



Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów

Lipiec 2009

Spis treści

1	Wstęp	3
2	Struktura organizacyjna Gminy	3
3	Mienie komunalne	5
4	Realizacja dochodów i wydatków budżetu w latach 2006 - 2008	8
4.1	Dochody	8
4.2	Wydatki	14
5	Nadwyżka operacyjna	21
6	Wynik budżetu, przychody i rozchody	24
6.1	Przychody budżetu	25
6.2	Rozchody budżetu wraz z odsetkami	26
6.3	Finansowanie przejściowego deficytu budżetu	27
7	Dług Gminy	28
7.1	Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek	28
7.2	Zobowiązania wymagalne	29
7.3	Poziom długu Gminy	30
8	Działania Gminy polegające na poszukiwaniu alternatywnych źródeł finansowania (umowy o wykup wierzytelności)	32
9	Realizacja budżetu w I kwartale 2009 roku	35
10	Podsumowanie	36
11	Zalecenia	38
12	Załączniki	40
12.1	Sytuacja finansowa Gminy Pątnów na tle podobnych jednostek samorządu terytorialnego	40

1 Wstęp

Powodem opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów jest realna groźba utraty płynności finansowej Gminy, zagrażająca realizacji jej obligatoryjnych zadań.

W związku z pogarszającym się stanem finansów Gminy Pątnów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U Nr 55 z 20001 r., poz. 577 z późniejszymi zmianami) postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów. Raport obejmuje lata 2006 – 2008 oraz I kwartał 2009 roku. Przy jego sporządzaniu wykorzystano dane wynikające z działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej Izby, w tym zawarte w sprawozdaniach statystycznych oraz w protokole kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, przeprowadzonej w okresie od 23 października 2008 roku do 18 marca 2009 roku przez RIO. W załączniku do raportu wykorzystano również wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów za lata 2005 – 2007.

2 Struktura organizacyjna Gminy

Ustrój Gminy został określony statutem, przyjętym przez Radę Gminy Pątnów uchwałami: nr IV/32/2003 z dnia 27 lutego 2003 roku oraz nr IV/22/2007 z dnia 18 stycznia 2007 roku.

Strukturę organizacyjną Urzędu Gminy określa regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem nr 104/2008 Wójta Gminy z dnia 15 maja 2008 roku. Zgodnie z tym regulaminem w skład Urzędu wchodzi: Wydział Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, Wydział Finansowy, Referat Urzędu Stanu Cywilnego, Wydział Ogólny, Referat Komendanta Ochotniczej Straży Pożarnej (prawidłowa nazwa: Referat Komendanta Ochrony Przeciwpożarowej) i samodzielne stanowiska do spraw: wojskowych, bhp, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, audytu wewnętrznego, ochrony zdrowia oraz stanowisko radcy prawnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina utworzyła jednostki organizacyjne. Są to:

1) jednostki budżetowe:

- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pątnowie, utworzony uchwałą nr XI/40/90 Gminnej Rady Narodowej w Pątnowie z dnia 27 lutego 1990 roku;
- Zespół Szkół Samorządowych w Załęczu Wielkim utworzony uchwałą nr IV/29/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa i Publiczne Przedszkole w Załęczu Wielkim.
- Zespół Szkół Samorządowych w Popowicach utworzony uchwałą nr IV/30/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa i Publiczne Przedszkole w Popowicach.
- Zespół Szkół Samorządowych w Grębieniu utworzony uchwałą nr IV/26/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa i Publiczne Przedszkole w Grębieniu.
- Zespół Szkół Samorządowych w Pątnowie utworzony uchwałą nr IV/31/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa, Publiczne Gimnazjum im. Władysława Reymonta oraz Publiczne Przedszkole w Pątnowie. Ponadto na podstawie uchwały nr XIV/85/2007 Rady Gminy Pątnów z dnia 25 września 2007 roku w sprawie zmiany uchwały nr IV/31/2003 Rady Gminy Pątnów z dnia 27 lutego 2003 roku w skład zespołu weszło Publiczne Przedszkole w Kamionce.
- Zespół Szkół Samorządowych w Dietrznikach utworzony uchwałą nr IV/27/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa im. Króla Władysława Jagiełły i Publiczne Przedszkole w Dietrznikach. Na podstawie uchwały nr V/31/2007 Rady Gminy Pątnów z dnia 14 lutego 2007 roku do Zespołu włączone zostało Publiczne Gimnazjum w Dietrznikach, utworzone przez Radę Gminy uchwałą nr IV/26/2007 z dnia 18 stycznia 2007 roku.
- Zespół Szkół Samorządowych w Załęczu Małym utworzony uchwałą nr IV/28/2003 Rady Gminy w Pątnowie z dnia 27 lutego 2003 roku. W jego

skład wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa i Publiczne Przedszkole w Załęczu Małym. Na podstawie uchwały nr V/32/2007 Rady Gminy Pątnów z dnia 14 lutego 2007 roku do Zespołu włączone zostało Publiczne Gimnazjum w Załęczu Małym, utworzone przez Radę Gminy uchwałą nr IV/25/2007 z dnia 18 stycznia 2007 roku.

2) Instytucje kultury:

- Gminna Biblioteka Publiczna w Pątnowie.

Ponadto zadania z zakresu edukacji publicznej, realizują również podmioty spoza sektora finansów publicznych. W szczególności Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich z siedzibą w Częstochowie prowadzi dwie szkoły publiczne w Bieńcu i Kamionce, których dotowanie następuje zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty.

W Gminie funkcjonuje 9 jednostek ochotniczych straży pożarnych, których koszty funkcjonowania ponosi Gmina zgodnie z art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

3 Mienie komunalne

Aktywa trwałe

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
1	2	3	4
Aktywa trwałe w tym	20 253 293,25	23 047 309,94	27 074 982,92
Wartości niematerialne i prawne	5 251,46	2 488,33	0,00
Rzeczowe aktywa trwałe w tym	20 248 041,79	23 044 821,61	27 074 982,92
Grunty	508 569,62	485 112,25	396 162,25
Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej	18 942 095,41	19 153 422,87	24 217 726,29
Pozostałe środki trwałe	534 012,13	631 459,80	925 156,24
Inwestycje (środki trwałe w budowie)	263 364,63	2 774 826,69	1 535 938,14

W poszczególnych latach objętych analizą aktywa trwałe ulegały zwiększeniu.

W roku 2006 wartość aktywów kształtowała się na poziomie 20 253 293,25 zł. Z czego na wartości niematerialne i prawne przypadało – 5 251,46 zł. Pozostała kwota to rzeczowe aktywa trwałe. W aktywach trwałych największą wartościowo pozycję stanowiły budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej – 18 942 095,41 zł. Udział rozpoczętych inwestycji w ogólnej kwocie rzeczowych aktywów trwałych był niewielki i wynosił zaledwie 1,3%.

W roku 2007 zwiększył się stan środków trwałych w związku z:

- przyjęciem z inwestycji zmodernizowanych dróg dojazdowych do pól;
- przyjęciem z inwestycji ogrodzenia placu zabaw;
- przyjęciem na stan zakupionego budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Dietrznikach;
- przyjęciem na stan zakupionego ciągnika rolniczego z osprzętem, samochodu Volkswagen, wiat przystankowych, kotła grzewczego, szafy chłodniczej;
- przyjęciem na stan zakupionego gruntu oraz gruntu przekazanego w formie darowizny.

Rozchód środków trwałych związany był z nieodpłatnym przekazaniem środków trwałych dla Zespołu Szkół Samorządowych oraz ze sprzedażą gruntów.

Na koniec 2007 roku aktywa trwałe Gminy stanowiły kwotę 23 047 309,94 zł, a ich przyrost w stosunku do poprzedniego roku wyniósł 13,8%. Wartości niematerialne i prawne wynosiły – 2 488,33 zł. Pozostała kwota aktywów przypadała na rzeczowe aktywa trwałe. W środkach trwałych największą wartość stanowiły budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej – 19 153 422,87 zł (wzrost do 2006 roku o 1,1%) - zmniejszeniu uległa jedynie (o 4,6 pkt.%) wartość gruntów.

Szczególnie wysoki wzrost nastąpił w środkach trwałych będących w budowie, gdzie dynamika wzrostu wyniosła 1 053,6%, a wartość realizowanych inwestycji wyniosła 2 774 826,69 zł. Wartość inwestycji rozpoczętych w ogólnej wartości rzeczowych aktywów trwałych osiągnęła poziom 12,0%.

W roku 2008 wartość środków trwałych uległa dalszemu zwiększeniu w wyniku przyjęcia z inwestycji:

- remontowanego oświetlenia ulicznego na terenie Gminy;
- remontowanego budynku świetlicy wiejskiej w Załęczu Małym;
- zmodernizowanej kotłowni Urzędu Gminy;

- wielofunkcyjnego boiska sportowego w Grębieniu;
- wyremontowanego pobocza drogi przy Szkole Podstawowej w Bieńcu;
- świetlicy wiejskiej w Kałużach;
- zmodernizowanych dróg w miejscowościach: Grębień – Trajków, Kluski, Popowice – Krzewie, Kamionka, Kałuże – Gajówka, Popowice – cmentarz, Bieniec – Syberia;
- zmodernizowanych boisk sportowych w Pątnowie i Dietrznikach;
- zmodernizowanego budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kamionce;
- zbudowanego oświetlenia ulicznego w Pątnowie na odcinku: stacja paliw – stadion – cmentarz oraz na odcinku Pątnów – Olszyczki;
- Sołeckich Centrów Kultury, Sportu i Rekreacji w Bieńcu, Grębieniu i w Józefowie;
- remontowanego budynku Ośrodka Zdrowia w Pątnowie;
- remontowanego budynku Urzędu Gminy;
- rozbudowy sieci wodociągowej;
- ogrodzenia boiska sportowego w Pątnowie.

Ponadto w 2008 roku wartość środków trwałych uległa zwiększeniu w związku zakupem samochodu BUS, autobusu, wiat przystankowych oraz zakupionych działek.

Na koniec 2008 przyrost aktywów trwałych, w porównaniu z rokiem poprzednim, wyniósł 17,5% i ukształtował się na poziomie 27 074 982,92 zł. Cała ta kwota przypadała na rzeczowe aktywa trwałe. Dominującą w niej pozycję stanowiła wartość budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej – 24 217 726,29 zł, (wzrost o 26,4 pkt.%). Dalszy spadek wartości środków trwałych, w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano w gruntach – o 18,3%. Również zmniejszyła się w porównaniu z rokiem poprzednim wartość środków trwałych w budowie o 44,6%. Wartość realizowanych inwestycji wynosiła 1 535 938,14 zł. Ich udział w ogólnej kwocie rzeczowych aktywów trwałych kształtował się na poziomie 5,7%.

Aktywa obrotowe

Na koniec 2006 roku aktywa obrotowe Gminy wynosiły 1 099 110,01 zł. W roku 2007 wzrosły do kwoty 1 118 108,33 zł (przyrost o 1,7%). W roku 2008

stanowiły już kwotę 1 177 889,17 zł, a przyrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 5,3%.

4 Realizacja dochodów i wydatków budżetu w latach 2006 - 2008

4.1 Dochody

Wyszczególnienie	Wykonanie			% wykonania planu		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem z tego:	12 629 393,28	13 658 323,91	17 099 322,92	92,7	92,8	84,3
Dochody własne W tym:	2 841 676,38	3 807 571,79	4 370 121,27	82,2	79,5	58,4
Udziały w podatku dochodowym	934 325,07	1 117 662,64	1 423 662,02	103,8	108,2	111,2
Wpływy z podatków	1 071 955,28	1 157 687,52	1 417 320,59	92,8	100,6	99,8
Dochody ze sprzedaży majątku	10 000	639 825,67	590 459,02	2,1	38,7	15,7
Pozostałe dochody własne	825 396,03	892 395,96	938 679,64	89,6	93,4	92,0
Dotacje ogółem	2 806 616,50	2 781 757,52	3 508 961,47	87,9	97,1	98,1
Inne źródła dochodów	134 959,40	66 252,60	1 154 324,18	100	100	100
Subwencja ogólna W tym:	6 846 141	7 002 742	8 065 916	100	100	100
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	4 038 657	4 243 398	4 772 935	100	100	100
Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin	121 721	79 738	137 662	100	100	100
Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin	2 594 697	2 660 207	3 155 319	100	100	100
Uzupełnienie subwencji ogólnej	91 066	19 399	0	100	100	0

W 2006 roku dochody budżetu zaplanowano w kwocie 13 630 727,10 zł, a wykonano w wysokości 12 629 393,28 zł, tj. 92,7% planu. W roku 2007 dochody budżetu uchwalono w wysokości 14 724 918,34 zł, wykonując je w kwocie 13 658 323,91 zł, co stanowiło 92,8% planu. W roku 2008 dochody budżetu według planu wyniosły 20 280 027,76 zł, a ich wykonanie to kwota 17 099 322,92 zł, co w relacji do planowanych dochodów daje 84,3%.

Na przestrzeni lat objętych analizą następował wzrost dochodów, zarówno po stronie planu jak i wykonania. W roku 2007 dynamika wzrostu wykonanych dochodów w stosunku do roku poprzedniego wyniosła 108,1%, a w roku 2008 osiągnęła poziom 125,2%. Trzeba jednak zauważyć, że w całym analizowanym okresie wykonanie dochodów było niższe od planu - *od 7,3 do 15,7 punktu procentowego*.

W roku 2006 wykonane dochody własne stanowiły 22,5% wykonanych dochodów ogółem, następnie udział tych dochodów zwiększył się do poziomu 27,9% w roku 2007, by w roku 2008 obniżyć się do 25,6%. W kwotach bezwzględnych wykonanie dochodów własnych systematycznie rosło i kształtowało się w wysokości:

- 2 841 676,38 zł w roku 2006;
- 3 807 571,79 zł w roku 2007;
- 4 370 121,27 zł w roku 2008.

Dynamika wzrostu tych dochodów w roku 2007, w relacji do roku poprzedniego wyniosła 134,0%, a w 2008 roku – 114,8%. Wysoki wzrost tych dochodów wiąże się przede wszystkim ze wzrostem wpływów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. Dochody te, w stosunku do roku poprzedniego wzrosły w 2007 roku o 19,6% i o 27,4% w roku 2008 do kwoty 1 423 662,02 zł. Ich udział w ogólnej kwocie wykonanych dochodów wzrastał od 7,4% w roku 2006 do 8,2% i 8,3% w następnych latach.

Dochody podatkowe

Wyszczególnienie	Wykonanie			% wykonania planu		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
§ 031 – Podatek od nieruchomości	588 094,89	560 239,66	583 364,93	90,2	97,8	98,4
§ 032 – Podatek rolny	261 761,58	334 320,03	542 032,01	92,4	96,3	99,0
§ 033 – Podatek leśny	79 064,26	81 535,43	88 368,61	98,1	100,9	99,7
§ 034 – Podatek od środków transportowych	91 292,08	110 374,30	126 350,00	98,5	127,7	95,3
§ 035 – Podatek od działalności gospodarczej opłacany w formie karty podatkowej	6 249,10	6 804,00	2 656,00	62,5	68,0	35,4
§ 036 - Podatek od spadków i darowizn	2 322,90	13 934,90	11 613,04	46,5	99,5	116,1
§ 050 - Podatek od czynności cywilnoprawnych	43 170,47	50 479,20	62 936,00	134,9	129,4	153,5
OGÓŁEM	1 071 955,28	1 157 687,52	1 417 320,59	92,8	100,6	99,8

Dochody własne uzyskane z podatków w dochodach ogółem stanowiły 8,5% w roku 2006, w następnym roku udział ten utrzymał się na tym samym poziomie, by w roku 2008 obniżyć się do 8,3%. Skutki obniżenia górnych stawek podatków: od nieruchomości oraz od środków transportowych łącznie wyniosły w roku 2006 - 233 088,00 zł, w roku 2007 nieznacznie wzrosły do 241 787,00 zł, by w roku 2008 zmniejszyć się do kwoty 173 918,20 zł. Skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wyniosły: 214 804,00 zł w roku 2006 oraz 216 201,00 zł w roku 2007 i 221 808,00 zł w roku 2008. Umożnienie zaległości podatkowych w wyniku decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa spowodowało, że dochody budżetu w roku 2006 zmniejszyły się o 3 296,00 zł, w roku 2007 o 8 750,00 zł, a w roku 2008 tylko o 102 zł. Rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności należności podatkowych spowodowało zmniejszenie kwoty dochodów w roku 2006 o 435,00 zł, w roku 2007 – o 6 990,00 zł, a w roku 2008 – o 783,00 zł.

Dochody ze sprzedaży majątku

Na wielkość uzyskanych dochodów budżetu istotny wpływ miały dochody pochodzące ze sprzedaży majątku gminy. Występują tutaj znaczne rozpiętości między kwotą zaplanowanych dochodów, a kwotą dochodów wykonanych.

Wyszczególnienie		2006		2007		2008	
		Plan	wykonanie	Plan	wykonanie	Plan	Wykonanie
§ 077	Wpłaty z odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości	481 880,00	10 000,00	1 642 727,42	632 243,67	2 811 014,07	311 884,02
§ 087	Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	0	0	9 250,00	7 582,00	950 765,00	278 575,00
OGÓŁEM		481 880,00	10 000,00	1 651 977,42	639 825,67	3 761 779,07	590 459,02

Udział planowanych dochodów ze sprzedaży majątku gminy w planowanych dochodach ogółem wynosił 3,5% w roku 2006, w następnym roku zwiększył się do 11,2%, a w 2008 roku aż do 18,5%.

Wykonane dochody ze sprzedaży majątku gminy w roku 2006 wyniosły 10 000,00 zł, co stanowiło tylko 2,1% planu. W roku 2007 kwota wykonanych dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego ukształtowała się w wysokości 639 825,67 zł, co w stosunku do planu dało 38,7%. W roku 2008 kwota dochodów uzyskanych ze sprzedaży mienia wyniosła tylko 590 459,02 zł, tj. 15,7% planu.

Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w fakcie, że zarówno w roku 2007 jak i roku 2008 Gmina planowała uzyskać dochód m.in. ze sprzedaży działek, które nie posiadały sporządzonego operatu szacunkowego nieruchomości (co jest przecież warunkiem koniecznym do przeprowadzenia procedury przetargowej, o której mowa w art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami). W roku 2007 zaplanowano m.in. dochód ze sprzedaży nieruchomości oznaczonej nr 5/4 w Grębieniu w wysokości 12 580,00 zł oraz nieruchomości nr 558/23 w Pątnowie w wysokości 220 000,00 zł. Działki te nie zostały sprzedane w 2007 roku. Na następny rok zaplanowano dochody ze sprzedaży działki nr 5/4 w wysokości 225 000,00 zł, a dochody ze sprzedaży działki nr 558/23 ustalono w kwocie 465 000,00 zł. W trakcie roku planowane dochody ze sprzedaży tej ostatniej działki zwiększono do kwoty 600 000,00 zł. Następnie nieruchomość tę podzielono na dwie działki: o nr 558/49 i o nr 558/50. Jedna z nich o numerze 558/49 o powierzchni 0,1473 ha (tj. 1 473 m²) została sprzedana po 36,60 zł za 1 m², co w przeliczeniu daje kwotę 53 911,80 zł. Jak wynika z ustaleń kontroli dla działki nr 558/50 oraz nr 5/4 nie sporządzono operatów szacunkowych,

pomimo tego, że były one planowane do sprzedaży w okresie dwóch lat budżetowych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia należy stwierdzić, że Gmina w latach 2007 - 2008 nie podjęła działań gwarantujących osiągnięcie zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości.

W latach 2007 - 2008 planowano również uzyskanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Z tego tytułu na rok 2007 zaplanowano dochody w wysokości 386 000,00 zł. Na rok 2008 dochody ze sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zaplanowano w wysokości 700 000,00 zł, a w trakcie roku zwiększono te dochody do kwoty 1 130 000,00 zł. Gmina nie uzyskała jednak dochodów z tego tytułu, gdyż żaden z użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych nie złożył wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. W świetle art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Przewidywanie uzyskiwania dochodów ze sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste, bez uprzedniego wyrażenia woli ich zakupu przez użytkowników wieczystych, jest obarczone ogromnym ryzykiem planistycznym.

Zatem planowane w kolejnych budżetach Gminy Pątnów dochody ze sprzedaży nieruchomości były niemożliwe do uzyskania w pełnej wysokości, bowiem nie zostały uruchomione stosowne procedury (podział działki, wycena) stwarzające warunki do uzyskania tych dochodów. Również nie znajduje uzasadnienia planowanie wysokich kwot dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w sytuacji braku zainteresowania kupnem tych nieruchomości ze strony użytkowników wieczystych. Analiza przedstawionych faktów prowadzi do wniosku, iż planowane dochody Gminy ze sprzedaży majątku w latach 2007 - 2008 okazały się nierealne.

Subwencja z budżetu państwa

W roku 2006 Gmina otrzymała subwencje ogólną w wysokości 6 846 141,00 zł. W następnym roku budżetowym, kwota ta wyniosła 7 002 742,00 zł, a w 2008 roku - 8 065 916,00 zł. Dynamika wzrostu subwencji w relacji do poprzedniego roku budżetowego wyniosła w roku 2007 – 102,3% i 115,2% w roku 2008. Udział subwencji ogólnej w wykonanych dochodach stanowił:

- w roku 2006 – 54,2%;
- w roku 2007 – 51,3%;
- w roku 2008 – 47,2%.

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych miały w wykonanych dochodach budżetu niewielki udział. W roku 2006 wyniósł on 0,3%, w roku 2007 – 0,4%, a w roku 2008 – 3,0%. Z ogólnej kwoty uzyskanych środków zagranicznych dochody na zadania bieżące stanowiły 34 959,40 zł w roku 2006, a w następnych latach były to odpowiednio kwoty: 53 429,97 zł oraz 70 526,11 zł. Natomiast na zadania inwestycyjne uzyskano w 2008 roku środki zagraniczne w wysokości 450 000,00 zł.

Dotacje i inne środki ze źródeł krajowych na dofinansowanie inwestycji gminnych

W roku 2007 budżet Gminy zasilila dotacja w wysokości 15 069,71 zł z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dofinansowanie inwestycji gminnych, natomiast w 2008 roku jednostka otrzymała dotacje i inne środki na inwestycje w łącznej kwocie 1 462 196,18 zł. Mieszczą się w niej: dotacja z budżetu państwa, dotacje z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu, środki z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W roku 2006 Gmina nie dysponowała na cele inwestycyjne żadnymi środkami z zewnątrz.

4.2 Wydatki

Wykonanie wydatków budżetu Gminy w latach 2006 - 2008 z podziałem na grupy, przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	Wykonanie			% wykonania planu		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem z tego:	13 294 939,73	14 752 511,40	18 803 981,30	92,5	84,4	83,9
Wydatki bieżące w tym:	12 301 834,46	12 689 428,36	14 184 945,18	92,2	91,0	91,5
Wynagrodzenia wraz z pochodnymi	5 263 120,23	6 466 070,69	7 114 633,50	93,8	94,7	97,0
Dotacje	889 914,73	236 637,00	300 800,00	95,3	63,9	68,9
Wydatki na obsługę długu	113 731,47	164 442,58	236 609,33	100,0	100,0	99,9
Pozostałe wydatki	6 035 068,03	5 822 278,09	6 532 902,35	90,3	88,4	87,2
Wydatki majątkowe z tego:	993 105,27	2 063 083,04	4 619 036,12	96,2	58,6	66,8
Inwestycyjne	993 105,27	2 063 083,04	4 619 036,12	96,2	58,6	66,8

Na rok 2006 zaplanowano wydatki budżetu w kwocie 14 373 553,08 zł, a zrealizowane zostały w wysokości 13 294 939,73 zł, co stanowi 92,5% planu. Plan wydatków na 2007 wyniósł 17 470 069,87 zł, który wykonano w kwocie 14 752 511,40 zł, tj. 84,4% planu. Dalszy wzrost planowanych wydatków nastąpił w roku 2008 – do kwoty 22 420 690,31 zł, a ich wykonanie wyniosło 18 803 981,30 zł, co daje 83,9% planu. Dynamika wzrostu wykonanych wydatków, w porównaniu z rokiem poprzednim ukształtowała się na poziomie 111,0% w roku 2007 oraz 127,5% w roku 2008.

Wydatki bieżące

Z ogólnej kwoty wykonanych wydatków w poszczególnych latach, na wydatki bieżące przypada:

- w roku 2006 – 12 301 834,46 zł, co stanowiło 92,2% planu;
- w roku 2007 – 12 689 428,36 zł, co stanowiło 91,0% planu;
- w roku 2008 – 14 184 945,18 zł, co stanowiło 91,5% planu.

Wydatki bieżące w strukturze wydatków ogółem stanowią w kolejnych latach objętych analizą odpowiednio: 92,5%, 86,0% i 75,4% - znacznie zmniejszając swój udział, ustępując niejako miejsca wydatkom majątkowym.

W kwocie wydatków bieżących znaczącą pozycję stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Wykonanie tych wydatków wyniosło:

- w roku 2006 – 5 263 120,23 zł, tj. 93,8% planu;
- w roku 2007 – 6 466 070,69 zł, tj. 94,7% planu;
- w roku 2008 – 7 114 633,50 zł, tj. 97,0% planu.

Wysoką dynamikę wzrostu wydatków na wynagrodzenia wraz pochodnymi odnotowano w roku 2007 – 122,9% i nieco niższą w roku 2008 – 110,0%. W strukturze wykonanych wydatków ogółem, wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły: 39,6% w roku 2006, 43,8% w roku 2007 oraz 37,8% w roku 2008, natomiast w strukturze wydatków bieżących wydatki te stanowiły odpowiednio 42,8%, 51,0%, 50,2%.

W strukturze działowej wydatków największą pozycję stanowią wydatki poniesione na cele oświatowe w dziale 801 – Oświata i wychowanie. W roku 2006 była to kwota 4 967 144,05 zł. W kolejnym roku budżetowym kwota ta wzrosła o 20,9% do wysokości 6 004 455,23 zł. Następnie w roku 2008 odnotowano kolejny wzrost tych wydatków, w relacji do roku poprzedniego o 28,2%, do wysokości 7 696 455,20 zł. Wydatki bieżące poniesione w tym dziale wyniosły natomiast:

- w roku 2006 – 4 815 027,57 zł;
- w roku 2007 – 5 994 405,23 zł;
- w roku 2008 – 6 352 339,07 zł.

Dynamika ich wzrostu w stosunku do poprzedniego roku wyniosła 124,5% w roku 2007 i 106,0% w roku 2008. Najwyższy przyrost wykonanych wydatków bieżących wystąpił w rozdziale 80110 – Gimnazja, co wiąże się m.in. z powstaniem w roku 2007 na terenie Gminy dwóch gimnazjów (w Dietrznikach i Załęczu Małym). Przyrost wydatków bieżących w tym rozdziale w roku 2007 wyniósł 45,4%, a w roku 2008 wydatki na ww. cel wzrosły o 14,0% w porównaniu z rokiem poprzednim. Wysoką dynamikę wzrostu wykonanych wydatków bieżących, w relacji do roku poprzedniego, odnotowano w 2007 roku także w rozdziale 80101 – Szkoły podstawowe. Wyniosła ona 134,6%.

Dochody uzyskane z subwencji oświatowej w roku 2006 wyniosły 4 038 657,00 zł, w następnym roku wzrosły do 4 243 398,00 zł, a w roku 2008

wyniosły 4 772 935,00 zł. Przy porównaniu kwot tych dochodów z wydatkami bieżącymi poniesionymi w dziale 801 – Oświata i wychowanie, okazuje się, że dochody te są daleko niewystarczające.

W tym dziale na koniec poszczególnych lat objętych analizą wystąpiły znaczne kwoty zobowiązań wymagalnych z tytułu realizowanych zadań bieżących (w roku 2006 – 443 307,43 zł, w roku 2007 – 362 074,20 zł i w roku 2008 – 393 757,84 zł). Zatem należy przyjąć, iż środki przekazywane jednostkom organizacyjnym były niewystarczające.

Ponadto jak wynika z ustaleń kontroli Gmina nie wywiązywała się z obowiązku comiesięcznego przekazywania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez Stowarzyszenie Szkół Katolickich z siedzibą w Częstochowie i posiadała wobec tego Stowarzyszenia znaczne zobowiązania. W 2007 roku przekazano na rachunek Stowarzyszenia w czterech ratach - w dniach 7 marca 2007 roku, 15 czerwca 2007 roku, 2 sierpnia 2007 roku i 14 września 2007 roku, zaległą dotację za 2006 rok w łącznej kwocie 43 984,00 zł, a z planowanej dotacji na 2007 rok przekazano w dniu 24 października 2007 roku tylko kwotę 11 000,00 zł. Na dzień 31 grudnia 2008 roku zobowiązania wymagalne wobec Stowarzyszenia wynosiły kwotę 136 000,00 zł, w tym zobowiązania z 2007 roku – 57 000,00 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest dokonanie przez organy Gminy analizy związanej z funkcjonowaniem jednostek oświatowych, której skutkiem byłoby obniżenie wielkości ponoszonych wydatków na ten cel, przy zapewnieniu prawidłowej realizacji zadań oświatowych i realnej możliwości finansowej budżetu.

Dotacje

Kwota dotacji udzielonych z budżetu Gminy w roku 2006 wyniosła 889 914,73 zł, co stanowi 95,3% planu. W następnym roku 2007 udzielono dotacji na kwotę 236 637,00 zł, a ich wykonanie wyniosło tylko 63,9% planu. Wykonanie planu dotacji w 2008 roku wyniosło 68,9% planu, a kwota dotacji udzielonych kształtowała się w wysokości 300 800,00 zł. W powyższych kwotach mieszczą się dotacje podmiotowe dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Pątnowie oraz dla Stowarzyszenia Przyjaciół Szkół Katolickich z siedzibą w Częstochowie oraz dotacje celowe na realizację zadań Gminy. Niskie wykonanie planu wynika przede wszystkim z faktu, iż we wszystkich

latach objętych analizą nie były w pełni realizowane dotacje dla szkół publicznych prowadzonych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Szkół Katolickich. I tak w roku 2006 wykonanie tych dotacji wyniosło 87 968,00 zł, co stanowiło 66,7% planu, w następnym roku 2007 – 54 984,00 zł, tj. 31,2% planu, a w kolejnym 2008 roku – 64 000,00 zł, tj. 32,0% planu.

Obsługa długu

Obsługa długu pochłonęła w 2006 roku kwotę 113 731,47 zł, w kolejnych latach 2007 i 2008 kwoty te wzrosły odpowiednio do 164 442,58 zł i 236 609,33 zł. Dynamika wzrostu tej grupy wydatków liczona w kolejnych latach wynosiła: w roku 2007 – 144,6%, w roku 2008 – 143,9%.

Obciążenia budżetu z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań

Nieterminowe regulowanie zobowiązań pociągnęło za sobą zapłatę odsetek. W roku 2006 była to kwota 13 842,79 zł, w roku 2007 wzrosła do wysokości 27 921,23 zł, a na koniec 2008 wyniosła aż 67 376,16 zł. Kwota odsetek zapłacona w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza wynosiła:

- w roku 2006 – 12 739,99 zł;
- w roku 2007 – 15,55 zł;
- w roku 2008 – 55 049,99 zł.

W wyniku nieterminowej spłaty kredytu krótkoterminowego zaciągniętego w 2008 roku nastąpiło uszczuplenie środków publicznych o kwotę 9 885,38 zł z tytułu zapłaconych odsetek karnych. Ponadto od zawartego w dniu 28 stycznia 2009 roku porozumienia Gmina zapłaciła prowizję w kwocie 5 000,00 zł. W wyniku kontroli dokumentów źródłowych dotyczących zobowiązań oraz ich płatności wobec 10 kontrahentów, w latach 2007 - 2008, (m.in.: Poczta Polska, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Zakład Energetyczny,

„CARBO-TRANS”, Urząd Skarbowy, PPHU „ESTECH”) stwierdzono zapłatę odsetek karnych w łącznej wysokości 14 880,33 zł. W związku z wystąpieniem przez firmę „CARBO-TRANS” na drogę postępowania sądowego, w celu uzyskania zapłaty należnego wynagrodzenia, Gmina poniosła także koszty procesu sądowego w wysokości 2 902,00 zł i koszty zastępstwa procesowego w wysokości 300,00 zł. Gmina nie regulowała w ustawowo określonych terminach składek z tytułu ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego i składek na Fundusz Pracy. W wyniku kontroli dokumentów dotyczących naliczenia i płatności składek za okres od stycznia 2007 roku do grudnia 2008 roku (deklaracje, przelewy, wyciągi bankowe) ustalono, że poza miesiącami styczeń i maj 2007 roku oraz luty i maj 2008 roku, składki uiszczone zostały z kilkudniowym opóźnieniem. Przykładowo: składki za marzec 2007 roku (łącznie na kwotę 44 525,98 zł) uregulowano w dniu 12 kwietnia 2007 roku, składki za czerwiec 2008 roku (łącznie na kwotę 51 501,35 zł) uregulowano w dniu 14 lipca 2008 roku. W wyniku nieterminowych płatności składek za ww. okresy zapłacono odsetki za zwłokę w kwocie 5 023,13 zł. Brak terminowego i systematycznego przekazywania środków finansowych na rzecz jednostek organizacyjnych skutkowało opóźnieniami w regulowaniu przez te podmioty zobowiązań wobec pracowników (w tym nauczycieli), jak również zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Przykładowo, w Zespole Szkół Samorządowych w Pątnowie wypłat wynagrodzenia za styczeń, luty, sierpień, wrzesień, październik i listopad 2008 roku dokonano z opóźnieniem, naruszając art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela. Terminowych wpłat składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy Zespół Szkół dokonał za miesiące styczeń – październik 2007 roku, a za pozostałe miesiące wpłat składek dokonywano ze znacznym opóźnieniem, sięgającym nawet trzech miesięcy. Przykładowo: zapłaty składek za czerwiec 2008 roku, których termin płatności upływał w dniu 7 lipca 2008 roku, dokonano w dniu 15 września 2008 roku, zapłaty składek za lipiec 2008 roku, których termin płatności upływał w dniu 5 sierpnia 2008 roku, dokonano w dniu 23 grudnia 2008 roku. Z tytułu nieterminowych wpłat składek zapłacono - w kontrolowanym okresie - odsetki karne w kwocie 5 253,40 zł (od pracowników Szkoły Podstawowej), w kwocie 10 666,59 zł (od pracowników Gimnazjum), w kwocie 1 384,70 zł (od pracowników Przedszkola), w kwocie 461,00 zł (od pracowników Oddziału Przedszkolnego), w kwocie 167,90 zł (od

pracowników świetlicy szkolnej), oraz w kwocie 57,70 zł (od pracowników dowożących uczniów do szkół). Analogiczny stan faktyczny ujawniono w pozostałych zespołach szkół samorządowych.

Wydatki majątkowe

W roku 2006 wykonanie tych wydatków wyniosło 993 105,27 zł, realizując założony plan w 96,2%. Na rok 2007 zaplanowano ponad 3-krotny wzrost tych wydatków w stosunku do planu 2006 roku, a wykonano je w kwocie 2 063 083,04 zł, co stanowiło 58,6% planu. Na rok następny 2008 zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie przewyższającej plan roku poprzedniego tj. 6 919 822,04 zł, a wydatkowano w wysokości 4 619 036,12 zł, co wyniosło 66,8% planu. Udział wykonanych wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wykonanych wydatków zwiększał się z roku na rok i wynosił:

- w roku 2006 – 7,5%;
- w roku 2007 – 14,0%;
- w roku 2008 – 24,6%.

Plan i wykonanie wydatków majątkowych w działach klasyfikacji budżetowej

Dział	Nazwa działu	2006 rok		2007 rok		2008 rok	
		Plan po zmianach (zł)	Wykonanie (zł)	Plan po zmianach (zł)	Wykonanie (zł)	Plan po zmianach (zł)	Wykonanie (zł)
010	Rolnictwo i łowiectwo	18 321,76	18 321,76	81 585,85	75 419,34	116 514,85	65 396,85
600	Transport i łączność	305 591,57	294 866,92	1 083 855,77	999 650,40	1 200 875,15	727 398,11
700	Gospodarka mieszkaniowa	401 210,84	377 310,63	493 407,46	412 414,82	676 814,89	379 196,94
750	Administracja publiczna	23 520,86	23 520,86	0	0	345 840,00	345 840,00
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	64 039,84	64 039,84	959 399,77	140 502,32	1 104 470,43	348 336,38
801	Oświata i wychowanie	156 896,48	152 116,48	82 479,00	10 050,00	1 456 371,05	1 344 116,13
851	Ochrona zdrowia	0	0	5 111,80	5 111,80	376 248,95	376 248,95
852	Pomoc społeczna	0	0	0	0	5 792,68	5 792,68
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	53 413,00	53 412,78	783 448,05	396 730,46	821 245,67	595 897,94
926	Kultura fizyczna i sport	9 516,00	9 516,00	31 035,80	23 203,90	815 648,37	430 812,14
Ogółem wydatki majątkowe		1 032 510,35	993 105,27	3 520 323,50	2 063 083,04	6 919 822,04	4 619 036,12
% wykonania wydatków majątkowych		96,2		58,6		66,8	
Ogółem wydatki budżetowe		14 373 553,08	13 294 939,73	17 470 069,87	14 752 511,40	22 420 690,31	18 803 981,30
% wykonania wydatków ogółem		92,5		84,4		83,9	
% udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem		7,2	7,5	20,2	14,0	30,9	24,6

Wydatki majątkowe obejmowały przede wszystkim wydatki inwestycyjne jednostki oraz wydatki na zakupy inwestycyjne jednostki. Tylko wydatek poniesiony w roku 2008 w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w wysokości 5 000,00 dotyczył wpłaty na Fundusz Wsparcia Policji.

Źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych w roku 2006 były kredyty i środki własne Gminy. W kolejnym roku budżetowym 2007 wydatki te były realizowane w oparciu o środki własne budżetu, kredyty i pożyczki oraz dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 15 069,71 zł. W roku 2008 uzyskano największą kwotę środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych na cele inwestycyjne. Łącznie była to kwota 1 912 196,18 zł, która obejmuje dotacje z budżetu państwa, dotacje z funduszy celowych oraz środki zagraniczne.

W analizowanym okresie Gmina realizowała wiele zadań inwestycyjnych, których liczba i zakres z roku na rok ulegała rozszerzeniu. W roku 2006 zaplanowanych do realizacji było 27 zadań, w roku 2007 ilość realizowanych zadań zwiększyła się do 38, a w roku 2008 zwiększyła się aż do 53. W szczególności były to zadania dotyczące: budowy gminnego systemu wodociągowego, przebudowy i modernizacji dróg, remontu i budowy oświetlenia ulicznego, budowy sali gimnastycznej z łącznikiem i zapleczem, remontów świetlic wiejskich, tworzenia sołeckich centrów kultury i sportu w wyniku modernizacji budynków ochotniczych straży pożarnych oraz budowy i modernizacji boisk sportowych.

Największe kwotowo zadania planowane do realizacji w poszczególnych latach to:

I. w roku 2006:

- 1) zakup gruntu w miejscowości Kamionka - 308 374 zł;
- 2) remont drogi Pątnów – Warszawka 161 303 zł;
- 3) remont i termomodernizacja Zespołu Szkół Samorządowych w Załęczu Małym – 111 044 zł.

II. w roku 2007:

- 1) remont i termomodernizacja budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kamionce – 811 773 zł;
- 2) remont oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Pątnów – 746 622 zł;
- 3) modernizacja drogi gminnej Grębień – Trajków - 452 566 zł.

III. w roku 2008:

- 1) remont i termomodernizacja budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kamionce – 799 017 zł;
- 2) budowa sali gimnastycznej wraz z łącznikiem i zapleczem w Załęczu Małym 549 148 zł;
- 3) remont oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Pątnów – 553 372 zł;
- 4) budowa wielofunkcyjnego boiska sportowego w Grębieniu – 369 715 zł;
- 5) zakup autobusu 337 940 zł;
- 6) dostosowanie budynku ośrodka zdrowia w Pątnowie do korzystania przez osoby niepełnosprawne – 376 248 zł.

5 Nadwyżka operacyjna

W latach 2006 - 2008 uzyskana przez Gminę nadwyżka operacyjna wyniosła:

- 317 558,82 zł w roku 2006;
- 314 000,17 zł w roku 2007;
- 411 722,54 zł w roku 2008.

Jej udział w dochodach bieżących wyniósł 2,5% w roku 2006, 2,4% w roku 2007 oraz 2,8% w roku 2008. Natomiast udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wynosił 2,5% w roku 2006 oraz 2,3% w roku 2007 i 2,4% w roku 2008. Wielkość tej nadwyżki jest jednym z czynników określających zdolność jednostki do inwestowania. Ważnym wyznacznikiem tej zdolności jest również wielkość uzyskanych dochodów majątkowych. Łączna kwota wykonanych dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej w stosunku do wykonanych wydatków majątkowych w analizowanym przedziale czasowym kształtowała się na poziomie:

- 32,98% w roku 2006;
- 46,96% w roku 2007;
- 63,09% w roku 2008.

Poziom tych wskaźników świadczy o niewielkiej zdolności jednostki do samofinansowania wydatków inwestycyjnych. Oznacza on, że gmina musi wybrać jedną z dróg:

- albo ograniczyć front inwestycyjny do swoich możliwości finansowych,
- albo znacznie zwiększyć udział kredytów i pożyczek w finansowaniu wydatków inwestycyjnych, co jednak w perspektywie może skutkować wysokim obciążeniem budżetu spłatami zobowiązań długoterminowych a w krańcowych przypadkach ryzykiem utraty płynności finansowej w przyszłości.

W praktyce stosuje się najczęściej kompilację obydwu tych ścieżek postępowania. W każdym jednak przypadku podjęcie decyzji musi być poprzedzone dogłębną analizą ekonomiczną.

Podstawowe parametry finansowe wpływające na poziom wyniku operacyjnego

Wyszczególnienie		2006		2007		2008		% wykonania planu		
		Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	2006	2007	2008
		w złotych						%		
Dochody budżetowe										
Dochody własne razem		3 458 174,70	2 841 676,38	4 791 458,97	3 807 571,79	7 482 669,62	4 370 121,27	82,2	79,5	58,4
Dotacje razem		3 191 452,00	2 806 616,50	2 864 464,77	2 781 757,52	3 577 117,96	3 508 961,47	87,9	97,1	98,1
Środki na dofinansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł razem		134 959,40	134 959,40	66 252,60	66 252,60	1 154 324,18	1 154 324,18	100,0	100,0	100,0
Subwencja ogólna razem:		6 846 141,00	6 846 141,00	7 002 742,00	7 002 742,00	8 065 916,00	8 065 916,00	100,0	100,0	100,0
Dochody budżetowe ogółem		13 630 727,10	12 629 393,28	14 724 918,34	13 658 323,91	20 280 027,76	17 099 322,92	92,7	92,8	84,3
- dochody majątkowe (wg ufp)		481 880,00	10 000,00	1 722 049,13	654 895,38	5 673 975,25	2 502 655,20	2,1	38,0	44,1
- dochody bieżące		13 148 847,10	12 619 393,28	13 002 869,21	13 003 428,53	14 606 052,51	14 596 667,72	96,0	100,0	99,9
Wydatki budżetowe										
	wynagrodzenia i pochodne	5 611 654,92	5 263 120,23	6 831 525,67	6 466 070,69	7 334 776,18	7 114 633,50	93,8	94,7	97,0
	pozostałe wydatki bieżące	6 681 757,61	6 035 068,03	6 583 686,87	5 822 278,09	7 492 424,09	6 532 902,35	90,3	88,4	87,2
	obsługa długu	113 731,47	113 731,47	164 480,83	164 442,58	236 868,00	236 609,33	100,0	100,0	99,9
	dotacje	933 898,73	889 914,73	370 053,00	236 637,00	436 800,00	300 800,00	95,3	63,9	68,9
Wydatki bieżące razem		13 341 042,73	12 301 834,46	13 949 746,37	12 689 428,36	15 500 868,27	14 184 945,18	92,2	91,0	91,5
	wydatki inwestycyjne	1 032 510,35	993 105,27	3 520 323,50	2 063 083,04	6 919 822,04	4 619 036,12	96,2	58,6	66,8
Wydatki majątkowe razem		1 032 510,35	993 105,27	3 520 323,50	2 063 083,04	6 919 822,04	4 619 036,12	96,2	58,6	66,8
Wydatki ogółem		14 373 553,08	13 294 939,73	17 470 069,87	14 752 511,40	22 420 690,31	18 803 981,30	92,5	84,4	83,9
Dług publiczny ogółem (wg. Rb-Z)		x	2 641 350,42	x	4 008 134,87	x	6 214 815,75			
w tym: zaciągnięte kredyty, pożyczki		x	2 012 400,00	x	2 946 405,08	x	4 217 096,40			
zobowiązania wymagalne		x	628 950,42	x	1 061 729,79	x	1 997 719,35			
Wynik budżetu										
Dochody ogółem - Wydatki ogółem (nadwyżka/deficyt)		-742 825,98	-665 546,45	-2 745 151,53	-1 094 187,49	-2 140 662,55	-1 704 658,38			
Dochody bieżące - Wydatki bieżące		-192 195,63	317 558,82	-946 877,16	314 000,17	-894 815,76	411 722,54			

6 Wynik budżetu, przychody i rozchody

Rada Gminy w Pątnowie w analizowanym okresie niezmiennie planowała wydatki budżetu w kwotach przewyższających dochody. Kształtowanie się deficytu przedstawia poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Deficyt budżetu		% wykonania planu
	Plan	Wykonanie	
2006	742 825,98	665 546,45	89,6
2007	2 745 151,53	1 094 187,49	39,9
2008	2 140 662,55	1 704 658,38	79,6

Planowana kwota deficytu w 2007 roku wzrosła ponad trzykrotnie w stosunku do 2006 roku i wyniosła 2 745 151,53 zł. W roku 2008, planowany deficyt był niższy o ponad 20% w porównaniu z rokiem poprzednim. W żadnym roku przychody na finansowanie planowanego deficytu nie zostały w pełni zrealizowane, co skutkowało, pomimo corocznego niewykonywania planu deficytu, powstaniem kolejnych zobowiązań. Źródłem pokrycia planowanego deficytu w poszczególnych latach miały być kredyty i pożyczki, a w roku 2007 również papiery wartościowe. Jednakże plany związane z emisją obligacji nie zostały zrealizowane, a planowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek także nie zostały wykonane.

W latach 2006 - 2008 na finansowanie planowanego deficytu budżetu z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych Gmina zaciągnęła następujące zobowiązania:

- 1) kredyt w wysokości 188 000,00 zł w ING Banku Śląskim z przeznaczeniem na zakup gruntu w miejscowości Kamionka;
- 2) pożyczkę w wysokości 147 000,00 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z przeznaczeniem na zakup ciągnika komunalnego wraz z osprzętem;
- 3) pożyczkę w wysokości 371 590,00 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z przeznaczeniem na remont oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Pątnów;

- 4) kredyt w wysokości 338 000,00 zł w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Lututowie Oddział w Wieluniu z przeznaczeniem na przebudowę drogi gminnej Grębień – Trajków;
- 5) kredyt w wysokości 239 989,58 zł w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Lututowie, Oddział w Wieluniu z przeznaczeniem na przebudowę dróg dojazdowych do pól uprawnych;
- 6) kredyt w Banku Ochrony Środowiska Oddział w Łodzi w wysokości 350 624,86 zł z przeznaczeniem na remont oświetlenia ulicznego na terenie Gminy Pątnów;
- 7) pożyczkę w wysokości 119 000,00 zł w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z przeznaczeniem na termomodernizację budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Kamionce;
- 8) kredyt w wysokości 699 072,55 zł w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Lututowie Oddział w Wieluniu z przeznaczeniem na modernizację i ogrodzenie boisk sportowych;
- 9) kredyt w wysokości 451 000,00 zł z przeznaczeniem na przebudowę dróg dojazdowych do gruntów rolnych.

6.1 Przychody budżetu

Wyszczególnienie	2006		2007		2008	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Przychody budżetu z tego:	1 104 025,98	1 604 025,98	3 379 577,53	1 652 893,97	3 049 954,61	2 564 959,07
kredyty i pożyczki	1 049 200,00	1 549 200,00	2 302 298,00	1 575 614,44	3 049 954,61	2 640 662,55
papiery wartościowe	-	-	1 000 000,00	-	-	-
Inne źródła	54 825,98	54 825,98	77 279,53	77 279,53	-	-75 703,48

W analizowanym okresie planowane przychody budżetu miały pochodzić z zaciąganych kredytów i pożyczek. Jedynie w roku 2006 planowanymi przychodami budżetu były również wolne środki, a w 2007 roku – wolne środki i papiery wartościowe.

6.2 Rozchody budżetu wraz z odsetkami

Wyszczególnienie	2006		2007		2008	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Rozchody budżetu z tego:	361 200,00	861 200,00	634 426,00	634 409,96	909 292,06	1 356 441,23
spłaty rat kredytów i pożyczek	361 200,00	861 200,00	634 426,00	634 409,96	909 292,06	1 356 441,23
obsługa długu – odsetki od kredytów i pożyczek	113 731,47	113 731,47	143 177,45	143 177,08	213 000,00	212 742,02
OGÓŁEM	474 931,47	974 931,47	777 603,45	777 587,04	1 122 292,06	1 569 183,25

Relacja **planowanych** spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do **planowanych** dochodów budżetu wynosiła:

- w roku 2006 – 3,5%;
- w roku 2007 – 5,3%;
- w roku 2008 – 5,5%.

Natomiast relacja zrealizowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanych dochodów wyniosła:

- w roku 2006 – 7,2%
- w roku 2007 – 5,3%
- w roku 2008 – 7,7%

Porównując ponadto zrealizowane kwoty spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do wykonanych dochodów budżetu, relacje te osiągały wielkości dopuszczalne przez art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W poszczególnych latach były następujące:

- w roku 2006 – 7,7%;
- w roku 2007 – 5,7%;
- w roku 2008 – 9,2%.

Oceniając realizację zaplanowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów należy stwierdzić, iż kwoty te uległy znacznemu przeszacowaniu na

etapie wykonania we wszystkich latach objętych analizą. Szczególnie duża rozpiętość między wykonaniem dochodów i wydatków budżetu wystąpiła w 2007 roku. Dochody zrealizowano w wysokości 92,8% planu, natomiast wydatki tylko w 84,4% planu, co skutkowało niskim wykonaniem zaplanowanego deficytu (39,9%). Istotne błędy szacunkowe wystąpiły przy planowaniu przychodów i rozchodów budżetu. Niskie wykonanie przychodów budżetu w 2007 roku (48,9%) oraz wyższe w 2008 roku (84,1%) przy jednoczesnym niedoszacowaniu rozchodów budżetu w 2008 roku (wykonanie 149,2% planu) było niewątpliwie przyczyną braku środków na sfinansowanie wielu przedsięwzięć zarówno w zakresie wydatków bieżących, jak i inwestycyjnych. Przy ogólnej sytuacji Gminy charakteryzującej się niskim poziomem nadwyżki operacyjnej niemożliwe było terminowe realizowanie ciążących na Gminie zobowiązań finansowych, co przyczyniło się do generowania kolejnych kwot zobowiązań wymagalnych.

6.3 Finansowanie przejściowego deficytu budżetu

Wójt Gminy zaciągnął w 2007 roku oraz w 2008 roku kredyty na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w obydwu przypadkach w kwocie 500 000 zł. Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu jednostki samorządu terytorialnego, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Gmina Pątnów nie spłaciła wskazanych zobowiązań w roku, w którym zostały one zaciągnięte. Spłaty kredytu zaciągniętego w 2007 roku dokonano w dniach 2 stycznia 2008 roku (140 000,00 zł) i 3 stycznia 2008 roku (360 000,00 zł). Kredyt zaciągnięty w 2008 roku spłacony został w dniach 20 stycznia 2009 roku (89 508,17 zł) i 27 stycznia 2009 roku (47 953,14 zł). Pozostała do spłaty kwota 362 538,69 zł – na podstawie porozumienia podpisanego z Bankiem w dniu 28 stycznia 2009 roku - została rozłożona na trzy raty płatne do 10 lutego (12 538,69 zł), 16 lutego (175 000,00 zł) i 27 lutego 2009 roku (175 000,00 zł). Dwie pierwsze raty tego kredytu zostały uregulowane w pełnej wysokości w terminach wynikających z zawartego porozumienia, natomiast trzecia rata została zapłacona w dniu 27 lutego 2009 roku w niepełnej wysokości – 173 771,13 zł. Pozostałą kwotę – 1 228,87 zł zapłacono w dniu 4 marca 2009 roku.

W obydwu opisywanych przypadkach Rada Gminy w Pątnowie nie podjęła uchwały, która stanowiłaby podstawę do spłaty kredytu zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego w kolejnym roku budżetowym na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit „c” ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

7 Dług Gminy

Zestawienie zobowiązań Gminy według tytułów dłużnych przedstawia się następująco:

L.p.	Wyszczególnienie	Według stanu na:		
		31 grudnia 2006 roku	31 grudnia 2007 roku	31 grudnia 2008 roku
I	Zobowiązania według tytułów dłużnych:	2 641 350,42	4 008 134,87	6 214 815,75
	z tego:			
1	Kredyty i pożyczki, w tym:	2 012 400,00	2 946 405,08	4 217 096,40
1.1	Długoterminowe	2 012 400,00	2 446 405,08	3 717 096,40
1.2	Krótkoterminowe	0	500 000,00	500 000,00
II	Zobowiązania wymagalne, w tym z tytułu:	628 950,42	1 061 729,79	1 997 719,35
2	Dostaw towarów i usług	179 997,43	779 484,03	1 741 376,96
III	Dochody wykonane	12 629 393,28	13 658 323,91	17 099 322,92
IV	Wskaźnik zadłużenia w stosunku do dochodów wykonanych	20,9	29,3	36,3

7.1 Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek

Na przestrzeni lat 2006 – 2008 wzrastało zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Na dzień 31 grudnia 2006 roku wyniosło 2 012 400,00 zł, w kolejnym roku wzrosło do kwoty 2 946 405,08 zł, a następnie na koniec 2008 wyniosło 4 217 096,40 zł. W ogólnej kwocie długu, na koniec roku 2007 – 500 000,00 zł stanowił kredyt krótkoterminowy, który nie został spłacony do końca roku budżetowego. Podobna sytuacja powtórzyła się w roku 2008, kwota długu powiększyła się także o kredyt krótkoterminowy w wysokości 500 000,00 zł.

7.2 Zobowiązania wymagalne

Realizacja budżetów we wszystkich 3 latach pociągała za sobą powstanie znacznych kwot zobowiązań wymagalnych. Według stanu na koniec 2006 roku kwota tych zobowiązań wyniosła 628 950,42 zł, w następnym roku 2007 ich wielkość wzrosła do 1 061 729,79 zł. Dalszy wzrost zobowiązań wymagalnych nastąpił w 2008 roku osiągając poziom 1 997 719,35 zł.

W roku 2006 były to zobowiązania, które powstały w wyniku realizacji budżetu tego roku. Z ogólnej ich kwoty największą pozycję stanowiły zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 311 912,97 zł, a następnie z tytułu dostaw towarów i usług – 179 997,43 zł.

W roku 2007 z ogólnej kwoty zobowiązań – 1 034 389,79 zł przypada na zobowiązania powstałe w tym roku, natomiast 27 340,00 zł to kwota zobowiązań z lat ubiegłych. W strukturze zobowiązań wymagalnych największą kwotę stanowią zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług – 779 484,03 zł, a następnie zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 150 907,96 zł.

W roku 2008 w kwocie zobowiązań wymagalnych – 1 645 754,47 zł przypada na zobowiązania powstałe w roku budżetowym, pozostała kwota – 351 964,88 zł – to zobowiązania z lat ubiegłych. Dominującą pozycją są zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług – 1 741 376,96 zł.

Porównując kwotę zobowiązań wymagalnych na koniec roku budżetowego do kwot tych zobowiązań na koniec roku poprzedniego wskaźniki te kształtują się następująco:

- w roku 2007 – 168,8%;
- w roku 2008 – 188,2%.

W strukturze zobowiązań wymagalnych obserwuje się wyraźny wzrost zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług. Dynamika ich narastania w stosunku do poprzedniego roku wyniosła 433,1% w roku 2007 i 223,4% w roku 2008.

Wójt Gminy w grudniu 2008 roku zawarł dwa porozumienia z wierzycielami należności wymagalnych, przesuwając terminy płatności zobowiązań odpowiednio w kwocie 617 017,45 zł (należność za wykonanie remontu i termomodernizacji budynku OSP w Kamionce) – do dnia 31 stycznia 2009 roku i 49 333,00 zł

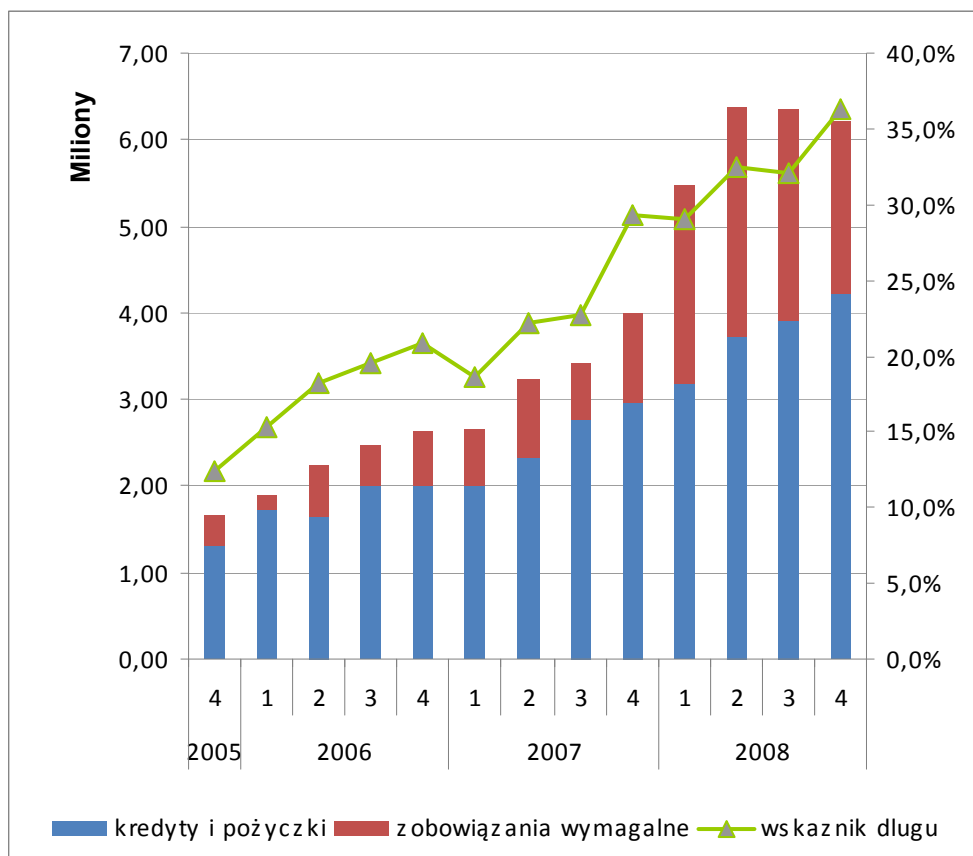
(należność za nabycie prawa użytkowania wieczystego działki oznaczonej numerem 558/36) – do dnia 15 lutego 2009 roku. Takie doraźne działania zmierzały jedynie do łagodzenia skutków zapaści finansowej, nie likwidując jednakże przyczyn jej powstania. Ustalone terminy nie zostały dotrzymane, a kwota 666 350,45 zł ponownie zwiększyła kwotę obciążających Gminę zobowiązań wymagalnych.

W latach 2006 - 2008 Skład Orzekający wskazywał na pogarszającą się sytuację finansową Gminy, wydając negatywne opinie o przedłożonych przez Wójta Gminy Pątnów informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz sprawozdaniach z wykonania budżetu za poszczególne lata objęte analizą. Podstawą negatywnych ocen były niezmiennie rosnące kwoty zobowiązań wymagalnych, które w perspektywie generowały dodatkowe obciążenia budżetu w postaci odsetek. Kwota odsetek także wykazywała tendencję rosnącą. Organy gminy nie podejmowały działań, które skutecznie ograniczałyby tendencję narastania owych zobowiązań – w istocie nie wyciągając żadnych wniosków praktycznych z formułowanych przez Skład Orzekający negatywnych opinii o wykonaniu budżetu.

7.3 Poziom długu Gminy

Relacja ogólnej kwoty zadłużenia Gminy wg stanu na koniec danego roku budżetowego, obejmująca zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz zobowiązania wymagalne, w relacji do wykonanych dochodów budżetu w poszczególnych latach przedstawia się następująco:

- w roku 2006 – 20,9%;
- w roku 2007 – 29,3%;
- w roku 2008 – 36,3%.



Wskaźnik, o którym mowa wyżej, nie osiągnął zatem poziomu granicznego wyznaczonego przez art. 170 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych w żadnym roku budżetowym ani też w żadnym kwartale analizowanego okresu.

W roku 2006 Skład Orzekający nr IV Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wydał dwie opinie pozytywne o możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia kredytów. W przypadku pierwszej opinii maksymalne obciążenie dochodów budżetu spłatami rat kredytów w jednym roku wyniosło 6,42%, a w drugim przypadku - 9,36%. W roku 2007 Skład Orzekający wydał pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu krótkoterminowego. Odnośnie możliwości spłat zobowiązań długoterminowych w tym roku wydane zostały cztery opinie z uwagami. Skład Orzekający wydając opinie z uwagami wskazywał na naruszenie zasad gospodarki finansowej z powodu występowania zobowiązań wymagalnych i konieczności zapłaty odsetek od tych zobowiązań. W roku 2008 Skład Orzekający wydał jedną opinię pozytywną o możliwości spłaty kredytu krótkoterminowego. Natomiast o możliwości spłaty kredytów długoterminowych wydano jedną opinię z uwagą i cztery opinie negatywne. Pomimo faktu, że nie doszło do przekroczenia opisanych w art. 170 ustawy

o finansach publicznych progów, kondycja finansowa jednostki budzi poważne obawy. W ocenie Kolegium Izby dalsze oczekiwanie, iż gmina samodzielnie podejmie stosowne działania naprawcze byłyby nieuzasadnione. W związku z powyższym podjęto inicjatywę polegającą na opracowaniu raportu o stanie finansowym gminy.

8 Działania Gminy polegające na poszukiwaniu alternatywnych źródeł finansowania (umowy o wykup wierzytelności)

Jednostka, oprócz przedstawionych wcześniej tytułów dłużnych ciężących na Gminie, pochodzących z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych, posiada także zobowiązania wynikające z zawartych dwóch umów o wykup wierzytelności:

- 1) trójstronnej umowy o wykup wierzytelności nr 3808-0617 podpisanej w dniu 21 lipca 2008 roku pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego Oddział w Toruniu, wykonawcą i Gminą Pątnów, dotyczącej budowy sali gimnastycznej z łącznikiem i zapleczem w Załączku Małym i finansowaniem wykonanej inwestycji przez okres 15 lat. Na dzień podpisania umowy wierzytelność - należność główna, wynosiła 3 603 244,14 zł. Oprocentowanie tej wierzytelności jest zmienne i obliczane według zmiennej stawki WIBOR 1M, powiększonej o stałą marżę w wysokości 0,7 punktów procentowych. Zgodnie z harmonogramem dołączonym do umowy, wierzytelność ta wraz z odsetkami na dzień podpisania umowy wynosiła 5 400 022,45 zł, a jej spłata następować miała w okresach miesięcznych począwszy od sierpnia 2008 roku do maja 2023 roku, przy czym w 2008 roku spłacane miały być tylko odsetki, a spłata należności głównej i odsetek od stycznia 2009 roku. Zgodnie z aneksem do tej umowy z dnia 3 marca 2009 roku dokonano zmniejszenia wierzytelności pieniężnej przypadającej Bankowi o kwotę 900 000,00 zł, wobec czego wierzytelność powyższa stanowi kwotę 2 703 244,14 zł. Zatem zgodnie z harmonogramem spłat załączonym do aneksu na dzień jego podpisania kapitał z odsetkami stanowił kwotę 3 625 854,96 zł, z tego kapitał 2 661 588,14 zł, a odsetki 964 266,82 zł;

- 2) trójstronnej umowy o wykup wierzytelności nr 3808-02582 podpisanej w dniu 12 grudnia 2008 roku pomiędzy Bankiem Gospodarstwa Krajowego Oddział w Toruniu, wykonawcą i Gminą Pątnów, dotyczącej finansowania remontu budynku Urzędu Gminy w Pątnowie, polegającego na przystosowaniu do korzystania przez osoby niepełnosprawne, na kwotę 199 543,9 zł. Dłużnik zobowiązał się spłacić wierzytelność w ciągu 15 lat, począwszy od dnia 2 lutego 2009 roku do dnia 2 stycznia 2024 roku. Oprocentowanie tej wierzytelności jest zmienne i obliczane według zmiennej stawki WIBOR 1M, powiększonej o stałą marżę w wysokości 1,2 punktów procentowych. Zgodnie z harmonogramem załączonym do umowy, wierzytelność ta wraz z odsetkami na dzień podpisania umowy wynosiła 318 154,99 zł.

Na Gminie Pątnów ciąży zatem dodatkowe zadłużenie z tytułu podpisanych umów, które – jak wynikałoby z literalnego rozumienia zapisów art. 170 ustawy o finansach publicznych - nie jest objęte zawartym tam 60% limitem.

Jednak regulacje zawarte w Rozporządzeniu Rady (WE) NR 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 roku w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie odnoszące się do kategorii pożyczek F.4 muszą być stosowane w państwach członkowskich – w tym w Polsce. Potwierdzenia tego faktu dokonało Ministerstwo Finansów udzielając w dniu 24 czerwca 2009 Prezesowi RIO w Warszawie informacji, że zgodnie z art. 9 ESA 95 przedmiotowe zarządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Kategoria ta – zgodnie z cytowanym wyżej Rozporządzeniem - obejmuje wszystkie transakcje w pożyczkach, to jest aktywach finansowych tworzonych w momencie, gdy wierzyciele pożyczają fundusze dłużnikom bezpośrednio lub poprzez brokerów, które są udokumentowane poprzez niezbywalne dokumenty albo w ogóle nie są udokumentowane w dokumentach. W rozumieniu tego przepisu pożyczki posiadają następujące cechy charakterystyczne:

a/ warunki pożyczki są albo ustalone przez spółkę finansową udzielającą pożyczkę, albo negocjowane przez pożyczkodawcę i pożyczkobiorcę bezpośrednio lub przez brokera.

b/ inicjatywa dotycząca pożyczki leży na ogół po stronie pożyczkobiorcy

c/ pożyczka stanowi bezwarunkowy dług wobec wierzyciela, który musi być spłacony w ustalonym terminie spłaty i który jest oprocentowany.

Wydaje się, że prezentowane wyżej umowy o wykup wierzytelności w pełni odpowiadają tym cechom.

W 2009 roku Kolegium stwierdziło nieważność siedmiu uchwał Rady Gminy Pątnów (podjętych do 30 czerwca 2009 roku), które dotyczyły wyrażenia zgody na sfinansowanie różnych zadań inwestycyjnych poprzez umowy wykupu wierzytelności. Kolegium nie kwestionując możliwości zawierania takich umów uznało jednak, że nie ma podstawy prawnej do finansowania w tej formie wydatków inwestycyjnych.

Łączna kwota zobowiązań wynikających z podpisanych umów o wykup wierzytelności (bez odsetek) na koniec 2008 roku wyniosła 3 802 788,04 zł. Doliczając tę kwotę do zadłużenia z tytułu kredytów, pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych, to na koniec 2008 roku zadłużenie kształtuje się w wysokości 10 017 603,79 zł. Relacja tej łącznej kwoty do wykonanych dochodów budżetu w roku 2008 wyniosła **58,6%**.

W przypadku, gdyby nie doszło do porozumienia z wierzycielami (za wykonane roboty dotyczące „Termomodernizacji i rozbudowy budynku remizy OSP w Kamionce oraz za nabycie prawa użytkowania wieczystego działki oznaczonej nr 558/36), to uzasadnionym byłoby powiększenie ww. sumy o kwotę zobowiązań wymagalnych przed dniem 31 grudnia 2008 roku, których terminy zapłaty, w oparciu o zawarte porozumienia z wierzycielami, zostały przesunięte na pierwszy kwartał 2009 roku, a które to terminy nie zostały dotrzymane (kwota 666 350,45 zł). Kwota zobowiązań wynosiłaby zatem – 10 683 954,24 zł, **co stanowiłoby 62,48% wykonanych w 2008 roku dochodów**.

Należy zauważyć, że występowanie wysokiego poziomu zobowiązań wymagalnych jest skutkiem podejmowania błędnych decyzji gospodarczych zarówno w latach poprzednich, jak i obecnie. Świadczy o tym fakt, iż tendencja narastania zobowiązań nie tylko utrzymuje się, ale przybiera na sile. Oznacza to, że Gmina nie podjęła jak dotąd żadnych skutecznych środków zaradczych.

Aby zweryfikować ustalenia raportu diagnozującego powody złego stanu finansów Gminy Pątnów, dodatkowo sporządzono analizę wskaźnikową opartą o dane zawarte na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Analiza ta pozwala w oparciu o porównanie kształtowania się zarówno wartości bezwzględnych, jak

i wielkości stosunkowych w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego ocenić stan finansów badanej gminy na tle innych jednostek samorządu terytorialnego. **Analiza wskaźnikowa stanowi załącznik do Raportu.**

9 Realizacja budżetu w I kwartale 2009 roku.

Plan dochodów budżetu na 2009 rok wynosi 17 833 331,92 zł. W I kwartale bieżącego roku z tej kwoty wykonano 4 494 006,73 zł tj. 25,2% planu. Wydatki budżetu zaplanowano w wysokości 19 524 236,92 zł, a wykonano w kwocie w kwocie 3 018 581,52 zł, co stanowi 15,5% planu. Wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 4 817 835,00 zł, a ich wykonanie to kwota 328 239,20 zł, co stanowi zaledwie 6,8% planu. Udział zaplanowanych wydatków majątkowych w ogólnej kwocie zaplanowanych wydatków kształtuje się na poziomie 24,7%. Planowane przychody budżetu z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 3 021 000 zł nie zostały zrealizowane. Natomiast rozchody budżetu związane ze spłatą zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek zaplanowano w wysokości 1 330 095,00 zł, a wykonanie tych rozchodów wynosi 912 772,73 zł, tj. 68,6% planu.

Znacznemu zwiększeniu - o 82,4% uległa kwota zobowiązań wymagalnych na koniec I kwartału 2009 roku w stosunku do stanu na koniec 2008 roku. Zobowiązania te wynoszą aż 3 643 985,30 zł. Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek na koniec tego okresu wynosi 3 304 323,67 zł. Łączna kwota zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych na koniec I kwartału bieżącego roku wynosi 6 948 308,97 zł. Relacja tej kwoty do planowanych dochodów na 2009 rok daje 39,0%.

Na podstawie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za okres I kwartału 2009 roku stwierdzono, że łączna kwota zobowiązań gminy z tytułu zawartych umów o wykup wierzytelności, związanych z finansowaniem inwestycji wynosi 2 861 132,04 zł. Dodając do tej kwoty, zobowiązania Gminy, które wlicza się do długu, o którym mowa w art. 170 ustawy o finansach publicznych, wysokość tego zadłużenia wzrośnie do 9 809 441,01 zł, co w stosunku do planowanych dochodów daje **55,0%**. Relacja ta wskazuje na utrzymywanie się wysokiego pułapu zadłużenia Gminy, co grozi utratą

płynności finansowej i ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań długoterminowych.

10 Podsumowanie

Na koniec każdego roku okresu objętego analizą w Gminie występowały zobowiązania wymagalne. W roku 2006 zobowiązania te stanowiły 5,0% wykonanych dochodów budżetu. Relacja ta w roku 2007 wyniosła 7,8%, a w 2008 roku – 11,7%. Ocena wykonania budżetów pozwoliła na ustalenie głównej przyczyny aktualnych kłopotów Gminy. W strukturze zaplanowanych wydatków, wydatki na cele inwestycyjne stanowiły 7,2% w 2006 roku, 20,2% w 2007 roku i 30,9% w 2008 roku.

Nadmierne (oczywiście nie w rozumieniu potrzeb, ale w stosunku do możliwości finansowych jednostki) obciążenie budżetu wydatkami na inwestycje i zakupy inwestycyjne powoduje, iż powstają również zobowiązania wymagalne w obrębie wydatków bieżących. W okresie 2006 – 2008 Gmina nie przekazała pełnych kwot dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Znaczne kwoty zobowiązań wymagalnych odnotowano w wydatkach na wynagrodzenia i pochodne od tych wynagrodzeń. Niepokojącym zjawiskiem są zobowiązania wymagalne, które dotyczą nie tylko roku bieżącego, ale i lat ubiegłych. Z przedstawionych danych i wyliczonych relacji za I kwartał bieżącego roku wynika, że niekorzystne tendencje w realizacji budżetu utrzymują się. Zaplanowana kwota wydatków na zadania i zakupy inwestycyjne w relacji do kwoty zaplanowanych dochodów w dalszym ciągu utrzymuje się na wysokim poziomie. Analiza wykonania wydatków majątkowych daje podstawę do stwierdzenia, iż Gmina nie jest w stanie udźwignąć tak wysokich rocznych obciążeń z tytułu realizowanych inwestycji i zakupów inwestycyjnych. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że kondycja finansowa Gminy jest zła i grozi utratą płynności finansowej. Wyniki kontroli potwierdziły wyraźną tendencję pogarszania się sytuacji finansowej Gminy Pątnów, będącej skutkiem naruszenia przez jednostkę podstawowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej związanych z gromadzeniem dochodów, dokonywaniem wydatków oraz realizacją przychodów i rozchodów. Nieterminowe regulowanie zobowiązań, zapłata odsetek z tytułu opóźnień w realizacji zobowiązań, naruszenie przez organ wykonawczy kompetencji

organu stanowiącego w zakresie podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań z tytułu kredytów o charakterze długoterminowym, nierzetelne planowanie dochodów z majątku Gminy, jak również nieprzekazywanie środków finansowych podległym jednostkom organizacyjnym w kwotach wynikających z planów finansowych to najbardziej charakterystyczne nieprawidłowości, ściśle związane ze stanem gospodarki finansowej Gminy, rodzące realne niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej. Jednocześnie, organ wykonawczy nie podejmował efektywnych działań, mających na celu odwrócenie niekorzystnych tendencji. Nadto kontrola ujawniła także przypadki finansowania przez Gminę zadań, które nie zostały przypisane do wykonywania gminnym jednostkom samorządowym, co oznaczało dokonanie wydatków bez podstawy prawnej. Wyniki wykazanych w toku kontroli nieprawidłowości znalazły wyraz w przesłanych Gminie zaleceniach pokontrolnych.

Podkreślić należy, że Gmina począwszy od roku 2006 osiąga bardzo niski poziom wskaźnika samofinansowania (30% - 50% średniego poziomu uzyskiwanego przez podobne jednostki), co oznacza, że w bardzo niewielkim stopniu finansuje inwestycje środkami własnymi i jest narażona na duże ryzyko utraty płynności finansowej.

Gmina nie trafnie począwszy od roku 2007 ocenia wielkości przychodów i rozchodów jednostki:

- planując je na poziomie wyższym niż faktycznie zrealizowane - jeżeli chodzi o przychody
- planując je na poziomie niższym niż faktycznie zrealizowane - jeżeli chodzi o rozchody.

Skutki tego typu błędów planistycznych się sumują – wprowadzając organ stanowiący jednostki w przekonanie, iż kondycja finansowa gminy dotycząca w szczególności możliwości inwestycyjnych jednostki jest znacznie lepsza od rzeczywistej. Budowany na tej podstawie plan działań inwestycyjnych jest zbyt szeroki – niemożliwy do sfinansowania w danym okresie – co skutkuje powstawaniem zatorów płatniczych wobec dostawców i wykonawców robót.

Gmina począwszy od roku 2007 osiąga ujemną wielkość strumienia finansowego liczonego jako deficyt budżetowy skorygowany o saldo przychodów i rozchodów

- w roku 2007 (- 75 703 zł);
- w roku 2008 (- 496 140 zł).

Wpływa to dodatkowo na narastanie kwoty zobowiązań jednostki.

Gmina począwszy od roku 2006 realizuje politykę inwestycyjną w oderwaniu od poziomu dochodów majątkowych, jakie osiąga. Wydatki bieżące absorbują nieomal całe dochody bieżące, pozostawiając jedynie niewielki margines możliwości przeznaczania tych dochodów na inne cele, w tym na wydatki majątkowe. Planowane kwoty dochodów majątkowych Gmina permanentnie przeszacowuje, utrzymując natomiast wydatki majątkowe na poziomie znacznie wyższym, aniżeli wynikałoby to z realnych możliwości uzyskiwania dochodów majątkowych.

Gmina ponosi również dodatkowe koszty związane z nieterminowym regulowaniem zobowiązań, co dodatkowo pogarsza jej sytuację finansową.

11 Zalecenia

W celu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, które wystąpiły w Gminie, jednostka winna podjąć działania polegające na niezwłocznym **(najpóźniej do 15 września 2009 roku)** opracowaniu a następnie wdrożeniu programu naprawczego finansów gminy, który zdaniem Kolegium powinien zawierać co najmniej:

- przegląd wydatków bieżących zmierzający do ustalenia, które z nich mogą zostać ograniczone bez szkody dla wykonywania zadań jednostki,
- przegląd zamierzeń inwestycyjnych zmierzający do oceny, które z prowadzonych projektów można zatrzymać bez dużych dodatkowych kosztów umownych. Szczególne znaczenie w tym procesie winna mieć ocena zamierzeń inwestycyjnych, które jeszcze nie zostały rozpoczęte i z których można na razie zrezygnować, również z zadań zaplanowanych w wieloletnim programie inwestycyjnym,
- przegląd wszystkich zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek pod kątem możliwości przesunięcia w czasie ich spłaty lub też uzyskania okresowego moratorium na ich uregulowanie;
- Gmina powinna przystąpić do natychmiastowej spłaty zobowiązań wymagalnych poprzez umieszczenie wszystkich zobowiązań w planie wydatków na 2009 rok;
- zgodnie z ustawą o finansach publicznych, Gmina powinna dokonywać spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek z przychodów budżetu, tj. w przypadku tej gminy z zaciągniętego kredytu, co pozwoli przeznaczyć

te dochody, które były do tej pory źródłem spłaty kredytów na realizację wydatków budżetu.

Niezbędne w ocenie Kolegium jest opracowanie przez Gminę realnego harmonogramu wychodzenia z aktualnych kłopotów, uwzględniającego następujące założenia:

- dane w nim zawarte muszą być oparte na udokumentowanych wyliczeniach, iż po ograniczeniu wydatków zarówno bieżących jak i inwestycyjnych, gmina będzie realizować swoje bieżące zobowiązania, a także posiadać dodatkowo zdolność do spłaty kredytów i pożyczek.
- program taki musi mieć akceptację organu stanowiącego – z uwagi na co najmniej kilkuletni okres jego obowiązywania - powinien zatem wiązać organy gminy pochodzące z następnych wyborów;
- w czasie trwania procesu związanego z powrotem Gminy do normalnej sytuacji finansowej, jednostka powinna być poddana szczegółowemu monitoringowi organów nadzoru;
- wydaje się również konieczne przeprowadzenie działań informacyjno szkoleniowych dla organu stanowiącego – w tym także komisji rewizyjnej.

Powinno to ułatwić im możliwość właściwego wykonywania swych funkcji kontrolnych - tym samym ograniczając ryzyko powstania w przyszłości kryzysowych sytuacji. Należy zauważyć, że obecne kłopoty finansowe Gminy narastały od roku 2006, nie wywołując żadnej stanowczej reakcji zarówno komisji rewizyjnej jak i rady gminy.

12 Załączniki

12.1 Sytuacja finansowa Gminy Pątnów na tle podobnych jednostek samorządu terytorialnego

Dla zobrazowania stanu finansów gminy Pątnów wykorzystano dane zawarte na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w tej ich części, która odnosi się do samorządów gminnych o liczbie ludności pomiędzy 5 a 25 tysięcy mieszkańców (w analizowanej gminie mieszka ok. 6 tysięcy osób) z lat 2005 - 2007- wskaźniki dotyczące roku 2008 nie są jeszcze dostępne.

- prezentowane dane – dla zapewnienia ich większej przejrzystości - podane są w pełnych tysiącach złotych bez zaokrągleń – a wielkości procentowe z dokładnością jednego miejsca po przecinku

- w nawiasach podano wielkości odnoszące się do Gminy Pątnów

- wielkości podkreślone prezentują wartości mediany dla całej zbiorowości

Wyliczenie zawartych w analizie wielkości wskaźników odnoszących się do Gminy Pątnów a szczególnie porównanie ich z analogicznymi parametrami średnimi i środkowymi w całej populacji jednostek samorządu terytorialnego o podobnej wielkości pozwala zweryfikować diagnozę przyczyn trudnej sytuacji finansowej analizowanej gminy postawioną w Raporcie.

I. Wskaźniki liczone na mieszkańca

1. W analizowanym okresie **dochody bieżące na mieszkańca** (dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi) w tego typu gminach wynosiły średnio:

2005 rok	1673 zł	(1674 zł)	<u>1615</u>
2006 rok	1920 zł	(1952 zł)	<u>1869</u>
2007 rok	2108 zł	(2012 zł)	<u>2041</u>

2. W tym samym czasie **wydatki bieżące liczone na mieszkańca**

(wydatki budżetowe nie będące wydatkami majątkowymi) kształtowały się następująco:

2005 rok	1465 zł	(1471 zł)	<u>1431 zł</u>
2006 rok	1690 zł	(1903 zł)	<u>1669 zł</u>
2007 rok	1810 zł	(1969 zł)	<u>1774 zł</u>

Dane te uzasadniają tezę, że w zakresie zarówno dochodów bieżących, jak i wydatków bieżących liczonych na mieszkańca, Gmina Pątnów jest bliska zarówno średniej krajowej, jak i medianie (wartości środkowej ustalonej dla całego zbioru). Można jedynie zaobserwować - niezbyt jednak silną - tendencję do relatywnego spadku (pomimo wzrostu wartości bezwzględnych w kolejnych latach) wraz z upływem czasu dochodów w Gminie, w stosunku do wielkości średnich. Jednocześnie następuje relatywny wzrost wydatków w porównaniu do średniej zanotowanej w pozostałych gminach.

3. Dla oceny gospodarki finansowej gminy przydatne jest również porównanie poziomu kształtowania się wysokości **wydatków majątkowych liczonych na mieszkańca**.

(do wydatków majątkowych zaliczono wydatki sklasyfikowane w paragrafach klasyfikacji budżetowej: 601, 605, 606, 613, 614, 617, 620 -623, 630, 661 665, i 680)

Wynosiły one odpowiednio:

2005 rok	345 zł	(263 zł)	<u>272 zł</u>
2006 rok	436 zł	(153 zł)	<u>354 zł</u>
2007 rok	418 zł	(319 zł)	<u>326 zł</u>

Jak widać z powyższego zestawienia również i w tym przypadku należy uznać pozycję Gminy Pątnów w całej zbiorowości jako absolutnie typową choć umiejscowioną nieco poniżej wartości średnich. Rozrzut wartości mierzony odchyleniem standardowym wynosi bowiem w poszczególnych latach, w całej zbiorowości od 292 zł aż do 376 zł.

4. Niezwykle ważne jest ponadto ustalenie, jak kształtuje się w jednostce samorządu terytorialnego **wynik operacyjny na mieszkańca** (liczony jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na mieszkańca). Wielkości osiągane przez Gminę w omawianym okresie były dodatnie (stanowiły nadwyżkę operacyjną) i wynosiły:

2005 rok	209 zł	(203 zł)	<u>183 zł</u>
2006 rok	230 zł	(49 zł)	<u>205 zł</u>
2007 rok	298 zł	(45 zł)	<u>257 zł</u>

Oceniając ten parametr wypada zauważyć, że sytuacja Gminy Pątnów znacznie odbiega od wielkości średnich jak i od wartości mediany w całej zbiorowości. Co prawda mieści się on w odchyleniu standardowym (od 190 zł do 249 zł w poszczególnych latach), to jednak począwszy od roku 2006 można zaobserwować dynamiczny proces obniżania się poziomu nadwyżki do wysokości 20% wartości osiąganych przez przeciętną gminę.

5. Jednym z wskaźników pozwalających ustalić, jaki jest poziom środków zasilających finanse jednostki, jest **skala transferów bieżących liczonych na mieszkańca** (wielkość subwencji ogólnej powiększona o dotacje na cele bieżące).

W analizowanym okresie kształtował się on następująco:

2005 rok	1070 zł	(1259 zł)	<u>1083 zł</u>
2006 rok	1265 zł	(1493 zł)	<u>1344 zł</u>
2007 rok	1344 zł	(1511 zł)	<u>1362 zł</u>

Jak wynika z prezentowanych wyżej danych poziom transferów na mieszkańca w Gminie Pątnów jest o około 160 zł większy od średniej i od mediany – zatem jednostka uzyskuje z tego tytułu więcej niż przeciętne w całym zbiorze zasilanie finansowe.

6. Wreszcie wypada zwrócić uwagę na poziom **zobowiązań ogółem - liczonych na mieszkańca**.

2005 rok	258 zł	(256 zł)	<u>219 zł</u>
2006 rok	326 zł	(408 zł)	<u>273 zł</u>
2007 rok	340 zł	(612 zł)	<u>277 zł</u>

Dane te obrazują niezwykle groźną tendencję, jaka występuje począwszy od roku 2006 w gminie Pątnów, a która polega na znacznym zwiększeniu poziomu zadłużania j. s. t. Zjawisko ma charakter dynamiczny i osiągnęło w roku 2007 wielkość wykraczającą ponad odchylenie standardowe (291 zł + 277 zł = 568 zł wobec wykonanego przez gminę zadłużenia 612 zł na mieszkańca).

Reasumując można powiedzieć, że wskaźniki liczone na mieszkańca dają podstawę do przyjęcia tezy, że gmina co do zasady uzyskuje średnie wielkości parametrów finansowych w tym zakresie, z tą jednak uwagą, że niebezpiecznie się zadłuża i uzyskuje znacznie mniejszą niż przeciętna nadwyżkę operacyjną na mieszkańca. Zresztą ten drugi parametr w warunkach występowania innych niekorzystnych zjawisk, a w szczególności utraty kontroli nad poziomem wydatków i rozchodów, może być (choć oczywiście nie musi) przyczyną wzrostu zobowiązań.

Materiał prezentowany przez Ministerstwo Finansów pozwala także ocenić gminę z punktu widzenia struktury osiąganych dochodów i dokonywanych wydatków.

II. Wskaźniki dochodów.

1. Procentowy udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących

Do dochodów podatkowych zalicza się paragrafy: 001, 002, 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 050

2005 rok	28,4%	(17,6%)	<u>26,2%</u>
2006 rok	27,2%	(15,9%)	<u>24,4%</u>
2007 rok	28,9%	(17,6%)	<u>26,0%</u>

Z powyższych danych wynika, że w Gminie Pątnów udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem jest znacznie niższy od przeciętnej – tak

bardzo - że ledwie mieści się na granicy odchylenia standardowego wynoszącego w tym okresie od 12,0 do 12,9%

2. Natomiast procentowy **udział dochodów bieżących w dochodach ogółem** jest już bardzo zbliżony do średniej i wynosi:

2005 rok	92,5%	(81,0%)	<u>94,2%</u>
2006 rok	93,7%	(99,9%)	<u>95,7%</u>
2007 rok	93,9%	(95,2%)	<u>95,9%</u>

III. Wskaźniki wydatków

1. Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne

Do wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zalicza się paragrafy: 302, 303, 401, 402, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 417, 444.

2005 rok	57,0%	(60,2%)	<u>57,6%</u>
2006 rok	51,9%	(46,6%)	<u>52,1%</u>
2007 rok	51,8%	(56,0%)	<u>52,4%</u>

2. Relacja transferów bieżących do wydatków bieżących

(Wskaźnik ten obrazuje jaką część wydatków bieżących finansowana może być przez transfery bieżące – dotacje z budżetu państwa na cele bieżące wraz z subwencją ogólną)

2005 rok	73,8%	(85,6%)	<u>76,0%</u>
2006 rok	75,4%	(78,5%)	<u>78,5%</u>
2007 rok	74,8%	(76,9%)	<u>77,5%</u>

3. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

2005 rok	17,6%	(15,2%)	<u>16,3%</u>
2006 rok	19,1%	(7,5%)	<u>17,8%</u>
2007 rok	17,4%	(14,0%)	<u>15,5%</u>

Z prezentowanych wyżej danych wynika, że Gmina Pątnów mieści się w wielkościach przeciętnych zarówno w zakresie udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach bieżących, poziomu finansowania wydatków bieżących transferami bieżącymi, a także wielkości udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

IV. Wskaźniki budżetowe

Niezwykle istotne z punktu widzenia analizy porównawczej jest ustalenie sytuacji Gminy Pątnów na tle innych jednostek samorządu terytorialnego o podobnej wielkości w zakresie kształtowania się wskaźników obrazujących zdolności finansowe. Jak wynika z danych prezentowanych powyżej zarówno kształtowanie się wielkości liczonych na mieszkańca, jak i wskaźniki opisujące strukturę dochodów i wydatków budżetu, nie odbiegają w istotny sposób od wartości średnich czy środkowych.

Wskaźniki budżetowe pozwalają na analizę relatywnej wysokości nadwyżki operacyjnej w stosunku do innych parametrów charakteryzujących jednostkę samorządu terytorialnego.

1. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi określona jest jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich jest nadwyżką operacyjną, a w przypadku osiągnięcia wartości ujemnych jest deficytem operacyjnym)

2005 rok	11,1%	(9,8%)	<u>10,4%</u>
2006 rok	10,8%	(2,5%)	<u>10,4%</u>
2007 rok	12,7%	(2,2%)	<u>12,0%</u>

2. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących

2005 rok	12,0%	(12,1%)	11,4%
2006 rok	11,6%	(2,5%)	11,1%
2007 rok	13,5%	(2,3%)	12,7%

Wynik operacyjny pozwala na ocenę potencjalnej zdolności j. s. t. do spłaty zobowiązań oraz do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

Udział tej nadwyżki w dochodach ogółem obrazuje jej relatywną wysokość, czyli stopień w jakim jednostka mogłaby zaciągać nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących.

W przypadku Gminy Pątnów oba te parametry począwszy od roku 2006 są na poziomie niezwykle niskim, w znacznym stopniu odbiegającym od wartości średnich (odchylenia standardowe oscylują w analizowanym okresie w odniesieniu do obydwu mierników na poziomie 6,8 - 7,6 pkt. %).

Zatem wielkości udziałów nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem i w dochodach bieżących Gminy Pątnów znajdują się poza obszarem rozrzutu tych wielkości w całej zbiorowości obejmującej podobne gminy. Są na tak niskim poziomie, iż można uznać, że sytuacja badanej gminy w zakresie możliwości zaciągania nowych zobowiązań lub zwiększania wydatków bieżących począwszy od roku 2006 stała się bardzo trudna. Co gorsza można zaobserwować, począwszy od tego okresu dużą dynamikę nasilania się tych niekorzystnych tendencji. Zjawiska takie nie występują w innych podobnych jednostkach samorządu terytorialnego.

3. Wskaźnik samofinansowania

2005 rok	146,9%	(225%)	107,8%
2006 rok	99,2%	(33%)	89,1%
2007 rok	137,9%	(46%)	112,3%

Wskaźnik samofinansowania jest stosunkiem sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych.

(do dochodów majątkowych zalicza się paragrafy: 076 - 078, 087, 618, 620, 622, 626, 628 - 633, 641 - 643, 651 - 653, i 661 - 665)

Wskaźnik ten obrazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. (Ewentualna jego bardzo wysoka wartość może jednak świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do możliwości gminy).

W przypadku Gminy Pątnów mamy do czynienia z bardzo niskim poziomem wskaźnika samofinansowania. Mieści się on co prawda w określonym odchyleniem standardowym obszarze od mediany, jednak należy zauważyć, że rozrzut ten jest bardzo duży (odpowiednio w analizowanych latach 2005 - 2007: 301%, 72,2% i 152,7%) co świadczy o ogromnym zróżnicowaniu sytuacji gmin w tym zakresie. Można zatem stwierdzić, że począwszy od roku 2006 analizowana gmina znalazła się w obszarze ryzyka utraty płynności finansowej, szczególnie realizując (pomimo tego, że jak wykazano wyżej, miała niezwykle ograniczone możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi) program inwestycyjny na przeciętnym dla tego typu gmin poziomie (świadczy o tym wielkość wskaźnika wydatków majątkowych na mieszkańca).

V. Wskaźniki zadłużenia

1. Obciążenie dochodów bieżących długiem

2005 rok	15,9 %	(15,3%)	<u>13,5%</u>
2006 rok	17,0 %	(20,9%)	<u>14,8%</u>
2007 rok	16,0%	(30,4%)	<u>13,4%</u>

Wskaźnik ten bardziej niż wskaźnik ustawowy pozwala na ocenę poziomu zadłużenia jednostki odnosząc zobowiązania ogółem jedynie do dochodów bieżących (stanowi stosunek zobowiązań ogółem do wykonanych dochodów bieżących).

W odniesieniu do analizowanej gminy można zaobserwować dynamikę procesu polegającego na gwałtownym wzroście obciążania dochodów bieżących długiem (od poziomu podobnego do innych gmin w roku 2005, poprzez jego istotne zwiększenie w roku 2006 – ale jeszcze mieszczące się w obszarze odchylenia standardowego – do podwojenia w roku 2007, zarówno w odniesieniu do własnego poziomu z roku 2005, jak i poziomu innych gmin, ale już z roku 2007). Wypada przy tym zauważyć, że w prawie całej populacji poziom wskaźnika przez analizowany okres był nieomal niezmienny.

2. Obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia

2005 rok	6,8%	(21,8%)	<u>5,3%</u>
2006 rok	5,7%	(7,7%)	<u>4,2%</u>
2007 rok	5,7%	(6,3%)	<u>4,7%</u>

Wskaźnik ten wylicza się jako stosunek spłat rat kapitałowych od zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz odsetek od tych pożyczek i kredytów do wykonanych dochodów bieżących.

Do odsetek od zaciąganych kredytów i pożyczek zalicza się wielkości ujęte w paragrafach: 801, 802, 806, 807, 810, 811, 812 i 813.

Wskaźnik obrazuje obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia i spłat rat kapitałowych (także wykup obligacji i samorządowych papierów wartościowych) w dochodach bieżących. Im większa jest jego wartość tym większe ryzyko niewypłacalności jednostki. Pozwala on na ocenę poziomu wydatków na spłatę zadłużenia do dochodów bieżących.

W przypadku analizowanej gminy poziom wskaźnika jest przeciętny i jedynie nieznacznie większy od średnich, nadto sytuujący się niedaleko od wartości mediany – rozrzut tego wskaźnika w całej zbiorowości jest znacznie bardziej rozległy (ok. 5 - 6 pkt.%). Jego wysoki poziom w roku 2005 był wynikiem spłaty wcześniej zaciągniętego kredytu.

Zatem należy stwierdzić, że obciążenia wynikające z konieczności obsługi zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów – mające oczywiście wpływ na bieżącą kondycję finansową gminy – nie były w omawianym okresie główną przyczyną braku wypłacalności gminy, gdyż relacje wynikające z prezentowanych wyżej danych wskazują na zupełnie przeciętny ich poziom. Konkluzja taka ma szczególne znaczenie w warunkach kształtowania się wcześniej omawianego wskaźnika (gwałtownie rosnącego), a obrazującego obciążenie dochodów bieżących zobowiązaniami – zatem trudna sytuacja płatnicza gminy wynikała z przyczyn powstawania innych zobowiązań niż spłata kredytów – te były jak wykazano wyżej na przeciętnym poziomie.

3. Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia

2005 rok	94,1%	(107,5%)	<u>94,3%</u>
2006 rok	93,6%	(104,3%)	<u>93,4%</u>
2007 rok	91,6%	(102,7%)	<u>91,9%</u>

Wskaźnik jest stosunkiem sumy spłat rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, odsetek od tych kredytów i pożyczek oraz wykonanych wydatków bieżących do wykonanych dochodów bieżących. Wartość wskaźnika większa od 100 świadczy o tym, że dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących i obsługę zadłużenia.

W przypadku analizowanej gminy poziom wskaźnika w całym badanym okresie był większy od 100. Niemożność sfinansowania wydatków bieżących i obsługi zadłużenia dochodami bieżącymi w warunkach realizowania niewielkich dochodów majątkowych (zresztą ustawicznie przeszacowywanych w kolejnych budżetach) spowodowała między innymi aktualny kryzys finansowy. Pomimo, iż wartość wskaźnika spada z roku na rok, to jednak wobec faktu, iż zaszłości są duże, a poziom wskaźnika nadal oscyluje powyżej 100, powoduje dalsze popadanie – co prawda z mniejszą dynamiką niż poprzednio - w kłopoty finansowe.

4. Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem

2005 rok	3,4%	(19,9%)	-
2006 rok	2,3%	(23,8%)	-
2007 rok	2,5%	(25,5%)	-

Wskaźnik obrazuje skalę nieterminowego wywiązywania się z płatności będącego najczęściej konsekwencją braku płynności finansowej. Jego poziom większy od „0” wskazuje na zaległości płatnicze – wartość wskaźnika obrazuje natomiast skalę tego zjawiska.

W analizowanej gminie sytuacja w tym zakresie jest na tle podobnych jednostek samorządu terytorialnego naprawdę dramatyczna – co gorsza nie jest to stan krótkotrwały czy też charakterystyczny tylko dla ostatniego roku.

Poziom nieregulowanych płatności już w roku 2005 był niezwykle wysoki i odbiegał znacznie od wartości średniej. Powyższe wskazuje na fakt, iż taki sposób finansowania wydatków stał się w gminie pewną regułą trwającą kilka lat - z oczywistych względów niespotykaną w innych jednostkach. Zestawieniu tego wskaźnika z wcześniejszymi informacjami pozwalającymi uznać gminę jako typową z punktu widzenia osiąganych dochodów i wydatków na mieszkańca, może wskazywać na dopuszczenie się poważnych błędów w zakresie planowania budżetu lub co gorsza niefrasobliwości organów gminy w ocenie finansowych możliwości gminy.

Wskaźnik obrazuje niejako chroniczny stan niedostosowania poziomu wydatków i rozchodów do poziomu dochodów i przychodów, co w konsekwencji prowadzi do finansowania części działań podejmowanych przez gminę zobowiązaniami (w szczególności wobec dostawców towarów i usług oraz robót budowlanych). Proces ten narasta i w ostatnim czasie przybiera bardzo groźne dla gminy rozmiary.

VI. Wskaźniki zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy III

1. Udział zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy III w zobowiązaniach ogółem

2005 rok	0,2%	(7,7%)	-
2006 rok	0,1%	(11,8%)	-
2007 rok	0,3%	(3,8%)	-

2. Udział zobowiązań wymagalnych wobec podmiotów grupy III w zobowiązaniach wymagalnych

2005 rok	3,1%	(38,7%)
2006 rok	3,7%	(49,6%)
2007 rok	3,5%	(14,9%)

Z prezentowanych danych wynika (obok faktu, że zobowiązania wobec podmiotów grupy III są w omawianej gminie niezwykle wysokie, wielokrotnie

większe niż przeciętnie w gminach, o ile w ogóle takie zobowiązania mają), że obserwuje się jednak proces zmniejszania ich udziału w zobowiązaniach wymagalnych oraz w zobowiązaniach ogółem.

VII. Wskaźniki ustawowe

1. Udział zobowiązań do dochodów ogółem

2005 rok	14,5%	(12,4%)	12,2%
2006 rok	15,8%	(20,9%)	13,9%
2007 rok	14,0%	(29,0%)	12,8%

2. Udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem

2005 rok	5,4%	(17,7%)	4,3%
2006 rok	3,9%	(7,7%)	3,4%
2007 rok	4,1%	(5,9%)	3,5%

Analiza tych wskaźników z punktu widzenia oceny bezpieczeństwa finansowego poszczególnej gminy jest, jak widać na załączonym przykładzie, mało przydatna, gdyż analizowana jednostka posiadała ogromną - i to przez cały analizowany okres - rezerwę do wielkości progowych (60% i 15%), a jednocześnie od dawna nie posiada już płynności finansowej.

Jednak nawet na podstawie tak ogólnych i w istocie nieprzydatnych dla celów analitycznych wielkości można wysnuć wniosek, że skoro obciążenia z tytułu rat kredytów i odsetek są zbliżone do wielkości średnich (i z roku na rok spadają), a udział zobowiązań ogółem w tym samym czasie rośnie i osiąga poziom dwukrotnie wyższy niż dwa lata temu i dwukrotnie wyższy niż w podobnych gminach, to gospodarka finansowa jednostki zapewne jest zakłócona.