



Uchwała Nr 1/Ppn/2019
Składu Orzekającego Nr 15
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 4 grudnia 2019 r.

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego Miasta Grudziądza na lata 2019-2021.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 240a ust. 1 w zw. z art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 16/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 października 2019 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 15 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

| | |
|------------------------|--------------------------|
| <i>Przewodniczący:</i> | <i>Maciej Słomiński</i> |
| <i>Członkowie:</i> | <i>Daniel Jurewicz</i> |
| | <i>Andrzej Tatkowski</i> |

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** Program postępowania naprawczego Miasta Grudziądza na lata 2019-2021.

UZASADNIENIE

Program postępowania naprawczego Miasta Grudziądza na lata 2019-2021 został ustanowiony uchwałą Nr XVIII/139/19 Rady Miejskiej w Grudziądzu w dniu 24 października 2019 r. Uchwała została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 25 października 2019 r.

Podstawą prawną opracowania Programu jest art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.; dalej: ustawa lub ufp), zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ufp, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 24 września 2019 r. podjęło uchwałę w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/126/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 28 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Grudziądza na lata 2019-2039. Dodatkowo na kolejnym posiedzeniu, tj.

w dniu 2 października 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podjęło uchwałę w sprawie unieważnienia uchwały Nr XIV/118/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 7 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok. Uchwałą Nr XXVI/73/2019 Kolegium Izby w dniu 21 października 2019 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr XVII/136/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 25 września 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Grudziądza na lata 2019-2039. Skład Orzekający Nr 15 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr 4/I/2019 zaopiniował negatywnie informację Prezydenta Grudziądza o przebiegu wykonania budżetu Miasta za I półrocze 2019 r. Skład Orzekający stwierdził, że organ wykonawczy pomimo zaplanowania w budżecie Miasta poniesienia wydatków w dziale 851 „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85111 „Szpitale ogólne” w § 4160 „Pokrycie ujemnego wyniku finansowego jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych” nie wykonał obowiązku pokrycia straty netto Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. W. Biegańskiego w Grudziądzu za 2017 rok w kwocie 48.992.709,00 zł. Zobowiązania Szpitala wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w kwocie łącznej wynoszą 434 908 879,51 zł i wzrosły od początku br. o kwotę 11 966 633,77 zł. Zobowiązania krótkoterminowe stanowią kwotę 290 682 418 zł, a zobowiązania wymagalne wynoszą 82 221 336,57 zł. Izba wskazała, że w przypadku przejęcia przez Miasto zobowiązań Szpitala zarówno na skutek likwidacji (kwota 434 908 879,51 zł) lub przekształcenia, istnieje realne zagrożenie niespełnienia relacji określonych przepisami art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych oraz zaprzestania wykonywania ustawowych zadań publicznych przez Miasto Grudziądz. Pismem z dnia 4 października 2019 r., Prezydent Grudziądza poinformował Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy o występującym obecnie braku możliwości uchwalenia budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ponadto Prezydent Grudziądza wskazał na ryzyko utraty płynności budżetu w 2019 r. wynikające z niezrealizowania, między innymi, zakładanych dochodów majątkowych, co może spowodować trudności w regulowaniu zaciągniętych przez Miasto Grudziądz zobowiązań. W dniu 11 października 2019 r. do tut. Izby przekazany został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Grudziądza obejmującej lata 2019-2049 (dalej WPF), z którego wynika, że w latach 2021- 2023 nie zostanie przez Grudziądz spełniona relacja dotycząca obsługi zadłużenia, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy oraz w 2020 r. relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy – różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wynosi kwotę (-) 291 500 657,89 zł. Uwzględniając powyższe ustalenia oraz fakt niespełnienia w latach 2021 -2023 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz w 2020 r. relacji, o której mowa w art. 242 ustawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr XXV/71/2019 z dnia 15 października 2019 r. wezwało Miasto Grudziądz do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 45 dni od dnia otrzymania uchwały. Program postępowania naprawczego (dalej: również Program) został więc przedłożony w terminie określonym w art. 240a ust. 1 ufp.

Stosownie do przepisu art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych program powinien zawierać: 1) analizę finansów Miasta Grudziądza wraz z określeniem przyczyn zagrożenia

realizacji zadań publicznych; 2) indywidualny plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem wprowadzania poszczególnych działań zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 oraz 3) określenie przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania.

Program uchwalono na lata 2019-2021, tj. na okres wskazany w art. 240a ust. 2 ufp, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. Zaplanowane w Programie przedsięwzięcia w latach 2019 – 2021, w odniesieniu do skali planowanych wydatków na poczet spłaty przejętych w wyniku przekształcenia Szpitala w spółkę kapitałową zobowiązań, są niewystarczające do poprawy sytuacji finansowej jednostki, tj. w taki sposób by jednostka od roku następującego po zakończeniu jego realizacji spełniała relacje określone w art. 243 ufp. Zgodnie z założeniami Programu naprawczego relacja określona w art. 243 ufp zostanie spełniona począwszy od 2024 roku. *Skład Orzekający zwraca uwagę na niespójność przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych, na podstawie których wnioskować można o różnych okresach, na które uchwalane mogą być programy naprawcze, tj. na okres nieprzekraczalny trzech lat (art. 240a ustawy) albo na okres spłaty pożyczki z budżetu państwa (art. 224 ustawy). Stosownie do treści przepisu art. 224 ustawy warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest realizacja lub przystępowanie do realizacji programu naprawczego, z którego analizy wynika, iż zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 tej ustawy, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Z treści art. 240a ust.3 pkt 2 wynika, że program naprawczy powinien zawierać plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244. Zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa. Celem programu, zgodnie z intencjami Rady Miejskiej, jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Miasta Grudziądz, a w szczególności wskazanie propozycji działań, które Miasto Grudziądz zamierza samodzielnie zrealizować w taki sposób, aby w wyniku ich wykonania zagwarantować spełnienie przepisów określonych w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Podstawowym elementem postępowania naprawczego jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 ufp. Faktyczna realizacja programu naprawczego, pomimo wdrożenia poszczególnych przedsięwzięć w 2019 roku oraz w okresie kolejnych dwóch lat budżetowych, następować będzie w okresie spłaty ww. pożyczki, tj. do 2049 roku. Mając na uwadze powyżej opisane względy, jednostka przedstawiła efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć dla lat 2019-2049. Należy zwrócić również uwagę, że stosownie do przepisu art. 240b ufp, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa.*

Przekazany do tut. Izby dokument zawiera: *Wprowadzenie*, w którym zaprezentowano podstawy prawne opracowania, dokumenty źródłowe oraz ograniczenia i ryzyko związane z wdrożeniem i realizacją działań naprawczych oraz trzy następujące rozdziały: *Analiza stanu finansów Gminy-Miasto Grudziądz*, w której odniesiono się do przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; *Plan przedsięwzięć naprawczych* oraz *Przewidywane efekty finansowe działań naprawczych* wraz z harmonogramem ich wprowadzania.

Analiza stanu finansów Miasta została sformułowana w oparciu o analizę danych finansowych za lata 2014-2018 (plan według stanu na dzień 24 października 2019 r. opisywano odrębnie, w formie komentarzy do poszczególnych analizowanych zagadnień). Wybrane dane budżetów Grudziądza zostały przedstawione na tle grupy miast o podobnych cechach i potencjale rozwojowym, tj. 33 miast na prawach powiatu zaliczanych do miast subregionalnych (tzw. rdzenie obszarów funkcjonalnych). W opracowaniu zawarto analizę obecnej sytuacji finansowej pod kątem zdolności kredytowej, w podziale na dochody, wydatki oraz zadłużenie. Podsumowanie rozdziału stanowi określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Średnia wartość dochodów Grudziądza w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 526 mln zł, a najwyższy poziom dochodów ogółem osiągnięto w roku 2018 (ponad 571 mln zł). W opracowaniu zawarto analizę dynamiki wzrostu/spadku oraz struktury dochodów budżetowych w latach 2015-2018 wraz z ujęciem znaczących zdarzeń związanych z kształtowaniem się wielkości dochodów ogółem, a w tym dochodów bieżących i majątkowych -wzrost dochodów bieżących w latach 2016-2018 w związku z otrzymaniem dotacji na realizację rządowego programu „Rodzina 500+”, z tytułu udziału w podatkach centralnych - od 2014 r. do 2018 r. nastąpił wzrost o 29,4 mln zł) określono średni udział poszczególnych źródeł dochodów budżetowych w powyższym okresie oraz wyodrębniono te, które z punktu widzenia bieżącej samodzielności finansowej Miasta mają największe znaczenie, tj. trzy następujące źródła dochodów: 1) wpływy z podatku od nieruchomości; 2) wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw (§ 049); 3) wpływy z usług (§ 083). Stanowiło to podstawę wyboru przedsięwzięć naprawczych mających na celu wzrost dochodów budżetowych.

Średnia wartość wydatków budżetowych w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie 517,4 mln zł. Od 2014 r. do 2018 r. wydatki bieżące wzrosły o ponad 100 mln zł, z czego znacząca część wzrostu wydatków wynikała z realizacji programu „Rodzina 500+”.

W wyniku analizy dynamiki oraz struktury wydatków budżetowych wskazano podstawowe obszary wydatków budżetowych: 1) oświata i wychowanie (31,55% całkowitych wydatków); 2) pomoc społeczna (17,24%); oraz 3) transport i łączność (13,49%). Ponadto szczególnej analizie poddano wydatki na administrację publiczną, ochronę zdrowia, kulturę fizyczną i sport oraz system gospodarki odpadami. W analizowanym okresie doszło do istotnego zwiększenia udziału pozostałych wydatków bieżących (wzrost z 39,6% do 53,5%), który odbył się przede wszystkim kosztem wydatków majątkowych (spadek z 25,8% do 9,2%). Średnio 36% całkowitej wartości wydatków budżetu przeznaczano na wypłatę wynagrodzeń. Udział wydatków na obsługę długu gminy-miasto Grudziądz w ogóle wydatków budżetowych stanowiło średnio 1,19% (w 2014 r. wydatki na obsługę długu stanowiły 1,54% wydatków miasta, zaś w 2018 r. relacja ta została zmniejszona do 0,94%).

Na przestrzeni lat 2014-2018 dynamika bieżących wydatków budżetowych kształtowała się na średnim poziomie 6,11%, podczas gdy dynamika dochodów wyniosła 5,73%. To oznacza, że

przyrost dochodów budżetowych (bieżących) miasta był niższy niż przyrost wydatków, a tym samym wydatki bieżące rosły szybciej niż dochody bieżące, co niesie określone konsekwencje w zakresie kształtowania nadwyżki operacyjnej.

Skład Orzekający zauważa, że prognozy oparto o następujące założenia: 1. dla roku 2019 przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej wraz ze zmianami; 2. dla lat 2020-2049 prognozę wykonano poprzez indeksację o wskaźniki dynamiki inflacji lub PKB. Zasadą było, że w odniesieniu do dochodów, w szczególności z tytułu udziałów w podatkach dochodowych oraz dochodów z dotacji na cele bieżące, indeksacja została oparta wyłącznie o wskaźnik PKB, co wynika z faktu, że wartości wskazanych kategorii zależą od tempa rozwoju gospodarczego. Natomiast w odniesieniu do działań naprawczych, dynamika prognozy dochodów została oparta w 100% na wskaźniku inflacji. Uzasadnieniem takiego podejścia jest fakt, że kategorie dochodów objęte działaniami naprawczymi, w większości mają cechy cenotwórcze. Analogiczna metoda prognozy została zastosowana dla wydatków, przy czym podstawowym wskaźnikiem stosowanym w tym przypadku była inflacja. Skoro organ stanowiący w Programie odwołuje się do wytycznych Ministra Finansów to bardziej zasadnym byłoby zastosowanie do wydatków z tytułu wynagrodzeń wskaźnika dynamiki realnej wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, a inflację zaś odnieść do pozostałych kategorii wydatków poza kosztami obsługi zadłużenia. Zgodnie z wytycznymi wzrost wynagrodzeń jest większy niż inflacji (płace rosną szybciej niż inflacja co ma wpływ na szybszy niż zapisany w WPF wzrost wydatków bieżących, a w konsekwencji niższy poziom nadwyżki operacyjnej).

Poza rokiem 2014 (-31 433 126 zł), budżet zamykał się nadwyżką, a mianowicie: w 2015 r. w kwocie 25 526 156 zł, w 2016 r. w kwocie 25 420 193 zł, w 2017 r. w kwocie 3 933 616 zł oraz w 2018 r. w kwocie 19 575 024 zł.

Zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-Z Miasta Grudziądz za 2018 r. zadłużenie bezpośrednio zaciągnięte i obsługiwane z budżetu Miasta na koniec 2018 r. wynosiło 164 035 508,68 zł. Natomiast planowana wartość zadłużenia na koniec 2019 r. zmniejszy się do kwoty 148 570 836,00 zł. Na koniec 2018 r. dług Grudziądza stanowił 28,7% dochodów ogółem, a koszty obsługi zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki) nie przekraczały 3,6 % dochodów ogółem. Zadłużenie, które pośrednio ciąży na Grudziądzu oraz jednostkach nadzorowanych wynosi ok. 838,5 mln zł, w tym 600 mln zł w Regionalnym Szpitalu Specjalistycznym im. dr. Władysława Biegańskiego oraz Grudziądzkich Inwestycjach Medycznych Sp. z o.o. W relacji do dochodów budżetowych wskaźnik zadłużenia wynosi ok. 147%.

W Programie wskazano dwie przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Miasto Grudziądz, a mianowicie: 1) ponoszenie w latach 2014-2018 zbyt wysokich wydatków na realizację zadań związanych z ochroną zdrowia oraz niekorzystny wyrok sądowy z dnia 26 czerwca 2019 r., na mocy którego Miasto Grudziądz zostało zobowiązane do wypłaty na rzecz wykonawców pierwszego etapu budowy Trasy Średnicowej odszkodowania w wysokości 10 665 190,93 zł z tytułu błędnego przygotowania i niekompletnej dokumentacji projektowej, która skutkowałą nieprzekazaniem placu budowy w terminie, potrzebą wykonania dodatkowych badań i pomiarów gruntu, a co za tym idzie, opóźniła realizację inwestycji.

Skład Orzekający zwraca uwagę na:

- *podjęcie w 2019 r. decyzji o niepokryciu ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za rok 2017, w terminie wynikającym z art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (do 31 marca 2019 r.*

najpierw przez Prezydenta Grudziądza, który pomimo zaplanowania w budżecie 2019 roku nie zrealizował ww. wydatku w terminie do 31 marca br. a następnie przez organ stanowiący poprzez podjęcie w dniach 19 i 20 czerwca 2019 r. uchwał: w sprawie programu naprawczego dla Szpitala, który w ramach działań naprawczych przewiduje przekształcenie z samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową oraz intencyjnej w sprawie wyrażenia zgody na ww. przekształcenie. Radni jednogłośnie zagłosowali przeciwko likwidacji Szpitala. Obecnie opierając się na dotychczasowym brzmieniu art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej Miasto Grudziądz jest zobowiązane wybrać jedno z następujących możliwych rozwiązań problemów finansowych wynikających z sytuacji Szpitala, dla którego jest podmiotem tworzącym: 1) w terminie przed 31 marca 2020 r. – pokrycie straty za 2017 rok albo zmiana formy organizacyjno-prawnej z samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej na spółkę kapitałową na podstawie przepisów zawartych w art. 69-82 ustawy; 2) w terminie do dnia 31 marca 2020 r. – podjęcie uchwały przez Radę Miejską w Grudziądzu o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej,

- *znaczące ograniczenie aktywności inwestycyjnej w analizowanym okresie (łącznie wartość wydatków majątkowych wyniosła ponad 317 mln zł, z czego 138,4 mln zł, tj. 44% przypadło na rok 2014. Natomiast w latach 2015-2018 na inwestycje przeznaczono 178,7 mln zł (56%) przy jednoczesnym zmniejszeniu poziomu dofinansowania realizacji zadań o charakterze majątkowym (w latach 2017 i 2018 zmniejszył się do odpowiednio 7,89% i 27,38%, pomimo że w całym analizowanym okresie wyniósł 56,46%, a w latach 2014-2016 nawet 71,08% mniejsze pozyskanie dotacji na inwestycje), co skutkowało koniecznością angażowania środków własnych w większym zakresie,*
- *znaczące wydatki majątkowe na zakup i objęcie akcji i udziałów w spółkach komunalnych, również poza Grudziądzkimi Inwestycjami Medycznymi sp. z o.o., np. Olimpii Grudziądz S.A. (2016 r. - 2 500 000 zł, 2017 r. - 3 400 000 zł oraz 2018 r. - 3 500 000 zł) oraz GKM Grudziądz S.A. (2016 r. - 2 285 000 zł, 2017 r. - 2 500 000 zł oraz 2018 r. - 2 500 000 zł),*
- *realizację, przy udziale organów Miasta, szeregu transakcji na majątku Szpitala oraz spółki Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o. poprzez wykreowanie „pozornego” zysku przez Szpital w roku 2016 oraz transfer długu poza sektor publiczny mających na celu wyeliminowanie konieczności pokrycia w 2017 roku (w terminie do 31 marca) przez organ tworzący pozostałej do pokrycia straty netto za 2015 rok oraz planowania pokrycia strat w kolejnych latach, a tym samym doraźne umożliwienie uchwalenia budżetu na 2017 rok oraz WPF spełniających relacje art. 242 – 243 ustawy o finansach publicznych,*
- *kreowanie w 2018 roku dochodów w postaci zaliczkowego poboru podatku od nieruchomości (5 mln zł), przyszłego zbycia praw majątkowych (15 mln zł) oraz przesunięcia wydatków inwestycyjnych (43 mln zł), co negatywnie wpływa na budżet roku 2019.*
- *brak zdolności kredytowej Miasta od 2015 roku. Trudna sytuacja finansowa Miasta spowodowała, że instytucje bankowe odmawiały udzielania finansowania zwrotnego. Ostatnia próba emisji obligacji miała miejsce w 2018 r. i zakończyła się na podjęciu uchwały nr LVII/79/18 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 10 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, następnie*

zmienionej uchwałą nr II/21/18 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 28 listopada 2018 r., co skutkowało koniecznością pokrycia wydatków dochodami własnymi.

W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że trudna sytuacja finansowa Miasta nie wynika ze zdarzeń od Miasta niezależnych, ale jest konsekwencją podjętych działań i zaniechań, w szczególności w zakresie realizacji inwestycji (budowy i rozbudowy Szpitala) poprzez np. faktyczne przejście obowiązku spłaty pozyskanej w 2011 roku pożyczki w kwocie 150 mln zł, jak i zaniechanie wykonywania funkcji nadzorczych, jako podmiotu tworzącego, w celu przeprowadzenia realnej restrukturyzacji działalności oraz zobowiązań Szpitala. Bezpośrednią przyczyną braku możliwości uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych jest niepokrycie straty finansowej Szpitala i urealnienie prognoz finansowych poprzez ujęcie konsekwencji podjętych przez organy Miasta uchwał dotyczących programu restrukturyzacji Szpitala i jego przekształcenia w spółkę kapitałową, tj. przejścia i obowiązku spłaty zobowiązań w kwocie ok. 300 mln zł.

Zaprezentowany w Programie indywidualny plan przedsięwzięć naprawczych odnosi się zarówno do zwiększenia dochodów budżetu Miasta, jak i ograniczenia wydatków budżetowych, w obszarach, o których decydują organy Miasta. Poza aspektami ekonomiczno-finansowymi Program odnosi się również do propozycji zmian o charakterze organizacyjnym.

Wybór przedsięwzięć w aspekcie dochodowym stanowi wynik analizy źródeł dochodów własnych Miasta, tj. z punktu widzenia bieżącej samodzielności finansowej Miasta, a mianowicie z tytułu: podatku od nieruchomości (§031), wpływów z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw (§049) oraz wpływów z usług (§083). W oparciu o możliwość samodzielnego kształtowania przez Miasto, w ramach przewidzianych przepisami prawa limitów, określonych dochodów w Programie wskazano następujące przedsięwzięcia naprawcze:

1. aktualizację cen biletów komunikacji miejskiej
 - zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 4 151 250,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 90 000 541,00 zł w wyniku wzrostu cen biletów średnio o 23%,
2. aktualizację opłat za postój w strefie płatnego parkowania
 - zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 3 070 858,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 66 577 256,00 zł w wyniku podwyższenia stawek (średnio): w strefie A na poziomie 50,45% i w strefie B na poziomie 34,9% oraz włączenia do podstrefy B 363 nowych miejsc postojowych,
3. aktualizację stawek dzierżawy nieruchomości komunalnych,
 - zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 3 436 172,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 74 497 399,00 zł w wyniku zmiany stawek czynszu obowiązujących od 2008 roku oraz wprowadzenia do umów klauzul waloryzacyjnych w oparciu o wskaźnik inflacji),
4. podniesienie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości
 - zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 5 075 410,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 483 513 790,00 zł w wyniku realizacji trzech poddziałań, a mianowicie:
 - a) ustalenia stawek podatku dla nieruchomości mieszkalnych oraz gruntów pozostałych na poziomie odpowiadającym 95% maksymalnych stawek podatku od nieruchomości

wynikających z Obwieszczenia, a w przypadku pozostałych nieruchomości na poziomie odpowiadającym 100% stawek maksymalnych, z wyjątkiem budynków gospodarczych lub ich części przeznaczonych do przechowywania opału, dla których stawka została ustalona na poziomie 50% maksymalnej dopuszczalnej wartości,

- b) odstąpienia od wprowadzenia od 2021 roku uchwał na mocy których zostałyby przyznane jakiegokolwiek ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości,
- c) realizacji przez inwestora zewnętrznego inwestycji w terminie do 2023 roku, tj. budowy bloku energetycznego opalanego gazem ziemnym (zgodnie z informacją zawartą w Programie zostało wydane pozwolenie na budowę oraz została zawarta umowa przyłączeniowa),

5. aktualizację stawek za wyżywienie w szkołach,

- zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 718 956,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 15 587 204,00 zł w wyniku podwyższenia stawek na „wsad do kotła” o 16% w stosunku do obowiązujących w 2019 roku,

6. aktualizację cen usług miejskiego ośrodka rekreacji i wypoczynku

- zakładany wzrost dochodów Miasta od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 366 642,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 7 948 914,00 zł w wyniku podwyższenia cen usług, tj. za wstęp na lodowisko i wypożyczenie sprzętu, wynajem domków campingowych w Rudniku oraz pokoi na Marinie, za wstęp na Giełdę na Stadionie Centralnym w Grudziądzu

Jednostka zaplanowała obniżenie wydatków w wyniku następujących przedsięwzięć naprawczych:

1. aktualizacji oraz optymalizacji tras komunikacji miejskiej

- zakładany spadek wydatków od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 14 142 120,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 306 606 052,00 zł w wyniku ograniczenia liczby wozokilometrów oraz pociągokilometrów tramwajowych,

2. zawieszenie wydatków na promocję

- zakładany spadek wydatków od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 2 664 325,00 zł oraz w okresie do 2025 roku o 8 404 445,00 zł w wyniku rezygnacji z wydatków na promocję w okresie dłuższym – 6 kolejnych lat budżetowych

3. zamrożenie wydatków na diety radnych oraz wynagrodzenie zarządu

- zakładany spadek wydatków od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 44 721,00 zł oraz w okresie do 2025 roku o 323 721,00 zł

4. utworzenie centrum usług wspólnych

- zakładany spadek wydatków od 2022 r. 42 490 548,00 zł w wyniku optymalizacji zatrudnienia i redukcji etatów głównych księgowych

5. ograniczenie wydatków na realizację zadań publicznych

- zakładany spadek wydatków od 2020 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 2 835 000,00 zł oraz w okresie do 2025 roku o 8 942 831,00 zł w wyniku ograniczenia finansowania zadań realizowanych przez organizacje pożytku publicznego,

6. zaostrenie polityki inwestycyjnej w zakresie realizacji przedsięwzięć określonych w wieloletniej prognozie finansowej

- zakładany spadek wydatków od 2019 r., w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 5 650 382,00 zł oraz w okresie do 2033 roku o 190 043 701,00 zł w wyniku ograniczenia oraz odstąpienia od realizacji inwestycji
7. ograniczenie pozostałych wydatków majątkowych
- z Programu wynika, że Miasto Grudziądz będzie podejmowało się realizacji wyłącznie takich nowych przedsięwzięć, które będą dofinansowane ze środków zewnętrznych w minimum 75% lub będą związane z koniecznością realizacji obowiązków wynikających z obecnych lub przyszłych przepisów. Ponadto zostaną ograniczone wydatki na obejmowanie akcji (wnoszeniem wkładu pieniężnego do dwóch sportowych spółek akcyjnych: Olimpii Grudziądz S.A. oraz GKM Grudziądz S.A. w budżecie na rok 2020 zostaną ograniczone do 4,5 mln zł, a w 2021 r. do 4,0 mln zł (dotychczas: 6,0 mln zł w 2018 r., 6,3 mln zł w 2019 r.).
8. zbilansowanie systemu gospodarki odpadami
- zakładany spadek wydatków od 2020 r. (finansowanych z innych dochodów Miasta), w tym w okresie realizacji Programu o kwotę 5 577 344,00 zł oraz w okresie spłaty pożyczki o 120 918 757,00 zł w wyniku podwyższenia stawek od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. oraz zmiany metody kalkulacji z opłaty za gospodarstwo na opłatę opartą o ilość zużytej wody z danej nieruchomości, co wynika z art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W Programie zawarto również przedsięwzięcia zmierzające do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Miasto, a mianowicie:

1. Przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową

Rada Miejska Grudziądza w dniu 20 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Szpitala w spółkę kapitałową. W związku z art. 75 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej, przyjęta uchwała ma charakter intencyjny. Bezpośrednią przyczyną podejmowanych działań jest wdrożenie zapisów programu naprawczego Szpitala, w ramach którego, jeden ze scenariuszy, przewiduje przekształcenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę. Prezydent Grudziądza do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie wydał zarządzenia w sprawie przekształcenia. W Programie ujęto szacunkową kwotę 300 mln zł zobowiązań, które będą podlegały przejęciu przez podmiot tworzący. Pomimo planowania osiągnięcia przez Szpital strat netto w latach 2019-2021, a mianowicie za 2019 w kwocie (-) 60 391 000,00 zł, za 2020 rok w kwocie (-) 15 846 000,00 zł oraz za rok 2021 w wysokości (-) 4 699 000,00 zł, Miasto nie planuje wydatków na dokapitalizowanie podmiotu powstałego po przekształceniu, co uzasadnia tym, że w związku z obniżeniem kosztów obsługi zadłużenia wraz z optymalizacją działalności na poziomie operacyjnym, nastąpi „zbilansowanie podmiotu leczniczego na poziomie rachunku wyników. Dzięki temu działaniu, gmina-miasto Grudziądz, nie będzie zobowiązana do pokrywania strat przekształconego w spółkę kapitałową Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu, ani w formie dopłaty w spółce prawa handlowego (paragraf 415 klasyfikacji budżetowej), ani dokapitalizowania spółki poprzez ponoszenie wydatków na zakup i objęcie akcji i udziałów (§ 601 klasyfikacji budżetowej)”.

2. Sprzedaż udziałów w spółkach komunalnych – Grudziądzki Holding Komunalny S.A.

Pozyskanie dochodów w kwocie 116 000 000,00 zł z tytułu sprzedaży udziałów i akcji w 5 spółkach komunalnych na rzecz Grudziądzkiego Holdingu Komunalnego S.A., przy czym 60 000 000,00 zł zostanie przeznaczone na sfinansowanie wydatków, które są zaplanowane do końca 2019 r., a wartości planowane na lata 2021 i 2022 mają na celu zachowanie płynności budżetu w trakcie realizacji niniejszego programu postępowania naprawczego, co wynika z konieczności ukończenia ważnych dla miasta inwestycji infrastrukturalnych. Finansowanie na zakup udziałów przez Holding od Miasta Grudziądz, zostanie pozyskane przez Grudziądzki Holding Komunalny S.A. w formie kredytu zaciągniętego od konsorcjum złożonego z trzech banków. Natomiast środki na spłatę kredytu Grudziądzki Holding Komunalny S.A. będzie otrzymywał w formie dokapitalizowania z budżetu Miasta Grudziądz.

3. Pożyczka z budżetu państwa

Uwzględnienie spłaty przejętych w wyniku przekształcenia zobowiązań powoduje powstanie w 2020 roku deficytu w wysokości 304.535.328,00 zł. Miasto planuje pozyskać pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 320 000 000,00 zł, która zapewni Miastu realizację zadań publicznych, z przeznaczeniem na:

1. pokrycie planowanego deficytu – 304.535.328,00 zł;
2. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – 15.464.672,00 zł.

Miasto Grudziądz nie planuje restrukturyzacji zaciągniętych zobowiązań, a zatem wysokość pożyczki wynika z niedoboru środków finansowych w 2020 r.

Każde przedsięwzięcie naprawcze, po szczegółowym opisie, zaopatrzone zostało w metrykę zawierającą informacje obejmujące: źródło dochodu lub tytuł wydatku wg podziałek klasyfikacji budżetowej, organu odpowiedzialnego za podjęcie uchwały/zarządzenia, sposób działania (podjęcie lub zmiana uchwały/zarządzenia), termin działania (w okresie realizacji na jaki opracowano Program), wskazanie pierwszego roku efektów finansowych, kwoty wzrostu dochodów w stosunku do 2019 roku, łączną kwotę zwiększenia dochodów w całym okresie prognozy (do 2049 roku), zastosowane wskaźniki makroekonomiczne oraz: kwoty dochodów i wydatków (przed zmianą), kwotę wzrostu dochodów i kwotę dochodów (po zmianie) dla każdego roku prognozy (analogicznie w zakresie zmniejszenia wydatków).

W wyniku analizy przedstawionych przedsięwzięć naprawczych Skład Orzekający wniósł następujące zastrzeżenia:

- *w zakresie aktualizacji cen biletów komunikacji miejskiej oraz aktualizacji i optymalizacji tras komunikacji miejskiej*

Zwiększenie dochodów oraz zmniejszenie wydatków w tym obszarze zaplanowano odnosząc się do stanu obecnego, ale bez szczegółowej analizy wpływu wzrostu kosztów funkcjonowania komunikacji miejskiej (cena paliwa oraz realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia, konieczność ponoszenia nakładów inwestycyjnych w celu dostosowania taboru do wymogów elektromobilności). Obecnie średniorocznie wpływy ze sprzedaży biletów na usługi komunikacji miejskiej w Mieście Grudziądzu wystarczają na pokrycie około 30% wydatków związanych

z funkcjonowaniem komunikacji miejskiej. Uzyskane dzięki pierwszej od 2012 roku podwyżce cen biletów wpływy nadal nie będą wystarczające na pokrycie kosztów realizacji umowy przewozowej. W związku z powyższym w Programie w celu ograniczenia wydatków na transport lokalny jednostka określiła przedsięwzięcie naprawcze w postaci aktualizacji rozkładów jazdy oraz optymalizacji tras komunikacji miejskie, które faktycznie polegać będzie, przynajmniej na etapie wdrażania Programu, na zleceniu przeprowadzenia badania i pomiaru potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. Podstawowym celem ww. działania jest racjonalizacja poziomu realizacji zadania i ograniczenie wydatków na jego realizację do 28 mln zł rocznie. Jednostka określając efekt finansowy (a bardziej poziom oczekiwań), nie wskazała sposobu jego obliczenia, tj. np. poprzez wskazanie liczby wozokilometrów i szynokilometrów tramwajowych, od których uzależnione są koszty umowy przewozowej, a tym samym nie wypełniła dyspozycji art. 240a ust. 3 pkt 3 ufp.

– *w zakresie aktualizacji stawek dzierżawy nieruchomości komunalnych*

W Programie wskazano liczbę zawartych umów dzierżawy i najmu, ale z opisu zadania wynika, że dopiero w nowozawieranych umowach ujęte zostaną klauzule waloryzacyjne, co de facto uniemożliwia odniesienie się do realności uzyskania zakładanego efektu finansowego ww. przedsięwzięcia, mając również na uwadze znaczący wzrost poziomu zaległości w okresie od 2014 do 2019 roku, tj. o 69%.

– *w zakresie podniesienia wpływów z tytułu podatku od nieruchomości*

Na potrzeby programu odstąpiono od stosowania od 2021 roku preferencji podatkowych, które stanowią swoistą alternatywę dla bezpośrednich transferów budżetowych (w przypadku preferencji podatkowych dochód jest od razu konsumowany przez wydatek). W Programie nie zaprezentowano katalogu uchwał dotyczących poszczególnych kategorii zwolnień i ulg w podatku od nieruchomości. Preferencje podatkowe stanowią (a przynajmniej powinny stanowić) narzędzia do realizacji celu polityki podatkowej, jakim jest zapewnienie wysokiej efektywności fiskalnej, np. w drodze rozszerzenia bazy podatkowej (stymulowanie decyzji o lokalizacji realizacji nowych inwestycji, zwiększenie ilości miejsc pracy, itp.). W Programie nie zaprezentowano pogłębionej analizy stanowiącej o zmianie polityki podatkowej jednostki, która powinna uwzględniać nie tylko cele fiskalne, ale i gospodarcze i społeczne.

– *w zakresie aktualizacji stawek za wyżywienie w szkołach*

Zgodnie z planem budżetu wg stanu na dzień 30 września 2019 r., niebilansowanie ponoszonych wydatków, przez osiągnięte dochody za posiłki z wydatkami wyniesie 373.648,00 zł, oznacza to iż w związku ze zbyt niskimi stawkami gmina-miasto Grudziądz będzie musiała pokryć powstałą rozbieżność ze środków własnych. Biorąc pod uwagę wzrost cen środków żywnościowych oraz planowany w roku 2020 efekt finansowy przedsięwzięcia w kwocie 434 996,00 zł świadczy, że zakładane zbilansowanie opisywanej działalności staje się mało prawdopodobne.

– *w zakresie sprzedaży udziałów w spółkach komunalnych – Grudziądzki Holding Komunalny S.A.*

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta Grudziądz zaplanowano środki niezbędne do obsługi kredytu zaciągniętego przez Grudziądzki Holding Komunalny S.A. na zakup udziałów w miejskich spółkach komunalnych. Z tego względu, począwszy od 2020 r. w załączniku określającym przedsięwzięcia wieloletnie zaplanowano wydatki na zakup i objęcie akcji. Skład Orzekający przypomina, że z art. 240a ust. 4 ustawy wynika, że niezachowanie relacji określonej w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego (2019-2021) może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa.

– *w zakresie zawieszenia wydatków na promocję*

W ramach wydatków na administrację publiczną wielkość wydatków na promocję kształtowała się na średnim poziomie wynoszącym 550 tys. zł. Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2018 rok wynika, że jednostka wydatkowała na ww. cel kwotę 423 400,56 zł. W wyniku podjęcia uchwały NR XVIII/138/19 z dnia 24 października 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok Rada Miejska zwiększyła wydatki na realizację planu promocji miasta (dział 750, rozdział 75075) o 308 317,00 zł, tj. z kwoty 975 308,00 zł do 1 283 625,00 zł.

– *w zakresie utworzenia centrum usług wspólnych*

Program naprawczy, co do zasady, powinien zawierać skonkretyzowane przedsięwzięcia naprawcze. W okresie realizacji uchwalonego przez Radę Miejską Programu nastąpi przygotowanie koncepcji utworzenia centrum usług wspólnych, które odnosi się wyłącznie do prognozowanych (pomimo braku koncepcji) oszczędności w wyniku redukcji zatrudnienia oraz zmniejszenia wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach głównych księgowych, bez odniesienia się do konieczności poniesienia wydatków związanych z organizacją i funkcjonowaniem nowej jednostki budżetowej (wydatki na wynagrodzenie kierownika, lokalizacja, oprogramowanie, itp.)

– *w zakresie ograniczenia wydatków na realizację zadań publicznych*

Zmniejszenie wydatków w tym obszarze zaplanowano odnosząc się do stanu obecnego, ale bez szczegółowej analizy obowiązujących w tym zakresie programów współpracy oraz zawartych umów, w tym na okresy wykraczające poza rok budżetowy (imprezy cykliczne). Nie określono, czy prognozowane oszczędności będą wynikiem zmniejszenia dofinansowania lub odstąpienia od realizacji określonych zadań.

– *w zakresie zaostrzenia polityki inwestycyjnej w zakresie realizacji przedsięwzięć określonych w wieloletniej prognozie finansowej*

Wśród przedsięwzięć od których jednostka odstąpiła w ramach realizacji Programu naprawczego ujęte zostały wydatki na:

- a. wykonanie dokumentacji projektowej i budowa ulicy Kustronia,*
- b. wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa parkingu przy ul. Sienkiewicza,*

- c. wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa Rybnego Rynku,
- d. wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ulic na OM Mniszek,
- e. wykonanie dokumentacji projektowej i przebudowa ulic Starego Miasta,
- f. wykonanie dokumentacji projektowej parkingu przy ulicy Portowej,

o łącznej wartości 740 tys. zł, które zostały wprowadzone do wykazu przedsięwzięć uchwałą zmieniającą Nr XVII/136/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 25 września 2019 r., której nieważność stwierdziło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej dnia 21 października 2019 r. Tak znacząca kwota ograniczenia wydatków majątkowych w ramach realizacji niniejszego przedsięwzięcia wynika ze zmniejszenia wydatków na objęcie dodatkowych udziałów w Grudziądzkich Inwestycjach Medycznych Sp. z o.o. łącznie o 176,3 mln zł w latach 2020-2033 (odstąpienie od realizacji zadania polegającego na kontynuacji rozbudowy infrastruktury służącej ochronie zdrowia).

- w zakresie zbilansowania systemu gospodarki odpadami

Przedsięwzięcie naprawcze stanowi realizację postulatu ustawowego, ponieważ rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, a gminne systemy gospodarki odpadami, co do zasady, powinny być odpowiednio zbilansowane, tak aby były efektywne kosztowo i nie zachodziła potrzeba ich dodatkowego zasilania z innych środków własnych. W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Miejska określiła metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 1 stycznia 2020 r., tj. od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zgodnie z którą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty.

- w zakresie pożyczki z budżetu państwa

W Programie wykazano, że rozmiar konsekwencji finansowych wynikających z przekształcenia Szpitala przekracza możliwości finansowe Miasta, nawet przy znaczącym ograniczeniu wydatków oraz poszukiwaniu zwiększania dochodów. Plan przedsięwzięć naprawczych przewiduje zarówno zwiększenie dochodów, jak i redukcję wydatków, ale również działania zmierzające do zmniejszenia udziału finansowania przez Miasto kosztów systemu odbioru i zagospodarowania odpadów. Program przewiduje również rozwiązanie podstawowego problemu planowania budżetu i formułowania długoterminowych prognoz finansowych, tj. obowiązku uwzględniania w nich wyniku finansowego Szpitala. Należy jednak zauważyć, że o ile „odciążenie” Szpitala od finansów Miasta może być oceniane jako pozytywne z punktu widzenia samego Miasta, to jednak nie stanowi to rozwiązania problemu funkcjonowania podmiotu leczniczego, a tym samym zabezpieczenia zdrowotnego ludności północnej części województwa kujawsko-pomorskiego. W wyniku przekształcenia Miasto jest zobowiązane do przejęcia zobowiązań w wysokości określonej wg wskaźnika, ale poza zobowiązaniami wymagalnymi, o strukturze przejmowanych zobowiązań decyduje podmiot tworzący. Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta z dnia 22 listopada 2019 r. zmieniającym uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019 – 2049 w 2020 roku przewiduje się możliwe wydatki w kwocie 150 mln zł z tytułu przejęcia przez gminę-miasto Grudziądz w trybie art. 70-72 ustawy o działalności

leczniczej wiarytelności zobowiązań Szpitala, wynikających z dwóch pożyczek udzielonych temu szpitalowi przez BFF Polska S.A. oraz BFF MED-Finance S.A. (pożyczki i umowa wsparcia zostały szerzej opisane w Aneksie do Raportu o stanie Miasta). Skład Orzekający podziela ocenę jednostki, że przy tak wysokim zapotrzebowaniu na środki pieniężne, nie ma możliwości uchwalenia budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem relacji określonych art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, a pozyskanie finansowania przejmowanych zobowiązań w wysokości sięgającej niemal 50% dochodów budżetowych, z innych źródeł jest mało prawdopodobne. Brak zapewnienia środków na przekształcenie Szpitala może spowodować, w oparciu o przepisy ustawy o działalności leczniczej w obecnym brzmieniu, jego likwidację, a tym samym obowiązek przejścia zobowiązań w całości a w konsekwencji zaprzestanie realizacji zadań przez Miasto i Szpital. Należy jednak zwrócić uwagę na to że finansowe zaangażowanie państwa w kwocie 320 mln zł nie jest jednoznaczne z zapewnieniem kontynuacji działania przez podmiot, który powstanie w wyniku przekształcenia. Miasta nadal nie będzie stać na zapewnienie działania Szpitala o znaczeniu regionalnym. Jednym z kluczowych elementów programu jest otrzymanie pożyczki z budżetu państwa w wysokości 320 milionów zł. Izba wskazuje, że w obowiązującym stanie prawnym państwo nie ma obowiązku udzielania pomocy finansowej samorządom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, a więc to mieszkańcy wybierając przedstawicieli regionalnych i lokalnych władz ponoszą tym samym konsekwencje ich działań i zaniechań. Państwo ma jednak prawo pomóc takim samorządom, niemniej decyzje w tym zakresie mają charakter uznaniowy. Trzeba też pamiętać, że pożyczki naprawcze z budżetu państwa stanowią część budżetu państwa. Środki na planowaną przez Miasto Grudziądz we wskazanej wysokości pożyczkę nie są na dzień dzisiejszy przewidziane w projekcie budżetu państwa na 2020 rok, zapisano w nim kwotę 250 milionów na pożyczki naprawcze dla wszystkich polskich jednostek samorządu terytorialnego (w budżetach na 2018 i 2019 rok planowano po 200 milionów). Dodać trzeba, że dotąd żaden samorząd nie otrzymał tak wysokiej pożyczki. Znalezienie źródła sfinansowania tak dużego przedsięwzięcia wymaga nie tylko woli politycznej, ale nie jest też zadaniem łatwym samym w sobie. Nie można też zapominać o przyczynach, z powodu których samorząd popadł w kłopoty finansowe. Inaczej oceniać bowiem trzeba sytuację, gdy zła kondycja finansowa jest efektem działań legislacyjnych władz centralnych lub np. zdarzeń losowych niezależnych od samorządu a inaczej, gdy jest efektem nieprawidłowego zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego. W analizowanym przypadku sytuacja finansowa, w jakiej znalazło się Miasto Grudziądz jest w największej mierze efektem licznych błędnych działań i zaniechań ze strony Miasta, co wielokrotnie wskazywała Izba (choćby w Raporcie o gospodarce finansowej Miasta Grudziądza z listopada 2016 roku oraz Aneksie do tego Raportu z listopada 2019 roku). Taką ocenę podzielały również inne organy państwa. Udzielanie pożyczek naprawczych w takich sytuacjach może budzić poważne wątpliwości, poza negatywnym odbiorem reszty społeczeństwa niestanowiącej mieszkańców takiego samorządu źle działa też na resztę zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego. Jako że finanse samorządowe stanowią nierozłączny element finansów publicznych znaleźć można również poglądy, że państwo winno brać odpowiedzialność za tę część finansów również w przypadkach zawinionych przez samorząd. Przedstawione wątpliwości w zakresie pożyczki z budżetu państwa nie przekreślają możliwości jej

otrzymania. Nie można jednak o tych aspektach zapominać. Trzeba też pamiętać, że proces udzielania pożyczki jest długotrwały (szczególnie w takiej wysokości).

W Programie zawarto harmonogram wprowadzania poszczególnych działań zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 ufp. Na skutek przejęcia i spłaty zobowiązań Szpitala w kwocie 300 mln zł wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące o kwotę 290 747 169,00 zł, co naruszy zasadę określoną przepisem art. 242 ufp. Na dzień 1 stycznia 2019 r. kwota zadłużenia wynikająca z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji wynosiła 164 035 508,00 zł, z terminem spłaty do roku 2027. W związku z planowanym ubieganiem się Miasta Grudziądz o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, spłatę nowego zobowiązania zaplanowano do 2049 roku, w tym z tytułu należności głównej od 2025 roku. Źródłem pokrycia rozchodów na spłatę pożyczki są planowane nadwyżki budżetu od 2021 roku (od 2021 do 2024 wyłącznie spłata zobowiązań zaciągniętych przez Miasto). Konieczność spłaty przez Miasto zobowiązań na wskazanym poziomie nie pozwoli na zachowanie w latach 2021 – 2023 zasady ograniczającej możliwość obciążania budżetu spłatą zobowiązań, o której mowa w art. 243 ustawy. *W ocenie Składu Orzekającego w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Grudziądza na lata 2019-2049 wydatki na zakup i objęcie akcji w Grudziądzkim Holdingu Komunalnym S.A. które zostało zawarte w uchwale Nr XVIII/140/19 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 24 października 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Grudziądza na lata 2019-2039 powinny zostać ujęte w kwocie długu. Prezydent zarządzeniem z dnia 22 listopada 2019 r. uaktualnił kwotę długu zgodnie z harmonogramem wydatków na zakup i objęcie akcji w Grudziądzkim Holdingu Komunalnym S.A. (rzeczywista spłata kredytu zaciągniętego przez Holding).*

Wskazać należy, że organy Miasta ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wielkości budżetu Miasta. Ponadto w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa, w ocenie Składu Orzekającego (art. 224 ust. 1 ustawy) z analizy programu postępowania naprawczego w stopniu wysoce prawdopodobnym jest, że:

- 1) nastąpi poprawa sytuacji finansowej Gminy oraz skuteczność wykonywania jej ustawowych zadań,
- 2) zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
- 3) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Natomiast ograniczenia w zakresie wydatkowania środków publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego określa art. 240a ust. 5-7 ustawy.

Skład Orzekający podkreśla, że każda zmiana uchwał: budżetowej i w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, powinna być dokonywana z uwzględnieniem zgodności z założeniami opiniowanego programu postępowania naprawczego. Podobne podejście niezbędne jest przy uchwalaniu w okresie realizacji programu kolejnych uchwał budżetowych oraz uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Monitorowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy będą również zakładane w opiniowanym programie efekty finansowe związane z zakładanymi działaniami naprawczymi.

Skład Orzekający, pomimo sformułowanych zastrzeżeń, pozytywnie ocenia zaprezentowany Program wnosząc jednak istotne zastrzeżenia. Opiniując program Skład Orzekający miał na uwadze również fakt, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie zakwestionował jego zgodności

z prawem (w obowiązującym stanie prawnym uchwały w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego podlegają nadzorowi ogólnemu, regionalne izby obrachunkowe opiniują natomiast treść programu). Zdaniem Składu Orzekającego zaproponowane przedsięwzięcia naprawcze są wynikiem analizy dokonanej przez Miasto w szerokim zakresie. W Programie, w ocenie Składu, rzetelnie wskazano te zdarzenia, które wywierają wpływ negatywny na obecną oraz przyszłą sytuację finansową Miasta (umowy nienazwane, umowy wsparcia). W celu poprawy sytuacji finansowej Miasto, mając wpływ na wysokość dochodów, skupiła się w uchwalonym Programie postępowania naprawczego na podniesieniu dochodów własnych oraz ograniczaniu wydatków, uwzględniając przy tym konieczność realizacji ustawowych zadań. Należy dodać, że w ramach realizacji Programu podjęte zostały następujące uchwały: Nr XVIII/145/19 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości, Nr XVIII/144/19 zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie gminy-miasto Grudziądz oraz wysokości opłat za parkowanie i sposobu ich pobierania, Nr XVIII/143/19 w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zabranych ze sobą do przewozu rzeczy i zwierząt oraz wysokości opłaty manipulacyjnej, Nr XVIII/142/19 w sprawie cen za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, Nr XVIII/141/19 w sprawie zaciągnięcia przez gminę-miasto Grudziądz długoterminowej pożyczki z budżetu państwa oraz ustanowienia zabezpieczenia w formie weksli własnych in blanco z dnia 24 października 2019 r. oraz Nr XX/170/19 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawek tej opłaty na terenie gminy-miasto Grudziądz. Uchwały Rady Miejskiej w Grudziądzu: Nr XIII/116/19 w sprawie zatwierdzenia Programu naprawczego Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu, Nr XIII/114/19 w sprawie utworzenia i przystąpienia do spółki akcyjnej pod firmą Grudziądzki Holding Komunalny Spółka Akcyjna z siedzibą w Grudziądzu oraz Nr XIII/117/19 w sprawie wyrażenia zgody na przekształcenie Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu w spółkę kapitałową pozostają w obiegu prawnym od dnia 20 czerwca 2019 r. i w związku z brakiem zastrzeżeń organu nadzoru ogólnego pozostają poza sferą oceny przez Skład. Skład Orzekający nie dokonał analizy potencjalnych skutków prawnych wynikających z nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r. (sygnatura akt K4/17).

Skład Orzekający podkreśla, że jedynie współdziałanie organów Miasta i konsekwentna realizacja przyjętych założeń może zapewnić poprawę stanu finansów jednostki. Wskazane w programie przedsięwzięcia będą bowiem wymagały od władz Miasta podjęcia konkretnych decyzji, często bardzo trudnych w wymiarze społecznym. Jednak tylko takie decyzje mogą przyczynić się do naprawy finansów Miasta Grudziądza.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający uznał, iż przedstawiony program postępowania naprawczego Miasta Grudziądz na lata 2019-2021 oraz w okresie spłaty pożyczki z budżetu państwa spełnia wymogi przepisów art. 240a w związku z art. 224 ustawy o finansach publicznych.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Maciej Słomiński*