

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 14 lutego 2017 r.

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Gminę Rąbino 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 2016 r. poz. 561) i art. 240a oraz art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Marek Dulewicz - Przewodniczący
2. Jolanta Włodarek - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

po dokonaniu analizy uchwały Nr XXIV/90/2017 Rady Gminy Rąbino z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rąbino:

opiniuje pozytywnie

program postępowania naprawczego Gminy Rąbino z zastrzeżeniami zawartymi
w uzasadnieniu

UZASADNIENIE

Rada Gminy Rąbino uchwałą Nr XXIV/90/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. przyjęła program postępowania naprawczego (dalej: Program), który wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie dnia 31 stycznia 2017 r.

Podstawą prawną opracowania Programu jest art. 240a ust.1 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 Rąbino została zobligowana do opracowania Programu, ponieważ z projektu uchwały w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino na lata 2017-2027 wynikało, iż w 2017 r. nie zostanie spełniona zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych – prognozowane dochody bieżące budżetu zaplanowano w wysokościach niższych od wydatków bieżących. Ponadto w latach 2017-2021 nie zostanie przez Gminę spełniona relacja dotycząca obsługi zadłużenia, 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 negatywną¹ o projekcie uchwały o zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino 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 2017-2021.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Uchwałą Nr XXIX.221.2016 z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie wezwania do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy Rąbino zawiadomiło Przewodniczącą Rady Gminy Rąbino, 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 ust. 1 w zw. z art. 243 ust. 1 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, jest uchwała Nr XXIV/90/2017 Rady Gminy Rąbino z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rąbino, która została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 31 stycznia 2017 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu wynikającego z art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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

1. Program został opracowany i uchwalony na okres 3 kolejnych lat, tj. na lata 2017-2019, czym wypełnia wymogi art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym program nie powinien przekraczać 3 kolejnych lat budżetowych.
2. Program zawiera, zgodnie z art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych:
 - analizę stanu finansów Gminy (str. 9-37), w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (str. 40-42);
 - plan przedsięwzięć naprawczych (str. 43-60), wraz z harmonogramem ich wprowadzenia (str. 61), zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy;
 - określenie przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z przedstawieniem sposobu ich obliczania (str. 62-69).

Ponadto zakłada się, że Gmina będzie ubiegać się o pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 3 450 396,00 zł, która zapewni Gminie pokrycie planowanego deficytu (3 172 842,00 zł) oraz spłatę zobowiązań długoterminowych z 2017 r. (277 554,00 zł). Program zawiera harmonogram spłaty zaciągniętych zobowiązań z jej uwzględnieniem.

¹ Uchwała Nr CXXVIII.552.Z.2016 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie opinii do projektu uchwały o zmianie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino na lata 2017-2027

Po dokonanej analizie finansowej opartej o dane historyczne w latach 2012-2016 oraz prognozę spłaty długu w latach 2017-2027, podano przyczyny pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej. Scharakteryzowano również zagrożenia realizacji zadań publicznych związanych z trudną sytuacją finansową Gminy, wskazując na:

- spadek dochodów bieżących w zakresie uzyskiwanej subwencji wyrównawczej oraz oświatowej subwencji ogólnej,
- niewielkie wpływy z tytułu sprzedaży mienia,
- dopłaty do ceny ścieków i wody na rzecz spółki RWiK spółka z o.o. w Białogardzie,
- zobowiązania Gminy wynikające z umowy o wykup wierzytelności na zaprojektowanie i wykonanie rozbudowy kompleksu budynków przy SP w Rąbinie zawartej w 2008 r. pomiędzy Gminą a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Dominacja środków pochodzących z subwencji i dotacji, a przy tym dość duże znaczenie środków uzyskiwanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych powodują, że gmina ma ograniczone możliwości w zakresie samodzielnego oddziaływania na kształt dochodów budżetowych, ponieważ ich wielkości nie są bezpośrednio zależne od władz gminnych.

Niezależny od jednostki sposób pozyskiwania wskazanych środków i praktycznie brak możliwości ich kształtowania powoduje, że nie mogą one stać się właściwą podstawą podejmowanych decyzji. Jakikolwiek próby zakładania zwiększonych wpływów z podatku dochodowego jest ryzykowne.

Istotnym problemem Gminy w 2017 r. jest zagrożenie utraty płynności finansowej, które przede wszystkim związane jest z niespłaconymi zobowiązaniami wymagalnymi, które wystąpiły na koniec 2016 r. i kształtują się na poziomie 1 134 558,28 zł. W poprzednich latach nie występowały zobowiązania wymagalne.

Dopłaty do wody i ścieków stanowią bardzo duże obciążenie budżetu, część zobowiązań nie została w terminie uregulowana i powinny być spłacone w 2017r. Szacuje się, że w 2017r. wydatki na ww cel wyniosą 2 369 096,00 zł w tym:

1. 820 000,00 zł dopłata do wody, z czego 363 648,00 zł spłata zobowiązania za 2016 r.
2. 1 549 096,00 zł dopłata do ścieków, z czego 533 571,00 zł spłata zobowiązania za 2016 r.

Natomiast planowane stawki dopłat na 2017 r. zmniejszą się o 5,93 zł w stosunku do 2016 r. (woda 10,16 zł/m³ i ścieki 25,55 zł/m³ – razem 35,71 zł/m³). Dopłaty na 2017 r. ustalono na poziomie: woda 6,45 zł/m³ i ścieki 13,04 zł/m³.

Zadłużenie Gminy na 01.01.2017 r. wynosi – 6 094 324,27zł z czego:

- 1 531 216,00 zł z tytułu umów kredytowych i pożyczkowych;
- 3 428 567,99 zł z tytułu umowy o wykup wierzytelności;
- 1 134 558,28 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych.

Oprócz ww zobowiązań na faktyczną obsługę zadłużenia gminy (uwzględnianą we wskaźniku obsługi zadłużenia z art. 243) mają wpływ n/w rodzaje zobowiązań, których planowane wielkości na 2017 r. przedstawiają się następująco:

- odsetki od zawartych umów kredytowych i pożyczkowych – 168 000,00 zł,
- udzielone poręczenia – 611 444,00 zł,

- zobowiązania związku współtworzonego przez Gminę - 530,00 zł.

Odnosząc się do tej kwestii Skład Orzekający wyraża stanowisko, że w przypadku Gminy Rąbino, realizującej program postępowania naprawczego i jednocześnie ubiegającej się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych, choć program naprawczy, w którym przewidziane jest zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa jest uchwalany zgodnie z art. 240a ust. 2 na okres 3 lat, to jednak wskaźniki ostrożnościowe mogą być spełnione w terminie określonym w art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b, tj. maksymalnie do końca roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.

Założenia programu postępowania naprawczego ustalonego przez Radę Gminy Rąbino w zakresie planowanych spłat pożyczki z budżetu państwa określają, że całkowita jej spłata nastąpi w 2027 r. Zatem osiągnięcie przez Gminę Rąbino prawidłowej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nastąpi nawet 7 lat przed terminem spłaty pożyczki. Z art. 240a ust. 4 wynika również, że nie zachowanie relacji określonej w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji programu postępowania naprawczego może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień jego uchwalenia.

Zdaniem Składu Orzekającego, w przypadku Gminy Rąbino niezmiernie istotne jest zachowanie zasady realności planowania (art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych). Trzeba bowiem pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów i planowanych wydatków będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań – planowanego i dopuszczalnego.

Biorąc pod uwagę planowany wzrost dochodów Gminy (spłata pożyczki z budżetu państwa od 2021 r.) budzi on szczególne uwagi, w związku z brakiem uzasadnienia planowanego wzrostu, co stanowi podstawę zastrzeżenia Składu.

W ocenie Składu Orzekającego uzasadnionym problemem jaki może wystąpić od 2017r. jest zmiana organizacji systemu oświaty na terenie Gminy, która może generować znaczne wydatki bieżące. Zdaniem Składu Orzekającego program postępowania naprawczego powinien obejmować przedstawione ryzyko ponoszone przez Gminę Rąbino, powiększając kwotę pożyczki z budżetu państwa.

Skład Orzekający wskazuje na zapis art. 240a ust.7 ustawy o finansach publicznych, umożliwiający wprowadzenie innych ograniczeń finansowych, które Gmina Rąbino wzięła pod uwagę, tj. zmniejszyła dotychczasowe wynagrodzenia zarządu JST oraz diety radnych. Zatem ograniczenie wysokości diet radnych oraz zmniejszenie wynagrodzenia wójta nie jest przedsięwzięciem naprawczym w rozumieniu przepisu art. 240a ust.3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie wydatków budżetu Gminy Rąbino wysokie obciążenie stanowi umowa wykupu wierzytelności (str.33-34 programu naprawczego), której spłata jest planowana w latach 2017-2026. Biorąc pod uwagę, iż Gmina boryka się z utrzymaniem płynności finansowej wskazany problem jest niezmiernie istotny.

W ocenie Składu obecna sytuacja gospodarcza kraju i utrzymujący się od dłuższego czasu stan deflacji nie będzie trwał przez lata spłaty ww umowy. WIBOR 1M jest najmniej korzystną stopą procentową dla JST, gdyż jest najbardziej wrażliwy na zmiany stanu rynków finansowych w kraju. Stąd optymistyczne założenie, iż jego poziom dzisiejszy 1,66% będzie się utrzymywał stanowi przesłankę dla Składu do wskazania konieczności zwiększenia

wartości pożyczki z budżetu państwa o kwotę rat wykupu wierzytelności (3 428 568,00 zł). Powyższe stanowi podstawę sformułowania kolejnego zastrzeżenia do opinii Składu.

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:

- w zakresie dochodów: maksymalizację wpływów z podatku od nieruchomości, maksymalizację wpływów z podatku rolnego i leśnego;
- w zakresie wydatków: zmniejszenie wysokości diet dla radnych oraz wynagrodzenia Wójta, reorganizacja struktury Urzędu Gminy, ograniczenie zatrudnienia pracowników interwencyjnych, ograniczenie kosztów administracyjnych w Urzędzie, obniżenie wysokości dodatku motywacyjnego oraz nagród dla nauczycieli i dyrektorów szkół, ograniczenie godzin otwarcia świetlic wiejskich, zamrożenie wysokości dopłat Gminy do ceny wody i ścieków, zmniejszenie zatrudnienia w Bibliotece Gminnej, ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych, zakup materiałów i wyposażenia wg wspólnej procedury zamówień publicznych.

Obok wskazanych wyżej działań, podjęto lub zamierza się podjąć inne działania, które przyczynią się do uzyskania oszczędności m.in.: kontynuacja zakupu energii elektrycznej w ramach grupy zakupowej, obniżenie wynagrodzenia za inkaso podatków z 10% do 8%, ograniczenie wysokości nagród z okazji dnia pracownika socjalnego czy podwyższenie stawek za czynsze i dzierżawy nieruchomości.

Wskazane przedsięwzięcia wraz z harmonogramem ich wprowadzenia mają w efekcie spowodować zmniejszenie wydatków w latach 2017-2019 o kwotę 1 180 961 zł, z tego 112 010,00 zł w 2017 r., 527 219,00 zł w 2018 r. oraz 541 732,00 zł w 2019 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 Rąbino:

- 1) nie może podejmować inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją obligacji komunalnych
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek będzie spełniony. Gmina nie planuje żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek zostanie spełniony, gdyż wydatki na pomoc finansową nie są w ogóle planowane,
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek zostanie spełniony, a udzielone poręczenia (do 2023 r.) dotyczą umów zawartych w latach ubiegłych,
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki

- analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek zostanie spełniony, gdyż wydatki na promocję nie są w ogóle planowane,

5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego

- analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek zostanie spełniony, w budżecie od lat nie są ponoszone wydatki na fundusz sołecki z powodu braku środków finansowych,

6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych

- analizowany program potwierdza, że w latach 2017-2019 ten warunek zostanie spełniony.

Po analizie programu postępowań naprawczych przeprowadzonej również w związku z ubieganiem się Jednostki o pożyczkę z budżetu państwa (art. 224 ust.1 ustawy o finansach publicznych) Skład Orzekający może stwierdzić, iż po uwzględnieniu przez organy Gminy Rąbino zastrzeżeń wspomnianych w niniejszej opinii w stopniu wysoce prawdopodobnym jest, że:

a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej Gminy oraz skuteczność wykonywania jej ustawowych zadań,

b) zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, na koniec 2024 r., pomimo że ostateczny termin spłaty pożyczki wskazano na 2027 r.,

c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Ponadto w ocenie Składu Orzekającego należy jednak mieć na uwadze, że program postępowania naprawczego będzie (z uwzględnieniem pozostałych dokumentów, wyjaśnień oraz informacji przedłożonych przez jednostkę) podlegał ocenie w ramach postępowania o udzielenie pożyczki z budżetu państwa i należy mieć przy tym na względzie następujące kwestie:

1) uporządkowanie (zmiana) oraz ewentualne rozszerzenie zakresu proponowanych działań naprawczych z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości osiągnięcia zakładanych efektów finansowych;

2) podjęcie próby poszukiwania działań naprawczych, będących odpowiedzią na występujące w Gminie problemy o charakterze strukturalnym, nie zaś ograniczenie się jedynie do doraźnych cięć głównie w sferze socjalnej, których realizacja może okazać się nie wykonalna;

3) rzetelne ujęcie w programie naprawczym planowanych efektów finansowych wszystkich działań naprawczych wraz ze wskazaniem sposobu ich oszacowania;

4) skoncentrowanie się na działaniach, na których realizację Gmina ma realny wpływ;

5) rzetelne ujęcie w WPF prognozowanych wielkości budżetowych lub przedstawienie wyczerpujących i przekonujących informacji stanowiących podstawę przyjętych założeń;

6) wykazanie należytej determinacji w dążeniu do naprawy sytuacji finansowej jednostki poprzez konsekwentną realizację przyjętych założeń.

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 Rąbino na lata 2017-2019 spełnia wymogi przepisów art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz

