albo uratować spółkę przez jej dokapitalizowanie. Tak więc w ujęciu ekonomicznym gmina i spółki tworzą de facto jeden podmiot. W takim przypadku, uwzględniając dług spółek zadłużenie gminy faktycznie jest większe.

Poszerzone prace audytorskie wykazały nieścisłości w wydatkach Gminy, których upatruje się przede wszystkim w zawyżonych kosztach związanych z oświatą i klubem sportowym finansowanym ze środków publicznych. Można stwierdzić, że gmina od 2019 r. finansowała działalność sportową z środków publicznych, jednocześnie realizowała inwestycje zadłużając się. Pomimo ujemnego wyniku finansowego części bieżącej budżetu w roku 2022 oraz 2023, Gmina nadal zwiększała poziom zadłużenia. Nowe zadłużenie w latach 2022 i 2023 wyniosło 22,8 mln zł. Dodatkowo został zaplanowany kolejny wysoki kredyt na 16,3 mln zł na budżet roku 2024. To łącznie ponad 39 mln zł dodatkowego długu do spłaty w sytuacji, kiedy gmina nie jest w stanie zbilansować własnej działalności bieżącej.

Wyżej opisane działania oceniamy jako ryzykowne, a obserwowane tempo wzrostu zadłużenia gminy przy jednoczesnym wydatkowaniu znacznych pieniędzy publicznych na zadania związane ze sportem za wymagające osobnego wyjaśnienia przez obecny zarząd gminy.

Oceniając finanse Gminy, wzięliśmy pod uwagę także znaczące czynniki makroekonomiczne, z którymi musiały się mierzyć Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST) i których konsekwencje są widoczne do dnia dzisiejszego to m.in.:

Zmiany w PIT i Polski Ład w podatkach: Reformy podatkowe wprowadzone przez rząd centralny, w tym zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wprowadzenie Polskiego Ładu, wywarły istotny wpływ na dochody gminne, wymagając znaczących modyfikacji w planowaniu budżetowym.

Pandemia COVID-19: Kryzys zdrowotny, wywołany pandemią koronawirusa, nałożył na gminę konieczność przekształcenia wielu obszarów funkcjonowania – od edukacji po usługi społeczne, stawiając przed nią wyzwania zarówno operacyjne, jak i finansowe.

Agresja Rosji na Ukrainę: Przyjęcie i integracja uchodźców z Ukrainy, spowodowane sytuacją konfliktową w tym kraju, wymagało od gminy organizacji pomocy oraz włączenia nowych mieszkańców w strukturę społeczno-gospodarcze.

Kryzys węglowy i energetyczny: Ograniczona dostępność surowców energetycznych i rosnące koszty energii skierowały gminy na poszukiwanie alternatywnych źródeł energii oraz inwestycje w zrównoważone rozwiązania.

Inflacja: Wysoka inflacja wpłynęła na wzrost kosztów życia ludności, ale też koszty działalności gminy, wywierając presję na konieczność przeprowadzenia rewizji wydatków i poszukiwania oszczędności.

Podwyżki płac i wzrosty cen: Te dwa powiązane ze sobą czynniki oddziaływały na budżet gminy zarówno od strony wydatków, jak i oczekiwań społecznych, wymagając skrupulatnego zarządzania finansami publicznymi.

W ramach prac przeprowadzone zostały następujące analizy:

- a) analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy zastanej w 2024 oraz w ostatnich 5 latach,
- b) analizę wskaźnikową finansów oświaty wraz z prognozą na lata 2025-2029,
- c) analizę bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia, w tym możliwości w zakresie ewentualnego obniżenia kosztów odsetkowych,
- d) określenie możliwości finansowania inwestycji w Gminie w latach 2025-2029, uwzględniając możliwości w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych.

Dodatkowo, w ramach tej samej umowy, wykonane zostały prace audytorskie, których wynikiem jest osobne sprawozdanie, w następującym zakresie:

- e) Audyt zamówień publicznych nie objętych procedurą przetargową.
- f) Audyt zasadności zawartych umów cywilnoprawnych (z osobami fizycznymi).
- g) Audyt procedur przyznawania, rozliczania i kontroli dotacji dla organizacji pozarządowych.

II. Analiza sytuacji finansowej budżetu Gminy zastanej w 2024 oraz w ostatnich 5 latach

Analiza sytuacji finansowej w latach 2019-2023 oraz planu na 2024 rok (plan aktualny na moment sporządzenia dokumentu tj. 24 lipca 2024 r.) ma na celu:

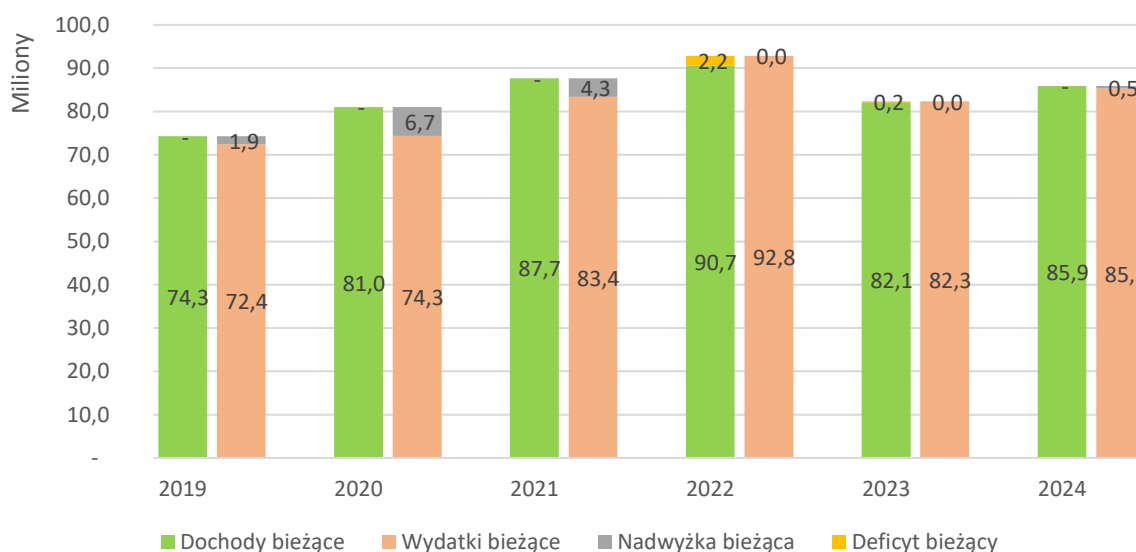
- prześledzenie zmian głównych pozycji w budżecie i wychwycenie tworzących się trendów,
- analizę pozycji dochodowych i wydatkowych budżetów z lat 2019-2024 oraz zbadanie zdolności do obsługi zadłużenia wypracowanej przez Gminę w tym okresie,
- ocenę działań oraz bezpieczeństwa Gminy w sferze finansów w latach 2019-2024.

Tabela 1. Wybrane dane budżetu Gminy Stężycza [w mln zł]

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dochody ogółem, w tym:	76,72	86,53	95,01	94,22	95,55	122,66
• dochody bieżące	74,27	81,00	87,65	90,65	82,13	85,86
• dochody majątkowe	2,45	5,53	7,36	3,57	13,42	36,80
Wydatki ogółem, w tym:	84,30	82,07	100,76	102,63	100,81	137,49
• wydatki bieżące, w tym:	72,42	74,34	83,37	92,82	82,32	85,32
- wydatki na wynagrodzenia i składki	25,43	27,50	31,78	35,11	38,50	43,25
- odsetki	0,63	0,55	0,30	1,83	3,23	2,70
• wydatki majątkowe	11,89	7,74	17,39	9,81	18,49	52,16
Nadwyżka bieżąca	1,86	6,66	4,28	-2,17	-0,19	0,53
Przychody zwrotne	10,81	0,00	11,47	11,32	8,97	16,33
Rozchody	3,26	3,15	5,20	4,91	2,79	2,79
Kwota długu	30,21	26,98	33,25	39,66	45,85	59,39

Źródło: opracowanie własne.

Wykres 1. Dochody i wydatki bieżące [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Wykres przedstawia dochody i wydatki bieżące wraz z ich różnicami w postaci nadwyżki lub deficytu bieżącego Gminy Stężycza w latach 2019-2023 oraz plan na 2024 rok, wyrażone w milionach złotych. Analizę rozpoczęto od wskazania odchyień w podstawowym zakresie, aby sprecyzować cel poszukiwań dalszych odpowiedzi.

Pierwsze trzy lata to konsekwentne realizowanie nadwyżek bieżących. Jednocześnie widoczne są rosnące co roku zarówno dochody jak i wydatki bieżące, które w 2021 r. przyjęły wartości kolejno 87,7 oraz 83,4 mln zł. Jest to ostatni rok, kiedy zrealizowano nadwyżkę bieżącą. W 2022 roku odnotowano deficyt bieżący 2,2 mln zł, a w następnym okresie wyniósł on 0,2 mln zł. Warto mieć na uwadze, że powyższy wynik został zrealizowany w obliczu otrzymanych dodatkowych środków, które były wyrównaniem PITu przez Państwo, z czego do budżetu Gminy Stężycza wpłynęło ok. 3,0 mln zł. W 2023 roku Gmina wypadła dużo lepiej i wykonała nadwyżkę bieżącą na poziomie 0,2 mln zł, aczkolwiek również wtedy Stężycza otrzymała dodatkowe środki od państwa, które wynosiły ok. 3,4 mln zł, dlatego też wykonanie takiej nadwyżki nie byłoby możliwe bez wsparcia rządu. Plan na 2024 rok zakłada nadwyżkę bieżącą na kwotę 0,5 mln zł. Poniżej zaprezentowano tabelę z porównaniem planu po zmianach na 2023 rok oraz jego wykonanie.

Tabela 2. Porównanie wykonania 2023 roku z planem po zmianach [w tys. zł]

		2023 - wykonanie	2023 - plan
801	Oświata i wychowanie	39 735,0	41 047,1
855	Rodzina	9 323,8	9 536,9
750	Administracja publiczna	7 641,3	7 947,2
900	Gosp. kom. i ochrona <u>środ.</u>	5 262,5	6 097,5
852	Pomoc społeczna	5 446,0	5 630,7
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 692,6	1 708,3
010	Rolnictwo i łowiectwo	919,8	920,4
400	<u>Wytw. i zaop. w energię elektryczną, gaz i wodę</u>	786,5	792,7
700	Gospodarka mieszkaniowa	317,1	355,1
	Inne	11 194,5	14 663,4
	Suma	82 319,0	88 699,4

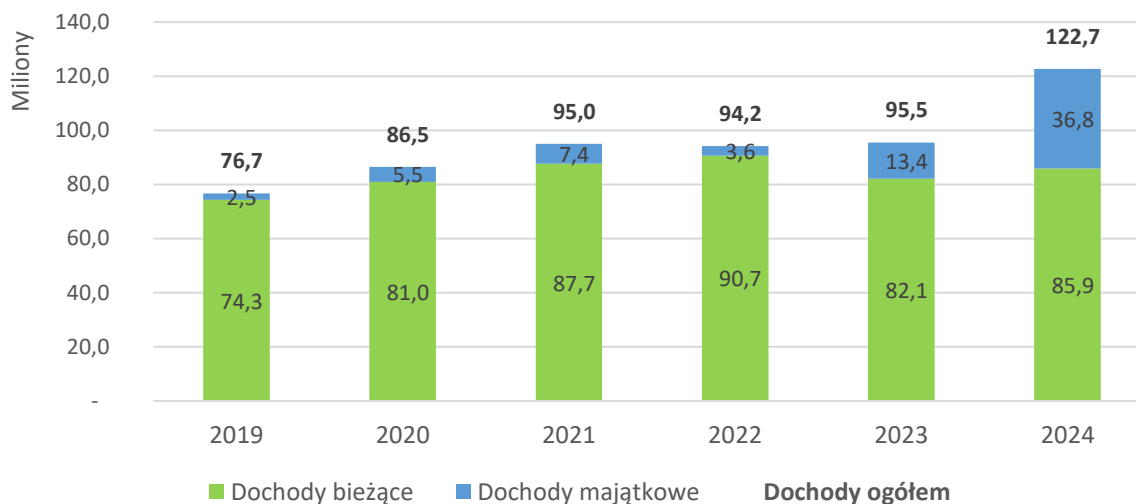
Źródło: analizy własne Gminy Stężycza.

Jak wynika z powyższego zestawienia, Gmina w 2023 roku planowała wydatki o ponad 6,3 mln zł większe niż zostały wykonane. Pomimo niezrealizowania planu, wydatki bieżące były i tak wyższe niż dochody bieżące, a część przeniesionych kosztów działalności Gminy ma swoje odzwierciedlenie w sytuacji w trwającym 2024 roku. Powtarzający się deficyt bieżący świadczy o stałym problemie gminy z płynnością, ponieważ Gminy nie stać na regulowanie bieżących wydatków bez korzystania z oszczędności w postaci np. wolnych środków. Długoterminowo może stanowić to problem dla Gminy i konieczne mogą okazać się działania oszczędnościowe.

1. Analiza struktury dochodów, w szczególności dochodów bieżących

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

Wykres 2. Dochody bieżące i majątkowe [mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Dochody ogółem w latach 2019 – 2023 Gmina wykonywała na poziomie 76,7 - 95,5 mln zł, przy czym dochody bieżące odpowiadały za średnio 93% wielkości budżetu. Dochody bieżące cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które mają zazwyczaj charakter incydentalny. W 2024 roku Gmina planuje osiągnąć dochody w łącznej wysokości 123,0 mln zł, z czego 80,7% z dochodów bieżących, a 19,3% z dochodów majątkowych. W pierwszych trzech okresach dochody ogółem znacząco rosną (10-13%), co jest wynikiem m.in. presji płacowej spowodowanej podwyższeniem wynagrodzenia minimalnego i inflacji. W roku 2022 wartość spada z uwagi na niższe wydatki majątkowe, a w 2023 widoczna jest nominalna poprawa wielkości dochodów ogółem (95,5 mln zł), lecz jest to skutek wpłynięcia 13,4 mln zł do budżetu Gminy w ramach sprzedaży majątku. Wspomniana kwota stanowi zaledwie 1,4 procenta więcej niż w roku poprzednim, a w tym samym czasie wskaźnik cen wzrósł o 11,4% r/r. Dlatego też, kwota uzyskanych dochodów realnie zmniejszyła się¹. Plan na 2024 rok to zaplanowane rekordowo wysokie dochody ogółem, które miały by zwiększyć się o 28,4% względem ostatniego roku i wynieść 122,7 mln zł, co przełożyłoby się na dodatkowe 27,2 mln złotych – wskutek dużych zaplanowanych dochodów majątkowych.

Dochody majątkowe to przede wszystkim dotacje inwestycyjne i sprzedaż majątku. W analizowanych latach stanowią relatywnie niewielką wartość w odniesieniu do dochodów bieżących. Ich wartość

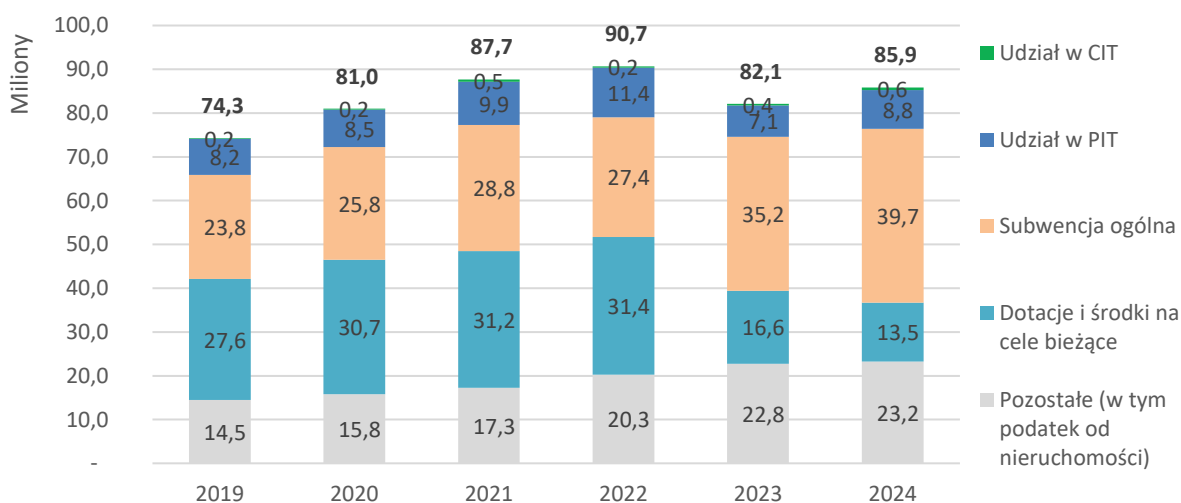
¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> dostęp 26.08.2024.

każdego roku mieści się w granicach 2,5 - 13,4 mln zł (średnio 7% budżetu). Plan dochodów majątkowych na 2024 rok to rekordowe 36,8 mln zł, z czego 3,0 mln zł z tytułu sprzedaży majątku. Wskazuje to na ambitne plany inwestycyjne Gminy, w przypadku których brak realizacji będzie wiązał się z niższymi wpływami do budżetu.

Dochody bieżące w latach 2019 – 2023 w Gminie Stężycza mieściły się w granicach od 74,3 do 90,7 mln zł. W 2021 roku Gmina doświadczyła największego wzrostu dochodów bieżących, który był efektem rekordowego udziału w PIT oraz subwencji (kolejno 1,5 i 3,0 mln zł więcej w porównaniu do roku 2020). W kolejnym roku trend się utrzymał, lecz w 2023 widać tąpnięcie wpływów z PIT (spadek o 4,2 mln zł r/r) spowodowany efektami reform podatkowych Polskiego Ładu. Rok 2024 został zaplanowany optymistycznie biorąc pod uwagę wcześniej osiągnięte wyniki.

Poniższy wykres przedstawia strukturę dochodów bieżących Gminy, które stanowią jeden z głównych elementów wpływających na ocenę kondycji finansowej JST oraz zdolności do obsługi długu.

Wykres 3. Struktura dochodów bieżących [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Plan na 2024 rok zakłada zwiększenie subwencji ogólnej, udziału w PIT oraz CIT w stosunku do wykonania za 2023 rok oraz niewielki spadek udziału dotacji i środków na cele bieżące.

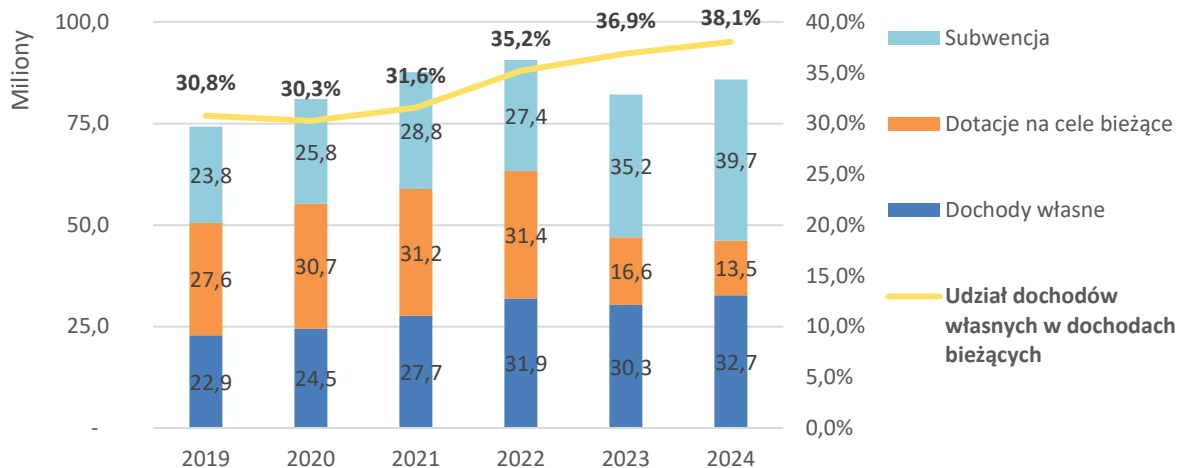
Kategorią osiągającą największe wartości we wszystkich latach jest „Subwencja ogólna” (jest to średnio 36% dochodów bieżących), a najmniejszy udział ma kategoria „Udział w CIT” (średnio 0,4%). Stosunek sumy dotacji i środków na cele bieżące oraz subwencji ogólnej do dochodów bieżących ogółem stanowi przeciętnie 67%. Ta wysoka wartość niesie za sobą zagrożenie utraty dużej części dochodów, gdy rozdysponowanie środków uzupełniających przez Państwo zostanie zmniejszone.

Analiza dochodów własnych

Kolejny wykres prezentuje udział dochodów własnych w dochodach bieżących Gminy Stężycza, na których kształtowanie Jednostka ma bezpośredni wpływ. Wskaźnik rozumiany jest jako stosunek

dochodów własnych Gminy do dochodów bieżących. Przez dochody własne rozumie się wszystkie dochody bieżące Gminy pomniejszone o subwencje i dotacje.

Wykres 4. Struktura dochodów bieżących Gminy Stężycza oraz udział dochodów własnych w dochodach bieżących [mln zł i proc.]



Źródło: opracowanie własne.

Nominalnie suma dochodów własnych w latach 2019 - 2023 zawiera się w granicach 22,9 – 30,3 mln zł. W analizowanym okresie udział dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów bieżących Gminy Stężycza oscylował między 31,6% a 36,9%. Prognoza na rok 2024 przedstawia dalszy wzrost tego wskaźnika, ustalając go na 38,1%. We wskazanych latach wartości utrzymują się na podobnym poziomie co świadczy o stabilności dochodów własnych, lecz nie przekraczają granicy 40%, co świadczy o małej samodzielności Stężyczy do podejmowania decyzji względem lokowania środków w obszarach wydatkowych wybranych przez samorząd, w szczególności wydatków majątkowych.

Gmina ma możliwości zwiększenia dochodów własnych, np. poprzez podniesienie stawek podatku od nieruchomości. Poniżej zaprezentowano porównanie tych obowiązujących w Stężycy oraz maksymalnych w bieżącym roku.

Tabela 3. Stawki podatku od nieruchomości w Gminie Stężycza oraz maksymalne w 2024 roku

	STAWKI W ZŁ/M2		Różnica	
	Stężycza	wartość maksymalna - 2024 r.		
Budynki	mieszkalne	0,70	1,15	-0,45
	dział. gosp.	21,00	33,10	-12,10
	wczasowe	22,66	33,10	-10,44
	obrót kwalif. mat. siewn.	10,59	15,50	-4,91
	pozostałe	5,00	11,17	-6,17
	letniskowe	7,62	11,17	-3,55
	zw. z udz. świadc. zdrow.	4,55	6,76	-2,21
Grunty	dział. gosp.	0,89	1,34	-0,45
	pozostałe	0,45	0,71	-0,26
	letniskowe	0,48	0,71	-0,23
	pod wodami	4,54	6,66	-2,12

Źródło: analizy własne Gminy Stężycza.

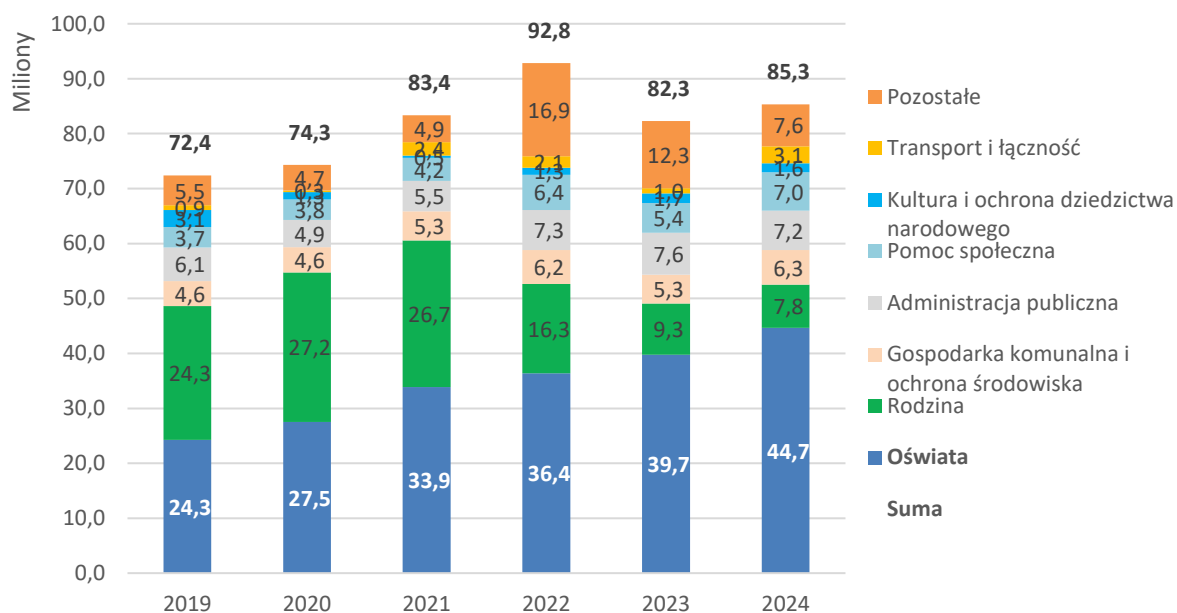
Różnice przyjmujące wartości ujemne w tabeli powyżej, reprezentują kwotowo w zł/m², o ile niższy jest podatek w danej kategorii w Stężycy od dopuszczalnego maksymalnego poziomu wynikającego z rozporządzenia Ministerstwa Finansów. Rozpatrując zarówno podatki związane z budynkami jak i gruntami, procentowe różnice są znaczące i stanowią średnio 64,3%. Gmina przeprowadziła symulacje kwot możliwych do przy zwiększeniu stawek do maksymalnych na dzień 23 lipca 2024 r., w wyniku których szacuje się dodatkowe wpływy na niespełna 2,9 mln zł z tytułu podatków od nieruchomości dotyczących osób fizycznych i prawie 0,8 mln zł od osób prawnych.

Rozważenie wprowadzenia zmian w stawkach podatku od nieruchomości niewątpliwie jest jednym z rozwiązań mogących poprawić wyniki finansowe Gminy w kolejnych latach, lecz bez weryfikacji zastosowanych obliczeń oraz podjęcia odpowiedniej uchwały, wskazanie realnych do uzyskania kwot jest trudne. Suma powyżej przedstawionych wartości (3,7 mln zł) to 3,1% całkowitych dochodów Stężycy planowanych na 2024 rok, więc omawiane działanie nie może być odosobnione, aby zauważalnie poprawić kondycję Gminy w najbliższych latach.

2. Analiza wydatków bieżących

Poniższy wykres przedstawia wydatki bieżące na przestrzeni lat 2019 – 2024.

Wykres 5. Struktura wydatków bieżących 2019-2023 r. oraz plan na 30.01.2024 [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

W analizowanych latach poziom wydatków bieżących był nierówny. Pierwsze dwa zaprezentowane okresy są do siebie podobne. Obserwuje się znaczący wzrost wykonanych wydatków bieżących w 2022 roku (92,8 mln zł, czyli ok. 9 mln zł więcej niż rok wcześniej), a następnie ich duży spadek w 2023 roku do 82,3 mln zł, czyli poniżej wartości z 2021 r. Wpływ na omawianą zmienność miało przejęcie przez ZUS rozliczania świadczeń „500+” od samorządów oraz duża zmienność wydatków z kategorii wskazanej na wykresie jako „pozostałe”, tj. spoza największych działów budżetu. W kategorii „Pozostałe” w 2022 roku ujęto m.in. wydatki sfinansowane ze środków z Funduszu Pomocy obywatelom Ukrainy (7,6 mln zł) oraz środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (1,6 mln zł), a także na dodatek węglowy (szacunkowo ok. 1,5 mln zł), które w kolejnym roku już nie wpłynęły do budżetu w takiej wartości, co miało odzwierciedlenie w niższych wydatkach. Zmienność kategorii „Pozostałe” w latach 2021-2023 ocenia się jako uzasadnioną różnicowaniem środków zewnętrznych na zadania dodawane gminom „ad hoc”, zwłaszcza w 2022 roku. Pomimo, że plan wydatków bieżących na 2024 r. przewiduje kwotę 85,3 mln zł to otrzymane informacje od pracowników Gminy wskazują na niedoszacowania w obszarach związanych z kosztami utrzymania klubu sportowego, utylizacji odpadów oraz wynagrodzeniami. Już z końcem pierwszego półrocza Gmina odnotowała problemy związane z płynnością finansową.

We wszystkich analizowanych latach wartość wydatków w dziale Oświata i wychowanie była najwyższa i wciąż rosnąca. W 2021 było to ok. 34 mln zł, by w 2023 wynieść blisko 40 mln zł. W 2024 zaplanowano

już prawie 45,0 mln zł na utrzymanie oświaty. Szczegółowa analiza tej kategorii wydatków budżetowych została wykonana w dalszej części opracowania.

Kolejnymi dużymi działami budżetu były „Administracja publiczna”, „Pomoc społeczna” i „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”. Wydatki na administrację swój największy wzrost osiągnęły w 2022 roku, kiedy to przeznaczane środki na jej funkcjonowanie zwiększyły się o 1,8 mln zł.

Pomimo, że zmienność wymienionych wyżej trzech działów jest spójna z sytuacją większości samorządów analizowanych przez zespół audytorski, należy podkreślić fakt, iż w ostatnich dwóch latach Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nakładał na Gminę kary pieniężne na około 40 tys. zł za nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu. Wydatki podobne do powyższych, choć jednostkowo nie stanowią wysokich kwot, przy skumulowaniu z kilku źródeł rozchodami, są nieplanowanymi i niepotrzebnymi kosztami, których można było uniknąć.

3. Analiza wskaźnikowa finansów oświaty w Gminie

W celu ukazania sytuacji finansowej oświaty Gminy Stężycza w kontekście budżetu, przeprowadzono analizę wykonanych wydatków na oświatę na przestrzeni lat 2018-2023. Aby poszerzyć kontekst, dokonano także porównania wydatków oświatowych gminy do wybranej grupy gmin o podobnym profilu.

Na podstawie przeprowadzonego *Audytu w obszarze oceny zasadności umów cywilnoprawnych, oceny kontraktowania usług, dostaw i robót budowlanych o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto i oceny procedur przyznawania, rozliczania i kontroli dotacji dla organizacji pozarządowych na poziomie Urzędu Gminy Stężycza* stwierdzono, iż w obszarze wynagrodzeń osobowych nauczycieli wysokość dodatku motywacyjnego przekracza określoną przepisami wysokość o 350% wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Ponadto przyznawana jest na wniosek Wójta Gminy, który nie pełni roli pracodawcy w stosunku do osób do których przyznawany jest dodatek. Dodatkowo analizy kart wynagrodzeń pracowników Zespołu Kształcenia i Wychowania w Stężycy za lata 2022-2023 wykazały, że dodatki motywacyjne, w wysokości przekraczającej wysokość określoną w treści Rozporządzenia przyznawane, wynosiły od kilkunastu do ponad 100 tys. zł rocznie i były skierowane do nauczycieli wychowania fizycznego, psychologa oraz nauczycieli przedmiotowych (matematyka, biologia, chemia, świetlica, historia, język hiszpański, internat). Jednocześnie zidentyfikowano osoby otrzymujące ten dodatek motywacyjny jako pełniące m.in. funkcje trenerów w klubach sportowych, których dotowano środkami z Gminy w obszarze wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu w ramach Klubu Radunia Stężycza oraz GKS Wieżycza 2011. Szczegóły przedstawia sprawozdanie z ww. audytu stanowiące osobny dokument.

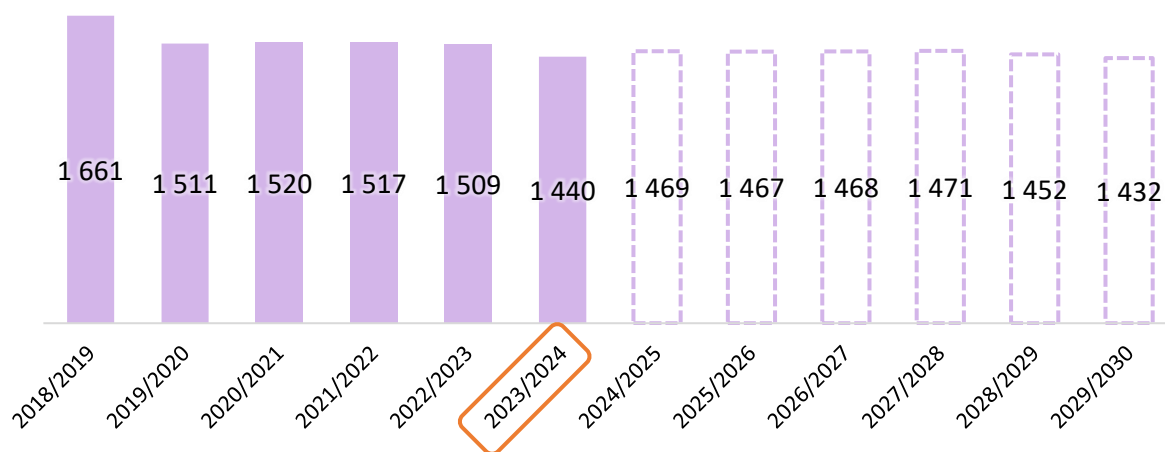
Stąd też należy podkreślić, że wszelkie finansowe dane dotyczące lat budżetowych w niniejszym rozdziale obejmują wspomniane kwoty i stanowią wykonanie za cały rok. Szczegółowe informacje znajdują się we wskazanym powyżej sprawozdaniu, będącym jednym z zadań w obrębie jednej Umowy pomiędzy Gminą a Aesco Group Sp. z o. o.

Liczba uczniów w latach 2018-2023 i prognoza do 2029 roku

Dane dotyczące liczby uczniów w danym roku szkolnym stanowią stan na dzień 30 września danego roku z uwagi na dostępność spójnych danych dla całej grupy porównawczej.

Najważniejszym czynnikiem bezpośrednio wpływającym na poziom otrzymywanej subwencji oświatowej jest liczba uczniów. Poniższy wykres przedstawia liczbę uczniów szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Stężycza w latach 2018-2023 oraz prognozę na kolejne 5 lat.

Wykres 6. Liczba uczniów SP i gimnazjum prowadzonych przez Gminę Stężycza w danym roku szkolnym na dzień 30.09



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL oraz SIO.

Pomiędzy latami szkolnymi 2018/2019 i 2019/2020 widoczny jest spadek liczby uczniów o 9% wynikający z ubytku jednego rocznika w skutek wygaszenia gimnazjów. W trzech kolejnych latach liczba uczniów utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W bieżącym roku szkolnym odnotowano spadek o niespełna 5%, co przełożyło się na utratę 69 uczniów rok do roku, a w porównaniu do roku 2018/2019 ubyło ich 221 (13%). Utrzymanie tego trendu może znacząco obciążyć budżet Gminy w kolejnych latach i należy podjąć działania mające na celu zwiększenie liczby uczniów lub zmniejszyć wydatki zaplanowane na wynagrodzenia w oświeccie.

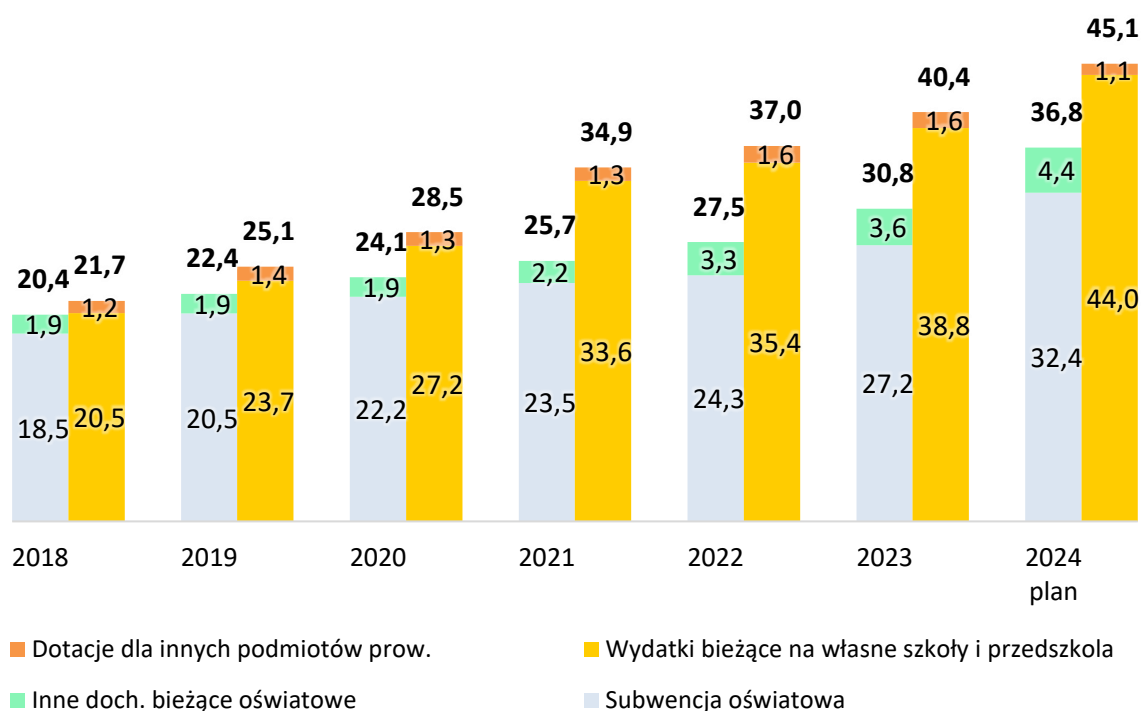
Analiza statystyczna wskazuje, że do szkół w Stężycy od roku szkolnego 2019/2020 uczęszczają wszyscy uczniowie zamieszkali na terenie Gminy². Jest to sytuacja pozytywnie wyróżniająca się na tle

² Obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz MEN.

podobnych samorządów, gdzie od czasu likwidacji gimnazjów liczba uczniów stale się obniża. W ciągu najbliższych pięciu lat liczba uczniów powinna pozostać na podobnym poziomie. Mimo tego, należy mieć na uwadze, że ogólnokrajowa sytuacja demograficzna wskazuje na kontynuację spadku liczby uczniów w kolejnych latach, o czym warto pamiętać planowaniu organizacji oświaty.

Kwoty dochodów i wydatków bieżących oświatowych w latach 2018-2023 oraz plan na 2024 r. Oświata prowadzona przez samorzady finansowana jest z części oświatowej subwencji bieżącej, innych dochodów oświatowych oraz środków własnych (z pozostałych źródeł). Sytuację w Gminie Stężycza w latach 2018-2024 przedstawia wykres poniżej. Kwoty na wykresie stanowią sumy odpowiednich paragrafów w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” i 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”. Są to wydatki dotyczące całej oświaty finansowanej przez budżet gminy, nie tylko bezpośrednio przypisane do placówek oświatowych.

Wykres 7. Bieżące dochody i wydatki na oświatę (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Subwencja oświatowa w latach 2018-2023 wzrosła z 18,5 do 27,2 mln zł (47%). Łączna inflacja CPI wg GUS wyniosła w latach 2019-2023 ok. 42%, co wskazuje, że realnie dochody z subwencji nie obniżyły się³. Zgodnie z planem budżetu na rok 2024 Gmina Stężycza otrzyma subwencję oświatową o ponad 19% wyższą niż wg wykonania za rok poprzedni, co jednak musi wystarczyć na pokrycie narzuconych na rok bieżący istotnych podwyżek dla nauczycieli, wzrostu płac z uwagi na podniesienie płacy

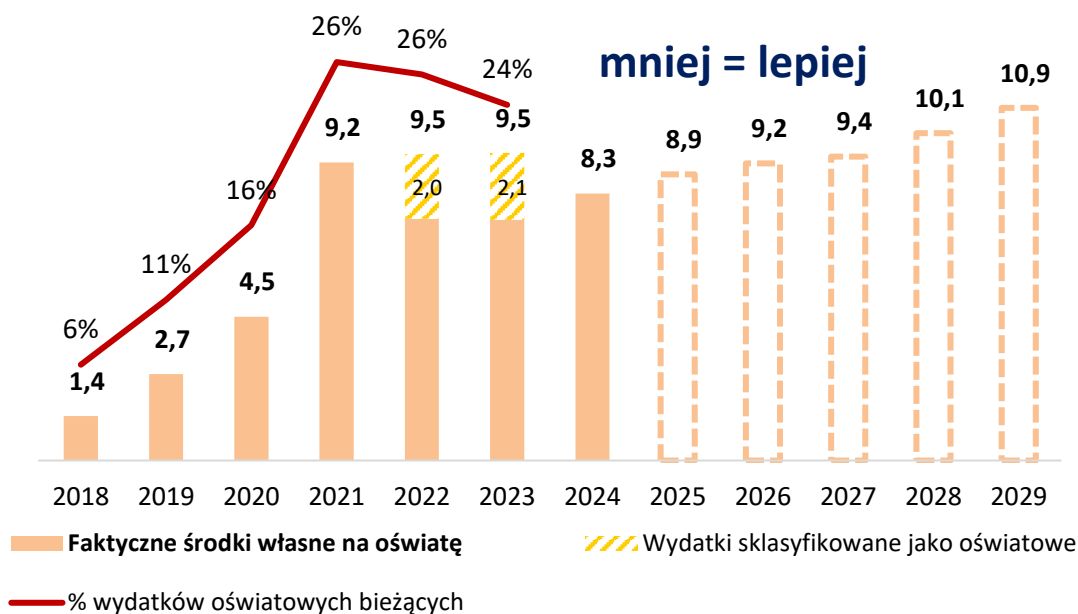
³ Obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych Gminy oraz danych dot. inflacji z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/>, dostęp 14.03.2024.

minimalnej oraz wzrostu innych kosztów. Jak wynika z bieżących rozmów z wieloma samorządami gminnymi, dodatkowa subwencja pokrywa jedynie 2/3 niezbędnych wydatków na podwyżki w oświacie w 2024 roku. Pozostałą kwotę odgórnie uzgodnionych podwyżek płac gminy muszą pokryć ze środków własnych. Analiza planu budżetu na I kw. 2024 roku wykazała, że wydatki na wynagrodzenia dla nauczycieli (par. 479) wynoszą o 26% więcej niż wykonanie 2023 r. Dane dla ogółu gmin wiejskich, które zaplanowały zwiększenie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w 2024, wskazują na wzrost planowanych wydatków o 31% rok do roku, co może wskazywać na niedoszacowanie w budżecie Gminy Stężycza na koniec I kw. br.

Wydatki bieżące na oświatę od roku 2018 do 2023 wzrosły z 27,7 do 40,4 mln zł – o prawie 86% –, czyli o ponad 18,6 mln zł, co stanowi dwukrotnie więcej od subwencji. Z informacji pozyskanych przez zespół audytorski wynika, że Gmina w 2022 roku w ramach działalności jednej ze szkół finansowała klub sportowy na łączną kwotę 8,6 mln zł, a w 2023 roku już 9,4 mln zł. Prognozowane – zgodnie z planem na koniec I kwartału – wydatki bieżące na oświatę (bez inwestycji) w 2024 r., wyniosą 44,7 mln zł, co będzie kontynuacją dotychczasowego trendu.

Poniższy wykres przedstawia środki własne, jakie Gmina Stężycza zaangażowała w funkcjonowanie oświaty w badanym okresie. Ponownie wskazujemy, że są to środki w działach budżetu 801 „Oświata i wychowanie” oraz 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”, czyli na całą oświatę finansowaną z budżetu Gminy Stężycza.

Wykres 8. Zaangażowanie środków własnych w funkcjonowanie całej oświaty i opieki wychowawczej (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

Zaangażowanie własne budżetu Gminy Stężycza w utrzymanie oświaty w latach 2018-2023 wzrosło niemalże siedmiokrotnie – z 1,4 do 9,5 mln zł rocznie. Innymi słowy, w 2023 roku oznaczało to dodatkowe ponad 8,1 mln zł względem 2018 r. „przesunięte” z finansowania innych, ważnych zadań własnych samorządu.

Zwracając uwagę na nieścisłości związane z zatrudnianiem osób związanych z klubem sportowym w ramach oświaty (oznaczone na powyższym jako „wydatki sklasyfikowane jako oświatowe”), stwierdza się, że ich wyeliminowanie poprawi wskaźniki finansowe Gminy dotyczące oświaty.

W 2024 roku Gmina Stężycza z dochodów własnych będzie musiała sfinansować 8,3 mln zł kosztów funkcjonowania oświaty. Taki spadek środków własnych na oświatę jest wyjątkowy na tle kraju, co potwierdza specyficzną sytuację Gminy Stężycza.

W prognozie na lata 2025-2029 przyjęto proporcjonalną liczbę uczniów wg dzieci z odpowiednich roczników mieszkających na terenie Gminy. Założono, że kwota subwencji na ucznia od 2025 r. będzie rosła o wartość inflacji. Takie samo założenie przyjęto dla kwoty wydatków bieżących Gminy na oświatę. Przy takich zachowawczych założeniach, zaangażowanie własne Gminy w 2029 r. może wynieść 10,9 mln zł, czyli o 2,6 mln zł więcej niż zaplanowano na 2024 r.

Zaangażowanie własne w oświatę na tle grupy porównawczej

Dla celów analizy wybrano grupę porównawczą gmin postępując się następującymi kryteriami:

- gmina wiejska,

- liczba uczniów szkół podstawowych w gminie jest zbliżona (+/- 24%) – liczba uczniów w Gminie Stężycza w roku szkolnym 2023/2024 na dzień 30.09 wg SIO wynosiła 1 440,
- brak szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) prowadzonych przez osoby trzecie,
- liczba mieszkańców zbliżona do liczby mieszkańców Gminy Stężycza (+/- 23%) – liczba mieszkańców Gminy na 30.06.2023 r. wynosiła 11 270 osób,
- powierzchnia gminy mieści się w zakresie (+/- 47%) względem Gminy Stężycza, tj. 161 km²,
- zamożność gminy jest zbliżona (+/- 29%) - dochody bieżące w 2023 roku pomniejszone o dochody celowe w Gminie Stężycza wyniosły 77,8 mln zł.

Na podstawie wskazanych powyżej kryteriów, wybrano następujące gminy do grupy porównawczej:

- KLEMBÓW gm. wiejska, pow. wołomiński, woj. mazowieckie,
- ŁĘCZYCE gm. wiejska, pow. wejherowski, woj. pomorskie,
- PRZODKOWO gm. wiejska, pow. kartuski, woj. pomorskie,
- SIEDLEC gm. wiejska, pow. wolsztyński, woj. wielkopolskie,
- SOCHACZEW gm. wiejska, pow. sochaczewski, woj. mazowieckie,
- STARE MIASTO gm. wiejska, pow. koniński, woj. wielkopolskie,
- ZAKRZEW gm. wiejska, pow. radomski, woj. mazowieckie,
- ZBLEWO gm. wiejska, pow. starogardzki, woj. pomorskie,
- ŻÓRAWINA gm. wiejska, pow. wrocławski, woj. dolnośląskie.

Charakterystyki poszczególnych gmin prezentuje tabela poniżej.

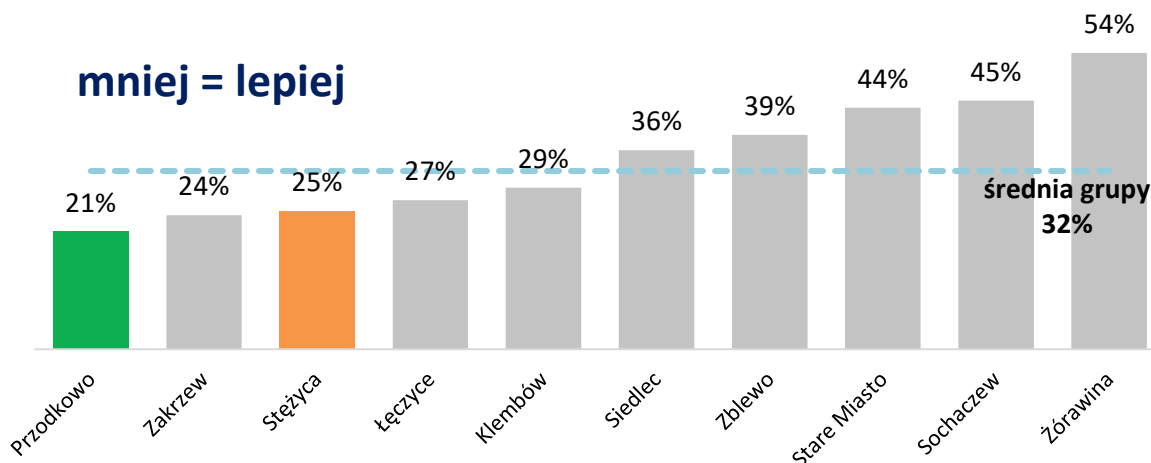
Tabela 4. Gmina i grupa porównawcza JST.

Nazwa JST	Typ JST	Powierzchnia	Ludność w tys.	Liczba szkół podstawowych	Liczba uczniów
STĘŻYCZA	gm. wiejska	161	11,3	5	1440
KLEMBÓW	gm. wiejska	86	11,2	6	1146
ŁĘCZYCE	gm. wiejska	233	12,0	5	1153
PRZODKOWO	gm. wiejska	85	11,2	5	1110
SIEDLEC	gm. wiejska	205	12,5	5	1126
SOCHACZEW	gm. wiejska	91	11,9	7	1110
STARE MIASTO	gm. wiejska	98	12,9	6	1095
ZAKRZEW	gm. wiejska	96	13,9	6	1282
ZBLEWO	gm. wiejska	138	12,2	5	1172
ŻÓRAWINA	gm. wiejska	120	13,5	5	1253

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST oraz GUS BDL.

W Gminie Stężycza średni poziom deficytu oświatowego w latach 2019-2023 wynosił 25%, podczas gdy średnia w grupie porównawczej w tym czasie kształtowała się na poziomie 32%. Szczegółowe porównanie wartości deficytu oświatowego prezentuje wykres poniżej.

Wykres 9. Poziom deficytu oświatowego (średni % bieżących kosztów oświaty pokrywany ze środków własnych gminy w latach 2021-2023)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań finansowych JST.

W grupie dziesięciu samorządów znajdujących się w grupie porównawczej, Gmina Stężyca uzyskała trzecie miejsce pod względem przekazywanych środków własnych Gminy na koszty związane z oświatą. W przypadku, gdyby za pomocą budżetu oświaty nie były wypłacane wspomniane ogromne dodatki motywacyjne dla osób powiązanych z klubem sportowym, wówczas Gmina Stężyca miałaby prawdopodobnie najniższą dopłatę własną na oświatę w grupie.

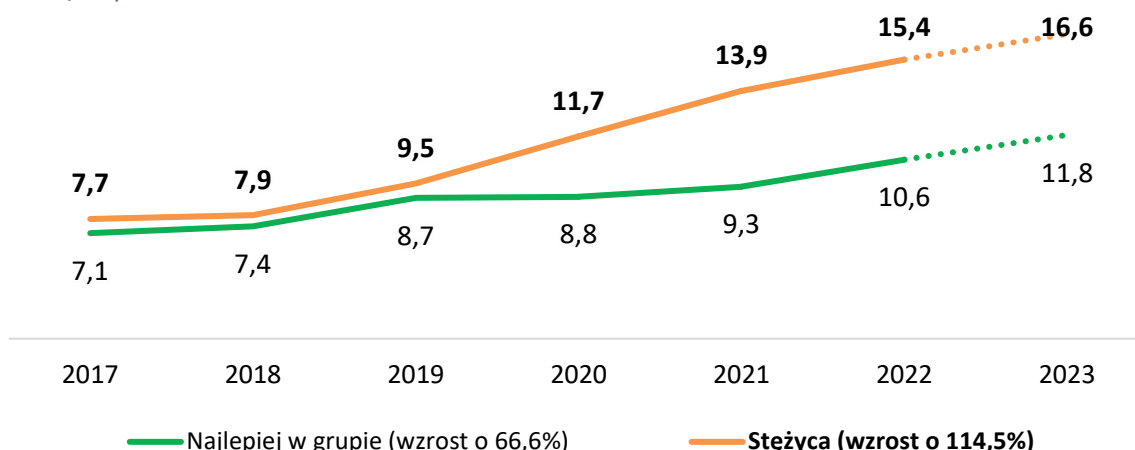
Koszt wynagrodzeń na ucznia na tle grupy porównawczej

Obliczenie kosztów na ucznia w gminach jest utrudnionym zadaniem z uwagi na częste funkcjonowanie edukacji przedszkolnej w ramach zespołów lub jako oddziały przedszkolne. Część kosztów, także z uwagi na zasady rachunkowości budżetowej, ma charakter wspólny dla działalności danego zespołu albo całości gminnej oświaty. Czynnikiem różnicującym może być więcej – np. forma prowadzonej wspólnej obsługi jednostek oświatowych lub jej brak. Kolejnym utrudnieniem jest fakt, że rok budżetowy nie jest spójny z rokiem szkolnym. Na potrzeby analizy przyjęto, że w danym roku budżetowym liczba uczniów to średnia ważona dla danych na 30 września dwóch lat szkolnych funkcjonujących w ramach tego roku budżetowego (8/12 + 4/12). Umożliwia to porównanie do grupy porównawczej w ramach spójnych danych.

Podobnie jak w przypadku całej oświaty, koszty wynagrodzeń dla samych szkół podstawowych w ramach działu 801⁴ są względnie wysokie. Wykres poniżej przedstawia porównanie wartości dla Gminy Stężyca oraz gmin z grupy porównawczej.

⁴ Wykonanie wydatków z grupy par. 1400 w dziale 801 z wyłączeniem rozdziałów 80103, 80104, 80106, 80148, 80195.

Wykres 10. Koszt wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej w latach 2018-2023 (tys. PLN/rok)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań finansowych gmin oraz danych Ministerstwa Edukacji i Nauki.

Dane dotyczące roku 2023 stanowią prognozę. Jak wynika z wykresu, koszty wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej w Gminie Stężycza od 2017 do 2022 roku kształtowały się powyżej najlepszej gminy w grupie porównawczej⁵. Początkowo, wspomniany koszt, wynosił 7,7 tys. zł, a w 2022 roku odnotowano wzrost do 15,4 tys. zł, czyli prawie 100%. W gminie o najwyższej efektywności koszt w 2022 r. wyniósł 10,6 tys. zł na ucznia SP. Różnica pomiędzy jednostką o najniższym koszcie wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego mieszkańca szkoły podstawowej od 2017 r. pogłębiła się z 10% do ponad 45% w 2022 r. Skok przedstawiony na wykresie pokrywa się z okresem, w którym identyfikuje się wydatki oświatowe, za pomocą których wynagradzane były osoby powiązane ze wspomnianym w opracowaniu klubem sportowym.

Liczba uczniów na jeden etat nauczycielski oraz wyniki nauczania

Wydatki gminy na oświatę, są związane ze strukturą zatrudnienia w ośrodkach edukacji prowadzonych przez jednostki samorządu. Karta Nauczyciela i wynikające z niej prawa zatrudnionych pedagogów, które w dużej mierze mają odzwierciedlenie w finansach, stanowią znaczące obciążenie dla budżetu gminy. Warto zatem zwrócić uwagę na racjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi, co w przypadku jednostek oświatowych jest wyjątkowo trudne, gdyż w ślad za kadrą pedagogiczną podąża jakość kształcenia.

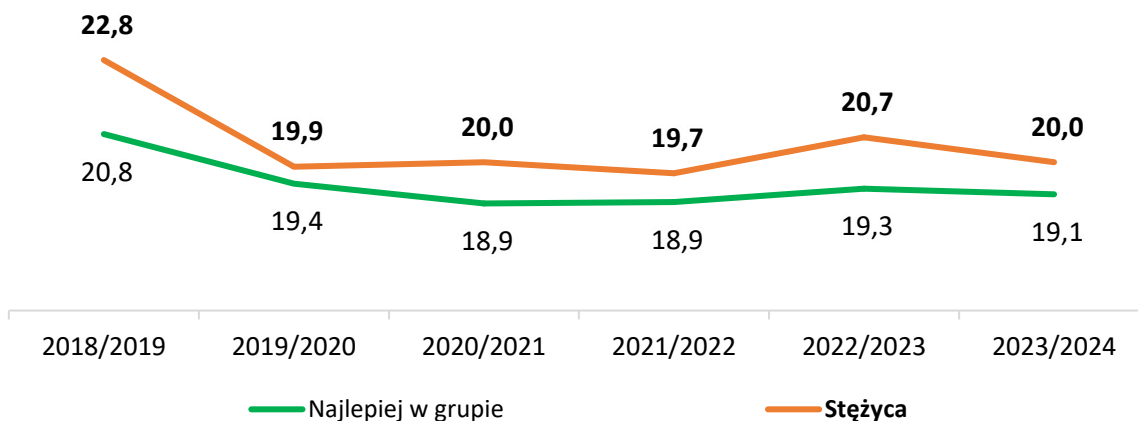
W strukturze wydatków działu 801 – Oświata i wychowanie najbardziej kosztowną pozycją są wynagrodzenia i pochodne. Stanowią one średnio ponad 80% wszystkich wydatków. Znaczna część środków na wynagrodzenia znajduje się w otrzymywanej przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego (JST) subwencji oświatowej będącej częścią subwencji ogólnej. Wysokość subwencji zależy głównie od liczby uczniów, a także od stopnia awansu zawodowego zatrudnionych nauczycieli

⁵ Średnia została obliczona po odrzuceniu najniższego i najwyższego wyniku z grupy porównawczej.

w jednostkach oświatowych danej gminy (wskaźnik Di). Podstawą rozliczenia subwencji oświatowej są dane przekazywane corocznie przez każdą gminę, zawarte w sprawozdaniu SIO – spis na 30 września danego roku.

Liczbę uczniów na jeden etat nauczania został ukazany na wykresie poniżej.

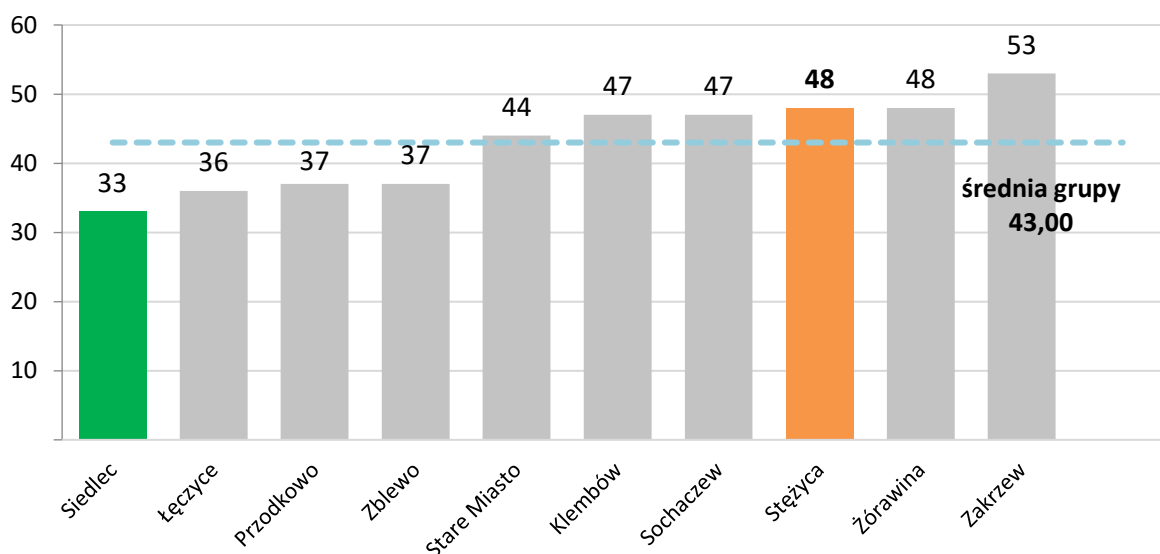
Wykres 11. Liczba uczniów na jeden etat nauczania



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sprawozdań finansowych gmin oraz danych Ministerstwa Edukacji i Nauki.

Do obliczeń nie uwzględniono godzin innych niż przedmiotowe, tj. wychowawczych, dyrektorskich, związanych z działaniem świetlicy czy biblioteki. Zarówno w Gminie Stężyca jak i w przypadku najlepszego reprezentanta grupy porównawczej, od 2018 roku obserwowany jest spadek liczby uczniów przypadającej na jeden etat nauczania, co jest zbieżne z ogólnym trendem. W przeciągu sześciu badanych okresów, różnica między wynikiem Gminy Stężyca a najlepszą gminą spośród grupy zmniejszyła się. W celu uzupełnienia kontekstu analizy, poniżej zaprezentowano wyniki uczniów na tle całej Polski.

Wykres 12. Wyniki testów 8-klasisty z 2022 r. w skali od 1 do 100.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Edukacji i Nauki.

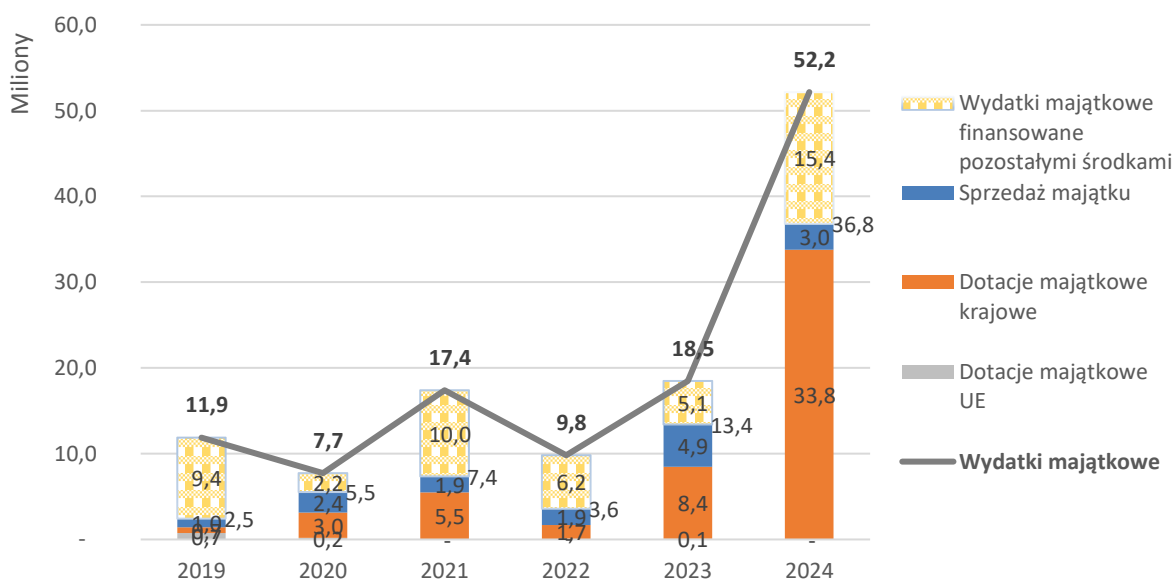
Uczniowie z Gminy Stężycza w 2022 roku w testach 8-klasisty osiągnęli wyniki na poziomie 48 centyla. Jest to powyżej średniej w grupie, która wyniosła 43. Na podstawie powyższych stwierdza się, że Gmina Stężycza uzyskuje relatywnie wysokie wyniki nauczania pomimo nieprzekazywania ponadprzeciętnych środków własnych na oświatę. Mimo to, tempo wzrostu wynagrodzeń kadry pedagogicznej na ucznia w Gminie, jest niepokojące.

Porównanie do podobnych JST wskazuje, że potencjalnie jest możliwe dostarczenie edukacji dla podobnej liczby dzieci przy niższych kosztach i lepszych wynikach nauczania.

4. Analiza wydatków majątkowych

Gmina Stężycza w latach 2019 – 2023 zrealizowała wydatki majątkowe na łączną kwotę 65,3 mln zł. Spośród wykonanych lat najwyższe wydatki zrealizowane przez samorząd zostały w 2023 roku. Wtedy wyniosły one 18,5 mln zł, lecz w bieżącym roku planuje się zagospodarowanie aż 38,7 mln zł. Biorąc pod uwagę analizowane lata, to bardzo ambitny cel. Zgodnie z informacją od Gminy, część ze wskazanej kwoty dotyczy przyznanych dotacji na cele realizowane od 2025 roku, zatem wykonanie wydatków majątkowych w tym roku powinno być mniejsze. Poniżej zamieszczono wykres obrazujący wydatki majątkowe Gminy na tle dochodów majątkowych.

Wykres 13. Wydatki majątkowe na tle dochodów majątkowych w latach 2019 – 2024 [mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

W roku 2021 wydatki majątkowe wyniosły 17,4 mln zł. W roku 2022 spadły do 9,8 mln zł, czyli aż o 7,6 mln zł. W roku 2023 wydatki te znacząco wzrosły o 8,7 mln zł, czyli do 18,5 mln zł, co było spowodowane otrzymaniem dotacji z budżetu państwa na kwotę 8,4 mln zł. W roku 2024 przewiduje się ponad dwukrotny wzrost do 52,2 mln zł. Ta kwota znacząco wyróżnia się na tle wartości z ubiegłych

lat i wskazuje na ambitne plany inwestycyjne. Żeby sfinansować zaplanowane w tym roku inwestycje, Gmina musi posiłkować się kredytem. Planowany kredyt w budżecie wynosi 16,3 mln zł.

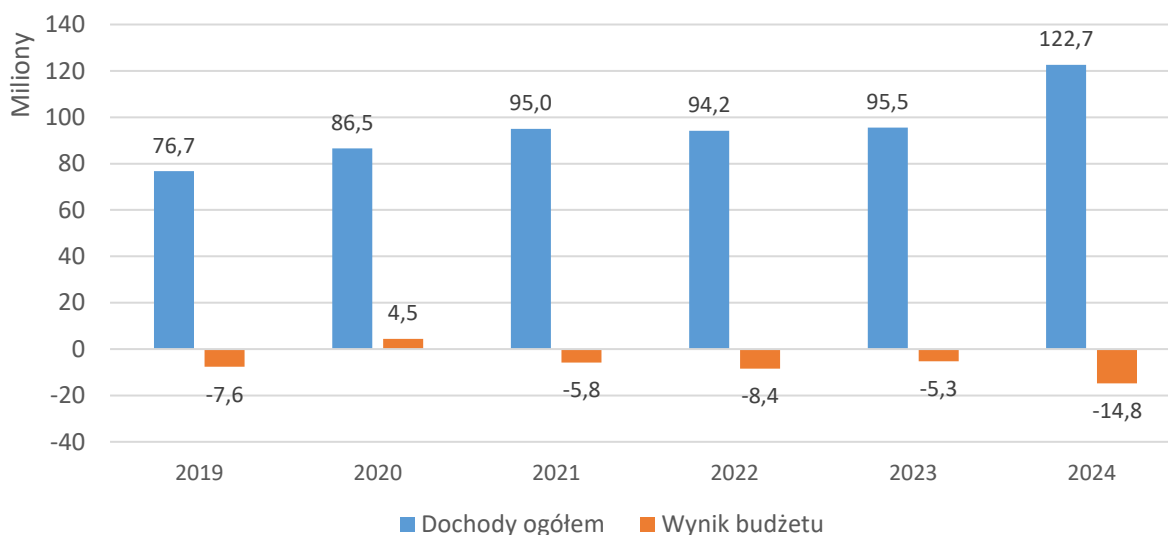
Podsumowując, w latach 2019-2023 wydatki majątkowe charakteryzowały cykliczne wahania. Plan w 2024 roku obserwujemy znaczący wzrost tych wydatków, a co za tym idzie, również wzrost liczby planowanych do realizacji inwestycji.

5. Analiza poziomu i zmian wyniku budżetu, w tym nadwyżki operacyjnej

Analiza wyników budżetu dotyczy omówienia budżetów wykonanych (2019-2023) oraz planu budżetu w trakcie realizacji na rok 2024.

Poniższy wykres prezentuje sytuację budżetu z punktu widzenia **wyniku ogółem** w porównaniu do dochodów ogółem.

Wykres 14. Wynik budżetu ogółem w latach 2019-2023 oraz plan na 2024 rok [w mln zł]



Źródło: opracowanie własne.

Poza 2020 r., kiedy wydatki majątkowe były najniższe spośród analizowanych lat oraz kiedy Gmina nie zaciągała zobowiązań dłużnych, wynik budżetu był dodatni, na poziomie 4,5 mln zł.

Natomiast w pozostałych latach objętych analizą, wynik budżetu był zawsze ujemny, co wiązało się z koniecznością zaciągania kredytów długoterminowych na pokrycie tych deficytów. Zaciąganie kredytów powodowało dalsze pogłębianie zadłużenia Gminy. Plan na rok 2024 przewiduje deficyt budżetowy na poziomie 14,8 mln zł, który ma zostać sfinansowany m.in. zaplanowanego kredytu na kwotę 16,3 mln zł.

Podsumowując, od 2019 roku Gmina Stężycza konsekwentnie realizuje budżety z ujemnymi wynikami, natomiast planowany okres bieżący przewiduje pogłębienie się już trudnej sytuacji. Dodatkowo, obecni

włodarze Gminy identyfikują niedoszacowanie wydatków w budżecie na 2024 rok, co również potwierdzają analizy zespołu audytorskiego.

6. Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia

Analiza bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia gminy jest kluczowym elementem oceny odpowiedzialnego i skutecznego zarządzania finansami gminy. Obejmuje ona szeroki zakres działań mających na celu ocenę, monitorowanie i kontrolę poziomu zadłużenia oraz jego skutków dla stabilności finansowej gminy.

Planując budżet Jednostka Samorządu Terytorialnego musi przestrzegać art. 242 ufp, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie mogą przekroczyć dochodów bieżących po powiększeniu o wprowadzone do budżetu wolne środki oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych. Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę bieżącą, która jest jedną z najważniejszych miar przy ocenie kondycji finansowej samorządów. Dzięki temu zapewniana jest odpowiednia kontrola nad poziomem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zapobieganie nadmiernym ryzykom finansowym.

Szerokiej analizie bezpieczeństwa w zakresie obsługi zadłużenia dokonano w rozdziale III.

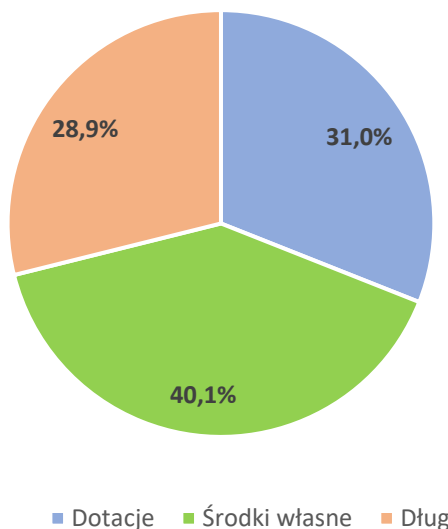
III. Analiza sposobu finansowania inwestycji w latach 2019-2024

1. Analiza sposobu finansowania inwestycji w Stężycy w latach 2019 - 2023

Analiza sposobu finansowania inwestycji w Gminach jest kluczowym elementem oceny planowania strategicznego oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym. Obejmuje ocenę różnorodnych źródeł finansowania inwestycji oraz ich skutków dla stabilności finansowej gminy. W niniejszym rozdziale zostaną omówione sposoby finansowania inwestycji wraz z odniesieniem do grupy porównawczej.

Poniższy wykres przedstawia udział poszczególnych źródeł finansowania inwestycji w analizowanych latach.

Wykres 15. Udział procentowy źródeł finansowania inwestycji w latach 2019 - 2023



Źródło: opracowanie własne.

Gmina Stężycza tylko 31% wydatków majątkowych sfinansowała z dotacji zewnętrznych, co należy uznać za słaby wynik. Tak niski wskaźnik świadczy o małej efektywności samorządu Stężyczy w pozyskiwaniu bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji w poprzedniej kadencji.

Źródła własne dla gminy to środki finansowe, które Gmina generuje samodzielnie. Samorząd pozyskuje je głównie poprzez podatki lokalne, opłaty za usługi komunalne, wynajem mienia komunalnego i dochody z własnej działalności gospodarczej. Są one podstawą do finansowania bieżących potrzeb oraz inwestycji gminy, zapewniając jej finansową samodzielność i elastyczność w realizacji projektów lokalnych. W latach 2019 - 2023 blisko 40,1% inwestycji zostało sfinansowanych ze środków własnych.

Wykorzystanie finansowania dłużnego dla gminy oznacza zaciągnięcie przez nią zobowiązań finansowych, czyli pożyczek, kredytów lub obligacji. Zadłużenie może być wykorzystane na inwestycje w infrastrukturę czy inne przedsięwzięcia, które wymagają większych nakładów finansowych niż te dostępne z bieżących dochodów gminy. Finansowanie dłużne jest narzędziem, które, jeśli jest używane rozsądnie, może przyczynić się do rozwoju gminy i poprawy jakości życia jej mieszkańców. W analizowanym okresie blisko 29% wydatków majątkowych zostało sfinansowanych długiem. Taką wartość należy uznać za wysoką i niekorzystną w strukturze finansowania inwestycji. Część zrealizowanych inwestycji nie podlegała możliwości uzyskania dofinansowania, a przy braku własnych środków, musiały być pokryte w całości z kredytów, które generują wysokie koszty odsetkowe. Poniżej znajduje się zestawienie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, kapitał do spłaty na 31.12.2023 r.

Tabela 5. Zadłużenie Gminy Stężyca (w tyś)

Tytuł	Instytucja finansująca	Kapitał na koniec 2023 roku (w tys. zł)	Rok całkowitej spłaty
Kredyt	KBS w Wejherowie	3.966	2026
Kredyt	KBS w Wejherowie	1.692	2026
Kredyt	KBS w Wejherowie	1.300	2031
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	600	2026
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	6.525	2032
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	4.470	2036
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	7.000	2036
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	4.910	2036
Kredyt	Bank SGB	6.413	2036
Kredyt	PKO BP	6.002	2036
Kredyt	Bank Spółdzielczy w Kościerzynie	2.970	2042
	Razem	45.848	

Źródło: opracowanie własne.

Na koniec roku 2023 wskaźnik poziomu zadłużenia wynosi 48,0%, co stanowi bardzo wysoką wartość, dotychczas w Gminie nie występowały zobowiązania wymagalne, jednakże dostrzegamy pogarszającą się płynność finansową, co może zagrażać pojawieniem się ich. Zadłużenie Gminy Stężyca na koniec 2021 roku wynosiło 33,3 mln zł, a na koniec 2023 roku zwiększyło się do 45,8 mln zł. Jest to istotna zmiana biorąc pod uwagę rosnące koszty bieżącej działalności.

2. Analiza sposobu finansowania inwestycji w grupie porównawczej w latach 2019 - 2023

Poniższa tabela przedstawia wydatki majątkowe oraz źródła ich finansowania w latach 2019 – 2023 w grupie porównawczej (grupa porównawcza taka sama jak przy analizie oświaty).

Tabela 6. Wydatki majątkowe i źródła ich finansowania w zł w grupie porównawczej w latach 2019 - 2023

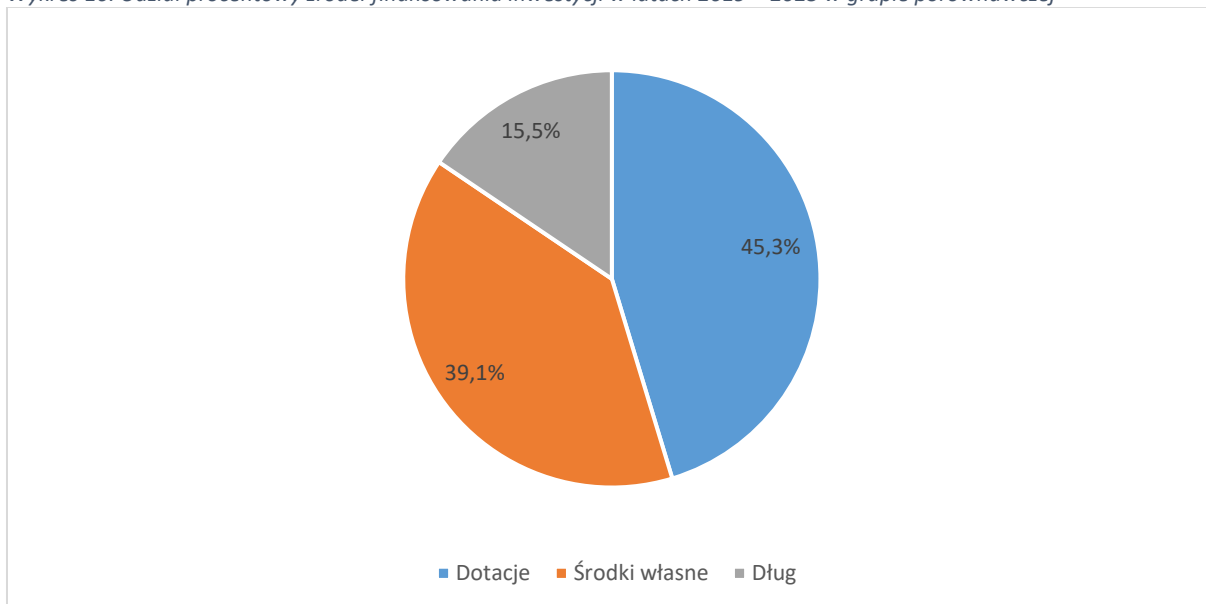
Nazwa JST	Wydatki majątkowe z czego:	Dotacje	Środki własne	Przychody zwrotne
Siedlec	37 820 277	11 262 137	26 558 140	0
Łęczyce	43 395 812	9 911 460	21 484 352	12 000 000
Stare Miasto	47 407 594	18 187 078	22 070 516	7 150 000
Przodkowo	53 380 346	28 903 160	11 016 012	13 461 174
Sochaczew	67 521 556	34 347 413	32 174 144	1 000 000
Żórawina	79 061 822	28 351 213	45 710 609	5 000 000
Zblewo	80 759 729	49 357 859	11 810 215	19 591 655
KLEMBÓW	104 918 202	48 343 841	32 212 264	24 362 097
Zakrzew	108 764 157	53 684 181	40 812 857	14 267 119
RAZEM	623 029 496	282 348 342	243 849 109	96 832 045

Źródło: opracowanie własne na danych MF

Wydatki majątkowe w jst z grupy porównawczej w latach 2019 -2023 wyniosły 623,0 mln zł z czego 282,3 mln zł zostało sfinansowane z dotacji, 243,8 mln zł ze środków własnych, a 96,8 mln zł z długu.

Poniższy wykres przedstawia udział poszczególnych źródeł finansowania inwestycji w analizowanych latach.

Wykres 16. Udział procentowy źródeł finansowania inwestycji w latach 2019 – 2023 w grupie porównawczej



źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF

Największy udział finansowania inwestycji w grupie porównawczej stanowią dotacje (45,3%) oraz środki własne (39,1%). Tylko 15,5% inwestycji zostało sfinansowanych długiem.

Tabela 7. Porównanie Gminy Stężycza na tle grupy porównawczej w zakresie finansowania inwestycji w latach 2019 – 2023

	Udział dotacji	Udział środków własnych	udział długu
Grupa porównawcza	45,3%	39,1%	15,5%
Stężycza	31,0%	40,1%	28,9%

Źródło: opracowanie własne

Gmina Stężycza wypada negatywnie na tle grupy porównawczej. Udział środków własnych w strukturze finansowania inwestycji jest podobny, natomiast udział dotacji jest niższy o ok 14.3 p.p. co z kolei automatycznie przekłada się na analogicznie wyższy udział długu w tej strukturze. Może to świadczyć o tym, iż w latach ubiegłych Gmina wykazywała się niską skutecznością w pozyskiwaniu źródeł zewnętrznych lub realizowała inwestycje które nie podlegały dotowaniu ze środków krajowych bądź europejskich.

IV. Określenie możliwości finansowania inwestycji w latach 2025-2029

1. Potencjalne źródła finansowania inwestycji w Gminie

Dochody własne Gminy

Każda Jednostka Samorządu Terytorialnego planując swój budżet określa poziom planowanych dochodów i wydatków na dany rok budżetowy. Dochody budżetowe można podzielić ze względu na typ: bieżące i majątkowe lub źródło pochodzenia: własne i obce. Do dochodów własnych zaliczamy wszelkie dochody z wyłączeniem subwencji i dotacji celowych. Należą do nich przede wszystkim podatki, opłaty i dochody z majątku gminnego – dzierżawa i sprzedaż.

Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi tworzy nadwyżkę bieżącą. Powinna ona służyć w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może być przeznaczona na inwestycje majątkowe.

W zależności od wielu czynników nadwyżka bieżąca może być niewystarczająca do realizacji inwestycji.

a) Kredyty bankowe

W przypadku niewystarczającego poziomu nadwyżki bieżącej Gmina może skorzystać z finansowania dłużnego. Możliwość zaciągania zobowiązań ogranicza art. 243 ufp, który wyznacza dopuszczalną kwotę obsługi zadłużenia w danym roku.

Do tej pory Kredyt był podstawowym źródłem finansowania dłużnego gminy Stężycza, co może skutkować dużym ryzykiem w spłacie nadmiernego zadłużenia gminy.

Kredyt JST zgodnie z art. 89 ufp zaciągają na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Pozyskanie finansowania w postaci kredytu bankowego wymaga przeprowadzenia przetargu według Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, jeżeli szacowany koszt zamówienia przekracza 130.000 zł. W przypadku gdy szacowany koszt przekracza 214.000 euro ogłoszenie dotyczące zamówienia przekazuje się Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Minimalny czas trwania przetargu europejskiego

to 35 dni, a w przypadku otrzymania więcej niż jednej oferty należy uwzględnić 10 dni na ewentualne odwołania od wyniku przetargu.

Procedura przetargowa ogranicza Jednostkę do przyjęcia oferty otrzymanej w wyniku przetargu bez możliwości jej negocjacji. Ponadto niemożliwe są zmiany harmonogramu spłaty kredytu, które wydłużałyby termin wykonania zamówienia określony w SIWZ.

Przeważnie Banki nie żądają od JST żadnych zabezpieczeń kredytów, choć zdarzają się wymogi wystawienia weksla in blanco. Bankom jako zabezpieczenie powinna posłużyć sama umowa wraz z prawnymi klauzulami. Samorząd w opinii banków jest wiarygodnym kredytobiorcą.

b) Obligacje komunalne

Obligacje komunalne są nowoczesną formą pozyskiwania finansowania, jaki bank lub inni inwestorzy udzielają jednostce samorządowej.

Zamiast umowy kredytowej podpisywana jest umowa emisyjna, która określa analogiczne do kredytu warunki wypłaty i spłaty środków pieniężnych oraz wynagrodzenia.

Procedura związana z pozyskaniem środków finansowych w przypadku obligacji jest dużo prostsza i krótsza niż w przypadku kredytu. Wybór instytucji finansowej, której zadaniem jest uplasowanie emisji dokonywany jest w drodze konkursu ofert, a nie przetargu zgodnego z PZP. Zgodnie z art. 4, ust. 3, lit. j) ustawy Prawo zamówień publicznych, ustawy tej nie stosuje się w przypadku zamówień, których przedmiotem są usługi finansowe związane z emisją, obrotem lub transferem papierów wartościowych.

Wyłączenie obowiązku stosowania się do tej ustawy powoduje, że emitent uzyskuje swobodę w ustalaniu warunków emisji. Oczywiście, dokonując emisji w formie oferty zamkniętej kierowanej do banków czy innych inwestorów, zwykle przeprowadza się procedurę konkursową zmierzającą do wyłonienia podmiotu oferującego najkorzystniejsze warunki, ale jest to procedura, której zasady ustala sam emitent.

Emisja obligacji daje Jednostce dużą elastyczność w określeniu wielkości emisji, rozłożeniu jej na serie i zaplanowania ich wykupu w zależności od prognozowanych możliwości finansowych. Średnia zapadalność zobowiązań jest w przypadku obligacji ok. 2 razy dłuższa niż w przypadku kredytu – jednostka samorządowa zwiększa swoje bezpieczeństwo finansowe, bo przez cały okres karencji (nawet do 10 lat) nie musi zdobywać nowych środków z rynku, przez co uniezależnia się od aktualnej sytuacji na rynkach finansowych.

c) Pożyczki z WFOŚiGW i NFOŚiGW

O pożyczkę ze środków Funduszu mogą ubiegać się podmioty realizujące przedsięwzięcia i zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej – a więc zarówno Gmina jak i spółka komunalna, której Gmina powierzyła zadania w tym zakresie.

Pożyczka może wynieść do 100% kosztów kwalifikowanych projektu, a część jej wysokości może podlegać umorzeniu.

d) Wykorzystanie spółek komunalnych do finansowania inwestycji

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (dalej: uosg) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do tworzenia i prowadzenia spółek komunalnych dedykowanych do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Do zadań własnych gminy należą między innymi prace w zakresie: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, gospodarki mieszkaniowej, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, edukacji publicznej, cmentarzy gminnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Istotą zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, a więc wykonywane w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych w sposób bieżący i nieprzerwany. Usługi o charakterze użyteczności publicznej mają za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby gminnej wspólnoty. Niezaspokojenie określonych potrzeb należy więc potraktować jako uzasadnienie do utworzenia przez gminę spółki prawa handlowego lub przystąpienia do niej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne oraz spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne; dwie ostatnie tworzy się na podstawie art. 14 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym – Dz.U. z 2020 r., poz. 711 z późn. zm.; dalej: upp).

W Polsce wykształciła się szeroko rozpowszechniona praktyka w zakresie realizacji zadań JST poprzez spółki komunalne.

W zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej Gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne:

- wykonywać zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej),

- wykonywać zadania za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W tym drugim wypadku czyni to na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Gmina może przekazać realizację zadań własnych spółce komunalnej w trybie powierzenia zadań własnych bez przetargu. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest umowa powierzenia lub sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania.

W celu zapewnienia sprawnej realizacji usług publicznych przez spółkę komunalną, pomiędzy władzami gminy oraz spółką zawierana jest umowa wykonawcza (umowy o świadczenie usług publicznych). Umowa o świadczenie usług publicznych stanowi zobowiązanie podmiotu publicznego (gminy) i podmiotu, któremu powierzono zadanie własne gminy do odpowiedniego wykonywania tej usługi i jeśli to konieczne, uzyskiwania w uzasadnionych przypadkach dopłat do tej usługi ze środków publicznych określanych terminem rekompensaty.

Spółka komunalna jest osobnym podmiotem prawnym i jej zadłużenie (co do zasady) jest rozdzielne z zadłużeniem gminy, tak więc zobowiązania spółki co do zasady nie powinny obciążać wskaźników zadłużenia gminy. W celu zapewnienia optymalnych warunków finansowania dla spółki komunalnej konieczne jest zarówno wyposażenie spółki w odpowiedni kapitał własny (zazwyczaj poprzez wniesienie majątku gminy do spółki) jak również zawarcie pomiędzy spółką a gminą umowy powierzenia zadania własnego lub umowy wykonawczej zapewniającej adekwatny do ponoszonych kosztów poziom rozliczeń. Umowa ta kształtuje strumień finansowy zasilający spółkę i stanowi podstawę spłaty jej zobowiązań.

W wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2019 r. zwiększyło się ryzyko uznania przez Regionalną Izbę Obrachunkową, iż niektóre rodzaje strumieni finansowych należnych spółce z gminy stanowią de facto zabezpieczenie finansowania dłużnego spółki komunalnej i uznawane będą jako ekwiwalent poręczenia lub gwarancji, tym samym wpływając na wysokość długu gminy oraz jej wskaźniki zadłużeniowe.

Spółka komunalna jako podmiot zależny od gminy jest w stanie partycypować w większości programów dofinansowania ze środków Unii Europejskiej na tych samych zasadach co Gmina.

e) Partnerstwo Publiczno - Prywatne

Partnerstwo Publiczno - Prywatne (dalej: PPP) – jest to współpraca między sektorem publicznym i prywatnym, która ma na celu realizację zadań o charakterze publicznym.

Partnerstwo publiczno-prywatne (w sensie wąskim) to współpraca realizowana na podstawie umowy zawartej w trybie konkurencyjnym (tryb stosowny dla udzielenia zamówienia publicznego lub wyboru koncesjonariusza) dotycząca realizacji zadania publicznego, w ramach której podmiot publiczny i partner prywatny dzielą się zadaniami i związanymi z ich realizacją ryzykami, w taki sposób, aby przedsięwzięcie, które wspólnie realizują było zrealizowane jak najefektywniej przy uwzględnieniu całego cyklu życia jego realizacji.

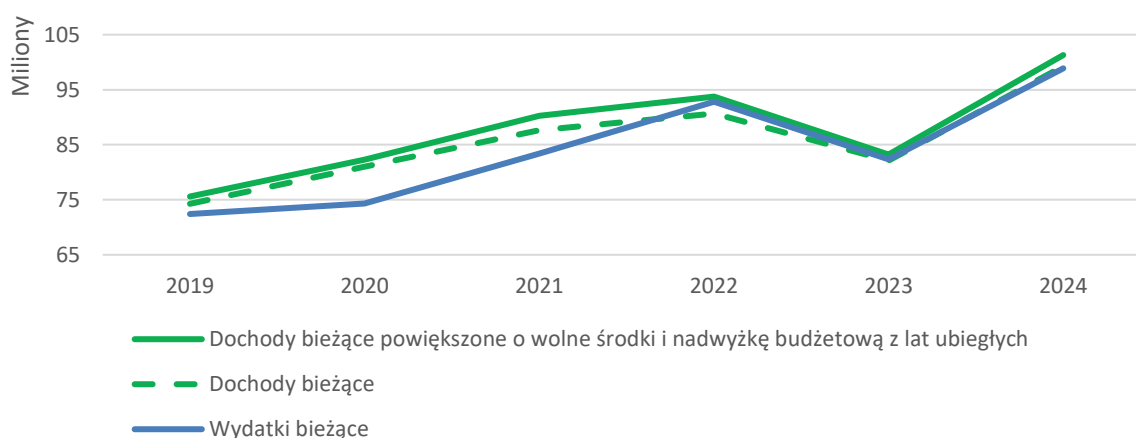
Celem PPP jest świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego w oparciu o infrastrukturę publiczną za wynagrodzeniem. Przedsięwzięcie PPP to zwykle budowa lub remont infrastruktury publicznej połączone z jej utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Realizacja inwestycji w formule PPP może nieść korzyści dla instytucji publicznych, a przede wszystkim możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje publiczne oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia profesjonalnego partnera prywatnego.

2. Ocena potencjału inwestycyjnego w Gminie

a) Zachowanie reguły zrównoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ufp w latach 2019 – 2024

Planując budżet Gmina musi przestrzegać art. 242 ufp, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie mogą przekroczyć dochodów bieżących po powiększeniu o wprowadzone do budżetu wolne środki oraz nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych. Zgodnie z nowelizacją ustawy o finansach publicznych, od 2026 r. zniknie możliwość równoważenia budżetu bieżącego wolnymi środkami. Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę bieżącą, która jest jedną z najważniejszych miar przy ocenie kondycji finansowej samorządów. Poniższy wykres przedstawia zachowanie reguły zrównoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ufp w latach 2019-2024.

Wykres 17. Zachowanie reguły zrównoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ufp w latach 2019-2024 (mln zł)



Źródło: opracowanie własne.

Stężycza w latach 2019-2024 zachowuje regułę zrównoważenia działalności bieżącej, chociaż wyniki osiągnięte w analizowanych latach, poza 2021 r., są znikome w porównaniu do całości budżetu. W latach 2022 - 2023 Stężycza notuje deficyt bieżący (od 0,02 mln zł do 2,2 mln zł), dlatego **aby wypełniać dotychczasowe wymagania ustawowe musi się wspomagać wolnymi środkami**. Brak stałej, dostatecznie wysokiej nadwyżki bieżącej w latach 2022-2023 spowodowany był przede wszystkim wzrostem stałych kosztów bieżących związanych z nakładami na oświatę, pomoc społeczną i oddaniem do użytkowania inwestycji gminnych w tych latach. W tym miejscu należy po raz kolejny podkreślić, że od 2026 r. deficyt bieżący nie może być już pokrywany wolnymi środkami, dlatego **jeżeli Stężycza wymiernie nie poprawi wyniku bieżącego np. poprzez oszczędności na wydatkach bieżących lub zwiększenie dochodów bieżących, to nie wypełni dyspozycji z art. 242 ustawy o finansach publicznych**.

Nadwyżka bieżąca powiększona o dochód majątkowy generuje środki finansowe, którymi dysponuje JST po poniesieniu kosztów bieżącej działalności. Środki z nadwyżki powinny zostać przeznaczone w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może zostać wydana na inwestycje majątkowe.

Środki z nadwyżki mogą być niewystarczające do realizacji planowanych inwestycji. Zależy to przede wszystkim od wielkości dochodów własnych generowanych przez JST oraz od poziomu i części zadłużenia, którą należy spłacić w danym roku budżetowym. Nie mniejsze znaczenie ma wielkość planów inwestycyjnych. Niektóre inwestycje, ze względu na swoją kosztochłonność (przykładem jest tu budowa dróg), zazwyczaj wymagają wsparcia budżetu JST dodatkowymi środkami (np. długiem czy dotacjami).

b) Metodologia wyliczenia wskaźnika z art. 243 ufp

Organ stanowiący JST (poza programem postępowania naprawczego) nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje przekroczenie wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty opisanego w art. 243 ufp.

Zdolność kredytowa w danym roku jest wyliczana jako średnia arytmetyczna wskaźników jednorocznych z siedmiu poprzednich lat. Wskaźnik jednoroczny stanowi stosunek sumy nadwyżki bieżącej powiększonej o wydatki na obsługę zadłużenia i sprzedaży majątku do dochodów bieżących za dany rok, pomniejszonych o dotacje bieżące. Dodatkowo nadwyżki bieżące w liczniku tego ułamka są korygowane odpowiednio o dochody i wydatki z tytułu dotacji bieżących UE. Dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie mają zatem żadnego wpływu na zdolność kredytową.

Ustalana relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć

średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu zatem indywidualny wskaźnik zadłużenia dla Gminy Stężycza wyglądać będzie następująco:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

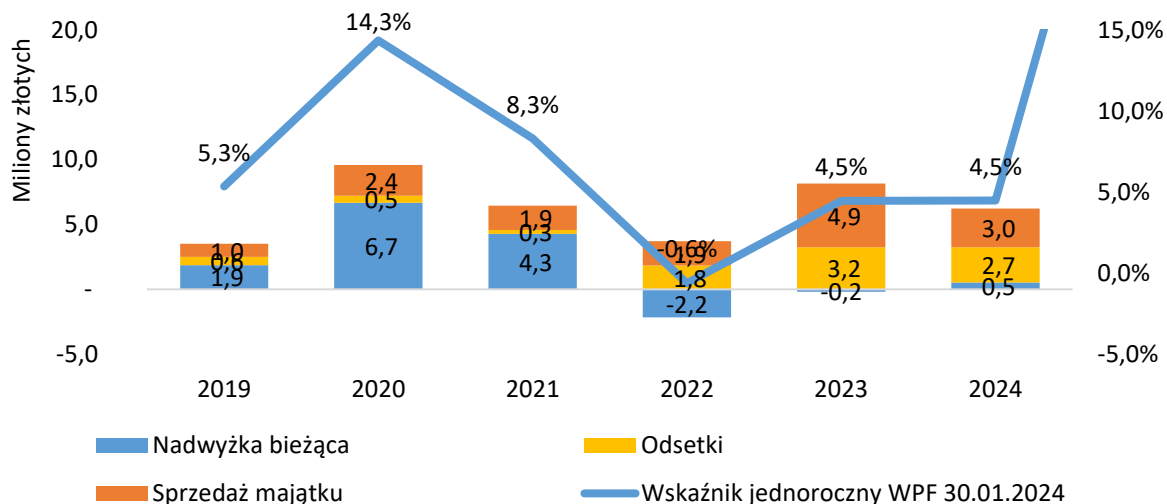
- *R* - planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- *O* - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- *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,
- *Sm** – sprzedaż mienia. Dotyczy lat 2024 – 2025. Dopuszczalny limit spłaty długu liczony od 2026 r. nie będzie liczony w oparciu o sprzedaż mienia.

c) Spełnienie wymogów z art. 243 w latach 2019 - 2024

W przypadku niewystarczających dochodów własnych w celu realizacji inwestycji Gmina może skorzystać z finansowania zewnętrznego (dochody – dotacje, czyli środki bezzwrotne, przychody – finansowanie dłużne, czyli środki zwrotne). Możliwość spłaty zobowiązań zwrotnych ogranicza art. 243 ufp, który wyznacza dopuszczalną wielkość obsługi zadłużenia (spłaty rat i odsetek) w danym roku.

Poniższy wykres przedstawia wielkości nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku oraz wydatków z tytułu obsługi zadłużenia. Wskaźnik jednoroczny, będący podstawą oceny zdolności do obsługi długu wg wskaźnika z art. 243 ufp. obliczany jest jako się jako relacja sumy nadwyżki operacyjnej i sprzedaży majątku do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące danego roku.

Wykres 18. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego

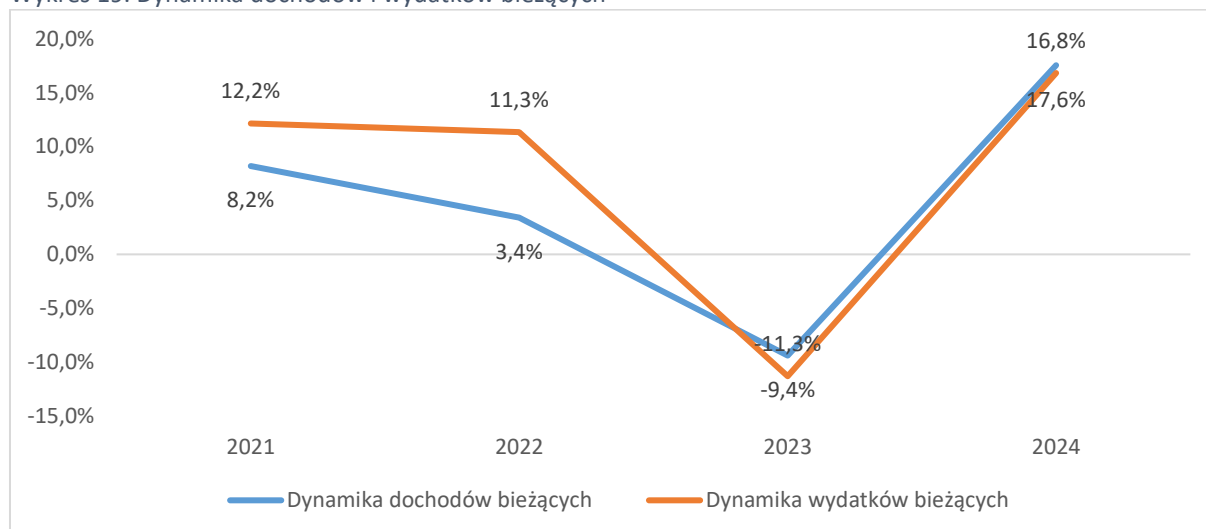


Źródło: opracowanie własne.

Maksymalna dopuszczalna spłata zadłużenia dla Gminy Stężycza, opisana w art. 243 ufp, w danym roku jest obliczana na podstawie średniej wartości wskaźników jednorocznych z siedmiu poprzednich lat. Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku cechują się pewną zmiennością, a wynik bieżący jest kwestią bardziej stałą, to właśnie wysokość nadwyżek operacyjnych skorygowanych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Gminy.

Zmiana wielkości wskaźnika jednorocznego jest ściśle powiązana z dynamiką dochodów i wydatków bieżących. Wskaźniki jednoroczne generowane przez Gminę w latach 2019-2023 oraz według planu na 2024 r. przyjmują zróżnicowane wartości. **Zauważalne jest istotne pogorszenie nadwyżek bieżących od 2022 roku.** W latach 2019 – 2021 Gmina notowała nadwyżki bieżące, od 1,9 mln zł do 6,7 mln zł. W 2022 roku JST zanotowała deficyt bieżący w wysokości 2,2 mln zł. W omawianym roku udało się sprzedać majątku w podobnej wysokości jak w 2021 r., natomiast przez deficyt bieżący wskaźnik jednoroczny wyniósł tylko -0,6%. W 2023 r. dodatni wskaźnik jednoroczny (4,5%) został osiągnięty wyłącznie dzięki wysokiej sprzedaży majątku na kwotę 4,9 mln zł.

Wykres 19. Dynamika dochodów i wydatków bieżących



Źródło: opracowanie własne.

W latach 2019 – 2020 dochody bieżące wzrastały w szybszym tempie niż wydatki bieżące. W 2021 r. dynamika dochodów bieżących wynosiła jedynie o 4 punktu procentowego mniej w porównaniu wzrostu wydatków bieżących w analogicznym okresie (wzrost o 12,2% w 2021 r.). W 2022 r. różnica między tempem wzrostu wydatków bieżących a dochodów bieżących to już blisko 8 punktów procentowych. Rok 2023 to istotny spadek zarówno dochodów jak i wydatków natomiast wynika on przede wszystkim z przeniesienia programu 500+ do realizacji przez ZUS, a nie Gminę. Tempo wzrostu wydatków do dochodów można ocenić negatywnie dla sytuacji finansowej JST.

Nadwyżka operacyjna (tj. nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki) i sprzedaż mienia tworzą zdolność obsługi zadłużenia danej Jednostki. Szczególnie kluczowa jest nadwyżka bieżąca, na którą Gmina może wpływać poprzez odpowiednie dostosowanie wydatków bieżących do planu dochodów bieżących. Przy sprzedaży majątku należy brać pod uwagę ryzyko rynkowe oraz fakt, że sprzedaż majątku ma charakter doraźny. Główny nacisk przy budowaniu zdolności obsługi długu powinien być kładziony na wysoką nadwyżkę bieżącą, która stanowi wiarygodne źródło spłaty zadłużenia. Wiarygodność planów finansowania jest szczególnie istotna dla instytucji finansowych przeprowadzających ocenę ryzyka udzielenia finansowania danej jednostce.

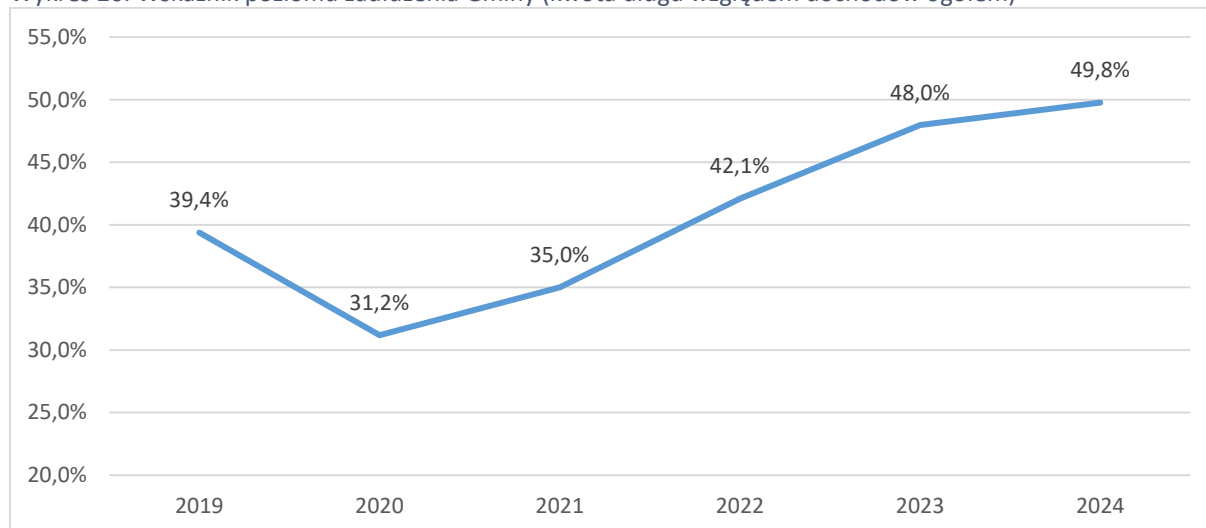
Gmina Stężycza powinna powziąć działania w celu podniesienia dochodów bieżących i ograniczenia wydatków bieżących.

d) Poziom zadłużenia Gminy

Zadłużenie Gminy liczone jako nominalna kwota zobowiązań w odniesieniu do dochodów ogółem Gminy od 2014 roku nie jest już ograniczeniem stawianym przez ustawę o finansach publicznych. Poziom zadłużenia danej Jednostki stanowi jednak istotny wskaźnik ryzyka dla instytucji kredytowych. Wysoki poziom zadłużenia może wpływać na negatywną ocenę kredytową i skutkować wyższym

oprocentowaniem od pozyskanego nowego finansowania dłużnego lub nawet brakiem otrzymania oferty finansowania. Przedstawiony poniżej wykres obrazuje zestawienie relacji kwoty długu do dochodów ogółem Gminy Stężycza.

Wykres 20. Wskaźnik poziomu zadłużenia Gminy (kwota długu względem dochodów ogółem)



Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik poziomu zadłużenia pokazuje jaki procent swojego całego budżetu JST musiałaby przeznaczyć, aby spłacić cały swój dług jednorazowo. Na koniec 2019 r. wskaźnik poziomu zadłużenia wyniósł 39,4%. W 2020 roku wskaźnik spadł do poziomu 31,2%, ponieważ był to jedyny rok objęty analizą, w którym Gmina nie zaciągnęła zobowiązań dłużnych, a spłaciła stare zobowiązania na kwotę 3,1 mln zł. W kolejnych latach wskaźnik poziomu zadłużenia systematycznie wzrastał, ponieważ w kolejnych latach Gmina zaciągała zobowiązania dłużne, które przewyższały wartości spłat starych zobowiązań. Według aktualnego planu Gmina zwiększy swoje zadłużenie w 2024 r. do 49,8%. Dla jednostek generujących wysokie nadwyżki bieżące przy odpowiednio ułożonej spłacie taki poziom zadłużenia nie powinien stanowić problemu z ewentualną jego obsługą. Jednak z uwagi na niewystarczające nadwyżki bieżące gminy Stężycza, w przypadku braku poprawy wykonywania wyników finansowych w przyszłości Gmina może mieć problemy z wypełnianiem przepisów opisanych w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Poziom zadłużenia jednostki, okres jego spłaty, a także wielkość realizowanych wyników finansowych ma wymierny wpływ na koszt obsługi zadłużenia.

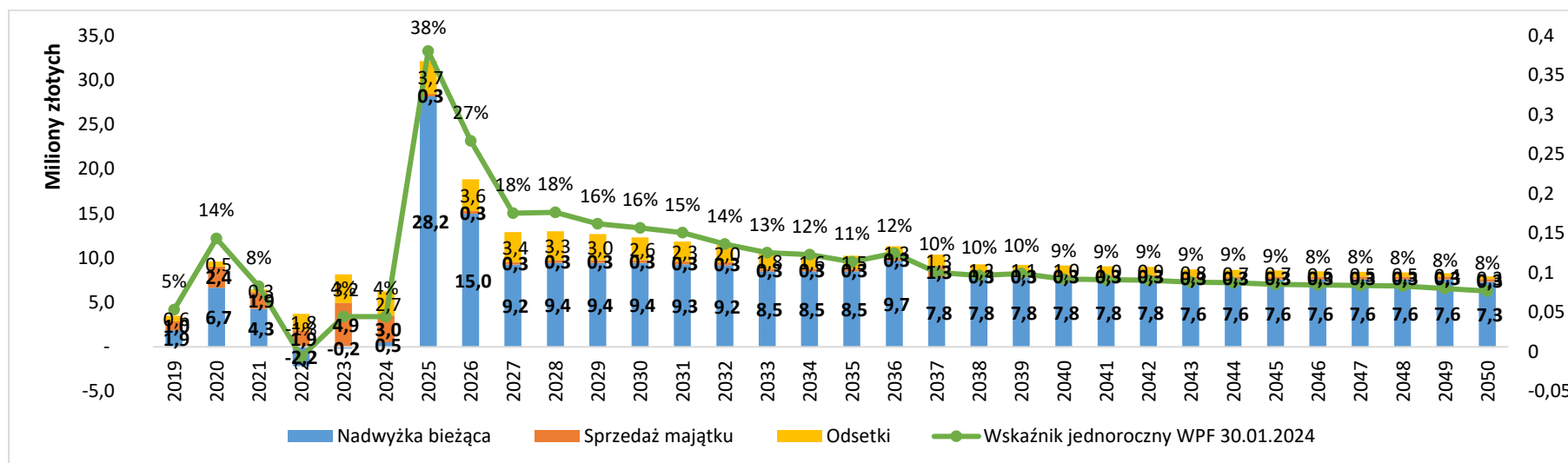
Do tej pory Gmina, aby móc realizować kolejne inwestycje, w związku z niewystarczającymi środkami własnymi musiało korzystać z finansowania dłużnego. Coraz wyższy poziom zadłużenia oraz niska zdolność do obsługi długu w przypadku otrzymania kolejnego finansowania mogą przekładać się na wysokie marże wymagane przez banki.

3. Sytuacja obecna

a) WPF Gminy Stężycza z dnia 30.01.2024 r.

Obowiązująca w Gminie Stężycza WPF obejmuje okres od 2024 do 2050 roku. WPF powinna zostać uchwalona na okres nie krótszy niż termin spłaty zadłużenia. Zadłużenie już zaciągnięte jest przewidziane do spłaty do końca 2042 roku, natomiast Gmina w 2024 r. planuje kredyt na kwotę 16,3 mln zł z terminem spłaty do końca 2050 r. stąd WPF jest uchwalona na lata 2024 – 2050.

Wykres 21. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego w WPF Gminy Stężycza na lata 2024 – 2050



Źródło: opracowanie własne.

Na powyższym wykresie przedstawiony został rozkład wskaźnika jednorocznego (poz. 8.2 w WPF), a także wartości nadwyżek operacyjnych (definiowane jako nadwyżka bieżąca powiększona o odsetki) i sprzedaży majątku, które go tworzą. Należy zwrócić uwagę na optymistycznie i dynamicznie zaprognozowany wzrost nadwyżki bieżącej od 2025 r., która ma wpływ na „ prognozie wpf ” na możliwość obsługi długu gminy.

Wskaźnik jednoroczny oznaczony kolorem niebieskim pochodzi z WPF podjętej z dnia 30.01.2024 r. na lata 2024 - 2050. Wskaźniki jednoroczne w latach 2021 - 2024 zostały omówione w poprzedniej części dokumentu. W prognozie od 2025 roku, względem poprzednich lat, zaplanowana jest bardzo wysoka nadwyżka bieżąca, przykładowo aż 28,2 mln zł w 2025 r. Biorąc pod uwagę wielkość budżetu Gminy oraz wykonania nadwyżki bieżącej z lat ubiegłych można z pewnością stwierdzić, że prognoza nadwyżki bieżącej jest nierealistyczna. Istotnie wyższa prognoza nadwyżki bieżącej od tych uzyskiwanych w poprzednich latach znajduje odzwierciedlenie w zawyżonej zdolności kredytowej Gminy. Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą, która nie sprzyja samorządom, tj. wysoki poziom inflacji, wzrost kosztów pracy, wzrost kosztów obsługi długu, dokonano rewizji aktualnej WPF. Założenia eksperckiej, bardziej konserwatywnej rewizji zostały przedstawione w kolejnym podrozdziale.

b) Weryfikacja wieloletniej prognozy finansowej Gminy Stężycza

W celu oszacowania faktycznej zdolności kredytowej Gminy przyjęto następujące założenia dot. dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów w latach prognozy:

Dochody bieżące – od 2025 roku prognoza dochodów bieżących opiera się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu ich waloryzacji. Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące będą wzrastać 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 2025 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – maj 2024 r.”

Dochody majątkowe – bez zmian w stosunku do WPF przyjętej przez Gminę.

Dochody ze sprzedaży majątku – bez zmian w stosunku do przyjętej WPF. Przyjęte przez Gminę wartości kształtują się na poziomie zbliżonym do historycznych z lat poprzednich.

Wydatki bieżące – prognoza od 2025 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych przez Gminę. W 2025 roku wydatki te przyjęto na podobnym poziomie co plan na 2024 rok, w latach 2026 – 2030 prognoza wydatków bieżących (bez kosztów obsługi długu) jest oparta o wskaźnik inflacji. Od 2031 r. wydatki bieżące zaprognozowano w tempie wzrostu dochodów bieżących. Pozwoli to Gminie utrzymać wielkość nadwyżki operacyjnej na stałym poziomie, a przy sukcesywnej spłacie długu wpłynie na

niewielki wzrost udziału nadwyżki bieżącej w dochodach bieżących, powodowany stopniowo obniżającymi się kosztami obsługi długu.

Koszty obsługi długu zostały wyliczone na podstawie charakterystyki posiadanych i planowanych zobowiązań oraz harmonogramów ich spłaty. Koszty odsetkowe nie wpływają na poziom nadwyżki operacyjnej lecz mają wpływ na dopuszczalny limit obsługi długu.

W celu wyliczenia odsetek wykorzystano faktyczne wartości marży każdego zobowiązania oraz odpowiednie dla nich stawki bazowe WIBOR. Przyjęto, że stawki bazowe WIBOR wyniosą: 4,0% w 2025 roku, 3,0% w 2026 roku, 3,0% w 2027 roku oraz 2,0% w pozostałych latach prognozy.

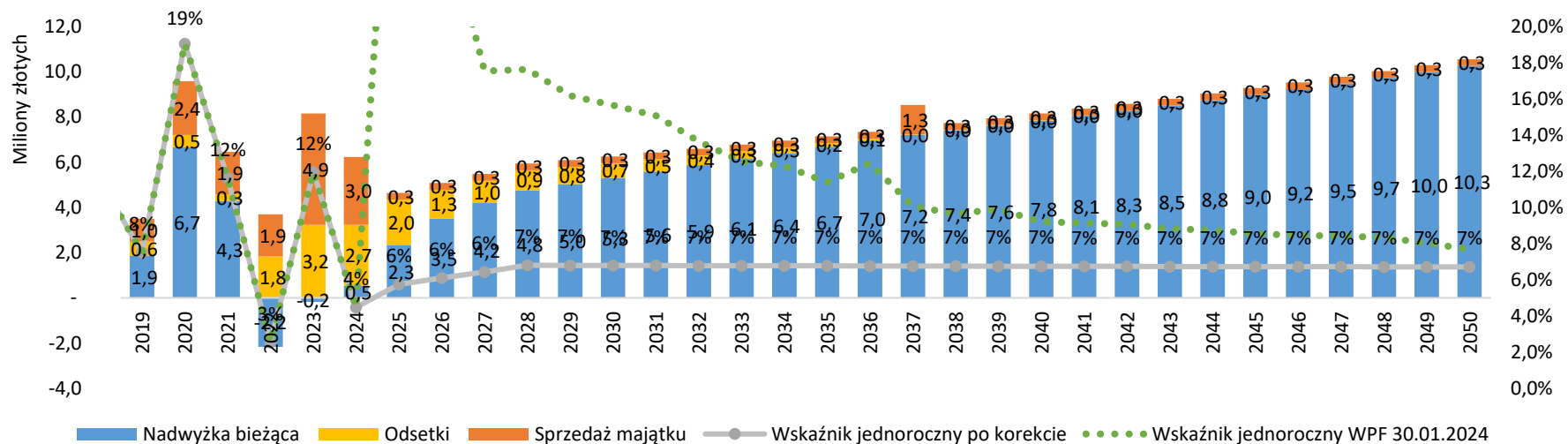
Wydatki majątkowe – w latach prognozy ustalono je na maksymalnym możliwym poziomie bez dodatkowego finansowania zewnętrznego.

Przychody – w celu oszacowania faktycznej zdolności do obsługi długu zrewidowana WPF uwzględniła przychody zaciągnięte do dnia 31.12.2023 r. Nie uwzględniono przychodu z tytułu kredytu na kwotę 16,3 mln zł w 2024 roku.

Rozchody – uwzględniono rozchody z tytułu zobowiązań już zaciągniętych. Harmonogramy spłaty istniejących zobowiązań przewidują spłatę tego długu do końca 2042 roku.

Poniższy wykres przedstawia rozkład wskaźnika jednorocznego oraz wielkości nadwyżek bieżących i sprzedaży majątku oraz wydatków z tytułu obsługi zadłużenia po rewizji.

Wykres 22. Prognoza nadwyżek bieżących i wskaźnika jednorocznego po rewizji



Źródło: opracowanie własne.

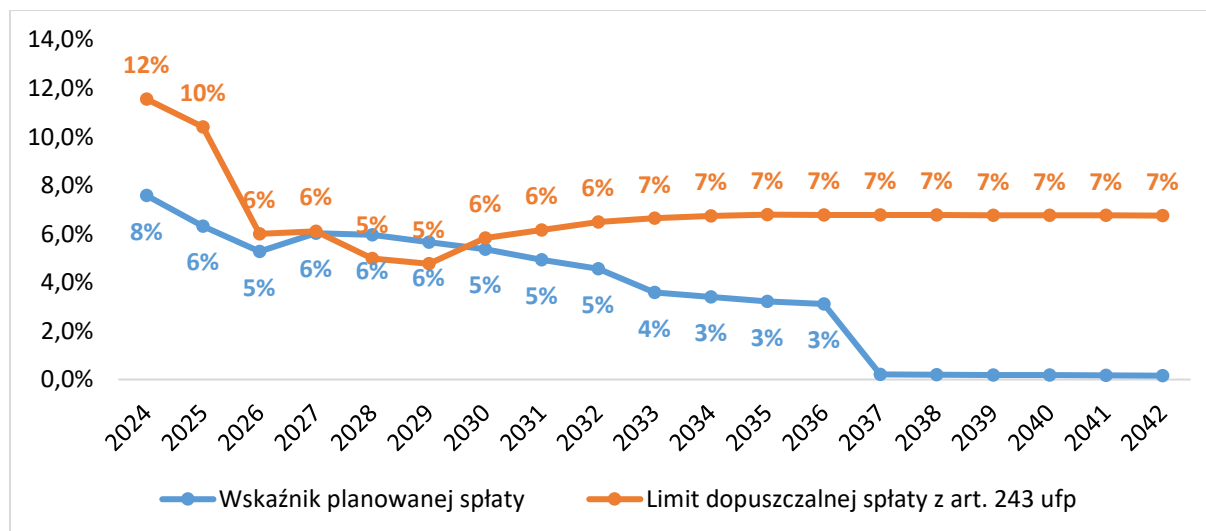
Wskaźnik jednoroczny po rewizji WPF, oznaczony kolorem szarym, bazuje na eksperckiej prognozie dochodów i wydatków bieżących, przygotowanej przez Aesco Group, sporządzonej z wykorzystaniem wskaźników makroekonomicznych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Bazowa prognoza wskaźników jednorocznych istotnie odbiega od prognozy Aesco.

Zgodnie ze zrewidowaną WPF, prognoza nadwyżki bieżącej od 2025 roku wynosi 1,1 mln zł i stopniowo rośnie w kolejnych latach. Biorąc pod uwagę wielkość budżetu oraz konieczność wdrożenia działań oszczędnościowych, taka wartość nadwyżki bieżącej od 2025 r. w naszej ocenie jest możliwa do osiągnięcia. W takim przypadku kluczowe jest zbadanie poszczególnych kategorii wydatkowych i dochodowych JST w celu wskazania obszarów, które należy poprawić w celu zwiększenia efektywności finansowej JST. Zalecamy zatem przeprowadzanie oddzielnych audytów wskazujących odpowiednie działania oszczędnościowe w Gminie. Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku cechują się pewną zmiennością, a wynik bieżący jest kwestią bardziej stałą, to właśnie wysokość nadwyżek operacyjnych skorygowanych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Gminy. Nadwyżka bieżąca powiększona o dochód majątkowy generuje środki finansowe, którymi dysponuje JST po poniesieniu kosztów bieżącej działalności. Środki z nadwyżki powinny zostać przeznaczone w pierwszej kolejności na spłatę zobowiązań finansowych (rozchodów), a pozostała część może zostać wydana na inwestycje majątkowe.

c) Wskaźnik obsługi długu po rewizji

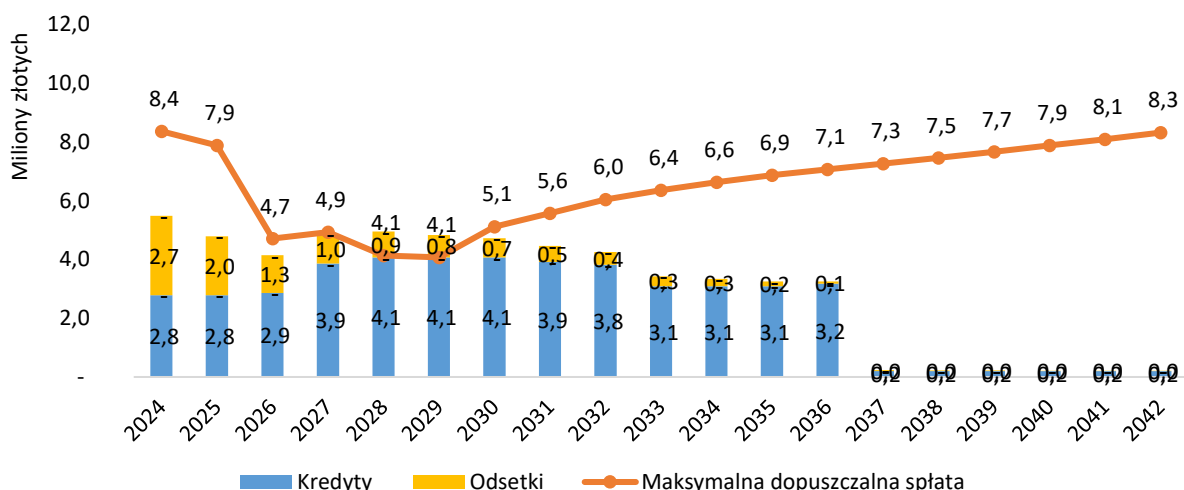
Kolejne wykresy przedstawiają wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Gminy, w ujęciu procentowym i nominalnym.

Wykres 23. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu procentowym po rewizji



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 24. Planowana i dopuszczalna spłata długu w ujęciu nominalnym po rewizji



Źródło: opracowanie własne.

Zdolność obsługi długu w rozumieniu art. 243 ufp prezentowana jest wartościami wskaźnika maksymalnej dopuszczalnej spłaty. Wskaźnik ten jest wprost zależny od prognoz wartości wskaźnika jednorocznego. Prognoza wskazuje, że pomimo działań oszczędnościowych Gmina nie będzie w stanie spełnić ustawowych wymogów w zakresie indywidualnego wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu z art. 243 ufp. Jest to jednocześnie skutek zbyt niskich wyników bieżących budżetu jak i zbyt wysokich planów spłat długu w stosunku do możliwości budżetowych Gminy. W celu spełnienia relacji z art. 243 ufp, oprócz wdrożenia działań naprawczych, konieczna jest optymalizacja obecnego zadłużenia. Zgodnie z prognozą, bez zmiany harmonogramów spłat istniejących zobowiązań Gmina trwale spełniłaby wymogi art. 243 ufp dopiero od 2030 r. Przekroczenia wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu są przesłanką do restrukturyzacji zadłużenia czyli zmiany harmonogramów spłaty. Realnie obniżenie poziomu planowanej spłaty długu powinno dotyczyć przede wszystkim lat 2027 – 2030, w których relacja z art. 243 ufp jest niespełniona bądź bliska niespełnieniu oraz lat 2026 i 2031, gdzie margines między planowaną, a dopuszczalną spłatą długu jest dosyć niski.

4. Plan restrukturyzacji

Do restrukturyzacji przyjęto część zadłużenia Gminy pozostającą do spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych w wysokości **12,0 mln zł**.

W przypadku Stężycy proces restrukturyzacji zobowiązań będzie miał prosty przebieg. W związku z tym, że na dług Stężycy wybrany do restrukturyzacji składają się kredyty bankowe, które posiadają opcję wcześniejszej spłaty (tj. można je spłacić przed terminem zapadalności bez konieczności uzyskania zgody banków w których te kredyty były zaciągane), Gmina będzie mogła dokonać

wcześniejszej spłaty rat kredytowych z tych lat w których relacja z art. 243 ufp jest niespełniona. Na ten cel Gmina będzie potrzebowała pozyskać zewnętrzne finansowanie w kwocie min. 12,0 mln zł. Pozyskanie finansowania na wcześniejszą spłatę kredytów rekomendujemy w formie emisji obligacji ze względu na karencję w spłacie kapitału. Dzięki emisji obligacji możliwe będzie ułożenie terminów wykupu w takich latach w których Gmina będzie miała wystarczającą przestrzeń między planowaną, a dopuszczalną spłatą długu.

Wcześniejsza spłata kredytów na kwotę min 12,0 mln zł dotyczyłaby następujących lat:

- 2026 r. na kwotę 1,0 mln zł,
- 2027 r. na kwotę 2,0 mln zł,
- 2028 r. na kwotę 3,0 mln zł,
- 2029 r. na kwotę 3,0 mln zł,
- 2030 r. na kwotę 2,0 mln zł,
- 2031 r. na kwotę 1,0 mln zł.

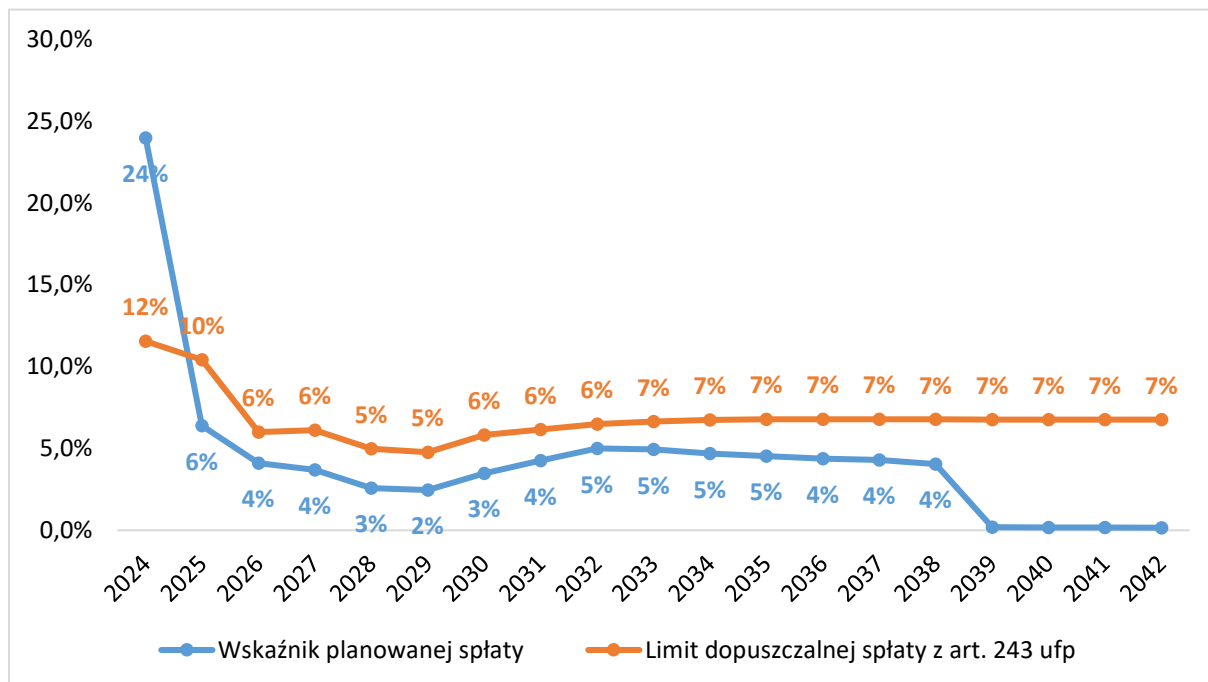
Proponowane harmonogramy spłaty nowych zobowiązań zostały zaplanowane tak, aby relacja wymagana w art. 243 ufp pozostała spełniona w całym okresie trwania prognozy. Należy przy tym pamiętać, że na poziom maksymalnej dopuszczalnej spłaty wpływ będzie miała realizacja koniecznych do wdrożenia działań rewizyjnych. Rekomendujemy także bardziej pogłębiony proces optymalizacji i restrukturyzacji długu gminy.

Dla wykupu obligacji na wcześniejszą spłatę kredytów ustalono karencję na spłatę kapitału do końca 2032 roku oraz szesnastoletni okres zapadalności, w ten sposób **wykup obligacji zaplanowano w latach 2033 – 2038.**

Poniższe wykresy przedstawiają kolejno:

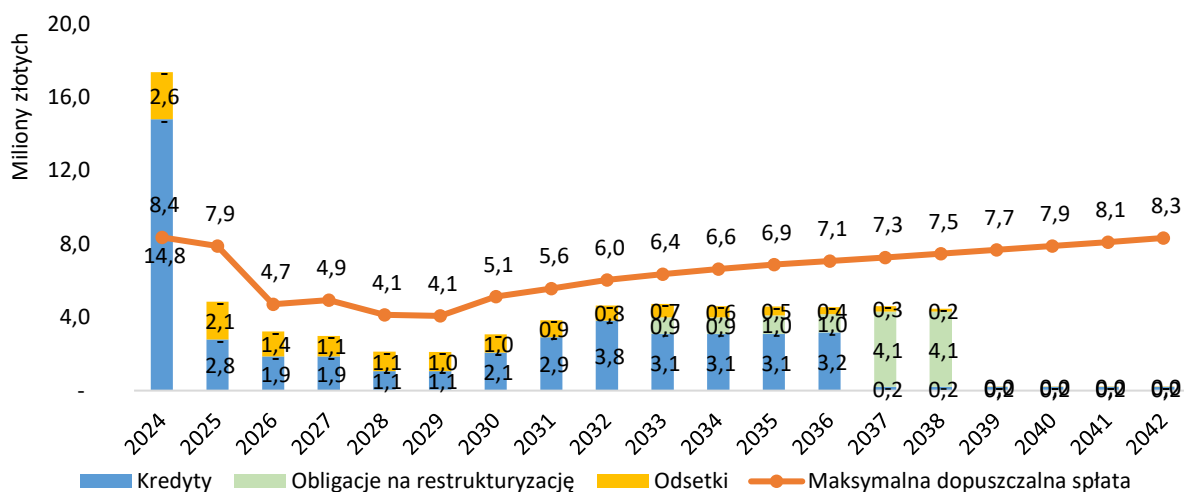
- relację wskaźników z art. 243 w ujęciu procentowym po optymalizacji zobowiązań w 2024 r. zgodnie z powyższym harmonogramem po uwzględnieniu działań oszczędnościowych;
- spłatę długu po restrukturyzacji długu wraz z nominalnym wskaźnikiem dopuszczalnej spłaty.

Wykres 25. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji w ujęciu procentowym



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 26. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji w ujęciu nominalnym



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z wykresem spłata długu z tytułu wykupu obligacji na kwotę 12,0 mln zł nastąpi w latach 2033 – 2038. Odsetki przedstawione na wykresie obliczono przy założeniu marży dla nowego finansowania w wysokości 1,5% ponad stawkę WIBOR. Pozostałe założenia prognozy pozostały niezmienione. Po restrukturyzacji Gmina nie przekroczy dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia z art. 243 ufp od 2025 roku. Uwzględniając wcześniejszą spłatę kredytów w 2024 roku zrewidowana Wieloletnia Prognoza Finansowa ujawnia niespełnienie relacji z art. 243 w 2024 roku, natomiast zgodnie z art. 7.1

ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw relacja z art. 243 ufp może być niezachowana w 2024 roku w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu na koniec 2024 roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ufp nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Opisana relacja dla Gminy Stężycza w 2024 roku wynosi 56,2%, zatem **przekroczenie wskaźnika z art. 243 ufp w 2024 roku jest dopuszczalne**. Ustawodawca dopuszcza niespełnienie relacji z art. 243 ufp pod wspomnianymi warunkami również w 2025 roku, natomiast od 2026 roku relacja ta musi już być zachowana przez JST.

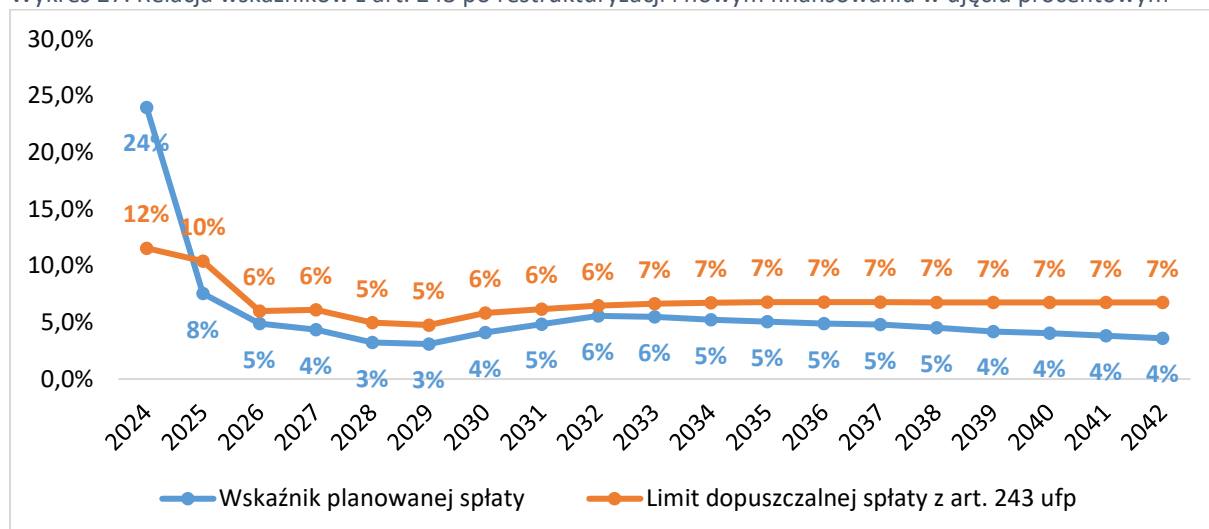
5. Realizacja zaplanowanych inwestycji po restrukturyzacji

W budżecie na 2024 rok zaplanowano przychód zwrotny w kwocie 16,3 mln zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego. Poniżej przedstawiono wariant pozyskania **kwoty nowego finansowania** zwrotnego w 2024 dla Gminy Stężycza na tą kwotę. Pozyskanie nowego finansowania planuje się w formie emisji obligacji komunalnych, ponieważ będzie można zastosować karencję w spłacie kapitału i rozpocząć wykup obligacji np. od 2039 roku, dzięki czemu Gmina w najbliższych latach będzie mogła przeznaczyć całość pozyskiwanych środków na inwestycje, zamiast na spłatę zobowiązań.

Poniższy wariant ma szanse realizacji jedynie jeżeli Gmina przeprowadzi działania oszczędnościowe w zakresie wydatków bieżących oraz zrestrukturyzuje zadłużenie unikając przekroczenia limitów z art. 243 ufp.

W przypadku konieczności realizacji innych zadań, nieuwzględnionych w wieloletnim wykazie przedsięwzięć, bądź zmian w strukturze inwestycji lub pozyskiwania dotacji zewnętrznych Gmina będzie zmuszona do pozyskania dodatkowych środków lub zrewidowania istniejącego planu.

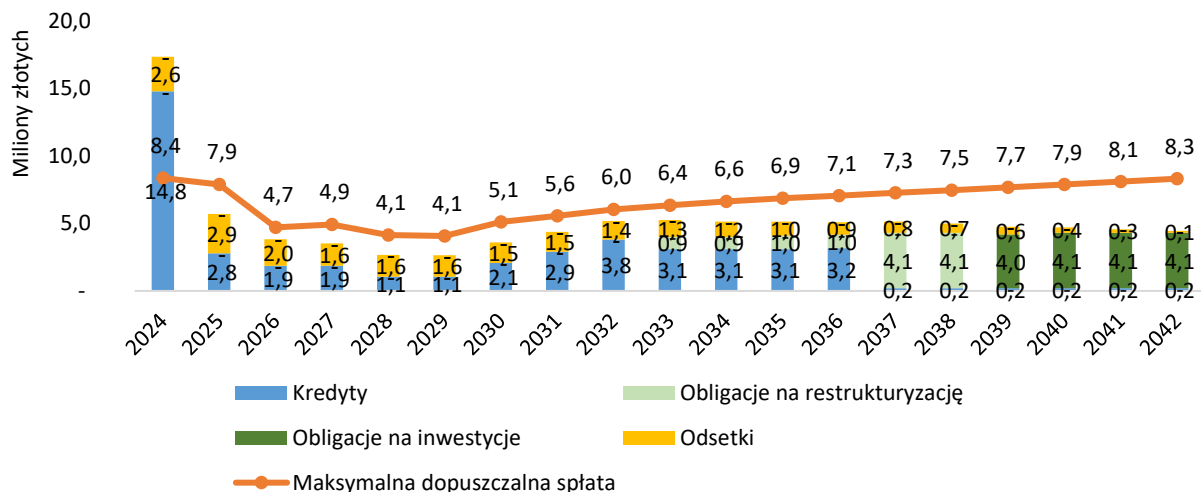
Wykres 27. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji i nowym finansowaniu w ujęciu procentowym



Źródło: opracowanie własne.

Po emisji obligacji procentowy margines między planowaną, a dopuszczalną spłatą wyniesie zaledwie 0,1% (w 2032 r.). Wypełnienie wskaźnika z art. 243 ufp w tym przypadku obarczone jest dużym ryzykiem. Ewentualne niższe wykonanie wskaźników jednorocznych i/lub wzrost obsługi długu spowodowany zmianą stawek WIBOR może spowodować przekroczenie maksymalnej dopuszczalnej spłaty zobowiązań.

Wykres 28. Relacja wskaźników z art. 243 po restrukturyzacji i nowym finansowaniu w ujęciu nominalnym



Źródło: opracowanie własne.

Przy uwzględnieniu założeń WPF po rewizji i uwarunkowań dla rynku bankowego dot. emisji obligacji komunalnych przyjęto wykup obligacji na inwestycje w latach 2039 – 2042.

Jednocześnie warto podkreślić, że Gmina będzie mogła pozyskać i obsłużyć zaplanowane w budżecie finansowanie, jeżeli w najbliższym czasie dojdzie do działań rewizyjnych w zakresie wydatków oraz dokona restrukturyzacji części istniejącego zadłużenia.

Ze względu na trudną sytuację Gminy, maksymalne możliwości finansowania inwestycji ze źródeł zwrotnych zawierają się w planie na 2024 rok. Korzystanie ze zwrotnych źródeł finansowania w kolejnych latach stoi pod znakiem zapytania stąd w analizie przyjęto tylko pozyskanie finansowania zwrotnego zaplanowanego w tym roku.

V. Podsumowanie

Raport otwarcia Gminy Stężycza przedstawia analizę sytuacji finansowej gminy w latach 2019-2024 oraz prognozy na przyszłość. Na wartości dochodów gminy znacząco wpływały dodatkowe środki i subwencje, które poprawiały jej wyniki. Udział dochodów własnych w dochodach bieżących gminy to ok. 33% w analizowanych latach. Taki wynik w dochodach bieżących świadczy o tym, że Gmina Stężycza nie posiada dużej zdolności do samodzielnego podejmowania decyzji co do lokowania środków w obszarach wydatkowych wybranych przez samorząd, w szczególności wydatków majątkowych i jednocześnie nie byłoby to możliwe bez dodatkowych środków przekazywanych przez budżet państwa w latach 2021-2023 (w tym jako dodatkowa subwencja i PIT).

Gmina przeznaczala najwięcej środków bieżących na oświatę, administrację publiczną oraz pomoc społeczną i dla rodzin. Wydatki na edukację były niezmiennie najwyższe w każdym z analizowanych lat, jednak część z nich stanowiły wynagrodzenia dla osób związanych z klubem sportowym (ok. 2 mln zł rocznie w ostatnim okresie). W przypadku administracji publicznej, aby poprawnie ocenić możliwe do zaoszczędzenia środki, należałoby przeprowadzić kompleksową analizę struktury organizacyjnej i zakresów obowiązków poszczególnych działów oraz pracowników. Wymogiem sprawnego funkcjonowania Stężyczy jest wyeliminowanie ukrytych kosztów instytucji niezwiązanych bezpośrednio z analizowanymi działami.

Gmina w latach 2022-2023 osiągała niekorzystne wyniki finansowe, co przełożyło się na deficyt bieżące między 0,2 mln zł a 2,2 mln zł. Od 2026 r. deficyt bieżący nie może być już pokrywany wolnymi środkami, dlatego jeżeli Stężycza wymiennie nie poprawi wyniku bieżącego np. poprzez oszczędności na wydatkach bieżących lub zwiększenie dochodów bieżących, to nie wypełni art. 242 ustawy o finansach publicznych. W chwili obecnej kluczowe jest, aby **jak najszybciej przeprowadzić działania mające na celu poprawę finansów Gminy w zakresie wypełniania wymagań określonych przez ustawę o finansach publicznych.**

Obecnie Stężycza znajduje się na granicy wprowadzenia planu postępowania naprawczego. W przypadku braku natychmiastowej poprawy zarządzania finansami, Stężycza nie będzie w stanie spłacić swoich zobowiązań zgodnie z wymaganiami ustawy o finansach publicznych.

Analiza wskazała, że bez wprowadzenia działań oszczędnościowych Gmina nie będzie w stanie spełniać ustawowych wymogów w zakresie indywidualnego wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu z art. 243

ufp. Jest to przede wszystkim skutek zbyt niskich wyników bieżących budżetu, a w dalszej kolejności zbyt wysokich planów spłat długu w stosunku do możliwości budżetowych Gminy.

Działania optymalizacyjne, które powinna podjąć Gmina w najbliższym czasie powinny przebiegać w dwóch obszarach:

1. **Gmina powinna jak najszybciej wprowadzić działania rewizyjne w celu podniesienia nadwyżki bieżącej.** W niniejszej analizie przyjęto, że w 2025 r. nadwyżka bieżąca powinna wynieść ok 1,1 mln zł oraz stopniowo rosnąć w kolejnych latach.
2. **Gmina powinna zrestrukturyzować swoje zadłużenie i dostosować przyszłe spłaty długu do realnych możliwości budżetu.** Do optymalizacji zadłużenia w niniejszej analizie przyjęto spłaty rat kredytowych **na łączną kwotę 12,0 mln zł. Spłata optymalizowanego finansowania powinna być ułożona co najmniej na lata 2033-2038 (obecnie są to lata 2026-2031).**

W przypadku zrealizowania 2 powyższych działań Gmina będzie spełniać ograniczenia określone w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych w całym okresie trwania prognozy oraz zbuduje zdolność kredytową.

Najbardziej optymalną formą finansowania inwestycji w Stężyczy są obligacje komunalne ze względu na elastyczność tego produktu, możliwość zastosowania karencji w spłacie kapitału i dostosowania wykupów papierów wartościowych w latach, w których JST posiada przestrzeń we wskaźniku spłaty zobowiązań z art. 243 ufp.

Dodatkowe wnioski i rekomendacje zostały zawarte w osobnym opracowaniu stanowiącym wynik prac audytorskich pt. „Sprawozdanie z audytu w obszarze oceny zasadności zawartych umów cywilnoprawnych, oceny kontraktowania usług, dostaw i robót budowlanych, o szacunkowej wartości do kwoty 130 tys. zł netto i oceny procedur przyznawania, rozliczania i kontroli dotacji dla organizacji pozarządowych na poziomie Urzędu Gminy Stężycza”.