

UCHWAŁA NR XXVI.107.Z.2015

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 marca 2015 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonego przez Gminę Ostrowice programu postępowania naprawczego

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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 240a ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie** w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Ewa Wójcik | - Członek |
| 3. Helena Rokowska | - Członek |

po rozpatrzeniu uchwały Nr IV/21/15 Rady Gminy Ostrowice z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego postanawia:

negatywnie, zgodnie z uzasadnieniem zawartym w punkcie III,
zaopiniować program postępowania naprawczego

UZASADNIENIE

I. W dniu 6 lutego 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie wpłynęła uchwała Nr IV/21/15 Rady Gminy Ostrowice z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Gmina Ostrowice w 2014 r. realizowała już program naprawczy przyjęty uchwałą Nr XXI/186/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 lutego 2014 r. i zmieniony uchwałą Nr XXII/201/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 15 maja 2014 r. oraz uchwałą Nr XXIV/212/14 z dnia 30 września 2014 r.

W dniu 27 czerwca 2014 r. Gmina Ostrowice wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 27 718 283,00 zł. Wniosek ten, związany z postępowaniem naprawczym podjętym przez Gminę Ostrowice w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych, nie został jednak pozytywnie rozpatrzony – co wynika z pism Ministerstwa Finansów z dnia 28 lipca 2014 r. (znak: DGI/487/340/OLN/14/ RD-68768), z dnia 4 września 2014 r. (znak: DGI/487/398/OLN/14/RD-80106), z dnia 16 grudnia 2014 r. (znak: DGI/487/566/OLN/14/RD-115672) oraz z dnia 19 grudnia 2014 r. (znak: DGI/487/567/OLN/14/RD-117576) skierowanych do Wójta Gminy Ostrowice i przekazanych do wiadomości Izbie.

Ostatecznie w dniu 16 grudnia 2014 r. Minister Finansów po analizie programu postępowania naprawczego uznał, że Gmina Ostrowice nie wypełnia określonych ustawowo przesłanek warunkujących możliwość udzielenia pożyczki z budżetu państwa. Szczególne ryzyko ujęto w trzech problemach:

1. działanie naprawcze polegające na zwiększeniu dochodów z podatku od nieruchomości, związane z budową elektrowni wiatrowych jest w początkowej fazie realizacji:

- okres inwestycji w elektrownie wiatrowe w Polsce to ok. 5-7 lat, należy więc liczyć się z tym, że ewentualne dochody z tego tytułu (pod warunkiem pozytywnego rezultatu rocznego monitoringu, który zakończy się w maju 2015 r. i znalezieniu inwestora) **pojawiają się później niż 2017-2018 r.**, co istotnie wpłynie na zdolność Gminy do terminowej obsługi pożyczki,
- realizacja tego działania nie zależy wyłącznie od decyzji władz Gminy, a osiągnięcie zakładanych efektów finansowych obarczone jest znaczącym ryzykiem,

2. istnieje poważne ryzyko windykacji należności związanych z wyrokiem WSA nakazującym jednostce zwrot dotacji inwestycyjnej na kwotę 2,3 mln zł, której zwrot nie został zaplanowany w wydatkach wieloletniej prognozy finansowej jednostki:

- złożenie skargi do NSA nie wstrzymuje biegu postępowania egzekucyjnego, co może zagrozić bieżącej płynności Gminy oraz zwiększyć potrzeby pożyczkowe jednostki w przyszłości,

3. przesunięcie terminu składania ofert dotyczących przekazania szkoły podstawowej oraz gimnazjum w Ostrowicach w zarząd osobie fizycznej lub prawnej (do 18.12.2014 r.) spowoduje, że efekty finansowe tego istotnego dla finansów Gminy działania pojawią się najwcześniej od połowy 2015 r., a nie od lutego jak wcześniej zakładano:

- nie jest obecnie także znana opinia kuratora oświaty, który może uniemożliwić dokonanie tego działania naprawczego.

II. W dniu 4 lutego 2015 r. uchwałą Nr IV/21/15 Rada Gminy Ostrowice przyjęła program postępowania naprawczego.

Analiza zmiany programu postępowania naprawczego przyjętego zgodnie z załącznikiem do uchwały przeprowadzona przez Skład Orzekający w szczególności miała na celu ustalenie zgodności tego programu z:

- 1) wymogami prawnymi określonymi w art. 240a ust. 2 – ust. 5 i ust. 7 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy,
- 2) uchwałą Rady Gminy Ostrowice podjętą w dniu 4 lutego 2015 r. Nr IV/22/15 w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa,
- 3) uchwałą Nr V.44.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Ostrowice na 2015 r.

W wyniku przeprowadzonej analizy Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Program postępowania naprawczego Gminy Ostrowice przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Ostrowice Nr IV/21/15 spełnia wymogi określone w art. 240a ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych.

Z analizowanej zmiany programu naprawczego wynika (str. 6, str. 30-31 i str. 63), że główną podstawą jego realizacji jest uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 26 500 000,00 zł, która zostanie przeznaczona na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2015 r. w kwocie 425 007,58 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych o charakterze kredytów i pożyczek zawartych z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego w kwocie 26 074 992,42 zł. Należy wskazać, że deficyt budżetu Gminy Ostrowice wynika z konieczności uregulowania wysokich kosztów obsługi zobowiązań zwrotnych, które zaplanowano w uchwale budżetowej na 2015 r.

Planowane na dzień uchwalenia programu naprawczego w budżecie Gminy Ostrowice wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 760 926,58 zł, w tym koszty obsługi zadłużenia zaplanowano w wysokości 1 969 528,75 zł.

Skład Orzekający przeanalizował również planowany harmonogram spłaty istniejących zobowiązań zwrotnych stanowiących tytuły dłużne.

Analiza uchwały Nr IV/21/15 prowadzi do wniosku, że prognoza spłaty istniejących zobowiązań Gminy Ostrowice (tabela nr 22 na str. 70-71 programu postępowania naprawczego) nie zachowuje w 2015 r. relacji określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz relacji określonej w art. 243 ust. 1 ww. ustawy w latach 2015-2028. Dopiero począwszy od 2029 r. relacja ta staje się prawidłowa.

Na podstawie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, który nie zachowuje relacji określonej w przepisach 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. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Zważywszy na ww. normy prawne w szczególności odnieść należy się do tego, że choć opiniony program obejmuje okres realizacji w latach 2015-2034 (a więc prawidłowo 3 lata budżetowe) to jednak zgodnie z uchwałą Nr IV/21/15 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego, zachowanie relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych planuje się osiągnąć dopiero począwszy od 2029 r.

Odnosząc się do tej kwestii Skład Orzekający wyraża stanowisko, że w przypadku Gminy Ostrowice, realizującej program postępowania naprawczego i jednocześnie ubiegającej się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy o finansach publicznych, choć program naprawczy, w którym przewidziane jest zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa jest uchwalany zgodnie z art. 240a ust. 2 na okres 3 lat, 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.

Założenia programu postępowania naprawczego ustalonego przez Radę Gminy Ostrowice w zakresie planowanych spłat pożyczki z budżetu państwa określają, że całkowita jej spłata nastąpi w 2034 r. Zatem osiągnięcie przez Gminę Ostrowice prawidłowej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nastąpi nawet 6 lat przed terminem spłaty pożyczki. Z art. 240a ust. 4 wynika również, że nie zachowanie relacji określonej w przepisach art. 242-244 ustawy o finansach publicznych, w okresie realizacji programu postępowania naprawczego może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień jego uchwalenia.

Zdaniem Składu Orzekającego, w przypadku Gminy Ostrowice niezmiennie istotne jest zachowanie zasady realności planowania (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), zwłaszcza w kontekście wskazanego ryzyka finansowego przez Ministerstwo Finansów, które warunkują możliwość ubiegania się Gminy o pożyczkę naprawczą z budżetu państwa. **Trzeba bowiem pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów i planowanych wydatków będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego.**

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

1.1. Zobowiązania wymagalne

Na dzień 31.12.2014 r. zobowiązania te stanowiły kwotę 285 053,00 zł, co jest zgodne ze sprawozdaniem Rb-28S i Rb-Z za IV kwartał 2014 r.

W stosunku do stanu zobowiązań wymagalnych na dzień uchwalenia programu postępowań naprawczych zauważyć należy, że plan budżetu 2015 r. obejmuje kwotę ich spłaty. Można więc przyjąć, że istniejące na dzień uchwalenia programu zobowiązania wymagalne **zostaną całkowicie spłacone po otrzymaniu pożyczki z budżetu państwa.**

W programie naprawczym na str. 28-29 przedstawiono stan postępowania w sprawie ryzyka zwrotu środków dotacji, informując, że NSA postanowieniem z dnia 2 grudnia 2014 r. (sygn. akt. IIGSK2696/14 wstrzymało wykonanie decyzji Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego Nr WWRPO/29/W/2013 z dnia 12 sierpnia 2013 r. W związku z tym, zdaniem Wójta, nie ma ryzyka wszczęcia egzekucji i utraty płynności finansowej Gminy. Ponadto przygotowano wniosek do zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z prośbą o udzielenie pomocy publicznej poprzez umorzenie należności z tytułu korekty wynikającej z wyżej wymienionej decyzji.

Skład Orzekający w tej kwestii zawarł opinię punkcie III ppkt 2 (str. 10).

1.2. Zobowiązania

Porównanie stanu zobowiązań wraz z kosztami obsługi długu (zgodnie z Rb-Z i Rb-28S) przedstawiono w tabeli:

| Stan na dzień: | ZOBOWIĄZANIA OGÓŁEM: | Kwota zobowiązań | | | | Koszty obsługi długu |
|----------------|-------------------------|---|-------------|------------|----------------|-------------------------|
| | | długoterminowych z tyt. kredytów i pożyczek | wymagalnych | | niewymagalnych | |
| | | | ogółem: | w tym ZUS: | | |
| 31.12.2013 r. | 30 640 027,06 | 28 910 174,58 | 277 777,73 | 41 755,80 | 1 452 074,75 | 824 615,24 |
| 30.06.2014 r. | 30 598 227,62 | 29 830 507,90 | 524 080,20 | 161 635,69 | 243 639,52 | 785 172,49 |
| 31.12.2014 r. | 35 859 887,52 | 33 199 623,47 | 285 053,00 | 207 751,51 | 2 375 211,05 | 2 150 702,69 |

Zadłużenie w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. stale wzrasta: na koniec I półrocza 2014 r. wzrosło o kwotę 920 333,32 zł (103,18%), a na koniec 2014 r. wzrosło o 4 289 448,89 zł (114,84%). Zadłużenie to stanowiło 214% wykonanych dochodów w 2013 r. (pomniejszonych o kwestionowaną przez RIO sprzedaż urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych) oraz **301,60% wykonanych dochodów w 2014 r.**

Wartość zaplanowanych w budżecie 2015 r. rozchodów, które Gmina Ostrowice zamierza sfinansować z pożyczki z budżetu państwa wynosi 26 074 992,42 zł. **W 2014 r.** (zgodnie z Rb-NDS na 31.12.2014 r.) **spłacono jedynie kwotę 1 248 884,36 zł, przy kosztach obsługi wynoszących 2 150 702,69 zł**, tj. 172% ogólnej kwoty spłat rat podstawowych z tytułu zobowiązań zwrotnych.

Koszty obsługi zadłużenia także ulegają zwiększeniu w porównaniu do 2013 r., gdzie na koniec 2014 r. wzrost ten wyniósł 1 326 087,45 zł (260,81%). Ustalony przez RIO w dniu 25 lutego 2015 r. budżet na 2015 r. przewiduje, że koszty obsługi zadłużenia będą wynosić kwotę 1 969 529,00 zł, co oznacza, że w stosunku do wykonania 2014 r. wzrosną o 261%.

Stan rzeczywisty potwierdza wcześniejsze wnioski Izby, że jedynym rozwiązaniem, które mogłoby obniżyć ponoszone koszty obsługi długu niekontrolowanie zaciąganego w latach ubiegłych przez Radę Gminy i Wójta Gminy Ostrowice, jest pożyczka naprawcza z budżetu państwa. Przedłużający się o kolejny rok budżetowy bardzo trudny stan gospo-

darki finansowej Gminy prowadzi do niekończącej się spirali zadłużenia i może całkowicie zakłócić jej egzystencję.

Narastające koszty obsługi zadłużenia spowodowały, że Gmina w 2014 r. zaciągnęła kolejne zobowiązania, bez których nie byłaby w stanie realizować bieżących zadań własnych, w związku z tym zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na koniec 2014 r. stanowią:

- **301,60%** w porównaniu do wykonanych dochodów,
- **325,76%** z uwzględnieniem zobowiązań wymagalnych oraz zobowiązań niewymagalnych, w porównaniu do wykonanych dochodów.

Innym poważnym ryzykiem finansowym Gminy Ostrowice jest konieczność odkupienia w terminie do 30 września 2015 r. urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków, co ściśle jest związane z pozytywną decyzją Ministra Finansów w sprawie przyznania pożyczki z budżetu państwa.

Skład Orzekający podkreśla, że wskazane w programie przedsięwzięć naprawczych dochody majątkowe pozyskane w 2013 r. w kwocie 10 489 995,00 zł (tabela 1 na str. 10) w rzeczywistości stanowiły dochody budżetu Gminy jedynie w znaczeniu formalnym – w efekcie powiązania operacji udostępnienia tych środków z transakcją zbycia nieruchomości.

Przeprowadzona operacja¹ polegała na odpłatnym przeniesieniu przez Gminę prawa własności rzeczy z obowiązkiem ponownego jej nabycia po upływie ustalonego czasu, przy zachowaniu przez zbywcę wyłącznego prawa do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków za wynagrodzeniem na rzecz nowego właściciela (do czasu odkupu). Konstrukcja ta zbudowana była w oparciu o trzy umowy o charakterze cywilnoprawnym: sprzedaż (odpłatne przeniesienie własności), dzierżawa (utrwalająca wzajemne świadczenie obu stron) oraz umowa przedwstępna sprzedaży przesądzająca o czasowym charakterze realizowanej transakcji. Przy czym zauważyć należy, iż czynności te muszą być analizowane łącznie, jako komponenty wielopłaszczyznowej relacji normatywnej, dla uchwycenia istotnych jej elementów i faktycznej woli stron tego stosunku prawnego.

Sprzedający poprzez wyzbycie się składnika majątku nabył aktywa pieniężne, zachował wciąż, na zasadach wyłączności, możliwość dysponowania rzeczą. Z kolei kupujący w wyniku przekazania rzeczy wraz z prawem do pobierania pożytków zrezygnował z korzyści wynikających z dysponowania tą rzeczą w zamian za wynagrodzenie płatne w formie czynszu dzierżawnego przez cały okres, aż do chwili ponownego przeniesienia własności. Zatem od momentu pierwotnej sprzedaży do chwili odkupu, sprzedający nie stracił kontroli nad przedmiotem sprzedaży, a kupujący otrzymuje wynagrodzenie wraz z gwarancją odkupu. **Żadna ze stron nie była więc w rzeczywistości zainteresowana sprzedażą (przeniesieniem posiadania), lecz przepływem środków pieniężnych wynikającym z obrotu umówionymi składnikami majątku.**

Wymienione umowy występując łącznie tworzą instrument obrotu aktywami pieniężnymi, oparty na zwrotnym przenoszeniu prawa własności. W tym kontekście zastosowana konstrukcja w Gminie Ostrowice stała się instrumentem finansowania analogicznym, jak kredyt lub pożyczka, o których mowa w art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. Istotą tej konstrukcji normatywnej było pozyskanie środków pieniężnych z przeznaczeniem na finansowanie budżetu (wydatków, rozchodów), które to środki, w konsekwencji

¹ Sposób przeprowadzenia transakcji w kontekście skutków ekonomicznych w JST został szczegółowo przedstawiony przez Prezesa RIO Łódź (na posiedzeniu KR RIO w marcu 2015 r.), co zostało przywołane w tej części opinii.

czasowego charakteru zawartych umów, zostaną zwrócone do podmiotu finansującego. Zgodnie z wcześniej przywołaną tabelą nr 10 na str. 27, poz. 13–termin zwrotu został określony na dzień 30 września 2015 r.

Zauważyć należy, że za korzystanie z tych środków Gmina płaci stosowne wynagrodzenie w postaci czynszu dzierżawnego. Obciążenie Gminy bezwarunkowym i nieodwołalnym obowiązkiem odkupu nieruchomości za taką samą kwotę przesądza zaś, że w sensie ekonomicznym uzyskane środki posiadają charakter zwrotny (przychody). Również w aspekcie wyłącznie formalnym należy traktować, jako wydatek obowiązkowy zwrot kapitału udostępnionego Gminie – w efekcie powiązania obowiązku zwrotu kapitału z ponownym przeniesieniem na tę jednostkę własności nieruchomości. Ponoszone wydatki tytułem czynszu dzierżawnego stanowią opłacenie kosztów udostępnienia środków zwrotnych przez instytucję finansową.

Transakcja wywołuje, zatem w zakresie gospodarki finansowej Gminy skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu lub pożyczki. Pozyskanie środków finansowych, w ramach czynności kreującej dług publiczny², odbyło się jednak z pominięciem rygorów wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych odnoszących się do zaciągania długu (np. obowiązek uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki). W konsekwencji do końca 2013 r. nie znalazły zastosowania także reguły ograniczające spłatę zobowiązań, w szczególności dłużnych (art. 243 ustawy o finansach publicznych).

Gmina pozyskując w opisany sposób środki finansowe – de facto – z tytułu kredytu lub pożyczki, zwiększyła tym samym zadłużenie i obciążenia budżetu związane ze spłatą długu i jego obsługą, formalnie nadal pokazuje w 2013 r. zwiększenie potencjału finansowego. **Otrzymany kredyt lub pożyczka identyfikowany był bowiem w 2013 r., jako cena sprzedaży, czyli dochód majątkowy, mający znaczenie dla wartości maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań.** Stosowanie konstrukcji sprzedaży zwrotnej w sposób niemalże karykaturalny zniekształciła obraz sytuacji finansowej Gminy, kredyt (pożyczka) ujmowany był bowiem, jako dochód majątkowy, a spłata kredytu (pożyczki) miała być wydatkiem majątkowym (a nie rozchodem).

Skład Orzekający podkreśla, że Gmina dostosowała się do zaleceń RIO i ujęła spłatę pozyskanych środków w pozycji rozchodów budżetu 2014 r., co potwierdzają dane przedstawione w tabeli nr 10 programu postępowania naprawczego (str. 27, poz. 13), tym samym wykazała w długu publicznym JST.

Oczywiście wynagrodzenie za korzystanie z cudzego kapitału (czynsz dzierżawny) nadal stanowi wydatek bieżący, ale już nie koszt obsługi długu i nie jest uwzględniane w rocznej kwocie spłaty zobowiązań, limitowanej poprzez relację określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić należy, że warunki na jakich zaoferowano omawiany produkt Gminie, są bardzo niekorzystne, a wynagrodzenie dla instytucji finansowych udostępniających kapitał w ww. formule nawet kilkakrotnie przewyższa cenę tradycyjnego kredytu lub pożyczki.

Zgodnie z wyjaśnieniem Wójta Gminy z dnia 24 lutego 2015 r. złożonym w trakcie badania programu postępowania naprawczego, kwota główna zobowiązania wynosi

² Z uwagi na treść § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, umowy należy traktować, jako kreujące zobowiązanie zaliczane do państwowego długu publicznego.

7 228 478,79 zł i powiększona jest o niespłacone koszty obsługi długu w wysokości 2 748 540,21 zł, co razem stanowi **zobowiązanie w wysokości 9 977 019,00 zł, tj. 100,7% planowanych w 2015 r. dochodów Gminy.**

Zdaniem Składu Orzekającego istnieje poważne zagrożenie związane z realizowaniem zadań własnych związanych ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków, w przypadku nie odkupienia majątku we wskazanym terminie (do 30 września 2015 r., a dalszy wzrost kosztów obsługi zadłużenia całkowicie uniemożliwi wykonywanie pozostałych zadań własnych.

Dalsza egzystencja Gminy w takich ekonomicznych warunkach spowoduje, że wszystkie dochody będą przeznaczone na spłaty rat kredytów i pożyczek oraz kosztów związanych z ich obsługą.

1.3. Krótkoterminowe zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów

Na dzień 31.12.2014 r. Gmina nie posiada zadłużenia krótkoterminowego z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji (zgodnie z Rb-Z).

Uznając powyższą kwotę długu przewidywaną na 31.12.2015 r. za prawidłową, Skład Orzekający oparł swą ocenę na założeniach, jak wskazano niżej:

- zadłużenie z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji na 31.12.2013 r. wynosiło 28 910 174,58 zł (zgodnie z Rb-Z), w terminie do 31.12.2014 r. spłacono kwotę 1 248 884,36 zł (zgodnie z Rb-NDS); zadłużenie długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji na dzień 31.12.2014 r. wynosiło 33 199 623,47 zł (zgodnie z Rb-Z) i wzrosło o kwotę 4 289 448,89 zł,
- zobowiązania wymagalne na dzień 31.12.2013 r. wynosiły 277 777,73 zł, w tym z tytułu składek do ZUS kwota 41 755,80 zł, natomiast na dzień 31.12.2014 r. zobowiązania wymagalne wynosiły 285 053,00 zł (wzrost o 7 275,27 zł), w tym z tytułu składek do ZUS kwota 207 751,50 zł (wzrost o 165 995,70 zł, co stanowi 497,53% zobowiązania w 2013 r.),
- wartość zaplanowanych w budżecie 2015 r. rozchodów, które Gmina Ostrowice zamierza sfinansować z pożyczki z budżetu państwa wynosi 26 074 992,42 zł,
- zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa na kwotę 26 500 000,00 zł spowoduje, że dług Gminy Ostrowice na 31.12.2015 r. wynosić będzie **33 624 631,05 zł, tj. 339,26% planowanych dochodów w 2015 r.**

1.4. Należności wymagalne oraz uszczuplenia i umorzenia podatkowe

Porównanie kwot należności wymagalnych z tytułu podatków lokalnych oraz skutków obniżenia górnych stawek podatkowych i umorzeń zaległości podatkowych dokonanych przez organ wykonawczy Gminy, przedstawiono w poniższej tabeli.

| Lp. | Stan na dzień: | Należności wymagalne z tyt. podatków | Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych | Skutki umorzeń zaległości podatkowych |
|-------|--|--------------------------------------|---|---------------------------------------|
| 1. | 31.12.2013 r. | 660 677,88 | 277 858,47 | 8 622,70 |
| 2. | 31.12.2014 r. | 742 988,14 | 257 498,05 | 2 811,44 |
| 3=2-1 | wzrost/spadek (-) | 82 310,26 | -20 360,42 | -5 811,26 |
| 4=3/2 | Porównanie wykonania do wykonanych dochodów w 2014 r. (%) | 6,75% | 2,34% | 0,03% |

Na podstawie przeprowadzonej analizy Skład Orzekający stwierdza, że Gmina powinna podjąć radykalne działania związane z egzekucją należności wymagalnych, których stan na koniec 2014 r. stanowił 6,75% wykonanych dochodów ogółem. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, pomimo że uległy zmniejszeniu w stosunku do 2013 r. jednak w porównaniu do uzyskanych dochodów podatkowych (1 515 719,02 zł) stanowią duży procent uszczuplenia w dochodach Gminy – 17%. **Skład Orzekający stwierdza, że jeżeli organy Gminy Ostrowice w latach ubiegłych wyrażały zgodę na bezgraniczne zadłużanie oraz uchwalaly inwestycje na terenie Gminy ponad jej racjonalne możliwości, powinien zadbać o stronę dochodową budżetu.** Natomiast skutki umorzeń podatkowych będących w kompetencji organu wykonawczego były znikome dla finansów Gminy, gdyż stanowiły w 2014 r. jedynie 0,03% wykonanych dochodów.

2. Program postępowania naprawczego Gminy Ostrowice przyjęty zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Ostrowice Nr IV/21/15 odpowiada wymogom określonym w art. 240a ust. 3 i ust. 5 ustawy o finansach publicznych

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

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego (str. 10-18), w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (str. 14,18 i 20), które wynikają z przeinwestowania Gminy w latach ubiegłych i brakiem dochodów własnych w związku z objęciem obszarów Gminy Programem „Natura 2000”,
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych (str. 30), wraz z harmonogramem ich wprowadzenia, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1 oraz zachowania określonej relacji w przepisach art. 242-244 (str. 63, 70),
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych (str. 31, 34-36).

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

- 1) *nie może podejmować inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych*
 - analizowany program potwierdza (str.44-45), że w latach 2014-2018 ten warunek będzie spełniony, Gmina nie planuje żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, co również potwierdza załącznik planowanych przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej,
 - wydatki majątkowe w kwocie ogółem 60 191,60 zł (w tym: z dotacji: 43 165,00 zł i wkładu własnego 17 026,61 zł) wynikają ze zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych, w tym wydatki na inwestycje w kwocie 60 191,60 zł, które planuje się sfinansować z dochodów majątkowych (z dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje),
- 2) *nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego*
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2034 ten warunek zostanie spełniony (str. 4),
- 3) *nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek*
 - analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2034 Gmina nie planuje udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek,

4) *nie może ponosić wydatków na promocję jednostki*

- analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2034 ten warunek zostanie spełniony (str. 4), gdyż wydatki na promocję nie są w ogóle planowane,

5) *nie może tworzyć funduszu sołeckiego*

- analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2034 ten warunek zostanie spełniony (str. 4), w budżecie nie planuje się wydatków z funduszu sołeckiego, ponadto Rada Gminy nie podjęła uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w 2015 r.,

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

- analizowany program potwierdza, że w latach 2014-2018 ten warunek zostanie spełniony.

3. Skład Orzekający po przeprowadzeniu analizy przedmiotowego programu postępowania naprawczego Gminy Ostrowice stwierdza, że w okresie realizacji tego programu nie planuje się:

- a) zadań inwestycyjnych,
- b) wydatków na promocję i poręczenia,
- c) wydatków na pomoc finansową innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- d) wydatków na fundusz sołecki.

4. Zdaniem Składu Orzekającego, tak trudna sytuacja, w jakiej znalazła się obecnie Gmina Ostrowice wymaga poszukiwania dodatkowych, w stosunku do złożonych w programie naprawczym, działań naprawczych, np.:

- obniżenie wynagrodzeń Zarządu Gminy,
- obniżenie lub całkowita rezygnacja z wynagrodzenia Rady Gminy Ostrowice, a więc organów, które swoimi decyzjami przyczyniły się do złej sytuacji finansowej,
- samoopodatkowanie mieszkańców Gminy (możliwość taką dopuszcza art. 54 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także przepis art. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, gdzie przedmiotem referendum gminnego może być samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów Gminy).

Przedstawione propozycje potencjalnych możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych są jedynie przykładami, a wybór zależy od konkretnych działań Gminy Ostrowice.

III. PRZESŁANKI STANOWIĄCE PODSTAWĘ NEGATYWNEJ OPINII SKŁADU ORZEKAJACEGO

Mając na uwadze fakt, że Ministerstwo Finansów rozpatrując wniosek Gminy o pożyczkę z budżetu państwa, wskazało trzy podstawowe przesłanki (pkt I str. 2 niniejszej opinii) uzasadniające odmowę udzielenia pożyczki, Skład Orzekający stwierdza, że w zakresie:

1. działania naprawczego polegającego na zwiększeniu dochodów z podatku od nieruchomości, związanych z budową elektrowni wiatrowych uznać należy, że wyjaśnienie przedstawione na str. 31-34 (pkt 5.1.2-zwiększenie dochodów bieżących, pkt 1-zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości i ppkt 1-analiza potencjału pod względem możliwości lokalizacji siłowni wiatrowych) **nadal potwierdza, że przedsięwzięcie to jest w stanie projektu, a uzasadnienie opiera się na nie konkretnych założeniach, np.:**

- „w ocenie Gminy termin osiągnięcia dochodów wskazanych w programie postępowania naprawczego *jest wysoce realny*”,

- „projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawierający obszary Gminy przeznaczone pod odnawialne źródła energii w tym siłownie wiatrowe jest już wykonany i **będzie uzgadniany z właściwymi organami**”,
- „na dowód zainteresowania ww. firm inwestycjami w Gminie w załączniku nr 2 przedstawiono **list intencyjny** od jednej z nich... ”,

2. ryzyka windykacji należności związanych z wyrokiem WSA nakazującym jednostce zwrot dotacji inwestycyjnej na kwotę 2,3 mln zł, której zwrot nie został zaplanowany w wydatkach wieloletniej prognozy finansowej:

- a) sprawa zwrotu środków finansowych nie została jeszcze ostatecznie przesądzona, a wyjaśnienia zawarte w programie naprawczym nie gwarantują w żaden sposób, że taka sytuacja nie nastąpi,
- b) uzyskanie pomocy publicznej w postaci umorzenia należności jest postępowaniem długotrwałym, a na dzień uchwalenia programu naprawczego nie można zapewnić, że w tym zakresie podjęta zostanie pozytywna dla Gminy decyzja Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, zwłaszcza, że przedsięwzięcie inwestycyjne było realizowane w ramach środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- c) sytuacja wystąpienia konieczności zwrotu środków finansowych, będzie negatywnie wpływać na cały okres planowanej spłaty pożyczki z budżetu państwa.

W ocenie Składu Orzekającego uzasadnionym tytułem dłużnym, jaki może wystąpić w 2015 r. jest zobowiązanie z tytułu zwrotu dotacji objętej skargą kasacyjną Gminy do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie przedmiotu sporu w kwocie 2 315 474,74 zł. **Zdaniem Składu Orzekającego program postępowania naprawczego powinien obejmować przedstawione ryzyko finansowe Gminy Ostrowice, powiększając kwotę pożyczki z budżetu państwa w przypadku niekorzystnego dla Gminy wyroku NSA o wartość przedmiotu sporu w osobnej transzy środków finansowych.**

3. przekształcenia Zespołu Szkół w Ostrowicach w Szkołę Społeczną, mające spowodować oszczędności dla Gminy w 2015 r. o 140 000 zł, a od 2016 r. do 2034 r. ok. 330 000 zł, uznać należy za mało wiarygodne, gdyż z wyjaśnienia przedstawionego na str. 39 programu postępowania naprawczego (pkt 4) nadal wynika, że działanie to jest w stanie projektu, a uzasadnienie nie zawiera nawet informacji o ewentualnej akceptacji Kuratorium Oświaty na jego przeprowadzenie.

Wskazane okoliczności stanowią poważne ryzyko finansowe podważające realność programu postępowania naprawczego, dlatego nie mogą gwarantować spłaty planowanej pożyczki naprawczej.

Jednocześnie zdaniem Składu Orzekającego dalsze funkcjonowanie Gminy Ostrowice w tak destrukcyjnym stanie finansowym, bez pomocy budżetu państwa, nie stwarza żadnych nadziei na poprawę sytuacji ekonomicznej.

W tym stanie rzeczy nadal aktualne są wnioski końcowe Kolegium RIO w Szczecinie wyrażone w załączniku do uchwały Nr XII.82.K.2014 z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Ostrowice, tj.:

Gmina Ostrowice nie posiada finansowych racji bytu, gdyż w latach 2011 - 2014 realizacja zadań własnych wymagała ciągłego zadłużania się poprzez korzystanie z bardzo drogich instrumentów finansowych—tzw. umów restrukturyzacyjnych w instytucjach finansowych in-

ných niż banki. Takie działania były doraźne i miały charakter jedynie formalny, nie dawały też żadnej gwarancji poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Ponadto wykonywanie przez Gminę Ostrowice zadań własnych w stopniu, co najwyżej znikomym, jak również uchwalenie przez organ stanowiący Gminy programu postępowania naprawczego i pozyskiwane z tego tytułu oszczędności, nie rozwiążą problemu braku środków finansowych w Gminie. Tereny jednostki samorządu terytorialnego w 100% położone są na obszarach „Natura 2000”. Nie ma ona zatem żadnych możliwości kształtowania dochodów bieżących związanych z pozyskaniem inwestorów prowadzących działalność gospodarczą.

Podkreślić należy, że na podstawową egzystencję wprost brakuje Gminie środków pieniężnych, stąd nieustannie wzrasta zadłużenie. Dalsze spełnianie zadań własnych jednostki wydaje się niemożliwe i stanowi poważne zagrożenie jej bytu.

Zdaniem Składu Orzekającego:

GMINA OSTROWICE POWINNA W JAK NAJSZYBSZYM CZASIE ZOSTAĆ PRZYŁĄCZONA DO SĄSIEDNICH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, KTÓRYM PRYZNANA EWENTUALNA POMOC FINANSOWA Z BUDŻETU PAŃSTWA UMOŻLIWI SPŁATĘ DOTYCHCZAS ZACIĄGNIĘTYCH DŁUGÓW PRZEZ ORGANY GMINY OSTROWICE.

Mając na uwadze powyższe postanowiono, jak w sentencji.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek