

U c h w a ł a Nr IV / 171 / 2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 6 czerwca 2014 roku

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Pątnów.

Na podstawie art. 13 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2012 roku, poz. 1113 z późniejszymi zmianami), po zapoznaniu się z uchwałą Nr LXVI/256/2014 Rady Gminy Pątnów z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Gminy Pątnów na lata 2014 – 2016, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. **Barbara Polowczyk** - przewodniczący
2. **Grażyna Kos** - członek
3. **Paweł Dobrzyński** - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** program postępowania naprawczego dla Gminy Pątnów na lata 2014 – 2016, przyjęty uchwałą Nr LXVI/256/2014 Rady Gminy Pątnów z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Gminy Pątnów na lata 2014 - 2016.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 7 marca 2014 roku wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwały Nr LVI/229/2014 Rady Gminy Pątnów z dnia 30 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2014-2023 oraz uchwały Nr LVI/230/2014 Rady Gminy Pątnów z dnia 30 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Pątnów na 2014 rok. W wyniku badania powyższych uchwał, Kolegium stwierdziło nieważność uchwały Nr LVI/229/2014 z powodu naruszenia prawa tj. niezachowania reguł określonych w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, a w uchwale budżetowej Nr LVI/230/2014 wskazano na naruszenie prawa z takiego samego powodu jak wyżej (art.242-244 ustawy o finansach publicznych), wskazując termin i sposób usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (uchwała Kolegium Nr 10/59/2014 z dnia 7 marca 2014 roku.). Jednostka nie usunęła wskazanych nieprawidłowości – wpłynęło natomiast pismo Komisarza Rządowego Gminy Pątnów informujące o niemożności uchwalenia wieloletniej

prognozy finansowej oraz budżetu Gminy na 2014 rok, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 – 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (pismo Komisarza Rządowego Gminy Pątnów z dnia 18 marca 2014 roku, Nr S.G.300.1.2014). Wobec tego Kolegium uchwałą Nr 11/65/2014 z dnia 19 marca 2014 roku stwierdziło nieważność uchwały budżetowej Rady Gminy Pątnów Nr LVI/230/2014 z dnia 30 stycznia 2014 roku.

Zgodnie z treścią art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, 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. W zaistniałej sytuacji, Kolegium Izby, działając w oparciu o przytoczony wyżej przepis, uchwałą Nr 11/67/2014 z dnia 19 marca 2014 roku wezwało Gminę Pątnów do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego i jego przedłożenia Izbie. W wyznaczonym terminie została podjęta uchwała Nr LXVI/256/2014 Rady Gminy Pątnów z dnia 8 maja 2014 roku w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Gminy Pątnów na lata 2014 - 2016.

Zakres programu naprawczego jednostki samorządu terytorialnego został określony przepisem art. 240a ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W świetle tego przepisu, program postępowania naprawczego zawiera 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.

Na podstawie przeprowadzonej analizy przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy, Skład Orzekający ustalił, co następuje:

W programie przedstawiono analizę finansów Gminy Pątnów, obejmującą lata 2008 – 2013, w formie opisowej i tabelarycznej. W tabelach zaprezentowano - w poszczególnych latach - uzyskane wielkości dochodów (ze wskazaniem źródeł tych dochodów oraz ich struktury) oraz wydatków (wg działów klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatków związanych z realizacją ich statutowych zadań, dotacji na

zadania bieżące, świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz wydatków majątkowych). W dalszej części programu przedstawiono kształtowanie się długu Gminy w latach 2008 – 2013. Z analizy danych zamieszczonych w tymże programie wynika, że w latach 2008 – 2009 relacja kwoty długu do wykonanych dochodów budżetu nie przekraczała progu granicznego 60%, o którym mowa w art. 170 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych i kształtowała się odpowiednio: 36,35% i 39,60%. Dopiero w roku 2010 kwota długu znacząco wzrosła i wskazana wyżej relacja przekroczyła próg 60%, kształtując się na poziomie 76,74%. W roku następnym nastąpił dalszy wzrost wskaźnika długu do 103,97%. W dalszych latach wskaźnik długu obniżał się, wynosząc 72,53% w roku 2012 i 71,15% w roku 2013. We wszystkich latach 2008-2013 występowały zobowiązania wymagalne, które w istotny sposób zwiększały kwotę długu. Najwyższy ich poziom wystąpił w 2011 roku – 5.824.122,16 zł, a w kolejnych latach 2012 – 2013 wynosił odpowiednio: 2.691.691,94 zł i 3.464.537,19 zł. Z tego też powodu, zdaniem Gminy, należy podjąć działania, które pozwolą Gminie spłacić te zobowiązania i przywrócić płynność finansową.

Według przesłanek zawartych w programie - na trudną obecnie sytuację finansową Gminy składa się „szereg przyczyn, wśród których na pierwszym miejscu należy wymienić wysokie zadłużenie gminy oraz wzrastające każdego roku wydatki związane z wykonywaniem zadań własnych Gminy z zakresu oświaty, przy corocznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej. Aktualna struktura sieci szkół generuje znaczące wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań”.

Skład Orzekający oceniając powyższe, zauważa, że Gmina określając przyczyny obecnej trudnej sytuacji finansowej nie wskazała na przyczyny historyczne obecnego stanu finansów Gminy. Jak bowiem wynika z przedstawionej w tymże programie, analizy kształtowania się dochodów i wydatków, w tym majątkowych oraz długu Gminy – istotną przyczyną był wysoki udział wydatków majątkowych w strukturze wydatków budżetu ogółem w latach 2008 – 2010. W roku 2008 – udział ten wynosił 24,56%, w roku 2009 – 22,01% i aż 34,76% w roku 2010. Wysokie kwoty wydatków na cele inwestycyjne, niewspółmiernie wysokie do możliwości finansowych Gminy (wielkości planowanych dochodów) spowodowały wzrost zadłużenia jednostki, w tym wzrost zobowiązań wymagalnych.

W celu naprawy finansów Gminy planuje się realizację programu naprawczego, którego efektem będzie m.in. ograniczenie wydatków. Przedsięwzięciem, które ma przynieść największe efekty finansowe, jest przekształcenie z dniem 31 sierpnia 2014 roku trzech szkół podstawowych w szkoły filialne. W efekcie tych zmian planuje się oszczędności w wysokości 496.000,00 zł rocznie – w latach 2015 -2016. W ocenie Składu Orzekającego nie został przedstawiony sposób obliczania efektów finansowych tego przedsięwzięcia, bowiem w programie określono tylko

roczny, globalny koszt utrzymania szkół (klasy I-VI) oraz planowany koszt utrzymania tych szkół w 2015 roku (klasy I-III), nie wskazano natomiast źródeł planowanych oszczędności.

Nadto, jak wynika z programu, powyższe zmiany związane są z dostosowaniem obecnego systemu do warunków demograficznych panujących na terenie Gminy, które jednakże w tym programie nie zostały przedstawione.

W wyniku realizacji drugiego, co wielkości przedsięwzięcia, a mianowicie likwidacji Gminnego Zespołu Ekonomiczno - Administracyjnego Szkół również nie określono sposobu obliczania planowanych do uzyskania oszczędności. Nakreślono tylko szacunkowe kwoty oszczędności, przewidywane do uzyskania w latach 2014 – 2016, które wynoszą odpowiednio: 50.000 zł w roku 2014, 150.000 zł w roku 2015 i tyle samo w roku 2016.

W ocenie Składu Orzekającego nie zostały spełnione wymogi art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie przedstawiono sposobu obliczania efektów finansowych wymienionych wyżej przedsięwzięć.

Ponadto w tymże programie zaplanowano przedsięwzięcia, co do których nie określono harmonogramu ich wprowadzania, ani też przewidywanych efektów finansowych. Zaplanowano przedsięwzięcie „sprzedaż nieruchomości gminnych”, jednakże nie wskazano jakie nieruchomości będą wystawione na sprzedaż, ani też nie przedstawiono szacunkowych kwot, przewidzianych do uzyskania w wyniku sprzedaży mienia. Również jako przedsięwzięcie zaplanowano „podjęcie uchwał w sprawie ustalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej”. W ocenie Składu, przedsięwzięcia, w wyniku których planuje się uzyskać oszczędności, winny spełniać wymogi art. 240a ust.3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, czyli określony powinien być harmonogram ich wprowadzania oraz przewidywane efekty finansowe wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Na podstawie analizy wieloletniej prognozy finansowej, zamieszczonej w programie naprawczym ustalono, że budżet roku 2014 planuje się z deficytem (5.431.723,70 zł), a przychody na jego sfinansowanie i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (rozchodów budżetu) planuje się w wysokości 6.750.000,00 zł. Z treści programu wynika, że jako źródło tych przychodów, planuje się emisję obligacji, których wykup przewidziany jest w latach 2019 – 2024. Nie wskazano jednakże jakie wydatki zostaną sfinansowane z tych obligacji. Skład Orzekający zauważa, że w roku 2014 zaplanowano do realizacji zadanie inwestycyjne pt. „Rozbudowa gminnego systemu wodociągowego Gminy Pątnów, etap II – rozbudowa SUW w Pątnowie” - zwraca się przy tym uwagę, że zgodnie z art. 240a ust.5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych. W treści przedmiotowego programu nie przedstawiono jakie wydatki będą sfinansowane z wyemitowanych

obligacji - nie można zatem ocenić czy spełnione zostały wymogi wskazanego wyżej przepisu prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o programie postępowania naprawczego Gminy Pątnów.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.