



Uchwała Nr 4200/I/162/2020

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 17 listopada 2020 r.

w sprawie: opinii o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2020-2022 przyjętym uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022

Na podstawie art. 13 pkt 13 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Bernadeta Dziedziak

Aneta Humeńczyk

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o programie postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2020-2022 przyjętym uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Uzasadnienie:

W dniu 2 września 2019 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach podjęło uchwałę Nr 336/XX/2020 w sprawie wezwania Gminy Brenna do opracowania i uchwalenia

programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Przyczyną jej podjęcia był brak możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), a także zagrożenie realizacji zadań publicznych. Stan ten - w ocenie Kolegium Izby - wyczerpywał ustawowe przesłanki wezwania tej jednostki samorządu terytorialnego do opracowania takiego programu, zamieszczone w art. 240a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej w dalszej treści „ustawą”.

W dniu 19 października 2020 r. Rada Gminy Brenna podjęła uchwałę Nr XVIII/193/20 w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022. Przedmiotowa uchwała została przedłożona tutejszej Izbie w dniu 20 października 2020 r. Program postępowania naprawczego dla Gminy Brenna na lata 2020 – 2022 stanowi załącznik do ww. uchwały. Skład stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta w wyznaczonym przez Kolegium Izby terminie.

Dokonując analizy i oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 240a ust. 1 ustawy - w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 tej ustawy 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. Z kolei art. 13 pkt 13 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) stanowi, że do zadań izby należy m.in. wydawanie opinii o programach postępowania naprawczych jednostek samorządu terytorialnego. Opinie takie są wydawane, zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przez działające w izbie składy orzekające, złożone z 3 członków kolegium, a do ich właściwości należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach.

Program postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego jest instytucją wprowadzoną do systemu finansów publicznych na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych, dokonaną ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1646), która weszła w życie z dniem 28 grudnia

2013 r. Ustawodawca w dodanym do ustawy art. 240a zamieścił regulację dotyczącą w szczególności określenia przesłanek warunkujących wszczęcie postępowania zmierzającego do sporządzenia takiego programu oraz jego elementów składowych, zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych.

Oceniając przedłożony program postępowania naprawczego Gminy Brenna I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, właściwy do wydania stosownej opinii o tym dokumencie, dokonał na wstępie jego oceny w kontekście spełniania ustawowych wymogów zawartych w art. 240a ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem program postępowania naprawczego zawiera 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 ustawy;

3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Równocześnie na mocy art. 240a ust. 5-7 ustawy wprowadzone mają zostać istotne ograniczenia w działalności jednostki samorządu terytorialnego, która miałaby realizować taki program. Ograniczenia te, w okresie realizacji postępowania naprawczego, polegają przede wszystkim na tym że jednostka:

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 ponosić wydatków z funduszu sołectkiego, chyba że poniesienie wydatków jest konieczne do zakończenia realizacji zadania rozpoczętego przed dniem przyjęcia programu postępowania naprawczego;

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

ustalonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego diet radnych i wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć odpowiednich kwot wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego. Program postępowania naprawczego może również zawierać inne ograniczenia niż wskazane wyżej.

Dokonując oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna, przyjętego uchwałą Rady Gminy Brenna Nr XVIII/193/20 z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022 I Skład Orzekający stwierdził, że program ten został uchwalony przez Radę Gminy Brenna na lata 2020-2022. W treści tego dokumentu zostały zawarte główne elementy składowe nawiązujące do treści przywołanego wyżej art. 240a ust. 3 ustawy, takie jak w szczególności: analiza finansów gminy w latach 2017-2020, zakładane przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów i wydatków począwszy od 2020 roku oraz wskazanie instrumentów pozyskania finansowania na zbilansowanie budżetu. Do programu został załączony projekt wieloletniej prognozy finansowej obejmującej okres lat 2020-2035 wraz z wykazem planowanych przedsięwzięć. W dokumencie tym zasygnalizowano, że celem długoterminowych przedsięwzięć naprawczych, przedstawionych w nim, są: odzyskanie płynności finansowej przez gminę, restrukturyzacja zadłużenia oraz utrzymanie odpowiedniej zdolności obsługi długu w ramach indywidualnego limitu zadłużenia wynikającego z art. 243 ustawy.

Działania naprawcze przedstawione w programie oparte zostały w głównej mierze na następujących założeniach:

1. W zakresie dochodów bieżących założono ich wzrost średnio o 3-4%, uzasadniając to w szczególności następującymi działaniami:
 - podnoszeniem wysokości stawek podatków lokalnych (od nieruchomości i od środków transportowych) oraz aktualizacją ewidencji gruntów i budynków, w wyniku której zmieniana jest klasyfikacja niektórych gruntów, a także uwzględnienie budynków i budowli wcześniej niewidocznych w dokumentacji;
 - wprowadzeniem jednorazowej opłaty w związku ze zmianami planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - wprowadzeniem opłat parkingowych;
 - zwiększeniem dochodów z tytułu umów dzierżawy składników mienia gminnego.

Skutki działań naprawczych w tym segmencie powinny przynieść, według szacunków Gminy - wykazanych w Tabeli Nr 9, wzrost dochodów bieżących w latach 2021 – 2022 odpowiednio o: 421.689,73 zł i 320.005,52 zł oraz w kolejnym 2023 r., tj. po okresie realizacji programu naprawczego o 331.303,52 zł;

2. W zakresie dochodów majątkowych zaplanowano działania, mające przynieść następujące efekty:

- uzyskanie dochodów ze sprzedaży mienia gminnego – zgodnie z Tabelą Nr 10. - w kwotach: 536.760,00 zł w 2020 r. i 1.305.000,00 zł w 2021 r. Zaplanowano w tym celu: sprzedaż nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Leśnica w Brennej o łącznej powierzchni 6.111 m² oraz nieruchomości gruntowej o łącznej powierzchni 28.004 m² położonej w Górkach Wielkich przy ul. Stary Dwór, zabudowanej obiektami dawnej Stanicy Harcerskiej. Z zapisów zamieszczonych w programie wynika jednak, że sprzedaż tej drugiej nieruchomości może być niezwykle trudna do zrealizowania lub nawet niemożliwa, albowiem - jak podano w dokumencie - dnia 8 września 2020 r. do Urzędu Gminy wpłynęło zawiadomienie przesłane przez Starostwo Powiatowe w Cieszynie o staraniach Stowarzyszenia - Związek Harcerstwa Polskiego z siedzibą w Warszawie - o zwrot w/w nieruchomości. W związku z czym zawieszono dalsze działania związane ze sprzedażą tej nieruchomości do czasu zakończenia postępowania w przedmiocie zwrotu, co może skomplikować zaplanowaną w programie transakcję i prognozowaną do pozyskania kwotę w założonym horyzoncie czasowym;

- uzyskanie dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje - środków z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych w ramach rządowego programu Funduszu Inicjatyw Lokalnych - w 2020 r. w kwocie 1.695.957,00 zł – zgodnie z Tabelą Nr 11. Środki te – w ramach wdrażanych procedur oszczędnościowych mają zostać wykorzystane na sfinansowanie prowadzonych w 2020 roku inwestycji (w tym wkładów własnych do projektów: budowa kanalizacji sanitarnej w Górkach Wielkich oraz Górkach Małych, etap II zadanie 6 oraz etap III zadanie 2, budowa obiektów małej architektury – tężni solankowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Brennej Leśnicy, przebudowa ul. Stary Dwór i Skoczowskiej w Górkach Wielkich wraz z budową chodnika, „Za woniom drzewa”, „Aktywnie w naturze”). Ponadto na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 102 z 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, złożono wnioski o udzielenie dofinansowania trzech inwestycji planowanych do realizacji w latach 2021 – 2022. Dofinansowanie to może być udzielone również na sfinansowanie wkładu własnego do 100% procent wartości

inwestycji. W takim też zakresie złożono wnioski dotyczące dwóch projektów; „Rowerem przez Beskidy – etap 1” (wnioskowana kwota: 566.755,00 zł) oraz „Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej poza obszarem aglomeracji w gminie Brenna” (wnioskowana kwota: 1.101.990,92 zł). Te inwestycje – według programu - są zapisane w wieloletniej prognozie finansowej, a także otrzymały dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jednakże - jak zaznaczono w tym dokumencie - w związku z tym, że realizacja tych zamierzeń wynika z zawartych umów - będą one kontynuowane nawet pomimo braku dodatkowego finansowania ze środków Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych. Okoliczność ta – w ocenie Składu – wskazuje, że Gmina zamierza realizować te przedsięwzięcia nawet pomimo braku uzyskania stosownego dofinansowania, co powoduje, że w latach objętych programem postępowania naprawczego, zachodzi duże prawdopodobieństwo konieczności wydatkowania znacznych własnych środków finansowych na ten cel w kwocie ponad 1.668.000 zł, co niewątpliwie musi wpłynąć na dokonywaną oceną skali działań naprawczych proponowanych przez Gminę. Nie odniesiono się jednak w tym obszarze programu do formalnych możliwości odstąpienia od realizacji niektórych przedsięwzięć, co w sposób znaczący mogłoby przyczynić się do uwolnienia części środków budżetowych i skierowania ich na działania naprawcze.

3. W zakresie wydatków bieżących przyjęto następujące założenia:

W oparciu o analizę danych dotyczących wykonania budżetów w części wydatków bieżących w latach 2017 – 2019 ustalono, iż wzrost wydatków bieżących (po odliczeniu wydatków finansowanych z dotacji) w tych latach kształtował się odpowiednio na poziomie 8,07%, 17,47%, a zatem przyjęto, że w trakcie trwania postępowania naprawczego, a także po jego zakończeniu (dla potrzeb wieloletniej prognozy finansowej) przyjęto wzrost wartości wydatków bieżących 3 – 4 % (analogicznie do wzrostu dochodów). Do zbilansowania zaplanowanych wartości wydatków bieżących założono w szczególności następujące działania:

- w zakresie transportu i łączności - w związku z korzystnymi warunkami pogodowymi panującymi w zimie założono zmniejszenie planu w tym zakresie o 50.000,00zł w 2020 r. , natomiast na lata 2021 – 2022 przyjmuje się maksymalny wzrost wydatków bieżących w na poziomie 3% rocznie;
- w zakresie działalności usługowej – planu zagospodarowania przestrzennego – założono zmniejszenie planu wydatków o 20.000,00 zł w 2020 r.;
- w obszarze administracji publicznej (w jednostce Urząd Gminy) założono zmniejszenie ilości etatów: w 2021 roku o 3 etaty, natomiast w 2022 roku o 2,5 etatu. Redukcja tych etatów ma dotyczyć wydziałów: organizacyjnego, finansowego oraz inwestycji i infrastruktury. Oszczędności z tego

tytułu mają wynieść: 151.000,00 zł w roku 2021 i 125.000,00 zł w roku 2022. Ponadto w związku z brakiem możliwości ponoszenia wydatków na promocję jednostki samorządu terytorialnego dokonano weryfikacji planu wydatków bieżących na 2020 rok w tym zakresie i planuje się jego zmniejszenie o kwotę: 30.000,00 zł, natomiast w latach 2021 – 2022 wydatki te nie będą ponoszone i przyjęto, że skutki wprowadzenia oszczędności z tego tytułu będą stanowić wartość planu wydatków na rok 2020, tj. w kwocie po 130.000,00 zł rocznie;

- w dziale Oświata i wychowanie - wykazano w 2020 r. oszczędności związane z ograniczeniem ilości godzin ponadwymiarowych oraz kosztów funkcjonowania placówek oświatowych, stołówek szkolnych i przedszkolnych na łączną wartość 890.000,00 zł. Zmniejszenia te mają jednak charakter incydentalny i wyjątkowy (są związane ze skutkami pandemii Covid-19) i nie będą mieć odzwierciedlenia w kolejnych latach. W celu ograniczenia wydatków bieżących dokonano również analizy kosztów doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli i w związku z tym planuje się zmniejszenie wydatków z tego tytułu w roku 2020 oraz w latach 2021-2022 o kwotę po 15.000,00 zł rocznie;

- w ochronie zdrowia (przeciwdziałanie alkoholizmowi) - w związku z ograniczeniami związanymi z wystąpieniem pandemii Covid-19 - w 2020 roku odstąpiono od realizacji tego zdania i oszczędności w tym zakresie mają wynieść 35.000,00 zł. Zmniejszenia te mają jednak charakter incydentalny i wyjątkowy i nie będą mieć odzwierciedlenia w kolejnych latach;

- w obszarze pomocy społecznej - dokonano weryfikacji planu wydatków bieżących na 2020 rok w zakresie wydatków ponoszonych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej na pobyt mieszkańców w domach pomocy społecznej, na zasiłki stałe oraz na funkcjonowanie ośrodka pomocy społecznej, co ma przynieść redukcje wydatków w 2020 r. o kwotę 122.000,00zł, jednak zmniejszenia te mają charakter incydentalny i wyjątkowy oraz nie będą mieć odzwierciedlenia w kolejnych latach;

- w dziale Rodzina - dokonano weryfikacji planu wydatków na rok 2020 ponoszonych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej na działalność placówek opiekuńczo wychowawczych i dokonano zmniejszenia o kwotę 10.000,00 zł, jednak korekta ma jednak charakter incydentalny i wyjątkowy, a tym samym nie będzie mieć odzwierciedlenia w kolejnych latach;

- w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska - dokonano weryfikacji planu wydatków bieżących na 2020 rok w zakresie zaplanowanych dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w zakresie ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego i uzyskano oszczędności z tego tytułu w kwocie 5.000,00 zł, natomiast w latach 2021 – 2022 udzielenie dotacji w tym zakresie nie jest planowane;

- w obszarze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w celu ograniczenia wartości wydatków bieżących analizie poddano plan wydarzeń kulturalnych i sportowych organizowanych przez Ośrodek Promocji Kultury i Sportu Gminy Brenna finansowanego w ramach dotacji podmiotowej udzielanej z budżetu gminy i podjęto decyzję o ograniczeniu ich wysokości - w roku 2020 (w związku z ograniczeniami wynikającymi w pandemii) o kwotę 300.000,00 zł, natomiast w roku 2021 o kwotę 150.000,00 zł. Dokonano również weryfikacji planu wydatków bieżących na 2020 rok w zakresie dotacji podmiotowej dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Brennej i zaplanowano ich zmniejszenie o kwotę 29.500,00 zł. Łączne ograniczenie wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego ma wynieść: w roku 2020 - 356.500,00 zł, w roku 2021 - 170.000,00 zł oraz w roku 2022 – 20.000,00 zł.

- w zakresie kultury fizycznej - zaplanowano zmniejszenie wydatków na dotacje celowe w zakresie rozwoju sportu w trakcie trwania programu naprawczego w latach 2021 – 2022 o 30.000,00 zł.

Ogółem skutki działań naprawczych w zakresie wydatków bieżących w czasie założonego obowiązywania programu postępowania naprawczego tj. w latach 2020 – 2022 – zgodnie z Tabelą Nr 18. - zaplanowano w następujących wielkościach: w roku 2020 - 1.543.500,00 zł, w roku 2021 - 501.000,00 zł i w roku 2022 - 325.000,00 zł.

4. Działania naprawcze planowane w zakresie wydatków majątkowych:

Dokonano weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych Gminy planowanych do poniesienia w latach 2020 – 2022 pod kątem ich ograniczenia w trakcie trwania postępowania naprawczego. Przy analizie wzięto pod uwagę sposób finansowania zadania, stopień zaawansowania oraz okres jego realizacji. W programie odniesiono się do następujących przedsięwzięć: rozbudowa kanalizacji sanitarnej poza terenem aglomeracji, rozbudowa sieci wodociągowej w Górkach Wielkich w rejonie ulicy Bielskiej i Szpotawickiej, budowa kanalizacji sanitarnej w Brennej Kormany – Leśników, dotacja celowa przekazana dla powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego, modernizacja przejazdu w bród przez rzekę Brennicę ul. Kormany w Brennej, przebudowa ul. Stary Dwór i Skoczowskiej w Górkach Wielkich wraz z budową chodnika, modernizacja ul. Jaworowej w Brennej wraz z odwodnieniem, przebudowa ul. Hołcyna w Brennej wraz z budową chodnika, rozbudowa parkingu przy ul. Ks. Juroszka w Brennej, aktywni w naturze, zakup przenośnych magazynów, rowerem przez Beskidy etap 1, modernizacja pokrycia dachu na budynku Ośrodka Zdrowia położonym w Górkach Małych, modernizacja pomieszczeń w budynku Urzędu Gminy w Brennej, dotacja celowa na zakup lekkiego samochodu ratowniczo- gaśniczego, z przeznaczeniem dla

jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej w Brennej Centrum i wykonanie nowych punktów oświetlenia.

W efekcie przyjętych działań naprawczych w zakresie dochodów majątkowych planuje się uzyskanie następujących efektów oszczędnościowych – zgodnie z Tabelą Nr 19.: w roku 2020 - 1.455.000,00 zł, w roku 2021 - 1.820.000,00 zł oraz w roku 2022 - 1.000.000,00 zł.

Skład stwierdził ponadto, że zaprezentowane w przyjętym programie działania naprawcze oparte zostały w głównej mierze na założeniu pozyskania dodatkowych zewnętrznych środków finansowych. W tym celu zaplanowano działanie w dwóch wariantach alternatywnych:

- wariant I – finansowanie komercyjne – drogą emisji papierów wartościowych - obligacji komunalnych,
- wariant II – uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

Na poczet założonych działań dotyczących pozyskania przychodów z ww. źródeł zamieszczono w programie analizę zdolności kredytowej Gminy Brenna, dokonaną – jak podkreślono - w oparciu o obowiązujące regulacje prawne. Skład Orzekający dokonując oceny opracowanej ww. analizy zauważył, że jako jej fundamenty przyjęto przede wszystkim:

- założenie corocznego wzrostu dochodów bieżących, poza opisanymi wcześniej działaniami rewizyjnymi i naprawczymi, o ok. 3 - 4%,
- planowanie pozyskania dochodów majątkowych w roku 2020 w kwocie 536.760,00 zł oraz w roku 2021 1.305.000,00zł, pomimo faktu, iż dochody te są często trudne do uzyskania z uwagi na dynamiczną sytuację na rynku nieruchomości i niepewność co do zainteresowania ich nabyciem przez potencjalnych kontrahentów w toku stosownych postępowań, a także ze względu na przeszkody formalne (m.in. toczące się postępowanie w sprawie zwrotu jednej z nieruchomości), co w efekcie może utrudnić lub uniemożliwić ich pozyskanie;
- przyjęcie corocznego wzrostu poziomu wydatków bieżących o 3-4%, z założeniem stabilnego poziomu stopy procentowej WIBOR na poziomie 1,66% rocznie przy kalkulowaniu kosztów obsługi długu;
- założenie dotyczące ustalenia wysokości wydatków majątkowych w okresie realizacji programu cyt. „na poziomie niezbędnego wykonania zgodnie z ustaleniami przedstawionymi w części dotyczącej działań naprawczych w zakresie wydatków majątkowych Wydatki przewidziane do realizacji zastały określone jako niezbędne dla wykonywania przez Gminę swoich zadań w należytym stopniu w realiach postępowania naprawczego lub zostały już poniesione w ramach wykonania

budżetu roku 2020. Wysokość wydatków majątkowych w kolejnych latach ustalono na podstawie danych stanowiących podstawę sporządzenia wykazu przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej”;

- założenie regularnego wypracowywania nadwyżek bieżących budżetu (zaprezentowanych w dołączonym do programu projekcie wieloletniej prognozy finansowej) w wysokości 4.476.040,29 zł w 2020 r., 3.585.179,00 zł w 2021 r., 3.082.000,00 w 2022 r. i od 3.175.000,00 zł w roku 2023 do 5.698.921,79 zł w roku 2035 (tj. ostatnim roku objętym projektem prognozy);

- założono konieczność dodatkowego finansowania w oparciu o instrumenty dłużne, w celu zbilansowania budżetu na rok 2020, przyjmując planowaną wartość przychodów wynoszącą łącznie: 13.393.303,23 zł, na co składają się przychody związane ze spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie: 9.504.001,74 zł oraz przychody związane z deficytem budżetu na 2020 rok w kwocie: 3.889.301,49 zł. Przychody związane z pokryciem deficytu w kwocie 3.549.400,00 zł mają pochodzić z pożyczki (umowa Nr 83/2019/202/OW/ot/P) zaciągniętej w 2019 roku w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Do sfinansowania pozostaje kwota: 339.901,49 zł, natomiast łączna wartość cyt. „*niedoborów finansowych do pokrycia poprzez nowe finansowanie zwrotne*” wynosi: 9.843.903,23 zł.

W tym stanie finansów Gminy Brenna założono, że jedyną drogą pozyskania finansowania w 2020 roku jest sprzedaż papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego - emisja obligacji komunalnych (nie wskazano jednak w programie naprawczym wprost kwoty emisji), natomiast założono znaczną karencję w spłacie kapitału (wykupu obligacji) z tytułu planowanego nowego zobowiązania w celu sfinansowania deficytu i rozchodów budżetu gminy na rok 2020 (na 8 lat) i długi okres finansowania (na 15 lat). Ten sposób finansowania określono mianem wariantu I.

W przypadku niepozyskania komercyjnego finansowania, o którym mowa wyżej, Gmina - jako wariant II - rozważy możliwość złożenia wniosku do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, co w jej ocenie jest jednak obwarowane szeregiem wymagań formalno-prawnych oraz wymaga akceptacji Ministra i tym samym zamierzony efekt może zostać osiągnięty najwcześniej w 2021 r.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po dokonaniu szczegółowej analizy przedłożonego programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020-2022, a także po uwzględnieniu ustnych wyjaśnień Wójta Gminy Brenna i Skarbnika tej Gminy, złożonych w trakcie prowadzonego w trybie zdalnym posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 3 listopada 2020 r. na którym przeprowadzono badanie

nadzorcze uchwały Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022, zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Skład zobligowany był do dokonania oceny przedłożonego programu pod kątem ustalenia czy skala zaproponowanych w nim działań naprawczych jest wystarczająca i jednocześnie uprawdopodobnia zaistnienie pozytywnej przesłanki ustawowej pozwalającej przyjąć, że po jego zrealizowaniu Gmina Brenna będzie mogła ustabilizować swoją sytuację finansową i uchwałać w sposób niezakłócony budżet i wieloletnią prognozę finansową na kolejne lata po zakończeniu realizacji przyjętego programu postępowania naprawczego, począwszy od roku 2023 oraz wyeliminować istniejące zagrożenia co do realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

Po gruntownej i szczegółowej analizie przedłożonego do zaopiniowania dokumentu Skład Orzekający, działając na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy, postanowił negatywnie zaopiniować przedłożony program postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2020 – 2022, przyjęty uchwałą Nr XVIII/193/20 Rady Gminy Brenna z dnia 19 października 2020 r. Taka ocena zaproponowanych działań naprawczych wynika z kilku niezwykle istotnych aspektów.

Przede wszystkim Skład uznał, że skala wskazanych w programie naprawczym działań zmierzających do odzyskania stabilnej sytuacji finansowej tej jednostki jest dalece niewystarczająca, a w niektórych obszarach wręcz symboliczna. Dotyczy to zwłaszcza niezwykle istotnego problemu związanego z koniecznym ograniczaniem ponoszonych wydatków, a wydatków bieżących. Zaproponowane ograniczenia skali tych wydatków budżetu – koniecznych z punktu widzenia potrzeby wypracowywania niezbędnej nadwyżki operacyjnej budżetu - są globalnie bardzo niewielkie, gdyż wynoszą one: w 2020 r. - 1.543.500,00 zł (tj. ok. 2,7 planowanej kwoty wydatków bieżących w wysokości 56.850.363,24 zł) oraz odpowiednio w 2021 r. - 501.000,00 zł (tj. jedynie ok. 0,8% z planowanej kwoty 58.600.000,00 zł) oraz w 2022 r. - 325.000,00 zł (tj. zaledwie ok. 0,5% z planowanej kwoty 61.481.000,00 zł). Skład ocenił te działania jako dalece niewystarczające. Ponadto inne zakładane oszczędności - w wydatkach majątkowych - sprowadzają się w zasadzie jedynie do przesunięcia w czasie planowanej realizacji dotychczasowych przedsięwzięć na lata następne, a w części zakładają nawet ponoszenie takich wydatków bez uzyskania zewnętrznego dofinansowania. Z tego względu Skład ocenił, że w istocie głównym antidotum na zaistniały stan utraty przez Gminę płynności finansowej i poważne problemy związane ze spłatą istniejącego zadłużenia, ma być wskazane w programie naprawczym działanie polegające na zaciągnięciu nowego

zobowiązania dłużnego i dalszym zwiększeniu kwoty długu jednostki. Dług ten kształtuje się obecnie na bardzo wysokim poziomie, gdyż jak wynika ze złożonego kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń gwarancji - Rb-Z za III kwartał 2020 r. - wynosił on 32.830.342,51 zł, tj. 50,5% planowanych dochodów, a w minionym 2019 r. kwota (według danych z wykonania budżetu) wyniosła 32.389.994,26 zł, tj. 55,7% zrealizowanych dochodów. Z tych danych wynika w sposób niezaprzeczalny, że Gmina Brenna znalazła się w niezwykle trudnej sytuacji i przezwyciężenie występujących zagrożeń winno być dokonywane przede wszystkim przez odpowiednie do aktualnej sytuacji działania naprawcze i oszczędnościowe, w ramach przeprowadzenia zasadniczych i fundamentalnych modyfikacji i przekonfigurowań zarówno w strukturze budżetu jak i w konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej. O ile ograniczona skala takich działań planowanych w roku 2020 jest zrozumiała, ze względu na krótki okres czasu pozostały do końca roku budżetowego, to zamierzenia naprawcze na dwa kolejne lata są bardzo znikome. Niezwykle wymownym faktem wziętym pod uwagę przy ocenie przedstawionego programu naprawczego jest również to, że już od kilku lat stan zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie, na co rokrocznie zwracały uwagę składy orzekające w zastrzeżeniach formułowanych w wydawanych corocznych opiniach i wskazywały na rysujące się poważne zagrożenia związane z utrzymaniem płynności finansowej jednostki i możliwością obsługi zadłużenia. Ponadto bardzo istotna dla oceny aktualnej sytuacji finansowej tej jednostki samorządu terytorialnego jest bezpośrednia przyczyna, która legła u podstaw wezwania Gminy Brenna przez Kolegium tut. Izby do opracowania programu postępowania naprawczego, gdyż związana jest z faktem niespłacenia do końca roku 2019 kredytu zaciągniętego w Mikołowskim Banku Spółdzielczym w Mikołowie w kwocie 5.000.000,00 zł i późniejszym pozyskaniem przychodów na spłatę tego zobowiązania z pożyczki zaciągniętej w instytucji pozabankowej, tj. BFF S.A Polska. Pożyczka ta - na dzień oceny programu naprawczego (co wynika ze złożonych wyjaśnień przez przedstawicieli Gminy na posiedzeniu Kolegium Izby) – pozostaje w dalszym ciągu do spłaty. Dodatkowo należy podnieść, że fakt zaciągnięcia powyższego zobowiązania został ujawniony dopiero w toku przeprowadzonej kontroli kompleksowej Gminy Brenna przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w bieżącym roku, gdyż wcześniej nie został on prawidłowo wykazany zarówno w dokumentach obrazujących dane planistyczne – tj. w uchwale budżetowej i w wieloletniej prognozie finansowej, jak również w dokumentach sprawozdawczych. W konsekwencji jednostka ta nie spełnia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, co powoduje, że nie może samodzielnie uchwalić budżetu.

Bardzo istotną dodatkową okolicznością ocenną, wynikającą z uchwalonego programu postępowania naprawczego, jest również to, że planowane pozyskanie środków z emisji obligacji ma nastąpić w kwocie znacznie większej niż kwota przypadającej do spłaty ww. pożyczki w wysokości 5.000.000,00 zł, gdyż w przedłożonym programie wskazano, iż „Łączna wartość niedoborów finansowych do pokrycia poprzez nowe finansowanie zwrotne zgodnie wynikami analizy budżetu na 2020 rok oraz Wieloletnią Prognozą Finansową wynosi: 9.843.903,23zł”. W związku z tym przyjęto w programie, że jedyną drogą pozyskania środków w 2020 roku na spłatę zobowiązania jest finansowanie w formie emisji obligacji komunalnych, jednak w opiniowanym dokumencie nie wskazano kwoty takiej emisji, a dopiero z wyjaśnień udzielonych przez Skarbnika Gminy Brenna w trakcie wspomnianego posiedzenia Kolegium Izby wynika, że kwota emisji ma wynosić 6.000.000,00 zł. Zaprezentowana koncepcja pozyskania przychodów z emisji obligacji budzi jednak poważne obawy Składu Orzekającego, ze względu na niespójność tego zamierzenia z obowiązującym stanem prawnym, albowiem możliwość takiej emisji - z której przychody miałyby w znacznej części zostać przeznaczone na spłatę ww. pożyczki w kwocie 5.000.000 zł, która jest zobowiązaniem krótkoterminowym, nie koresponduje z treścią art. 89 ustawy, który posiada następujące brzmienie:

Art. 89. ust. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;*
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;*
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.*

Ust. 2. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Kolejną okolicznością wskazującą na oparcie konstrukcji opracowanego programu naprawczego na założeniu polegającym na dalszym zwiększeniu stanu zadłużenia tej jednostki jest planowanie spłat nowego zobowiązania począwszy od roku 2028 aż do roku 2035. Wynika z tego, że

organy gminy nie dostrzegają konieczności poważnych działań naprawczych, niezbędnych do wdrożenia w najbliższym możliwym okresie, lecz zakładają w zasadzie kontynuację dotychczasowego modelu finansowego, jednakże z zasileniem nowymi przychodami ze zobowiązania dłużnego, kreującymi zwiększanie kwoty długu i oddalaniem jego spłaty na bardzo odległe lata, aż do roku 2035.

Takie założenie nie mogło uzyskać aprobaty Składu Orzekającego, gdyż nie nosi ono ze swej istoty formuły naprawy finansów gminy lecz jedynie ma umożliwić zyskanie „chwilowego oddechu” związanego z koniecznością odzyskania doraźnej płynności finansowej a przede wszystkim wyeliminowanie ustawowego ograniczenia zawartego w art. 243 ustawy, co jest dopuszczalne przy realizowaniu programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 240a ust 4 ustawy.

Bardzo istotnym mankamentem przedłożonego programu, jako dokumentu zawierającego również - w randze załącznika - projekt wieloletniej prognozy finansowej, jest jego niespójność, a w szczególności brak precyzyjnego odzwierciedlenia konkretnych kwot wskazanych w programie w poszczególnych pozycjach prognozy. Dokument ten nie jest możliwy do precyzyjnej weryfikacji gdyż nie załączono do niego stosownych objaśnień, co wynika wyraźnie z regulacji zamieszczonej w art. 226 ust. 2a ustawy, a tym samym jego realistyczność jest do podważenia. Brak przede wszystkim możliwości oceny sposobu finansowania niektórych przedsięwzięć (np. budowy kanalizacji sanitarnej w Brennej Kormany – Leśników), gdyż nie odzwierciedlono w prognozie pełnego zakresu jej finansowania, co wskazano na str. 26. programu. Wykazywanie w tym zakresie tylko wysokości wkładu własnego bez środków z dotacji powoduje, że prezentowane w kolejnych latach prognozy wyniki budżetów są nierealistyczne. Takie wątpliwości dotyczą również innych zamierzeń zawartych w programie.

Z kolei jako inne przykłady niespójności występujące w programie można wskazać następujące mankamenty:

- brak skorelowania danych dot. prezentacji kwot wydatków na obsługę zobowiązań pomiędzy wielkościami wykazanymi na str. 16. - wykres Nr 16, i na str. 39. - tabela Nr 23, gdzie podano, że planowane w 2020 r. wydatki bieżące na obsługę długu wyniosą odpowiednio: ponad 1.000.000 zł i 850.000 zł, gdy tymczasem w planie budżetu określono je w kwocie 790.000 zł,
- niespójności pomiędzy danymi dotyczącymi działań naprawczych w zakresie dochodów bieżących – np. kwoty szacowanych dodatkowych wpływów z podatku od nieruchomości w związku z planowanym podwyższeniem stawek w latach 2021-2023 (co uwidoczniono w tabelach Nr 3. i Nr 4.

na str. 19.) nie korespondują z danymi wykazanymi w stosownej kolumnie projektu wieloletniej prognozy finansowej w tych latach,

- w tabeli Nr 19. na str. 34 zaprezentowano dane określone jako: „Zestawienie skutków działań naprawczych w zakresie dochodów majątkowych w latach 2020 – 2022” podczas gdy w istocie zestawienie to dotyczy wydatków majątkowych.

Niezwykle aktualną i istotną okolicznością, która musi również wpłynąć na negatywną ocenę realistyczności przyjętego programu jest obecna sytuacja makroekonomiczna związana z pandemią Covid-19, która musi budzić bardzo poważne obawy co do jej wpływu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. W przedłożonym programie postępowania naprawczego wykazano jedynie niektóre jej skutki dotyczące roku 2020, w większości przypadków już skonsumowane, jednakże w prognozowanych danych na kolejne lata, począwszy od roku 2021, trudno dostrzec jakiegokolwiek konsekwencje konieczności dokonania bardzo prawdopodobnych korekt zarówno w dochodach, jak i w wydatkach budżetu, co w efekcie będzie wpływało również na możliwość niezakłóconej spłaty już zaciągniętych, wysokich zobowiązań wraz z kosztami obsługi zadłużenia. W przyjętych założeniach programu dominują dosyć optymistyczne prognozy wzrostu zarówno dochodów jak i wydatków budżetu, oscylujące zasadniczo na poziomie ok. 3-4%. Należy jednak zauważyć, że dane te znacząco odbiegają od wskaźników makroekonomicznych ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów w dokumencie pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw” dla cen towarów i usług konsumpcyjnych, i wskazują na wyjątkowo optymistyczne założenia przyjęte w przedłożonym dokumencie.

Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego programu postępowania naprawczego wzięł również pod uwagę bardzo istotne wskazania zawarte w dokumencie Najwyższej Izby Kontroli o sygn. KBF.430.014.2017 z dnia 23 stycznia 2017 r. zawierającym zbiór informacji dotyczących wyników kontroli programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego, skierowany do prezesów regionalnych izb obrachunkowych. Z dokumentu tego wynika jednoznacznie, że przedsięwzięcia naprawcze powinny mieć trwały instytucjonalny charakter, a nie korzystać jedynie z wyłączenia ustawowych ograniczeń, wskazanych w art. 240a ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto należy zwracać szczególną uwagę w trakcie opiniowania programów naprawczych na rzetelność planowanych przedsięwzięć naprawczych w zakresie terminów ich realizacji, zakładanych efektów finansowych i sposobu ich obliczenia. W ocenie Składu przedłożony program postępowania naprawczego takich wymogów również nie spełnia.

Z powyższych względów Skład zobligowany był do wyrażenia negatywnej opinii o przedłożonym dokumencie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk