

Uchwała Nr II/61/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 lutego 2014 r.

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Pęcław na 2014 rok przyjętym
uchwałą Nr XXV/165/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie programu
postępowania naprawczego Gminy Pęcław

Na podstawie art. 13 pkt 13 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz zarządzenia nr 1/12 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Wiesława Grajek - przewodnicząca, Aneta Kieljan - członek, Paweł Kaleta – członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o programie postępowania naprawczego Gminy Pęcław na 2014 rok przyjętym uchwałą Nr XXV/165/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Pęcław.

Uzasadnienie

I. Od 2014 roku do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego mają zastosowanie art. 243 i 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, 938 i 1646) – dalej jako u.f.p. Zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p., 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 do spłaty zobowiązań, określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., w stosunku do planowanych w tym samym roku budżetowym dochodów budżetu ogółem jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej 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 razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p., oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do przepisu art. 240a ust. 1 u.f.p., 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.

Program postępowania naprawczego, stosownie do wymogów art. 240a ust. 3 u.f.p., powinien zawierać w szczególności:

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- 2) 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;
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

II. Z powodu zaplanowania w projekcie uchwały budżetowej Gminy Pęcław na 2014 rok, przedłożonym przez Wójta Gminy, łącznej kwoty rozchodów wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek w wysokości stanowiącej 11,14% planowanych dochodów, wobec dopuszczalnego poziomu 3,29%, ustalonego zgodnie z art. 243 ust. 1 u.f.p., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w oparciu o art. 240a ust. 1 u.f.p., uchwałą nr 6/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r. wzywa Gminę Pęcław do opracowania i uchwalenia programu postępowania

naprawczego oraz przedłożenia go w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania, celem zaopiniowania, lub poinformowania Izby o możliwości uchwalenia budżetu na 2014 rok z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.

W dniu 31 stycznia 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespołu w Legnicy – wpłynęła uchwała Nr XXV/165/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Pęcław. Na podstawie analizy uchwalonego przez Radę Gminy programu postępowania naprawczego, w części dotyczącej Gminy Pęcław, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Rada Gminy uchwaliła program postępowania naprawczego na 2014 rok, co spełnia wymogi art. 240a ust. 2 u.f.p.

2. Zgodnie z art. 240a ust. 3 pkt 1 u.f.p., program zawiera analizę stanu finansów Gminy w latach 2009-2013, obejmującą analizę dochodów i wydatków budżetu oraz zadłużenia. Wskazano, że przyczyną trudnej sytuacji Gminy w zakresie spełnienia ustawowych regulacji są zaciągnięte kredyty i pożyczki, a brak podjęcia działań naprawczych zwiększyłby zagrożenie realizacji zadań publicznych. W programie omyłkowo podano (str. 48), że spłatami długu najbardziej obciążone są lata 2014 i 2015, w których do spłaty przypada średnio 3.500.000,00 zł, podczas gdy z przedstawionych danych wynika, że w wymienionych latach do spłaty przypadają zobowiązania odpowiednio w kwotach 700.797,00 zł i 621.239,00 zł (str. 49).

W latach 2009-2013 wykonane dochody i wydatki budżetu wynosiły średnio 9.000.000,00 zł, ze znacznym wzrostem w 2011 roku w związku z otrzymaniem dotacji oraz subwencji przekazanych na finansowanie usuwania skutków powodzi w 2010 roku. Jak wynika z analizy, Gmina nie posiada zbyt dużego potencjału dochodowego, a dochody, na które ma wpływ, tj. podatek od nieruchomości oraz podatek rolny stanowią łącznie 11,7% dochodów ogółem.

W programie postępowania naprawczego przedstawiono skutki obniżenia przez Radę Gminy górnych stawek podatkowych w latach 2009-2012 wskazując, że w przyszłości zalecane będzie zwiększenie stawek w podatku od nieruchomości. Zwrócono również uwagę na niską ściągalskość podatków wynoszącą ok 60%, z zaleceniem jej wzrostu przynajmniej do poziomu 75%, jednak bez przedstawienia konkretnych działań w tym zakresie.

W tabeli 18 na str. 47 programu postępowania naprawczego zaprezentowano kształtowanie się wskaźników zadłużenia w latach 2013-2023, z pominięciem 2024 roku. Dane dotyczące planowanej relacji spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek do dochodów ogółem, z wyjątkiem 2014 roku, jak również wskaźnik dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia w latach 2014-2023 różnią się od wielkości przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2014-2024, co nie zostało w programie wyjaśnione.

3. Program postępowania naprawczego zawiera plan przedsięwzięć naprawczych oraz harmonogram ich wprowadzenia, zgodnie z wymogiem art. 240a ust. 1 pkt 2 u.f.p. W programie przewidziano dwa przedsięwzięcia naprawcze realizowane w 2014 roku, tj. zahamowanie wzrostu wynagrodzeń na w dziale 750 Administracja publiczna oraz emisję obligacji w celu restrukturyzacji zadłużenia.

Według programu w 2014 roku wydatki na wynagrodzenia na administrację publiczną w dziale 750 będą niższe o 88.079,00 zł w stosunku do 2013 roku, ponieważ nie wystąpi koszt z tytułu wypłaty odprawy oraz przewiduje się zmniejszenie liczby etatów w Urzędzie Gminy. Z tabeli 16 na str. 43 programu wynika jednak, że w porównaniu do 2013 roku wydatki na wynagrodzenia planowane są w niższej kwocie, ale jednocześnie wzrosną wydatki na pochodne od wynagrodzeń. Łączna kwota wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń wyniesie w 2014 roku 942.287,00 zł, wobec kwoty 1.006.734 zł w 2013 roku, a zatem wydatki te będą niższe tylko o 64.447,00 zł. Obniżenie w 2014 roku wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w dziale 750 przewidziane było także w projekcie uchwały budżetowej, w której wydatki te zaplanowano w podanej wyżej kwocie.

Głównym przedsięwzięciem naprawczym jest restrukturyzacja w 2014 roku zadłużenia, które na dzień 1 stycznia 2014 roku wynosiło 4.629.700,00 zł i obejmowało zobowiązania z tytułu zaciągniętych 13 kredytów i 2 pożyczek. Program przewiduje emisję w 2014 roku obligacji o wartości 3.030.000 zł, z przeznaczeniem na wcześniejszą spłatę siedmiu kredytów z niekorzystnym oprocentowaniem oraz sfinansowanie części przypadających do spłaty rat pozostałych zobowiązań. Wydłużony jednocześnie zostanie o jeden rok termin spłaty zobowiązań, tj. do 2025 roku. Działania te mają na celu obniżenie obecnego poziomu obciążenia budżetu spłatą i obsługą zadłużenia oraz spowodowanie spełnienia począwszy od 2015 roku relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. W programie nie przedstawiono efektów finansowych tych działań. Po restrukturyzacji zadłużenia (w drodze emisji obligacji), wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek przewiduje się w kwocie 1.320.000,00 zł w całym okresie spłaty długu. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pęcław, przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej na 2014 rok, wynika, że odsetki od zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w latach 2014-2024 wynosiły 966.134,72 zł. Zgodnie z dodatkowymi wyjaśnieniami, w projekcie wieloletniej prognozy finansowej kwoty odsetek były zaniżone, a ich urealniona wysokość wynosi 996.800,00 zł, co oznacza, że w wyniku proponowanej emisji obligacji i wydłużenia terminu spłaty zobowiązań wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek prognozowane są w łącznej kwocie wyższej o 323.200,00 zł.

W programie postępowania naprawczego nie przedstawiono prognozy kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243 i 244 u.f.p. po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych. Nie przedstawiono również wielkości budżetu pozwalających na ustalenie powyższej relacji. Zawarto natomiast ogólne stwierdzenie, że w okresie spłaty długu, po jego częściowej restrukturyzacji, Gmina będzie osiągać nadwyżkę operacyjną w kwocie około 400.000,00 zł rocznie, co pozwoli na jego spłatę.

W programie zawarto nieprawidłową informację, że Gmina Pęcław udzieliła poręczenia Związkowi Gmin Zagłębia Miedziowego o łącznej wartości 128.468,00 zł powiększonej o należne odsetki. Wskazuje się, że Gmina nie udzieliła takiego poręczenia. Podana kwota wraz z odsetkami stanowi natomiast zobowiązanie Związku z tytułu zaciągniętej pożyczki, którego spłata, stosownie do art. 244 u.f.p., powinna być uwzględniona przez Gminę Pęcław w odpowiedniej wysokości przy obliczaniu relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w każdym roku, w którym Związek będzie dokonywał spłaty. Zgodnie bowiem z art. 244 u.f.p., do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1, jednostka samorządu dodaje, w określonej wysokości, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę w każdym roku, w którym związek dokonuje spłaty zobowiązań.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że na zachowanie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach budżetowych istotny wpływ może mieć wielkość planowanych i wykonanych dochodów bieżących z podatku od nieruchomości oraz dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku. W projekcie budżetu na 2014 roku, a także w programie postępowania naprawczego dochody z podatku od nieruchomości zostały przyjęte w kwocie 1.046.500,00 zł, przy ich wykonaniu w 2013 roku w wysokości 738.161,35 zł, a dochody ze sprzedaży majątku przyjęto w kwocie 440.000 zł, przy uzyskanych wpływach w latach ubiegłych na znacznie niższym poziomie: 10.891 zł w 2011 roku, 113.432 zł w 2012 roku i 98.896,00 zł w 2013 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z uwagami o przedłożonym programie postępowania naprawczego Gminy Pęcław na 2014 rok. Wskazuje jednocześnie, że organy Gminy ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wydatków.

Skład Orzekający wskazuje również, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.:

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;

- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
 - 5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
 - 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.
- Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków na diety radnych i na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Od niniejszej uchwały przysługuje, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

W. Grajek
mgr Wiesława Grajek