

z dnia 20 czerwca 2016 r.

**w sprawie wydania opinii o programie postępowania naprawczego gminy Rewal**

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) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

1. Katarzyna Korkus – Przewodnicząca
2. Mieczysław Kus – Członek
3. Anna Suprynowicz – Członek

**pozytywnie** opiniuje program postępowania naprawczego gminy Rewal, z **uwagami** ujętymi w uzasadnieniu uchwały, oraz **pod warunkiem** uzyskania w 2016 r. planowanej pożyczki z budżetu państwa.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXI/159/16 Rady Gminy Rewal z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rewal została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 8 czerwca 2016 r.

Program postępowania naprawczego gminy przyjęto w związku z brakiem możliwości uchwalenia budżetu na 2016 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad, o których mowa w art. 242-243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)<sup>1</sup>.

Dokonując oceny zgodności przedłożonego programu z obowiązującym prawem, Skład Orzekający uznał, iż spełnia on wymogi formalne określone przepisami wyżej cytowanej uofp.

Zgodnie z art. 240a ust. 2 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych, stąd też efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych przyjętych do realizacji w ramach własnych działań gminy określono dla lat 2017-2019. Planowane przedsięwzięcia są jednak niewystarczające do poprawy sytuacji finansowej jednostki, dlatego też fundament proponowanego postępowania oparto na uzyskaniu pożyczki z budżetu państwa, o której mowa w art. 224 uofp. Realizację programu postępowania naprawczego ustalono zatem na lata 2016-2022, tj. na okres od zaciągnięcia ww. pożyczki do jej całkowitej spłaty, co w ocenie Składu Orzekającego jest uzasadnione.

<sup>1</sup> dalej: uofp



Zgodnie z wymogami art. 240a ust. 3 uofp przedłożony program zawiera analizę stanu finansów gminy (w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych), plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania, przy czym jak wspomniano wcześniej efekty te wskazano dla lat 2017-2019. **Mając na uwadze, iż w przyjętym harmonogramie wskazano, że przedsięwzięcia będą realizowane do końca okresu obowiązywania programu, Skład Orzekający proponuje jego uzupełnienie o efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć dla lat 2020-2022.**

Plan przedsięwzięć naprawczych przewiduje z jednej strony zwiększenie dochodów budżetowych<sup>2</sup> (w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości oraz dzierżaw), z drugiej zaś – redukcję wydatków do niezbędnego minimum, w tym w szczególności: reorganizację struktury urzędu gminy oraz ograniczenie kosztów administracyjnych, zamrożenie wynagrodzeń pracowników administracji publicznej i pracowników pomocy społecznej, optymalizację wydatków w oświacie, zaostrzenie polityki wydatkowej w gminnych instytucjach kultury, zbiorowy zakup energii elektrycznej, ograniczenie wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz usług zewnętrznych (w tym na remonty i modernizacje).

**W ocenie Składu Orzekającego, w ramach prowadzonego postępowania należy również dokonać analizy sposobu finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W przedłożonym programie jako przyczynę wzrostu wydatków bieżących, wskazano zmianę przepisów obowiązujących w tym zakresie, polegającą na przeniesieniu obowiązku realizacji zadania na gminę. Ze sprawozdań statystycznych za 2015 r. przedłożonych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wynika, iż wydatki (wraz z zobowiązaniami) klasyfikowane w dziale 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* rozdziale 90002 *Gospodarka odpadami* znacznie przekraczają dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe może wskazywać na nieprawidłową kalkulację stawek przedmiotowej opłaty, która zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), powinna pokrywać koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.**

Przedstawiona przez gminę analiza sytuacji finansowej oraz propozycja jej naprawy wskazuje, iż główną przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych jest konieczność spłaty w 2016 r. zobowiązań w łącznej wysokości 130 867 808 zł (w tym: 99 531 855 zł zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek bądź umów o podobnym charakterze stanowiących rozchody budżetu oraz 31 335 953 zł pozostałych zobowiązań

---

<sup>2</sup> Pomimo zakładanego maksymalizowania wpływów do budżetu, ogólne kwoty dochodów planowane w latach 2017-2022 są niższe od wielkości przyjętych na 2016 r. Z programu wynika, iż jest to usprawiedliwione przede wszystkim bezpiecznym prognozowaniem przyszłych wpływów ze sprzedaży majątku (znacznie poniżej wpływów osiągniętych w latach poprzednich) oraz ujęciem w bieżącym roku budżetowym dochodów z tytułu dywidendy na podstawie uchwały Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki Wodociągi Rewal Sp. z o.o. w Pobierowie z dnia 23 maja br. Dochody bieżące z tytułu podatków i opłat, w tym podatku od nieruchomości, w stosunku do 2016 r. wykazują tendencję wzrostową.

obciążających wydatki budżetu, z czego 17 268 641 zł stanowią zobowiązania wymagalne). W programie wskazano, iż wysoki poziom zadłużenia gminy wynika z nadmiernego obciążania budżetów lat poprzednich wydatkami inwestycyjnymi oraz gwałtownego wzrostu wydatków bieżących gminy po 2012 roku. Jednocześnie podkreślono, iż obsługa zadłużenia przekracza możliwości finansowe gminy, nawet przy znaczącym ograniczeniu ponoszonych wydatków. Niespłacenie zobowiązań w terminie będzie się wiązało z przeprowadzeniem masowej egzekucji majątku gminy, zajęciami komorniczymi, działaniami windykacyjnymi i destabilizacją bieżącej działalności jednostki.

Uwzględnienie spłaty wymienionych wcześniej zobowiązań pociąga za sobą konieczność zmiany ustalonego przez Izbę budżetu gminy na 2016 r., na skutek czego wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące o kwotę 11 760 523 zł, co naruszy zasadę wynikającą z przepisu art. 242 uofp. Zmieniony budżet będzie się zamykał niedoborem środków w łącznej wysokości 101 962 152 zł, którego źródło pokrycia ma stanowić planowana pożyczka z budżetu państwa w wysokości 101 962 151 zł. Pożyczka będzie przeznaczona na sfinansowanie rozchodów z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (99 531 855 zł) oraz pokrycie planowanego deficytu (2 430 297 zł). **Skład Orzekający zwraca uwagę, iż niezgodnie z projekcją przedstawioną w tabeli 50, na stronie 64 opracowania wskazano, iż na spłatę rozchodów przeznaczona będzie kwota 95 531 855 zł.**

W kolejnych latach do spłaty pozostaną zobowiązania z tytułu zawartych umów, ugód i porozumień w łącznej wysokości (wraz z odsetkami) 31 905 878 zł, z czego w 2017 r. – 14 200 819 zł, w 2018 r. – 7 216 081 zł, w 2019 r. – 5 346 871 zł, w 2020 r. – 3 439 911 zł oraz w 2021 r. – 1 702 196 zł. Jako źródło spłaty zarówno wymienionych zobowiązań, jak i pożyczki z budżetu państwa, wskazano nadwyżki budżetowe, które gmina planuje osiągać począwszy od 2017 r., co przy planowanym ograniczeniu wydatków do niezbędnego – zapewniającego właściwą realizację zadań bieżących – poziomu, wskazuje na realną możliwość realizacji.

Konieczność spłaty przez gminę zobowiązań na wskazanym poziomie nie pozwoli na zachowanie w latach 2016-2021 zasady ograniczającej możliwość obciążania budżetu spłatą zobowiązań, o której mowa w art. 243 uofp. Planowana relacja spłacanych zobowiązań wraz z odsetkami przekroczy dopuszczalny wskaźnik, o którym mowa w przepisie o 149,2 punktów procentowych w 2016 r., 29,73 punktów procentowych w 2017 r., 21,85 punktów procentowych w 2018 r., 18,94 punktów procentowych w 2019 r., 7,56 punktów procentowych w 2020 r. oraz 5,52 punktów procentowych w 2021 r. W ostatnim roku realizacji programu – zgodnie z wymogiem art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b uofp – przedmiotowa zasada zostanie zachowana.

**Biorąc pod uwagę przedstawione przez gminę założenia, Skład Orzekający postanowił wydać pozytywną opinię o programie postępowania naprawczego gminy Rewal. Należy przy tym podkreślić, iż niezbędnym warunkiem jego realizacji jest otrzymanie w 2016 r. pożyczki z budżetu państwa, a także skuteczne minimalizowanie wydatków budżetowych zgodnie z przyjętymi ustaleniami.**

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

  
Katarzyna Korkus