

UCHWAŁA NR CXII.401.Z.2015

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 27 listopada 2015 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Białogard **programie postępowania naprawczego**

Na podstawie art. 13 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:**

1. Helena Rokowska - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Jolanta Włodarek - Członek

po rozpatrzeniu uchwały Nr XIV/87/15 Rady Gminy Białogard z dnia 28 października 2015 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Białogard, postanawia:

§ 1. **Pozytywnie** zaopiniować program postępowania naprawczego na lata 2015-2017 Gminy Białogard.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

UZASADNIENIE

Program postępowania naprawczego Gminy Białogard (dalej: Program) został ustanowiony uchwałą Nr XIV/87/15 Rady Gminy Białogard w dniu 28 października 2015 r. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 30 października 2015 r.

Podstawą prawną opracowania Programu jest art. 240a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, 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.

Gmina Białogard została zobligowana do opracowania Programu, ponieważ z uchwały w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard na lata 2015-2028 wynikało, iż w latach 2016, 2018-2019 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tzn. łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu wraz z należnymi odsetkami przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W związku z tym, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wydał opinię negatywną o uchwale o zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard z uwagi na naruszenie przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, która zakładała brak możliwości uchwalenia przez organ stanowiący budżetu Gminy w latach 2016-2019.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Uchwałą Nr XXI.198.K.2015 z dnia 16 września 2015 r. w sprawie wezwania do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy Białogard zawiadomiło Przewodniczącego Rady Gminy Białogard, że zachodzi obawa, co do możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej ze względu na naruszenie zasad określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Kolegium na podstawie art. 240a cytowanej ustawy wezwało Gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania uchwały.

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii, była uchwała Nr XIV/87/15 Rady Gminy Białogard z dnia 28 października 2015 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Białogard, która została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 30 października 2015r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu wynikającego z art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dokonał analizy przedłożonego Programu i stwierdził co następuje.

1. Program postępowania naprawczego Gminy Białogard został opracowany i uchwalony na okres 3 kolejnych lat, tj. na lata 2015-2017, czym wypełnia wymogi art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym program nie powinien przekraczać 3 kolejnych lat budżetowych.
2. Zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy, Program zawiera:
 - analizę stanu finansów Gminy (str. 10-36), w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (str. 40-41),

- plan przedsięwzięć naprawczych (str. 42-62), wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczenia (str. 63-74).

Ponadto, w związku z tym, iż Gmina ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa na restrukturyzację zadłużenia Program zawiera harmonogram spłaty zaciągniętych zobowiązań z jej uwzględnieniem.

Przedstawiona analiza finansów Gminy wskazuje, iż przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych jest wielkość zadłużenia Gminy oraz jego struktura. Na koniec 2015 r. zadłużenie ogółem (łącznie z zobowiązaniami wymagalnymi) Gminy wyniesie 19 819 197,54 zł, co stanowi 70,27 % planowanych dochodów 2015 r. Z ogólnej kwoty zadłużenia emisja obligacji w 2013 roku stanowiła kwotę 13 610 000,00 zł, pożyczka zaciągana w instytucjach finansowych - 3 851 439,57 zł (MAGELLAN S.A.) wraz z prowizją przypadającą do spłaty w 2016 roku w wysokości 464 474,04 zł, zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług w wysokości 616 128,88 zł (stan na dzień 30 września 2015 roku), zaległych składek na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w wysokości 486 149,82 zł (stan na 30 września 2015 r.), kredyt w rachunku bieżącym, którego kwota na dzień 30 września 2015 roku wyniosła 791 008,23 złotych.

Skład Orzekający uznaje, że kwoty zobowiązań krótkoterminowych i długoterminowych określone zostały zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, a także ujęte w prawidłowych wysokościach w opiniowanym programie postępowań naprawczych.

Konsekwencją nadmiernego zadłużenia jest niezachowanie relacji o której mowa w art. 243 ustawy w latach 2016-2020, bowiem z uwagi na bardzo wysoki poziom spłaty długu i kosztów jego obsługi, Gmina nie jest w stanie wygenerować nadwyżki operacyjnej przy obecnym stanie finansów Gminy.

Konsekwencją nadmiernego zadłużenia jest również niezachowanie relacji o której mowa w art. 242 ustawy w 2016 roku. Planowane dochody bieżące wyniosą 25 868 000,00 zł, natomiast planowane wydatki bieżące 26 888 408,40 zł. Wynik operacyjny – 1 020 408,40 złotych.

Skład Orzekający przypomina, że z art.240a ust. 4 wynika, że nie zachowanie relacji określonej w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego (2015-2017) może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień jego uchwalenia.

Prognozowane przychody budżetu Gminy w latach 2015-2017 będą wynosiły 18 615 348,00 zł, z tytułu:

- pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§952): 18 615 348,00 zł,

- w tym pożyczka z budżetu państwa w wysokości: 18 615 348,00 zł,

Natomiast zaplanowano rozchody budżetu w latach 2015-2017 zł w kwocie 17 461 440,00 zł, z tytułu spłaty:

- | | |
|---|------------------|
| 1) otrzymanych krajowych pożyczek z pozabankowych instytucji finansowych (MAGELLAN) | 3 851 440,00 zł, |
| 2) wykupu papierów wartościowych (§982): | 13 610 000,00 zł |

Plan przedsięwzięć naprawczych obejmuje kierunki działania zmierzające do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, które dotyczą m. in.:

- restrukturyzacji zadłużenia, w tym obniżenia oprocentowania wyemitowanych obligacji i pożyczek,

- ograniczenia wydatków bieżących (zmniejszenie i zamrożenie wynagrodzeń wójta, zastępcy wójta i skarbnika, zamrożenie wydatków na wynagrodzenia, obniżenie i zamrożenie diet radnych, ograniczenie wydatków związanych z opłatami za służbowe telefony komórkowe, obniżenie składek na rzecz Stowarzyszenia Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych w Białogardzie, ograniczenie wydatków na funkcjonowanie Straży Gminnej, zmniejszenie dopłat do wody i ścieków, zaostrzenie polityki kadrowej w szkołach-zmniejszenie zatrudnienia, zmiana sposobu dowozu uczniów do szkół, zamrożenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury, zamrożenie dotacji dla organizacji samorządowych, zbiorowy zakup energii elektrycznej dla Gminy Białogard, zakup materiałów wg wspólnej procedury zamówień publicznych),

- ograniczenie inwestycji (dokończenie inwestycji rozpoczętych) bez rozpoczynania nowych z zaciąganych kredytów i pożyczek.

Wskazane przedsięwzięcia wraz z harmonogramem ich wprowadzenia mają w efekcie spowodować zmniejszenie wydatków w latach 2015-2017 na kwotę 4 085 832,00 zł, z tego 88 550,00 zł w 2015 r., 1 819 245,00 zł w 2016 r. oraz 2 178 036,00 zł w 2017 r.

Wobec powyższego, należy uznać, iż plan przedsięwzięć naprawczych przedstawia przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczenia.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji analizowanego programu postępowania naprawczego Gminy Białogard:

- 1) nie może podejmować inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją obligacji komunalnych
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2017 ten warunek będzie spełniony. Gmina nie planuje żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,

- wydatki majątkowe w kwocie 233 500,00 zł w 2016 roku, 231 500,00 zł w 2017 roku
- są to zobowiązania nałożone na Gminę w 2010 roku (w związku z zaciągniętym przez Spółkę RWiK Sp. z o.o. w Białogardzie zobowiązaniem kredytowym. Gminy będące współnikami zobowiązały się do zapewnienia spółce wpływu środków pieniężnych wraz z odsetkami poprzez coroczne dokonywanie podwyższenia kapitału zakładowego spółki aż do 2024 roku). **Wątpliwości budzą zaplanowane w 2017 roku wydatki majątkowe w wysokości około 1 400 000,00 zł pochodzące z własnych środków,**

- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego
- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2017 ten warunek zostanie spełniony, gdyż wydatki na promocję nie są w ogóle planowane,
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek
- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2017 ten warunek zostanie spełniony,
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki
- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2017 ten warunek zostanie spełniony, gdyż wydatki na promocję nie są w ogóle planowane,
- 5) nie może tworzyć funduszu sołectkiego
- analizowany program potwierdza, że w latach 2016-2017 ten warunek zostanie spełniony, w budżecie od lat nie są ponoszone wydatki na fundusz sołectki z powodu braku środków finansowych,
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych
- analizowany program potwierdza, że w latach 2015-2016 ten warunek zostanie spełniony.

Ponadto w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa, w ocenie Składu Orzekającego (art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) 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 od 2017 roku, pod warunkiem, że pożyczka udzielona zostanie w 2016 roku, natomiast spłatę zaplanowano do 2035 roku,
- 3) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Skład Orzekający podkreśla, że każda zmiana uchwał: budżetowej i w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, powinna być dokonywana z uwzględnieniem zgodności z założeniami opiniowanego programu 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 będą również zakładane w opiniowanym programie efekty finansowe związane z zakładanymi działaniami naprawczymi, którymi są: ograniczenie wydatków bieżących, rezygnacja z podejmowanych nowych zadań inwestycyjnych, restrukturyzacja zadłużenia.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający uznał, iż przedstawiony Program postępowania naprawczego Gminy Białogard na lata 2015-2017 spełnia wymogi przepisów art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Od opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Helena Rokowska