

Uchwała Nr 4200/VII/1/2018
z dnia 5 stycznia 2018 roku
VII Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Poraj, przyjętym uchwałą Rady Gminy Poraj Nr 324(XLII)17 z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Poraj.

Na podstawie art. 13 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) VII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,
u c h w a ł a co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną opinię z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu o programie postępowania naprawczego Gminy Poraj, przyjętym uchwałą Rady Gminy Poraj Nr 324(XLII)17 z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Poraj.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

W dniu 5 października 2017 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjęło uchwałę Nr 320/XXVI/2017 w sprawie wezwania Gminy Poraj do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Przesłanką podjęcia powyższej uchwały był brak możliwości uchwalenia budżetu na 2018 r. i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz.2077), a także zagrożenie realizacji zadań publicznych.

Poziom zadłużenia w Gminie Poraj na przestrzeni 2017 r. kształtował się następująco:

1. na dzień 30 czerwca 2017 r., wg sprawozdania RB – Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji wynosiły 24 319 638,55 zł w tym: długoterminowe 19 623 767 zł, krótkoterminowe 4 695 871,55 zł, z tego kredyt w rachunku bieżącym zaciągnięty w Banku Polskiej Spółdzielczości SA w kwocie 1 695 871,55 zł oraz pożyczka w kwocie 3 000 000 zł zaciągnięta w Spółce Magellan, zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 648 825,28 zł,

2. na dzień 30 września 2017 r. wg danych wynikających ze sprawozdani RB – Z sporządzonego za III kwartały 2017 r. zobowiązania wynosiły 24 253 802,77 zł w tym: długoterminowe tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji 23 859 543,36 zł, krótkoterminowe 4 601 904,46 zł, z tego kredyt w rachunku bieżącym zaciągnięty w Banku Polskiej Spółdzielczości SA w kwocie 1 601 904,46 zł oraz pożyczka w kwocie 3 000 000 zł zaciągnięta w Spółce Magellan, zobowiązania wymagalne stanowiły 394 259,41 zł,
3. wg programu naprawczego na koniec 2017 r. zobowiązania wyniosą 23 891 510,80 zł, w tym: kredyty i pożyczki na sfinansowanie przejściowego deficytu w kwocie 5 000 000 zł, których spłata przypada w 2017 r.

Niespłacenie w 2017 roku zobowiązań krótkoterminowych z tytułu kredytu i pożyczki w kwocie łącznej 5 000 000 zł spowodowało, że Gmina Poraj nie mogła na 2018 rok uchwalić zarówno budżetu jak i wieloletniej prognozy finansowej z powodu niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), 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 spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt. 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów budżetu 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 dniu 7 grudnia 2017 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Uchwała Nr 324(XLII)17 z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Poraj. Program postępowania naprawczego stanowiący załącznik nr 1 do powyższej uchwały opracowany został na lata 2018 - 2020.

Oceniając Program naprawczy Gminy Poraj Skład Orzekający stwierdza, że program postępowania naprawczego uchwalony na okres 3 lat budżetowych, zawiera elementy, o których mowa w przepisach art. 240a ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz.2077) tj.:

- 1) analizę 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 realizacji zadań oraz zachowania relacji wynikającej z art. 242-244,
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W okresie realizacji postępowania naprawczego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 240a ust 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Gmina Poraj nie będzie:

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

6) realizować zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Program postępowania naprawczego Poraja obejmuje: analizę finansów Gminy w latach 2014-2017 i projektu budżetu na 2018 r., przedsięwzięcia naprawcze w zakresie ograniczenia wydatków bieżących i majątkowych, wzrostu dochodów Gminy oraz restrukturyzacji zadłużenia.

W ramach przedstawionych przedsięwzięć naprawczych Gmina planuje ograniczyć wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe, zwiększyć dochody z tytułu podatku od nieruchomości oraz z tytułu opłat za dzierżawę infrastruktury.

Obniżenie wydatków bieżących Gmina zamierza zrealizować poprzez ograniczenie wydatków na:

- zakupy materiałów i wyposażenia w Urzędzie Gminy w latach 2018- 2020,
- zakupy materiałów i wyposażenia jednostek oświaty w latach 2018- 2020, oraz zakup pomocy naukowych w latach 2018- 2019,
- zakup usług remontowych w 2018 r.,
- szkolenia pracowników w latach 2018- 2019,
- telekomunikację w latach 2018- 2020,
- zakup energii w latach 2018- 2020,
- ograniczenie zatrudnienia o 18 etatów w latach 2018 – 2020 w ramach programu dobrowolnych odejść pracowników, z tego 8 etatów w Urzędzie Gminy w Poraju oraz 10 etatów w placówkach oświatowych,
- ograniczenie zatrudnienia o 9 etatów z tytułu redukcji zatrudnienia w 2018 r., w tym zmniejszenie zatrudnienia o 5 etatów w Urzędzie Gminy w Poraju oraz w 4 etaty w placówkach oświatowych.

Jak wynika z przedłożonych zestawień dotyczących realizacji programu działań w zakresie ograniczenia wydatków bieżących w 2018 r. wystąpią oszczędności w kwocie 856 200 zł, w 2019 r. w kwocie 1 648 600 zł, a w 2020 r. w kwocie 1 722 200 zł.

Ograniczenie wydatków majątkowych w Poraju nastąpi w wyniku wyeliminowania z wykazu przedsięwzięć zaplanowanych w projekcie WPF na 2018 r zadań, które nie będą dofinansowane z dotacji - na łączną wartość 2 165 323,53 zł.

Zakładany wzrost dochodów bieżących z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 3% w stosunku do stawek obowiązujących w 2017 r. może spowodować zwiększenie dochodów o 114 000 zł rocznie. Gmina zamierza również od 1 stycznia 2018 r. obciążyć spółkę komunalną PORECO opłatami z tytułu dzierżawy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, w wyniku czego może pozyskać dodatkowy dochód do budżetu w wysokości 180 000 zł rocznie. Działania w zakresie zwiększenia dochodów przyniosą prognozowane zwiększenie wpływów do budżetu w wysokości 294 000 zł rocznie.

Zastrzeżenia Składu Orzekającego budzi możliwość zrealizowania planu oszczędności w zakresie ograniczenia zatrudnienia w ramach programu dobrowolnych odejść pracowników w latach 2018 - 2020. Gmina zamierza bowiem zachęcać pracowników, którzy nabyli prawa emerytalne do przejścia na emeryturę i nie zatrudniać w ich miejsce nowych pracowników. Zgodnie z przedłożonym programem postępowania naprawczego działanie to ma skutkować obniżeniem wydatków bieżących o 144 000 zł w 2018 r., 760 800 zł w 2019 r. oraz 934 000 zł w 2020 zł.

Po wdrożeniu wszystkich działań naprawczych Gmina uzyska nadwyżkę budżetową w 2018 r. w wysokości 762 442,80 zł, a w kolejnych latach odpowiednio w 2019 r. w wysokości 600 zł, a w 2020 r. w wysokości 1 074 600 zł.

Wg przedstawionego programu w 2018 r. wydatki bieżące będą wyższe od dochodów bieżących o 1 850 555,21 zł. W 2019 r. nadwyżka operacyjna wyniesie 2 912 104,75 zł, a w 2020 r. wyniesie 2 889 728,62 zł. Wypracowana nadwyżka operacyjna w 2018 r. nie pozwoli jednak na obsługę zadłużenia Gminy, zwłaszcza spłatę kredytu i pożyczki niespłaconych w 2017 r. w wysokości 5 000 000 zł.

Z uchwalonego programu naprawczego wynika, iż Gmina Poraj pomimo planowanych działań naprawczych w zakresie obniżenia wydatków bieżących i majątkowych oraz wzrostu dochodów bieżących będzie miała problemy z bieżącą obsługą istniejącego zadłużenia.

Zauważyć również należy, iż w programie postępowania naprawczego oraz w zaprezentowanym projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018-2033 (załączonym do programu) wykazana została kwota długu w 2017 r. w wysokości 26 168 621,46 zł, podczas gdy na str. 35 programu zobowiązania dłużne na dzień 31 grudnia 2017 r. wynoszą 23 891 510,80 zł.

W celu restrukturyzacji zadłużenia Gmina zamierza zaciągnąć zobowiązanie długoterminowe w wysokości 13 498 000 zł, z którego planuje w 2018 r. spłacić dotychczas zaciągnięty kredyt i pożyczkę w kwocie 5 000 000 zł, spłacić raty dwóch kredytów wyznaczonych do konsolidacji w wysokości 7 379 497,80 zł, spłacić raty innych pożyczek w wysokości 179 502,20 zł, oraz dokonać w 2019 r. spłaty rat pożyczek w wysokości 939 000 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w programie postępowania naprawczego nie wskazano, zobowiązań wcześniej zaciągniętych, których dotyczy planowana w 2018 r. spłata rat pożyczki na kwotę 179 502,20 zł.

Skład Orzekający podkreśla, że w wyniku podejmowanych działań restrukturyzacji długu Gmina nie będzie mogła podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych stosownie do przepisu art. 240a ust 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z opracowanych dwóch wariantów pozyskania środków na restrukturyzację dotychczasowego długu najbardziej realna jest emisja obligacji przez Gminę. Drugi wariant przedstawiony w programie - pożyczka z budżetu państwa - choć korzystny z punktu widzenia niższych kosztów obsługi zadłużenia budzi jednak wątpliwości z powodu możliwości jej otrzymania, co zostało podniesione również w przedłożonym programie postępowania naprawczego.

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018 – 2033, stanowiącego załącznik do programu naprawczego wynika również, iż w związku ze wzrostem spłaty rat kredytów i pożyczek w 2018 r. relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie jest spełniona w 2018 r., gdyż wskaźnik spłaty zadłużenia wyniesie 26,1% przy dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia gminy wynoszącym 9,28%. W pozostałych latach objętych prognozą tj. począwszy od 2019 r. do 2033 relacja ta jest zachowana.

Zrealizowanie działań naprawczych zaprezentowanych w programie polegających na ograniczeniu wydatków bieżących, majątkowych zwiększeniu dochodów oraz zrestrukturyzowanie dotychczasowego długu powinno umożliwić Gminie wywiązywanie się na bieżąco ze zobowiązań i odzyskanie płynności finansowej w latach 2019 - 2020.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wskazuje, że opinia o możliwości spłaty zobowiązania zwrotnego w wysokości 13 498 000 zł zostanie wydana na podstawie wyników przeprowadzonej analizy wykonania budżetu za 2017 r., uchwały budżetowej na 2018 r. i uchwały o wieloletniej prognozie finansowej oraz uchwały Rady Gminy Poraj o zaciągnięciu kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych.

Biorąc pod uwagę problemy związane z realizacją zamierzeń Gminy Poraj w zakresie ograniczenia wydatków bieżących z tytułu obniżenia zatrudnienia wskazane jest poszukiwanie w trakcie realizowania programu naprawczego innych działań ograniczających poziom wydatków bieżących i zwiększających dochody budżetu Gminy celem zrealizowania nadwyżki operacyjnej na założonym poziomie oraz spełnienia wymogów dotyczących poziomu obciążenia długiem budżetu.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia - przedłożony program postępowania naprawczego, pomimo zastrzeżeń, zaopiniowano jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia

PRZEWODNICZĄCA
VII Składu Orzekającego

Sylwia Hanna Nowakowska