

**Gmina Lubniewice**

## **Program Postępowania Naprawczego**

w oparciu o art. 240a ustawy o finansach publicznych

styczeń 2020 r.

## Spis treści

|       |  |    |
|-------|--|----|
| I.    | Wstęp .....  | 3  |
| a.    | Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych .....                                     | 3  |
| b.    | Geneza programu postępowania naprawczego w Gminie Lubniewice .....   | 4  |
| II.   | Analiza finansów Gminy w latach 2017 - 2020.....   | 6  |
| a.    | Dochody.....   | 6  |
| 1.    | Dochody bieżące.....   | 6  |
| 2.    | Dochody majątkowe.....   | 8  |
| b.    | Wydatki .....  | 9  |
| 1.    | Wydatki bieżące .....  | 10 |
| 2.    | Wydatki majątkowe.....   | 11 |
| c.    | Wynik budżetu.....   | 12 |
| d.    | Kredytowanie w rachunku bieżącym.....  | 13 |
| e.    | Zobowiązania z tytułu kredytów i obligacji .....   | 14 |
| III.  | Metodologia liczenia wskaźnika z art. 243 ufp oraz analiza zdolności kredytowej bez działań naprawczych..... | 17 |
| a.    | Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2019 r.....  | 17 |
| b.    | Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2020 r.....  | 18 |
| c.    | Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2026 r.....  | 18 |
| d.    | Zdolność do obsługi długu bez działań naprawczych.....   | 22 |
| f.    | Podsumowanie sytuacji bieżącej.....  | 24 |
| IV.   | Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2020 r. ....                                     | 25 |
| a.    | Ograniczenie wydatków bieżących.....   | 25 |
| 1.    | Administracja samorządowa .....  | 25 |
| 2.    | Oświata i wychowanie.....  | 28 |
| 3.    | Wydatki na promocję .....  | 29 |
| 4.    | Fundusz sołecki i budżet obywatelski.....  | 29 |
| 5.    | Ograniczenie wydatków na gospodarkę komunalną .....  | 30 |
| b.    | Zwiększenie dochodów własnych budżetu .....  | 31 |
| c.    | Podsumowanie .....   | 31 |
| V.    | Zdolność spłaty długu po uwzględnieniu działań naprawczych.....  | 33 |
| VI.   | Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego .....   | 36 |
| VII.  | Plan wdrożenia programu naprawczego.....   | 37 |
| a.    | Wzrost dochodów bieżących.....   | 37 |
| b.    | Ograniczenie wydatków bieżących.....   | 37 |
| VIII. | Załączniki .....   | 38 |
| a.    | Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2020-2035.....  | 38 |

## I. Wstęp

### a. Program postępowania naprawczego w ustawie o finansach publicznych

Niezachowanie wymogów wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (dalej: UFP, ustawa), skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu JST i towarzyszącej mu wieloletniej prognozy finansowej na „zwykłych” warunkach<sup>1</sup>. W takim przypadku kolegium regionalnej izby obrachunkowej (dalej: RIO) powinno wezwać jednostkę do opracowania programu postępowania naprawczego (dalej: PPN) i wdrożenia go poprzez podjęcie stosownej uchwały. Z inicjatywą wezwania do wprowadzenia PPN kolegium RIO może wyjść w oparciu o przedłożone przez zarząd jednostki projekty uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej (lub zmiany tychże), zawierające ww. uchybienia. Do podjęcia uchwały dotyczącej programu postępowania naprawczego uprawniony jest organ stanowiący JST, tj. rada jednostki. PPN powinien zostać przedłożony przez JST do zaopiniowania właściwej RIO w ciągu 45 dni od daty dostarczenia wezwania. Przesłanie wezwania przez kolegium RIO obliguje JST do podjęcia ww. działań pod sankcją narzucenia uchwały budżetowej przez samą RIO. Program postępowania naprawczego zawiera (przy czym poniższa lista może być rozszerzona)<sup>2</sup>:

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

PPN może być uchwalony na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Oznacza to, że możliwy jest krótszy okres trwania programu. W okresie trwania PPN rada jednostki może uchwalać WPF oraz budżet jednostki oraz ich zmiany bez zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 ufp. Jednocześnie niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego<sup>3</sup>. Art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b wskazuje, że relacja określona w art. 242-244 ufp musi zostać zachowana na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa. Jeżeli zatem PPN uchwalany na okres 3 lat budżetowych zakłada ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa i jej spłatę w okresie dłuższym niż realizacja PPN,

---

<sup>1</sup> art. 240a ust. 1 UFP.

<sup>2</sup> art. 240a ust. 1, 3 i 7 UFP.

<sup>3</sup> art. 240a ust. 2, 4 i 9 UFP.

ewentualne prognozowane przekroczenie relacji z art. 242-244 ufp w okresie dłuższym niż 3 lata, nie powinno stanowić przesłanki do wydania negatywnej opinii RIO o tym programie.

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

- podejmowania nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- udzielania pomocy finansowej innym JST,
- udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- ponoszenia wydatków na promocję jednostki,
- ponoszenia wydatków na fundusz sołecki,

a także ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Ponadto w okresie tym pojawiają się ograniczenia w zakresie podnoszenia diet radnych oraz wynagrodzenia zarządu JST<sup>4</sup>.

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

#### b. Geneza programu postępowania naprawczego w Gminie Lubniewice

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. brzmieniem art. 243 ust.1 ufp nadanym ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań według tytułów dłużnych określonych w pkt 1-4 do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną w tym wzorze. Z tym, że w myśl art. 9 ust.1 ww. ustawy ustalana na lata 2020-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

---

<sup>4</sup> art. 240a ust. 5 i 6 UFP.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w uchwale Nr 216/2019 wezwało Gminę Lubniewice do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze. W uzasadnieniu do ww. uchwały, Kolegium RIO analizując projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Lubniewice na lata 2020-2035 stwierdziło, iż indywidualny wskaźnik zadłużenia, określony w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, określony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy nie zostanie spełniony w latach 2022-2024, natomiast w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy nie zostanie spełniony w latach 2021-2024.

Przekroczenie powyższego wskaźnika oznacza, że Rada Miejska w Lubniewicach nie będzie mogła uchwalić Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 – 2035 oraz budżetu na 2020 rok w kwotach przyjętych w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej. Biorąc pod uwagę, że obliczony w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 – 2035 - planowany wskaźnik spłaty zobowiązań przekracza jego dopuszczalny poziom w latach 2021 – 2024 (w roku 2021 – w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze uchwałą Nr 586/2019 z dnia 22 listopada 2019 r. oraz uchwałą Nr 587/2019 z dnia 22 listopada 2019 r. negatywnie zaopiniował projekt uchwały budżetowej na 2020 rok oraz projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 - 2035. Wobec powyższego sytuacja finansowa Gminy stwarza zagrożenie realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z art. 240a ust. 1 uofp, program postępowania naprawczego Gminy Lubniewice zawiera analizę finansów JST, plan przedsięwzięć naprawczych oraz przewidywane efekty działań. Analiza finansów dotknęła części historycznej, dotyczącej wykonania budżetu w latach 2017-2018, przewidywanego wykonania na 2019 r. oraz planu budżetu na 2020 r. (aktualnego na chwilę opracowania dokumentu, chyba że wskazano inaczej).

## II. Analiza finansów Gminy w latach 2017 - 2020

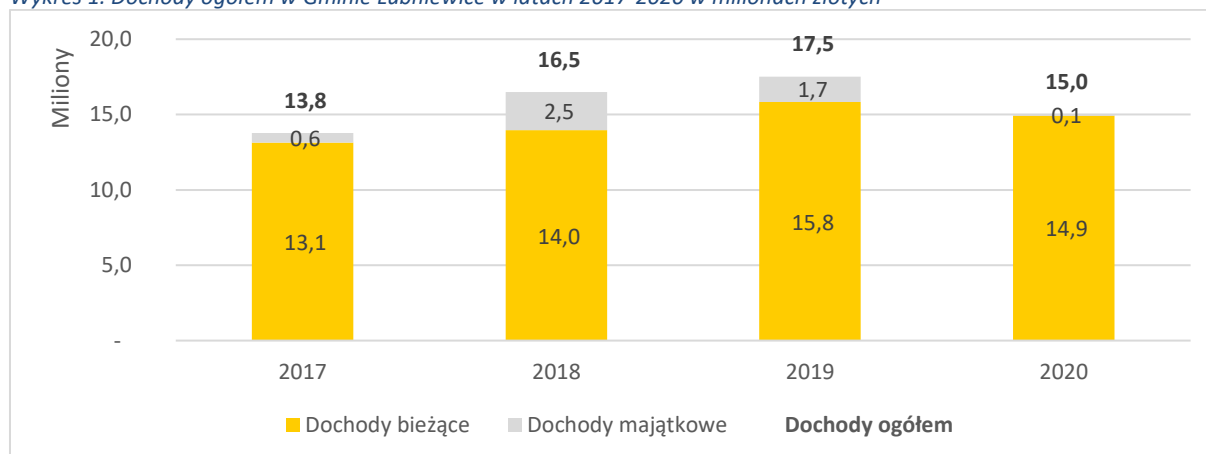
Pogłębiona analiza została przeprowadzona w perspektywie lat 2017 - 2020. Przyjęto założenie, że okres czteroletni będzie wystarczający dla potrzeb oceny finansów Lubniewic, w tym określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Przedstawione dane dot. lat 2017-2018 pochodzą z odpowiednich sprawozdań Rb. Dane dotyczące lat 2019 – 2020 przyjęto na podstawie planu aktualnego na moment opracowania dokumentu (chyba że wskazano inaczej).

### a. Dochody

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

Wykres 1. Dochody ogółem w Gminie Lubniewice w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

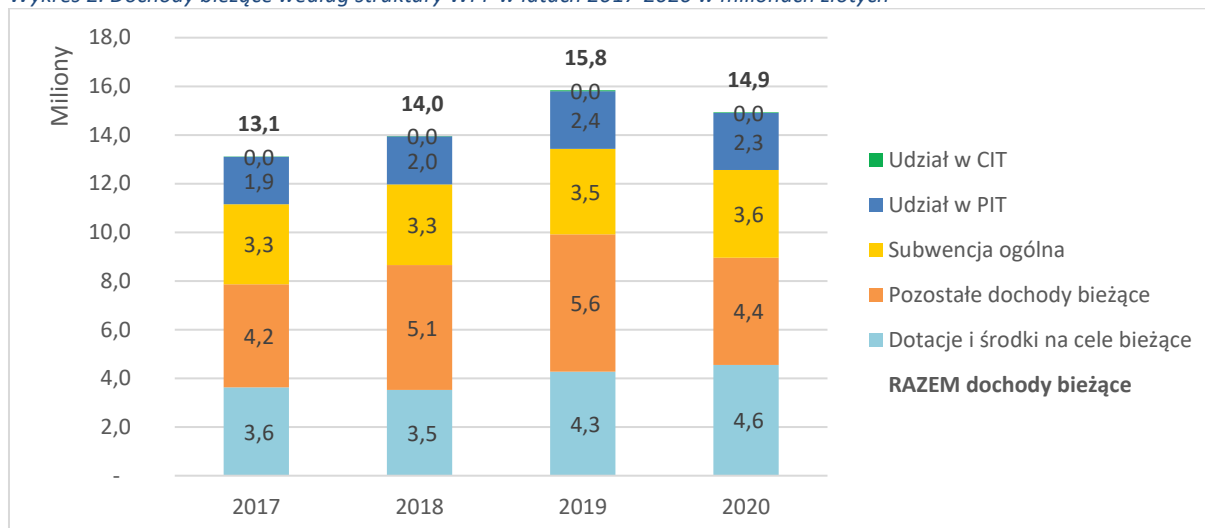
Dochody ogółem w latach 2017-2019 Gmina wykonywała między 13,8 - 17,5 mln zł, przy czym za 13,1 - 15,8 mln zł z tej kwoty odpowiadały dochody bieżące, które z reguły cechuje większa powtarzalność niż dochody majątkowe, które mają charakter incydentalny. W 2020 r. Gmina planuje dochody na łącznie 15,0 mln zł, w tym 0,1 mln zł dochodów majątkowych i 14,9 mln zł dochodów bieżących, co oznacza nieco niższy poziom dochodów bieżących względem wykonania roku poprzedniego. W dalszej części opracowania dokonano pogłębionej analizy dochodów.

#### 1. Dochody bieżące

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

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Wykres 2. Dochody bieżące według struktury WPF w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Największymi składnikami dochodów Gminy są dochody z dotacji zewnętrznych i pozostałe dochody bieżące. Dotacje bieżące wynosiły między 3,5 a 4,6 mln zł, a największym ich składnikiem są środki na program socjalny „500+”, które w latach 2017 – 2019 wynosiły 1,2 – 1,8 mln zł. W praktyce wzrost dochodów z dotacji jest niekorzystny dla Gminy z uwagi na konstrukcję wskaźnika indywidualnej spłaty zadłużenia z art. 243 ufp. Środki celowe zwiększają dochody, jednak nie mają wpływu na poziom wypracowywanej nadwyżki bieżącej budżetu. W efekcie wielkość nadwyżki bieżącej względem dochodów ogółem maleje, nawet jeżeli nominalnie pozostanie na tym samym poziomie. Opisana relacja nadwyżki do dochodów kształtuje zdolność obsługi długu przez Gminę. W przypadku Gminy Lubniewice niespełnienie wymaganej relacji z art. 243 ufp jest głównym powodem konieczności wdrożenia programu naprawczego.

**Wpływy z pozostałych dochodów bieżących kształtują się na poziomie 4,2 – 5,6 mln zł.** Najważniejszym elementem tych dochodów są dochody z podatków i opłat (zwłaszcza podatek od nieruchomości) i jest to jedyna kategoria dochodów wyróżnionych w WPF, na których planowanie Gmina ma bezpośredni wpływ. Wpływy z podatku od nieruchomości w latach 2017 – 2019 kształtowały się na poziomie 2,4 – 3,4 mln zł. Kwoty w pozostałych kategoriach Gmina otrzymuje od władz centralnych. W związku z tym, **że poziom wpływów z podatków lokalnych od lat nie wzrasta mimo rosnących kosztów utrzymania Gminy**, działania naprawcze będą musiały objąć rewizję stawek podatkowych, w szczególności podatku od nieruchomości.

Subwencja ogólna dla Gminy od 2017 r. była względnie na stałym poziomie (**ok. 3,4 mln zł**). Na wysokość subwencji Gmina nie ma bezpośredniego, krótkookresowego wpływu. We wszystkich latach największą część subwencji stanowi jej część oświatowa, która utrzymuje się na poziomie 2,6 mln zł. Wysokość subwencji oświatowej zależy od zakresu zadań oświatowych realizowanych przez jednostki

oraz liczby uczniów i rozdzielanej według zasad określonych w rozporządzeniu ministra edukacji w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Część wyrównawcza dla Lubniewic stanowi ok. 0,7 mln zł rocznie. Środki te finansowane są z tzw. „janosikowego”. Część wyrównawcza subwencji jest należna gminom, których wskaźnik dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodu podatkowego dla wszystkich gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz których gęstość zaludnienia jest niższa niż średnia gęstość zaludnienia kraju.

Kolejnym dużym elementem dochodów bieżących Gminy są dochody z udziału w PIT, które kształtują się na poziomie 1,9 - 2,4 mln zł, co stanowi udział ok. 15%. Pomijalną wartością z punktu widzenia budżetu są natomiast dochody z udziału w CIT (mniej niż 0,5%), co świadczy o braku dużych podmiotów gospodarczych na terenie Gminy.

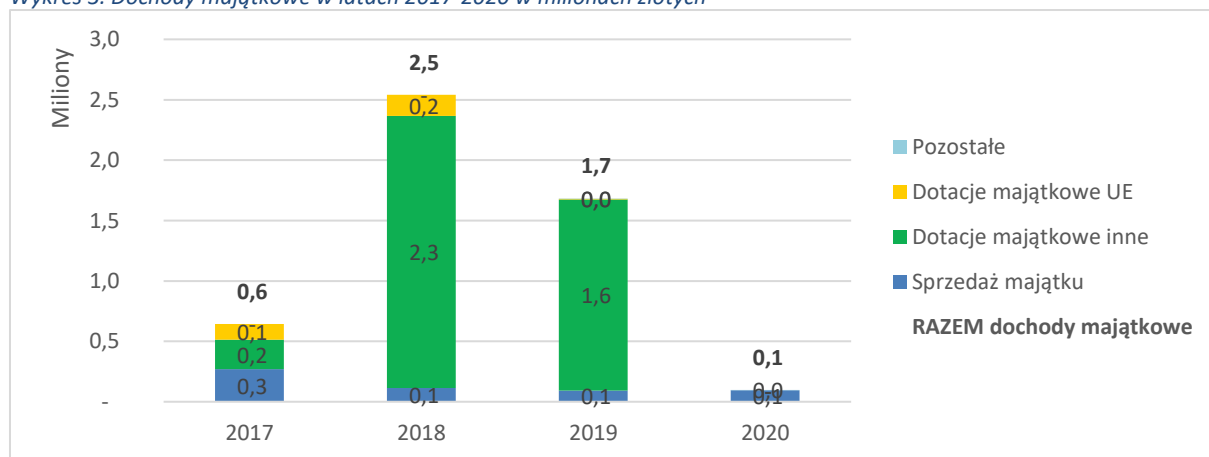
Analiza dochodów bieżących wskazuje na względnie stały ich poziom z niewielkim wzrostem (wyłączając wzrost dochodów z dotacji na program „500+”). Dochody Gminy zatem są stabilne, jednak w latach ubiegłych były niewystarczające by pokryć potrzeby wydatkowe Gminy oraz spłatę zobowiązań kredytowych. Sytuacja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

## 2. Dochody majątkowe

W badanym okresie dochody majątkowe Gminy charakteryzują się istotną zmiennością (0,1 - 2,5 mln zł rocznie), co potwierdza ich incydentalny charakter.

Poniższy wykres prezentuje dochody majątkowe Gminy Lubniewice w latach 2017-2020. Zastosowano podział taki jak w wieloletniej prognozie finansowej, przy czym w dotacjach i środkach przeznaczonych na inwestycje wyszczególniono te z programów europejskich i pozostałych źródeł.

Wykres 3. Dochody majątkowe w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Najistotniejszą kategorią dochodów majątkowych były dotacje inwestycyjne inne na łącznie blisko 4,1 mln zł w latach 2017 - 2019, z czego większość Gmina otrzymała w latach 2018 - 2019 na dofinansowanie budowy oczyszczalni ścieków w Lubniewicach. Możliwość realizacji inwestycji współfinansowanych bezzwrotnym wsparciem z zewnątrz ułatwiły rozwój Gminy Lubniewice. Jednocześnie konieczne było znalezienie środków na wkład własny do tych inwestycji, przez co konieczne było zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań przez Gminę, co pośrednio przyczyniło się do konieczności wdrożenia działań naprawczych.

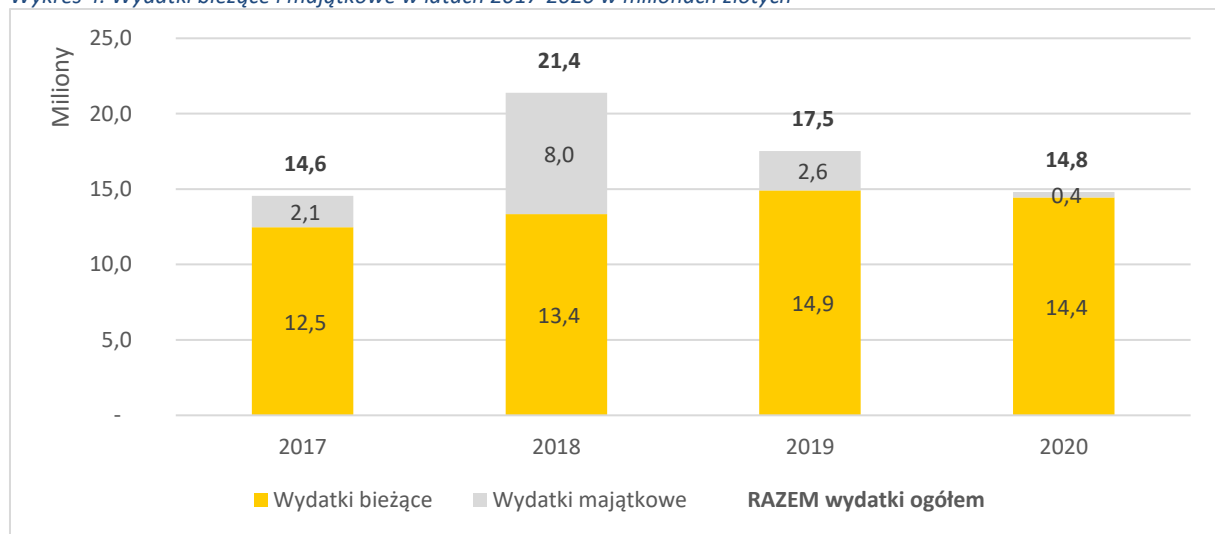
Dotacje z UE w analizowanym okresie były praktycznie pomijalne.

W 2020 r. aktualny na moment powstania dokumentu plan budżetu przewiduje jedynie dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 94 tys. zł.

## b. Wydatki

Poniższy wykres przedstawia wydatki ogółem Gminy w latach 2017-2020 w podziale na wydatki bieżące i majątkowe.

Wykres 4. Wydatki bieżące i majątkowe w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Wydatki ogółem Gminy Lubniewice w latach 2017 - 2019 wynosiły między 14,6 - 21,4 mln zł, przy czym ich część bieżąca nieustannie rosła, z 12,5 mln zł do 14,9 mln zł, na co szczególny wpływ miały świadczenia „500+” wypłacane przez Gminę od 2016 r., ale także m.in. wzrost wydatków na administrację publiczną. Wydatki bieżące w zrewidowanym planie na 2019 r. wynoszą 14,4 mln zł.

Wydatki majątkowe Gminy w latach 2017-2020 wyniosły łącznie 12,7 mln zł. **W aktualnym planie budżetu gmina przewiduje wydatki majątkowe w kwocie 0,4 mln zł, ale wynikają one wyłącznie z konieczności zbilansowania budżetu wobec oszczędności wygenerowanych na wydatkach**

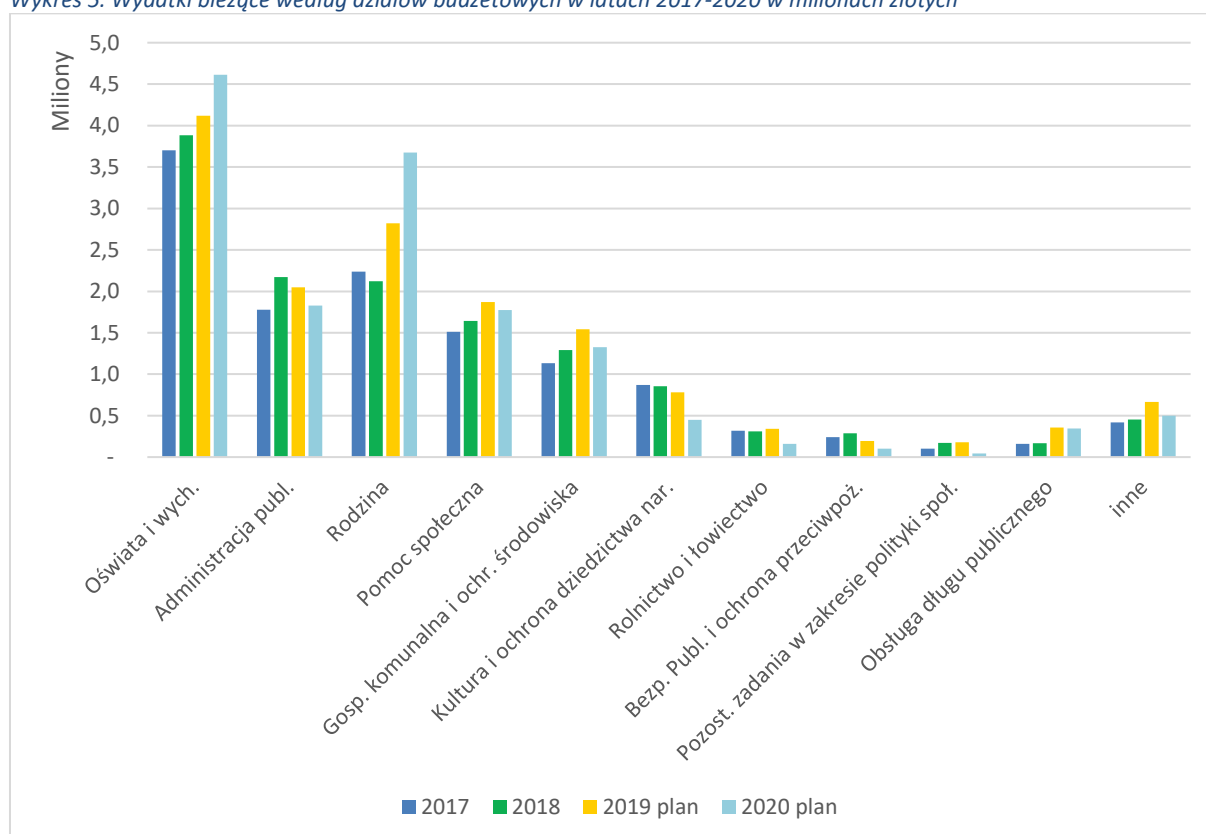
bieżących (szczegóły opisano w rozdziale na temat działań naprawczych). Wydatki majątkowe zrealizowane w latach 2017 – 2019 zostały omówione w podrozdziale „Wydatki majątkowe”.

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

### 1. Wydatki bieżące

Poniższy wykres prezentuje wydatki bieżące Gminy Lubniewice według działów budżetu dla lat 2017-2020. Działy zostały uszeregowane wg kwoty wydatków w 2018 r., od największej. Działy, w których wydatki nie przekraczają 1,0 mln zł, połączone zostały w kategorię „Pozostałe”.

Wykres 5. Wydatki bieżące według działów budżetowych w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

Na przestrzeni analizowanych lat dział Oświata i wychowanie jest największą kategorią wydatków budżetowych, na które Gmina ma istotny wpływ, i kształtuje się **na poziomie 3,7 - 4,6 mln zł rocznie**, co oznacza ok. 30% całości wydatków bieżących. **Tylko 2,6 - 2,7 mln zł z tej kwoty pokrywane jest przez wpływy z subwencji oświatowej, a więc średnio 67% wydatków.** Pozostała część, którą można nazwać „deficytem oświaty”, Gmina musi pokryć z dochodów własnych. W zrewidowanym planie budżetu na 2019 r. **uwzględniono wydatki na oświatę na poziomie 4,6 mln zł.** Działania naprawcze koniecznie powinny dotknąć sfery oświaty przy uwzględnieniu dobra uczniów i wychowanków.

Od czasu wprowadzenia w 2016 r. nowych centralnych programów socjalnych („500+”, Karta Dużej Rodziny etc.) największym wydatkiem Gminy są łącznie działy Pomoc społeczna i Rodzina (dział powstał

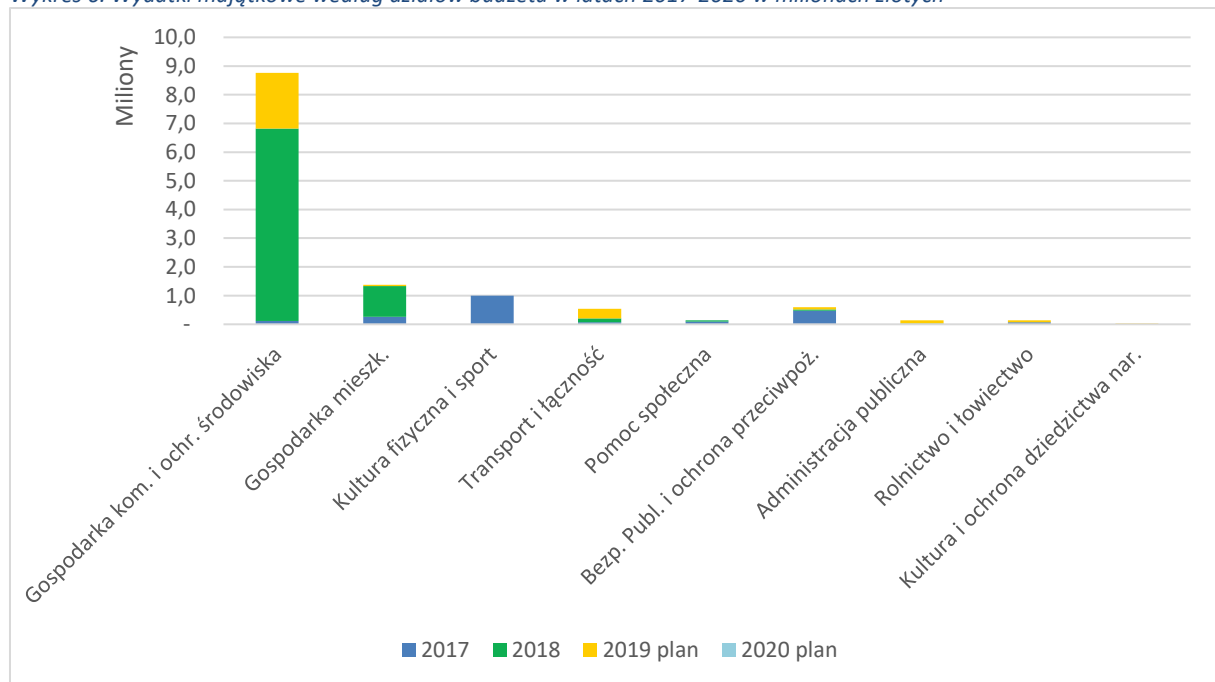
w 2017 r. wydzielony z działu Pomoc społeczna). Od 2017 r. łącznie wydatki w tych działach wynoszą 3,7 – 4,5 mln zł (ok. 30% budżetu na sprawy bieżące).

Kolejnymi istotnymi wydatkami Gminy są wydatki w dziale **Administracja publiczna**. **W 2017 r. wydatki w tym dziale wynosiły 1,7 mln zł, by w ciągu dwóch lat wzrosnąć o ponad 15% do 2,0 mln zł.** Do takiej sytuacji przyczyniło się w szczególności wzrost kosztów z tytułu zatrudnienia a co za tym idzie naliczanych od nich składek. Działania naprawcze koniecznie powinny objąć optymalizację w administracji, w szczególności kosztów osobowych.

## 2. Wydatki majątkowe

Gmina w latach 2017 - 2020 przeznaczyła nieco ponad 12,8 mln zł na wydatki majątkowe, z czego 64% zrealizowano w 2018 r., co bezpośrednio wynikało z wysokich otrzymanych dotacji majątkowych w tym roku. Poniższy wykres prezentuje wykonane w latach historycznych i planowane w 2020 r. wydatki inwestycyjne Gminy według działów budżetu.

Wykres 6. Wydatki majątkowe według działów budżetu w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

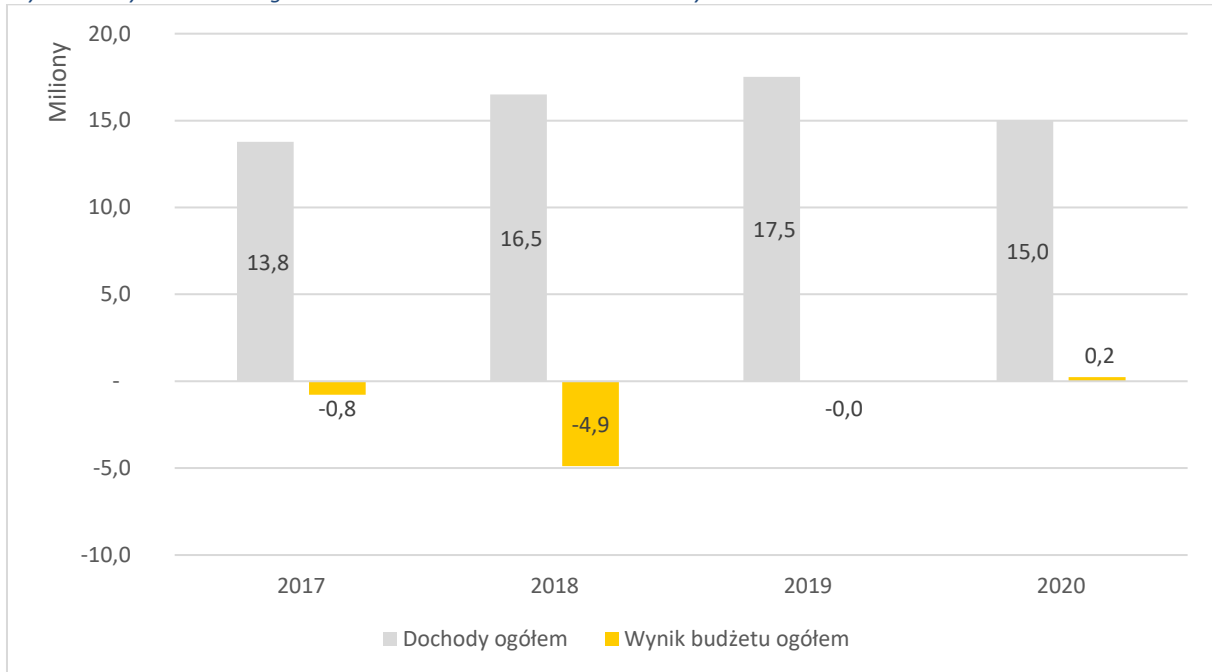
Największe kwoty w badanym okresie zostały zainwestowane w gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (8,8 mln zł w latach 2018 – 2019 na budowę oczyszczalni w Lubniewicach), gospodarkę mieszkaniową (1,4 mln zł w latach 2017 -2019).

W zrewidowanym budżecie Gminy Lubniewice na 2020 r. przed wdrożeniem działań naprawczych nie przewidziano wydatków majątkowych.

### c. Wynik budżetu

Analiza wyników budżetu dotyczy analizy budżetów za lata 2017-2020 (wykonanych lub w trakcie realizacji). Poniższy wykres prezentuje opisywaną sytuację budżetu z punktu widzenia wyniku ogółem w latach 2017-2020.

Wykres 7. Wynik budżetu ogółem w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W analizowanych latach tylko w 2020 r. gmina planuje wykonać budżet roczny bez deficytu (dochody przewyższają wydatki) na poziomie 0,2 mln zł. Planowana nadwyżka środków w wysokości 0,2 mln zł zostanie przeznaczona na spłatę zapadających rat kredytowych. W latach 2017 - 2019 roku Gmina kończyła lata budżetowe deficytem wynikającym ze zrealizowanych inwestycji (łącznie 5,8 mln zł), co przyczyniło się do pogłębienia zadłużenia Gminy.

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

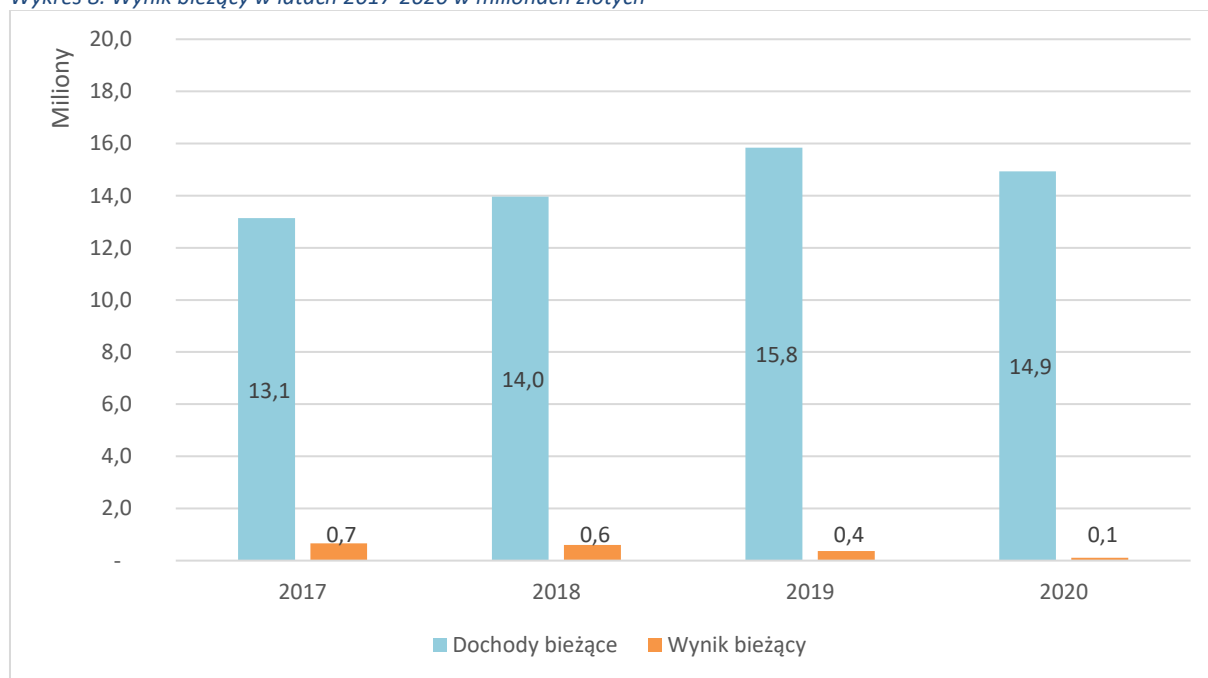
Nadwyżka bieżąca może być przeznaczona na wydatki majątkowe bądź spłatę długu. Dodatkowo od 2014 r., zgodnie z art. 243 ustawy, nadwyżki bieżące wypracowane w trzech poprzednich latach mają istotny wpływ na dopuszczalny poziom obsługi długu w danym roku. Brak nadwyżek lub ich niewielkie kwoty uniemożliwiają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

Relacja sumy nadwyżki bieżącej i sprzedaży majątku do dochodów ogółem danego roku zgodnie z art. 243 ufp buduje zdolność Gminy do obsługi zadłużenia (wskaźnik jednoroczny, pkt. 8.2 w tabeli WPF). Biorąc pod uwagę, że dochody ze sprzedaży majątku stanowią rzecz incydentalną, a wynik bieżący jest

kwestią stałą, to właśnie udział nadwyżek bieżących w dochodach ogółem przedstawia realny potencjał inwestycyjno-zadłużeniowy Gminy.

Następny wykres pokazuje zestawienie nadwyżek bieżących w Gminie w latach 2017-2020 (przed podjęciem działań naprawczych).

Wykres 8. Wynik bieżący w latach 2017-2020 w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W latach historycznych Gmina generowała nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, jednak były to kwoty względnie niskie – średnio 0,6 mln zł. Przekłada się to na średnio 3,5% w relacji do dochodów ogółem (3,9% dochodów bieżących). Średnia dla polskich JST to ok. 10,0%, co oznacza, że wydatki bieżące Gminy są ponadprzeciętnie rozbudowane.

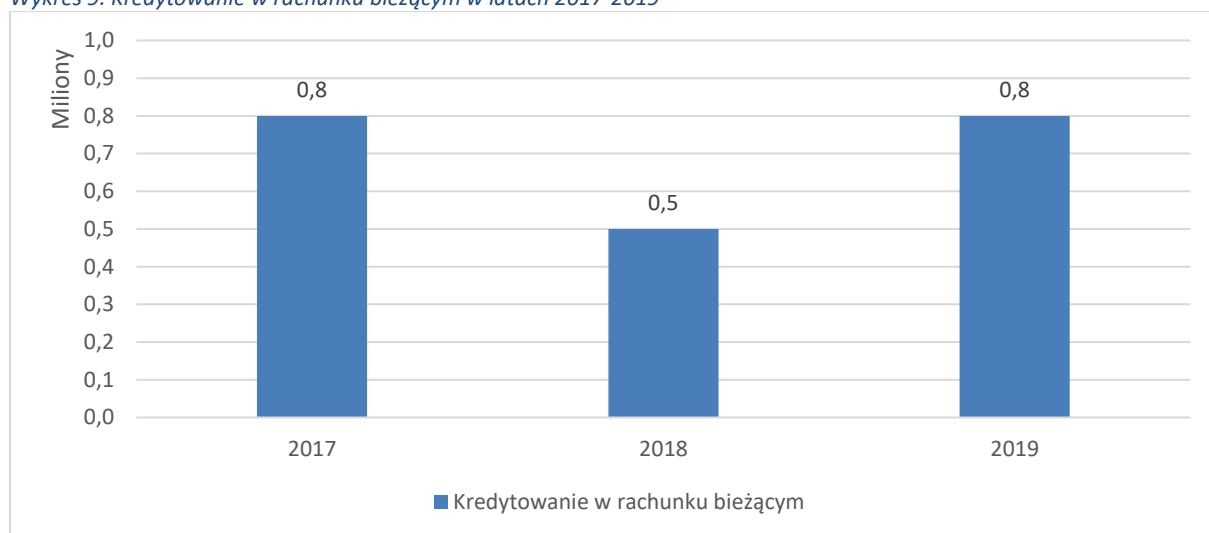
W celu podwyższenia ww. wskaźnika konieczne jest podniesienie dochodów bieżących lub obniżenie wydatków bieżących, przy czym to pierwsze rozwiązanie jest znacznie trudniejsze do realizacji w krótkim i średnim horyzoncie czasowym, jaki obejmuje Program Postępowania Naprawczego.

#### d. Kredytowanie w rachunku bieżącym

Gdy zaistniała konieczność pokrycia przejściowego deficytu bądź Gmina potrzebowała sfinansować duży wydatek, a zdolność finansowa była niewystarczająca, Gmina korzystała z finansowania w formie kredytu w rachunku bieżącym. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego zaciągnie kredyt lub pożyczkę na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, to zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o finansach publicznych podlegają one spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. W ramach podpisanej z bankiem umowy z kredytu odnawialnego można korzystać wielokrotnie w ciągu roku. Z uwagi na to, iż kredyt ten służy pokryciu niedoboru występującego w ciągu

roku, kredyt odnawialny nie jest planowany w przychodach, a spłaty tego kredytu nie są planowane w rozchodach JST.

Wykres 9. Kredytowanie w rachunku bieżącym w latach 2017-2019



źródło: opracowanie własne

Gmina Lubniewice w latach 2017 - 2019 wykazywała nadwyżki bieżące, natomiast w trakcie każdego z analizowanych lat roku bieżąca płynność finansowa była niewystarczająca w przypadku regulowania istotnych zobowiązań. W latach 2017 – 2019 Gmina zaciągała kredyty w rachunku bieżącym w kwotach 0,5 – 0,8 mln zł, który musiała spłacić do końca każdego z analizowanych lat.

#### e. Zobowiązania z tytułu kredytów i obligacji

Na dług Gminy Lubniewice na koniec 2019 r. składają się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji.

Poniższa tabela zawiera zobowiązania kredytowe Gminy Lubniewice z podaniem ich stanu na koniec 2019 r.

Tabela 1. Zobowiązania z tytułu produktów kredytowych pozostałe do spłaty na dzień 31.12.2019

| L.p. | Tytuł dłużny              | Kwota kapitału pozostałego do spłaty | Oprocentowanie       | Rok całkowitej spłaty |
|------|---------------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| 1    | Kredyt BPS                | 970 337,64                           | 0,97 p.p. + WIBOR 3M | 2026                  |
| 2    | Kredyt BPS                | 1 437 500,00                         | 1,50 p.p. + WIBOR 3M | 2024                  |
| 3    | Kredyt PKO BP             | 720 000,00                           | 1,09 p.p. + WIBOR 3M | 2024                  |
| 4    | Kredyt BS Ośno            | 1 500 000,00                         | 1,50 p.p. + WIBOR 3M | 2029                  |
| 5    | Obligacje PKO BP          | 5 521 000,00                         | 1,60 p.p. + WIBOR 6M | 2035                  |
|      | <b>SUMA</b>               | <b>10 148 837,64</b>                 |                      |                       |
|      | w tym do spłaty w 2020 r. | 437 500,00                           |                      |                       |

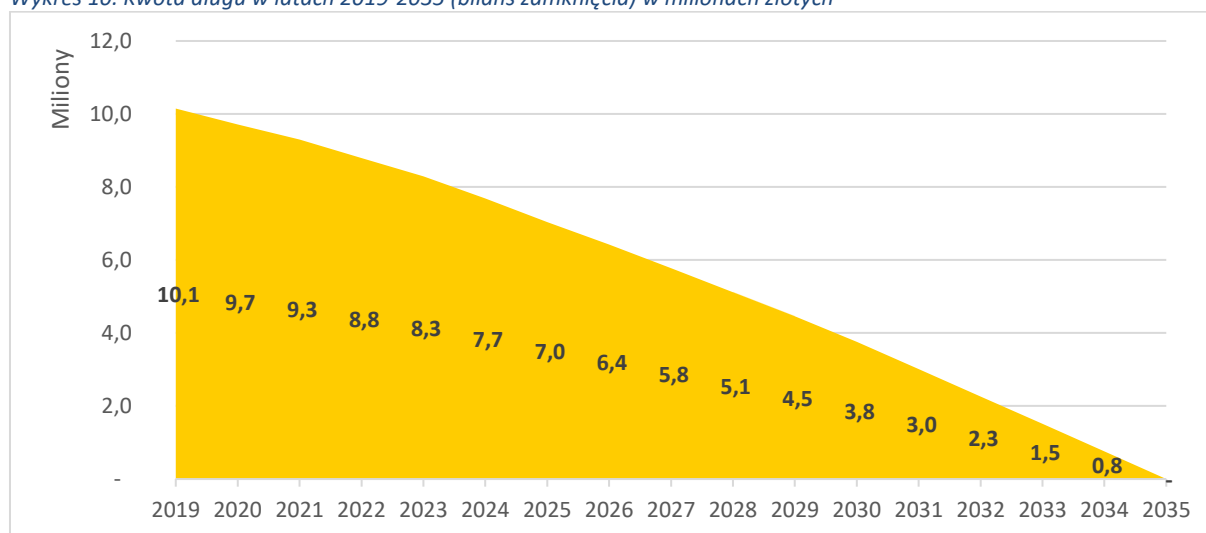
źródło: opracowanie własne na podstawie umów kredytowych

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Jak wynika z tabeli, na koniec 2019 roku dług Gminy z tytułu kredytów i obligacji to łącznie ponad 10,1 mln zł, co stanowi 57,2% poziomu dochodów ogółem na koniec 2019 r.

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

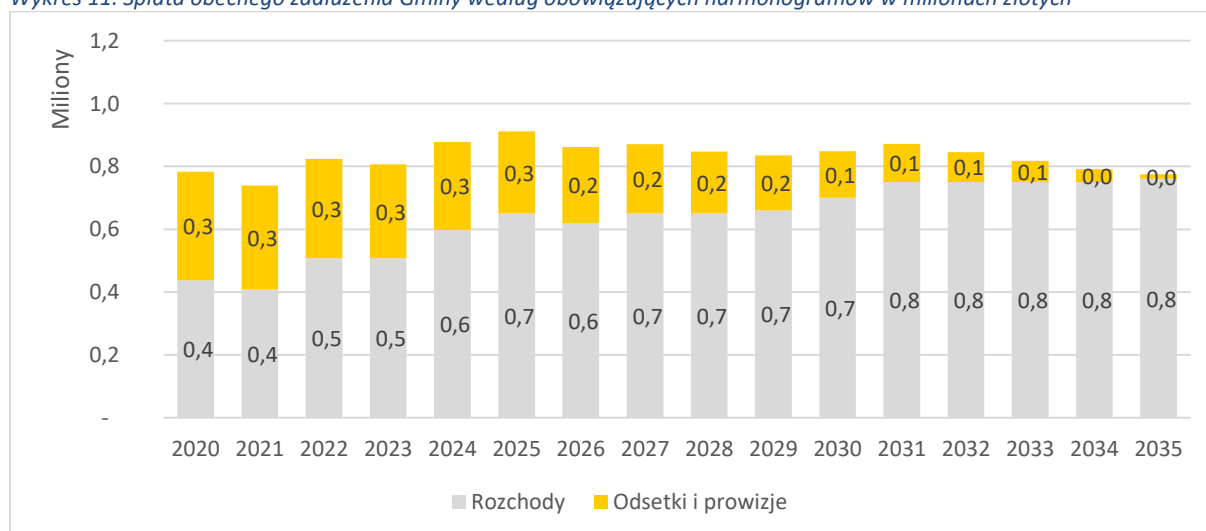
Wykres 10. Kwota długu w latach 2019-2035 (bilans zamknięcia) w milionach złotych



źródło: opracowanie własne

W kolejnych 9 latach, to jest do końca 2028 roku, Gmina powinna spłacić ponad połowę posiadanego długu z tytułu produktów kredytowych wg stanu planowanego na koniec 2019 r. (5,0 mln zł z 10,1 mln zł). Kolejny wykres przedstawia obsługę długu w poszczególnych latach.

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



źródło: opracowanie własne

Jak wynika z analizy, spłata długu Gminy Lubniewice została zaplanowana dosyć równomiernie. W latach 2020 - 2035 łączne spłaty kapitału i odsetek kształtują się na poziomie ok. 0,7 mln - 0,9 mln zł. Same raty kredytowe w tych latach to 0,4 - 0,8 mln zł rocznie. **W praktyce oznacza to, że aby**

**możliwa była spłata tych zobowiązań w obecnym kształcie ze środków własnych Gminy, nadwyżka budżetowa powinna co roku wynosić co najmniej 0,9 mln zł.** W sytuacji gdy Gmina nie generuje wystarczających nadwyżek bieżących, konieczne jest podniesienie ich poziomu poprzez zwiększenie dochodów i obniżenie wydatków bieżących.

Możliwości spłaty zadłużenia przez Gminę zostały przeprowadzone w osobnym rozdziale dotyczącym zdolności do obsługi zadłużenia.

### III. Metodologia liczenia wskaźnika z art. 243 ufp oraz analiza zdolności kredytowej bez działań naprawczych

Całkowite istniejące zadłużenie Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i obligacji to na koniec 2019 roku niemal 10,1 mln zł co stanowi 58% dochodów ogółem tego roku. Tabela ze szczegółami poszczególnych zobowiązań znajduje się w rozdz. dot. analizy finansów Gminy Lubniewice w latach 2017-2020.

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

#### a. Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2019 r.

Jak podaje Ministerstwo Finansów w uzasadnieniu do zmiany ufp „projektowana zmiana ust. 1 w art. 243 zmierza do objęcia limitem spłaty zobowiązań JST – oprócz kredytów i pożyczek – wszystkich zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Dotyczy to więc wszystkich zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego „kredyty i pożyczki”, a więc w szczególności również papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płacona w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.” Zatem leasingi zwrotne czy wykupy wierzytelności będą brane pod uwagę przy lewej stronie wskaźnika z art. 243 ufp już od budżetów na 2019 rok. W szczególności „dotyczy to np. umów leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, umów restrukturyzacji zadłużenia, w tym sprzedaży na raty, forfaitingu, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które mają skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.”

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

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

b. Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2020 r.

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

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

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

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

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

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

c. Zmiany we wskaźniku z art. 243 od 2026 r.

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

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

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

przekroczy poniższą relację:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

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

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

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. dopuszcza zaciąganie długu przez JST w postaci kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z zapisami ustawy, JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe

m.in. właśnie na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów<sup>5</sup>.

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

1. Dochody bieżące – w tym zakresie zmiany wprowadzone od 2020 roku, poza opisanymi wcześniej działaniami rewizyjnymi i naprawczymi, opierają się na założeniu corocznego wzrostu z tytułu waloryzacji poszczególnych kategorii dochodów z wyłączeniem podatków i opłat lokalnych, tj.: dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych, subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące. Dochody z podatku od nieruchomości ulegają wzrostowi od 2021 r, zgodnie z planem zwiększenia dochodów z tego tytułu. Kierując się zasadą ostrożności w prognozowaniu dochodów przyjęto, że dochody bieżące wzrosną jedynie o wielkość inflacji w kategoriach:, dochodów z subwencji ogólnej oraz z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące oraz pozostałych dochodów bieżących. W prognozach dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych przyjęto, że wzrost będzie wyznaczony przez uwzględnienie wskaźnika PKB realnego oraz inflacji. Wartości wskaźników inflacji i PKB realnego od 2020 r. zostały zaczerpnięte z dokumentu „*Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualizacja – październik 2019 r.*”
2. Dochody ze sprzedaży majątku – w 2020 r. zaplanowano dochodów z tego tytułu na poziomie zaledwie 94 tys. zł w celu obniżenia prawdopodobieństwa przeszacowania prognozy (sprzedaż majątku ma wpływ na kształtowanie się maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań z art. 243 ufp – przeszacowanie stwarza ryzyko niezrealizowania prognoz i osiągnięcia niższej zdolności obsługi długu).
3. Wydatki bieżące – prognoza od 2020 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące możliwych do wypracowania nadwyżek operacyjnych będących pochodnymi poziomu dochodów i wydatków.

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

---

<sup>5</sup> Art. 89 ust. 1 ufp.

wpływając na poziom nadwyżki budżetowej, pośrednio wpływa także na dopuszczalny limit obsługi długu.

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

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

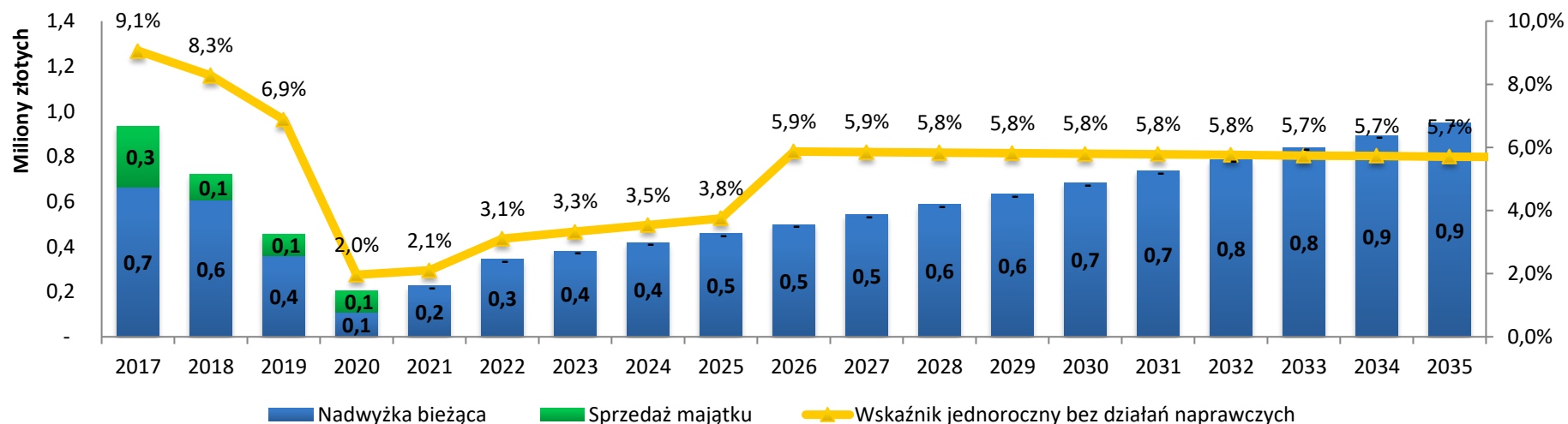
4. Wydatki majątkowe – w zrewidowanym planie budżetu na 2020 r. wydatki majątkowe w kwocie 0,4 mln zł stanowią rezerwę w przypadku niepowodzenia zaplanowanych działań naprawczych. Od 2021 r. ze względu na brak określonych na ten moment dalszych planów inwestycyjnych przekraczających możliwości własne Gminy, założono limit wydatków majątkowych na maksymalnym możliwym poziomie, niewymagającym pozyskania zewnętrznego finansowania.

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

#### d. Zdolność do obsługi długu bez działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2017 - 2035, tj. licząc od roku budżetowego w perspektywie 15-letniej, bez wdrożenia działań naprawczych.

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



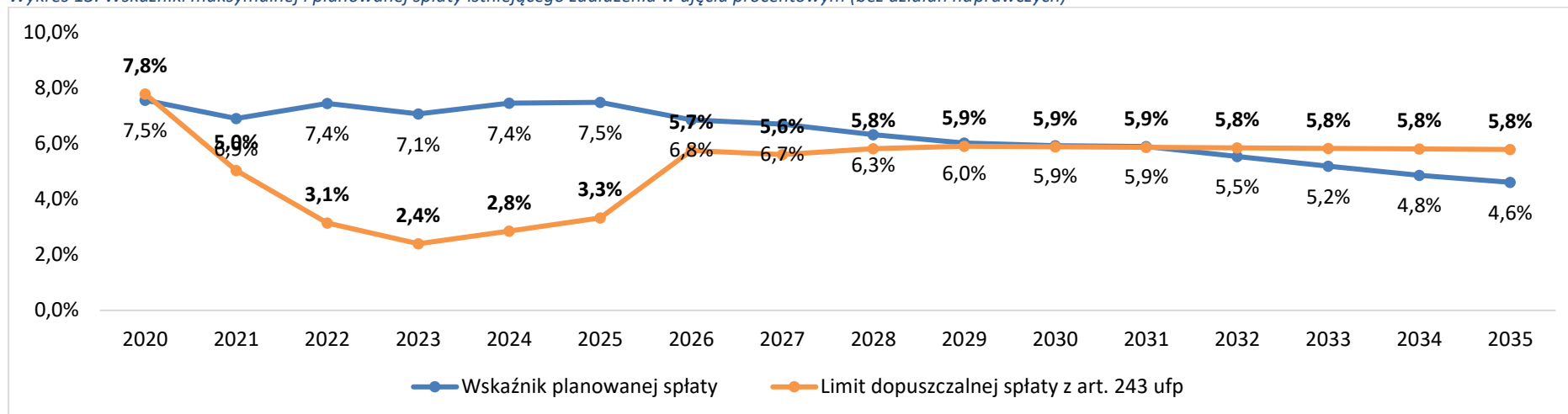
źródło: opracowanie własne

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

W latach 2017-2019 Gmina Lubniewice wykonała budżety nadwyżką bieżącą na poziomie 0,4 – 0,7 mln zł. W tych latach finanse Gminy zostały nieznacznie wsparte sprzedażą majątku w łącznej kwocie do 0,5 mln zł. W budżecie na 2020 r., po wprowadzeniu zmian po rewizji planu budżetu bez uwzględnienia działań naprawczych, zaplanowano nadwyżkę bieżącą na poziomie 0,1 mln zł, co bardzo niekorzystnie wpłynie na zdolność obsługi długu. W latach kolejnych nadwyżka stopniowo rośnie z uwagi na zmniejszające się wydatki odsetkowe. Kolejne rysunki przedstawiają wskaźniki planowanych oraz maksymalnych dopuszczalnych spłat według art. 243 ufp, obliczone w oparciu o wyżej opisane założenia, bez zmian w strukturze długu Gminy, w ujęciu kolejno procentowym i nominalnym.

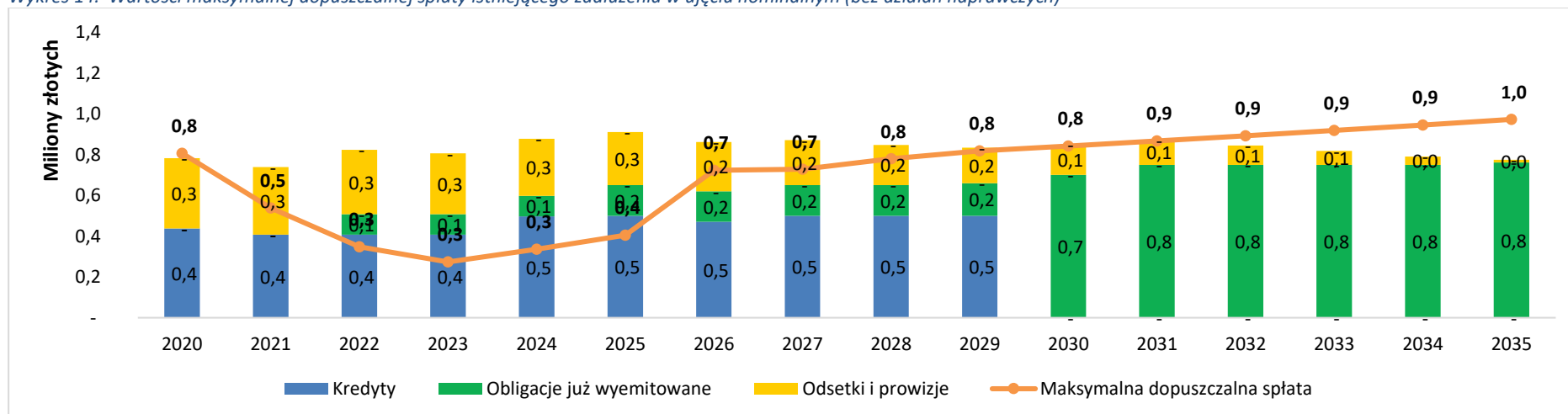
## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

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



źródło: opracowanie własne

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



źródło: opracowanie własne

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Prognoza wskazuje na to, że bez działań naprawczych Gmina będzie w stanie spełnić ustawowe wymogi w zakresie indywidualnego wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu z art. 243 ufp dopiero w 2031 r. Jest to jednocześnie skutek zbyt niskich wyników bieżących budżetu jak i zbyt wysokich spłat długu w stosunku do możliwości Gminy.

### f. Podsumowanie sytuacji bieżącej

Powodem wezwania Gminy Lubniewice do opracowania Programu jest przede wszystkim przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia wyznaczanego przez nierówność z art. 243 ufp oraz trudności płynnościowe.

Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Gminy oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących oraz stagnacji dochodów bieżących. Konieczne są działania naprawcze w celu podniesienia nadwyżek bieżących.

## IV. Przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków od 2020 r.

Celem długoterminowych przedsięwzięć naprawczych przedstawionych poniżej jest odzyskanie płynności finansowej przez Gminę Lubniewice oraz uzyskanie odpowiedniej zdolności obsługi długu w ramach indywidualnego limitu obsługi zadłużenia z art. 243 ufp. Działania zostały zaplanowane w ten sposób, aby w możliwie najmniejszym stopniu dotknęły ogółu społeczności Gminy. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych program postępowania naprawczego dla Gminy Lubniewice zawiera:

- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia wykonywania zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 ufp;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Poniżej znajdują się propozycje zmian, które zostaną wprowadzone do planu budżetu wraz z uchwaleniem niniejszego programu naprawczego.

### a. Ograniczenie wydatków bieżących

W celu uzyskania nadwyżki budżetowej w roku 2020 i trwałej poprawy sytuacji budżetu Gminy Lubniewice zaproponowano szereg działań prowadzących do ograniczenia wydatków bieżących. Działania te dotyczą przede wszystkim wydatków w działach administracja publiczna (750), oświata i wychowanie (801) oraz wydatkach związanych z gospodarką komunalną.

#### 1. Administracja samorządowa

Działania w tym obszarze obejmują redukcję zatrudnienia i wypłacanych premii w Urzędzie Miejskim oraz ograniczenie dotacji podmiotowej dla Gminnego Ośrodka Kultury, a także ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie w Urzędzie Miejskim.

- **Redukcja zatrudnienia**

W PPN przyjęto ograniczenie zatrudnienia w Urzędzie Miejskim o 3 etaty w stosunku do roku 2019.

Gmina na koniec 2019 roku zatrudniała 21 pracowników, stąd planowana redukcja obejmuje prawie 15% stanu zatrudnienia.

Jeden etat został zredukowany z początkiem 2020 roku. W wyniku tej redukcji ograniczono koszty zatrudnienia w Urzędzie Miejskim o 65 130 złotych rocznie.

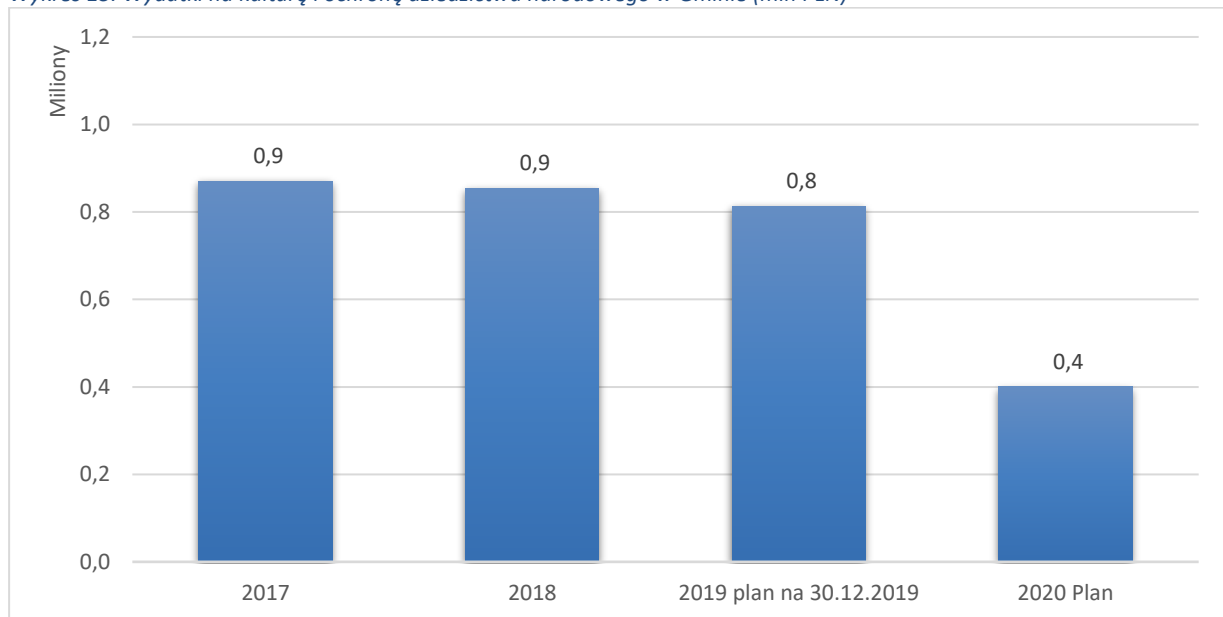
W połowie roku 2020 planowane jest zakończenie umów czasowych kolejnych 2 pracowników. Założony średni koszt zatrudnienia każdego z pracowników to 3 360 złotych miesięcznie (koszt brutto pracodawcy). Oszczędności w roku 2020 oszacowano na **41 040 złotych**, a w latach następnych na **82 080 złotych rocznie**.

- **Ograniczenie dotacji do GOK**

W planie przyjęto zmniejszenie dotacji podmiotowej dla Gminnego Ośrodka Kultury. Ograniczenie dotacji podmiotowej będzie możliwe dzięki redukcji zatrudnienia o 0,5 etatu obsługi oraz 0,25 etatu księgowości w GOK oraz ograniczenie działalności ośrodka i wydatków na usługi obce.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2017-2019 wynosiły 800-900 tysięcy rocznie. W roku 2020 zaplanowano ograniczenie wydatków na dotację dla GOK do 300 tysięcy złotych poprzez ograniczenie dotacji podmiotowej. Dodatkowo planowane jest utrzymanie zaplanowanych wydatków na utrzymanie biblioteki gminnej w wysokości 100 tysięcy złotych. Łącznie wydatki na kulturę wyniosą więc 400 tysięcy złotych w roku 2020. W kolejnych latach założono dalszą redukcję wydatków w tym zakresie o 30 tysięcy złotych rocznie.

Wykres 15. Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w Gminie (mln PLN)



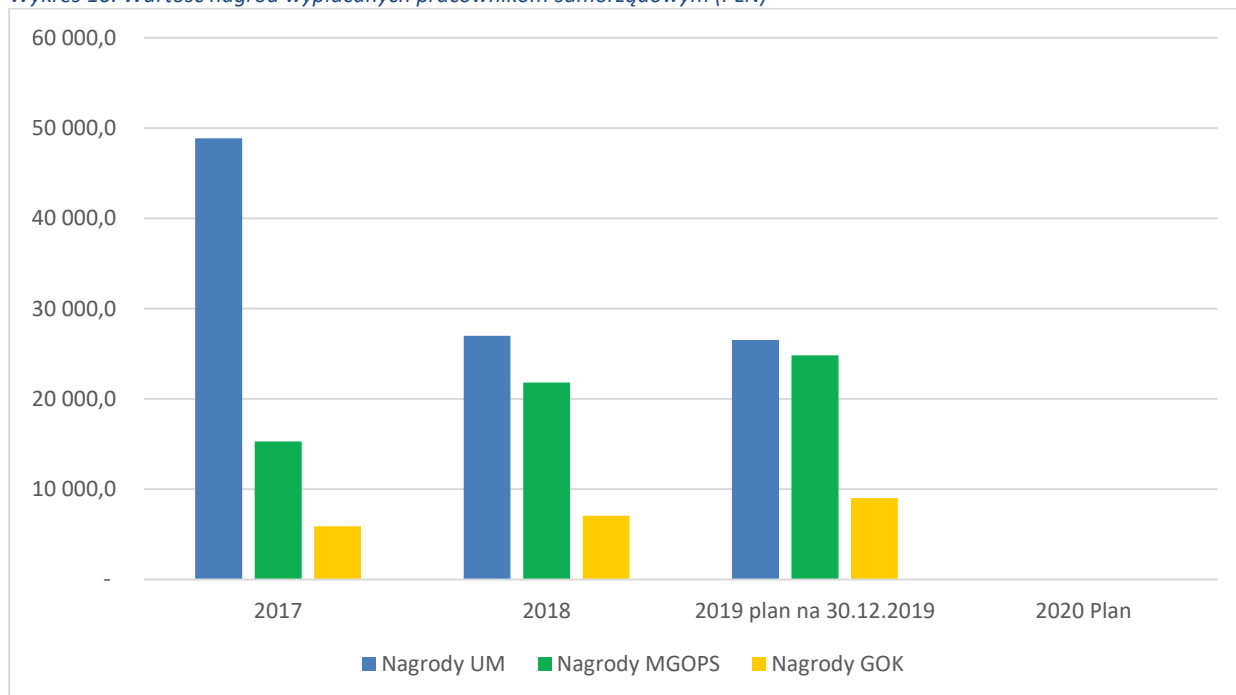
źródło: opracowanie własne

- **Rezygnacja z nagród w Urzędzie Miejskim i podległych jednostkach**

W ramach programu naprawczego założono brak nagród dla pracowników samorządowych. Działanie to pozwoli na ograniczenie wydatków bieżących o około 60 tysięcy złotych rocznie w stosunku do roku 2019 i lat poprzednich.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Wykres 16. Wartość nagród wypłacanych pracownikom samorządowym (PLN)

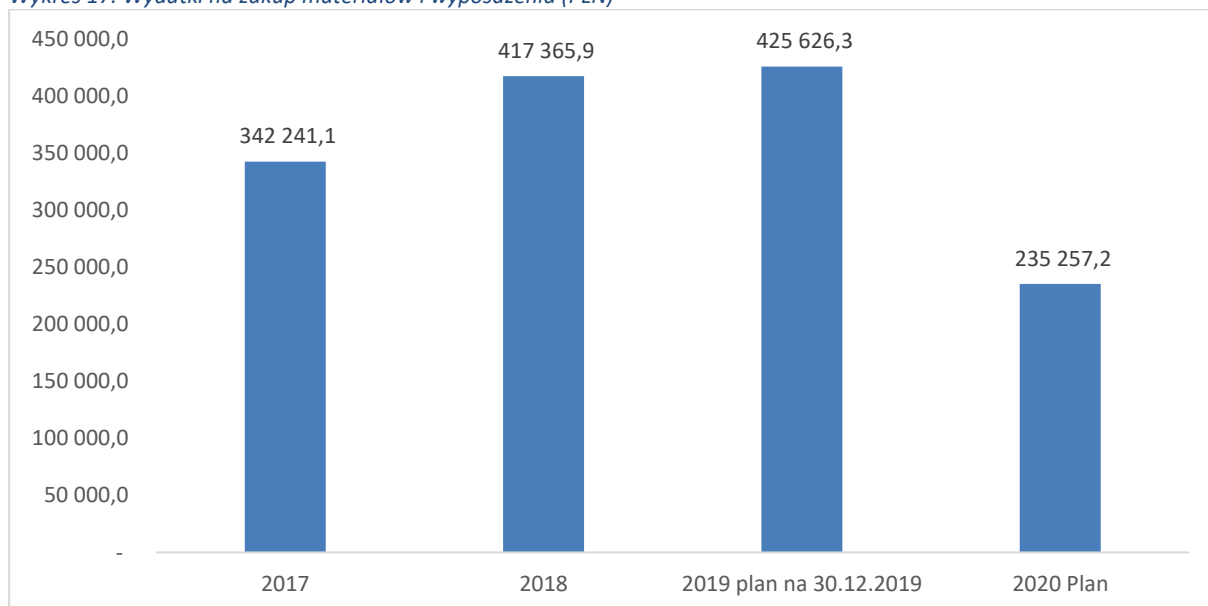


źródło: opracowanie własne

- **Ograniczenie wydatków na materiały i wyposażenie Urzędu Miejskiego**

Kolejnym działaniem ograniczającym wydatki bieżące w obszarze administracji publicznej jest ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia. W planie przewidziano spadek wydatków w tym zakresie o 190 000 złotych w stosunku do roku 2019.

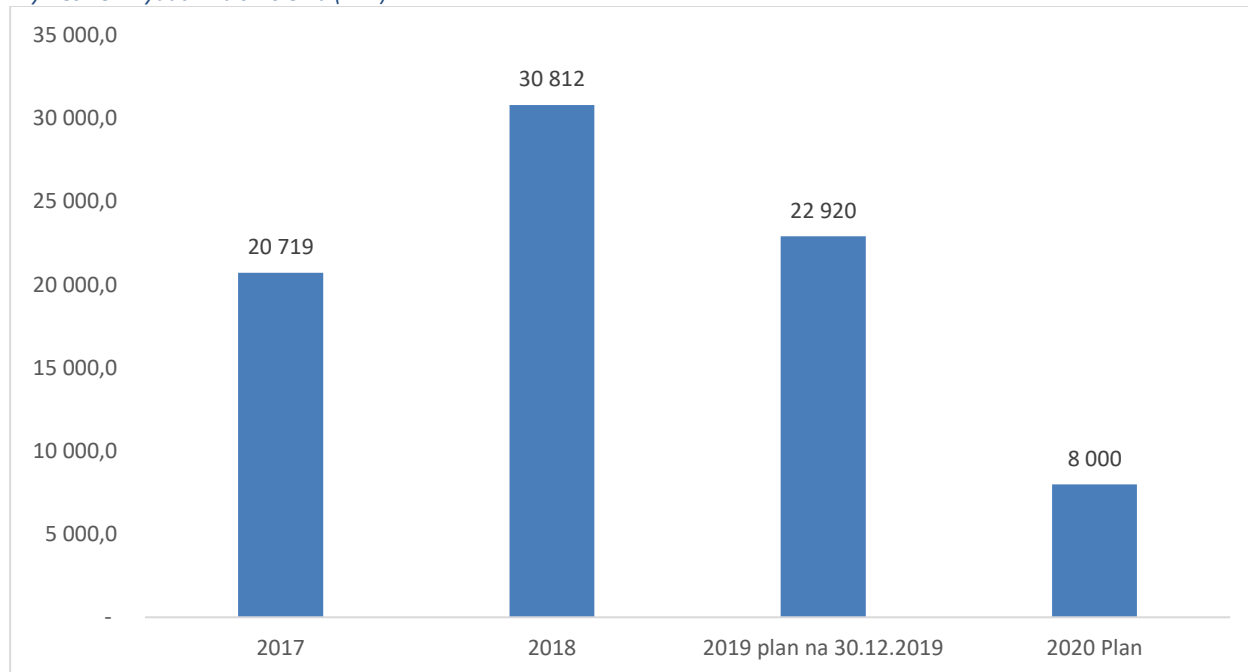
Wykres 17. Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia (PLN)



źródło: opracowanie własne

Dodatkowo przewidziano oszczędności związane z ograniczeniem wydatków na delegacje oraz szkolenia. W przypadku delegacji przewidziano ograniczenie stawki z 0,8358 do 0,65 zł/km. W przypadku szkoleń planowane jest ograniczenie wydatków w 2020 roku do 8000 złotych.

Wykres 18. Wydatki na szkolenia (PLN)



źródło: opracowanie własne

Łączny efekt tych działań to oszczędności w wysokości 15 tysięcy złotych rocznie.

## 2. Oświata i wychowanie

Oświata i wychowanie to paragraf budżetu o najwyższych wydatkach bieżących w skali Gminy. W Gminie Lubniewice funkcjonuje jedna szkoła podstawowa oraz jedno przedszkole publiczne. Do szkoły podstawowej uczęszcza obecnie 230 uczniów pobierających naukę w ramach 14 oddziałów szkolnych, w roku 2020/2021 planuje się zwiększenie liczby oddziałów do 15. Zatrudnienie w jednostce obejmuje 24,5 etatu nauczycielskiego. Troje nauczycieli znajduje się przy tym na urlopiach dla poratowania zdrowia. Przeprowadzona analiza wskazuje, że poziom zatrudnienia jednostki jest dostosowany do potrzeb i skali działania stąd możliwości ograniczenia wydatków są stosunkowo małe.

W planie naprawczym założono ograniczenie zatrudnienia o 1 etat nauczycielski w roku 2020. Przyjęto, że umowa zostanie wypowiedziana 31 sierpnia 2020 roku po powrocie jednej z osób, przebywających obecnie na urlopie, do pracy. Wynagrodzenie osoby przewidzianej do zwolnienia oszacowano na 6 000 złotych (koszt brutto pracodawcy) miesięcznie i odpowiada wynagrodzeniu nauczyciela mianowanego. Przewiduje się zakończenie umowy czasowej na zastępstwo (zawartej na okres do 31.08.2020r.) stąd nie będzie wymagane wypłacenie odprawy ani zachowanie okresu wypowiedzenia.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Efekt planowanych zmian w latach 2020-2022 prezentuje tabela poniżej

*Tabela 2. Efekty ograniczenia zatrudnienia w Szkole Podstawowej (PLN)*

|                                   | 2020          | 2021          | 2022          |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Redukcja 1 etatu nauczycielskiego | 28 800        | 86 400        | 86 400        |
| <b>Razem</b>                      | <b>28 800</b> | <b>86 400</b> | <b>86 400</b> |

*źródło: opracowanie własne*

W przypadku przedszkola samorządowego proponowane działania obejmują redukcję obsługi o 1 etat. Z dniem 1 września 2020 roku jeden z pracowników obsługi przechodzi na emeryturę, nie przewidziano zatrudnienia dodatkowej osoby na jego miejsce. Koszt brutto pracodawcy założony na poziomie 3200 złotych miesięcznie.

Planowane oszczędności wynikające z tego tytułu oszacowano w tabeli poniżej.

*Tabela 3. Efekty ograniczenia zatrudnienia w Przedszkolu Samorządowym (PLN)*

|                              | 2020           | 2021          | 2022          |
|------------------------------|----------------|---------------|---------------|
| Redukcja 1 etatu obsługowego | -14 500        | 38 400        | 38 400        |
| <b>Razem</b>                 | <b>-14 500</b> | <b>38 400</b> | <b>38 400</b> |

*źródło: opracowanie własne*

Ze względu na konieczność wypłaty odprawy emerytalnej oraz nagrody jubileuszowej w roku 2020 działanie wygeneruje koszty dodatkowe w wysokości 14 500 zł. W kolejnych latach jednak przyniesie oszczędności w wysokości 38 400 złotych rocznie.

### 3. Wydatki na promocję

Ze względu na objęcie JST programem naprawczym zabronione jest ponoszenie wydatków związanych z promocją Gminy. Wydatki te wynoszą obecnie 27 000 złotych rocznie.

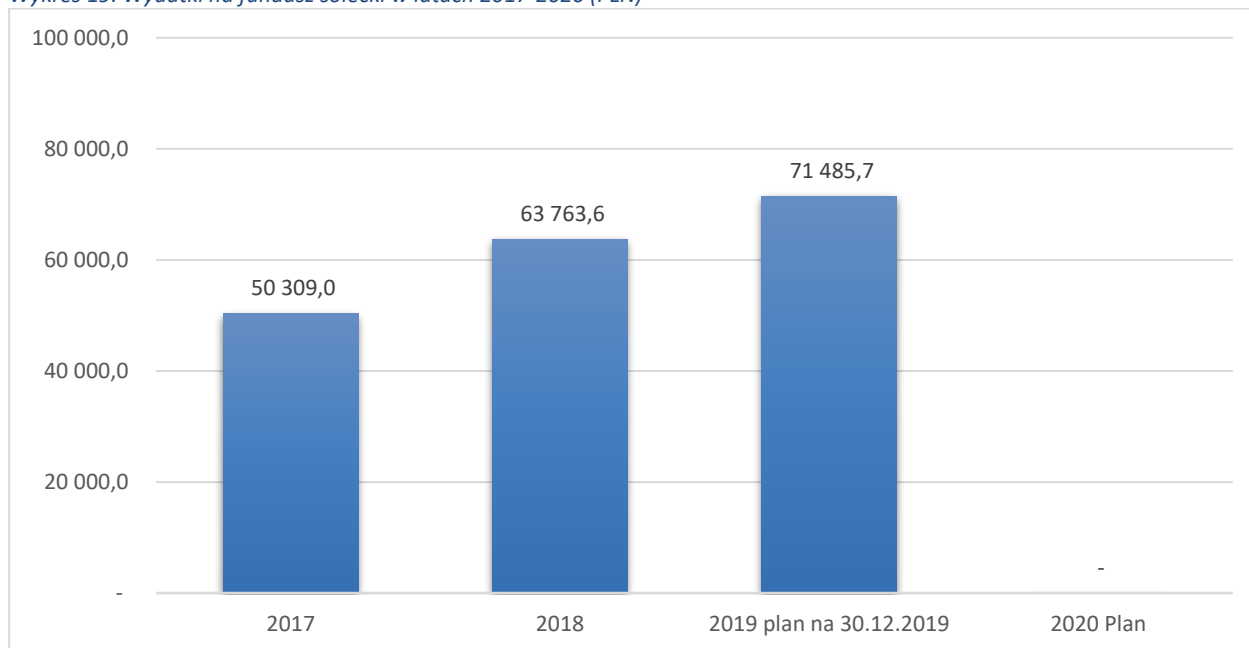
Planowane ograniczenie wydatków z tego względu wyniesie w latach 2021-2022 kolejnych **27 000 złotych rocznie**.

### 4. Fundusz sołecki i budżet obywatelski

Na okres obowiązywania PPN założono likwidację funduszu sołeckiego i budżetu obywatelskiego w Gminie.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Wykres 19. Wydatki na fundusz sołecki w latach 2017-2020 (PLN)



źródło: opracowanie własne

Działanie to przyniesie oszczędności w wydatkach bieżących na poziomie **160 000 złotych rocznie** w stosunku do roku 2019.

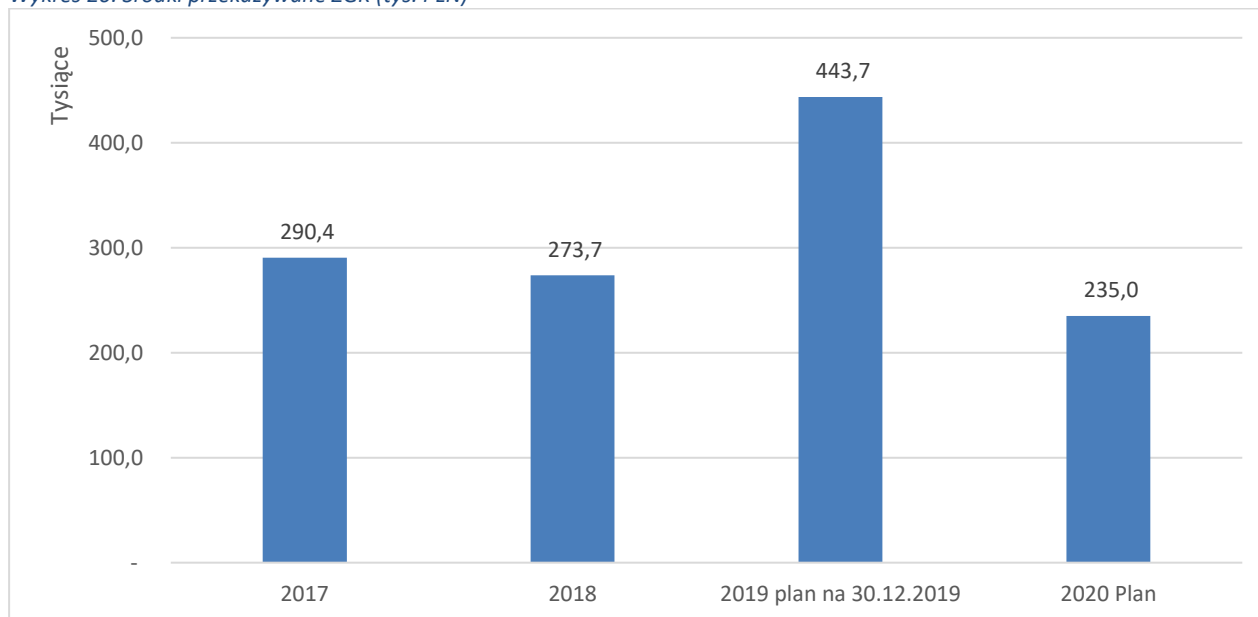
### 5. Ograniczenie wydatków na gospodarkę komunalną

W ramach PPN założono ograniczenie wydatków na oświetlenie placów i ulic w Gminie o 30 000 złotych rocznie oraz na utrzymanie zieleni o 30 000 złotych. Planowane ograniczenia wiązać się będą z ograniczeniem skali i zakresu realizacji zadań Gminy w tych obszarach. Planowane oszczędności wynoszą **60 000 złotych rocznie** począwszy od roku 2020.

W latach 2017-2019 Gmina Lubniewice przeznaczała na funkcjonowanie Zakładu Komunalnego dotacje w wysokości od 61 do ponad 443 tysięcy złotych. W roku 2020 założono brak takiej dotacji.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Wykres 20. Środki przekazywane ZGK (tys. PLN)



źródło: opracowanie własne

### b. Zwiększenie dochodów własnych budżetu

Gmina Lubniewice zaplanowała również zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości. W związku z wprowadzeniem Programu Postępowania Naprawczego w Gminie zaplanowano wzrost stawek podatkowych podatku od nieruchomości do poziomu maksymalnego to jest 0,82 zł za metr kwadratowy powierzchni w budynkach mieszkalnych począwszy od roku 2021.

Dodatkowo założono zwiększenie stawek podatków od nieruchomości dla osób prawnych, co pozwoli na zwiększenie wpływów podatkowych Gminy z tych podatków o około 1% w stosunku do roku 2020. Zestawienie planowanego wzrostu dochodów przedstawia tabela poniżej.

Tabela 4. Dodatkowe wpływy podatkowe podatek od nieruchomości (PLN)

|   | 2020     | 2021          | 2022          |
|---|----------|---------------|---------------|
| Podatek od nieruchomości osoby prawne   | 0        | 20 270        | 30 405        |
| Podatek od nieruchomości osoby fizyczne | 0        | 24 868        | 43 519        |
| <b>Razem</b>                            | <b>0</b> | <b>45 138</b> | <b>73 924</b> |

źródło: opracowanie własne

### c. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy założono łączny **wpływ działań naprawczych Gminy Lubniewice w roku 2020 o 596 711 złotych. W roku 2021 - 796 869 zł, a w roku 2022 o 825 655 złotych.** Zestawienie planowanych korzyści dla budżetu Gminy w poszczególnych latach prezentuje tabela poniżej.

Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Tabela 5. Suma zaplanowanych korzyści i wzrost nadwyżki bieżącej

|   | 2020           | 2021           | 2022           |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <b>Oszczędności w funkcjonowaniu administracji samorządowej</b> | 528 171        | 584 211        | 584 211        |
| <b>Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty</b>      | 8 540          | 107 520        | 107 520        |
| <b>Likwidacja funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego</b> | 160 000        | 160 000        | 160 000        |
| <b>Ograniczenie wydatków na promocję</b>                        | 0              | 27 000         | 27 000         |
| <b>Ograniczenie kosztów gospodarki komunalnej</b>               | 60 000         | 60 000         | 60 000         |
| <b>Wzrost dochodów podatkowych</b>                              | 0              | 45 138         | 73 924         |
| <b>Razem</b>  | <b>596 711</b> | <b>796 869</b> | <b>825 655</b> |

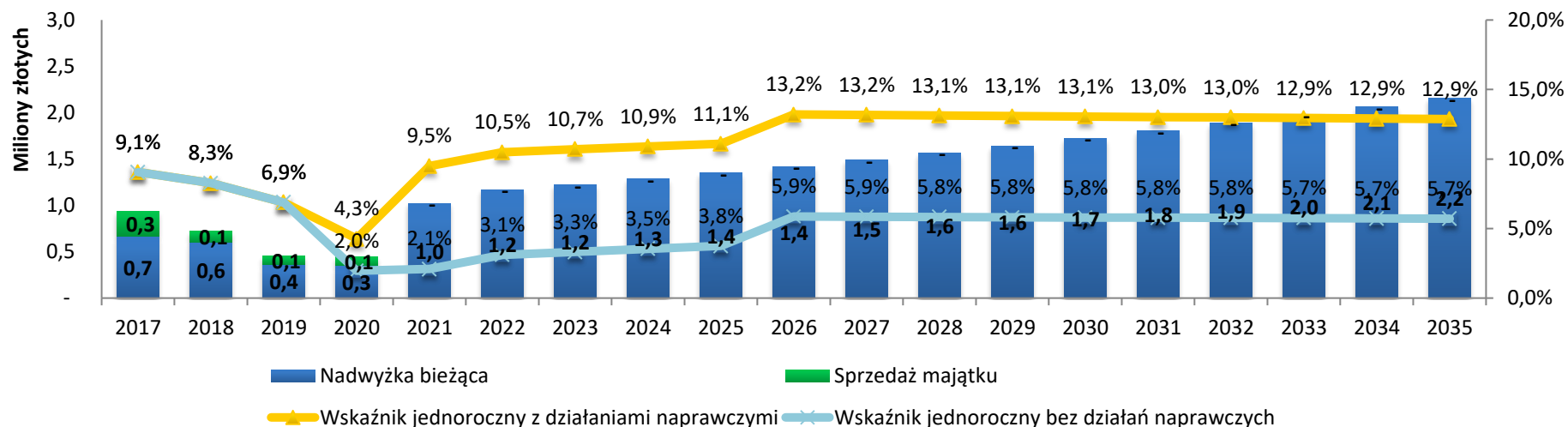
źródło: opracowanie własne

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

## V. Zdolność spłaty długu po uwzględnieniu działań naprawczych

Poniższy wykres przedstawia prognozę dotyczącą wyniku operacyjnego oraz sprzedaży majątku Jednostki, które składają się na wskaźnik jednoroczny z art. 243 ufp, w latach 2017-2035, tj. licząc od roku budżetowego perspektywie 15-letniej, po wdrożeniu działań naprawczych w zakresie dochodów i wydatków.

Wykres 21. Wielkość nadwyżki bieżącej, sprzedaży majątku i wskaźnika jednorocznego z działaniami naprawczymi dot. dochodów i wydatków



źródło: opracowanie własne

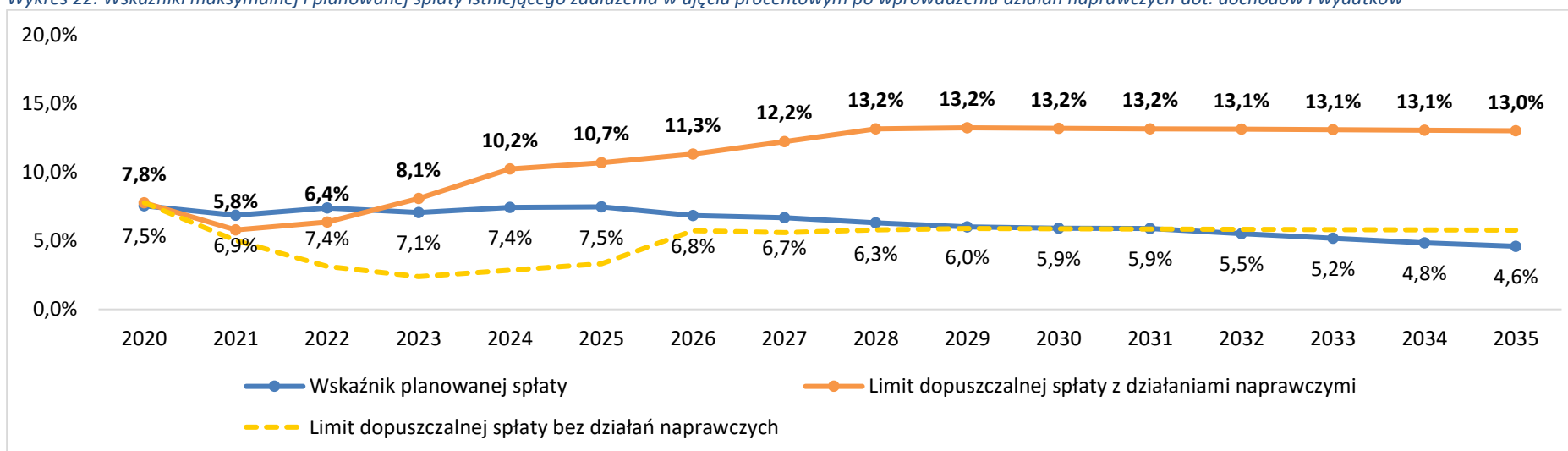
Dzięki zaplanowanym działaniom naprawczym w zakresie dochodów i wydatków bieżących Gminy Lubniewice prognozowane nadwyżki bieżące znacząco wzrosną (w 2021 r. do 1,0 mln zł, od 2022 r. do poziomu co najmniej 1,2 mln zł). Istotnie wpłynie to na wielkość wskaźnika jednorocznego z art. 243 ufp, co odzwierciedla się w różnicy pomiędzy kształtowaniem się linii na powyższym wykresie (linia niebieska – wskaźnik bez działań naprawczych, linia żółta – wskaźnik po zmianach). Należy wziąć pod uwagę, że nie wszystkie działania naprawcze mogą okazać się skuteczne i realne wykonanie prognoz może być niższe.

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Jeżeli przyjęte działania naprawcze powiodą się, wskaźniki jednoroczne Gminy Lubniewice powinny wzrosnąć już od 2024 roku do poziomu 10 - 13%, dzięki czemu Lubniewice znajdą się powyżej poziomu średniego dla polskich samorządów (ok. 10%). Faktyczne wykonanie wskaźników jednorocznych będzie zależało od kosztów zaplanowanych działań naprawczych, powodzenia ich przeprowadzenia oraz utrzymania dyscypliny budżetowej w kolejnych latach.

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

Wykres 22. Wskaźniki maksymalnej i planowanej spłaty istniejącego zadłużenia w ujęciu procentowym po wprowadzeniu działań naprawczych dot. dochodów i wydatków



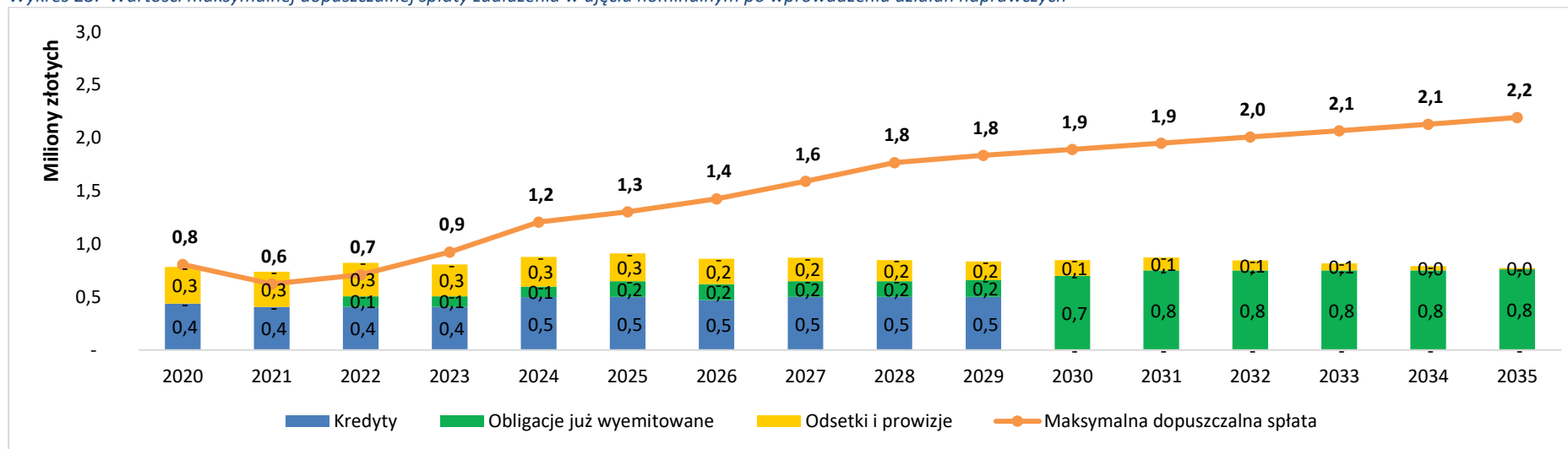
źródło: opracowanie własne

Zaplanowane działania naprawcze dotyczące dochodów i wydatków przyniosły wymierne skutki. Prognoza limitu dopuszczalnej spłaty z art. 243 istotnie wzrosła (różnica pomiędzy pomarańczową linią ciągłą i przerywaną na wykresie powyżej wynosząca co najmniej 4,0% od 2023 r., tj. po zakończeniu realizacji postępowania naprawczego). Ponadto zgodnie z prognozą, Gmina spełni wymogi art. 243 ufp już od 2023 r., tj. o 8 lat wcześniej niż bez działań naprawczych.

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

## Program Postępowania Naprawczego dla Gminy Lubniewice

Wykres 23. Wartości maksymalnej dopuszczalnej spłaty zadłużenia w ujęciu nominalnym po wprowadzeniu działań naprawczych



źródło: opracowanie własne

Zgodnie z ufp, PPN może trwać maksymalnie 3 kolejne lata budżetowe, zatem Gmina powinna zacząć spełniać wymagania z art. 243 najpóźniej od 2023 r. W przypadku gdy działania naprawcze okazałyby się niewystarczające i Gmina w dalszym ciągu przekraczałaby wskaźnik dopuszczalnej spłaty długu byłoby to przesłanką do restrukturyzacji zadłużenia poprzez konsolidację środkami pozyskanymi z nowego zobowiązania, z jednoczesnym wydłużeniem terminu spłaty długu. Spłata istniejącego zadłużenia Lubniewic jest rozłożona równomiernie, tzn. roczna obsługa zadłużenia wynosi 0,7 – 0,9 mln zł. W dodatku oprocentowanie długu Lubniewic nie jest wysokie, ponieważ marże dla kredytów i obligacji wahają się w przedziale 0,9 – 1,6 punktu procentowego, co można uznać za korzystne warunki na rynku kredytowym. W dodatku, dzięki znaczącej poprawie nadwyżek bieżących do poziomu 1,0 mln zł od 2021 r., Gmina Lubniewice zacznie spełniać wymagania z art. 243 ufp już od 2023 r., przy czym Gmina powinna być w stanie samodzielnie obsługiwać swoje zadłużenie w ramach limitu z art. 243. Biorąc pod uwagę poprawę nadwyżek bieżących i strukturę spłaty istniejącego zadłużenia, nie ma konieczności pozyskania nowego finansowania w celu restrukturyzacji zadłużenia Gminy.

## VI. Podsumowanie Programu Postępowania Naprawczego

Kolegium RIO w Zielonej Górze, w uchwale Nr 216/2019 wezwało Gminę Lubniewice do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze.

W uzasadnieniu do ww. uchwały, na podstawie kontroli przeprowadzonej przez RIO, Kolegium RIO oceniając projekt wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020 – 2035 stwierdziło iż relacja określona w art. 243 ufp ust. 1 w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy nie zostanie spełniona w latach 2022-2024, natomiast w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy nie zostanie spełniona w latach 2021-2024.

Przekroczenie maksymalnego dopuszczalnego poziomu obsługi zadłużenia jest bezpośrednim skutkiem niedostosowania harmonogramów spłaty istniejących zobowiązań do aktualnych możliwości zadłużeniowych Gminy oraz pośrednim skutkiem zbyt dużych wydatków bieżących oraz stagnacji dochodów bieżących. Konieczne są działania naprawcze w celu podniesienia nadwyżek bieżących.

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

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

- trwałym ograniczeniem wydatków bieżących,
- trwałym wzrostem dochodów bieżących,

Wśród działań naprawczych na rzecz ograniczenia wydatków bieżących zaplanowano:

- Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty
- Ograniczenie wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego i jednostek podległych,
- Likwidacja funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego,
- Ograniczenie wydatków na promocję,
- Ograniczenie kosztów gospodarki komunalnej,

Działania te mają przełożyć się na podniesienie wyniku budżetu o **0,60 mln złotych w 2020 r., aby w kolejnych latach przekroczyć 0,75 mln złotych.**

Wśród działań podnoszących dochody bieżące zaplanowano ich **zwiększenie o 46 – 74 tys. złotych** względem zrewidowanego planu budżetu poprzez podniesienie stawek podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych do poziomu stawek maksymalnych, co pozwoli na zwiększenie wpływów podatkowych Gminy z tych podatków o około 3 punkty procentowe w stosunku do roku 2019.

Łącznie efekt netto zaplanowanych działań wyniesie **+ 0,60 mln zł w 2020 r., + 0,80 mln zł w 2021 r., a od 2022 r. więcej niż + 0,83 mln zł rocznie.**

Zaplanowane działania naprawcze znacząco podniosą zdolność finansową Gminy Lubniewice, dzięki czemu Gmina zacznie funkcjonować poza realiami programu naprawczego już od 2023 r.

## VII. Plan wdrożenia programu naprawczego

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

### a. Wzrost dochodów bieżących

Zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości wraz z podjęciem uchwały w sprawie przez Radę Miejską, tj. w IV kwartale 2020 r.

### b. Ograniczenie wydatków bieżących

1. Ograniczenie kosztów funkcjonowania systemu oświaty w Gminie
  - a. Ograniczenie etatów nauczycielskich w szkole – wypowiedzenie umowy 31.08.2020 r. po powrocie 1 osoby z urlopu.
  - b. Ograniczenie etatów obsługi – wypowiedzenie umowy 31.01.2020 r.
2. Oszczędności w funkcjonowaniu Urzędu Gminy – zakończenie umów czasowych 20.06.2020 r. , pozostałe - z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
3. Likwidacja funduszu sołectkiego i budżetu obywatelskiego – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
4. Ograniczenie wydatków na promocję – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.
5. Ograniczenie kosztów gospodarki komunalnej – z chwilą podjęcia uchwał budżetowych i WPF na kolejne lata zgodnych z niniejszym programem postępowania naprawczego.

## VIII. Załączniki

- a. Wieloletnia prognoza finansowa na lata 2020-2035