

Uchwała Nr 72/II/2014

**VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 7 sierpnia 2014 r.**

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Piekoszów

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura
Członkowie: Wojciech Czerw
Zbigniew Rękas

po rozpoznaniu w dniu 7 sierpnia 2014 r. wniosku Wójta Gminy Piekoszów z dnia 31.07.2014 r. znak Fn.3222.119.2014 o wydanie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Piekoszów działając na podstawie art. 13 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 240a ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), uchwała, co następuje:

opiniuje się pozytywnie program postępowania naprawczego Gminy Piekoszów na lata 2014-2016 przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy w Piekoszowie z dnia 30.07.2014 r. Nr LXV/441/2014.

Uzasadnienie

W dniu 31.07.2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach doręczony został wniosek Wójta Gminy Piekoszów znak Fn.3222.119.2014 o wydanie opinii o programie naprawczym Gminy Piekoszów przyjętym uchwałą Rady Gminy w Piekoszowie Nr LXV/441/2014 z dnia 30.07.2014 r.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Gmina Piekoszów już w 2013 r. realizowała program naprawczy przyjęty uchwałą Nr XLIX/333/2013 Pełniącej Funkcję Rady Gminy Piekoszów z dnia 7 listopada 2013 roku i zmieniony uchwałą Rady Gminy w Piekoszowie z dnia 21 marca 2014 roku Nr LVII/385/2014. W dniu 22.11.2013 roku Gmina Piekoszów wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 13.000.000 zł. Wniosek ten związany z postępowaniem naprawczym podjętym przez Gminę Piekoszów w trybie art. 224 w/w ustawy o finansach publicznych nie został jednak rozpatrzony – co wynika z pisma Ministerstwa Finansów z dnia 9 czerwca 2014 r. znak DG1/487/244/ZLB/14/RD-52916 skierowanego do Wójta Gminy Piekoszów i przekazanego do wiadomości tut. Izbie.

W tej sytuacji uchwałą Nr LXV/441/2014 z dnia 30.07.2014 r. przyjęty został przez Radę Gminy w Piekoszowie nowy program naprawczy na lata 2014 -2016 zgodnie z załącznikiem do tej uchwały. Utraciły natomiast moc w/w uchwały XLIX/333/2013 oraz Nr LVII/385/2014 (na podstawie postanowienia zawartego w par. 2 uchwały Nr LXV/441/2014).

Analiza programu postępowania naprawczego Gminy Piekoszów na lata 2014-2016 przyjętego zgodnie z załącznikiem do uchwały Nr LXV/441/2014 przeprowadzona przez Skład Orzekający w szczególności miała na celu ustalenie zgodności tego programu z:

1/ wymogami prawnymi określonymi w art. 240 a ust. 2 – 5 i 7 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 224 ust. 1 pkt. 2 lit. „b” tej ustawy

2/ niżej wymienionymi uchwałami :

- uchwałą Rady Gminy Piekoszów Nr LXV/439/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2014 rok
- uchwałą Rady Gminy Piekoszów Nr LXV/440/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2014 – 2025
- uchwałą Rady Gminy Piekoszów Nr LXV/442/2014 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa

W wyniku tej analizy Skład Orzekający stwierdził, że:

Ad 1/ A. Program postępowania naprawczego Gminy Piekoszów przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy w Piekoszowie Nr LXV/441/2014 na lata 2014-2016 spełnia wymogi określone w art. 240 a ust. 2 i 4 w związku z art. 224 ust. 1 pkt. 2 lit. „b” w/w ustawy o finansach publicznych

Z analizowanego programu postępowania naprawczego wynika (str. 54), że jedną z podstaw jego realizacji jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 15.450.000 zł , która zostanie przeznaczona na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów pożyczek i obligacji.

Jak wynika z w/w uchwały Nr LXV/439/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2014 rok w budżecie Gminy Piekoszów zakładany jest deficyt w kwocie 11.250.000 zł oraz rozchody w kwocie 4.200.000 zł. Planowanym źródłem sfinansowania w/w deficytu oraz rozchodów jest pożyczka z budżetu państwa w kwocie 15.450.000 zł. A zatem opiniowany program naprawczy zakładający ubieganie się o pożyczkę w tej kwocie odpowiada w powyższym zakresie założeniom w/w uchwały zmieniającej budżet Gminy na 2014 rok. Należy wskazać, że deficyt budżetu Gminy Piekoszów na 2014 r. wynika z konieczności uregulowania zobowiązań wymagalnych, co wymaga zaplanowania w uchwale budżetowej na 2014 r. wydatków zarówno bieżących jak i majątkowych. Planowane na 30.07.2014 to jest na dzień uchwalenia programu w budżecie Gminy Piekoszów zmienionym uchwałą Nr LXV/439/2014 wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 8.044.026 zł.

Ponadto w uchwale zmieniającej budżet Nr LXV/439/2014 zaplanowana została jako jedyny przychód budżetu pożyczka z budżetu państwa w kwocie 15.450.000 zł oraz rozchody w kwocie 4.200.000 zł.

Skład Orzekający przeanalizował również uchwałę Rady Gminy Piekoszów Nr LXV/440/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2014 – 2025 w zakresie planowanych spłat istniejących zobowiązań stanowiących tytuły dłużne.

Analiza w/w uchwał tj. Nr LXV/439/2014 i Nr LXV/440/2014 prowadzi do wniosku, że budżet i w.p.f. Gminy Piekoszów nie zachowują w 2014 roku relacji określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych a wieloletnia prognoza finansowa nie zachowuje również relacji określonej w art. 243 ust. 1 tej ustawy w latach 2014-2017. Dopiero począwszy od roku 2018 relacja ta staje się prawidłowa.

Na podstawie art. 240 a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Zgodnie z art. 240 a ust. 2 w/w ustawy organ stanowiący uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych .

Zważywszy na w/w normy prawne w szczególności odnieść należy się do tego, że choć opiniowany program obejmuje jako okres realizacji lata 2014-2016 (a więc prawidłowo 3 lata budżetowe) to jednak zgodnie z uchwałą Nr LXV/440/2014 zmieniającą w.p.f. zachowanie relacji wskazanej w art. 243 w/w ustawy planuje się osiągnąć dopiero począwszy od roku 2018. Ten sam rok osiągnięcia prawidłowej relacji wskazanej w art. 243 w/w ustawy zakłada opiniowany program naprawczy (zgodnie z uchwałą Nr LXV/440/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2014 – 2025, która stanowi integralną część tego programu - str. 67)

Odnosząc się do tej kwestii Skład Orzekający stwierdza, że w przypadku Gminy Piekoszów realizującej program naprawczy i jednocześnie ubiegającej się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych przywołać należy pogląd prawny (który Skład Orzekający w pełni aprobuje i popiera) wyrażony w piśmie Ministerstwa Finansów z dnia 24 lipca 2014 roku znak DG1/487/327/ZLB/14/RD-68104 skierowanym do Wójta Gminy Piekoszów i przekazanym do wiadomości tut. Izbie zgodnie z którym ” choć program naprawczy w którym przewidziane jest zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa jest uchwalany zgodnie z art. 240 a ust. 2 na 3 lata 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”.

Skład Orzekający przeanalizował uchwałę Rady Gminy Piekoszów Nr LXV/440/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Piekoszów na lata 2014 – 2025 w zakresie planowanych spłat pożyczki z budżetu państwa i ustalił, że całkowita jej spłata nastąpi w roku 2025. A zatem osiągnięcie przez Gminę Piekoszów prawidłowej relacji o której mowa w art. 243 ust. 1 w/w ustawy o finansach publicznych nastąpi nawet 8 lat przed terminem spłaty pożyczki.

Z art. 240 a ust. 4 wynika również , że nie zachowanie relacji określonej w art. 242-244 w/w ustawy w okresie realizacji programu postępowania może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Na dzień uchwalenia programu naprawczego istnieją następujące zobowiązania Gminy Piekoszów stanowiące tytuły dłużne:

1. Zobowiązania wymagalne

Na dzień 30.06.2014 r. – zobowiązania te stanowiły kwotę 12.849.484,24 zł co zgodne jest ze sprawozdaniem Rb-Z za II kw.2014 r.

W stosunku do tego stanu zobowiązania wymagalne zostały na dzień 30.07.2014 r. czyli na dzień uchwalenia programu naprawczego zwiększone o 1.450.000,00 zł. Skutkiem tego zwiększone zostały uchwałą Rady Gminy Nr LXV/439/2014 planowane wydatki budżetowe co spowodowało również wzrost (o 1.450.000 zł) planowanego deficytu budżetu 2014 r.

A zatem na dzień uchwalenia opiniowanego programu naprawczego zobowiązania wymagalne wynosiły łącznie 14.299.484,24 zł przy czym Gmina Piekoszków planuje dokonać spłat części zobowiązań na kwotę 3.049.484 ,24 zł z dochodów własnych (str. 41 programu) . Natomiast wartość zobowiązań wymagalnych planowanych do sfinansowania z pożyczki z budżetu państwa wynosi na dzień uchwalenia programu naprawczego 11.250.000,00 zł, co odpowiada wartości planowanego w w/w uchwale Nr LXV/439/2014 deficyt budżetu.

Po zaangażowaniu w spłatę występujących na 30.07.2014 r. zobowiązań wymagalnych:

a/ z pożyczki z budżetu państwa kwoty 11.250.000,00 zł

b/ z dochodów własnych kwoty 3.049.484 ,24 zł z dochodów własnych

można przyjąć że istniejące na dzień uchwalenia programu zobowiązania wymagalne zostałyby całkowicie spłacone. **Nie istniałby więc na 31.12.2014 r. żaden dług z tytułu zobowiązań wymagalnych.**

2. Długoterminowe zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów

Zadłużenie długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji na 31.12.2013 r. wynosiło 38.233.835 zł. (zgodnie z RB-Z na 31.12.2013).

Wartość zaplanowanych w budżecie 2014 r. rozchodów, które Gmina Piekoszków zamierza sfinansować z pożyczki z budżetu państwa wynosi 4.200.000,00 zł.

W I półroczu 2014 r. zgodnie z Rb-NDS na 30.06.2014 r. spłacono już z własnych środków 1.660.166 zł.

Na 30.06.2014 r. zadłużenie długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji wynosiło 23.336.085,82 zł (zgodnie z RB-Z na 30.06.2014).

3. Krótkoterminowe zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów

Na 30.06.2014 r. zadłużenie krótkoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji wynosiło 1.000.000 zł (zgodnie z RB-Z na 30.06.2014). Uchwałą Nr LXIII/426/2014 Rady Gminy w Piekoszowie z 17.06.2014 r. ustalony został limit zobowiązań z tytułu zaciągnięcia krótkoterminowego kredytu celem sfinansowania przejściowego deficytu budżetu.

Odnosząc się do powyższych zobowiązań oraz zakładanego w programie naprawczym założenia uzyskania pożyczki z budżetu państwa w kwocie 15.450.000 zł Skład Orzekający stwierdza, że w jego ocenie **uzasadnionym tytułem dłużnym jaki może wystąpić na 31.12.2014 r. byłyby tylko długoterminowe zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów** (w tej kategorii zobowiązań mieszczą się również wyemitowane przez Gminę Piekoszów papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny) **na kwotę ogółem 36.246.252 zł (w tym pożyczka z budżetu państwa na kwotę 15.450.000 zł).**

Taka ocena Składu Orzekającego zbieżna jest z opiniowanym programem naprawczym (w w.p.f. – kwota długu planowana na koniec 2014 r. wynosi 36.246.252 zł).

Uznając powyższą kwotę długu przewidywaną na 31.12.2014 za prawidłową Skład Orzekający oparł swą ocenę na następujących założeniach: Jak wyżej wskazano

- zadłużenie długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji na 31.12.2013 r. wynosiło 38.233.835 zł. (zgodnie z RB-Z na 31.12.2013).
- wartość zaplanowanych w budżecie 2014 r. rozchodów, które Gmina Piekoszów zamierza sfinansować z pożyczki z budżetu państwa wynosi 4.200.000,00 zł.
- w I półroczu 2014 r. zgodnie z Rb-NDS na 30.06.02014 r. spłacono już z własnych środków 1.660.166 zł a więc na 30.06.02014 r. zadłużenie długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji wynosiło 23.336.085,82 zł (zgodnie z RB-Z na 30.06.2014).
- do spłaty w II półroczu 2014 r. pozostanie więc 2.539.834 zł co stanowi różnicę pomiędzy kwotą 4.200.000 zł (planowane na 2014 rok rozchody) i dokonaną już spłatą 1.660.166 zł.
- uwzględniając spłatę przypadającą na II półrocze 2014 r. zadłużenie z pożyczek i kredytów długoterminowych (bez pożyczki z budżetu państwa) wynosiłoby na 31.12.2014 r. 20.796.251,82 zł.
- zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa na kwotę 15.450.000 zł spowoduje, że dług Gminy Piekoszów na 31.12.2014 r. wynosić będzie 36.246.251,82 zł

Natomiast zadłużenie występujące na 30.06.2014 r. związane z koniecznością sfinansowania przejściowego deficytu musi być uregulowane w roku budżetowym i tym samym nie będzie występować na 31.12.2014 r. (zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na przejściowy deficyt podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane).

Ad 1/ B. Program postępowania naprawczego Gminy Piekoszów przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy w Piekoszowie Nr LXV/441/2014 na lata 2014-2016 odpowiada wymogom określonym w art. 240 a ust. 3 i 5 w/w ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z dyspozycją art. 240 a ust. 3 ustawy o finansach publicznych analizowany program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego (str. 5-32), w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (str. 33-42)

- 2) plan przedsięwzięć naprawczych (str. 42 – 55), wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244 (str. 55 -56)
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych (str. 56), wraz z określeniem sposobu ich obliczania (str. 56 – 61)

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 240 a ust. 5 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji analizowanego programu postępowania naprawczego Gmina Piekoszków

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych .

Analizowany program potwierdza (str. 33-37), że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony. Gmina nie planuje żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych co również potwierdza budżet na 2014 po zmianach uchwałą Nr LXV/439/2014 i wieloletnia prognoza finansowa po zmianach uchwałą Nr LXV/440/2014.

Wydatki majątkowe w kwocie ogółem 3.671.025 zł obciążające budżet 2014 r. wynikają z zobowiązań zaciągniętych w latach 2011-2013. W w/w kwocie zawiera się:

- 3.063.525 zł (są to wydatki na inwestycje z czego 1.348.282 zł planuje się sfinansować z pożyczki z budżetu państwa)
- 350.000 zł spłata zobowiązania z tytułu dotacji celowej na inwestycję (str. 39 programu).

- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego

Analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony (str. 39) .

- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;

Analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony (str 39) Zabezpieczone w wydatkach 2014 i 2015 roku wydatki na poręczenia w łącznej kwocie 173.613 zł dotyczą wcześniejszego zobowiązania z tytułu poręczenia dla ZUK sp. z o.o.).

- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki

Analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony (str. 38). Wydatki na promocje zrealizowane w 2014 r. (stan wykonany na 30.06.2014 r. to 39.469,23 zł) to zapłata zobowiązań zaciągniętych w 2013 r.

- 5) nie może tworzyć funduszu sołectkiego

Analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony. W budżecie 2014 roku nie planuje się wydatków z funduszu sołectkiego. Ponadto w dniu 31.03.2014 r. Rada Gminy w Piekoszowie podjęła uchwałę Nr LVIII/4072014 o nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w 2015 r.

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

Analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2016 ten warunek zostanie spełniony.

Ad 2/ Skład Orzekający po przeprowadzeniu analizy przedmiotowego programu postępowania naprawczego Gminy Piekoszów stwierdza, że w okresie realizacji tego programu zgodne są jego założenia z postanowieniami w/w uchwał Rady Gminy w Piekoszowie Nr LXV/439/2014 Nr LXV/440/2014 i Nr LXV/442/2014. Poza zgodnością związaną z przedstawionymi ustaleniami Składu Orzekającego zawartymi w pkt 1. zgodność ta obejmuje:

- a/ planowane dochody w tym bieżące i majątkowe
- b/ planowane wydatki w tym bieżące i majątkowe
- c/ planowany wynik budżetu
- d/ planowane przychody i rozchody
- c/ planowane zadania inwestycyjne (poszczególne zadania i związane z nimi wydatki)
- d/ wydatki na promocje i poręczenia
- e/ wydatki na pomoc finansową innym jednostkom samorządu terytorialnego
- f/ wydatki na fundusz sołecki (brak)
- g/ dług gminy, jego struktura (kwoty poszczególnych tytułów dłużnych) i spłaty

Na zakończenie Skład Orzekający podkreśla, iż każda zmiana w 2014 roku uchwał budżetowej i w sprawie w.p.f. 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 w.p.f.

Stwierdzenie stosowania się organów Gminy do powyższej reguły zapewni nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach nad uchwałami organów Gminy Piekoszów, który w okresie realizacji programu obejmować będzie również zgodność podejmowanych w/w uchwał z uchwałą Nr LXV/441/2014 .

Monitorowane przez RIO w Kielcach będą również zakładane w opiniowanym programie efekty finansowe związane zakładanymi działaniami naprawczymi (str. 42) którymi są :

- ograniczenie wydatków bieżących
- rezygnacja z podejmowania nowych zadań inwestycyjnych
- maksymalizacja dochodów oraz zwiększenie windykacji
- restrukturyzacja zadłużenia

Mając na względzie powyższe ustalenia postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) Wójtowi Gminy Piekoszów przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.



Przewodnicząca Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Ewa Midura