

**U C H W A Ł A RIO.VIII.0120-74/15
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w OLSZTYNIE
z dnia 10 lutego 2015 roku**

Urząd Miasta i Gminy
Ruciane-Nida
2015 -02- 10
Wpłynęło
Data
1386
L. dz.
podpis

w sprawie wydania opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2016.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

Przewodniczący: Ireneusz Rek
Członkowie: Janusz Facon
Bogdan Gaber

działając na podstawie art. 13 pkt 13 i 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.)

**pozytywnie opiniuje
program postępowania naprawczego Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2016
przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Ruciane -Nida Nr V/16/2015
z dnia 30 stycznia 2015 roku.**

U z a s a d n i e n i e

W dniu 14 listopada 2014 roku wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie Zarządzenie Nr 77/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Ruciane -Nida z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2025, oraz Zarządzenie Nr 78/2014 w sprawie projektu budżetu Gminy Ruciane -Nida na 2015 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie dokonał oceny projektu budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2025 pod względem zgodności z prawem, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej dla Gminy Ruciane -Nida na lata 2015 – 2025 wynika, że relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2015 i 2016 roku nie zostanie zachowana, w związku, z czym na podstawie art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r. Nr 885 ze zm.) zwaną dalej u.f.p., Gmina Ruciane -Nida nie miała możliwości uchwalenia budżetu na te lata.

Wobec powyższego zarówno projekt uchwały budżetowej jak i projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2025 zostały negatywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

W dniu 19 grudnia 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie uchwałą Nr 0102-280/14 wezwało Gminę Ruciane -Nida do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego określonego w art. 240a ustawy o finansach publicznych, oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Z art. 243 ust. 1 u.f.p. wynika, że 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 u.f.p., wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 u.f.p. wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p., potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów 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.

Na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p., wprowadzonego ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646), w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p., 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.

Program postępowania naprawczego, stosownie do wymogów art. 240a ust. 3 u.f.p., powinien zawierać 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.

W dniu 2 lutego 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła Uchwała Nr V/16/2015 Rady Miejskiej Ruciane -Nida w sprawie programu postępowania naprawczego dla Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2016.

Skład Orzekający w wyniku oceny przedłożonego programu naprawczego Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2016 stwierdził, co następuje:

1. Zgodnie z art. 240a ust. 3 pkt 1 u.f.p., program zawiera analizę stanu finansów Gminy Ruciane -Nida (w latach 2009-2014), obejmującą analizę dochodów i wydatków budżetu oraz poziomu zadłużenia.

Wskazano, że zagrożenie realizacji zadań publicznych w roku 2014 wynika z istotnego zachwiania w latach 2010-2014 relacji między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, będącego skutkiem:

- a) rozluźnienia dyscypliny finansowej, co objawiło się poprzez podejmowanie decyzji o realizacji zbyt wielu zadań, mających na celu próbę zaspokojenia wszystkich potrzeb i aspiracji,
- b) nieuzasadnionego wzrostu zatrudnienia w Urzędzie Miasta i Gminy w Rucianem – Nidzie oraz jednostkach podległych,
- c) nieracjonalnego wzrostu płac zarówno pracowników urzędu jak również pracowników jednostek podległych;
- d) zdecydowanego wzrostu wydatków,
- e) drastycznego obniżenia wysokości subwencji wyrównawczej w kwocie 2.195.147,00 zł (w związku z błędnie sporządzonym sprawozdaniem Rb27S i Rb-PDP za 2012r.) oraz ustanowieniem „Janosikowego” dla Gminy Ruciane – Nida w kwocie 394.625,00 zł, -na podstawie załącznika do informacji Ministra Finansów nr ST3/4820/10/2013 z 18 października 2013r o wysokości rocznej planowanej subwencji ogólnej dla gmin na 2014r. oraz planowanych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych na 2014r.,
- f) pogorszenia poziomu finansowania zadań oświatowych. W okresie od roku 2009 do projektu budżetu na rok 2015 część oświatowa subwencji ogólnej zmalała o 710.423,00 zł (z 5.776.283,00 zł do 5.065.860,00 zł), natomiast koszt wynagrodzeń w jednostkach oświatowych (wynagrodzeń wypłacanych na podstawie stawek ustalanych przez Ministra Edukacji Narodowej, na które gmina nie ma żadnego wpływu) wzrósł aż o 553.436,98 zł (z 4.491.591,34 zł do 5 045.026,32 zł).

2. Wejścia z początkiem 2010 roku w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a wraz z nią - dużo bardziej restrykcyjnych wskaźników oceny sytuacji finansowej gminy.

Gmina Ruciane -Nida wskazała, że przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych,

opisane w punkcie 1) w tym liczne, prowadzone w ostatnich latach inwestycje, szczegółowo wymienione w sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy w tych latach, skutkowały koniecznością zaciągnięcia kredytów. W dniu 15 czerwca 2011r. pozyskana została pożyczka z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olszynie w kwocie 2.000.000,00 zł, a już 27 grudnia 2011 zaciągnięto kolejny kredyt w Bank PKO w kwocie 6.013.000,00 zł. Na koniec następnego roku - 27 listopada, tym razem z Warmińsko Mazurskiego Banku Spółdzielczego, zaciągnięty został kredyt w kwocie 2.450.000,00 zł. Dodatkowo w 2013 r., na pokrycie długu, Gmina Ruciane – Nida wyemitowała obligacje na łączną kwotę 2.300.000,00 zł.

Określono koszty obsługi zadłużenia Gminy Ruciane -Nida w latach 2009-2014 które przedstawiają się następująco:

Zadłużenie Gminy Ruciane - Nida w latach 2009 - 2014.

Rok	zadłużenie gminy**	wskaźnik zadłużenia (%)
2009	1.363.671,76	5,69%
2010	1.928.701,97	7,49%
2011	8.847.947,70	29,72%
2012	9.932.700,20	39,64%
2013	10.301.119,41	45,67%
2014	12.454.828,90	58,53%*

* wyliczenia za 2014r. w/g stanu na dzień 12 stycznia 2015r.

** do wyliczenia zadłużenia przyjęto sumę zobowiązań wymagalnych oraz zadłużenia z tyt. kredytów, pożyczek i emisji obligacji

Z przedstawionego programu naprawczego Gminy Ruciane -Nida wynika, że zagrożenie realizacji zadań publicznych, jest konsekwencją ryzyka utraty płynności finansowej, wynikającej z dużych kosztów obsługi długu, a wskaźnikowym wyrazem tego stanu rzeczy jest niespełnianie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Program postępowania naprawczego zawiera plan przedsięwzięć naprawczych oraz harmonogram ich wprowadzania, zgodnie z wymogami art. 240a ust. 1 pkt 2 u.f.p., co pozwoli na usunięcie zagrożenia realizacji zadań gminy oraz zachowanie relacji określonej w art. 242 - 244.

W programie naprawczym wykazano, że Gmina Ruciane -Nida, nie ma zagrożeń dotyczących właściwej relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.f.p.

Zgodnie z wnioskami wynikającymi z analizy stanu finansów Gminy Ruciane - Nida, nie ma zagrożeń dotyczących właściwej relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.o.f.p. Przedsięwzięcia naprawcze odnosić się mają do relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustawy. Zatem powinny dotyczyć zmiany harmonogramu obciążeń dotyczących obsługi posiadanego długu. Cel ten możliwy jest do osiągnięcia poprzez renegocjacje

zawartych umów kredytowych lub restrukturyzację długu — zamianę posiadanego długu na dług zaciągnięty na nowych warunkach, gwarantujących Gminie Ruciane -Nida zachowanie płynności finansowej.

Renegocjacja warunków zawartych już umów, ze względu na regulacje art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn.zm.), nie jest możliwa. Pozostaje, zatem restrukturyzacja długu poprzez zaciągnięcie w 2016 roku kredytu w wysokości 2. 914.860,00 zł, który wraz z wypracowaną nadwyżką budżetową przeznaczony będzie na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów w 2011 r. i w 2012 r.

Przedstawiony program postępowania naprawczego zawiera również przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Gmina Ruciane -Nida wskazała, że chcąc określić efekty realizacji przedsięwzięć naprawczych należy porównać wskaźnik oceny sytuacji gminy (czy, w poszczególnych latach spłaty długu, zachowana jest relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych) według stanu oczekiwanego po realizacji tych przedsięwzięć, ze spodziewanym stanem tego wskaźnika w przypadku, gdyby przedsięwzięć naprawczych nie zrealizowano.

Określono przewidywane efekty finansowe programu naprawczego oraz inne parametry dotyczące zadłużenia Gminy Ruciane -Nida, które przedstawia poniższa tabela.

Możliwości inwestycyjne Gminy Ruciane - Nida oraz inne parametry dotyczące zadłużenia Gminy Ruciane - Nida w przypadku realizacji programu naprawczego.

rok	kwota nadwyżek (wydatków majątkowych)	spełnianie relacji z art. 243 u.o.f.p.	spłata kapitału	spłata odsetek	Stan zadłużenia na koniec roku
2015	1.066.578,44	NIE	809.743,46	430.000,00	10.602.093,86
2016	700.000,00	NIE	5.024.863,46	546.000,00	8.492.090,40
2017	1.900.000,00	TAK	403.743,46	400.000,00	8.088.346,94
2018	1.507.256,54	TAK	681.744,26	384.000,00	7.406.602,68
2019	1.400.000,00	TAK	1.124.864,28	350.000,00	6.281.738,40
2020	1.395.000,00	TAK	1.170.000,80	303.000,00	5.111.737,60
2021	1.090.000,00	TAK	1.170.000,80	242.000,00	3.941.736,80
2022	814.000,00	TAK	1.146.000,80	190.500,00	2.795.736,00
2023	823.000,00	TAK	1.037.000,80	130.800,00	1.758.735,20
2024	1.065.000,00	TAK	795.000,80	80.100,00	963.734,40
2025	696.000,00	TAK	963.734,40	30.100,00	0,00

Skład Orzekający stwierdza, że efektem realizacji przedstawionych przedsięwzięć naprawczych jest ograniczenie okresu niespełniania relacji, o której mowa w art. 243

ustawy o finansach publicznych, do roku 2015 i 2016. Istotnym elementem programu naprawczego jest również to, że nie wydłuża on okresu spłaty aktualnego zadłużenia gminy.

Z przedstawionego programu postępowania naprawczego wynika, że jego realizacja wyeliminuje potrzeby kredytowe budżetów na lata 2017-2025 (co jest równoznaczne z wyeliminowaniem, wynikającego z aktualnej sytuacji finansowej budżetu Gminy Ruciane - Nida, ryzyka utraty płynności finansowej).

Jednakże kosztem takiego działania będzie zmniejszenie możliwości inwestycyjnych gminy w czasie trwania programu naprawczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną o przedłożonym programie postępowania naprawczego Gminy Ruciane -Nida na lata 2015-2016. Jednocześnie wskazuje się, że organy gminy ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za realność i celowość planowanych i wykonanych wielkości budżetu gminy.

Skład Orzekający wskazuje również, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 240a ust. 5 i 6 u.f.p.:

- 1) nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
- 7) poczynszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków na diety radnych i na wynagrodzenie zarządu gminy nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w ciągu 14 dni od daty jej doręczenia.



Przewodniczący Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Ireneusz Rek