



KBF.430.014.2017
Nr ewid. 180/2017/P/17/009/KBF

Informacja o wynikach kontroli

SKUTECZNOŚĆ PROGRAMÓW NAPRAWCZYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

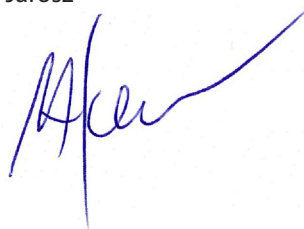
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów:
Stanisław Jarosz



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 23. I. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OGÓLNA OCENA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego	14
5.2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych	21
5.3. Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej udzielonej jednostkom samorządu terytorialnego na realizację programów naprawczych	28
5.4. Ocena prawidłowości (zgodności z procedurami i przepisami prawa) procesu udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów	29
5.5. Ocena sposobu badania/sprawdzania efektów udzielonego wsparcia w formie pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów, tj. sposobu i zakresu monitorowania wykorzystania tych środków	34
5.6. Inne ustalenia kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego	36
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	46
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	53
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	54
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli	55

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Departament DG	Departament Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów;
Komisja	Komisja do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów ¹ ;
Minister Finansów	od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. Minister Rozwoju i Finansów;
Program naprawczy	program postępowania naprawczego;
Rozporządzenie w sprawie pożyczek	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych ² ;
Skuteczny program naprawczy	program naprawczy, którego realizacja (zgodnie lub niezgodnie z założeniami w zakresie realizowanych działań naprawczych) spowodowała, że po jego zakończeniu jednostka samorządu terytorialnego spełniała ustawowe wymogi dotyczące uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej określone w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych;
Rzetelność przygotowania programu naprawczego	przygotowanie programu naprawczego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, tj. zawarcie w nim wymaganych elementów oraz zaplanowanie przedsięwzięć naprawczych możliwych do zrealizowania z prawidłowo określonymi efektami finansowymi, jakie mają być osiągnięte w wyniku ich realizacji;
Ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³ ;
Ustawa o finansach publicznych z 2005 r.	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ⁴ ;
Wnioski	wnioski o udzielenie pożyczek z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych.

¹ Wcześniej Komisja do Spraw Gwarancji i Poręczeń w Ministerstwie Finansów.

² Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizacja programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego była skuteczna?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy programy naprawcze zostały przygotowane rzetelnie (były adekwatne do przyczyn pogorszenia sytuacji finansowej, realistyczne i zakładały osiągnięcie trwałych efektów)?
2. Czy zaplanowane działania zostały wdrożone w sposób racjonalny i czy osiągnięto efekty, zgodne z założeniami programów naprawczych?
3. Czy jednostki samorządu terytorialnego efektywnie wykorzystwały pomoc finansową na realizację programu naprawczego?
4. Czy proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów był zgodny z obowiązującymi procedurami?
5. Czy Minister Finansów po udzieleniu pożyczek na finansowanie programu naprawczego badał/sprawdzał efekty udzielonego wsparcia oraz czy monitorował wykorzystanie tych środków?

Jednostki nieobjęte badaniem, od których pobrano informacje

43 jednostki samorządu terytorialnego realizujące programy naprawcze, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe z województw, w których kontrolowane były jednostki samorządu terytorialnego

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów oraz 14 jednostek samorządu terytorialnego z ośmiu województw

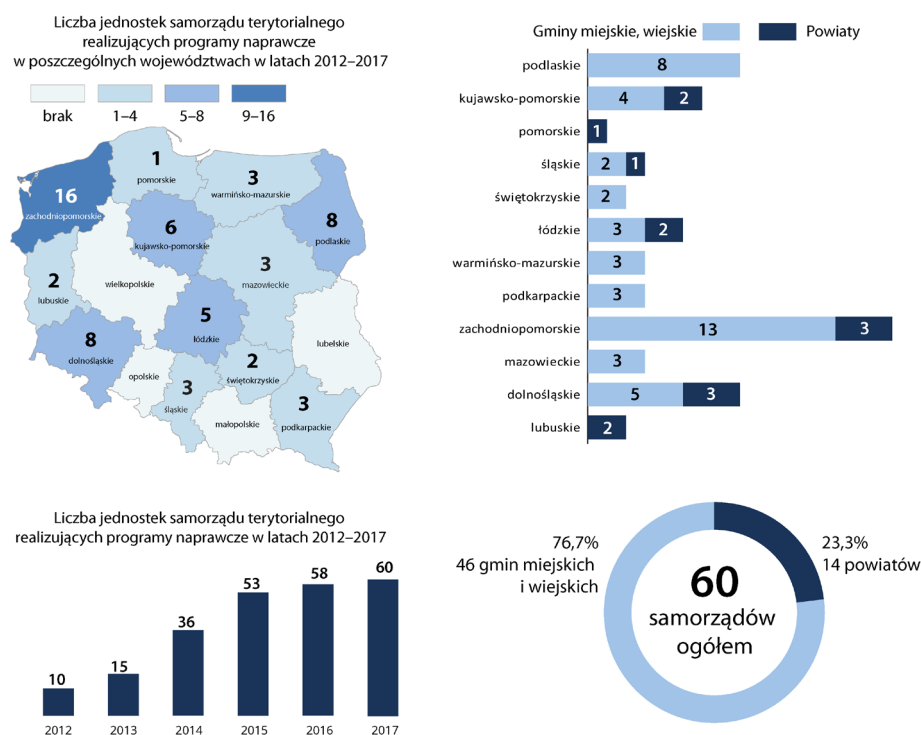
Okres objęty kontrolą 2012–2016

Temat kontroli był propozycją zgłoszoną przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych. Problemem wskazanym przez Komisję była wzrastająca liczba jednostek samorządu terytorialnego objętych programami naprawczymi.

Z ustaleń analizy przedkontrolnej oraz z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012–2017 liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze wzrosła 6-krotnie, tj. z 10 do 60. Największy wzrost liczby samorządów realizujących programy naprawcze nastąpił w latach 2014–2015. Programy naprawcze realizowały najczęściej gminy miejskie i wiejskie, rzadziej powiaty. Rozkład terytorialny województw, w których realizowane były programy naprawcze jednostek samorządu terytorialnego, był co do zasady równomierny w skali kraju. Wyjątek stanowiło województwo zachodniopomorskie z największą liczbą 16 samorządów objętych programami naprawczymi, w czterech województwach jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały programów naprawczych.

Infografika nr 1

Jednostki samorządu terytorialnego objęte programami naprawczymi w latach 2012–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli oraz informacji otrzymanych z Krajowej Rady Regionalnych Izby Obrachunkowych.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012–2016 Minister Finansów udzielił jednostkom samorządu terytorialnego realizującym lub przystępującym do realizacji postępowań naprawczych pożyczek w łącznej wysokości 298,1 mln zł. Problem pogarszającej się sytuacji finansowej samorządów, czego konsekwencją była konieczność realizacji programów naprawczych, dotyczył około 2% jednostek samorządu terytorialnego⁵.

⁵ Według stanu na 1 stycznia 2017 r. w Polsce było 2.808 jednostek samorządu terytorialnego, informacje o samorządach realizujących programy naprawcze zebrano według stanu na koniec 2017 r.

Przyczyną wzrastającej liczby samorządów zobowiązanych do realizacji programów naprawczych były m.in. regulacje wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych ograniczające zadłużenie samorządów. Z mającego zastosowanie od 2011 r. art. 242 ustawy o finansach publicznych wynika zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Od 2014 r. stosowany jest art. 243 ustawy o finansach publicznych, który wyznacza nową granicę zaciągania i spłaty długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Relacja określona w tym przepisie obliczana jest indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, dlatego też określa się ją jako indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Od 28 grudnia 2013 r. brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, oraz zagrożenie realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego skutkuje koniecznością przyjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego postępowania naprawczego.

W trakcie kontroli istotne było ustalenie, czy programy naprawcze były przygotowywane rzetelnie, nakierowane na osiąganie efektów oraz czy efekty te uzyskano. W ramach kontroli konieczne było zidentyfikowanie przyczyn, które spowodowały pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ewentualne sformułowanie wniosków systemowych, w celu ograniczenia narastania problemów finansowych tych jednostek. Kontrola miała wykazać czy pomoc finansowa udzielona z budżetu państwa została efektywnie wykorzystana przez jednostki samorządu terytorialnego oraz czy Minister Finansów udzielił pomocy zgodnie z przyjętymi zasadami i monitorował sposób wykorzystania środków pożyczonych jednostkom samorządu terytorialnego.

Kontrola została przeprowadzona w 14 jednostkach samorządu terytorialnego realizujących 15 programów naprawczych w okresie objętym kontrolą⁶ (z 58 jednostek, tj. w 24,1% jednostkach samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze w okresie objętym kontrolą). Wśród kontrolowanych jednostek były trzy, które otrzymały, w związku z realizowanymi programami naprawczymi, pożyczki z budżetu państwa w łącznej wysokości 26,6 mln zł (8,9% wartości udzielonych pożyczek w okresie objętym kontrolą).

Kontrolą zostało objęte także Ministerstwo Finansów w zakresie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa w związku z realizacją programów naprawczych.

⁶ Gmina Pęcław realizowała dwa programy naprawcze – pierwszy w 2014 r., drugi w latach 2016–2017.

2. OGÓLNA OCENA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność skontrolowanych programów naprawczych. Na koniec realizacji programów naprawczych większość kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego spełniała relacje określone w art. 242–243 ustawy o finansach publicznych. Oznacza to, że prawie wszystkie kontrolowane programy naprawcze przyniosły efekt w postaci poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na krótki okres od zakończenia realizowanych programów naprawczych (najczęściej w 2016 r.) Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny trwałości ich rezultatów.

Jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo identyfikowały przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej. Określały przedsięwzięcia naprawcze służące eliminacji tych przyczyn, co miało służyć poprawie sytuacji finansowej jednostek mierzonej wskaźnikami określonymi w przepisach ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że programy naprawcze nie zostały przygotowane rzetelnie. W większości kontrolowanych programów naprawczych nie określono efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych i/lub sposobu ich obliczania, co było niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia dotyczyły również realizacji zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych. W większości analizowanych przypadków nie były one wdrożone zgodnie z harmonogramami, a część samorządów zrezygnowała z ich realizacji lub zastępowała je innymi przedsięwzięciami. Ponad połowa kontrolowanych programów naprawczych nie przyniosła zaplanowanych efektów finansowych. Wystąpiły także przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń wynikających z realizacji programów naprawczych. Pozostawało to jednak bez wpływu na skuteczność realizowanych programów naprawczych.

Jednostki samorządu terytorialnego, które w trakcie realizacji programów naprawczych otrzymały pożyczki udzielone z budżetu państwa w sposób efektywny wykorzystały pomoc finansową.

Proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów był zgodny z procedurami wewnętrznymi i przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Podejmując decyzje w sprawie udzielenia pożyczek Minister Finansów dokładnie weryfikował wnioski w sprawie ich przyznania sprawdzając realność i rzetelność informacji przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Minister Finansów po udzieleniu pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego realizującym programy naprawcze sprawdzał wykorzystanie pożyczek, a w trakcie okresu spłaty pożyczek monitorował efekty udzielonego wsparcia i realizację programów naprawczych, kontrolując sytuację finansową tych jednostek.

Organy nadzoru, na żadnym etapie realizacji programów naprawczych, nie weryfikowały prawidłowości realizacji założeń programów w zakresie terminowości i uzyskanych efektów finansowych planowanych przedsięwzięć naprawczych.

Wyniki kontroli i analiza informacji przekazanych przez niekontrolowane jednostki samorządu terytorialnego wskazują, że występują problemy z interpretacją przepisów ustawy o finansach publicznych związanych z realizacją programów naprawczych, co szczegółowo opisano w dalszej części Informacji o wynikach kontroli.

Najwyższa Izba
Kontroli pozytywnie
oceniła skuteczność
kontrolowanych
programów naprawczych

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Programy naprawcze były skuteczne

W 12 przypadkach Najwyższa Izba Kontroli uznała, że programy naprawcze były w pełni skuteczne. Dotyczyło to 11 jednostek samorządu terytorialnego, które nie korzystały z pożyczek z budżetu państwa oraz jednej jednostki, która z takiej pożyczki skorzystała. Zrealizowane przez te jednostki przedsięwzięcia naprawcze spowodowały spełnienie po okresie realizacji programów naprawczych wymogów dotyczących uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej określonych w art. 242 ustawy o finansach publicznych – zaplanowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki były wyższe niż zaplanowane wydatki bieżące, i w art. 243 ustawy o finansach publicznych – przestrzegany był indywidualny wskaźnik zadłużenia. [str. 27–28]

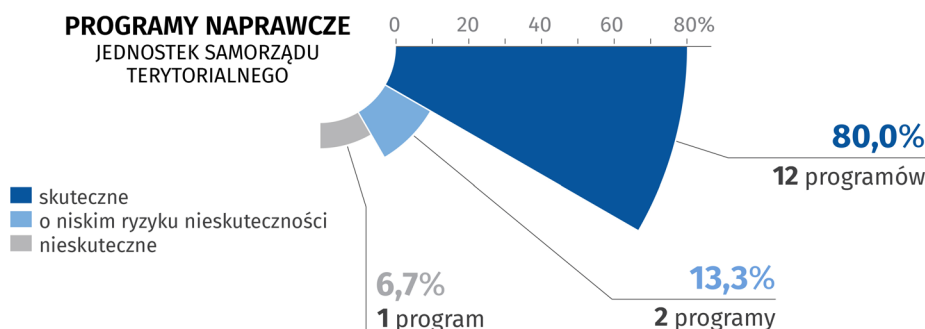
Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ryzyko nieskuteczności dwóch pozostałych programów naprawczych, realizowanych przy wsparciu budżetu państwa, jest niskie. W trakcie realizacji tych programów jednostki przestrzegały wymogów określonych w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z zapisami zawartymi w wieloletnich prognozach finansowych tych jednostek indywidualne wskaźniki zadłużenia będą przestrzegane przed zakończeniem spłaty zobowiązań wobec budżetu państwa, co jest zgodne z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych. Ponadto bieżący nadzór nad realizacją tych programów sprawuje Minister Finansów.

[str. 28]

Jako nieskuteczny Najwyższa Izba Kontroli oceniła natomiast program naprawczy Gminy Pęcław z 2014 r., gdyż w rok po jego zakończeniu jednostka samorządu terytorialnego musiała ponownie przystąpić do realizacji kolejnego programu naprawczego. [str. 27]

Infografika nr 2

Skuteczność kontrolowanych 15 programów naprawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Rozmach inwestycyjny główną przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego były bardzo zróżnicowane. Określenie jednolitych czynników wpływających na pogorszenie się sytuacji finansowej kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego jest utrudnione z uwagi na ich specyfikę. Jednostki samorządu terytorialnego musiały realizować programy naprawcze z przyczyn zaistniałych w latach poprzedzających ich przyjęcie, które miały charakter długotrwały i często strukturalny, jak również z przyczyn jednorazowych, np.: konieczności zapłaty „Janosikowego”

lub zobowiązań wynikających z zawartej ugody sądowej. Główną przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów był „rozmach inwestycyjny” związany z dostępnością środków pomocowych. Jednostki samorządu terytorialnego realizując inwestycje musiały zapewnić wkład własny finansowany kredytami, pożyczkami lub emisją obligacji. Zwiększało to poziom ich zadłużenia i pogarszało wskaźniki monitorujące ich sytuację finansową. [str. 14–16]

Programy naprawcze były przygotowane rzetelnie jedynie w sześciu przypadkach (z 15 kontrolowanych, tj. w 40%). Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie sporządzenia tych programów i ich zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych. [str. 16–17]

Do pozostałych dziewięciu programów naprawczych Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Powtarzającą się nieprawidłowością był brak określenia w programach naprawczych efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych i/lub sposobu ich określenia, co było niezgodne z art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. [str. 17–19]

W dziewięciu przypadkach oceny Najwyższej Izby Kontroli były zgodne z opinią regionalnych izb obrachunkowych. Odmienne oceny Najwyższej Izby Kontroli od opinii regionalnych izb obrachunkowych stwierdzono w przypadku sześciu programów naprawczych. Cztery z nich zostały pozytywnie zaopiniowane przez regionalne izby obrachunkowe, a dwa miały opinie pozytywne z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia te nie pokrywały się z ustaleniami kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie niezgodności tych programów naprawczych z przepisami ustawy o finansach publicznych. [str. 16–19]

Tylko cztery jednostki samorządu terytorialnego poniosły koszty związane z opracowaniem programów naprawczych, które wyniosły 92,6 tys. zł. Nieprawidłowości w wydatkowaniu tych środków na kwotę 51,6 tys. zł stwierdzono w dwóch jednostkach. W pierwszym przypadku wydatki te zrealizowano z przekroczeniem upoważnienia określonego w uchwale budżetowej, w drugim nie przestrzegano procedur wewnętrznych udzielania zamówień publicznych. [str. 20–21]

Przedsięwzięcia naprawcze zaplanowane w pięciu programach naprawczych były realizowane w sposób określony w harmonogramach, zgodnie z założeniami programów. [str. 21]

Część przedsięwzięć naprawczych określonych w 10 programach naprawczych wykonano nieterminowo lub odstąpiono od ich wykonania. Nie stwierdzono przypadków, by jednostki samorządu terytorialnego w sposób całkowicie odbiegający od harmonogramu realizowały wszystkie zaplanowane przedsięwzięcia naprawcze. [str. 21–22]

Przedsięwzięcia naprawcze określone w siedmiu programach naprawczych przyniosły większe efekty finansowe niż planowano w ich założeniach. [str. 22–23]

Mniej niż połowa programów naprawczych została przygotowywana rzetelnie

Sześć programów naprawczych zostało inaczej ocenionych przez Najwyższą Izbę Kontroli i regionalne izby obrachunkowe

Wydatki związane z opracowaniem programów naprawczych – 92,6 tys. zł

Działania naprawcze określone w większości programów naprawczych nie były realizowane w sposób terminowy

Działania naprawcze określone w ośmiu programach naprawczych nie przyniosły oczekiwanych efektów finansowych

Jednostki samorządu terytorialnego nie osiągnęły zaplanowanych efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych określonych w ośmiu programach naprawczych. W programach naprawczych najczęściej zakładano, że w wyniku realizacji zaplanowanych przedsięwzięć nastąpi zmniejszenie wydatków i zwiększenie dochodów budżetowych. [str. 23–24]

Wszystkie kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, zastosowały się do większości ograniczeń w zakresie gospodarki finansowej, tj. nie podejmowały nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie udzielały pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, nie udzielały poręczeń, gwarancji i pożyczek, nie tworzyły funduszy sołeckich. [str. 24]

Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń w trakcie realizacji programów naprawczych

Trzy jednostki samorządu terytorialnego, wbrew zakazowi określonemu w art. 240a ust. 5 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, w trakcie realizacji programów naprawczych poniosły wydatki na promocję jednostek w łącznej wysokości 57,6 tys. zł. Trzy jednostki nie ograniczyły zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych, naruszając art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publicznych i zrealizowały wydatki w łącznej wysokości 254,5 tys. zł. [str. 24–25]

Tylko w jednym przypadku stwierdzono, że wynagrodzenie zarządu powiatu, a w dwóch przypadkach wydatki na diety radnych w trakcie realizacji programów naprawczych przekroczyły wydatki z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego, co stanowiło naruszenie art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. [str. 25–26]

Jednostki samorządu terytorialnego efektywnie wykorzystały pomoc otrzymaną z budżetu państwa

Trzy kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego otrzymały pożyczki z budżetu państwa na dokładnie określony cel i wykorzystały je zgodnie z przeznaczeniem. Pożyczki te posłużyły eliminacji głównych przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej kontrolowanych jednostek i umożliwiły uchwalenie budżetów bez konieczności przestrzegania wskaźników określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych. Zaciągnięcie pożyczek z budżetu państwa było dla tych jednostek zarówno korzystne pod względem ekonomicznym, jak i było gospodarne. Wydłużone zostały terminy zapadalności długu, zmniejszeniu uległy roczne wydatki na jego obsługę. [str. 28–29]

Minister Finansów w sposób prawidłowy udzielał pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego

Proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań naprawczych realizowany był zgodnie z procedurami wewnętrznymi oraz w oparciu o obowiązujące powszechnie przepisy prawa. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w działaniach Ministra Finansów w zakresie udzielania pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego. Analizie poddane zostały negatywne decyzje w sprawie udzielenia pożyczek, sprawdzono działania Ministra Finansów w zakresie wniosków niekompletnych oraz w sprawach, gdzie jednostki samorządu terytorialnego uzyskały pożyczki z budżetu państwa. [str. 31–33]

Minister Finansów monitorował sposób wykorzystania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego

Minister Finansów każdorazowo sprawdzał, czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo wykorzystały pożyczki udzielone z budżetu państwa. W tym celu przeprowadzone zostały kontrole skarbowe w jednostkach samorządu terytorialnego. Monitorował również ich sytuację

finansową i wyznaczył ograniczenia dotyczące niezaciągania kredytów, pożyczek lub innych zobowiązań bez uprzedniej pisemnej zgody Ministra Finansów. [str. 34–35]

Wojewodowie co do zasady nie gromadzili informacji o kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących na ich terenie, tym samym nie prowadzili monitoringu realizacji przez samorządy programów naprawczych.

Realizacja pozostałych programów naprawczych nie była monitorowana przez organy nadzoru

Jedynie **Wojewoda Lubuski i Wojewoda Kujawsko-Pomorski** współpracowali z regionalnymi izbami obrachunkowymi w zakresie przekazywania informacji o sytuacji finansowej samorządów oraz o skutkach programów naprawczych.

Za wyjątkiem trzech programów naprawczych, na realizację których jednostki samorządu terytorialnego otrzymały pożyczkę z budżetu państwa, ani wojewodowie, ani regionalne izby obrachunkowe, ani żaden inny organ nie monitorował przebiegu realizowanych programów naprawczych, w tym pod kątem przyjętych założeń. Pamiętać należy, że poza spełnianiem relacji określonych w art 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, co monitorują regionalne izby obrachunkowe, istotą programu naprawczego jest eliminacja zagrożenia realizacji zadań publicznych, w tym zadań zleczanych przez wojewodę. [str. 19–20]

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega niespójność przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych w zakresie po pierwsze, okresu na jaki może zostać uchwalony program naprawczy z okresem na jaki może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, po drugie, braku możliwości korzystania z pożyczek udzielanych z budżetu państwa przez samorządy realizujące programy naprawcze. W przepisach nie jest także przewidziany tryb wcześniejszego zakończenia programu naprawczego oraz nie wiadomo, co należy rozumieć przez zakończenie programu naprawczego, tj. jaką datę/okres należy w tym przypadku przyjąć. [str. 38–39]

Konieczność zmian przepisów związanych z programami naprawczymi

Stwierdzone nieprawidłowości i analiza obowiązujących przepisów wskazują również na problemy interpretacyjne przepisu dotyczącego ograniczeń wzrostu wydatków na diety radnych i wynagrodzenia zarządu jednostki samorządu terytorialnego w okresie realizacji programu naprawczego, określonego w art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. [str. 26–27]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na nieprecyzyjny zapis art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych dotyczący zakazu tworzenia funduszu sołeckiego przez jednostki samorządu terytorialnego w okresie postępowania naprawczego. Fundusz sołecki tworzony jest z relatywnie dużym wyprzedzeniem (organ stanowiący samorządu podejmuje decyzję o wyodrębnieniu funduszu do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu) w stosunku do podjęcia decyzji o opracowaniu, uchwaleniu i realizacji programu naprawczego. Zatem należałoby w świetle powyższego uznać, że intencją omawianej dyspozycji jest przede wszystkim zakaz wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego, co powinno być jednak doprecyzowane przez ustawodawcę. [str. 47]

4. WNIOSKI

W wyniku zastosowania przyjętego modelu programu naprawczego nastąpiła poprawa sytuacji finansowej większości kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Nie mniej jednak w celu poprawy efektywności realizowanych programów naprawczych oraz wyeliminowania wątpliwości w interpretacji przepisów powszechnie obowiązującego prawa Najwyższa Izba Kontroli sformułowała następujące wnioski:

Prezesa regionalnych izb obrachunkowych

Regionalne izby obrachunkowe powinny:

1. precyzyjniej weryfikować zgodność programów naprawczych z wymogami ustawy o finansach publicznych;
2. 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.

Minister Finansów

Minister Finansów powinien przedłożyć Radzie Ministrów projekt:

1. zmiany ustawy o finansach publicznych mający:
 - wyeliminować niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych dotyczące okresu uchwalenia programu naprawczego i okresu na jaki przyznawana jest pożyczka oraz jasno wskazać, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania nowych zobowiązań;
 - uregulować np. w art. 240a ustawy o finansach publicznych możliwość wcześniejszego zakończenia programu naprawczego oraz określić jaką datę/okres należy rozumieć przez zakończenie programu naprawczego;
 - doprecyzować art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, aby w okresie realizacji programu naprawczego obowiązywał również zakaz realizowania nowych wydatków z funduszu sołectkiego utworzonego przed przyjęciem takiego programu;
 - doprowadzić do zmiany art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych poprzez doprecyzowanie jakie wydatki związane z wypłatą diet radnych i wynagrodzeń zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe, niż limit prawnie (ustawowo) dozwolony;
2. zmiany ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim⁷, przygotowanej we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, w taki sposób, aby z jej przepisów wynikało, że zadania rozpoczęte przed przyjęciem programu naprawczego mogą być zakończone w trakcie jego realizacji.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że mogą wystąpić sytuacje, w których wojewodowie dowiadują się o złej sytuacji finansowej samorządów dopiero w momencie, gdy konieczne jest wprowadzenie zarządu komisarycznego. Z tego powodu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należy rozważyć wprowadzenie obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z realizacji programów naprawczych. Sprawozdania te powinny być przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych oraz do wojewodów w celu zapewnienia bieżącego monitorowania sytuacji finansowej samorządów, prawidłowej realizacji przedsięwzięć naprawczych określonych w programach naprawczych, jak również przestrzegania ustawowych zakazów i ograniczeń w działalności samorządów, wynikających z przyjęcia programów naprawczych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w przepisach ustawy o finansach publicznych nie jest określony tryb dokonywania zmian uchwalonych i realizowanych programów naprawczych. Z ustaleń kontroli wynika, że wystąpiły przypadki, w których samorzady rezygnowały lub zmieniały zaplanowane przedsięwzięcia, a także realizowały je niezgodnie z ustalonymi harmonogramami. Miało to wpływ na efekty finansowe uzyskane w wyniku ich realizacji, mimo, że czasami nierzetelne realizowanie programu naprawczego wynikało z przyczyn niezależnych od samorządów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozważyć należy uregulowanie w przepisach ustawy o finansach publicznych możliwości wprowadzania zmian w realizowanych programach naprawczych określając w jakich sytuacjach i w jakim trybie mogą być one dokonywane/opiniowane oraz jakich elementów programów naprawczych mogą one dotyczyć.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Rzetelność przygotowania programów naprawczych oraz identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego została zbadana w 14 jednostkach realizujących 15 programów naprawczych w okresie objętym kontrolą.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli programy naprawcze nie były przygotowywane rzetelnie, gdyż jedynie w sześciu przypadkach (40%) sporządzono je zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Najczęściej występującą nieprawidłowością był brak określenia w programach naprawczych efektów finansowych części przedsięwzięć naprawczych i/lub sposobu ich określenia, co było niezgodne z art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Co do zasady jednostki samorządu terytorialnego przystępowały do opracowania programów naprawczych na wezwanie właściwych regionalnych izb obrachunkowych. Wystąpiły jednakże przypadki (Gmina Piekoszków, Powiat Świdnicki, Powiat Sulęciński), że jednostki wprowadzały program naprawczy z własnej inicjatywy. W obu sytuacjach konieczność opracowania programów naprawczych wynikała z braku możliwości przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego wymogów w zakresie uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Jednostki te nie mogły uchwalić budżetów i wieloletnich prognoz finansowych, lub dokonywały w trakcie roku ich zmian w taki sposób, że nie zostały zachowane wymogi określone w art. 242–243 ustawy o finansach publicznych i zagrożona była realizacja zadań publicznych tych jednostek.

Poza jednym przypadkiem (Gmina Miejska Nieszawa) jednostki samorządu terytorialnego terminowo, tj. w okresie 45 dni od dnia otrzymania wezwania kolegium regionalnej izby obrachunkowej, opracowały, uchwałyły oraz przedłożyły regionalnym izbom obrachunkowym celem zaopiniowania programy naprawcze. Były one uchwalane na okres określony w art. 240a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych.

Zbadane programy naprawcze w dziewięciu przypadkach zostały pozytywnie zaopiniowane przez regionalne izby obrachunkowe, w pięciu przypadkach regionalne izby obrachunkowe zgłosiły uwagi/zastrzeżenia. Tylko program naprawczy przygotowany dla Gminy Pątnów został negatywnie zaopiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi.

W okresie obowiązywania programów naprawczych budżety i wieloletnie prognozy finansowe, poza jednym wyjątkiem, były uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi ustaliła budżet Gminy Pątnów w pierwszym roku realizacji programu naprawczego.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że nie można określić ogólnych/jednolitych przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Objęcie jednostki samorządu terytorialnego programem naprawczym było najczęściej konsekwencją działań podejmowanych

Jednostki samorządu terytorialnego przystępowały do realizacji programów naprawczych z powodu braku możliwości przestrzegania wymogów określonych w art. 242–243 ustawy o finansach publicznych

Przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego były bardzo zróżnicowane

w latach poprzedzających realizację programu naprawczego. Wśród długotrwałych przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej można wymienić:

- rozmach inwestycyjny, który powodował stopniowe narastanie zadłużenia w związku z koniecznością zapewnienia finansowania dłużnego inwestycji;
- wzrost wydatków na utrzymanie oświaty;
- niewłaściwą strukturę/restrukturyzację zadłużenia powodującą kumulację płatności;
- utrzymujący się/wzrastający deficyt finansowany instrumentami dłużnymi;
- nierzetelne planowanie budżetowe, polegające w szczególności na przeszacowaniu planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży mienia;
- zwiększone zadłużenie powodujące wzrost kosztów obsługi długu;
- wzrost wydatków na wynagrodzenia;
- długotrwały i kosztowny proces likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- wspieranie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej poprzez udzielanie pożyczek, które nie były później spłacane;
- niską ściągalność zaległości podatkowych;
- niepodnoszenie wysokości stawek podatków lokalnych.

Zdiagnozowano również przyczyny mające charakter jednostkowy, tj.:

- likwidacja strategicznych podmiotów gospodarczych na terenie gminy (Gmina Miejska Nieszawa);
- błędne sporządzenie sprawozdań o realizowanych dochodach, co skutkowało obniżeniem subwencji wyrównawczej w znacznej wysokości oraz wpłatą do budżetu państwa „Janosikowego” (Miasto Ruciane-Nida);
- konieczność zapłaty zobowiązań wynikających z zawartej ugody sądowej (Powiat Świebodziński).

Informacje o przyczynach pogorszenia się sytuacji finansowej pozyskano również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ od 43 jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych kontrolą, które w okresie objętym kontrolą realizowały programy naprawcze.

Ponad połowa ankietowanych jednostek wskazała, że przyczynami pogorszenia się ich sytuacji finansowej i w konsekwencji powodem przyjęcia programów naprawczych była realizacja inwestycji dofinansowanych ze środków unijnych (przyczynę tę wskazało 65,1% ankietowanych jednostek). Jednostki samorządu terytorialnego musiały zapewnić środki na wkład własny w tych inwestycjach, finansując się instrumentami dłużnymi. W ten sposób wzrastało zadłużenie samorządów, którego obsługa obciążała budżety. Pogorszały się także wskaźniki monitorujące sytuację finansową samorządów.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kolejną przyczyną wpływającą na sytuację finansową samorządów była konieczność ponoszenia wysokich wydatków na oświatę (62,8% ankietowanych jednostek). Jednostki wskazywały, że dowożenie dzieci do szkół w sposób znaczny obciąża ich budżety. Kolejnym czynnikiem był brak zgody (m.in. mieszkańców, kuratorów oświaty) na reorganizację placówek oświatowych, co wiązałoby się z ich likwidacją, łączeniem.

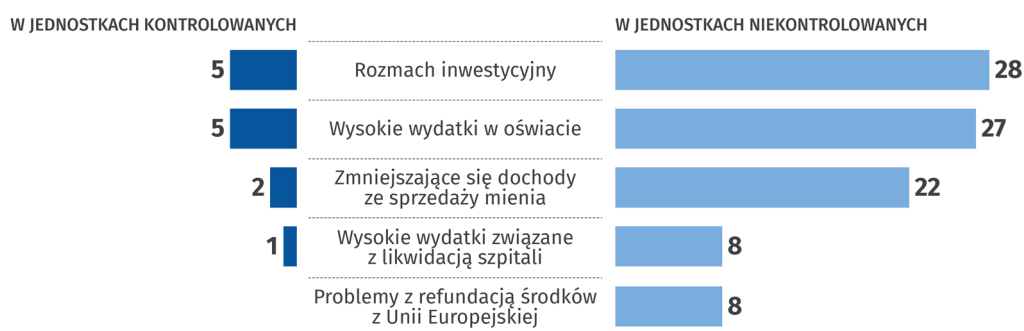
Większość ankietowanych samorządów jako przyczynę pogorszenia się sytuacji finansowej wskazała również brak realizacji dochodów ze sprzedaży mienia na zaplanowanym poziomie lub niską realizację tych dochodów (51,2% ankietowanych jednostek). Jednostki samorządu terytorialnego poinformowały o słabnącej koniunkturze na rynku nieruchomości, o organizowaniu przetargów, które nie były skuteczne.

Wśród najczęstszych przyczyn wpływających na pogorszenie się sytuacji finansowej ankietowane samorządy wskazały także wysokie wydatki wynikające z przekształcenia/likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przejęcie zadłużenia likwidowanych placówek służby zdrowia oraz długotrwały tryb rozliczania i refundacji lub brak refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Główne przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów nieobjętych kontrolą zostały zidentyfikowane również w jednostkach objętych kontrolą.

Infografika nr 3

Najczęstsze przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej 43 jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych kontrolą oraz 14 kontrolowanych samorządów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli oraz informacji przekazanych przez 43 jednostki samorządu terytorialnego.

Sześć programów naprawczych było przygotowanych rzetelnie i regionalne izby obrachunkowe pozytywnie je zaopiniowały

Z ustaleń kontroli wynika, że programy naprawcze sześciu jednostek samorządu terytorialnego (z 14 kontrolowanych, tj. Miasto Ruciane-Nida, Powiat Kamieński, Powiat Myśliborski, Gmina Sławoborze, Powiat Świdnicki, Powiat Sulęciński) były przygotowane rzetelnie. Regionalne izby obrachunkowe również zaopiniowały je pozytywnie, w jednym przypadku pozytywnie z uwagami (Powiat Świdnicki). Programy te zawierały elementy wymagane przepisami art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych, tj.:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych, oraz zachowania relacji określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych;
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Z informacji uzyskanych od regionalnych izb obrachunkowych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, o stosowanych kryteriach przy wydawaniu opinii o programach naprawczych jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą wynika, że nie były opracowywane jednolite kryteria oceny programów naprawczych przekazywanych przez samorządy do opiniowania. Programy naprawcze były oceniane głównie pod kątem legalności, tj. zgodności z art. 240a ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie formalnym – okresu sporządzenia i zawartości programu naprawczego. Zwracano również uwagę czy z założeń programu wynika, że w trakcie jego realizacji przestrzegane będą ograniczenia wynikające z art. 240a ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych. Weryfikowano także prawidłowość określenia przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej samorządów, a także realność założeń przedsięwzięć naprawczych w zakresie planowanych efektów, których osiągnięcie miało usunąć zagrożenia w realizacji zadań publicznych i doprowadzić do zachowania relacji określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Oceniano także spójność danych z wielkościami przyjętymi w wieloletnich prognozach finansowych.

W trzech przypadkach ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w zakresie rzetelności przygotowania programu naprawczego były zbieżne z opiniami regionalnych izb obrachunkowych o tych programach (jednej negatywnej, dwóch pozytywnych z uwagami/zastrzeżeniami).

Do rzetelności trzech programów naprawczych regionalne izby obrachunkowe i Najwyższa Izba Kontroli zgłosiły podobne zastrzeżenia/uwagi

Z ustaleń kontroli wynika, że dla pięciu z 12 przedsięwzięć naprawczych programu naprawczego **Gminy Pątnów** na lata 2014–2016 nie określono ich efektów finansowych, a dla jednego z siedmiu przedsięwzięć z zaplanowanymi efektami finansowymi nie określono metodologii ich obliczania (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Przyczyną negatywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o programie naprawczym Gminy Pątnów była niezgodność zapisów programu z przepisami art. 240a ustawy o finansach publicznych w zakresie m.in. braku metodologii obliczania założonych w programie efektów finansowych przedsięwzięć, mających przynieść największe oszczędności.

W okresie objętym kontrolą w **Gminie Pęcław** realizowano dwa programy naprawcze – w 2014 r. i w latach 2016–2017. W programie naprawczym z 2014 r. i 2016 r. nie przedstawiono prognozy kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia po wprowadzeniu przedsięwzięć naprawczych, w programach tych nie przedstawiono efektów finansowych planowanej restrukturyzacji zadłużenia, a dla jednego z siedmiu przedsięwzięć naprawczych z programu naprawczego z 2016 r. nie określono spodziewanych efektów finansowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgłaszając uwagi do programów naprawczych Gminy Pęcław z 2014 r. oraz z 2016 r., wskazała na wyżej wymienione nieprawidłowości oraz inne znaczące błędy w przygotowanych programach naprawczych.

Cztery programy naprawcze, które uzyskały pozytywne opinie regionalnych izb obrachunkowych, zostały przygotowane nierzetelnie

W czterech przypadkach ustalono, że mimo pozytywnej opinii właściwych regionalnych izb obrachunkowych, programy naprawcze były sporządzone nierzetelnie lub wbrew wymogom ustawy o finansach publicznych.

W programie naprawczym **Gminy Rudka** na lata 2014–2016 nie określono efektów finansowych dla siedmiu z zaplanowanych 15 przedsięwzięć naprawczych (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), w programie naprawczym uwzględniono przedsięwzięcia niemożliwe do zrealizowania – tj. likwidację etatów nauczycieli (przekroczona zostałaby maksymalna liczba uczniów w oddziałach I–III szkoły podstawowej) oraz podwyższenie stawek podatku od nieruchomości (pięć z dziewięciu stawek tego podatku było niższych od wartości maksymalnych obowiązujących o kwotę mniejszą niż planowany wzrost stawek podatkowych), ponadto w harmonogramie programu zawarto dwa zadania, które z powodu błędu pisarskiego nie były opisane w treści programu.

Program naprawczy **Gminy Piekoszów** na lata 2014–2016 nie określał sposobu obliczenia przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych), w przypadku wszystkich trzech przedsięwzięć mających doprowadzić do zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w oświacie zamieszczono nieprawdziwe dane lub/i niespójne informacje, wskutek czego nieprawidłowo zwymiarowano efekty finansowe lub niemożliwe było prawidłowe ustalenie tych efektów. Ponadto nierzetelnie oszacowano efekty finansowe jednego przedsięwzięcia.

Trzy z pięciu przedsięwzięć zawartych w programie naprawczym **Gminy Miejskiej Piechowice** na rok 2014 nie miały odniesienia w harmonogramie przedsięwzięć naprawczych. Ponadto nie określono spodziewanych efektów finansowych dla tych przedsięwzięć (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

W programie naprawczym **Powiatu Świebodzińskiego** na lata 2014–2015 efekty finansowe przedsięwzięć określono w sposób ograniczający przejrzystość tego dokumentu, co rzutuje na rzetelność informacji o realizacji programu i utrudnia ocenę realizacji podjętych przez Powiat przedsięwzięć naprawczych. Efekty finansowe poszczególnych rodzajów przedsięwzięć zdublowały się, przyjęte wskaźniki cen i usług konsumpcyjnych były nieaktualne w momencie przyjęcia programu naprawczego, na co zwróciło uwagę Ministerstwo Finansów. W programie naprawczym przyjęto wielkości planowane jako punkt odniesienia do wykazania efektów finansowych, co w sytuacji znacznych rozbieżności z ich wykonaniem na koniec roku, utrudniało ocenę, na ile zrealizowane efekty finansowe stanowią skutek oszczędności, a na ile skutek przyjęcia zawyżonych wielkości planowanych. Ponadto w programie naprawczym niewłaściwie określono wysokości limitu diet radnych w okresie jego realizacji.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, Zastępca Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, Zastępca Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w udzielonych odpowiedziach dotyczących opinii o programach naprawczych podali m.in., że wskazane wyżej pro-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gramy naprawcze spełniały wymogi zawarte w art. 240a ustawy o finansach publicznych, co stoi częściowo w sprzeczności z ustaleniami kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Przygotowanie pozostałych dwóch kontrolowanych programów naprawczych również zostało ocenione przez Najwyższą Izbę Kontroli jako nierzetelne, a regionalne izby obrachunkowe wydały opinie pozytywne z zastrzeżeniami/uwagami.

Dla pięciu (z 22) przedsięwzięć naprawczych wymienionych w programie naprawczym **Gminy Krypno** na lata 2015–2016 nie określono przewidywanego efektu finansowego (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Dodatkowo planowane efekty finansowe dwóch przedsięwzięć zostały wyliczone nierzetelnie.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku opiniującej program naprawczy Gminy Krypno wskazał, że powodem zastrzeżeń do programu naprawczego Gminy Krypno nie była niezgodność z przepisem art. 240a ustawy o finansach publicznych, a niezgodność przedstawionej dokumentacji ze stanem faktycznym w zakresie diagnozy rzeczywistych przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych przez Gminę Krypno.

W programie naprawczym **Gminy Miejskiej Nieszawa** na lata 2015–2016 nie określono sposobu obliczenia przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych. Program nie zawierał więc w powyższym zakresie danych niezbędnych do ustalenia stopnia osiągnięcia tych efektów. Nie określono także efektów finansowych trzech z 12 przedsięwzięć (naruszenie art. 240a ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy przekazał informację, że program naprawczy Gminy Miejskiej Nieszawa był badany pod kątem spełniania wymogów wynikających z art. 240a ustawy o finansach publicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że powodem zastrzeżeń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do tego programu naprawczego było nieuwzględnienie w prognozie finansowej na lata 2015–2025 skutków ewentualnego zwrotu środków, w przypadku nieterminowego zakończenia i rozliczenia realizowanej inwestycji pn. „Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w mieście Nieszawa”, w całości finansowanej z budżetu Unii Europejskiej oraz ryzyka związanego z ewentualnym niepozyskaniem finansowania inwestycji niezbędnej dla funkcjonowania oczyszczalni ścieków.

Zastrzeżenia/uwagi regionalnych izb obrachunkowych zgłoszone do dwóch wyżej opisanych programów naprawczych nie dotyczyły nieprawidłowości w zakresie ich sporządzenia stwierdzonych w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że regionalne izby obrachunkowe weryfikowały założenia programów naprawczych w procesie ich opiniowania oraz analizowały ich skuteczność po zakończeniu programów pod względem przestrzegania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Na żadnym etapie realizacji programów naprawczych nie nadzorowały natomiast czy przyjęte przedsięwzięcia naprawcze zostały rzetelnie zrealizowane, w tym w zakresie terminowości i uzyskiwanych efektów finansowych.

Zastrzeżenia, uwagi regionalnych izb obrachunkowych do dwóch programów naprawczych nie dotyczyły nieprawidłowości, uchybień stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w ich przygotowaniu

Realizacja założeń programów naprawczych nie była przedmiotem kontroli organów nadzoru

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z informacji pozyskanych od siedmiu wojewodów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wynika, że wojewodowie co do zasady nie zajmowali się pogarszającą się sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą. Nie definiowali przyczyn pogarszania się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz nie prowadzili monitoringu w tym zakresie, nie podejmowali również działań mających na celu poprawę sytuacji finansowej samorządów oraz nie badali skutków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego programów naprawczych. Niepodejmowanie powyższych działań tłumaczyli faktem, iż nie są organem nadzoru finansowego. Prowadzą nadzór nad działalnością gminną o właściwości ogólnej, z wyłączeniem spraw finansowych.

Dobre praktyki

Wyjątek stanowił **Wojewoda Lubuski**, który poinformował, że jest na bieżąco informowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze o jej działalności i o sytuacji w samorządach – w tym celu organizowane są spotkania, lub jeżeli zachodzi taka potrzeba Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze informuje Wojewodę w określonych sprawach. Współpraca nie jest sformalizowana i wynika z dobrych praktyk przyjętych przez oba organy nadzoru.

O współpracy z Regionalną Izbą Obrachunkową w Bydgoszczy w zakresie monitorowania i analizy finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz badania skutków programów naprawczych poinformował również **Wojewoda Kujawsko-Pomorski**, gdyż nie dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi do skutecznego i samodzielnego przeciwdziałania złej kondycji finansowej samorządów.

Podział kompetencji dotyczących nadzoru ze strony Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego jest rozłączny. Zadania w zakresie nadzoru finansowego nad jednostkami samorządu terytorialnego powinny wykonywać regionalne izby obrachunkowe. Uchwały w sprawie przyjęcia programów naprawczych są opiniowane częściowo przez wojewodów tylko w przypadkach, gdy samorządy ubiegają się o pożyczki udzielane z budżetu państwa. W tym przypadku wojewoda wydaje opinię o przedsięwzięciach proponowanych do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego, w zakresie zgodności z prawem zaplanowanych działań naprawczych. Regionalne izby obrachunkowe przekazują wojewodom informacje o sytuacji finansowej samorządów głównie w przypadkach ewentualnego wprowadzenia zarządu komisarycznego lub gdy wydały negatywne opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetów samorządów wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządów terytorialnego, są to jednakże działania *post factum*.

Tym samym rzetelność realizacji przyjętych założeń programów naprawczych nie jest weryfikowana przez żaden organ nadzoru.

Koszty przygotowania programów naprawczych wyniosły łącznie 92,6 tys. zł

Tylko cztery jednostki samorządu terytorialnego podjęły decyzje, by programy naprawcze były przygotowywane przez firmy zewnętrzne. Na ten cel wydatkowały łącznie 85,4 tys. zł. W jednym przypadku program naprawczy został sporządzony przez skarbnika gminy za wynagrodzeniem w wysokości 7,2 tys. zł.

Kontrola w zakresie zrealizowanych wydatków dotyczących kosztów przygotowania programów naprawczych wykazała nieprawidłowości w dwóch jednostkach⁹.

Poniesienie wydatku z tytułu zapłaty wynagrodzenia za przygotowanie części finansowej programu naprawczego **Gminy Piekoszów** na lata 2014–2016 w kwocie 24,6 tys. zł zostało dokonane z przekroczeniem upoważnienia do dokonywania takiego wydatku określonego w uchwale budżetowej, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Przy zlecaniu przygotowania programów naprawczych **Gminy Pęcław** z 2014 r. oraz z 2016 r. nie przestrzegano wewnętrznych procedur udzielania zamówień o wartości od 1.500 do 14.000 euro⁹. Koszty przygotowania tych programów naprawczych wyniosły łącznie 27 tys. zł.

W obu kontrolowanych jednostkach przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były niedopatrzienia.

5.2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych

Wdrożenie zaplanowanych przedsięwzięć naprawczych oraz osiągnięcie efektów finansowych, a także skuteczność programów naprawczych zbadano w 14 jednostkach samorządu terytorialnego realizujących 15 programów naprawczych w okresie objętym kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność programów naprawczych. Ustalenia kontroli wskazują, że pomimo iż nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego prowadziły przedsięwzięcia naprawcze w sposób określony w harmonogramach oraz że przedsięwzięcia te nie zawsze przyniosły zaplanowane efekty finansowe, realizacja 12 z 15 skontrolowanych programów naprawczych spowodowała poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, której miernikiem było przestrzeganie zasad określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Jednostki te w większości przestrzegały ustawowych ograniczeń swojej działalności będących konsekwencją realizacji programów naprawczych.

Badanie terminowości realizacji przedsięwzięć naprawczych, tj. ich zgodności z harmonogramami określonymi w programach naprawczych wykazało, że pięć jednostek samorządu terytorialnego (Miasto Ruciane-Nida, Powiat Kamieński, Gmina Sławoborze, Powiat Sulęciński, Gmina Pęcław – w zakresie programu naprawczego z 2014 r.) zrealizowało wszystkie przedsięwzięcia naprawcze we właściwych okresach.

Z ustaleń pozostałych kontroli w 10 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym Gmina Pęcław – w zakresie programu naprawczego z 2016 r. wynika, że część przedsięwzięć naprawczych zrealizowano nieterminowo. Ponadto w czterech jednostkach wskazanych w przykładach poniżej w trakcie realizacji programu naprawczego odstępowano od wykonania pojedynczych przedsięwzięć w nich określonych lub zastępowano je innymi.

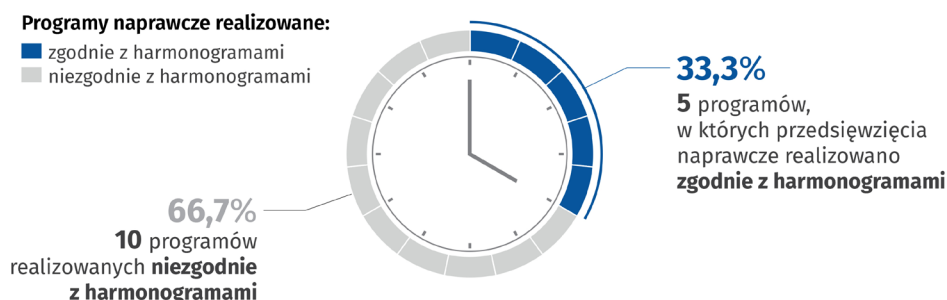
Nie wszystkie przedsięwzięcia naprawcze realizowane były zgodnie z harmonogramami określonymi w programach postępowań naprawczych

⁹ § 5 Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych wartości 14.000 euro (Regulamin z 2008 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Terminowość realizacji przedsięwzięć naprawczych określonych w 15 programach naprawczych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli w 14 jednostkach samorządu terytorialnego.

Przykłady

W **Gminie Rudka** 12 z 15 przedsięwzięć naprawczych zrealizowano zgodnie z harmonogramem, dwa przedsięwzięcia w zakresie podwyższenia stawek podatku od nieruchomości oraz sprzedaży nieruchomości zostały zrealizowane niezgodnie z harmonogramem określonym w programie naprawczym, a jedno zadanie dotyczące likwidacji etatów w placówkach oświatowych nie było możliwe do zrealizowania.

Miasto Nieszawa nie zrealizowało jednego z 22 przedsięwzięć naprawczych, tj. zmiany organu prowadzącego placówki oświatowe – przekazanie Towarzystwu Salezjańskiemu gimnazjum i przedszkola samorządowego do prowadzenia z dniem 1 września 2016 r.

Powiat Myśliborski przystąpił do realizacji czterech przedsięwzięć zgodnie z terminem określonym w harmonogramie ich wprowadzania, a do trzech zadań po upływie terminu określonego w harmonogramie. W trakcie realizacji programu odstąpiono od kontynuowania jednego zadania. W ramach przedsięwzięcia „zwiększenie dochodów poprzez dywersyfikację struktur zadań edukacyjnych” Powiat utworzył z dniem 1 września 2014 r. Bursę Międzyшкоlną, którą zlikwidował z dniem 31 sierpnia 2015 r. z powodu braku chętnych wychowanków do korzystania z usług tej placówki.

W **Powiecie Świdnickim** nie zrealizowano jednego z siedmiu przedsięwzięć naprawczych, tj. scentralizowania szkolnictwa specjalnego poprzez likwidację jednej placówki i przeniesienia oddziałów tej placówki do innej placówki szkolnictwa specjalnego. Zamiast tego przedsięwzięcia zrealizowano inne, rozwiązano jedną z placówek oświatowych.

Przedsięwzięcia naprawcze określone w siedmiu programach naprawczych przyniosły większe efekty finansowe niż zakładano (Gmina Rudka, Gmina Miejska Nieszawa, Miasto Ruciane-Nida, Powiat Kamieński, Gmina Sławoborze, Powiat Sulęciński oraz Gmina Pęcław – w zakresie programu naprawczego z 2014 r.).

W przypadku dwóch jednostek samorządu terytorialnego (**Miasto Ruciane-Nida, Gmina Sławoborze**) realizacja programów naprawczych spowodowała uzyskanie większych niż zaplanowano oszczędności w wydatkach, przy jednoczesnym zwiększeniu planowanych dochodów budżetowych.

W dwóch kolejnych jednostkach samorządu terytorialnego (**Gmina Rudka, Gmina Miejska Nieszawa**) w wyniku realizacji przedsięwzięć naprawczych uzyskano większe dochody niż planowano oraz większe niż zaplanowano oszczędności w wydatkach. Ograniczenie wydatków, mimo nieosiągnięcia efektów finansowych części planowanych przedsięwzięć, wynikało z uzyskania oszczędności z przedsięwzięć naprawczych, których efekty finansowe nie zostały oszacowane w programach naprawczych.

Pozostałe trzy jednostki samorządu terytorialnego (**Powiat Kamieński, Powiat Sulęciński, Gmina Pęczław** – w zakresie programu naprawczego z 2014 r.) w programach naprawczych nie planowały przedsięwzięć naprawczych mających na celu zwiększenie dochodów budżetowych, a jedynie zmniejszenie wydatków i cel ten został osiągnięty.

W wyniku realizacji przedsięwzięć naprawczych, określonych w programie naprawczym Gminy Miejskiej Piechowice, zrealizowano częściowo zaplanowane efekty programu, tj. jedynie w zakresie wzrostu dochodów. Nie udało się ograniczyć wydatków bieżących, co było jednym z planowanych przedsięwzięć naprawczych. W 2014 r. w jednostce tej ograniczono wydatki bieżące w 164 pozycjach klasyfikacji budżetowej o kwotę ogółem 3.350,1 tys. zł. Jednocześnie odnotowano zwiększenie wydatków bieżących w 174 pozycjach klasyfikacji budżetowej o kwotę 4.503,9 tys. zł. Przyczyną wzrostu wydatków było m.in. wydatkowanie kwoty 1.602,0 tys. zł na zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, finansowane ze środków dotacji. Gmina w sposób zbyt ogólny określiła w programie naprawczym działanie w zakresie ograniczenia wydatków i z przyczyn od niej niezależnych nie udało się zrealizować efektów finansowych tego działania naprawczego.

Programy naprawcze pozostałych siedmiu jednostek samorządu terytorialnego (Gmina Krypno, Gmina Piekoszków, Gmina Pątnów, Powiat Myśliborski, Powiat Świdnicki, Powiat Świebodziński, Gmina Pęczław – w zakresie programu naprawczego z 2016 r.) nie przyniosły spodziewanych efektów w zakresie ograniczenia wydatków oraz zwiększenia dochodów (jeżeli było to planowane).

Ponad połowa zbadanych programów naprawczych przyniosła niższe niż planowano efekty finansowe

Przykłady

W **Gminie Krypno** w latach 2015–2016 w związku z realizacją zadań zapisanych w programie naprawczym osiągnięto oszczędności w stosunku do 2014 r., wynoszące 183,1 tys. zł i 161,8 tys. zł, przy planowanych odpowiednio: 165 tys. zł i 369,6 tys. zł – nie zrealizowano lub częściowo zrealizowano osiem przedsięwzięć naprawczych dotyczących zmniejszenia wydatków. Gmina Krypno w latach 2015–2016 uzyskała dochody w wysokości 534,4 tys. zł, co stanowiło 97% kwoty zaplanowanej (551 tys. zł) – zrealizowano wyższe o 66,4 tys. zł dochody ze sprzedaży nieruchomości i majątku ruchomego, częściowo zrealizowano przedsięwzięcia dotyczące dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami i odprowadzanie ścieków – dochody te były niższe niż planowano łącznie o 83,1 tys. zł.

W trakcie realizacji programu naprawczego **Gminy Piekoszów** nie zrealizowano efektów finansowych trzech przedsięwzięć – planowano oszczędności w wydatkach w wysokości 5.850,7 tys. zł w wyniku realizacji siedmiu przedsięwzięć, a zrealizowano 967,5 tys. zł. W zakresie zwiększenia dochodów budżetowych nie zrealizowano efektów finansowych żadnego z trzech przedsięwzięć – planowano uzyskać dodatkowe dochody w wysokości 4.937,7 tys. zł, a zrealizowano 4.799,6, tys. zł.

Z założonych w programie naprawczym **Powiatu Myśliborskiego** oszczędności w łącznej kwocie 2.389,6 tys. zł uzyskano 1.794,3 tys. zł w ramach czterech z pięciu zaplanowanych przedsięwzięć (w tym w ramach dwóch zadań uzyskano wyższe niż oczekiwano efekty finansowe, a dwa z nich przyniosły niższe efekty niż zaplanowano). Przedsięwzięcie naprawcze polegające na redukcji wydatków na energię elektryczną w podległych jednostkach Powiatu o 226,2 tys. zł nie zostało w ogóle zrealizowane, a nawet zwiększono wydatki na ten cel. Z prognozowanego zwiększenia dochodów Powiatu na kwotę 410,1 tys. zł w ramach dwóch przedsięwzięć naprawczych osiągnięto efekt jedynie z tytułu realizacji jednego z nich w kwocie 296,6 tys. zł (zmiana wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego), z drugiego zadania zrezygnowano (utworzenie Bursy Międzyszkolnej, którą zlikwidowano z powodu braku chętnych do korzystania z usług tej placówki).

Jednostki samorządu terytorialnego przestrzegały ustawowych zakazów w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej za wyjątkiem stwierdzonych przypadków ponoszenia wydatków na promocję jednostek oraz nieograniczenia wydatków fakultatywnych

Prawie wszystkie kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w okresie realizacji programów naprawczych przestrzegały ustawowych ograniczeń w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, wynikających z art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych, będących konsekwencją podjęcia decyzji o realizacji programów naprawczych. Jednostki te nie podejmowały nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie udzielały pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, nie udzielały poręczeń, gwarancji i pożyczek, nie ponosiły wydatków na promocję jednostek, nie tworzyły funduszy sołeckich oraz ograniczały realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Wyjątek stanowiły:

- trzy jednostki samorządu terytorialnego (Powiat Myśliborski, Gmina Sławoborze, Gmina Miejska Piechowice), które pomimo ustawowego ograniczenia, wynikającego z art. 240a ust. 5 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, w zakresie nie ponoszenia wydatków na promocję jednostek w okresie realizacji programów naprawczych, wydatkowały na ten cel 57,6 tys. zł¹⁰;
- trzy jednostki samorządu terytorialnego (Gmina Rudka, Gmina Krynno, Powiat Świdnicki), które w trakcie programów naprawczych nie ograniczyły realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych i naruszyły art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy o finansach publicznych; łączne wydatki dokonane wbrew zakazowi wynikającemu z tego przepisu wyniosły 254,5 tys. zł.

¹⁰ Starosta Powiatu Myśliborskiego oraz Skarbnik Gminy Miejskiej Piechowice nie zgodzili się z ustaleniami kontroli w zakresie ponoszenia wydatków na promocję jednostek w okresie realizacji programów naprawczych. Wójt Gminy Sławoborze wskazując przyczyny nieprawidłowości podał, że realizacja tych wydatków wynikała z porozumienia z innymi samorządami w sprawie publikacji gazety lokalnej.

Gmina Rudka ze środków własnych dofinansowała Komendę Wojewódzką Policji oraz Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku Podlaskim przekazując tym jednostkom środki w wysokości 2,9 tys. zł w 2015 r. i 2,5 tys. zł w 2016 r. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy Rudka podał, że celem zawartych porozumień z wyżej wymienionymi jednostkami było zwiększenie poprawy bezpieczeństwa mieszkańców.

Gmina Krypno w 2016 r. udzieliła pomocy rzeczowej Powiatowi Monieckiemu na inwestycję drogową w postaci wykonania dokumentacji projektowej drogi powiatowej położonej na terenie Gminy za kwotę 80,7 tys. zł oraz pomocy rzeczowej Województwu Podlaskiemu na wykonanie dokumentacji projektowej i budowę chodników w ciągu drogi wojewódzkiej na kwotę 64,3 tys. zł. Wójt Gminy Krypno wyjaśniając przyczyny realizacji wyżej wymienionych wydatków podał m.in., że zostały zrealizowane ze względu na ważny interes publiczny. Najwyższa Izba Kontroli nie uznała tych wyjaśnień jako wystarczających. Ponadto Gmina podwyższyła o 50% (ze 100% do 150%) kryterium dochodowe uprawniające do przyznania nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020, co skutkowało zwiększeniem wydatków własnych Gminy o 1,6 tys. zł. Z wyjaśnień Wójta Gminy Krypno wynika, że powodem podwyższenia kryterium pomocy w zakresie dożywiania wiązało się z tragedią jednej z rodzin mieszkających na terenie Gminy.

Powiat Świdnicki w okresie realizacji programu naprawczego poniósł wydatki, które Starosta określił, jako „służące integracji społeczności lokalnej” (wydatki na organizację rajdu samochodowego, festiwali muzycznych i folklorystycznych oraz spotkań z przedstawicielami partnerskich samorządów dotyczących współorganizacji przedsięwzięć o charakterze międzynarodowym) w wysokości 102,5 tys. zł.

Tylko w jednej skontrolowanej jednostce samorządu terytorialnego (Powiat Myśliborski) stwierdzono, że wynagrodzenie zarządu powiatu w trakcie realizacji programu naprawczego zostało zwiększone w stosunku do jego poziomu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego. W tym przypadku naruszono art. 240a ust. 6 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Powiat Myśliborski realizował program naprawczy w latach 2014–2016 (uchwała w sprawie programu naprawczego została podjęta 30 stycznia 2014 r.). Wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu Myśliborskiego w 2016 r. były o 5.848 zł wyższe niż w 2013 r. Przyczyną było zwiększenie wynagrodzenia Wicestarosty Powiatu łącznie o 882 zł od 22 stycznia 2016 r., tj. zwiększenie dodatku specjalnego o 982 zł i zmniejszenie dodatku funkcyjnego o 100 zł.

Kontrole przeprowadzone w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego (Gmina Pęczław, Gmina Sławoborze) wykazały, że w okresie realizacji programów naprawczych wydatki na diety radnych były wyższe niż w roku poprzedzającym rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego. Stanowiło to naruszenie art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Poza jednym przypadkiem wynagrodzenia zarządów jednostek samorządu terytorialnego nie wzrastały w stosunku do okresu poprzedzającego przyjęcie programu naprawczego

W dwóch skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono wzrost diet radnych w stosunku do okresu poprzedzającego przyjęcie programu naprawczego

W przypadku **Gminy Pęczaw** nieprawidłowości dotyczyły obu realizowanych w okresie objętym kontrolą programów naprawczych, tj. programu z 2014 r. (uchwała w sprawie programu naprawczego z 31 stycznia 2014 r.) i 2016 r. (uchwała w sprawie programu naprawczego z 24 lutego 2016 r.). W 2013 r. wydatkowano na diety radnych kwotę 14,6 tys. zł, a w 2014 r. wydatkowano na ten cel 16,8 tys. zł. Z kolei w 2015 r. na diety radnych wydatkowano kwotę 30,5 tys. zł, a w 2016 r. wydatkowano na ten cel 32,4 tys. zł. Wzrost wydatków w 2014 r. (w stosunku do 2013 r.) wynikał ze zwiększonej liczby sesji Rady Gminy Pęczaw (z siedmiu do dziewięciu) i jej komisji, a w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) z obowiązywania przez cały 2016 r. stawek diet podwyższonych w dniu 29 maja 2015 r.

Program naprawczy **Gminy Sławoborze** realizowany był w latach 2014–2016 (uchwała z dnia 30 stycznia 2014 r.). Wydatki na diety radnych w 2013 r. wyniosły 63,4 tys. zł. W 2014 r. wydatki z tego tytułu wzrosły do 74,2 tys. zł, w 2015 r. wyniosły 63,6 zł, w 2016 r. 64,1 tys. zł. Przekroczenie, wydatków na diety radnych w 2014 r. (w stosunku do 2013 r.) wynikało z błędnej interpretacji przepisu art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Uznano bowiem, iż ograniczenie dotyczy wysokości diety radnego, a nie wysokości wydatków ogółem w roku na diety radnych. Dlatego zastosowano ograniczenie diety radnego za każde posiedzenie komisji/sesji Rady Gminy, zgodnie z obowiązującą kwotą w 2013 r. Natomiast w latach 2015–2016 przekroczenie wydatków (w stosunku do 2013 r.) wynikało z konieczności zwoływania większej ilości posiedzeń komisji oraz organizowania sesji nadzwyczajnych, by nie zakłócać, ani nie wstrzymywać realizacji zadań Gminy.

**Problemy
z interpretacją
art. 240a ust. 6 ustawy
o finansach publicznych**

Problem interpretacji art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych został zidentyfikowany w trakcie przeprowadzonej kontroli.

Wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje, że reżim wydatkowy może dotyczyć tylko tych składników, których przyznanie lub wysokość zależy od decyzji pracodawcy (nie powinien on obejmować wzrostu wydatków związanych z przyznaniem w okresie obowiązywania programu naprawczego dodatku za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego czy wypłaty odpraw w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy). W związku z powyższym, dotyczyć on powinien zakazu podwyższania wydatków na wynagrodzenie zasadnicze, dodatki specjalne i dodatki funkcyjne.

Biorąc pod uwagę fakt, że na wysokość wydatków na diety radnych wpływ mają również takie czynniki jak obecność/nieobecność radnych, ilość sesji rady w danym roku, zasadne w ocenie Najwyższej Izby Kontroli w tym przypadku jest rozważenie, czy zakaz określony w art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych nie powinien dotyczyć wyłącznie zakazu wzrostu ustalanych przez radę wysokości diet radnych, a nie wydatków ponoszonych z tego tytułu.

Przykłady

Starosta Powiatu Tarnogórskiego (Powiat Tarnogórski był jedną z 43 jednostek, od których pobierano informacje o przyczynach pogorszenia się sytuacji finansowej i ewentualnych problemach w interpretacji przepisów prawa) wskazał, że przepisem budzącym wiele wątpliwości są zapisy art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Mówią one, iż diety radnych oraz wynagrodze-

nia członków zarządu nie mogą przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego. Jak postępować zatem w sytuacji gdy zmiany poziomu wynagrodzeń nie wynikają z prostych podwyżek, czy też przeszeręgowań, a jedynie ze zmian organizacyjnych (przykładowo: większa liczba członków zarządu, wypłata nagród i odpraw w przypadku zakończenia kadencji, zmiany w składach komisji oraz funkcjach poszczególnych radnych)?

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze (kontrola **Powiatu Świebodzińskiego**) zwróciła uwagę na niejednoznaczność zakazu podnoszenia diet i wynagrodzeń zarządu zawartego w art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Wydatki na wynagrodzenia zarządu Powiatu Świebodzińskiego w 2015 r. w stosunku do 2013 r. (rok poprzedzający przyjęcie programu naprawczego) były wyższe o 15,3 tys. zł, co wynikało z konieczności wypłaty nagrody jubileuszowej. Również w 2014 r. wydatki te były wyższe o 23,7 tys. zł, wskutek wypłaty odprawy po wyborach samorządowych. Są to wydatki, których przyznanie i wysokość, a także obowiązek zapłaty wynika z obowiązujących przepisów prawa i nie zależy od decyzji władz jednostki samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że program naprawczy był skuteczny w sytuacji, gdy po jego realizacji jednostka samorządu terytorialnego spełniała ustawowe wymogi dotyczące uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej określone w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Kontrola wykazała, że 11 z 12 programów naprawczych, przy realizacji których jednostki samorządu terytorialnego nie korzystały z pożyczek udzielanych z budżetu państwa, było skutecznych według stanu na koniec zakończenia czynności kontrolnych. Z powodu krótkiego okresu, jaki upłynął od zakończenia kontrolowanych programów naprawczych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny trwałości ich rezultatów. Przedsięwzięcia naprawcze zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego doprowadziły do poprawy ich sytuacji finansowej. Po zakończeniu postępowań naprawczych jednostki samorządu terytorialnego przestrzegały ustawowych wymogów dotyczących uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Jedynie program naprawczy Gminy Pęcław z 2014 r. uznano za nieskuteczny, gdyż po roku od jego zakończenia Gmina ponownie została objęta programem naprawczym. Program naprawczy Gminy Pęcław z 2014 r. nie przyniósł więc trwałych efektów w postaci poprawy sytuacji finansowej Gminy.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymały pomoc z budżetu państwa w postaci udzielonych pożyczek ocena skuteczności jest znacznie utrudniona. Wynika to z niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych. Pożyczki są z reguły udzielane na okresy dłuższe niż okres realizacji programu naprawczego. W takiej sytuacji, na jednostce samorządu terytorialnego nie ciąży obowiązek przestrzegania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych na koniec realizacji programów naprawczych. Zgodnie z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych wymogi dla budżetu i wielolet-

Prawie wszystkie skontrolowane programy naprawcze były skuteczne, ich realizacja spowodowała poprawę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

niej prognozy finansowej w zakresie przestrzegania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych muszą być spełnione najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.

W związku z powyższym w trzech skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, które realizując programy naprawcze otrzymały pomoc w postaci pożyczek udzielonych z budżetu państwa tylko w jednym przypadku (Powiat Kamieński) można uznać, że program naprawczy był w pełni skuteczny.

Pomimo że termin spłaty pożyczki z budżetu państwa udzielonej **Powiatowi Kamieńskiemu** został ustalony na koniec 2027 r. to realizacja programu naprawczego w latach 2014–2016 spowodowała wypełnienie wymogów określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych dla budżetu na 2017 r. (według planu po zmianach na 30 czerwca 2017 r.).

W pozostałych dwóch kontrolowanych jednostkach, które otrzymały pożyczki z budżetu państwa (Gmina Piekoszów, Powiat Świebodziński) wymóg poprawy indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych ma zostać osiągnięty dopiero po okresie objętym kontrolą, ale przed końcem spłaty pożyczek z budżetu państwa. W trakcie realizacji programów naprawczych w latach 2014–2016, w okresie 2015–2016 w budżetach tych jednostek przestrzegane były relacje określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Mając na uwadze powyższe oraz sprawowany przez Ministra Finansów bieżący nadzór nad realizacją tych programów naprawczych Najwyższa Izba Kontroli uznała, że ryzyko nieskuteczności tych dwóch programów jest niskie.

5.3. Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej udzielonej jednostkom samorządu terytorialnego na realizację programów naprawczych

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego efektywnie wykorzystwały pomoc finansową w postaci pożyczek udzielonych z budżetu państwa.

Ocena w tym obszarze dokonana została w oparciu o wyniki kontroli w trzech jednostkach samorządu terytorialnego, które w trakcie realizacji programów naprawczych otrzymały pożyczki z budżetu państwa (Gmina Piekoszów, Powiat Kamieński, Powiat Świebodziński).

W umowach pożyczek wskazano konkretny cel na jaki pożyczki zostały udzielone, szczegółowo określając ich przeznaczenie.

Pożyczki z budżetu państwa udzielone jednostkom samorządu terytorialnego zostały wykorzystane prawidłowo

W przypadku **Gminy Piekoszów** pożyczka została udzielona na pokrycie deficytu oraz na spłatę zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów i obligacji.

Środki z pożyczki udzielonej **Powiatowi Kamieńskiemu** miały zostać przeznaczone na spłatę zobowiązań szpitali przejętych przez Powiat po ich likwidacji.

Powiat Świebodziński miał wykorzystać pożyczkę na pokrycie wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i emisji obligacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z ustaleń kontroli wynika, że pożyczki udzielone z budżetu państwa zostały wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z przeznaczeniem.

Podjęcie decyzji o zaciągnięciu przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa było dla nich korzystne pod względem ekonomicznym i było gospodarne. Otrzymanie długoterminowych pożyczek z budżetu państwa spowodowało z jednej strony wydłużenie terminów zapadalności długu przez jego restrukturyzację, przy jednoczesnym zmniejszeniu rocznych wydatków na jego obsługę.

Skorzystanie z pomocy państwa było dla jednostek samorządu terytorialnego ekonomicznie uzasadnione

Dzięki pożyczce udzielonej w 2014 r. **Gminie Piekoszów** udało się m.in. spłacić występujące od kilku lat, rosnące co roku zobowiązania wymagalne. Od 2015 r. w budżecie występowała nadwyżka budżetowa, nie występowały zobowiązania wymagalne i nie były zaciągane nowe zobowiązania dłużne.

Pożyczka udzielona **Powiatowi Kamieńskiemu** zlikwidowała przyczynę wprowadzenia programu naprawczego, jaką był długotrwały proces likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i związane z tym procesem przejęcie zadłużenia tych jednostek.

Pożyczka udzielona **Powiatowi Świebodzińskiemu** miała wyższe oprocentowanie niż restrukturyzowane kredyty długoterminowe (jednocześnie niższe niż wykupywane obligacje), ale z uwagi na inne uwarunkowania była konieczna do uzyskania. Pożyczka ta spowodowała restrukturyzację długu Powiatu (przez wydłużenie czasu spłaty) i umożliwiła uchwalenie budżetu, pomimo niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

5.4. Ocena prawidłowości (zgodności z procedurami i przepisami prawa) procesu udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Ministra Finansów w zakresie udzielania pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego. Proces udzielania wsparcia tym jednostkom był realizowany zgodnie z procedurami wewnętrznymi Ministerstwa Finansów oraz w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Minister Finansów nie skorzystał z możliwości zlecenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywania czynności związanych z udzielaniem jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek oraz ich rozliczaniem i egzekucją, tj. z prawa wynikającego z art. 225 ustawy o finansach publicznych. Wnioski o udzielenie pożyczek z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych rozpatrywała Komisja do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów. Bieżącą obsługą pożyczek zajmował się Departament Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów.

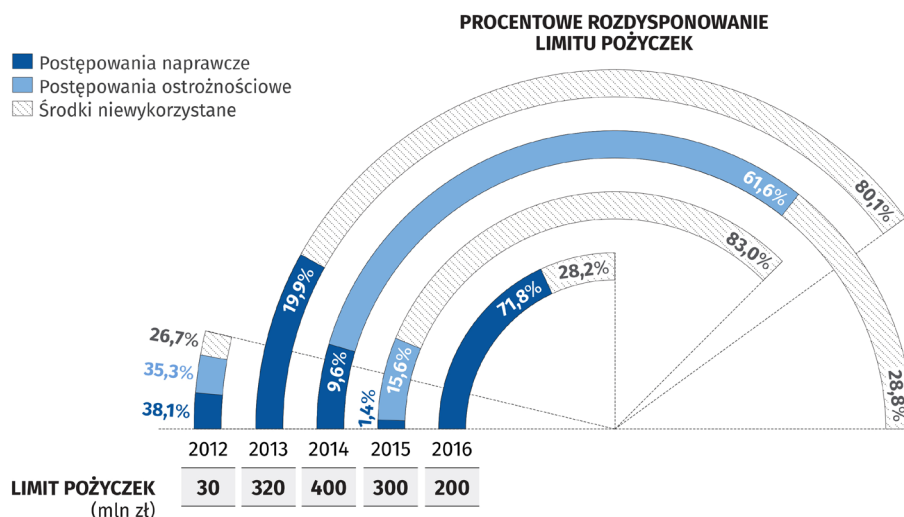
Poza pożyczkami udzielanymi jednostkom samorządu terytorialnego w związku z realizowanymi programami naprawczymi, pożyczki z budżetu państwa udzielane były również w związku z realizowanymi programami ostrożnościowymi, nie będącymi przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Informacje ogólne dotyczące udzielania przez Ministra Finansów pożyczek z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Wykorzystanie planowanego w budżecie limitu pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w okresie objętym kontrolą



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2012–2016 pożyczki udzielone samorządom realizującym programy naprawcze stanowiły od 1,4% (w 2015 r.) do 71,8% (w 2016 r.) środków przeznaczonych na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie w tym okresie stanowiły one od 8% (w 2015 r.) do 100% (w 2013 r. i 2016 r.) środków wykorzystanych na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego.

Znaczny wzrost wartości udzielonych pożyczek w związku z realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego programami naprawczymi w 2016 r. wynikał z udzielenia Gminie Rewal pożyczki w wysokości 101.962,2 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. do Ministra Finansów wpłynęły 32 wnioski o udzielenie pożyczek z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych. Wnioski złożyło 26 jednostek samorządu terytorialnego realizujących lub przystępujących do realizacji programów naprawczych. Spośród złożonych wniosków 17 rozpatrzonych zostało pozytywnie, sześć negatywnie, a osiem pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na niekompletność wniosków w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych¹¹. Jeden wniosek został wycofany przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Przebieg procesu udzielania pożyczek z budżetu państwa ustalony został w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów oraz w zarządzeniu Ministra Finansów w sprawie Komisji do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Minister-

¹¹ Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

stwie Finansów¹². Komisja była organem wieloosobowym. W skład Komisji wchodziło dziewięciu dyrektorów departamentów Ministerstwa Finansów oraz Przewodniczący, będący Członkiem Kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorujący zadania realizowane przez Departament DG.

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej negatywnego rozpatrzenia trzech wniosków wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego złożyły wymagane dokumenty, a Departament DG postępował zgodnie z wewnętrznymi procedurami rozpatrywania wniosków. Departament DG opracował negatywne opinie w sprawie udzielenia pożyczek wraz z rekomendacjami, a następnie możliwość udzielenia pożyczek była przedmiotem obrad Komisji. Po podjęciu decyzji przez Komisję, do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zostały przekazane pisma informujące o braku możliwości udzielenia pożyczek wraz z uzasadnieniem tego stanowiska. W pismach wskazywano, iż negatywna ocena wniosków nie wyklucza możliwości ubiegania się jednostek samorządu terytorialnego o pożyczkę w przyszłości. Dwie z sześciu jednostek, których wnioski rozpatrzono negatywnie ponownie wnioskowały o pożyczki i je otrzymały.

Powodem negatywnego rozpatrzenia trzech wniosków o udzielenie pożyczek było niespełnienie przez wnioskodawców wymogów art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, tj. z analizy programu naprawczego jednostki samorządu terytorialnego nie wynikało, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej danej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych działań. Główną przyczyną negatywnego rozpatrywania wniosków jednostek samorządu terytorialnego o udzielenie pożyczek z budżetu państwa było przyjmowanie przez jednostki nierealnych założeń w programach naprawczych w zakresie prognozowanych dochodów, które miały stanowić główne źródło poprawy ich sytuacji finansowej, ponadto niektóre jednostki nie wykazywały w prognozach finansowych źródła pokrycia potencjalnych zobowiązań z tytułu toczących się postępowań o zwrot dotacji.

Prezesi trzech regionalnych izb obrachunkowych, opiniujących programy naprawcze objęte kontrolą, przekazali, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, informacje o skutkach odmownych decyzji Ministra Finansów dotyczących wniosków czterech samorządów (Gmina Pątnów, oraz samorządów niekontrolowanych: Gmina Biały Bór, Gmina Ostrowice, Powiat Górowski) o udzielenie pożyczki. W dwóch przypadkach samorządy realizując programy naprawcze znalazły inny sposób, niż uzyskanie pożyczki, by poprawić swoją sytuację finansową i realizować program naprawczy. W jednym przypadku jednostka samorządu ponownie ubiega się o udzielenie pożyczki. Udzielenie pożyczki Gminie Ostrowice było niemożliwe, w ocenie Ministra Finansów występowało duże ryzyko, że Gmina nie podołałaby spłacie pożyczki we wnioskowanej wysokości.

Minister Finansów rozpatrując wnioski jednostek samorządu terytorialnego o pożyczki przestrzegał procedur wewnętrznych i przepisów prawa

¹² Zarządzenie Nr 36/D Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie Komisji do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów. Wcześniej była to Komisja do Spraw Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów powołana Decyzją Nr 31/DG Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2009 r.

Gmina Pątnów ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa przed wezwaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi do opracowania programu naprawczego na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych w 2014 r. Wniosek o pożyczkę Gminy Pątnów z 2012 r. z uwagi na niekompletność został pozostawiony bez rozpatrzenia. Kolejny wniosek Gminy złożony w 2013 r. został negatywnie rozpatrzony przez Ministra Finansów. Powodem decyzji Ministra Finansów był niewystarczający stopień wdrożenia głównego działania naprawczego, tj. nierozstrzygnięty spór sądowy o zwrot dotacji przez Gminę, brak było wskazania w prognozach finansowych źródła pokrycia potencjalnego zobowiązania z tytułu toczącego się postępowania o zwrot dotacji. Program naprawczy Gminy został uchwalony na lata 2014–2016 i nie przewidywał wykorzystania pożyczki z budżetu państwa, jako warunkującej poprawę sytuacji finansowej Gminy. Tym samym, zdaniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, nie można oceniać, w jaki sposób nieudzielenie pożyczki wpłynęło na sytuację finansową Gminy. W okresie realizacji programu naprawczego sytuacja finansowa Gminy uległa poprawie, czego jednym z przejawów było odzyskanie zdolności do regulowania zobowiązań. Zobowiązania wymagalne występowały jedynie w 2014 r. i pierwszym półroczu 2015 r. Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nie wydawał w okresie realizacji programu negatywnych opinii odnośnie informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze roku budżetowego oraz o sprawozdaniu z wykonania budżetu. Cele programu naprawczego zostały zrealizowane w 2015 r. tj. przed planowanym terminem zakończenia programu.

Gmina Biały Bór ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa w 2015 r., wniosek był niekompletny i pozostał bez rozpatrzenia. Kolejny wniosek Gmina złożyła w 2016 r., ale został negatywnie rozpatrzony przez Ministra Finansów z uwagi na niewystarczający zakres działań naprawczych, nierealność planowanych dochodów i wydatków ujętych w prognozach finansowych, nierzetelne ujęcie w programie naprawczym spodziewanych efektów finansowych wraz ze wskazaniem sposobu ich oszacowania. Po odmownej decyzji Ministra Finansów w sprawie udzielenia pożyczki w 2016 r., w grudniu 2016 r. Gmina ponownie uchwaliła program naprawczy, który uzyskał pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. W 2017 r. Gmina po raz kolejny złożyła wniosek o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przygotowuje raport o stanie gospodarki finansowej Gminy, niezbędny do przedłożenia Ministrowi Finansów w uzupełnieniu wniosku o udzielenie pożyczki.

Gmina Ostrowice w 2014 r. ubiegała się o udzielenie pożyczki. Przyczyną nieudzielenia pożyczki Gminie było występowanie dużego ryzyka, że Gmina nie będzie w stanie spłacać pożyczki we wnioskowanej wysokości (ok. 28 mln zł). Po odmownej decyzji Ministra Finansów przedkładała Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie kolejne programy naprawcze bądź ich zmiany, które uzyskiwały negatywne opinie składów orzekających w związku z brakiem propozycji realistycznego rozwiązania problemów finansowych Gminy. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie wielokrotnie wskazywała, że Gmina Ostrowice nie posiada racji bytu z uwagi na brak środków na realizację zadań własnych jednostki. Realizacja zadań własnych wymagała ciągłego zadłużania się, a położenie Gminy w 100% na obszarach „Natura 2000” nie dawało możliwości kształtowania dochodów związanych z pozyskiwaniem inwestorów prowadzących działalność gospodarczą. W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Gmina Ostrowice powinna w jak najszybszym czasie zostać przyłączona do sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego. W 2016 r. Prezes Rady Ministrów zawiesił organy Gminy i ustanowił zarząd komisaryczny.

W programie naprawczym **Powiatu Górowskiego** założono, że w 2014 r. ze środków pozyskanych z pożyczki z budżetu państwa dokonana zostanie całkowita spłata zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przejętych przez

Powiat po zlikwidowanym szpitalu oraz zobowiązania Powiatu z tytułu zasądzonego odszkodowania. Wniosek o pożyczkę został negatywnie rozpatrzony przez Ministra Finansów, gdyż brak było uzasadnienia prognozowanych dochodów i wydatków, sposób prezentacji działań naprawczych i efektów finansowych utrudniał ich analizę, w programie występowały nieścisłości i brak spójności z przedłożonymi prognozami finansowymi. Odmowa udzielenia pożyczki skutkowałą decyzją o realizowaniu zawartej z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych umowy o ratalnej spłacie zobowiązań ze środków własnych oraz zawarciem z bankiem umowy o wstąpienie w prawa zaspokojonych wierzycieli tytułem przejęcia przez bank wierzytelności wynikającej z wyroku zasądzonego odszkodowanie (subrogacja).

Badanie dokumentacji w zakresie niekompletnych wniosków o pożyczkę, złożonych przez cztery jednostki samorządu terytorialnego wykazało, że Departament DG zwracał się do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków. Dwie jednostki przekazały część brakujących dokumentów, ale nadal dokumentacja nie była kompletna. Ostatnie pisma Departamentu DG skierowane do wnioskodawców zawierały informację o pozostawieniu wniosków bez rozpatrzenia w przypadku ich niekompletności w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie pożyczek. Z czterech jednostek, których wnioski w sprawie udzielenia pożyczek były niekompletne i zostały objęte szczegółową kontrolą, trzy w kolejnych latach ubiegały się ponownie o pożyczki z budżetu państwa i jednej z nich pożyczka została udzielona.

Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej udzielenia ośmiu pożyczek w ramach postępowań naprawczych (osiem z 17 pozytywnie rozpatrzonych wniosków) stwierdzono, że złożone wnioski spełniały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie pożyczek. Proces rozpatrywania wniosków był jednolity i zgodny z wewnętrznymi procedurami, w przypadku złożenia niekompletnych wniosków jednostki samorządu terytorialnego były informowane o konieczności ich uzupełnienia oraz na wezwanie Ministra Finansów składały dodatkowe wyjaśnienia dotyczące proponowanych przedsięwzięć naprawczych i ich efektów finansowych.

Pożyczki udzielone zostały zgodnie z wnioskami, tj. we wnioskowanej wysokości, na wnioskowany okres i z odpowiednimi ratami. W przypadku czterech wniosków, wartość pożyczek uległa zmianie, a w jednym przypadku zmianie uległ okres spłaty pożyczki. Powodowało to konieczność dostosowania programów naprawczych, wieloletnich prognoz finansowych i budżetów jednostek oraz w ślad za tym uzupełnienie wniosków o stosowne opinie regionalnych izb obrachunkowych.

W toku kontroli nie stwierdzono przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków przez Ministerstwo Finansów. Departament DG na bieżąco przekazywał dokumentację do innych departamentów z prośbą o uwagi i stanowisko, a w przypadku pożyczek udzielanych od 2015 r. sporządzał opinię kierowaną do Komisji w ciągu 21 dni od momentu otrzymania dokumentacji i wyjaśnień niezbędnych do rozpatrzenia wniosku¹³.

Analizowane umowy pożyczek podpisywane były przez upoważnionych Sekretarzy lub Podsekretarzy Stanu w Ministerstwie Finansów.

¹³ Termin na sporządzenie opinii dla Komisji, zgodnie z wyznaczonymi przez Departament DG celami kontroli zarządczej, od 2015 r. ustalony został do 21 dni.

5.5. Ocena sposobu badania/sprawdzania efektów udzielonego wsparcia w formie pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów, tj. sposobu i zakresu monitorowania wykorzystania tych środków

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Ministra Finansów mające na celu sprawdzenie sposobu wykorzystania udzielonej pomocy jednostkom samorządu terytorialnego w formie pożyczek z budżetu państwa. Minister Finansów sprawdzał, czy pożyczkobiorcy prawidłowo wykorzystali pożyczone środki oraz na bieżąco monitorował sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego korzystających z udzielanych z budżetu państwa pożyczek.

Minister Finansów udzielał wsparcia samorządom na dokładnie określony cel, pożyczkobiorcy mieli określone obowiązki w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej, a także wytyczne w zakresie stosowania wskaźników określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych

W wyniku analizy postanowień ośmiu umów pożyczek udzielonych w ramach postępowań naprawczych stwierdzono, że w każdej umowie szczegółowo określono cel, na który została przyznana pożyczka. Ponadto określony był zakres obowiązków ciążących na jednostce samorządu terytorialnego, w trakcie obowiązywania umowy. Należały do nich w szczególności konieczność dostarczenia Ministrowi Finansów, w terminie 14 dni, potwierdzenia wydatkowania środków na spłatę zobowiązań wskazanych w umowie, niezaciągania bez zgody Ministra Finansów innych pożyczek lub kredytów, nieemitowania obligacji, nieudzielania poręczeń i gwarancji, nieprzystępowania do długu za osoby trzecie w okresie obowiązywania umowy. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były do przedkładania Ministrowi Finansów kwartalnych informacji o przebiegu realizacji programów naprawczych, sprawozdań budżetowych, rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, uchwał budżetowych i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz ze stosownymi opiniami regionalnych izb obrachunkowych. W każdej umowie ustalony został rok, od którego jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana została do zachowania zasady równowagi budżetowej w części operacyjnej, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz rok lub lata, w których jednostka samorządu terytorialnego nie mogła przekroczyć indywidualnego wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Minister Finansów zastrzegł sobie również możliwość żądania w trakcie obowiązywania umowy pożyczki wyjaśnień i udostępniania wszelkich dokumentów i zaświadczeń dotyczących przedmiotu pożyczki lub sytuacji jednostki. W zbadanych przypadkach Minister Finansów nie skorzystał z możliwości żądania takich dokumentów.

Minister Finansów kontrolował prawidłowość wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego udzielonego wsparcia

Departament DG monitorował sposób wykorzystania pożyczek oraz sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o dane przekazywane zgodnie z zapisami umów, a także o wyniki kontroli skarbowych przeprowadzonych u pożyczkobiorców w zakresie zgodności wydatkowania środków publicznych z przeznaczeniem wskazanym w umowie pożyczki. W latach 2012–2016 kontrole skarbowe zostały przeprowadzone we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, które otrzymały pożyczki z budżetu państwa w tym okresie. Kontrole skarbowe przeprowadzone w czterech jednostkach, których dokumentacja w zakresie realiza-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji umowy pożyczki była przedmiotem analiz Najwyższej Izby Kontroli, nie wykazały nieprawidłowości w trzech przypadkach. W jednym przypadku jednostka samorządu terytorialnego usunęła stwierdzone przez kontrolę skarbową nieprawidłowości i przekazała wyjaśnienia do Ministerstwa Finansów.

Skuteczność wykorzystania pożyczonych środków Departament DG badał w szczególności poprzez analizę danych i wskaźników zawartych w wieloletnich prognozach finansowych oraz sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniach w zakresie nadwyżki-deficytu oraz należności i zobowiązań, tj. poprzez monitorowanie poziomu istniejącego zadłużenia oraz występowania zobowiązań wymagalnych, realizacji dochodów i wydatków zgodnie z przyjętymi założeniami, monitorowanie spełniania relacji określonych w art. 242–243 ustawy o finansach publicznych w terminach wskazanych w umowach. Kwartalne informacje o realizacji programów naprawczych pozwalały ustalić, czy osiągnięte są założone cele. O efektywności zaangażowania środków publicznych świadczyła poprawa płynności finansowej skutkująca terminową spłatą zobowiązań oraz systematyczne zmniejszanie zadłużenia pożyczkobiorców. Istotnym elementem zapobiegania pogorszeniu się sytuacji finansowej samorządów było zobowiązanie pożyczkobiorców do niezaciągania kredytów, pożyczek lub innych zobowiązań bez uprzedniej pisemnej zgody Ministra Finansów. Pozwalało to na analizę aktualnej kondycji finansowej oraz wpływu planowanego do zaciągnięcia zobowiązania na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego i realizację programów naprawczych.

Na podstawie analizy dokumentacji przekazanej przez cztery jednostki samorządu terytorialnego stwierdzono, że wypełniały one obowiązki sprawozdawcze wynikające z umów pożyczek, przekazywały wymagane oświadczenia oraz informacje o przebiegu realizacji programów naprawczych. W każdym przypadku Departament DG sprawdzał, czy środki z udzielonej pożyczki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W jednym przypadku jednostka samorządu terytorialnego zwróciła się z prośbą o wyrażenie zgody przez Ministra Finansów na zaciągnięcie kredytu z przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetowego w związku z wcześniejszą spłatą zobowiązań przejętych po przekształcanym samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Analiza danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej przeprowadzona przez Departament DG wskazywała, iż nie zostanie przekroczony indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia oraz zachowana zostanie zasada zrównoważonego budżetu, wobec czego Minister Finansów wyraził zgodę na zaciągnięcie powyższego zobowiązania. Jednostki samorządu terytorialnego występowały także o zgodę Ministra Finansów na wystawienie weksli in blanco wraz z deklaracjami wekslowymi, jako zabezpieczeniami wykonania umów i zgody takie otrzymały.

Badanie terminowości spłat czterech pożyczek wykazało, że spłaty pożyczek dokonywane były terminowo i w wysokościach wynikających z harmonogramów spłat określonych w umowach.

Minister Finansów weryfikował skuteczność pożyczek oraz monitorował sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, które otrzymały pożyczki z budżetu państwa

Jednostki samorządu terytorialnego wypełniały obowiązki sprawozdawcze i terminowo regulowały swoje zobowiązania wobec Ministra Finansów wynikające z umów pożyczek

Jako działanie nierzetelne Najwyższa Izba Kontroli uznała aneksowanie jednej umowy pożyczki w dniu 8 sierpnia 2016 r., w związku z dokonaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego zwrotu niewykorzystanej części pożyczki w dniach 25 listopada i 19 grudnia 2014 r., tj. po ponad 20 miesiącach od momentu zwrotu środków przez pożyczkobiorcę. Jednostka przekazując niewykorzystane środki zawnioskowała o zaliczenie wpłaconej kwoty na poczet spłat ostatnich rat kapitałowych udzielonej pożyczki, co spowodowało skrócenie okresu pożyczki. Minister Finansów dopiero po otrzymaniu wniosku pożyczkobiorcy z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia aneksu zaproponował wprowadzenie zmiany do umowy pożyczki aktualizującej kwotę zobowiązania z tytułu pożyczki i harmonogram jej spłaty. Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że umowy pożyczki powinny być aneksowane w sposób umożliwiający bieżącą aktualizację kwoty zobowiązania i harmonogramu jej spłaty.

5.6. Inne ustalenia kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego

W wyniku przeprowadzonych kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także szereg innych nieprawidłowości niemających związku ze skutecznością realizowanych programów naprawczych.

Przykłady

W trakcie realizacji programu naprawczego **Gminy Rudka** na lata 2014–2016 nie uzyskano zgody Rady Gminy Rudka na odstąpienie od realizacji jednego zadania wpisanego do programu naprawczego, polegającego na ograniczeniu etatów nauczycielskich w latach 2015–2016.

W **Urzędzie Gminy Krypno** nierzetelnie sporządzono sprawozdanie Rb-PDP za 2013 r. w zakresie wykazanego skutku udzielonych ulg i zwolnień. Stwierdzono również błędy w deklaracjach podatkowych za 2014 r. i 2015 r. Gmina Krypno nie zgłosiła do opodatkowania gruntów zajętych pod drogi wewnętrzne. Wskutek powyższego dochody podatkowe wykazywane w sprawozdaniach Rb-PDP za lata 2013–2015, stanowiące podstawę ustalania kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej (ustalanej przez Ministra Finansów na podstawie sprawozdań Gminy), były niższe od faktycznych o 524,2 tys. zł w 2013 r., o 454,1 tys. zł w 2014 r. i o 80,7 tys. zł w 2015 r., co miało wpływ na zawyżenie otrzymanej przez Gminę Krypno subwencji co najmniej o 435,1 tys. zł w 2015 r., o 393,5 tys. zł w 2016 r. i o 79,8 tys. zł w 2017 r.

Wójt **Gminy Piekoszów** nie ustalił pisemnie zakresu odpowiedzialności za realizację poszczególnych elementów programu naprawczego Gminy Piekoszów. Odpowiedzialność ta nie została żadnym dokumentem przypisana ani do komórek organizacyjnych, ani do konkretnych pracowników Urzędu Gminy w Piekoszowie.

Gmina Piekoszów w 2017 r. dokonała przedterminowej spłaty pożyczki otrzymanej z budżetu państwa. Gmina spłaciła 10 rat kapitałowych w łącznej wysokości 1.250 tys. zł, bez wcześniejszego uzgodnienia tej spłaty z Ministrem Finansów. Spowodowało to konieczność zapłaty odsetek wyższych o 17,3 tys. zł od należnej kwoty odsetek, gdyby przedterminowa spłata została wcześniej zgłoszona i uzgodniona z Ministrem Finansów.

Z budżetu Powiatu w latach 2002–2013 poniesiono wydatki na łączną kwotę 11.818,3 tys. zł na finansowanie długotrwałego procesu likwidacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wydatki te obejmowały przekazane likwidowanym szpitalom środki na łączną kwotę 10.226,2 tys. zł na pokrycie ujemnego wyniku finansowego i finansowanie zobowiązań krótkoterminowych, z tego: 10.119,0 tys. zł SPZZOZ (w latach 2002–2013) i 107,2 tys. zł SPSP (w latach 2012–2013) oraz wydatki na obsługę kredytów zaciągniętych na sfinansowanie likwidacji tych szpitali na łączną kwotę 1.592,1 tys. zł. Z uwagi na długotrwałą i bezpodstawnie przedłużany proces likwidacji szpitali zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wydatki te poniesiono z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. że wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny.

Powiat Kamiński dopiero w 2014 r. dokonał przejęcia i spłaty zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Kamieniu Pomorskim¹⁴, postawionego w stan likwidacji z dniem 1 stycznia 2002 r. oraz Samodzielnego Publicznego Szpitala Powiatowego im. Heliodora Święcickiego w Kamieniu Pomorskim¹⁵, likwidowanego od 27 kwietnia 2005 r. Termin zakończenia czynności likwidacyjnych SPZZOZ – pierwotnie określony na trzy miesiące od dnia otwarcia likwidacji – był zmieniany przez Radę Powiatu 13 razy (na wnioski Likwidatora w celu umożliwienia uregulowania zobowiązań SPZZOZ, w tym realizacji układu ratalnego dotyczącego spłaty zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) i został ostatecznie ustalony na dzień 31 grudnia 2017 r. Pierwotny termin zakończenia czynności likwidacyjnych SPSP ustalony na dzień 31 maja 2005 r. kolejnymi (pięcioma) uchwałami Rady Powiatu został przedłużony do 31 grudnia 2018 r.

W sprawozdaniu Rb-NDS (o nadwyżce/deficycie) **Powiatu Kamińskiego** w okresie trzech lat poprzedzających uchwalenie programu naprawczego – w latach 2011–2013, wykazywano zawyżony poziom przychodów z innych źródeł, w tym z tytułu wolnych środków o kwoty dotyczące środków przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej (a w 2011 r. także gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym), odpowiednio o 310,6 tys. zł, 308,5 tys. zł i 381,7 zł. Było to niezgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz z § 10 pkt 6 lit. c instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, określonej w załączniku Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶.

Powiat Myśliborski nie wykazał w deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. transakcji z 2014 r., polegającej na objęciu udziałów w Szpitalu w Dębnie sp. z o.o., pokrytej aportem w postaci nieruchomości o wartości 6.942,0 tys. zł (69.420 udziałów po 100 zł każdy), stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁷. Korekta deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. została złożona przez Starostwo Powiatowe w Myśliborzu w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Z ponad rocznym opóźnieniem w **Urzędzie Gminy Pęcław** wprowadzono zmiany w przepisach wewnętrznych dotyczących stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸ w związku z zwiększeniem progu stosowania ustawy do 30 tys. euro.

¹⁴ Dalej: SPZZOZ, który został przejęty przez Powiat jako szpital powiatowy z dniem 1 stycznia 1999 r.

¹⁵ Dalej: SPSP, który został utworzony przez Powiat na bazie SPZZOZ z dniem 2 grudnia 2002 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 20, poz. 103, rozporządzenie obowiązujące do dnia 24 stycznia 2014 r.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579.

Burmistrz **Miasta Piechowice** zaciągnął w 2012 r. zobowiązanie długoterminowe o charakterze kredytu (pożyczki) w wysokości 1.561,6 tys. zł (w tym koszt zobowiązania 392,2 tys. zł), z przekroczeniem uprawnień do zaciągania tego typu zobowiązań, tj. bez stosownego upoważnienia (zgody) organu stanowiącego (Rady Miasta Piechowice), czym naruszył postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹. Zaciągnięcie przez Burmistrza tego zobowiązania spowodowało przekroczenie limitu zobowiązań określonego w uchwale budżetowej Rady Miasta Piechowice na 2012 r. o kwotę 1.561,6 tys. zł, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Burmistrz Miasta Piechowice nie uzyskał opinii regionalnej izby obrachunkowej na temat możliwości spłaty zobowiązania o wartości 1.561,6 tys. zł, czym naruszono art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz Miasta Piechowice udzielił zamówienia na usługi o charakterze kredytowym (pożyczkowym) o wartości 392,2 tys. zł (koszt zamówienia), z pominięciem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Powiat Świebodziński nie zabezpieczył środków w związku z toczącym się postępowaniem sądowym od 2011 r., tj. ani nie utworzył rezerw celowych (na podstawie art. 222 ustawy o finansach publicznych), ani nie zgromadził wolnych środków lub nadwyżki budżetowej, tak aby była możliwość zmiany budżetu i zachowania relacji określonych w art. 242–243 ustawy o finansach publicznych. Konieczność zapłaty zobowiązań wynikających z zawartej w 2014 r. ugody pozasądowej z wykonawcą inwestycji drogowej była bezpośrednią przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu i w konsekwencji objęcia tej jednostki programem naprawczym.

Analiza wyników przeprowadzonych kontroli oraz informacji uzyskanych od jednostek niekontrolowanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które w okresie objętym kontrolą realizowały programy naprawcze wskazuje na istnienie wątpliwości interpretacyjnych przepisów związanych z realizacją programów naprawczych dotyczących:

1. niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych,
2. braku możliwości skrócenia czasu obowiązywania programu naprawczego,
3. określenia daty/okresu zakończenia postępowania naprawczego.

1. Niespójność przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych

Kwestia niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych została przedstawiona w pkt 6.2. Informacji o wynikach kontroli. W trakcie kontroli Powiatu Świebodzińskiego o rozbieżnościach w interpretacji tych przepisów poinformowała Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, było one również przedmiotem wniosków *de lege ferenda* Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przedstawionych w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r.

Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują różne okresy, na które uchwalane są programy naprawcze (na okres nieprzekraczalny trzy lata – art. 240a ustawy albo na okres spłaty pożyczki – art. 224 ustawy, nawet dwudziestoletni), po zakończeniu których jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

Zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu naprawczego. Zdaniem J.M. Salachny²⁰ zastrzeżenie sformułowane w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie dotyczy pożyczek udzielanych z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego. Takie podejście (choć niewynikające wprost z przepisów ustawy) należy uznać za racjonalne, gdyż zgodnie z art. 224 ustawy o finansach publicznych warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest realizacja lub przystępowanie do realizacji programu naprawczego, z którego analizy wynika, iż zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, w jednej ze swych uchwał, stanęła natomiast na stanowisku, iż z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika zakaz zaciągania zobowiązań, w tym z tytułu pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację programu naprawczego, których spłata spowoduje naruszenie relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych²¹.

Problem interpretacji art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych został wskazany również przez Gminę Tolkmicko (samorząd nie objęty kontrolą).

2. Skrócenie okresu obowiązywania programu naprawczego

Starosta Powiatu Tarnogórskiego (Powiat Tarnogórski nie był objęty kontrolą) przedstawił problem czy możliwe jest skrócenie programu naprawczego w sytuacji jeżeli wskaźniki monitorujące sytuację finansową określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych uległy poprawie przed zakończeniem postępowania naprawczego. Starosta wskazał, że w przepisach nie ma określonego trybu postępowania w takiej sytuacji, jaki organ miałby o tym zdecydować, czy w ogóle wymagana jest zgoda na takie działanie.

3. Określenie końca/okresu realizacji postępowania naprawczego

Burmistrz Miasta Pasy (Gmina Pasy nie była objęta kontrolą) wskazał na nieokreślenie w przepisach ustawy o finansach publicznych co należy rozumieć przez zakończenie postępowania naprawczego. W szczególności jaką datę należy przyjąć jako zakończenie postępowania naprawczego – np. czy może to być data realizacji ostatniego przedsięwzięcia naprawczego wymienionego w planie i harmonogramie wprowadzenia przedsięwzięć naprawczych, stanowiących obligatoryjne elementy programu naprawczego. Określenie daty końca realizacji postępowania naprawczego jest istotne ze względu na konieczność ustalenia terminów obowiązywania obostrzeń wymienionych w art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych i obowiązku stosowania art. 240a ust. 6 tej ustawy.

²⁰ J.M. Salachna, Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 1(2)/2014, s. 17.

²¹ Uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., IX/1674/14.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli Celem głównym kontroli była ocena skuteczności realizacji programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Cele szczegółowe Kontrola określała następujące cele szczegółowe:

1. Ocena rzetelności przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.
2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych.
3. Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej udzielonej jednostkom samorządu terytorialnego na realizację programów naprawczych.
4. Ocena prawidłowości (zgodności z procedurami i przepisami prawa) procesu udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów.
5. Ocena sposobu badania/sprawdzania efektów udzielonego wsparcia w formie pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów, tj. sposobu i zakresu monitorowania wykorzystania tych środków.

Zakres podmiotowy Kontrola przeprowadzona została w okresie od 28 kwietnia do 4 sierpnia 2017 r. w Ministerstwie Finansów oraz w 14 jednostkach samorządu terytorialnego, z których trzy skorzystały z pomocy w formie pożyczek udzielonych przez Ministra Finansów. Mając na uwadze konieczność oceny skuteczności i efektywności zrealizowanych programów naprawczych podstawowym kryterium doboru jednostek samorządu terytorialnego do kontroli było zakończenie realizacji programów naprawczych.

W jednostkach samorządu terytorialnego, które realizując programy naprawcze nie korzystały z pożyczek z budżetu państwa zbadana została rzetelność przygotowania programów naprawczych, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (cel szczegółowy nr 1). Ocenie podlegał również sposób wdrożenia zaplanowanych działań i stopniów osiągnięcia efektów określonych w założeniach programów naprawczych (cel szczegółowy nr 2). W trzech jednostkach samorządu terytorialnego, którym udzielone zostały pożyczki z budżetu państwa dodatkowo badana była efektywność wykorzystania otrzymanej z budżetu państwa pomocy finansowej (cel szczegółowy nr 3).

W Ministerstwie Finansów kontrolą objęty został proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego, a także zagadnienia związane z kontrolą i monitoringiem wykorzystania przekazanych środków (cele szczegółowe nr 4 i 5). Kontrolowane były głównie zagadnienia pozostające w gestii Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów, które zapewnia obsługę organizacyjną i techniczną Komisji do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów. Komisja ta m.in. opinowała wnioski o udzielenie pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego.

Kontrola miała charakter kontroli wykonania zadań. Kontrolę przeprowadzono w:

Kryteria kontroli

- Ministerstwie Finansów na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości;
- urzędach miast/gmin, starostwach powiatowych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

Lata 2012–2016 oraz okres późniejszy i wcześniejszy, jeżeli miał związek z przedmiotem kontroli.

Okres objęty kontrolą

Przed rozpoczęciem kontroli zwrócono się do Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych o informacje w sprawie programów naprawczych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2016.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

W trakcie kontroli pozyskano informacje od:

- 43 jednostek samorządu terytorialnego nieobjętych kontrolą, które w okresie objętym kontrolą realizowały programy naprawcze, o przyczynach pogorszenia się ich sytuacji finansowej oraz o problemach w interpretacji przepisów dotyczących postępowań naprawczych;
- regionalnych izb obrachunkowych z województw, w których przeprowadzano kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego, w sprawie opracowania procedur i stosowanych kryteriów oceny opiniowanych programów naprawczych objętych kontrolą oraz skutków odmownych decyzji Ministra Finansów dotyczących udzielenia pożyczek z budżetu państwa wybranym samorządom;
- wojewodów z województw, w których przeprowadzano kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego, w sprawie:
 - posiadania informacji o złej sytuacji finansowej samorządów, przed uchwaleniem przez jednostki samorządu terytorialnego programów naprawczych;
 - identyfikowania/analizowania przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, które spowodowały konieczność wprowadzenia postępowania naprawczego w samorządach, podejmowania działań mających na celu poprawę sytuacji finansowej samorządów;
 - badania efektów/skutków programów naprawczych oraz przekazywania informacji w tym zakresie były innym organom władzy państwowej;
 - monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa oraz określenia procedur w tym zakresie (np. w porozumieniach zawartych między wojewodą i właściwą regionalną izbą obrachunkową);
 - analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa.

ZAŁĄCZNIKI

Udział innych organów kontroli	W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Nie wykorzystano również wyników kontroli tych organów.
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył jedynie Starosta Myśliborski, z czego oba oddalono. Dotyczyły one poniesienia wydatków na promocję Powiatu Myśliborskiego oraz przekroczenia limitu wydatków na wynagrodzenia Zarządu Powiatu ²² .
Stan realizacji wniosków pokontrolnych, zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 15 wystąpieniach pokontrolnych. W ośmiu wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 14 wniosków pokontrolnych oraz 16 uwag dotyczących kontrolowanej działalności. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano osiem wniosków (57,1%), sześć wniosków jest w trakcie realizacji (42,9%) oraz uwzględniono wszystkie 16 uwag dotyczących kontrolowanej działalności (100%).
Informacje o skierowanych zawiadomieniach w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz o zawiadomieniach prokuratury	Po zakończonej kontroli w Urzędzie Gminy Krypno skierowano jedno zawiadomienie w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w związku z ujawnieniem: – dokonania w 2016 r. wydatków za wykonanie map do celów projektowych oraz sporządzenie dokumentacji geologicznej w celu przebudowy dróg powiatowych, bez wymaganej odrębnej uchwały Rady Gminy Krypno w zakresie udzielenia pomocy rzeczowej i przed zawarciem umowy w tej sprawie z Powiatem Monieckim; – zawarcia w 2016 r. przez Wójta Gminy Krypno umowy z Powiatem Monieckim w sprawie pomocy rzeczowej, polegającej na wykonaniu dokumentacji kosztorysowej obejmującej przebudowę dróg powiatowych, powodującej zaciągnięcie zobowiązania, bez wymaganej uchwały Rady Gminy Krypno. Do prokuratury skierowano jedno zawiadomienie w następującej sprawie. Burmistrz Miasta Piechowice nie dopełnił obowiązków i przekroczył kompetencje przy zaciąganiu w 2012 r. zobowiązania długoterminowego w wysokości 1.561,6 tys. zł, z przeznaczeniem na uregulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zobowiązanie to zostało zaciągnięte bez zgody Rady Miasta Piechowice, bez opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości jej spłaty, w sposób niezgodny z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, przekroczony został limit zobowiązań określony w uchwale budżetowej.
Finansowe rezultaty kontroli	Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 21.001,4 tys. zł złożyły się finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, tj.: – kwoty nienależnie uzyskane – 908,5 tys. zł; – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 12.166,3 tys. zł; – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 4.131,0 tys. zł; – sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 2.234,0 tys. zł; – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1.561,6 tys. zł.

²² Uchwała Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 września 2017 r.

W kontroli uczestniczyły: Departament Budżetu i Finansów oraz osiem Delegatur Najwyższej Izby Kontroli.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego	Imię i nazwisko kierownika/ kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Ocena kontrolowanej działalności
		Nazwa jednostki kontrolowanej		
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.	Pozytywna
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Gmina Rudka	Andrzej Anusiewicz, Wójt Gminy Rudka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Gminy Rudka		
3.		Gmina Krypno	Marek Stankiewicz, Wójt Gminy Krypno	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Gminy w Krypnie		
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Gmina Miejska Nieszawa	Przemysław Jankowski, Burmistrz Miasta Nieszawa od 5 grudnia 2014 r., od 5 stycznia 2012 r. do 4 grudnia 2014 r. Marian Tołodziecki	Pozytywna
		Urząd Miasta w Nieszawie		
5.	Delegatura NIK w Kielcach	Gmina Piekoszów	Zbigniew Piątek, Wójt Gminy Piekoszów od 3 grudnia 2013 r., od 30 października 2003 r. do 14 sierpnia 2013 r. Tadeusz Dąbrowa, przy czym między 18 kwietnia a 14 sierpnia 2013 r. Bogusław Krukowski, od 30 sierpnia do 2 grudnia 2013 r. funkcję organów Gminy pełniła Bożena Szczypiór	Opisowa
		Urząd Gminy w Piekoszowie		

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego	Imię i nazwisko kierownika/ kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Ocena kontrolowanej działalności
		Nazwa jednostki kontrolowanej		
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Gmina Pątnów Urząd Gminy Pątnów	Jacek Olczyk, Wójt Gminy Pątnów od 8 grudnia 2014 r., od 13 marca 2013 r. do 8 grudnia 2014 r. Komisarz Rządowy dla Gminy Pątnów – Jacek Różański, Edward Kiedos od 4 grudnia 2010 r. do 13 marca 2013 r.	Opisowa
7.	Delegatura NIK w Olsztynie	Miasto Ruciane-Nida Urząd Miasta i Gminy Ruciane-Nida	Piotr Ryszard Feliński, Burmistrz Miasta i Gminy Ruciane-Nida od 8 grudnia 2014 r., w latach 2010–2014 Zbigniew Janusz Opalach	Pozytywna
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	Powiat Kamieński Starostwo Powiatowe w Kamieniu Pomorskim	Józef Malec, Starosta Kamieński od 19 grudnia 2014 r., od 11 lutego 2011 r. Beata Kiryluk.	Pozytywna
9.		Powiat Myśliborski Starostwo Powiatowe w Myśliborzu	Danuta Patkowska, Starosta Myśliborski od 22 stycznia 2016 r., Arkadiusz Janowicz od 1 grudnia 2014 r. do 22 stycznia 2016 r., Arkadiusz Mazepa od 2 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2014 r.,	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Gmina Sławoborze Urząd Gminy Sławoborze	Marcin Książek, Wójt Gminy Sławoborze	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Gmina Pęcław Urząd Gminy Pęcław	Artur Andrzej Jurkowski, Wójt Gminy Pęcław	Opisowa
12.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Powiat Świdnicki Starostwo Powiatowe w Świdnicy	Piotr Fedorowicz, Starosta Świdnicki od 8 grudnia 2014 r., od dnia 2 grudnia 2010 r. do dnia 7 grudnia 2014 r. Zygmunt Worsa	Opisowa
13.		Gmina Miejska Piechowice Urząd Miasta w Piechowicach	Witold Rudolf, Burmistrz Miasta Piechowice	Opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego	Imię i nazwisko kierownika/ kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Ocena kontrolowanej działalności
		Nazwa jednostki kontrolowanej		
14.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Powiat Świebodziński	Zbigniew Szumski, Starosta Świebodziński	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Starostwo Powiatowe w Świebodzinie		
15		Powiat Sulęciński	Adam Basiński Starosta Sulęciński od 23 lutego 2016 r., Patrik Lewicki od 1 grudnia 2014 r. do 23 lutego 2016 r., Dariusz Ejchart od 20 września 2011 r. do 1 grudnia 2014 r.	Pozytywna
		Starostwo Powiatowe w Sulęcinie		

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Program naprawczy
– art. 240a ustawy
o finansach publicznych

Z mocą od dnia 28 grudnia 2013 r. do ustawy o finansach publicznych dodany został art. 240a²³ określający konsekwencje nieprzestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowych limitów dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań, normujący postępowanie naprawcze.

W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania (art. 240a ust 1 ustawy o finansach publicznych).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program naprawczy na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych (art. 240a ust 2 ustawy o finansach publicznych).

Program naprawczy powinien zawierać w szczególności (art. 240a ust. 3 ustawy o finansach publicznych):

- 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 realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych;
- 3) przewidywane **efekty finansowe** poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem **sposobu ich obliczania**.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu naprawczego (art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

Art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie jest jednolicie interpretowany. Zdaniem J.M. Salachny²⁴ zastrzeżenie sformułowane w art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie dotyczy pożyczek udzielanych z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego. Takie podejście należy uznać za racjonalne, gdyż zgodnie z art. 224 ustawy o finansach publicznych warunkiem uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest realizacja lub przystępowanie do realizacji programu napraw-

²³ Art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646, ze zm.).

²⁴ J.M. Salachna, Postępowanie naprawcze jednostki samorządu terytorialnego – wybrane problemy interpretacyjne, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 1(2)/2014, s. 17.

czego, z którego analizy wynika, iż zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, **na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki**. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, w jednej ze swych uchwał, stanęła natomiast na stanowisku, iż z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika zakaz zaciągania zobowiązań, w tym z tytułu pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację programu naprawczego, których spłata spowoduje naruszenie relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych²⁵.

W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może (art. 240a ust. 5 ustawy o finansach publicznych):

- 1) podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
- 2) udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
- 4) ponosić wydatków na promocję jednostki;
- 5) tworzyć funduszu sołeckiego²⁶;

a także

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

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program naprawczy, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków:

- 1) na diety radnych,
 - 2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego,
- nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego (art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych).

Program naprawczy może zawierać inne ograniczenia niż określone w art. 240a ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych (art. 240a ust. 7 ustawy o finansach publicznych).

²⁵ Uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r., IX/1674/14.

²⁶ Należy mieć na uwadze, iż fundusz sołecki jest tworzony z dużym wyprzedzeniem (rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy), stąd też niekiedy pod zwrotem „zakazu tworzenia funduszu sołeckiego” należy rozumieć przede wszystkim zakaz wydatkowania środków w ramach tego funduszu – patrz J.M. Salachna, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*. Praca zbiorowa pod. red. E. Ruśkowskiego i J.M. Salachny, Gdańsk 2014 r., s. 1095. Podobne stanowisko znaleźć można również w artykule M. Cyrankiewicza „Trzy lata bez środków na sołeckie inwestycje” (RP, 06.02.2014 r.), który wskazuje, iż nawet jeżeli rada gminy w 2013 r. wyraziła zgodę na utworzenie funduszu sołeckiego, a sołectwa wybrały przedsięwzięcia do realizacji, to w 2014 r. (pierwszy rok realizacji programu naprawczego) wydatki na te cele nie będą mogły zostać zrealizowane. Uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego rada gminy nie będzie mogła podjąć ani w 2014 r., ani w 2015 r.”

W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych (art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych).

Art. 240a ustawy o finansach publicznych, z mocą od 25 lipca 2014 r., został uzupełniony²⁷ o przepisy (art. 240a ust. 9 i 10 ustawy o finansach publicznych), że zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową, bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z tego budżetu oraz, że do ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez regionalną izbę obrachunkową oraz do jego zmiany stosuje się przepisy ograniczające wydatki jednostki samorządu terytorialnego w okresie realizacji programu naprawczego określone w art. 240a ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych.

Od 25 lipca 2014 r. obowiązuje również art. 240b ustawy o finansach publicznych²⁸, który stanowi, że **w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego**, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stosuje się odpowiednio. Do zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową bez zachowania relacji określonych w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, przepis art. 240a ust. 9 ustawy o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

Art. 240b ustawy o finansach publicznych stanowi odrębną podstawę prawną do zastępczego ustalenia przez regionalną izbę obrachunkową budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez zachowania relacji, o których mowa w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji, gdy w jednostce tej nie występuje zagrożenie realizacji zadań publicznych.

Przed dniem obowiązywania art. 240a ustawy o finansach publicznych, postępowanie naprawcze jednostek samorządu terytorialnego w zasadzie (poza przywołaniem w treści art. 224 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia wykonawczego do tego przepisu) nie było unormowane powszechnie obowiązującymi przepisami. Wskazać ponadto należy, iż oba przepisy (art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych) są niespójne i często niejednoznacznie interpretowane. Zdaniem r. p. Krawczyka

²⁷ Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 911).

²⁸ Dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

– Prezesa regionalnej izby obrachunkowej w Łodzi²⁹ w aktualnie obowiązującym stanie prawnym mamy do czynienia z dwoma trybami ustanawiania postępowania naprawczego: na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych **lub** na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Niespójność ww. przepisów była także zaznaczona w informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli³⁰.

Jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli (art. 224 ust. 1 ustawy o finansach publicznych):

- 1) jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji oraz
- 2) z analizy programu naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym:
 - a) nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań;
 - b) zachowane zostaną zasady określone w art. 242–244 ustawy o finansach publicznych, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki;
 - c) zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa – art. 224 ustawy o finansach publicznych

Pożyczka jest oprocentowana. Wysokość oprocentowania określa umowa (art. 115 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Pożyczka i odsetki nie podlegają umorzeniu (art. 224 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Wniosek o udzielenie pożyczki jednostka samorządu terytorialnego składa do Ministra Finansów. Do wniosku o udzielenie pożyczki jednostka załącza program naprawczy, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej tej jednostki oraz propozycje zabezpieczeń spłaty pożyczki (art. 224 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

W przypadku niedokonania spłaty pożyczki w terminie określonym w umowie pożyczki Minister Finansów może potrącić niespłaconą kwotę pożyczki wraz z odsetkami z należnej subwencji ogólnej ustalonej dla tej jednostki samorządu terytorialnego (art. 224 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

Minister Finansów określił, w drodze rozporządzenia³¹:

- 1) szczegółowy zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie pożyczki,
- 2) wykaz dokumentów dołączonych do wniosku,
- 3) rodzaje i zakres przyjmowanych zabezpieczeń³²

²⁹ <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/niejasne-prawo-utrudnia-nadzor-na-samorzadem,Finanse Komunalne, październik 2014 r.>

³⁰ P/14/066 – „Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego”.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

³² Katalog zabezpieczeń spłaty pożyczki jest zamknięty i obejmuje weksle własne in blanco lub akt notarialny o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 101, ze zm.). Zabezpieczenie spłaty pożyczki, obejmuje co najmniej 100% kwoty wierzytelności z tytułu umowy pożyczki (§ 4 rozporządzenia).

Wskaźniki
monitorujące
i ograniczające
zadłużenie jednostek
samorządu
terytorialnego

– biorąc pod uwagę rodzaj prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego postępowania, zakres informacji niezbędnych do dokonania bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, oraz zapewnienie sprawności rozpatrywania wniosków.

Zgodnie z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³³ **do dnia 31 grudnia 2013 r.** dwa najistotniejsze limity/wskaźniki monitorujące i ograniczające zadłużenie samorządów ujęte były w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁴. Mechanizmem wpływającym na wysokość długu jednostek samorządu terytorialnego było unormowanie wynikające z art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., stosownie do którego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów jednostki. Inny charakter posiadał mechanizm określony w art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., stosownie do treści którego łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym:

- rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, odpowiednio zaciągniętych, emitowanych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- należnych odsetek od wyżej wymienionych zobowiązań;
- potencjalnych kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji;
- nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o finansach publicznych w istotny sposób zmieniła instrumentarium prawne służące monitorowaniu i ograniczaniu poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 121 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, **począwszy od uchwał budżetowych na 2014 r.** każda jednostka samorządu terytorialnego musi przestrzegać indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia określonego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

³³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

³⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

w stosunku do planowanych dochodów ogółem budżetu (**lewa strona wzoru indywidualnego wskaźnika zadłużenia**),

będzie wyższa niż średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących jednostki samorządu terytorialnego powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, odniesionych do dochodów ogółem budżetu (**prawa strona wzoru indywidualnego wskaźnika zadłużenia**).

Wzór indywidualnego wskaźnika zadłużenia:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \geq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 ustawy o finansach publicznych;

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;

Db – dochody bieżące;

Sm – dochody ze sprzedaży majątku;

Wb – wydatki bieżące;

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja;

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata;

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Relacja wyrażona w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych zakłada porównanie dwóch stron równania, wartości rocznego wskaźnika spłat zadłużenia wraz z odsetkami (lewa strona równania) i maksymalnej indywidualnej możliwości spłat zadłużenia wynikającej z potencjału ekonomicznego jednostki samorządu terytorialnego (prawa strona równania).

Zgodnie z art. 121 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, **począwszy od uchwał budżetowych na 2011 r.** każda jednostka samorządu terytorialnego musi przestrzegać zasad określonych w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z następującym zastrzeżeniem. Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 911).
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).
5. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).
7. Ustawa 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).
8. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).
9. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).
10. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Finansów
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
15. Związek Miast Polskich
16. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
17. Związek Powiatów Polskich

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 02 lutego 2018 r.

DG1.4780.4.2017

Pan
Mieczysław Łuczak

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 24 stycznia 2018 r., znak: KBF.430.014.2017, przy którym przekazano informację o wynikach kontroli „Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego”, a także mając na uwadze przepis art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, uprzejmie informuję co następuje.

Kwestie dotyczące programów naprawczych, o których mowa we wnioskach Najwyższej Izby Kontroli wymagają pogłębionej i całościowej analizy. Dopiero na podstawie tej analizy będą mogły być podjęte ewentualne prace w zakresie doprecyzowania regulacji dotyczących postępowań naprawczych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Z poważaniem,
Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Piotr Nowak
Piotr Nowak