

Uchwała Nr II/72/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 marca 2016 r.

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Pęcław na lata 2016-2017
przyjętym uchwałą Rady Gminy Pęcław nr XIV/78/16 z dnia 24 lutego 2016 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 1/12 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2012 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Wiesława Grajek – przewodnicząca, Aneta Kieljan – członek, Tomasz Miśkiewicz – członek,

wydaje opinię pozytywną

o programie postępowania naprawczego Gminy Pęcław na lata 2016-2017 przyjętym uchwałą Rady Gminy Pęcław nr XIV/78/16 z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Pęcław.

Uzasadnienie

Program postępowania naprawczego Gminy Pęcław na lata 2016-2017 (dalej: „Program Postępowania Naprawczego” lub "Program") został przyjęty uchwałą Rady Gminy Pęcław nr XIV/78/16 w dniu 24 lutego 2016 r. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 2 marca 2016 roku.

Podstawę prawną opracowania Programu stanowi art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), dalej „u.f.p.”, 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.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, uchwałą nr 4/2016 z dnia 13 stycznia 2016 r., podjętą na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p., wezwało Gminę Pęcław do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Na podstawie, przedstawionego w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 u.f.p., projektu uchwały budżetowej Gminy Pęcław na rok 2016 oraz, przedstawionego w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 u.f.p., projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pęcław na lata 2016-2033, a także wyjaśnień Wójta, przedstawionych w piśmie znak RF.3021.01.2016 z dnia 11 stycznia 2016 r., Kolegium Izby stwierdziło, że w roku 2016 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243-244 u.f.p., tzn. łączna kwota przypadających do spłaty w roku budżetowym zobowiązań dłużnych (w tym niespłaconego kredytu na pokrycie przejściowego deficytu budżetu w roku 2015) wraz z należnymi odsetkami, po doliczeniu kwoty zobowiązań związku międzygminnego, współtworzonego przez Gminę Pęcław, 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.

Skład Orzekający, po analizie Programu Postępowania Naprawczego Gminy Pęcław, uwzględniając dane wynikające ze sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za lata 2011-2015, stwierdził, co następuje.

Program Postępowania Naprawczego Gminy Pęcław został uchwalony na lata 2016-2017, tj.

na okres dwóch kolejnych lat, co spełnia wymogi art. 240a ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym program postępowania naprawczego może obejmować okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

Stosownie do art. 240a ust. 3 u.f.p. Program Postępowania Naprawczego Gminy Pęcław spełnia wymogi w zakresie niezbędnych elementów programu postępowania naprawczego. W Programie przedstawiono stan finansów Gminy w oparciu o analizę wykonanych dochodów i wydatków budżetu w latach 2011-2015 (dla roku 2015 według sprawozdań miesięcznych za okres od stycznia do grudnia) oraz dane wynikające z projektu budżetu na rok 2016. Program zawiera również analizę stanu zadłużenia Gminy i możliwości jego spłaty, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania oraz przewidywane efekty finansowe tych przedsięwzięć w latach 2016-2018. W końcowej części Programu zaprezentowano zestawienie przedstawiające wpływ założonych działań naprawczych na kształtowanie się planowanych dochodów i wydatków oraz obciążenie spłatą długu w latach 2016-2031 po zakładanej restrukturyzacji zadłużenia.

Przedstawiona w Programie analiza budżetu w latach 2011-2015 wskazuje, że najważniejszym źródłem dochodów Gminy są subwencje oraz dotacje i środki ze źródeł zewnętrznych na dofinansowanie realizowanych zadań, które łącznie stanowiły średnio 66,58% dochodów budżetu w tych latach. Dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły średnio 7,15% dochodów budżetu. Łącznie dochody z ww. tytułów stanowiły średnio 73,73% dochodów budżetu w latach 2011-2015. Dochody ze sprzedaży majątku stanowiły średnio tylko 1,01% dochodów uzyskanych w tym okresie. Dochody bieżące kształtowały się na poziomie od 7,2 mln zł w 2012 r. do 8,3 mln zł w 2014 r. (za wyjątkiem roku 2011, w którym wpłynęły dochody z tytułu dotacji na usunięcie skutków powodzi i dochody bieżące wyniosły 9,1 mln zł). W latach 2013 i 2014 dochody bieżące w porównaniu do roku 2012 wykazywały tendencję rosnącą. W 2015 r. dochody bieżące zmniejszyły się do kwoty 7,9 mln zł, co spowodowane było głównie obniżeniem kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (z 842 tys. zł w 2014 r. do 400 tys. zł w roku 2015). W analizowanym okresie udział podatków i opłat lokalnych (ustalonych w sposób opisany w Programie) w dochodach bieżących wzrósł dwukrotnie (z 9,80% w 2011 r. do 21,06% w 2015 r.). W tej grupie najwyższe wpływy uzyskano z podatku od nieruchomości (średnio 6,71% dochodów budżetu ogółem i 8,25% dochodów bieżących) i podatku rolnego (średnio 5,77% dochodów budżetu ogółem i 7,10% dochodów bieżących). Na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych w latach 2011-2015 Gmina utraciła dochody w kwotach odpowiednio: 318.525 zł, 345.470 zł, 665.290 zł, 483.581 zł i 379.097 zł.

W ocenie Składu Orzekającego, prawidłowy jest sformułowany w Programie wniosek, że Gmina posiada ograniczone możliwości oddziaływania na stronę dochodową budżetu, a najważniejszą pozycją w jej strukturze, na wysokość której Gmina ma realny wpływ, jest podatek od nieruchomości.

W latach 2011-2015 średnio najwięcej środków budżetowych przeznaczano na realizację zadań w zakresie oświaty i opieki wychowawczej (24,09%), pomocy społecznej (18,04%), administracji publicznej (16,04%) oraz na rolnictwo i łowiectwo (14,75%). Wydatki na obsługę długu (dział 757) stanowiły siódmy co do wielkości kierunek wydatkowania środków (2,75%). W analizowanym okresie, z wyjątkiem 2012 r., Gmina uzyskiwała dodatni wynik operacyjny, który wynosił: w 2011 r. 593 zł, w 2013 r. 691.208 zł, w 2014 r. 667.795 zł i w 2015 r. 160.330 zł (według sprawozdań miesięcznych za okres od stycznia do grudnia 2015 r. wynik operacyjny wynosił 47.683 zł). Na pokrycie wydatków inwestycyjnych w latach 2011, 2012 i 2015 przeznaczano wpływy ze sprzedaży mienia lub środki uzyskane ze źródeł zewnętrznych, tj. z dotacji oraz kredytów i pożyczek. Część wydatków inwestycyjnych w 2015 r. została sfinansowana kredytem w rachunku bieżącym, zaciągniętym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Jak wynika z Programu zobowiązanie z powyższego tytułu na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowiło kwotę 813.701,05 zł. Do spłaty części tego kredytu zaangażowano m.in. subwencję oświatową na styczeń 2016 r. w kwocie 139.848,00 zł oraz niewykorzystane w 2015 r. dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej w kwocie 16.166,25 zł.

W stosunku do roku 2014, na koniec 2015 r. zobowiązania dłużne wzrosły o kwotę 1.129.985,30 zł, z tego z tytułu kredytów i pożyczek o kwotę 1.087.682,05 zł i zobowiązań wymagalnych o kwotę 42.303,25 zł. Na koniec 2015 r. dług Gminy wynosił 5.665.426,72 zł, tj. 50,71% wykonanych w tym roku dochodów. Około 15% ogólnej kwoty zadłużenia stanowi niespłacony kredyt w rachunku bieżącym. Wymagalność ww. kredytu w 2016 r. powoduje, że wysokość przypadających do spłaty w tym roku zobowiązań (1.137.525 zł) jest ponad dwukrotnie wyższa od kwoty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów obligacji w latach 2017-2026.

Przedstawiona analiza wykonania budżetu i zadłużenia Gminy wskazuje, że przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych jest ryzyko utraty płynności finansowej, związane m.in. z wielkością i strukturą zadłużenia.

Z podanych w Programie szczegółowych danych dotyczących zadłużenia wynika, że poziom oprocentowania większości kredytów nie przekracza 2%. Najwyżej oprocentowane są natomiast pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (3,0% lub 3,5%) oraz obligacje komunalne wyemitowane w 2014 r. (WIBOR 6M + 1,75 pp) w celu restrukturyzacji zadłużenia w ramach programu postępowania naprawczego realizowanego przez Gminę w 2014 r. w związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu na rok 2014 bez przekroczenia relacji określonej w art. 243-244 u.f.p.

Plan przedsięwzięć naprawczych obejmuje działania zmierzające do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych i zachowania relacji, o której mowa w art. 243-244 u.f.p. Po stronie dochodów budżetu zaplanowane działania dotyczą pozyskania dodatkowych wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku podwyższenia od 2017 r. stawek podatkowych o 5% w stosunku do uchwalonych na rok 2016 oraz zastosowania maksymalnych stawek podatku rolnego. Wzrost dochodów bieżących w wyniku określenia przez Radę Gminy Pęczław stawek w podatku od nieruchomości na rok 2017 w wysokości stawek podanych w Programie oszacowano na kwotę 18.401 zł w 2017 r. Na rok 2016 Rada Gminy Pęczław nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa obliczenia podatku rolnego. Z uwagi na zmniejszenie średniej ceny skupu żyta, ogłoszonej przez Prezesa GUS w stosunku do poprzedniego roku w Programie nie przewidziano dodatkowych wpływów z powyższego tytułu.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w Programie oraz dodatkowymi wyjaśnieniami Wójta Gminy (pismo nr RF.3021.02.2016 z dnia 17 marca 2016 r.) przewidywane efekty finansowe planowanych przedsięwzięć naprawczych zmniejszających wydatki bieżące wyniosą odpowiednio:

- 1) zamrożenie wynagrodzeń pracowników samorządowych – 13.688 zł w 2017 r. i 32.968 zł w 2018 r.,
- 2) zamrożenie wynagrodzeń pracowników pomocy społecznej – 35.400 zł w 2016 r., 42.189 zł w 2017 r. i 51.761 zł w 2018 r.,
- 3) zakup materiałów biurowych według wspólnej procedury zamówień publicznych – 35.388 zł w 2016 r., 35.834 zł w 2017 r. i 36.461 zł w 2018 r.,
- 4) ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych – 167.527 zł w 2016 r., 169.638 zł w 2017 r. i 172.607 zł w 2018 r.

Łączne oszczędności w latach 2016-2018 w wydatkach bieżących w wyniku opisanych w Programie działań naprawczych przedstawiono w kwotach odpowiednio: 238.315 zł, 261.349 zł i 293.797 zł.

Efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć zostały wykazane w zbiorczej kwocie, tj. bez szczegółowego przedstawienia podstawy ich wyliczenia w oparciu o wskazaną w opisie metodologię. Dla przedsięwzięcia polegającego na zamrożeniu wynagrodzeń pracowników samorządowych przyjęto założenie, że wynagrodzenia w kolejnych latach realizacji Programu będą się kształtować w kwocie zbliżonej do poziomu wynagrodzeń, wynikającego z projektu budżetu na rok 2016 r., który jak wynika ze złożonych wyjaśnień uwzględnia obniżenie wynagrodzenia Wójta Gminy.

Poza ograniczeniem wydatków i zwiększeniem dochodów, w Programie przewidziano kolejne

przedsięwzięcie naprawcze w zakresie restrukturyzacji zadłużenia, przeprowadzane w dwóch etapach. W pierwszym etapie zaplanowano pozyskanie w 2016 r. środków zewnętrznych w kwocie 923.701 zł na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości zapewniającej rozliczenie budżetu Gminy, a w drugim - konsolidację zadłużenia/zmianę harmonogramów spłaty zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.820.000 zł. Z harmonogramu planowanej spłaty zobowiązań po restrukturyzacji zadłużenia, przedstawionego w tabeli 39, wynika, że okres spłaty długu zostanie wydłużony do 2031 r. (o 5 lat). Działania te mają na celu zapewnienie płynności finansowej i obniżenie obecnego poziomu obciążenia budżetu spłatą i obsługą zadłużenia oraz spowodowanie spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. W Programie nie przedstawiono efektów finansowych tych działań. Po restrukturyzacji zadłużenia, wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek przewiduje się w kwocie 1.741.464 zł w całym okresie spłaty długu. Z harmonogramu spłaty odsetek, opracowanego na podstawie analizy zawartych umów kredytowych i pożyczkowych (tab. 18) wynika, że odsetki od zaciągniętych zobowiązań w latach 2016-2026 wyniosły 1.139.600 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w Programie, dokonano przeszacowania wysokości odsetek ujętych w wieloletniej prognozie finansowej. Porównanie ww. kwot wskazuje, że w wyniku zakładanej restrukturyzacji zadłużenia i wydłużenia terminu spłaty zobowiązań prognozowane wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek wzrosną o 601.864 zł.

W Programie Postępowania Naprawczego nie przedstawiono prognozy kształtowania się relacji, o której mowa w art. 243-244 u.f.p. po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych.

Z zawartego w Programie zestawienia pn. „Efekt finansowy działań naprawczych – projekcja finansowa” wynika, że w 2016 roku przewiduje się dochody budżetu w kwocie 7.025.893 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 6.925.893 zł i dochody majątkowe w kwocie 100.000 zł, oraz wydatki ogółem w wysokości 6.812.069 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 6.695.600 zł i wydatki majątkowe w kwocie 116.469 zł. Nadwyżka budżetu w roku 2016 wyniesie 213.824 zł. W 2016 roku przychody budżetu założono w kwocie 923.701 zł, a rozchody budżetu w wysokości 1.137.525 zł. W roku 2017 dochody budżetu planuje się na poziomie 7.547.000 zł, a w kolejnych latach przewidziano niewielki wzrost dochodów. Dochody ze sprzedaży majątku przyjęto wyłącznie w okresie 2016-2019, w kwotach po 100.000 zł w latach 2016 i 2017 oraz po 50.000 zł w latach 2018 i 2019. Wydatki budżetu przewidziano w roku 2017 w kwocie 7.267.799 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 6.981.864 zł. W latach 2018-2031 przewidziano niewielki wzrost wydatków, w tym wydatków bieżących, przy zmniejszaniu się wydatków z tytułu odsetek określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p. W omawianym zestawieniu podano nieprawidłowe kwoty wydatków majątkowych od 2021 r. do 2031 r. - prawidłowe wielkości tych wydatków zostały wskazane w poz. VI zestawienia „Inwestycje”. W całym okresie objętym prognozą planuje się nadwyżkę dochodów nad wydatkami (nadwyżkę budżetową), którą przeznaczono na sfinansowanie spłaty długu (rozchodów budżetu). Zgodnie z danymi podanymi w ww. zestawieniu wynik operacyjny w latach 2016-2031 będzie miał wartość dodatnią, a jego wysokość wyniesie od 230,3 tys. zł w roku 2016 do 757,9 tys. zł w 2031 roku.

Obliczona na podstawie podanych wielkości, jednoroczna relacja wyniku operacyjnego powiększonego o dochody ze sprzedaży majątku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 4,70% w 2016 roku, 7,49% w 2017 roku i 6,19% w 2018 roku. Dopuszczalny indywidualny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalony na podstawie podanych wielkości budżetu, wynosi 5,26% w 2017 r. i 5,29% w 2018 r. Wskaźnik ten ustala się zgodnie z przepisami art. 243 ust. 1 u.f.p., jako średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W latach 2016-2018 relacja przypadających do spłaty kredytów i pożyczek wraz z odsetkami oraz z doliczeniem, stosownie do art. 244 u.f.p., przypadającej do spłaty kwoty zobowiązań związku międzygminnego współtworzonego przez Gminę, do planowanych w tych latach dochodów ogółem, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń wyniesie odpowiednio 19,64%, 4,95% i 4,31%, wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty wynoszącego odpowiednio 9,23%, 5,26% i 5,29%.

Z powyższego wynika, że indywidualny wskaźnik wyznaczający dopuszczalny poziom

obciążenia budżetu spłatą długu zostanie przekroczony wyłącznie w roku 2016. W Programie stwierdzono natomiast, że spełnienie omawianej relacji ustawowej będzie możliwe od 2018 r., co wynika z przyjęcia do ustalenia dopuszczalnego limitu zadłużenia danych wynikających ze sprawozdań miesięcznych za okres od stycznia do grudnia 2015 r. Ustalona na tej podstawie relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. (wskaźnik jednoroczny) wynosi 2,69%. Ww. relacja obliczona w oparciu o dane wynikające ze sprawozdań rocznych jest wyższa i wynosi 3,67%, co wpływa na podwyższenie wskaźnika zdolności spłaty długu w latach następnych (2017 i 2018).

W ocenie Składu Orzekającego, przedstawione w omawianym wyżej zestawieniu kwoty dochodów bieżących budżetu w okresie realizacji postępowania naprawczego zostały określone realnie i są możliwe do uzyskania, a oszczędne ich wydatkowanie - po restrukturyzacji zadłużenia - umożliwi realizację ustawowych zadań i poprawę sytuacji finansowo-płatniczej Gminy.

W Programie nie wskazano inwestycji, na których realizację w latach 2016 i 2017 przewidziano kwoty odpowiednio 116.469 zł i 285.935 zł. Kwoty tych wydatków majątkowych powinny być przeanalizowane z uwagi na przepis art. 240a ust. 5 pkt 1 u.f.p., który stanowi, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych.

Skład Orzekający wskazuje, że obecna sytuacja finansowa Gminy jest spowodowana wzrostem zadłużenia, wynikającym ze zwiększenia wydatków majątkowych na realizowane zadania inwestycyjne przy znacznym uzależnieniu dochodów budżetu od subwencji i dotacji, na które Gmina nie ma wpływu. Dla skutecznej i trwałej poprawy sytuacji finansowej Gminy Pęcław konieczne jest współdziałanie jej organów i konsekwentna realizacja działań naprawczych przyjętych w Programie Postępowania Naprawczego oraz bieżące monitorowanie ich realizacji w celu uzyskania zakładanych efektów finansowych. Skład Orzekający wskazuje również, że zgodnie z art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p. w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, :

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

Wskazuje się jednocześnie, że Rada Gminy - uwzględniając przepis art. 240a ust. 4 u.f.p. - uprawniona jest do podjęcia uchwały budżetowej na rok 2016 oraz wieloletniej prognozy finansowej na rok 2016 i następne lata budżetowe.

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
Emilia
mgr Wiesława Grajek

