

**U C H W A Ł A Nr RIO.VIII-0120-193/14**  
**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**  
**REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**w OLSZTYNIE**  
**z dnia 9 kwietnia 2014 roku**

w sprawie wydania opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Pasyń na 2014 rok.

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 Pasyń na 2014 rok przyjęty uchwałą  
Rady Miejskiej w Pasymiu Nr XXXV/225/2014 z dnia 20 marca 2014 roku.**

**Uzasadnienie**

W dniu 21 listopada 2013 roku wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie Zarządzenie Nr 72/2013 Burmistrza Miasta Pasyń z dnia 15 listopada 2013 r. w sprawie przedstawienia projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pasyń na lata 2014-2028, oraz budżetu Gminy Pasyń na rok 2014.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie dokonał oceny projektu budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pasyń na lata 2014-2028 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 Pasyń na lata 2014 – 2028 wynika, że relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 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 Pasyń nie miała możliwości uchwalenia budżetu na ten rok.

Wobec powyższego zarówno projekt uchwały budżetowej jak i projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Pasyń na lata 2014-2028 zostały negatywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.

Na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r. Rada Miejska w Pasymiu podjęła uchwałę Nr XXXII/215/2014 w sprawie braku możliwości uchwalenia budżetu na 2014 r. i Wieloletniej Prognozy Finansowej, zgodnych z art. 243 ustawy o finansach publicznych i Uchwałę Nr XXXII/216/2014 w sprawie budżetu na rok 2014.

Uchwałą Nr 0102-46/14 z dnia 13 lutego 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdziło nieważność Uchwały Nr XXXII/216/2014 Rady Gminy w Pasymiu z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie budżetu na rok 2014, z powodu istotnego naruszenia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W dniu 6 lutego 2014 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie uchwałą Nr 0102-36/14 wezwało Gminę Pasym 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.

W związku z art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.) do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na rok 2014 po raz pierwszy mają zastosowanie przepisy art. 243 i 244 ustawy finansach publicznych.

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 ufp, 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.

Skład Orzekający w wyniku oceny przedłożonego programu naprawczego Gminy Pasym na rok 2014 stwierdził, co następuje.

1. Zgodnie z art. 240a ust. 3 pkt 1 u.f.p., program zawiera analizę stanu finansów Gminy Pasym (w latach 2007-2013), obejmującą analizę dochodów i wydatków budżetu oraz poziomu zadłużenia.

Wskazano, że zagrożenie realizacji zadań publicznych w roku 2014 wynika z istotnego zachwiania w latach 2009-2010 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. W roku 2009 lista realizowanych inwestycji liczyła 38 pozycji. Wydatki inwestycyjne wyniosły 3 752 876,87 zł przy dochodach majątkowych równych 2 487 504,40 zł. Główne zrealizowane inwestycje to: budowa ul. Burskiego, przebudowa ul. Polnej i Jedności Słowiańskiej. Oprócz tego realizowano duże wydatki na remonty: wewnątrz Urzędu Miasta i Gminy w Pasymiu (110 340,42 zł), budynku Przedszkola w Pasymiu (154 722,08 zł), budynku Szkoły Podstawowej w Gromie (292 478,27 zł), usługi remontowe dotyczące oświetlenia ulicznego (69 009,88 zł). Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły 94 256,32 zł. Przekazano Powiatowi Szczygieńskiemu dotację na dofinansowanie przebudowy drogi Dźwierzuty – Pasym (w granicach miasta) – 356 710 zł. Dotacje dla jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych na zakup sprzętu z dofinansowaniem ZOSP RP wyniosły 39 220,28 zł. Dotacje i stypendia przekazane Klubowi „Błękitni” Pasym, oraz jego działaczom i zawodnikom wyniosły 100 000 zł. Koszt organizacji imprez plenerowych wyniósł 167 224,94 zł. W roku 2010 lista realizowanych inwestycji liczyła 39 pozycji. Wydatki inwestycyjne wyniosły 6 482 151,20 zł przy dochodach majątkowych równych 2 767 480,05 zł. Główne zrealizowane inwestycje to: nabrzeże jeziora Kalwa, budowa stacji uzdatniania wody w Pasymiu wraz z wodociągiem wiejskim, budowa ulic Warszawskiej i Kiepunka. Oprócz tego realizowano duże wydatki na remonty: elewacji Ratusza wraz z rewitalizacją zegarów (576 813,24 zł), budynku Szkoły Podstawowej w Gromie (51 621,30 zł), ulic: Ogrodowej i Jeziornej (95 011 zł). Koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży wyniosły

57 917,30 zł. Dotacja dla Klubu „Błękitni” Pasym wyniosła 115 000 zł. Koszt organizacji imprez plenerowych wyniósł 296 473,30 zł.

b) pogorszenia poziomu finansowania zadań oświatowych. W okresie od roku 2008 do projektu budżetu na rok 2011 część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 623 116 zł (z 4 220 893 zł do 4 844 009 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 1 242 020 zł (z 3 776 867,53 zł do 5 018 888 zł).

Określono koszty obsługi zadłużenia Gminy Pasym w latach 2007-2013 które przedstawiają się następująco:

rok	spłata odsetek	spłata kapitału	razem koszty obsługi zadłużenia	wskaźnik spłaty długu
2007	147 407,66	1 664 460,00	1 811 867,66	14,46%
2008	209 592,62	1 083 360,00	1 292 952,62	8,92%
2009	111 697,50	946 560,00	1 058 257,50	6,58%
2010	233 224,85	1 206 659,99	1 439 884,84	8,55%
2011	683 898,98	1 279 925,01	1 963 823,99	9,17%
2012	780 747,59	1 706 306,00	2 487 053,59	12,74%
2013	502 951,25	1 552 080,00	2 055 031,25	12,14%

Z przedstawionego programu naprawczego Gminy Pasym 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.

2. Program postępowania naprawczego zawiera plan przedsięwzięć naprawczych oraz harmonogram ich wprowadzania w 2014 roku, 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 Pasym, nie ma zagrożeń dotyczących właściwej relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 u.f.p.

Wobec powyższego przedsięwzięcia naprawcze odnosić się mają do zachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., zatem powinny dotyczyć zmiany harmonogramu obciążeń dotyczących obsługi posiadanego długu. Cel ten Gmina Pasym zamierza osiągnąć poprzez restrukturyzację długu – zamianę posiadanego długu na dług zaciągnięty na nowych warunkach, gwarantujących Gminie Pasym zachowanie płynności finansowej. Gmina Pasym wskazała, że renegecja warunków zawartych już umów, ze względu na regulacje art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień

publicznych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), nie jest możliwa. Pozostaje, zatem restrukturyzacja długu.

W związku z powyższym Gmina Pasym wskazała, że program naprawczy zrealizuje poprzez emisję obligacji w oparciu o następujących harmonogram ich realizacji:

l.p.	przedsięwzięcie naprawcze	termin realizacji
1	emisja obligacji Gminy Pasym na kwotę 8 000 000 zł (w 10 seriach po 800 000 zł każda, z terminami wykupu od 5 do 14 lat)	możliwie najwcześniej, do 25.06.2014 r.
2	całkowita spłata wszystkich zaciągniętych po 2007 roku kredytów środkami uzyskanymi z emisji obligacji	niezwłocznie po otrzymaniu środków z emisji obligacji, do 30.06.2014 r.

3. Program zawiera również przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Gmina Pasym 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 Pasym, które przedstawia poniższa tabela.

rok	kwota nadwyżek (wydatków majątkowych)	spełnianie relacji z art. 243 uofp	spłata kapitału	spłata odsetek	stan zadłużenia na koniec roku
2014	421 431,13	NIE	8 348 601,99	260 000,00	8 506 259,00
2015	646 567,00	TAK	303 433,00	430 000,00	8 202 826,00
2016	1 025 400,00	TAK	99 600,00	425 000,00	8 103 226,00
2017	1 026 774,00	TAK	103 226,00	420 000,00	8 000 000,00
2018	1 130 000,00	TAK	0,00	420 000,00	8 000 000,00
2019	330 000,00	TAK	800 000,00	420 000,00	7 200 000,00
2020	370 000,00	TAK	800 000,00	380 000,00	6 400 000,00
2021	415 000,00	TAK	800 000,00	335 000,00	5 600 000,00
2022	455 000,00	TAK	800 000,00	295 000,00	4 800 000,00
2023	495 000,00	TAK	800 000,00	255 000,00	4 000 000,00
2024	540 000,00	TAK	800 000,00	210 000,00	3 200 000,00
2025	580 000,00	TAK	800 000,00	170 000,00	2 400 000,00
2026	620 000,00	TAK	800 000,00	130 000,00	1 600 000,00
2027	665 000,00	TAK	800 000,00	85 000,00	800 000,00
2028	705 000,00	TAK	800 000,00	45 000,00	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 2014. Istotnym elementem programu naprawczego jest również to, że nie wydłuża on okresu spłaty aktualnego zadłużenia gminy.

Z porównania powyższych zestawień wynika, że realizacja programu naprawczego wyeliminuje potrzeby kredytowe budżetów lat 2014-2018 (co jest równoznaczne z wyeliminowaniem, wynikającego z aktualnej sytuacji finansowej budżetu Gminy Pasym, ryzyka utraty płynności finansowej) kosztem zmniejszenia możliwości inwestycyjnych gminy w latach 2019-2028.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną o przedłożonym programie postępowania naprawczego Gminy Pasym na 2014 rok. 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 sołectkiego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Ponadto począwszy 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 jednostki samorządu terytorialnego 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*