

Uchwała Nr 851 /2018
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 14 grudnia 2018 r.

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie **Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko na lata 2019 - 2038** przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2019 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w osobach:

- 1. Jarosław Kotowski – przewodniczący**
- 2. Joanna Chruściel – członek**
- 3. Grażyna Radomska – członek**

działając na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) i art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.),

postanawia

wydać pozytywną z istotnym zastrzeżeniem opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko na lata 2019 – 2038.

U Z A S A D N I E N I E

Skład Orzekający zbadał pod względem formalnym przedłożony przez Burmistrza Miasta i Gminy Lubsko projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019 - 2038 przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2019 rok.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko został przedstawiony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko spełnia wymogi formalne określone w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Dokonano objaśnień przyjętych wartości w WPF, które stanowią załącznik do projektu uchwały. W objaśnieniach przyjętych wartości wyjaśniono różnicę pomiędzy założeniami wynikającymi z uchwalonego programu Postępowania Naprawczego Gminy Lubsko, a założeniami przyjętymi w projekcie budżetu i projekcie WPF Gminy Lubsko opracowanym na lata 2019-2038.

Z uwagi na to, że w projekcie uchwały w sprawie WPF Miasta i Gminy Lubsko planuje się realizację przedsięwzięć wieloletnich w rozumieniu art. 226 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, których realizacja rozpoczęła się w latach wcześniejszych, w części normatywnej projektu uchwały w sprawie WPF zawarto dla Burmistrza Miasta i

Gminy Lubsko upoważnienie do zaciągania zobowiązań związanych z ich realizacją zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W części normatywnej projektu uchwały w sprawie WPF, zawarto również dla Burmistrza Miasta i Gminy Lubsko upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym 2019 i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Prognoza kwoty długu stanowiąca integralną część Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedłożonej przez Burmistrza wraz z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej prognozy kwoty długu i jego spłaty w latach 2019 – 2038 wynika, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych - obowiązujący od dnia 1 stycznia 2014 r. nie będzie zachowany w 2019 roku, oraz że zostanie dochowany w pozostałych latach na które przygotowano projekt WPF pod warunkiem zrealizowania przez Gminę działań oszczędnościowych, restrukturyzacyjnych i organizacyjnych wskazanych na 2019 rok i kolejne lata w uchwalonym Programie Postępowania Naprawczego Gminy Lubsko.

Poniższa tabela prezentuje spełnienie relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w Gminie Lubsko w latach, które obejmuje projekt WPF.

LATA objęte WPF	Wskaźnik [R+O]/[D] (z uwzględnieniem spłaty zobowiązań związku współtworzonego przez JST oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) (lewa strona wzoru)	Maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań (prawa strona wzoru)		Stopień spełnienia relacji	
		Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kw)	Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)		
1	2	3	4	(3-2)	(4-2)
2019	69,35%	4,90%	4,90%	-64,45%	X
2020	3,62%	5,08%	5,08%	1,46%	X
2021	3,51%	5,49%	5,49%	1,98%	X
2022	4,11%	5,69%	5,69%	1,58%	X
2023	4,28%	5,19%	5,19%	0,91%	X
2024	4,39%	5,28%	5,28%	0,89%	X
2025	4,57%	5,44%	5,44%	0,87%	X
2026	4,55%	5,61%	5,61%	1,06%	X
2027	4,38%	5,80%	5,80%	1,42%	X
2028	4,42%	5,95%	5,95%	1,53%	X
2029	4,60%	6,13%	6,13%	1,53%	X
2030	4,93%	6,29%	6,29%	1,36%	X
2031	5,24%	6,48%	6,48%	1,24%	X
2032	5,45%	6,67%	6,67%	1,22%	X
2033	5,41%	6,89%	6,89%	1,48%	X
2034	5,25%	7,11%	7,11%	1,86%	X
2035	5,28%	7,35%	7,35%	2,07%	X
2036	5,14%	7,60%	7,60%	2,46%	X
2037	4,78%	7,85%	7,85%	3,07%	X
2038	3,47%	8,09%	8,09%	4,62%	X

Prognozowana kwota długu Gminy Lubsko na koniec 2019 roku wynosi 61 572 603 zł, według prognozy zawartej w WPF i jest niższa od kwoty długu

prognozowanej na koniec 2018 r. według przewidywanego wykonania w wysokości 70 086 754,00 zł.

W 2019 r. Miasto i Gmina Lubsko planuje zaciągać zobowiązania zwrotne długoterminowe z tytułu emisji papierów wartościowych z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 48 800 0000 zł.

W przedstawionym projekcie WPF Miasta i Gminy Lubsko na lata 2019-2038 dochowana została we wszystkich latach objętych prognozą relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projekt WPF jest zgodny z przedłożonym Izbie projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Lubsko na 2019 rok w zakresie, o którym stanowi art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Wszystkie przewidziane do realizacji przedsięwzięcia wieloletnie są zadaniami kontynuowanymi, których realizacja rozpoczęła się przed 2019 rokiem. Limity i nakłady w przedsięwzięciach wieloletnich określono prawidłowo.

Przyczyną sformułowania istotnego zastrzeżenia przez Skład Orzekający jest pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy Lubsko, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i możliwości prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę w 2019 roku i latach kolejnych oraz brak możliwości dochowania przez Miasto i Gminę Lubsko relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2019 roku.

W ocenie Składu Orzekającego o pogarszającej się sytuacji finansowej Miasta i Gminy Lubsko oraz zagrożeniu płynności finansowej i zdolności do terminowego regulowania zobowiązań świadczyły, przede wszystkim utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia Gminy (na koniec 2016 r. – 65. 802.313,88 złotych /89,14% wykonanych dochodów budżetu;/ 2017 r. – 65.390.533 złote /84,78% wykonanych dochodów budżetu;/ na koniec I kwartału 2018 r. – 66.175.694,53 złote /77,86% planowanych dochodów budżetu;/ na koniec II kwartału 2018 r. – 65.947.405,13 złotych /82,71% planowanych dochodów budżetu/, na koniec III kwartału 2018 r. – 67 699 119,08 zł /86,08%/ planowanych dochodów budżetu/) - obciążenie kolejnych lat spłatą zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz wydatkami na obsługę długu, zwiększające się zobowiązania wymagalne (na koniec 2017 r. - 141.977,05 złotych; na 31 marca 2018 r. – 1.112.339 złotych; na 30 czerwca 2018r. - 2.195.978,20 złotych), na 30 września 2018 r. – 2 164 621,59 zł.

Istotne znaczenie dla oceny realizacji gospodarki finansowej Gminy Lubsko w pierwszym półroczu 2018 roku miał również fakt braku możliwości uzyskania kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek – co w ocenie Składu Orzekającego spowodowało konieczność spłaty rozchodów i odsetek - z dochodów własnych Gminy, skutkując dalszym wzrostem zobowiązań wymagalnych, pogłębieniem się braku płynności finansowej - zagrażając pełnej i prawidłowej realizacji zadań publicznych przez Gminę. Powyższe zagrożenia doprowadziły do podjęcia przez Kolegium Izby decyzji o zastosowaniu wobec Gminy Lubsko instrumentu prawnego w postaci wezwania do programu postępowania naprawczego, na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych Uchwała Kolegium Izby w tej sprawie podjęta została w dniu 23 lipca 2018 roku (uchwała Nr 167/2018).

Opiniując wykonanie budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2018 r. Skład Orzekający zwrócił ponadto uwagę na to, że na koniec II kwartału 2018 r., według danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28S Gmina Lubsko wykazała wykonane wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 605) - w kwocie 2.387.494,65 złotych natomiast po stronie zaangażowania z tytułu podpisanych umów – podana została kwota 5.995.091,65 złotych. Sytuacja taka wskazywała na to, że konieczne będzie uregulowanie w 2018 roku płatności z tytułu

podpisanych umów na zadania inwestycyjne, co pogorszy płynność finansową Gminy Lubsko, w szczególności wobec realnego braku możliwości uzyskania przychodów z tytułu kredytów (pożyczek) na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

Skład Orzekający odwołał się również do ustaleń kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzonej w Gminie Lubsko przez RIO w Zielonej Górze, w okresie od 3 stycznia do 30 kwietnia 2018 r., w szczególności dotyczących prawidłowości stosowania wyłączeń z limitu spłat zobowiązań.

Prowadzona kontrola kompleksowa wykazała między innymi, że przedstawione w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i Gminy Lubsko wyłączenia z indywidualnego wskaźnika spłaty, o których mowa w art. 243 ust. 3a w zadaniu pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Miasta i Gminy Lubsko” zostały zawyżone w latach 2018-2030, łącznie o kwotę 18.001.167,29 złotych.

Ponadto – w wyłączeniach dotyczących zadań: „Budowa hali sportowo-widowiskowej i kręgielni w Lubsku”; „Budowa łącznika i wykonanie termomodernizacji budynku głównego Szkoły Podstawowej nr 2 Lubsku”; „Budowa świetlicy wiejskiej we wsi Dłużek”; „Przebudowa ulicy Warszawskiej w Lubsku na odcinku 956 m”; „Stworzenie warunków dla funkcjonowania strefy przemysłowej w Gminie Lubsko”; „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych ul. Reymonta w Lubsku”; „Budowa ścieżki rowerowej na odcinku Brody-Lubsko-Jasień” - stwierdzono, że spłaty zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie tych wydatków, w łącznej kwocie 11.148.380,20 złotych - nie kwalifikują się do wyłączenia wynikającego z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych w związku z art. 13 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646 z późn. zm.) – z uwagi na to, że wydatki te były objęte umowami zawartymi przed 1 stycznia 2013 r.

Kontrola kompleksowa RIO w Zielonej Górze wykazała również, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubsko na lata 2018-2033, przyjętej uchwałą Nr LVI/313/18 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 19 lutego 2018 r. - w latach 2018-2024 wyłączeniu na mocy art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych podlega całość spłat rat kapitałowych kredytu zaciągniętego w kwocie 1.005.431 złote na pokrycie wkładu własnego realizacji trzech projektów: pn. „Modernizacja świetlic wiejskich w miejscowościach Lutol, Osiek, Mierków”; „Przebudowa Targowiska Miejskiego w Lubsku” oraz „Remont kamienicy przyległej do Baszty Pachołków Miejskich przy ul. Kopernika 19 w Lubsku”. Prawidłowo wyłączeniu powinno podlegać jedynie 37,62% całości spłat kredytu, tj. 310.527,14 złotych.

Ponadto w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lubsko na lata 2018-2033, przyjętej uchwałą Nr LVI/313/18 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 19 lutego 2018 r. - w latach 2018-2024 spłaty rat kapitałowych kredytu zaciągniętego na sfinansowanie wkładu własnego na zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Białków Gmina Lubsko” oraz „Zakup średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP Stara Woda, Gmina Lubsko” przyjęto 100% wyłączeń podczas gdy kapitał z uruchomionego kredytu został przeznaczony na sfinansowanie wkładu własnego ww. zadań w 98,17%. W wyniku błędnego przyjęcia wysokości wydatków na wkład własny zawyżono kwotę wyłączeń z limitu spłat zobowiązań, wskazaną w wieloletniej prognozie finansowej, czym naruszono art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Izby znak: RIO.I.0920.1.2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. złożone przez Burmistrza Miasta i Gminy Lubsko zostały oddalone w całości przez Kolegium Izby, na podstawie uchwały Nr 164/2018 z dnia 23 lipca 2018 roku.

Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii dokonał również analizy Programu postępowania naprawczego Gminy Lubsko, który został uchwalony przez Radę Miejską w Lubsku uchwałą Nr LXVII/344/18 z dnia 7 września 2018 roku.

Podstawę podjęcia przez Kolegium Izby w dniu 23 lipca 2018 r. decyzji o wezwaniu Miasta i Gminy Lubsko do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go w celu zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania było wystąpienie przesłanek, o których mowa w art.240a ustawy o finansach publicznych.

Okolicznościami wskazującymi na konieczność opracowania programu naprawczego były między innymi: pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy Lubsko, zagrożenie dla realizacji zadań publicznych i możliwości realizacji prawidłowej gospodarki finansowej przez Gminę Lubsko w 2018 roku i latach następnych, niezachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach 2018-2019.

Ponadto w Gminie utrzymywał się bardzo wysoki poziom zadłużenia, który na koniec II kwartału br. w relacji do planu dochodów wyniósł 82,71%; powiększała się także wartość zobowiązań wymagalnych, które według danych na koniec II kwartału br. wyniosły 2.195.978,20 złotych.

Program Postępowania Naprawczego Gminy Lubsko uchwalony przez Radę Miejską w Lubsku na sesji w dniu 7 września 2018 roku, uchwałą Nr LXVII/344/18 obejmuje, między innymi:

- Wstęp;
- Analizę Finansów Gminy w latach 2015-2018;
- Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków w 2018 roku;
- Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2019 roku;
- Pozyskanie Finansowania;
- Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego;
- Załącznik w postaci projektowanej WPF Miasta i Gminy Lubsko na lata 2018-2038 z uwzględnieniem efektów działań oszczędnościowych i restrukturyzacyjnych wprowadzonych w Programie naprawczym.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że z Programu Postępowania Naprawczego wynika to, że dla zbilansowania budżetu w 2018 r. po wdrożeniu doraźnych działań naprawczych konieczne będzie pozyskanie finansowania zewnętrznego na kwotę w przybliżeniu 7.300.000 złotych (w tym 1.300.000 złotych na finansowanie pomostowe dotacji majątkowych). Finansowanie w wysokości 7.300.000 złotych do dnia wydania przedmiotowej opinii nie zostało pozyskane. Sytuacja taka może powodować dalsze pogłębienie braku płynności finansowej Gminy Lubsko i dalszy wzrost zobowiązań wymagalnych.

W zakresie działań naprawczych w roku 2018 nie określono w Programie Postępowania naprawczego sposobu monitorowania uzyskanych efektów oszczędnościowych oraz nie wskazano w jaki sposób o tych efektach informowany będzie organ stanowiący i Regionalna Izba Obrachunkowa.

Podkreślić należy, że Gmina Lubsko ma obowiązek realizować zadania publiczne analogicznie jak inne jednostki samorządu terytorialnego i nakładane zadania ustawowe nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla braku działań oszczędnościowych czy też ograniczania ich skali.

W roku 2019 zaplanowano w ramach działań naprawczych zwiększenie dochodów własnych budżetu Gminy Lubsko poprzez zwiększenie wpływów z podatków od nieruchomości i środków transportowych. Jak wynika z przyjętego Programu - dotychczas stosowane w Gminie stawki tych podatków kształtowały się znacznie poniżej maksymalnych stawek wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Program zakłada wprowadzenie od 1 stycznia 2019 r. maksymalnych stawek podatkowych.

W przypadku podatku od nieruchomości oznacza to planowany wzrost dochodów o 1.806.700 zł w stosunku do roku 2018.

Dodatkowo zaplanowano wzrost wpływów z podatku od środków transportowych.

W Gminie Lubsko obecnie stosowane stawki stanowiły średnio 70% wielkości maksymalnej możliwej stawki, stąd podniesienie podatku do stawek maksymalnych dopuszczalnych na gruncie obowiązujących przepisów prawa, według danych wynikających z Programu powinno zwiększyć roczne wpływy z kwoty 140.672 złote do kwoty 216.406 złotych.

Działania te winny skutkować wzrostem dochodów budżetu, począwszy od 1 stycznia 2019 r. Efekty zwiększenia dochodów będą jednak możliwe do zweryfikowania w aspekcie ich skuteczności - dopiero po wejściu w życie zakładanych w programie Postępowania Naprawczego stawek podatkowych i po weryfikacji, terminowości wpłat przez podatników.

Ponadto równie ważnym zagadnieniem dla osiągnięcia zakładanych efektów finansowych będzie sprawa ściągłości podatków i skuteczność podejmowanych czynności windykacyjnych względem podmiotów zalegających z ich zapłatą.

W ramach Programu zaplanowano również na 2019 rok działania zmierzające do ograniczenia wydatków bieżących Miasta i Gminy Lubsko i uzyskania trwałej nadwyżki budżetu.

Założony łączny wpływ wzrostu dochodów i ograniczenia wydatków bieżących Miasta Lubsko w roku 2019 winien wynieść 3.664.820 złotych, w roku 2020 prognozowana jest kwota 4.801.160 złotych, a w roku 2021 i latach kolejnych kwota 5.024.689 złotych.

W 2019 roku Gmina Lubsko powinna podjąć również inne przewidziane w Programie Postępowania Naprawczego działania oszczędnościowe i restrukturyzacyjne mające na celu trwałe osiągnięcie rezultatów finansowych. Organy Gminy Lubsko powinny podjąć również zakładane działania oszczędnościowe w działalności jednostek organizacyjnych Gminy oraz działania restrukturyzacyjne i oszczędnościowe w funkcjonowaniu oświaty. Skład Orzekający zwraca uwagę, że jednym z zakładanych rezultatów finansowych Programu miało być ograniczenie w 2019 roku dotacji i stypendiów, łącznie o kwotę 335 000 zł. Pomimo założenia takiego efektu finansowego w projekcie budżetu na 2019 rok planowane są dotacje dla organizacji pozarządowych na łączną kwotę 692 909 zł. Miasto i Gmina Lubsko zaplanowało dotacje dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych między innymi w rozdziałach 75095, 80195, 85195, 92195. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie określono celu przekazania dotacji, a zgodnie z art. 240a ust. 5 pkt. 6 ufp jednostka samorządu terytorialnego realizująca program postępowania naprawczego ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne finansowanych ze środków własnych.

Skład Orzekający podkreśla, że warunkiem osiągnięcia celu Programu w całym okresie jego realizacji będzie nadzwyczajna dyscyplina w realizacji planowanych działań naprawczych. Zasadne jest również kontynuowanie planowanych działań wynikających z Programu, a wykraczających poza 31 grudnia 2020 roku (planowane na rok 2021) nawet w sytuacji, gdy zaplanowane działania doprowadzą Gminę do spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na dzień 1 stycznia 2021 roku.

Zakładane w Programie działania mające na celu ograniczenie poziomu zatrudnienia (zwolnienia pracowników Urzędu Miejskiego w Lubsku, zwolnienia pracowników jednostek organizacyjnych, zwolnienia nauczycieli) muszą być dokonywane z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

Jak podniesiono wyżej - z uchwalonego Programu jednoznacznie wynika, że same działania oszczędnościowe oraz podejmowane działania w celu zwiększenia dochodów budżetu będą niewystarczające dla osiągnięcia celu, dla którego opracowano i uchwalono Program Postępowania Naprawczego. W Programie założono pozyskanie nowego dofinansowania zewnętrznego w postaci emisji obligacji komunalnych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz - w wariantcie drugim - ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa. W

uchwalonym Programie wskazano, że zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło w 2018 roku ponad 70.000.000 złotych (w kwocie tej ujęte są spłaty długu zapadające w 2018 r.), co stanowi 90% dochodów ogółem tego roku.

Wprowadzenie działań naprawczych do budżetu w 2018 r. wykazało, że ponad istniejący już dług niesfinansowane braki w budżecie Gminy wynoszą ok. 7.300.000 złotych (w tym 1.300.000 złotych na finansowanie pomostowe dotacji majątkowych).

Pozyskanie nowego finansowania zwrotnego jest konieczne w celu przeprowadzenia restrukturyzacji aktualnego zadłużenia Gminy Lubsko i dostosowania harmonogramu spłat do możliwości Gminy po wdrożeniu działań naprawczych.

W sytuacji braku możliwości pozyskania w 2018 roku przez Gminę Lubsko finansowania przychodami z tytułu kredytów założono w Programie, że znalezienie źródła finansowania w celu restrukturyzacji zobowiązań długoterminowych Gminy Lubsko nastąpi najprawdopodobniej w 2019 r.

Do całkowitej wcześniejszej spłaty, w ramach restrukturyzacji zadłużenia w 2019 r. wytypowano 10 kredytów o najmniej korzystnej charakterystyce, tj. wysokiej marży lub/i harmonogramie niedopasowanym do zdolności kredytowej Gminy, na łączną kwotę 53.034.619,87 złotych. Z Programu wynika, że w ocenie Gminy - tylko niewielka część tej kwoty będzie mogła zostać sfinansowana przez środki z nadwyżki budżetu w roku 2019. Zdecydowana większość tych zobowiązań będzie musiała zostać sfinansowana z nowego zobowiązania konsolidacyjnego.

W projekcie budżetu Gminy na 2019 r. uwzględniającego wdrożenie działań naprawczych planowana nadwyżka budżetu ogółem wyniesie ma ponad 8.514.151 złotych. Kwota nowego finansowania powinna, według założeń wynikających z Programu wyniesie łącznie 48.800.000 złotych. Jej wyłącznym celem będzie sfinansowanie operacji zmiany struktury istniejących zobowiązań Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (wśród przyczyn wezwania Gminy Lubsko do opracowania i uchwalenia Programu była, między innymi pogarszająca się sytuacja finansowa Gminy, wysokie zadłużenie i brak faktycznej możliwości jego obsługi).

Jednym z założeń uchwalonego Programu Postępowania Naprawczego jest optymalizacja zadłużenia i wydatków związanych z jego obsługą w sposób pozwalający jednostce samorządu terytorialnego wykonywać swoje zadania ustawowe.

Program Postępowania Naprawczego zawiera 2 warianty spłaty zadłużenia.

W wariantie pierwszym zaplanowano restrukturyzację zadłużenia poprzez emisję obligacji komunalnych w roku 2019. Harmonogram wykupu obligacji przewiduje pięcioletnią karencję w wykupie obligacji; wykup obligacji planowany jest od roku 2023, a zostanie zakończony w roku 2038.

Program Postępowania Naprawczego przewiduje również II wariant, w przypadku gdyby nie udało się wyemitować obligacji Gminy - wówczas Gmina Lubsko planuje zwrócić się o pożyczkę z budżetu państwa.

Należy wskazać, że wariant II – związany z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa, pomimo wskazania przez Kolegium Izby tego rozwiązania jako możliwego i realnego do zastosowania w sytuacji finansowej Miasta i Gminy Lubsko, we wnioskach do Raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Lubsko za rok 2017 i I kwartał roku 2018 - nie został w Programie Naprawczym poddany analizie. Nie przedstawiano wyliczeń porównawczych kosztów emisji obligacji, w tym w zakresie spłat rat kapitałowych i odsetek w relacji do kosztów związanych

z uzyskaniem pożyczki z budżetu państwa w trybie i na zasadach wynikających z art. 224 ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych obowiązujących w tym zakresie.

W Programie Naprawczym, jako jeden z warunków ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa – podany został wymóg wykazania przez Gminę, że nie jest w stanie sfinansować działań naprawczych komercyjnym produktem kredytowym. Takie zastrzeżenie nie wynika z art. 224 ustawy o finansach publicznych dotyczącego możliwości uzyskiwania pożyczek z budżetu Państwa oraz przepisów wykonawczych.

W Programie Naprawczym nie został opracowany harmonogram spłat ewentualnej pożyczki. Zdaniem Składu Orzekającego pożyczka z budżetu państwa pozwalałaby Gminie Lubsko nie spełniać relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

w całym okresie spłaty pożyczki, co mogłoby w konsekwencji umożliwić większe spłaty i rzeczywiste szybsze zmniejszanie się zadłużenia. Tym samym okres spłaty zobowiązań mógłby być krótszy. Skład Orzekający wskazuje, że w Programie, w przypadku gdyby nie udało się wyemitować obligacji, przewidziane zostało podjęcie przez Gminę działań w celu pozyskania finansowania w formie kredytów i pożyczek.

Ta alternatywa pozyskania finansowania na spłatę zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia Programu - nie została jednak poddana analizie w relacji do kosztów emisji obligacji i w relacji do kosztów uzyskania pożyczki z budżetu państwa.

Program koncentruje się na wariacie emisji obligacji przez Gminę w celu restrukturyzacji wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Również Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Lubsko, stanowiąca załącznik do Programu uwzględnia spłatę zrestrukturyzowanego długu wyłącznie w oparciu o wariant z emisją obligacji.

W ocenie Składu Orzekającego działania restrukturyzacyjne zaplanowane w Programie mają na celu przede wszystkim doprowadzenie jedynie do jak najszybszego spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ich wdrożenie nie spowoduje zmniejszenia realnego zadłużenia Miasta i Gminy Lubsko, gdyż w latach 2019–2022 kwota długu pozostaje na zbliżonym, wysokim poziomie. Można przyjąć, że podjęte działania mają na celu nie tyle zmniejszenie zadłużenia, ale odsunięcie w czasie jego spłaty.

Należy zauważyć, że według przedstawionego do zaopiniowania projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Lubsko na lata 2019-2038, w latach 2020 – 2026 wydatki na spłatę odsetek i dyskonta przewyższają kwoty spłaty rat kapitałowych. Dopiero w 2031 roku wydatki na spłatę odsetek i dyskonta będą stanowiły mniej niż 50% rozchodów.

Wszelkie założenia przyjęte w Programie Postępowania Naprawczego Gminy Lubsko przyniosą zaplanowane efekty, tylko pod warunkiem, że będą one przestrzegane, a sam program konsekwentnie realizowany.

W dniu 05 października 2018 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zaopiniował Program Postępowania Naprawczego Gminy Lubsko - pozytywnie z uwagami.

Zgodnie z art. 240a powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych - w okresie realizacji programu postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

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

6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków:

- 1) na diety radnych,

2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego

- nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego może zawierać inne ograniczenia niż określone wyżej.

Analiza przedstawionego do zaopiniowania projektu budżetu Miasta i Gminy Lubska na 2019 rok wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej nie wyodrębniono środków stanowiących fundusz sołecki, gdyż Gmina Lubska nie może ponosić wydatków na jego realizację w związku z realizacją Programu Postępowania Naprawczego.

W projekcie budżetu nie planuje się wydatków na pomoc finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego jak również nie planuje się udzielania poręczeń, gwarancji oraz pożyczek.

W projekcie budżetu na 2019 rok nie planuje się również ponoszenia wydatków na promocję Miasta i Gminy Lubska. Zaplanowane wydatki w rozdziale 75022 w paragrafie 303 (diety radnych) pozostają na niższym poziomie niż wydatki wykonane w tym rozdziale w roku 2017.

W uzasadnieniu do przedstawionego projektu Burmistrz Lubska wskazał, że wydatki na diety radnych i wynagrodzenia zarządu nie wzrosły.

W projekcie budżetu zaplanowano wydatki majątkowe na kwotę 472 663,00 zł. Wydatki zostały zaplanowane w rozdziałach 75412 (zakup samochodu strażackiego dla OSP w Górzynie), 80101 (adaptacja budynku szkoły podstawowej nr 2 na przedszkole) 92695 (place zabaw na terenach wiejskich).

Zakup samochodu dla OSP Górzyn, place zabaw, adaptacja budynku Szkoły Podstawowej nr 2 na przedszkole są zadaniami kontynuowanymi, które były wskazane w Programie Postępowania Naprawczego i były ujęte w budżecie roku 2018.

W objaśnieniach przyjętych wartości do projektu WPF na lata 2019-2038 Gmina wyjaśniła rozbieżności pomiędzy przedłożonym do zaopiniowania projektem budżetu Gminy Lubska na rok 2019, a założeniami przyjętymi w programie Postępowania Naprawczego wskazując, że wynikają one z bieżącej realizacji budżetu oraz stanu wiedzy na dzień dzisiejszy na temat projektu budżetu na rok 2019.

Wskazano również, że:

- różnica w zaplanowanych dochodach wynika z przyjęcia do projektu budżetu wartości dotacji i subwencji w wysokościach założonych przez budżet państwa na rok 2019, praktyka pokazuje, że kwoty te w ciągu roku ulegają zwiększeniu. Program Postępowania Naprawczego zakłada kwoty na poziomie roku 2018 z niewielkim wzrostem. Sytuacja ta ma również wpływ na wysokość planowanych wydatków bieżących;

- zakładano wpływ dotacji na realizację zadania pn „Przebudowa ciągu ulic Przemysłowej i Sybiraków” w całości w 2019 r., z aktualnych informacji wynika, że część środków w kwocie ok. 330 000 zł wpłynie w roku 2018,

- różnica w wysokości wydatków bieżących wynika również z wprowadzenia większych niż zakładał Program Postępowania Naprawczego oszczędności,

- w 2019 r. zaplanowano dokończenie inwestycji, których koszt różni się od zakładanego pierwotnie w związku z aktualizacją kosztorysów wykonawczych,

- w Programie Postępowania Naprawczego zakładano zaciągnięcie kredytu w 2018 r. na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, i jego spłatę od 2019 r., powyższe przychody nie zostaną zrealizowane, a tym samym rozchody w 2019 r. są mniejsze,

- diety radnych pozostały na tym samym poziomie, jednakże plan wydatków w 2018 r. na dzień dzisiejszy jest niewystarczający, dlatego w 2019 r. przyjęto plan zabezpieczający całość diet,

- plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w roku 2019 zaplanowano zgodnie z zapisami Programu Postępowania Naprawczego, uwzględniając planowany w roku

2019 wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli, natomiast wynagrodzenia zarządu jednostki samorządu terytorialnego ustalone zostaną zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych.

W zakresie realizacji przedsięwzięć wieloletnich w latach 2019-2022 Gmina Lubsko planuje wyłącznie realizację zadań kontynuowanych w zakresie:

- zadanie pn. „ERASMUS+ - projekt nr 2017-1-PL01-KA219-038622_1”, realizowane w latach 2017 – 2019. Limit wydatków w 2019 r. wynosi 22 416 zł.

- zadanie pn. „Zwiększenie szans edukacyjnych przedszkolaków w Gminie Lubsko”, realizowane w latach 2017 – 2019. Limit wydatków w 2019 r. wynosi 3 250 zł.

- zadanie pn. „Strażacy na Pograniczu Polsko-Saksońskim, to innowacyjny sprzęt ratowniczo-gaśniczy, rozwijająca się gospodarka, skuteczni wobec migracji ludności” realizowane w latach 2016-2019. Limit wydatków w 2019 r. wynosi 276 023 zł.

Nie są planowane w projekcie WPF żadne nowe zadania wieloletnie, których realizacja rozpoczynałaby się od roku 2019 .

Skład Orzekający podkreśla i wskazuje, że Gmina Lubsko w okresie realizacji Programu Postępowania Naprawczego powinna wdrażać działania oszczędnościowe i restrukturyzacyjne oraz nie podejmować żadnych nowych inwestycji bez możliwości zabezpieczenia w budżecie środków własnych w całości na ich realizację.

Organy Gminy powinny w kreowaniu gospodarki finansowej Gminy kierować się odpowiedzialnością i analizować konsekwencje swoich działań dla gospodarki finansowej Gminy, kształtowania się poziomu jej długu oraz możliwości spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W ocenie Składu Orzekającego kwestia woli realizacji kolejnych inwestycji nie może przesłaniać Organom Gminy Lubsko konieczności prawidłowej, oszczędnej i efektywnej realizacji całokształtu jej gospodarki finansowej.

Skład Orzekający wskazuje, że całokształt realizacji gospodarki finansowej Miasta i Gminy Lubsko wymaga rygorystycznego przestrzegania założeń wynikających z przyjętego Programu Postępowania Naprawczego, w tym nie zaciągania kolejnych przychodów zwrotnych z tytułu kredytów, pożyczek, czy emisji papierów wartościowych na nowe inwestycje. Gmina powinna również zintensyfikować działania w celu terminowego regulowania swoich zobowiązań oraz realizować zgodnie z harmonogramem przyjętym w Programie Postępowania Naprawczego pozostałe działania naprawcze, oszczędnościowe i restrukturyzacyjne. Sytuacja finansowa Gminy Lubsko, w tym prawidłowość realizacji zadań publicznych w sferze użyteczności publicznej powinna być bieżąco monitorowana przez Organy Gminy Lubsko

Niezależnie od powyższego w ocenie Składu Orzekającego Burmistrz Lubaska powinien informować Radę Miejską w Lubsku oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze o przebiegu realizacji Programu Postępowania Naprawczego, podejmowanych działaniach, uzyskanych efektach finansowych, oraz zastosowanych miernikach weryfikacji efektów realizacji poszczególnych działań określonych w Programie.

Uwaga Skład Orzekającego dotyczy tego, że w załączniku nr 1 do projektu WPF dane w kolumnie 11.1 (Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane) i 11.2 (Wydatki związane funkcjonowaniem JST) wypełniono do roku 2021 a winny być wypełnione na okres N+3 czyli do roku 2022.

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Stosownie do art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych opinia jest publikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2018, poz. 1330).

Przewodniczący Składu Orzekającego


Jarosław Kotowski

