

Uchwała Nr 116/2021
VII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 27 września 2015 roku

w sprawie opinii o programie postępowania naprawczego Gminy Łagów na lata 2021-2023

VII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Monika Dębowska-Sołtyk

Członkowie: Iwona Kudła

Wojciech Czerw

po rozpoznaniu w dniu 27 września 2021 roku uchwały Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 9 września 2021 roku w sprawie przyjęcia programu naprawczego dla Gminy Łagów na lata 2021-2023 działając na podstawie art. 240a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) w związku z art. 13 pkt 13 oraz 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

postanawia

zaopiniować pozytywnie program postępowania naprawczego dla Gminy Łagów na lata 2021-2023 przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Łagowie Nr XLI/328/21 z dnia 9 września 2021 roku z uwagami zawartymi w treści uzasadnienia

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach Uchwałą Nr 16/2021 z dnia 23 lipca 2021 roku stwierdziło nieważność Uchwały Nr XXXVII/304/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Łagów na lata 2021-2035 i działając na podstawie art. 240 a ust 1 ustawy o finansach publicznych podjęło Uchwałą Nr 18/2021 z dnia 23 lipca 2021 roku w której wezwało Gminę Łagów do opracowania programu naprawczego w terminie 45 dni od daty otrzymania wezwania.

Wskazać należy że przyczyną takich działań Kolegium było przyjęcie Uchwałą Nr XXXVII/304/21 Rady Miejskiej w Łagowie z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/251/20 dotyczącej Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łagów na lata 2021-2035 założeń które naruszały uregulowania zawarte w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zakresie 2021 roku.

Kolegium stwierdziło jednocześnie badając w/w uchwałę, że objaśnienia przyjętych wartości stanowiące załącznik do badanej uchwały wskazują na przyczyny nie dopełnienia obowiązku zachowania relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, co naruszało art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym objaśnienia przyjętych wartości dołączane do wieloletniej prognozy finansowej powinny odnosić się do każdego zmienianego elementu budżetu w każdym roku budżetowym i w każdym przedsięwzięciu. Wymieniony przepis ustawy stanowi, że w objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegółowiające dane, o których mowa w ust. 1 art. 226 ustawy o finansach publicznych. Dane te jednak nie mogą być niespójne. Objasnienia

stanowiąc winny materiał pozwalający dokonać oceny realistyczności danych zawartych w WPF, w tym również danych dotyczących spełnienia relacji z art. 243, która stanowi podstawowy i najważniejszy element dokonania oceny zakładanych bądź zmienianych wartości wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu planistycznego który musi realizować jednostka samorządu terytorialnego przy zachowaniu przewidzianego w art. 243 ustawy wskaźnika zadłużenia. Stwierdzono ponadto, iż założenia badanej uchwały jednoznacznie wskazują na brak realistyczności dochodów planowanych do uzyskania przez Gminę Łagów w latach 2021- 2035.

Powyższy brak realistyczności planowanych dochodów możliwy jest do oceny na skutek ustaleń dokonanych przez wydział kontroli, która odbyła się w dniach od 15 kwietnia do 27 maja 2021 roku. W wyniku w/w kontroli (str.28-29 protokołu kontroli) ustalono, iż w 2019 roku gmina przychody uzyskane z tytułu pożyczki w kwocie 2.900.000,00zł ujęła w ewidencji budżetu jako uzyskane dochody zawyżając uzyskane dochody budżetu o tą kwotę. Wykonane dochody budżetowe za 2019 rok wykazane (w zawyżonej kwocie) przez gminę w sprawozdaniach budżetowych wg stanu na koniec 2019 roku wyniosły 45.735.470,88zł. Takie nieprawidłowe zawyżenie dochodów wykonanych o kwotę 2.900.000,00 zł stanowiło podstawę do wyliczenia wskaźników art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kwota dochodów uzyskanych w 2019 roku ma wpływ na określenie spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych zarówno w odniesieniu do lat 2021 – 2022, jak również do wyliczenia tej relacji w 2026 roku, kiedy to będzie już obowiązywał wskaźnik naliczania relacji z okresu 7 lat.

Dochody planowane do uzyskania w 2019 roku wynosiły 48.354.164,41 zł wykonanie (uwzględniające 2.900.000,00zł bezpodstawnie wskazane jako dochody) wynosiło 45.735.470,88 zł, natomiast jak wynika z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli kwota dochodów wykonanych za 2019 rok wynosiła 42.835.470,88 zł.

Rzeczywiste dochody uzyskane stanowiły więc o 5.518.693,53 zł mniej niż kwota planowanych do uzyskania dochodów, czego nie można było ustalić i ocenić na skutek nie wykazywania przez gminę przychodów (gdyż ujmowano je jako dochody) zarówno w sprawozdaniach sporządzonych na koniec 2019 rok jak również w założeniach przyjmowanych do uchwalenia i zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Oceniając realistyczność zmian wieloletniej prognozy finansowej po ustaleniach dokonanych przez kontrolę doraźną jak również po korekcie sprawozdań za 2020 rok, Kolegium stwierdziło że wzrost dochodów planowanych do uzyskania w latach od 2021 do 2035 nie mógł zostać uznany za realistyczny.

Kolegium wskazuje ponadto, iż w badanej uchwale nie zwiększono planu wydatków na obsługę długu pomimo, iż zgodnie z założeniami planowano uzyskanie przychodów z tytułu emisji obligacji o kwotę 8.085.271,53 zł.

W dniu 13 września 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, Zespół Zamiejscowy w Sandomierzu wpłynęła Uchwała Nr XLI/328/21 Rady Miejskiej w Łagowie w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego dla Gminy Łagów na lata 2021-2023.

Program naprawczy na lata 2021-2023 ma na celu ustalenie i wskazanie działań w celu poprawy i ustabilizowania trudnej sytuacji finansowej Gminy.

Założenia przyjętego programu naprawczego oparte są na urealistycznieniu planowanych w poszczególnych latach dochodów gminy, zwiększenia kwoty dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków i czynszów ograniczenia wydatków jak również z zaciągnięcia zobowiązań z emisji papierów wartościowych na kwotę 17.942.000,00 zł która pozwoli spłacić istniejące zobowiązania gminy i przełożyć obciążenia z tytułu wykupu obligacji na dalsze lata objęte programem naprawczym co pozwoli na utrzymanie wskaźników wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Główne założenia programu postępowania naprawczego 2021-2023 Miasta i Gminy Łagów:

1. Podwyższenie podatków (uchwały zostaną podjęte listopad /grudzień 2021)
2. Rezygnacja z części przedsięwzięć wieloletnich (str. 71-73)
3. W 2021 roku ograniczenie wydatków na promocję(zawarto już umowy), od 2022 roku ich całkowita likwidacja (str. 69)
4. Likwidacja etatów w Urzędzie gminy i jednostkach podległych
5. Zmniejszenie dotacji dla instytucji kultury oraz innych wydatków bieżących

W 2021 roku gmina doprowadzi do urealnienia dochodów i pomimo ograniczenia wydatków deficyt pogłębi się do kwoty 4.677.378,00 zł (str. 78)

Rozchody zostaną zwiększone o kwotę kredytu na rachunku bieżącym z 2020 r i pożyczkę w BFF (2.000.000). Zostaną zmniejszone przychody z niewykorzystanych środków (zgodnie z bilansem). Gmina w związku z tym planuje zaciągnięcie nowego zobowiązania w kwocie 17.942.000,00 zł (obligacje) które zostaną przeznaczone na pokrycie deficytu, spłatę rozchodów oraz wcześniejszą spłatę obligacji wyemitowanych w 2020 roku (seria B20 1.750.000,00zł) oraz w 2015 roku (seria E15,F15, G15,H15,I15,J15, K15-3.820.000,00zł). Koszty obsługi nowego zobowiązania (odsetki) to aż 9.115.283,00 zł.

Przez okres trwania programu naprawczego nie zostanie zachowany art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w roku 2021 art. 242 ustawy.

Zgodnie z art. 240 a ust. 4 ustawy o finansach publicznych Gmina może w ten sposób uchwalić budżet ale niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań już istniejących. Nowe zobowiązanie spłacane będzie od 2025 roku gdzie relacje określone w art. 242-244 są już zachowane.

WPF zostanie wydłużony do roku 2039. Na okres wydłużenia przewidziano największe spłaty nowego zobowiązania.

Skład Orzekający zauważa że kwoty przychodów wykazane w programie postępowania naprawczego (str. 86) tj. w 2021 roku kwota przychodów ogółem jest mniejsza od kredytów, natomiast w 2022 roku wykazano kwotę 17.968.417,00zł która nie odzwierciedla założeń przyjętych w Programie postępowania naprawczego. Jak wynika z wyjaśnień złożonych w dniu 22 września 2021 roku przez Burmistrza i Wiceprzewodniczącą Rady Miejskiej w Łagowie w opisywanym zakresie program zawiera pomyłkowe dane które nie rzutują na założenia programu naprawczego.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że uchwalony program postępowania naprawczego w znacznej mierze oparty jest na przesunięciu obciążeń wynikających z zaciągnięcia w nadmiernych kwotach zadłużenia Gminy Łagów na lata odległe począwszy od 2029 roku gdzie spłata zobowiązań przewidziana jest na kwotę 2.180.000,00 zł. W kolejnych latach budżetowych spłata zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych przedstawia się następująco:

- rok 2029 kwota 2.180.000,00 zł
- rok 2030 kwota 2.260.000,00 zł
- rok 2031 kwota 2.490.000,00 zł
- rok 2032 kwota 2.900.000,00 zł
- rok 2033 kwota 3.100.000,00 zł
- rok 2034 kwota 3.100.000,00 zł
- rok 2035 kwota 3.300.000,00 zł

- rok 2036 kwota 3.100.000,00 zł
- rok 2037 kwota 3.100.000,00 zł
- rok 2038 kwota 3.100.000,00 zł
- rok 2039 kwota 3.142.000,00 zł

Jednocześnie w latach objętych programem postępowania naprawczego kwota spłaty zobowiązań jest bardzo niska i kształtuje się na poziomie 120.000,00zł do 900.000,00zł.

W związku z takimi założeniami Skład Orzekający wyraża opinię iż kwoty ewentualnych nadwyżek budżetowych i wolnych środków muszą być przeznaczane na wcześniejszą spłatę nadmiernie zaciągniętego zadłużenia nie zaś na zwiększanie wydatków Gminy.

Skład Orzekający wskazuje ponadto, iż w znacznej mierze do tak wysokiego zadłużenia Gminy doszło poprzez nie spłacanie na koniec roku budżetowego przez Gminę Łagów zobowiązań z tytułu kredytów krótkoterminowych w związku z czym wskazuje na zasadność określania w budżecie kolejnych lat na znacznie zmniejszonym poziomie w stosunku do dotychczasowych limitów.

W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 240a ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych;

- nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych,
- nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek,
- nie może ponosić wydatków na promocję,
- nie może tworzyć funduszu sołectkiego,
- ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

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 wynagrodzenia 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.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Radzie Miejskiej w Łagowie przysługuje prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.



Przewodnicząca Składu

Orzekająca
 Członek Kolegium Regionalnej Izby
 Obrachunkowej w Kielcach
 KOSZYKOWY WIOSNIAK w Sandomierzu
 mgr Monika Dębowska-Sołtyk