

Program postępowania naprawczego od kuchni

W związku z niezachowaniem wskaźników zadłużenia z art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, JST może spodziewać się wezwania przez RIO do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Przepisy dotyczące tego funkcjonują od 2014 roku, mimo to nadal rodzą wiele problemów interpretacyjnych.

Autor: Aleksandra Hochenzy

Artykuł 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych (zwanej dalej uofp) wskazuje, że przesłanką wezwania JST do uchwalenia i opracowania programu postępowania naprawczego (dalej zwany PPN) jest brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnego z ustawą o finansach publicznych (artykułami 242–244). Jednocześnie musi wystąpić druga przesłanka, czyli zagrożenie realizacji zadań publicznych. Ustalenie wystąpienia pierwszej z przesłanek jest o tyle proste, że następuje na podstawie dokumentów finansowych danej JST, które w toku realizacji budżetu dostarczane są do RIO jako organowi nadzoru.

Ustawodawca nie wyjaśnia jednak, jak należy interpretować pojęcie wystąpienia „zagrożenia realizacji zadań publicznych” w kontekście podstawy wezwania do PPN. Należy to do subiektywnej oceny RIO i wymaga stosownego uzasadnienia. A jest to szczególnie istotne z uwagi na dyspozycje określone w art. 240b ust. 1 uofp (w przypadku braku możliwości uchwalenia WPF lub budżetu zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 uofp budżet jednostki ustala RIO).

Analiza zapisów zawartych w art. 240a ust. 1 oraz 240b ust. 1 uofp wskazuje, że naruszenie relacji z art. 242–244 uofp nie jest jednoznaczne z zagrożeniem realizacji zadań publicznych i nie musi wiązać się z przystąpieniem do procedury naprawczej. Wiąże się jednak z ustaleniem budżetu przez RIO.

Taki tryb zastosowało w 2017 r. Kolegium RIO w Szczecinie (uchwała nr XIV.82.K.2017), które w czerwcu 2017 r., wskutek narusze-

nia relacji z art. 243 ust. 1 uofp wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Manowo w sprawie zmiany budżetu i WPF, a następnie stwierdziło nieważność części uchwały rady gminy w sprawie zmian w budżecie i w trybie art. 240b ust. 1 ustaliło budżet w części dotkniętej nieważnością.

Ustawodawca nie wyjaśnia, jak należy interpretować pojęcie wystąpienia „zagrożenia realizacji zadań publicznych” w kontekście podstawy wezwania do PPN. Należy to do subiektywnej oceny RIO i wymaga stosownego uzasadnienia. A jest to szczególnie istotne z uwagi na dyspozycje określone w art. 240b ust. 1 uofp.

Ustalenie, czy niezachowanie relacji z art. 242–244 uofp wpływa na zagrożenie realizacji zadań publicznych, czy nie, będzie miało kluczowe znaczenie w zakresie decyzji dotyczącej obowiązku opracowania i uchwalenia PPN przez daną JST. Aspekt ten zdaje się

uwypuklać projektowana zmiana ustawy o finansach publicznych, której pierwotne założenia wprowadzały możliwość niezachowania relacji z art. 243 ust. 1 uofp w związku z wcześniejszą spłatą zobowiązań wynikającą z posiadania wolnych środków czy zaciągnięcia tańszego zobowiązania.

Ustalenie budżetu przez RIO w trybie art. 240b uofp wskutek niezachowania relacji uofp ma jednak charakter jednostkowy i w praktyce trudno utożsamiać brak bieżącej płynności finansowej (art. 242 uofp) lub brak zdolności kredytowej (art. 243 uofp) z brakiem zagrożenia dla realizacji zadań publicznych. W praktyce samorządowej najczęściej wezwań występuje na przełomie roku, przy okazji opinii wydawanych do projektów budżetu i WPF. Wskazać jednak należy, że wezwanie takie JST może otrzymać również w ciągu roku budżetowego. Dla przykładu, w maju 2017 r. Kolegium RIO w Szczecinie wezwało gminę Grzmiąca do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, a podstawą wezwania było naruszenie relacji określonej w art. 243 uofp w uchwale Rady Gminy Grzmiąca w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.

3 lata budżetowe to nie są 3 lata kalendarzowe

Moment opracowania i uchwalenia PPN jest szczególnie ważny zwłaszcza z punktu widzenia przepisów określonych w art. 240a ust. 2 uofp, który wskazuje, że PPN uchwała się na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Zakładając zatem, że JST uchwała PPN w styczniu 2018 r., będzie on

mógł obowiązywać maksymalnie do końca 2020 roku i od 2021 r. konieczne będzie zachowanie przez JST relacji z art. 242–244 uofp. W sytuacji, w której JST przystąpiłoby do opracowania i uchwalenia PPN w trakcie roku budżetowego, okres obowiązywania PPN zostanie stosownie skrócony, tak jak w przypadku gminy Chojna, która podejmując uchwałę w sprawie przyjęcia PPN w listopadzie 2015 r., mogła ustalić maksymalny okres jego obowiązywania do końca roku budżetowego 2017 (co de facto spowodowało, że PPN obowiązywał przez 2 lata i 2 miesiące roku kalendarzowego).

Z praktycznego punktu widzenia wdrażanie PPN najlepiej rozpocząć wraz z nowym rokiem budżetowym, aby zapewnić odpowiedni czas na realizację przedsięwzięć naprawczych i osiągnięcie zakładanych efektów.

Zawartość merytoryczna

Wykładnia art. 240a ust. 3 wymienia wprost obligatoryjne elementy PPN. Są nimi analiza stanu finansów uwzględniająca ocenę przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wdrażania oraz przewidywane efekty finansowe działań naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania. Przepis nie definiuje, jakie przedsięwzięcia naprawcze winny zostać przez JST realizowane. Każda JST uwzględniając własną specyfikę i warunki, określa działania możliwe do zrealizowania. Ocena przez RIO przedsięwzięć naprawczych będzie sprowadzać się do stwierdzenia, czy przedsięwzięcia zostały wyczerpująco sprecyzowane, jakie są szanse na ich realizację zgodnie z zakładanym harmonogramem oraz czy przedstawione wyliczenia efektów finansowych są rzetelne i zapewnią możliwość zachowania relacji z art. 242–244 uofp po okresie jego obowiązywania.

Szczegółowość i objętość PPN-ów opracowywanych przez JST jest różna, przy czym najważniejsze jest to, by założenia PPN miały charakter realny i zmierzały do osiągnięcia zakładanego celu. Istotną kwestią jest również uwzględnienie w treści PPN wszystkich obligatoryjnych elementów, na co uwagę zwróciła RIO w Rzeszowie, która negatywnie zaopiniowała program postępowania naprawczego gminy Krzywca z powodu m.in. braku wskazania sposobu obliczenia efektu finansowego przedsięwzięcia dotyczącego likwidacji Szkoły Podstawowej – jako naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 uofp.

Tylko pozytywna opinia RIO do PPN zapewni JST zachowanie władztwa nad własnym budżetem. Zgodnie bowiem z art. 240a ust. 4 organ stanowiący JST może uchwa-

lić WPF oraz budżet, które nie zachowują relacji z art. 242–244 w okresie realizacji PPN, który uzyskał pozytywną opinię RIO. Należy przy tym zaznaczyć, że negatywna opinia RIO do PPN nie zwalnia JST z obowiązku realizacji założeń PPN, z tą różnicą, że na podstawie dyspozycji określonej w art. 240b uofp budżet JST zostanie ustalony przez RIO.

Obligatoryjne ograniczenia

Obok realizacji opisanych i uwzględnionych w PPN przedsięwzięć, ustawodawca nakłada na JST szereg ograniczeń obligatoryjnych określonych w art. 240a ust. 5 i 6 uofp, zgodnie z którymi w okresie realizacji postępowania naprawczego JST:

- 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 jednostki;
- nie może tworzyć funduszu sołeckiego;

Z praktycznego punktu widzenia wdrażanie PPN najlepiej rozpocząć wraz z nowym rokiem budżetowym, aby zapewnić odpowiedni czas na realizację przedsięwzięć naprawczych i osiągnięcie zakładanych efektów.

- ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
- zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Brak możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań odnosi się wyłącznie do finansowania nowych inwestycji. A zatem ustawodawca nie wyklucza możliwości zaciągnięcia kredytu, pożyczki lub wyemitowania papierów wartościowych na dokończenie inwesty-

cji rozpoczętych przed przystąpieniem do realizacji PPN. W praktyce jednak, z uwagi na podwyższone ryzyko oraz konieczność tworzenia rezerw, banki niechętnie udzielają finansowania zwrotnego jednostkom, które realizują postępowanie naprawcze. Często praktyką samorządów jest znaczne ograniczenie wydatków majątkowych (również tych finansowanych ze środków własnych), jak w przypadku gminy Rewal, która w okresie realizacji PPN oraz spłaty pożyczki z budżetu państwa założyła całkowitą rezygnację z aktywności inwestycyjnej (dodatkowo skutecznie realizowaną).

Zakaz udzielania poręczeń i gwarancji wynika z potrzeby zagwarantowania stabilności i przewidywalności w budżecie. Co prawda w wielu samorządach kwoty przewidziane na poręczenia nie są realizowane, jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami należy je wykazywać i doliczać do wskaźników obsługi zadłużenia. Rozwiązanie takie ma zagwarantować, że w przypadku zażądania przez wierzyciela spłaty, JST będzie w stanie spełnić świadczenie, co w wielu przypadkach może oznaczać konieczność rezygnacji z wykonywania ustawowych zadań. Dlatego w trakcie realizacji programu postępowania naprawczego niezbędne jest zagwarantowanie stabilności budżetu, której udzielenie nowego poręczenia lub gwarancji mogłoby poważnie zagrożić.

Istotne ograniczenia obejmują również wydatki na promocję. Jest to uzasadnione tym, że w znaczącej większości nie przekładają się one bezpośrednio na poprawę atrakcyjności gminy oraz pozyskanie nowych inwestorów. Najczęstszym kierunkiem tej kategorii jest promocja wewnętrzna, która ma związek z poprawą warunków życia dla mieszkańców poprzez organizację wydarzeń kulturalnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że większość wydatków na promocję ponoszonych przez JST wynika z zawartych na początku roku budżetowego umów, dlatego ograniczeniu nie będą podlegały wydatki zaangażowane, zaś pełne wykonanie normy będzie możliwe dopiero w kolejnym roku budżetowym.

Kwestia związana z zakazem tworzenia funduszu sołeckiego często rodzi praktyczne problemy. Nawet jeśli w roku poprzedzającym wdrożenie planu naprawczego zostaną uchwalone wnioski o fundusz sołecki, to zakaz „tworzenia funduszu sołeckiego” w okresie realizacji programu należy wiązać z zakazem dokonywania wydatków w ramach funduszu sołeckiego w latach objętych programem.

Zamrożenie wydatków na diety radnych oraz na wynagrodzenia zarządu jest wyrazem zasady, że w trudnych sytuacjach władze gmi-

ny również powinny ponosić koszty wyrzeceń. Często się jednak zdarza, że zamrożenie diet dla radnych w okresie realizacji PPN jest traktowane przez gminę jako element programu naprawczego, podczas gdy jest to obligatoryjne ograniczenie. Warto w tym przypadku przywołać uchwałę RIO w Szczecinie w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez gminę Ostrowice programie postępowania naprawczego, w której wskazano, że przestrzeganie zapisów zawartych w art. 240a ust. 5 i 6 uofp jest ustawowym obowiązkiem w okresie realizacji programu i nie powinno być traktowane jako działanie naprawcze. Dlatego np. Rada Gminy Rąbino w ramach realizowanej procedury naprawczej, obok wymaganego ustawą zamrożenia wysokości diet dla radnych i wynagrodzenia zarządu (wójta) dokonała również obniżenia ich wysokości. Obok zapisów zawartych w art. 240a uofp, kwestie dotyczące opracowania i uchwalenia PPN przez JST porusza również art. 224 ustawy. Mowa o pożyczce z budżetu państwa udzielanej w ramach postępowania naprawczego, z analizy którego wynikać powinno, że w stopniu wysoce prawdopodobnym zostaną zachowane zasady określone w art. 242–244 uofp na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Punktem wyjścia do rozpoczęcia procedury ubiegania się o pożyczkę jest opracowanie i uchwalenie PPN.

Podobnie jak art. 240a ust. 3 uofp, również rozporządzenie w sprawie pożyczek wskazuje, że PPN powinien zawierać w szczególności:

- analizę stanu finansów JST, w tym określenie zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wdrażania;
- przewidywane efekty finansowe przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Praktyka wskazuje jednak, że wspólne stosowanie wykładni przepisów art. 224 oraz 240a uofp rodzi wiele wątpliwości.

Niespełniona relacja

Pierwsza kwestia dotyczy tego, czy PPN opracowywany na potrzeby ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa powinien zostać uchwalony na podstawie wezwania ze strony RIO, czy też JST może bez wezwania opracować program naprawczy? Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, uzyskanie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp nie jest prawnie uwarunkowane przekroczeniem wskaźników, o których mowa w art. 242–244 uofp. Oznacza to, że JST mogą uchwalić program naprawczy bez wezwania, o ile nie będzie on wiązał

się z przekroczeniem wskaźników, o których mowa w art. 242–244 uofp (co w praktyce samorządowej występuje bardzo rzadko).

Jeżeli zaś pożyczka jest związana z przekroczeniem wskaźników, konieczne jest zachowanie warunków i procedury przewidzianej w art. 240a uofp. To oznacza, że chcąc ubiegać się o pożyczkę naprawczą z budżetu państwa w związku z niespełnieniem wskaźników, o których mowa w art. 242–244 uofp, uchwalenie PPN winno nastąpić na podstawie wezwania ze strony RIO. W przypadku uchwalenia PPN z własnej inicjatywy JST (bez wezwania ze strony RIO, a związane go z przekroczeniem wskaźników), RIO może nie mieć podstaw do wydania opinii o takim programie. Dla przykładu, Kolegium RIO w Olsztynie stwierdziło nieważność uchwały w sprawie PPN podjętej przez radę gminy w Sorkwicach. Powodem był brak wcześniejszego wezwania do opracowania tego programu (na jednej sesji podjęto bowiem uchwałę w sprawie zmiany WPF, w której „złamano” wskaźnik, a następnie przyjęto PPN).

Kolegium RIO w Olsztynie stwierdziło nieważność uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego podjętej przez radę gminy w Sorkwicach. Powodem był brak wcześniejszego wezwania do opracowania tego programu. Na jednej sesji podjęto bowiem uchwałę w sprawie zmiany WPF, w której „złamano” wskaźnik, a następnie przyjęto PPN.

Druga kwestia dotyczy tego, od kiedy JST zobligowana będzie do zachowania wskaźników określonych w art. 242–244? Zgodnie bowiem z art. 240a ust. 2 uofp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała PPN na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych. Z tego wynika, że uchwalając PPN na lata 2018–2020, w myśl art. 240a ust. 2 uofp, jednostka od 2021 r. będzie zobowiązana zachować

wywać ustawowe wskaźniki. Z drugiej strony art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b wskazuje, że relacja określona w art. 242–244 uofp musi zostać zachowana na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki z budżetu państwa. Jeżeli zatem PPN uchwalany na okres 3 lat budżetowych zakłada ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa i jej spłatę do 2030 r., pojawia się pytanie, od kiedy JST winna zachowywać ustawowe wskaźniki?

Art. 224 uofp (dotyczący pożyczki z budżetu państwa) jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 240a uofp (określającego program postępowania naprawczego). Zakładając ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa, PPN uchwalany jest na okres trzech kolejnych lat budżetowych (zgodnie z art. 240a uofp), przy czym w trybie art. 224 uofp ewentualne prognozowane przekroczenie relacji z art. 242–244 uofp w okresie dłuższym niż 3 lata nie powinno stanowić przesłanki do wydania negatywnej opinii RIO o tym programie.

Jednostki, które uchwalają program naprawczy również na potrzeby ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa zobligowane są do przestrzegania ograniczeń, które nakłada na nie ustawodawca, a które określono w art. 240a ust. 5 i 6 uofp. W opinii Ministerstwa Finansów, w treści PPN ustawowe ograniczenia nie powinny być przedstawiane w katalogu przedsięwzięć naprawczych, ale skutki tych ograniczeń winny być uwzględnione w WPF.

Tworząc założenia programu naprawczego na potrzeby pożyczki, należy również rozstrzygnąć, czy wystąpienie o uzyskanie pożyczki z budżetu państwa winno być traktowane jako przedsięwzięcie naprawcze? Zdania tutaj są podzielone, ale jak wskazało Kolegium RIO w Szczecinie (uchwała nr V.62.K.2016 Kolegium RIO w Szczecinie), trudno uznać jako działanie naprawcze wystąpienie o udzielenie pożyczki z budżetu państwa jako restrukturyzującą zadłużenia, z uwagi na to, że efekt jest całkowicie niezależny od organów gminy.

Stworzenie założeń dotyczących ewentualnej wysokości pożyczki z budżetu państwa i harmonogramu jej spłaty powinno więc zostać poprzedzone wnikliwą analizą sytuacji finansowej danej JST, na podstawie której przedstawia się szereg działań naprawczych, których realizacja ma przyczynić się do ograniczenia wydatków bieżących i poprawy płynności finansowej JST. Dopiero w następstwie przedstawienia wpływu zaplanowanych działań naprawczych (lub często już realizowanych) na WPF i stwierdzonego braku możliwości dalszej realizacji zadań, można zakładać uzyskanie wsparcia ze strony państwa. ■