



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.011.01.2015

P/15/014

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/014 – Wpływ operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze mające związek z zakresem przedmiotowym kontroli w ww. okresie na tle danych finansowych z lat wcześniejszych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził Jerzy Stachowiak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97108 z dnia 28 sierpnia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy Osiek, ul. Rynek 1, 28-221 Osiek (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Rafał Łysiak – Burmistrz Miasta i Gminy Osiek (dalej: Burmistrz). Upřednio, od 14 listopada 2002 r. do 9 grudnia 2014 r. Burmistrzem był Włodzimierz Wawrzkiwicz (dalej: były Burmistrz). [dowód: akta kontroli str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.
<i>Uzasadnienie oceny ogólnej</i>	Pozytywną ocenę uzasadnia: – legalność wykorzystywania niestandardowych operacji finansowych; – prawidłowe ujęcie operacji finansowych w ewidencji księgowej i sprawozdawczości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – doprowadzenia do wystąpienia dużego poziomu zobowiązań wymagalnych w stosunku do ogólnego poziomu zobowiązań gminy; – zaciągnięcia kredytu w Nadwiślańskim Banku Spółdzielczym w Solcu Zdroju (dalej: NBS) bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej w Osieku (dalej: Rada Miejska) oraz bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (dalej: RIO) o możliwości spłaty kredytu²; – niedokonania spłaty ww. kredytu do końca 2014 r. zgodnie z podpisaną umową na udzielenie kredytu w rachunku bieżącym; – przekroczenia na koniec 2013 r. limitu zadłużenia określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Sprawa została już prawomocnie osądzona. Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z 29 października 2015 r. nr KDF-53/42/2015/3764.

³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- niedokonywania analiz poprzedzających korzystanie z operacji finansowych dotyczących subrogacji wierzytelności;
- niezabezpieczenia w porozumieniach zawartych z M.W. „Trade” SA (dalej: „MWT”) możliwości refinansowania zobowiązań i nieanalizowania zasadności przeprowadzenia takich operacji;
- nieobjęcia operacji finansowych badaniami audytowymi w ramach kontroli zarządczej gminy;
- niezaksięgowania w grudniu 2014 r. na koncie 909 *Rozliczenia międzyokresowe* w budżecie gminy Osiek (gmina) dwóch przypisów dotyczących odsetek od kredytu konsolidacyjnego ujętych na koncie 130 *Rachunek bieżący jednostki* w Urzędzie w kwotach 3.147,76 zł oraz 1.976,19 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Charakterystyka finansowa samorządu

Opis stanu
faktycznego

Podstawowe dane o sytuacji finansowej gminy tj. dochody, wydatki, przychody, rozchody, a także wybrane wskaźniki za lata 2010-2014 oraz zaplanowane na lata 2015-2018 kształtowały się następująco:

I Dochody.

Dochody ogółem uzyskane za lata 2010-2014 wyniosły odpowiednio: 30.058 tys. zł, 25.550 tys. zł, 25.804 tys. zł, 25.557 tys. zł i 27.418 tys. zł.

Główną część dochodów gminy stanowiły dochody bieżące, których uzyskana w latach 2010-2014 wartość wyniosła odpowiednio: 26.960 tys. zł, 24.246 tys. zł, 24.284 tys. zł, 24.209 tys. zł i 24.841 tys. zł.

Dochody majątkowe, które wspólnie z dochodami bieżącymi stanowią ogólną wartość dochodów gminy wyniosły za lata 2010-2014: 3.098 tys. zł, 1.304 tys. zł, 1.519 tys. zł, 1.349 tys. zł i 2.577 tys. zł.

W badanym okresie realizacja planu dochodów kształtowała się następująco: 95,1% w 2013 r., 96% w 2014 r. i 79,6% na 30 września 2015 r.

Realizacja planu dochodów bieżących: 95% w 2013 r., 96% w 2014 r. i 79,3% na 30 września 2015 r.

Realizacja planu dochodów majątkowych: 97,5% w 2013 r., 92% w 2014 r. i 87,9% na 30 września 2015 r.

II Wydatki.

Wydatki ogółem za lata 2010-2014 wyniosły odpowiednio: 35.350 tys. zł, 25.689 tys. zł, 24.978 tys. zł, 25.171 tys. zł i 26.890 tys. zł.

Wydatki bieżące stanowiące zasadniczą część wydatków ogółem wyniosły za lata 2010-2014 odpowiednio: 27.829 tys. zł, 23.077 tys. zł, 23.125 tys. zł, 22.690 tys. zł i 23.514 tys. zł.

Wydatki majątkowe, które wspólnie z wydatkami bieżącymi stanowią ogólną wartość wydatków gminy wyniosły w latach 2010-2014: 7.521 tys. zł, 2.612 tys. zł, 1.853 tys. zł, 2.480 tys. zł i 3.376 tys. zł.

Znaczna wysokość wydatków majątkowych zrealizowanych w 2010 r. w kwocie 7.521 tys. zł w stosunku do możliwości finansowych gminy skutkowałą problemami finansowymi w kolejnych latach.

Zaplanowane w WPF⁴ wydatki majątkowe na lata 2015-2018 wynoszą: 734 tys. zł, 30 tys. zł, 169 tys. zł i 2.724 tys. zł.

Zaplanowane na 2018 r. znaczny wzrost wydatków majątkowych do kwoty 2.724 tys. zł. wiąże się z ryzykiem wystąpienia problemów finansowych gminy w kolejnych latach.

W badanym okresie realizacja planu wydatków przedstawia się następująco: 94,9% w 2013 r., 95,6% w 2014 r. i 77,7% na 30 września 2015 r.

Realizacja wydatków bieżących: 94,5% w 2013 r., 96,3% w 2014 r. i 77,3% na 30 września 2015 r.

Realizacja wydatków majątkowych: 99,3% w 2013 r., 91,1% w 2014 r. i 85,3% na 30 września 2015 r.

III Przychody.

Przychody gminy w latach 2010-2012 wyniosły odpowiednio 6.196 tys. zł, 1.385 tys. zł i 88 tys. zł. W latach 2013 i 2014 gmina nie uzyskała żadnych przychodów. Uzyskane przychody to w głównej mierze kredyty: 5.835 tys. zł w 2010 r. i 1.200 tys. zł w 2011 r. Zaplanowane w WPF przychody wystąpić mają jedynie w 2015 r., a stanowić będą w całości wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w kwocie 162 tys. zł. Nie planuje się przychodów na lata 2016-2018. Uzyskane w latach 2010-2014 wolne środki wyniosły odpowiednio⁵: 361 tys. zł (361 tys. zł), 185 tys. zł (139 tys. zł), 88 tys. zł (0 zł), 0 zł i 0 zł.

IV Rozchody.

Rozchody gminy w całości stanowią spłaty kredytów. Rozchody za lata 2010-2014 wyniosły: 720 tys. zł, 1.158 tys. zł, 1.457 tys. zł, 359 tys. zł i 450 tys. zł.

Plan rozchodów za 2013 r. i za 2014 r. zrealizowano w 100%, a na 30 września 2015 r. – 82%.

V Wskaźniki stanu finansowego gminy.

W latach 2010 i 2011 gmina uzyskała deficyt budżetu, który wyniósł odpowiednio: 5.291 tys. zł oraz 139 tys. zł. W latach 2012-2014 uzyskano nadwyżkę wynoszącą odpowiednio: 826 tys. zł, 387 tys. zł i 528 tys. zł. Wg WPF na lata 2015-2018 zaplanowano nadwyżkę: 673 tys. zł, 200 tys. zł, 200 tys. zł i 30 tys. zł. Uzyskanie nadwyżki budżetu wiąże się z faktem, że gmina od 2012 r. z rozpoczęła realizację programu naprawczego, w ramach którego wprowadzono m.in. znaczne zmniejszenie wydatków bieżących i maksymalizację realizacji dochodów gminy.

W badanym okresie zaplanowano uzyskanie nadwyżki wynoszącej: 359 tys. zł w 2013 r. i 450 tys. zł w 2014 r.

W 2010 r. gmina uzyskała deficyt operacyjny wynoszący 869 tys. zł. Natomiast w latach 2011-2014 uzyskano nadwyżkę operacyjną wynoszącą odpowiednio: 1.169 tys. zł, 1.159 tys. zł, 1.518 tys. zł i 1.327 tys. zł. Wg WPF na lata 2015-2018 zaplanowano nadwyżkę operacyjną: 521 tys. zł, 230 tys. zł, 369 tys. zł i 2.754 tys. zł.

W badanym okresie planowano uzyskanie nadwyżki operacyjnej wynoszącej: 1.474 tys. zł w 2013 r. i 1.349,5 tys. zł w 2014 r.

Pozostałe wskaźniki za lata 2010-2014 wynoszą odpowiednio:

- wskaźnik samofinansowania: 29,6%, 94,7%, 144,6%, 115,6% i 115,6%;

⁴ Wieloletnia Prognoza Finansowa

⁵ W nawiasach podano kwoty wolnych środków przeznaczonych na pokrycie deficytu.

- wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia: 105,9%, 99,9%, 101,2%, 95,2%, 96,5%;
- udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach wg tytułów dłużnych ogółem: 8,3%, 15,9%, 26,6%, 30,3% i 28,4%. Wartość tych zobowiązań wymagalnych wynosiła w tych latach odpowiednio: 1.201 tys. zł, 2.419,8 tys. zł, 4.097 tys. zł, 4.747,7 tys. zł i 5.003 tys. zł.

W WPF na lata 2015-2018 zaplanowano:

- wskaźnik samofinansowania: 191,6%, 766,7%, 218,3% i 101,1%;
- wskaźnik obciążenia dochodów własnych obsługą zadłużenia: 101,3%, 99,9%, 99,3% i 88,7%.

[Dowód: akta kontroli str. 236-238, 333-343, 598-658, 705-733]

W latach 2006-2011 gmina posiadała zobowiązania z tytułu 14 kredytów przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu i na inwestycje na łączną kwotę 14.163.000 w trzech bankach tj. NBS, ING Banku Śląskim SA Oddział w Kielcach (dalej: ING), PKO BP oddział w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: PKO) oraz w Banku Spółdzielczym w Staszowie (dalej: BS). 11 kredytów (79%) było zaciągnięte na sfinansowanie deficytu budżetu jednostki, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z maksymalnym terminem ich spłaty do końca 2022 r., dwa (14%) kredyty były kredytami inwestycyjnymi i jeden (7%) przeznaczony na sfinansowanie wydatków bieżących gminy. [Dowód: akta kontroli str. 7-121]

Analiza harmonogramów spłat rat kredytowych wynikających z tych 14 kredytów zawartych w latach 2006-2011 wykazała, że pozostająca do spłaty wartość kredytów na dzień 19 grudnia 2012 r. wynosiła 10.930.000 zł.

Gmina otrzymała kredyt inwestycyjny w wysokości 10.930.000 zł zaciągnięty w NBS na podstawie umowy nr 23/ST/13 z 22 kwietnia 2013 r. Cel wykorzystania kredytu określony w § 1 pkt 2 umowy: *konsolidacja zadłużenia – spłata wcześniej zaciągniętych kredytów*. Kredytu udzielono na okres od 22 kwietnia 2013 r. do 30 grudnia 2028 r. [Dowód: akta kontroli str. 129-138]

Gmina uzyskała w latach 2013-2015 trzy kredyty z NBS na sfinansowanie przejściowego deficytu w łącznej kwocie 4.800.000 zł. Były to kredyty udzielone na okres 12 miesięcy w rachunku bieżącym. [Dowód: akta kontroli str.139-144, 255-366]

Gmina wykorzystywała również operacje niestandardowe dotyczące restrukturyzacji zadłużenia w formie subrogacji wierzytelności. Zawarto w tym celu dwa porozumienia i ugodę z „MWT” w okresie od 17 kwietnia 2014 r. do 21 stycznia 2015 r. na ogólną wartość 2.976.612,38 zł oraz w dniu 28 sierpnia 2014 r. umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z „Magellan” SA z siedzibą w Łodzi (dalej: „Magellan”) w łącznej kwocie 728.753,33 zł. [Dowód: akta kontroli str.156-218]

2. Legalność wykorzystywania operacji finansowych i zaangażowania w spółki prawa komunalne oraz ich wpływ na wysokość długu i przestrzeganie limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu faktycznego

Warunkiem zaciągania długu z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu jest planowana w budżecie jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST)

nadwyżka wydatków nad dochodami oraz uwzględnienie w uchwale budżetowej limitu na zaciągnięcie tytułów dłużnych z takim przeznaczeniem. Limit ten ustalony był odrębnie dla poszczególnych tytułów dłużnych i nie mógł przewyższyć planowanego deficytu. Do końca 2013 r. obowiązywały limity określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Od 2014 r. kwota limitu zadłużenia tzw. Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia (dalej: IWZ) zostaje wyliczona indywidualnie dla JST w oparciu o formułę w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i zatwierdzona przez RIO. IWZ, który obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. ma zabezpieczyć JST przed nadmiernym poziomem zadłużenia oraz przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do zdolności ekonomicznych jednostki. Zgodnie z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych samorząd zobowiązany jest osiągnąć nadwyżkę operacyjną, gdyż nie może uchwalić budżetu gdy planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6.

Gmina Osiek spełniła powyższe wymogi, poza limitem określonym w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w części dotyczącej budżetu po zmianach i WPF na 2013 r.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 1 łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 nie przekroczyła 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego i wyniosła w 2013 r.: 6,2% (projekt budżetu) i 3,96% (plan po zmianach).

Zgodnie z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych planowane wydatki bieżące były niższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 :

- wg projektu budżetu o: 2.012 tys. zł na 2013 r., 1.700 tys. zł na 2014 r. i 1.124 tys. zł na 2015 r.;
- wg budżetu po zmianach o: 1.474 tys. zł – na 2013 r., 1.350 tys. zł na 2014 r. i 521 tys. zł na 2015 r.

Spełnione zostały wymogi art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w następujący sposób (podano liczby występujące po obu stronach nierówności określonej w ww. art. 243):

- projekt budżetu na 2015 r. – 4,91%/5,31%.
- budżet po zmianach: na 2014 r. – 3,63%/5,24%, na 2015 r. – 5,07%/5,30%;

[Dowód: akta kontroli str. 244]

Art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych stanowi, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Zaplanowana w projekcie budżetu na 2013 r. oraz projekcie WPF ww. relacja wynosiła 38,35%, natomiast wg budżetu na 2013 r. po zmianach oraz WPF po zmianach – 61,76%. Ostateczna relacja kwoty zadłużenia wg sprawozdania RbZ⁷

⁶ Dz. U. z 2013 r, poz. 885 ze zm.

⁷ Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

na koniec IV kwartału 2013 r. oraz sprawozdania Rb-NDS za 2013 r.⁸ wynosiła 61,3%. RIO w dniu 14 kwietnia 2014 r. negatywnie zaopiniowała przedłożone przez Burmistrza sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 244, 307, 317, 339, 367]

Zgodnie z art. 91 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej JST.

W uchwale budżetowej na 2013 r. ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 1.800.000 zł. Kredyt w takiej wysokości zaciągnięto w NBS w dniu 2 stycznia 2013 r., zgodnie z umową nr 1/RB/2014 i spłacono w 2013 r.

Zaciągnięty w NBS na podstawie umowy nr 23/ST/13 z 22 kwietnia 2013 r. kredyt konsolidacyjny w wysokości 10.930.000 zł nie był planowany w budżecie gminy na 2013 r., gdyż nie stanowił przychodu ani rozchodu gminy. NBS przekazał raty kredytów bezpośrednio na konta banków, w których gmina w latach 2006-2011 zaciągała kredyty. [Dowód: akta kontroli str. 219, 220, 245, 355-361]

W uchwale budżetowej na 2014 r. ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 1.800.000 zł. Kredyt w takiej wysokości zaciągnięto w NBS w dniu 2 stycznia 2014 r., zgodnie z umową nr 1/RB/2014. W dniu 30 grudnia 2014 r. zawarto aneks nr 1 do ww. umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 1/RB/2014, na podstawie którego część zadłużenia w kwocie 600.000 zł z tytułu zadłużenia wynikającego z udzielonego gminie kredytu przechodzi w okres spłaty, w terminie do 28 grudnia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 141-145, 221, 222, 245, 246]

W uchwale budżetowej na 2015 r. również ustalono limity zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 1.800.000 zł. Gmina zawarła 2 kwietnia 2015 r. z NBS umowę nr 19/RB/15 o kredyt krótkoterminowy w wysokości 1.200.000 zł, który ma być spłacony do 31 grudnia 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 223, 224, 246, 362-366]

Gmina nie zaciągała pożyczek, jak również nie emitowała obligacji. [Dowód: akta kontroli str. 7-121, 129-138, 141-155, 245-246]

Przed zaciągnięciem każdego kredytu długoterminowego Rada Miejska podjęła stosowne uchwały, o których mowa w art. 91 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a zarząd gminy uzyskał opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach o możliwości spłaty kredytu, zgodnie z art. 91 ust. 2 ww. ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 239-241]

We wszystkich umowach o kredyt, jako zabezpieczenie spłaty udzielonego kredytu określano: notarialne oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się egzekucji przez gminę, a także weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową. [Dowód: akta kontroli str. 9, 14, 20, 31, 40, 44, 50, 60, 70, 78, 86, 96, 103, 109, 132]

Zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych we wszystkich przypadkach przed zaciągnięciem kredytu długoterminowego przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. [Dowód: akta kontroli str. 239-241]

⁸ Kwartałne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Miejska w dniu 19 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę nr XXIV/211/12 w sprawie zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego w wysokości 10.930.000 zł z przeznaczeniem na spłatę wszystkich 14 wcześniej zaciągniętych kredytów. Zgodnie z § 3 ww. uchwały, jej wykonanie powierzono Burmistrzowi. [Dowód: akta kontroli str. 122]

Z uchwały Rady Miejskiej nr XXIV/209/12 z 19 grudnia 2012 r. w sprawie WPF na lata 2013-2018 (załącznik nr 1 i nr 2) wynika, że Rada Miejska wyraziła wolę zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego. [Dowód: akta kontroli str. 225, 347, 353]

RIO uchwałą nr 7/2013 z 17 kwietnia 2013 r. pozytywnie zaopiniowała prawidłowość planowanej kwoty długu gminy na 2013 r. w wysokości 10.930.000 zł, jako zgodną z art. 169 ust. 1 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 295]

W uchwale nr 38/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. RIO wydała pozytywną opinię o możliwości spłaty ww. kredytu konsolidacyjnego w kwocie 10.930.000 zł. W uzasadnieniu ww. uchwały RIO podano, iż *zgodnie z przyjętym stanowiskiem Kolegium RIO, kredyt konsolidacyjny nie jest przychodem w rozumieniu przepisów art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, również spłata nie jest rozchodem stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. W związku z tym zaciągnięty kredyt konsolidacyjny nie znajduje odzwierciedlenia po stronie przychodów w budżecie na 2013 r., jak również w WPF. Także spłata kredytów nie została ujęta jako rozchód.* [Dowód: akta kontroli str. 126, 127]. Powyższe wskazuje, że spłata kapitału i odsetek z tytułu tego kredytu nie były ujęte do wyliczenia wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ufp.

Wyboru banku udzielającego kredytu dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ (Pzp). Do oszacowania wartości zamówienia przejęto, zgodnie z art. 34 ust. 4 ustawy Pzp, łączną wartość odsetek od kredytu w wysokości 5.858.606 zł, które stanowią całość kosztów związanych z obsługą kredytu. Ogłoszenie o zamówieniu w dniu 28 lutego 2013 r. zamieszczono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 ustawy Pzp. [Dowód: akta kontroli str. 368-374, 440, 450, 452, 455-462]

Zgodnie z § 2 pkt 2 ww. umowy kredyt zostanie wykorzystany bezgotówkowo, tj. bank udzielający kredytu dokona bezpośredniego spłat kredytów na rachunki banków wierzycieli. [Dowód: akta kontroli str. 129, 130]

Analiza harmonogramów spłat rat kredytowych wynikających z umów zawartych z bankami przez gminę w latach 2006-2011 oraz kredytu konsolidacyjnego wykazała, że zawarcie kredytu konsolidacyjnego wydłużyło termin spłat z 2022 r. do 2028 r. Jednocześnie nastąpił wzrost odsetek naliczanych przez bank o 851.809 zł. [Dowód: akta kontroli str. 247-248]

Operacje niestandardowe zastosowane w badanym okresie przez gminę dotyczyły restrukturyzacji następujących wierzycieli.

Operacje niestandardowe w zakresie subrogacji wierzycielności (subrogacja):

1. W dniu 17 kwietnia 2014 r. zawarto porozumienie z „MWT”, przedmiotem którego było wyrażenie przez gminę zgody na wstąpienie „MWT” w prawa zaspokojonego wierzyciela w trybie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny poprzez zapłatę na rzecz wierzycieli z pierwotnego stosunku

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

zobowiązaniowego łączącego gminę z wierzycielami kwot: należności głównej w wysokości 966.303,42 zł i odsetek od uregulowanych należności w wysokości 9.419,32 zł. Opłata prowizyjna gminy wynosiła 75.618,1 zł. Spłata wierzytelności przez gminę miała nastąpić w ośmiomiesięcznych ratach [Dowód: akta kontroli str. 156-178]

2. W dniu 16 stycznia 2015 r. zawarto ugodę z „MWT”, której przedmiotem było ustalenie zasad spłaty przez gminę wierzytelności w kwocie 735.722,74 zł dotyczącej niespłaconej dziewiątej raty kapitałowej wynikającej z ww. porozumienia. „MWT” zobowiązała się do rozłożenia kwoty 735.722,74 zł na 23 raty płatne ująć w okresach miesięcznych, w zamian za co gmina zapłaci opłatę prowizyjną w wysokości 89.839,10 zł. Termin spłat wynikający z harmonogramu określonego w § 4 powyższej ugody – 20 grudnia 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 179-185]

3. W dniu 21 stycznia 2015 r. zawarto z „MWT” analogiczne do ww. porozumienie w trybie art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu Cywilnego. Przedmiotem porozumienia była zapłata na rzecz wierzycieli z pierwotnego stosunku zobowiązaniowego łączącego gminę z wierzycielami kwot: należności głównej w wysokości 903.241,01 zł i odsetek od uregulowanych należności w wysokości 5.281,97 zł. Opłata prowizyjna gminy wynosiła 116.926,91 zł. Spłata wierzytelności przez gminę miała nastąpić do 20 grudnia 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 186-198]

4. W dniu 28 sierpnia 2014 r. zawarto z „Magellan” umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu. Strony umowy ustaliły, że „Magellan” zrestrukturyzuje zadłużenie gminy na zasadach określonych w art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu Cywilnego w łącznej kwocie 728.753,33 zł. Opłata prowizyjna gminy wynosiła 71.600 zł oraz odsetki wg harmonogramu płatne do 18 sierpnia 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 199-218]

Gmina Osiek w latach 2013 – wrzesień 2015 r. nie tworzyła spółek komunalnych, jak również nie posiadała akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego. Posiadała 9 podległych jednostek organizacyjnych o charakterze społeczno-oświatowym.

[Dowód: akta kontroli str. 243]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Łączna kwota długu gminy na koniec 2013 r. wyniosła 15.678 tys. zł co stanowi 61,3% wykonanych w tym roku przez gminę dochodów ogółem w kwocie 25.577 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 339, 367]

Były Burmistrz wyjaśnił: *W 2013 r., jak również w latach poprzednich gmina zaciągnęła zobowiązania w związku z realizacją inwestycji obejmujących: rewitalizację miasta Osiek, remonty i modernizację dróg gminnych, budowę świetlicy w miejscowości Osala oraz budowę placów zabaw w kilku miejscowościach na terenie gminy, które realizowano w ramach środków UE, a do zakończenia których niezbędny był wkład własny gminy Osiek. Inwestycje te były niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gminy. Jednocześnie dochody gminy były zbyt małe w stosunku do zobowiązań powstałych w wyniku realizacji tych inwestycji. Ponadto na wysokość zadłużenia znaczący wpływ miały (...): niezrealizowane zobowiązania wobec nauczycieli szkół z terenu gminy, uchwała Rady Miejskiej podjęta jeszcze w 2000 r., na mocy której gmina finansowała 5 m³ wody w każdym miesiącu dla*

każdego gospodarstwa na terenie gminy oraz wypłaty odpraw dla zwalnianych nauczycieli w związku z likwidacją szkół w miejscowości Bukowa oraz miejscowości Długoleka. [Dowód: akta kontroli str. 468]

Wzrost długu gminy na koniec 2013 r. do kwoty 15.678 tys. zł spowodował przekroczenie ww. limitu zadłużenia określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych o 1,3%.

2. Gmina Osiek 2 stycznia 2014 r. zawarła z NBS umowę o kredyt w rachunku bieżącym nr 1/RB/2014. NBS udzielił gminie kredytu w rachunku bieżącym w maksymalnej kwocie 1.800.000 zł na okres 12 miesięcy, tj. od 2 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Upoważnienie do zaciągnięcia kredytu i limit zobowiązań z tytułu kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 1.800.000 zł zostało określone w § 10 i § 11 uchwały Rady Miejskiej z 24 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta i gminy Osiek na 2014 r. W dniu 30 grudnia 2014 r. zawarto aneks nr 1 do ww. umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 1/RB/2014, na podstawie którego część zadłużenia w kwocie 600.000 zł z tytułu zadłużenia wynikającego z udzielonego gminie kredytu przechodzi w okres spłaty. Gmina zobowiązała się do spłaty zadłużenia w 12 równych miesięcznych ratach kapitałowych po 50.000 zł. Ostateczny termin spłaty zadłużenia ustalono na 28 grudnia 2015 r. NBS dokonał wypłaty kredytu zgodnie z aneksem w dniu 30 grudnia 2014 r. Zawierając ww. aneks nr 1 Burmistrz zaciągnął kredyt bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej oraz bez uzyskania opinii RIO o możliwości spłaty kredytu. Było to niezgodne z art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a także z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. [Dowód: akta kontroli str. 141-145, 221, 222, 245, 246]

Burmistrz wyjaśnił: *Funkcję Burmistrza objąłem 9 grudnia 2014 r. Gmina w tym czasie korzystała z kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym w kwocie 1.800.000 zł. Nie byłem w stanie spłacić w całości powyższego kredytu i w związku z tym w dniu 30 grudnia 2014 r. zawarto z NBS Aneks Nr 1 do umowy o kredyt w rachunku bieżącym, na podstawie którego zadłużenie w kwocie 600.000 zł stało się kredytem długoterminowym. W celu niewykorzystania subwencji oświatowej na miesiąc styczeń 2015 r. na spłatę zaciągnięto powyższy kredyt, bez stosownego upoważnienia Rady Miejskiej oraz bez uzyskania opinii RIO o możliwości spłaty kredytu. W przypadku wykorzystania subwencji za miesiąc styczeń 2015 r. na spłatę kredytu Gmina nie miałaby środków na wypłatę wynagrodzeń. [Dowód: akta kontroli str. 465]*

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych¹².

Niedokonanie spłaty tego kredytu było jednocześnie naruszeniem art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z art. 89 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, gmina może zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, jednakże takie kredyty

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.

¹² Zobacz przypis nr 2.

i pożyczki zgodnie z ust. 2 podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Porozumienie zwarte z „MWT”, jak również umowa zawarta z „Magellan” mają charakter pożyczki, o której mowa w art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny¹³. Art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a zgodnie z art. 211 ust. 4 ww. ustawy podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, natomiast art. 91 ust. 1 stanowi, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Porozumienia z „MWT” i umowa z „Magellan” zawarte w 2014 r. opiewały na łączną kwotę 1.853.471,15 zł, natomiast porozumienie zawarte z „MWT” w 2015 r. na kwotę 1.099.709,29 zł. [Dowód: akta kontroli str. 160,188, 218]

Burmistrz nie posiadał upoważnienia Rady Miejskiej do zawarcia ww. porozumień z „MWT” i umowy z „Magellan”, a Rada Miejska nie podejmowała żadnej uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego. Zaciągnięte zobowiązania będą spłacane wydatkami i obciążają budżet gminy na lata 2015-2017. [Dowód: akta kontroli str. 466]

Burmistrz oraz były Burmistrz wyjaśnili, że *porozumienia i umowa zostały zawarte z ww. podmiotami na podstawie art. 518 § 1 ust. 3 Kodeksu Cywilnego. W naszej opinii ich zawarcie nie pociągało za sobą konieczności posiadania upoważnienia Rady Miejskiej w Osieku oraz podejmowania uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązania finansowego.* [Dowód: akta kontroli str. 817, 818]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze w zakresie nieprzestrzegania przestrzegania limitu określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

3. Rzetelność analiz warunków i skutków finansowych operacji finansowych oraz ich wpływu na bezpieczeństwo finansowe jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

W dokumentacji dotyczącej zaciągniętego w NBS kredytu konsolidacyjnego, a także operacji niestandardowych prowadzonych na podstawie porozumień i umów zawartych z „MWT” i „Magellan” brak jest dokumentów świadczących o prowadzeniu analiz poprzedzających zaciągnięcie kredytu, bądź operacji subrogacji. [Dowód: akta kontroli str. 234, 469].

Burmistrz wyjaśnił, że korzystanie z instrumentów i usług finansowych nie było poprzedzone analizą warunków, skutków finansowych i bezpieczeństwa ze względu na brak środków finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 465]

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

przypadających w danym roku budżetowym: rocznych spłat zadłużenia wraz z odsetkami jest mniejsza od maksymalnej indywidualnej możliwości spłat zadłużenia wynikającej z potencjału ekonomicznego jst.

Wg danych budżetowych, relacja obu stron nierówności z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w latach 2014 i 2015 jest spełniona i wynosi: 2014 r. – 3,63% / 5,24%; natomiast relacja ta określona w WPF wynosiła na 2015 r. – 5,07% / 5,31%. [Dowód: akta kontroli str. 244]

Gdyby spłaty od „MWT” i „Magellan” zaliczono do planowanej na rok budżetowy łącznej kwoty z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek to relacja ta byłaby następująca:

2014 r. – 4,74% / 5,24% (relacja określona w art. 243 ust. 1 ww. ustawy spełniona);

2015 r. – 7,89% / 5,31% (relacja niespełniona). [Dowód: akta kontroli str. 477, 484]

Wyjaśniając jakie były przesłanki wykorzystywania niestandardowych operacji finansowych, tj. na podstawie porozumień zawartych z „MWT” i „Magellan” Skarbnik podała: *główną przyczyną korzystania z niestandardowych operacji finansowych był fakt, że do pozyskania środków finansowych od ww. podmiotów nie była wymagana pozytywna opinia RIO. W naszej ocenie nie uzyskalibyśmy pozytywnej opinii RIO niezbędnej do zaciągnięcia kredytu w żadnym z banków ponieważ gmina posiadała bardzo duże zadłużenie. Już 17 września 2012 r. RIO wydała dla gminy negatywną opinię o możliwości spłaty kredytu w kwocie 1.800.000 zł. Jednocześnie wykorzystanie metod niestandardowych pozwoliło nam na uniknięcie przekroczenia limitu zadłużenia z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.* Wyjaśnienia te potwierdził były Burmistrz. [Dowód: akta kontroli str. 234, 469]

Prognozowane kwoty dotyczące podstawowych parametrów finansowych¹⁴ służących ustaleniu, czy w 2014 r. zachowana zostanie relacja wynikająca z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są zgodne z objaśnieniami stanowiącymi załącznik do wstępnego projektu budżetu na 2014 r. Objaśnienia te prezentują metodologię obliczania, jak również wskazują uwarunkowania mające znaczenie dla osiągnięcia określonego poziomu ww. parametrów finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 395, 406, 485-490]

Dochody ze sprzedaży majątku nie były planowane zarówno w projekcie budżetu na 2014 r., jak również w budżecie uchwalonym na 2014 r. Nie miały zatem wpływu na relację wynikającą z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W budżecie na 2015 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 11.880 zł, a wg planu po zmianach (stan na 20 października 2015 r.) – 261.880 zł. Natomiast na lata 2016-2029 nie planowano dochodów ze sprzedaży majątku. [Dowód: akta kontroli str. 391, 485]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina nie sporządzała analiz poprzedzających zaciągnięcie kredytów oraz niestandardowych instrumentów finansowych.

Były Burmistrz oraz Skarbnik gminy – Barbara Sala wyjaśnili, że *gmina nie sporządzała takich analiz i ekspertyz, jak również nie zlecała ich przeprowadzenia podmiotom zewnętrznym. Gmina od wielu lat boryka się z problemami finansowymi, a zlecanie sporządzania ekspertyz zwiększałoby koszty jej funkcjonowania. Nie*

¹⁴ Tj. dochody bieżące, wydatki bieżące, rozchody, dochody ze sprzedaży majątku, wydatki bieżące związane z obsługą zadłużenia.

posiadamy możliwości kadrowych aby analizy i ekspertyzy dotyczące zaciągania kredytów sporządzać we własnym zakresie. [Dowód: akta kontroli str. 234, 469]

Natomiast Burmistrz wyjaśnił, że korzystanie z instrumentów i usług finansowych nie było poprzedzone analizą warunków, skutków finansowych i bezpieczeństwa ze względu na brak środków finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 465]

Niedokonanie analiz poprzedzających korzystanie z instrumentów i usług finansowych było działaniem nierzetelnym i świadczy o braku staranności w celu zminimalizowania kosztów związanych z funkcjonowaniem gminy.

Ocena częściowa
cena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Gospodarność stosowanych operacji finansowych oraz dofinansowania kapitałowego spółek komunalnych

Opis stanu
faktycznego

Wybór ofert „MWT” i „Magellan” nie został poprzedzony analizą ofert innych podmiotów finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 467]

Były Burmistrz wyjaśniając przyczyny braku takich analiz podał: *przed podpisaniem pierwszej umowy z „MWT” nie znałem innych podmiotów wykonujących tego typu usługi i dlatego nie brałem innych podmiotów pod uwagę. Przed podpisaniem umowy z „Magellan” analizowaliśmy koszty wynikające z zawarcia ewentualnej umowy z tymi dwoma podmiotami i wybraliśmy „Magellan”. Sondowałem telefonicznie wiarygodność ww. podmiotów wśród wójtów i skarbników innych gmin, które podpisały takie umowy.* [Dowód: akta kontroli str. 469]

Porównanie całkowitego kosztu operacji finansowych¹⁵ wynikających z porozumień zawartych przez gminę z „MWT” i „Magellan” w stosunku do kosztów kredytów bankowych przedstawia się następująco:

Porozumienie z 17 kwietnia 2014 r. z „MWT”:

- całkowity koszt operacji wg harmonogramu spłat – 1.051.341,25 zł;
- całkowity koszt hipotetycznego kredytu referencyjnego¹⁶ – 994.032,75 zł;
- operacja była droższa o 57.308,50 zł, tj. 5,77% od kredytu referencyjnego.

Porozumienie z 21 stycznia 2015 r. z „MWT”:

- całkowity koszt operacji wg skorygowanego harmonogramu spłat uwzględniającego zmiany stawki WIBOR – 1.094.581,0 zł
- całkowity koszt hipotetycznego kredytu referencyjnego – 954.501,89 zł;
- operacja była droższa o 140.079,11 zł, tj. 14,68 od kredytu referencyjnego.

Umowa z „Magellan” z 28 sierpnia 2014 r.:

- całkowity koszt operacji wg harmonogramu spłat – 802.129,87 zł;
 - całkowity koszt hipotetycznego kredytu referencyjnego – 751.567,23 zł;
 - operacja była droższa o 50.562,64 zł, tj. 6,73% od kredytu referencyjnego.
- [Dowód: akta kontroli str. 659-662]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wybór ofert „MWT” i „Magellan” nie został poprzedzony analizą ofert innych podmiotów finansowych. [Dowód: akta kontroli str. 467]

¹⁵ Dokonano oszacowania wartości bieżącej netto metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych (NPV) dla każdej badanej operacji finansowej i porównano tę wartość z wartością NPV dla kredytu płatnego w tych samych terminach, zaciągniętego na warunkach rynkowych.

¹⁶ Kredyt jaki mogłaby zaciągnąć gmina mając zdolność kredytową.

Barbara Sala – Skarbnik gminy wyjaśniając przyczyny niedokonania przedmiotowych analiz, podała że wybór ofert z „MWT” i „Magellan” nie został poprzedzony analizą ofert innych podmiotów finansowych, ponieważ na terenie gminy Osiek nie działały w tym czasie inne podmioty oferujące tego typu usługi (subrogacji wierzytelności). [Dowód: akta kontroli str. 467]

Wyjaśnienia Skarbnika potwierdził Burmistrz. [Dowód: akta kontroli str. 672]

Były Burmistrz podał: *przed podpisaniem pierwszej umowy z „MWT” nie znałem innych podmiotów wykonujących tego typu usługi i dlatego nie brałem innych podmiotów pod uwagę. Przed podpisaniem umowy z „Magellan” analizowaliśmy koszty wynikające z zawarcia ewentualnej umowy z tymi dwoma podmiotami i wybraliśmy „Magellan”. Sondowałem telefonicznie wiarygodność ww. podmiotów wśród wójtów i skarbników innych gmin, które podpisały takie umowy.* [Dowód: akta kontroli str. 469]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK, w przypadku, kiedy w jednostce samorządu terytorialnego JST występuje zła kondycja finansowa, uniemożliwiająca uzyskania kredytu na warunkach rynkowych wskazuje to na nieprawidłowe zarządzanie finansami tej JST. Taka sytuacja nie powinna stanowić wytłumaczenia dla JST z podejmowanych decyzji o finansowaniu na niekorzystnych warunkach.

We wszystkich ww. przypadkach całkowity koszt operacji finansowych wynikających z porozumień zawartych przez gminę z „MWT” i „Magellan” przekraczał koszty potencjalnych standardowych operacji finansowych o 247.950,25 zł [Dowód: akta kontroli str. 659-662]

Całkowity koszt kredytu konsolidacyjnego jest wyższy od całkowitego kosztu kredytów, które podlegały konsolidacji o 851.809 zł, tj. o wartość odsetek. [Dowód: akta kontroli str. 247-248]

W efekcie zastosowane operacje finansowe pogarszały zatem kondycję finansową gminy. Wyjaśnienia odnośnie przyczyn dopuszczenia do takiej sytuacji złożyli:

1) Barbara Sala – Skarbnik gminy, która podała, że: *zastosowanie niestandardowych operacji finansowych było niezbędne z uwagi na konieczność zaspokojenia zaległych zobowiązań gminy wobec dostawców głównie za usługi transportowe, za materiały, za energię elektryczną, za remonty dróg i za zakup wody. Jednocześnie gmina nie mogła zaciągnąć zwykłego kredytu, bądź pożyczki z uwagi na konieczność uzyskania pozytywnej opinii RIO o możliwości spłaty. Już w 2012 r. RIO negatywnie zaopiniowała nasz wniosek dotyczący zaciągnięcia kredytu długoterminowego.* [Dowód: akta kontroli str. 664]

2) Były Burmistrz, który wyjaśnił, że: *w wyniku zaległych zobowiązań gminy oraz realizacji inwestycji powstały zobowiązania, na zaspokojenie których gmina nie mogła zaciągnąć zwykłego kredytu, bądź pożyczki z uwagi na konieczność uzyskania pozytywnej opinii RIO o możliwości spłaty.* [Dowód: akta kontroli str. 469]

3) Burmistrz, który potwierdził wyjaśnienia Skarbnika. [Dowód: akta kontroli str. 670]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, biorąc również pod uwagę wcześniej przedstawione nieprawidłowości polegające na wyborze niestandardowych operacji od instytucji finansowych pozabankowych, bez przeprowadzenia analiz ofert od innych podmiotów finansowych.

Niedokonanie analiz ofert innych podmiotów finansowych przed zawarciem umów z „MWT” i „Magellan” było działaniem nierzetelnym, które nie sprzyjało minimalizacji kosztów przez gminę.

5. Prawidłowość ujęcia operacji finansowych w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych i sprawozdawczości budżetowej samorządów, z uwzględnieniem wypełnienia zasady jawności finansów publicznych

Opis stanu faktycznego

5.1 Prawidłowość ujęcia w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych oraz w sprawozdawczości budżetowej dotyczących kredytów z lat 2013-2015 .

W dniu 19 grudnia 2012 r. Gmina posiadała zadłużenie z tytułu zaciągniętych w latach 2006-2011 14 kredytów długoterminowych w kwocie 10.930.000 zł. Bank udzielający kredytu konsolidacyjnego (NBS) bezpośrednio uregulował ww. zadłużenie wobec pozostałych banków. W związku z powyższym wyksięgowano z kont 134 *Kredyty bankowe* poszczególnych banków-wierzycieli zadłużenie i zaksięgowano na koncie 134 banku udzielającego kredytu konsolidacyjnego. Ewidencja odbywała się na kontach budżetu gminy (O)¹⁷. Od kwietnia 2013 r. na koncie 134 widnieje zadłużenie wobec tego banku. Zobowiązanie wobec NBS wynosiło na dzień: 31 grudnia 2013 r. 10.930.000 zł, 31 grudnia 2014 r. – 10.480.000 zł i 30 września 2015 r. – 10.245.000 zł.

Splata kredytu konsolidacyjnego wykazywana jest na koncie 134 *Kredyty bankowe* Wn w korespondencji z kontem 133 *Rachunek budżetu* Ma.

Splata odsetek od kredytu konsolidacyjnego wykazywana jest na kontach księgowych urzędu (J)¹⁸ 751 *Koszty finansowe* Wn w korespondencji z kontem 130 *Rachunek bieżący* Ma. W budżecie (O) gmina dokonuje przypisu odsetek na koncie 909 *Rozliczenia międzyokresowe* Wn w korespondencji z kontem 134 *Kredyty bankowe* Ma, następnie księguje jako zapłatę 134 Wn w korespondencji z kontem 909 Ma.

Operacje związane kredytami krótkoterminowymi zaciągniętymi w NBS w latach 2013-2015 ewidencjonowane były na koncie 133 *Rachunek budżetu*.

Zapisy księgowe dotyczące kredytów zostały ujęte w kwotach zgodnych z zawartymi umowami oraz zapisami księgowymi. Stwierdzono natomiast niezgodność pomiędzy stanem konta 751 Wn urzędu (J) oraz 909 Wn budżetu gminy (O) na 31 grudnia 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 514, 519, 522, 526-529, 532-533, 541-543, 665]

W sprawozdaniu Rb-Z¹⁹ wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. *Cześć A Zobowiązania wg tytułów dłużnych* wykazano zaciągniętą w bankach kwotę kredytów i pożyczek 10.930.000 zł, tj. kwotę kredytu konsolidacyjnego wynikającą z umowy zawartej z NBS nr 23/ST/13 z 22 kwietnia 2013 r.

W sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2014 r.

Cześć A Zobowiązania wg tytułów dłużnych wykazano zaciągniętą w bankach kwotę kredytów i pożyczek długoterminowych 11.080.000 zł, na którą składa się pozostający do spłaty kredyt konsolidacyjny w kwocie 10.480.000 zł oraz 600.000 zł kredyt długoterminowy, wynikający z aneksu nr 1 z 30 grudnia 2014 r. do umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 1/RB/2014.

W sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec III kwartału 2015 r. *Cześć A Zobowiązania wg tytułów dłużnych* wykazano zaciągniętą w bankach kwotę

¹⁷ Ewidencja odbywa się w urzędzie na kontach budżetu gminy (organ finansowy)

¹⁸ Ewidencja odbywa się na kontach Urzędu Miasta i Gminy w Osieku (jednostka).

¹⁹ Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

kredytów i pożyczek długoterminowych 10.395.000 zł, na którą składa się kredyt konsolidacyjny w kwocie 10.395.000 zł oraz 150.000 zł pozostający do spłaty kredyt długoterminowy, wynikający z ww. aneksu nr 1 z 30 grudnia 2014 r. do umowy o kredyt w rachunku bieżącym nr 1/RB/2014.

Ww. kwoty były zgodne z kontem 134 *Kredyty bankowe* Ma.

[Dowód: akta kontroli str. 339, 342, 665, 734]

W sprawozdaniach Rb-NDS²⁰ wykazano w wierszu *rozchody z tytułu spłat kredytów i pożyczek*: na 31 grudnia 2013 r. – 359.000 zł (spłaty kredytów przed konsolidacją), na 31 grudnia 2014 r. – 450.000 zł (spłata kredytu konsolidacyjnego) oraz na 30 września 2015 r. – 685.000 zł (w tym 235.000 zł spłata kredytu konsolidacyjnego). Powyższe kwoty są zgodne z zapisami konta 134 Wn (O).

[Dowód: akta kontroli str. 367, 510, 512, 666]

Kredyty zaciągnięte przez gminę w latach 2006-2011 były wykazywane w budżecie gminy po stronie przychodów. W związku z tym zaciągnięty kredyt konsolidacyjny nie znajduje odzwierciedlenia po stronie przychodów w budżecie na 2013 r., jak również w WPF. Natomiast spłata kredytu konsolidacyjnego wykazywana jest w budżecie gminy oraz w WPF po stronie rozchodów. W uchwałach budżetowych, a także w WPF zaplanowano rozchody z tytułu spłaty kredytu konsolidacyjnego w wysokości: 450.000 zł w 2014 r. oraz 235.000 w 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 428, 666]

5.2 Prawidłowość ujęcia w ewidencji księgowej, w dokumentach planistycznych oraz w sprawozdawczości budżetowej subrogacji wierzytelności.

Wierzytelności będące przedmiotem porozumień objętych subrogacjami powstały z tytułu zawartych przez gminę umów sprzedaży lub świadczenia usług z dostawcami (kontrahentami). Wszystkie zobowiązania wobec dostawców były zaksięgowane na kontach „zespołu 4” *Koszty według rodzajów i ich rozliczenie* po stronie Wn w korespondencji z kontem 201 *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami* Ma. Konto 201 zaprowadzono dla każdego kontrahenta. Po zawarciu każdej z umów subrogacji zobowiązania wobec dostawców zostały bezpośrednio uregulowane przez podmioty udzielające tych subrogacji.

Poleceniem księgowania (Pk) dokonano przeksięgowania z kont 201 wierzycieli (kontrahentów) po stronie Wn, natomiast po stronie Ma kont 201 zaksięgowano powstałe zobowiązania wobec podmiotów udzielających subrogacji („Magellan” oraz „MWT”).

Na kontach 201 prowadzonych odrębnie dla każdego porozumienia zawartego z „MWT” oraz „Magellan” (po stronie Ma) zaksięgowano koszty związane z udzieleniem subrogacji, tj. prowizje i odsetki.

Spłata subrogacji zgodnie z umowami księgowana była na koncie 201 Wn „Magellan” oraz „MWT” i 130 Ma, z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej.

Stan zobowiązań w zakresie subrogacji wobec poszczególnych podmiotów był następujący:

- zobowiązania wobec „MWT” wynikające z porozumienia z 17 kwietnia 2014 r.: 735.722,77 zł na dzień 31 grudnia 2014 r.;
- zobowiązania wobec „MWT” wynikające z ugody z 16 stycznia 2015 r.: 733.590,70 zł na 30 września 2015 r.;
- zobowiązania wobec „MWT” wynikające z porozumienia z 21 stycznia 2015 r.: 1.044.831,33 zł na 30 września 2015 r.;

²⁰ Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego.

- zobowiązania wobec „Magellan” wynikające z umowy z dnia 28 sierpnia 2014 r.: 802.129,90 zł na 31 grudnia 2014 r. oraz 440.231,85 zł na 30 września 2015 r.

Łączny stan zobowiązań gminy wynikających z ww. porozumień na 30 września 2015 r. wynosił wraz z odsetkami 2.218.653,88 zł. Kwota główna zobowiązania 2.168.282,80 zł z tego tytułu została ujęta w sprawozdaniu Rb-Z na ten dzień jako tytuł dłużny.

Zapisy księgowe dotyczące subrogacji zostały ujęte w kwotach zgodnych z zawartymi porozumieniami.

Na koniec każdego miesiąca na podstawie sprawozdania Rb-28S²¹ księgowane są wydatki na koncie 902 *Wydatki budżetu Wn* z uwzględnieniem klasyfikacji budżetowej w korespondencji z kontem 223 *Rozliczenie wydatków budżetowych Ma*.

[Dowód: akta kontroli str. 544-594, 666, 667]

W sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2014 r. *Cześć A Zobowiązania wg tytułów dłużnych*, kolumna 11 *pozostałe krajowe instytucje finansowe*, wiersz *kredyty i pożyczki* wykazano łączną kwotę pozostałych do spłaty zobowiązań z tytułu subrogacji 1.537.882,64 zł, z tego 735.722,77 zł – zobowiązania krótkoterminowe wobec „MWT” oraz 802.129,90 zł – zobowiązania długoterminowe wobec „Magellan”.

W sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec III kwartału 2015 r. *Cześć A Zobowiązania wg tytułów dłużnych*, kolumna 11 *pozostałe krajowe instytucje finansowe*, wiersz *kredyty i pożyczki* wykazano 2.168.282,80 zł, tj. łączną kwotę pozostałych do spłaty zobowiązań z tytułu subrogacji wobec „MWT” oraz „Magellan”.

Kwoty zobowiązań ujęte w sprawozdaniach były zgodne z zapisami konta 201 Ma.

[Dowód: akta kontroli str. 339, 342, 667, 734]

W sprawozdaniu Rb-28S wydatki obejmujące spłatę zobowiązań wobec „MWT” oraz „Magellan” wykazywano w kwotach wynikających z zawartych porozumień z ww. podmiotami, w rozbiciu na działy, rozdziały i paragrafy wraz z wydatkami bieżącymi dotyczącymi innych kontrahentów.

[Dowód: akta kontroli str. 618-658, 667]

Spłacane zobowiązanie z tytułu zawartych umów subrogacji zostało ujęte po stronie wydatków budżetu na 2014 i 2015 r., łącznie z innymi wydatkami bieżącymi.

Wieloletnie zobowiązanie z tego tytułu zostało ujęte w danych uzupełniających WPF, w kolumnie 14.3.2. *„związane umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego”* i wyniosło: 729.617, 20 zł na 2015 r., 1.142.222,73 zł na 2016 r. oraz 855.561,10 zł na 2017 r.

[Dowód: akta kontroli str. 435, 667]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spłata odsetek od kredytu konsolidacyjnego wykazywana była na kontach księgowych urzędu (J)²² 751 Wn *Koszty finansowe* w korespondencji z kontem 130 *Rachunek bieżący jednostki Ma*. W budżecie gminy dokonywano przypisu odsetek na koncie (O) 909 *Rozliczenia międzyokresowe Wn* w korespondencji z kontem 134

²¹ Rb 28S – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki/jednostki samorządu terytorialnego.

²² Ewidencja odbywa się na kontach urzędu Miasta i Gminy w Osieku (jednostka).

Kredyty bankowe Ma, a następnie księgowano jako zapłatę 134 Wn w korespondencji z kontem 909 Ma.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan konta 130 *Rachunek bieżący jednostki* w urzędzie (J) wynosił 566.028,39 zł natomiast stan konta 909 *Rozliczenia międzyokresowe* w budżecie gminy (O) wynosił 560.904,44 zł. Różnica w kwocie 5.123,95 zł wynikała z niezaksięgowania w grudniu 2014 r. na koncie 909 w budżecie gminy dwóch przypisów odsetek od kredytu konsolidacyjnego ujętych na koncie 130 w urzędzie w kwotach 3.147,76 zł oraz 1.976,19 zł. [Dowód: akta kontroli str. 526, 527, 532, 533]

Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ stanowiącym, iż księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i bezbłędnie. Na 30 września 2015 r. księgowania były już zgodne.

Skarbnik gminy – Barbara Sala wyjaśniła, że *pracownica dokonująca przeksięgowania zapisów przeoczyła dwa przypisy w kwotach 3.147,76 zł oraz 1.976,19 zł i nie ujęła ich na koncie 909 w budżecie gminy. Powyższa omyłka pracownicy nie miała wpływu na wynik finansowy, jak również na sprawozdawczość finansową i budżetową. Dane do sprawozdania Rb-28S były wykazywane z konta 902 (O), na które przeksięgowuje się wydatki na koniec każdego miesiąca z konta 130 (J). Ww. odsetki zostały zapłacone, co uwidocznione jest na koncie 130, a tym samym ujęte w sprawozdaniu Rb-28S. Konto 909 nie wchodzi do bilansu jednostki.* [Dowód: akta kontroli str. 597]

Niezaksięgowanie dwóch przypisów na koncie 909 w budżecie gminy (O) ujętych na koncie 130 w urzędzie było działaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

6. Zarządzanie zobowiązaniami i płynnością finansową

Opis stanu faktycznego

Źródła zasilania płynnością bieżącą gminy stanowiły kredyty krótkoterminowe, jak również wpływy z podatków i opłat oraz subwencje i dotacje z budżetu państwa. W zakresie finansowania długoterminowego jednostka korzystała z kredytów długoterminowych, zastąpionych kredytem konsolidacyjnym zaciągniętym w NBS oraz trzech niestandardowych metod finansowania (subrogacji) na podstawie umów z „MWT” oraz „Magellan”. [Dowód: akta kontroli str. 239-242, 255-366, 688]

Stwierdzone nadwyżki na rachunku bieżącym gminy nie były inwestowane. Gmina nie posiadała i nie posiada lokat bankowych, jak również lokat w parabankach. W żadnym miesiącu, w którym wystąpiły nadwyżki, nie osiągnęły one poziomu wystarczającego do spłaty zobowiązań wymagalnych. Gmina nie posiadała zdolności do terminowego regulowania zobowiązań wymagalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 687, 688, 819]

Analiza wskaźnikowa oceny płynności finansowej samorządu i wiarygodności kredytowej przeprowadzona na podstawie miesięcznych sprawozdań Rb-27S i Rb-28S oraz ksiąg rachunkowych za okres lipiec 2014 r. – czerwiec 2015 r. wskazywała, czy gmina w krótkim i długim okresie jest w stanie wypełniać swoje zobowiązania w stosunku do zleceniobiorców, kredytobiorców i innych podmiotów. Wskaźniki płynności wyliczone w trakcie takiej analizy powinny przyjmować wartości przekraczające poziom 1,0. Oznacza to, że wydatki budżetu i jego rozchody znajdują pełne pokrycie w uzyskiwanych dochodach oraz przychodach. Zagrożenie

²³ Dz.U. z 2013 r., poz.330 ze zm.

utrąty płynności występuje natomiast w momencie spadku tych mierników poniżej poziomu 1,0.

Ustalono w trakcie analizy wskaźniki płynności finansowej wskazywały na utratę płynności finansowej w całym okresie lipiec 2014 r. – czerwiec 2015 r. Przyczyną utraty płynności finansowej był fakt, że realizacja dochodów była na poziomie niższym od zaplanowanego, jak również realizacja wydatków była na poziomie wyższym od zaplanowanego. [Dowód: akta kontroli str. 617, 638, 658, 688, 702, 713, 723, 733]

Gmina terminowo regulowała zobowiązania z tytułu obsługi długu (kapitał i odsetki). [Dowód: akta kontroli str. 673-686]

Gmina nie posiada dokumentów potwierdzających monitorowanie płynności finansowej. [Dowód: akta kontroli str. 688]

Były Burmistrz wyjaśnił: *nie dokonywaliśmy analiz ekonomicznych w zakresie płynności finansowej i nie monitorowaliśmy jej ponieważ mieliśmy świadomość, że płynność została zachwiana i próbowaliśmy podejmować działania w celu poprawy sytuacji. M.in. w tym celu zaciągnięto kredyt konsolidacyjny, a także zawarto porozumienia „Magellan” i „MWT”, zlikwidowano dwie szkoły podstawowe oraz podjęto działania zmierzające do likwidacji szkoły zawodowej, a także podjęto działania w celu racjonalizacji zatrudnienia obsługi administracyjnej szkół. Rozważałem zatrudnienie firmy zewnętrznej w celu dokonania oceny płynności finansowej gminy, jednakże szkoda mi było wydawać kolejne środki z budżetu gminy, na działania które nie poprawiłyby sytuacji finansowej gminy.* [Dowód: akta kontroli str. 829]

Natomiast Burmistrz wyjaśnił: *mam świadomość o zachwianiu płynności finansowej gminy. Ponieważ pełnię funkcję Burmistrza Miasta i Gminy Osiek od 11 miesięcy nie dokonywałem szczegółowej analizy ekonomicznej, natomiast skupiłem się na konkretnych działaniach w celu poprawy kondycji finansowej gminy. Jesteśmy w trakcie realizacji programu naprawczego. Gmina, jak również jednostki oświatowe zawarły ugody z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w celu rozłożenia spłat zobowiązań na raty. Planujemy dokonanie oceny płynności w I kwartale 2016 r.* [Dowód: akta kontroli str. 831]

Uchwały budżetowe i WPF na lata 2013-2015 poza kredytami krótkoterminowymi przeznaczonymi na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu nie przewidywały realizacji zadań sfinansowanych kredytami lub pożyczkami. W WPF ujęto jedynie wartość zobowiązań z tytułu kredytów, natomiast nie wystąpiły zobowiązania ewidencjonowane pozabilansowo. [Dowód: akta kontroli str. 219, 221, 223, 381-390, 400-411, 424-436, 689-700]

Udział zobowiązań krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem wg sprawozdań Rb-Z za lata 2013-2015 (do 30 września) wynosił odpowiednio: 0%, 7,7% i 0%.

Stan zobowiązań wymagalnych w latach 2013-2015 (do 30 września) wynosił: 4.747.715,75 zł (62% ogółu zobowiązań), 5.002.996,41 zł (62%) i 499.631,06 (7,2%) [Dowód: akta kontroli str.617, 638, 658]

Stan zobowiązań wymagalnych na 30 września 2015 r. wynosi 499.631,06 zł, z tego 477.169,88 zł powstałe w latach ubiegłych oraz 22.461,18 zł powstałe w 2015 r. Na kwotę zobowiązań wymagalnych składają się m.in.:

- 358.951,88 zł – nieprzekazane odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie oraz jednostkach oświatowych z terenu gminy Osiek;

- 140.547 zł wynikające z decyzji Starosty Staszowskiego dotyczących wypłaty odszkodowań mieszkańcom gminy Osiek na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687), z tego 118.218 zł dotyczy 2014 r. i 22.329 zł dotyczy 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 703, 803-808]

Były Burmistrz wyjaśniając jakie działania podejmował w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych, bądź do zmniejszenia ich wielkości podał: *Próbowaliśmy podejmować działania zmierzające do zmniejszenia zobowiązań wymagalnych i poprawy sytuacji finansowej gminy. M.in. w tym celu zaciągnięto kredyt konsolidacyjny, zawarto porozumienia z „Magellan” i „MWT”, zlikwidowano dwie szkoły podstawowe oraz podjęto działania zmierzające do likwidacji szkoły zawodowej, a także podjęto działania w celu racjonalizacji zatrudnienia obsługi administracyjnej szkół. Podpisywano także porozumienia i ugody z wierzycielami w celu przesunięcia terminu spłat i uniknięcia zobowiązań wymagalnych.* [Dowód: akta kontroli str. 810]

Burmistrz podał, że podjęto następujące działania w celu zmniejszenia zobowiązań wymagalnych :

- a) podpisano ugody z ZUS w celu rozłożenia zobowiązań na raty;
- b) zaciągnięto subrogacje w celu spłaty zobowiązań wymagalnych;
- c) realizowany jest program naprawczy, w ramach którego:

1) w 2015 r. wprowadzono oszczędności w Urzędzie z tytułu wydatków bieżących, w szczególności: blokadę i redukcję etatów, obniżkę wynagrodzeń, diet i ryczałtu dla radnych, ograniczono umowy zleceń, a także gmina przewiduje wzrost podatków w 2016 r. i 2017 r.

2) w celu poprawy sytuacji budżetu Gmina zamierza wprowadzić następujące działania naprawcze przewidziane w Programie postępowania naprawczego przyjętym uchwałą Rady Gminy z dnia 17 lutego 2015 r. na lata 2015-2017, w tym m.in.:

- nie zakłada się realizacji nowych zadań inwestycyjnych finansowanych kredytem lub pożyczką;
- nie zakłada się udzielania poręczeń, gwarancji i pożyczek;

[Dowód: akta kontroli str. 811, 812]

W umowie z NBS (kredyt konsolidacyjny) oraz z „Magellan” (subrogacja), na podstawie których gmina korzystała z poszczególnych operacji finansowych dopuszczono możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań:

- umowa z NBS o kredyt konsolidacyjny, § 12 pkt 7 – „bez prowizji”;
- umowa z „Magellan”, § 10 – „bez dodatkowych obciążeń”.

W umowach z „MWT” nie przewidziano możliwości wcześniejszej spłaty subrogacji.

Gmina nie prowadziła analizy w celu uzyskania korzystniejszej możliwości finansowania w stosunku do dotychczasowych umów z ww. podmiotami.

[Dowód: akta kontroli str. 134, 156-161, 186-190, 214, 704]

Uchwałą nr 5/2015 z 7 stycznia 2015 r. Kolegium RIO postanowiło wezwać gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego spełniającego wymogi art. 240a ust. 2-7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W uzasadnieniu do ww. uchwały podano m.in.: *Gmina nie ma możliwości uchwalenia WPF na 2015 r. i lata następne, gdyż relacje wynikające z art. 243*

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie zostały zachowane w latach 2015-2018, co wynika z przyjętej uchwałą Rady Miejskiej WPF na lata 2015-2018. [Dowód: akta kontroli str. 406-500]

Rada Miejska uchwałą nr VII/28/15 z 17 lutego 2015 r. przyjęła program postępowania naprawczego dla gminy Osiek na lata 2015-2017, a w dniu 31 sierpnia 2015 r. uchwałą nr XII/67/15 dokonała zmian w programie naprawczym. [Dowód: akta kontroli str. 760-762, 766-769]

Opracowany przez gminę program postępowania naprawczego na lata 2015-2017 został pozytywnie zaopiniowany przez RIO w dniu 23 lutego 2015 r. oraz w dniu 17 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 501-507]

Program postępowania naprawczego uchwalony przez Radę Miejską zgodnie z art. 240a ust. 3 zawiera w szczególności:

- analizę stanu finansów JST, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia oraz zachowania relacji określonej w art. 242–244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

[Dowód: akta kontroli str. 770-787]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina posiadała w okresie od stycznia 2013 r. do września 2015 r. wysoki stan zobowiązań wymagalnych, który wynosił: 4.747.715,75 zł (62% ogółu zobowiązań), 5.002.996,41 zł (62%) i 499.631,06 (7,2%).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

Biorąc pod uwagę skalę posiadanych w tym okresie zobowiązań wymagalnych, istnieje potencjalna groźba wystąpienia wierzycieli o odsetki, kary lub opłaty albo oprocentowanie pewnych należności²⁴.

2. Pomimo, iż w umowach zawartych przez gminę z NBS oraz z „Magellan” dopuszczono możliwość wcześniejszej spłaty zobowiązań, nie prowadzono analizy w celu uzyskania korzystniejszej możliwości finansowania w stosunku do dotychczasowych umów z ww. podmiotami. Natomiast w umowach z „MWT” nie przewidziano możliwości wcześniejszej spłaty subrogacji. [Dowód: akta kontroli str. 134, 156-161, 186-190, 214, 704]

Były Burmistrz wyjaśnił, że: *tego typu analizy nie były dokonywane w formie pisemnej, jednakże rozważałem różne warianty wcześniejszej spłaty zobowiązań. Z uwagi na fakt, że gmina nie posiadała środków umożliwiających wcześniejszą spłatę zobowiązań, nie podejmowano próby ich wcześniejszej spłaty. Natomiast brak zapisu dotyczącego wcześniejszej spłaty w umowie z „MWT” wynika z faktu, że*

²⁴ O ryzyku z tym związanym świadczy Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z 29 października 2015 r. nr KDF-53/42/2015/3764. W orzeczeniu tym Komisja stwierdziła w kilku przypadkach naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikających z posiadanych przez gminę zobowiązań wymagalnych.

głównym celem zawarcia tego porozumienia było zaspokojenie naszych wierzycieli. Z uwagi na duże zadłużenie nie myśleliśmy o wcześniejszej spłacie. [Dowód: akta kontroli str. 810]

Burmistrz wyjaśnił: ponieważ miałem świadomość, że z uwagi na znaczne zadłużenie gminy nie będziemy w stanie spłacić w krótkim terminie zobowiązań wobec „MWT” nie nalegałem na zamieszczenie w treści umowy zapisu o możliwości wcześniejszej spłaty subrogacji. Z uwagi na fakt, że nie posiadamy środków finansowych nie dokonywano analiz w celu uzyskania korzystniejszej możliwości finansowania w stosunku do dotychczasowych umów. [Dowód: akta kontroli str. 811]

Niezabezpieczenie w umowach z „MWT” możliwości refinansowania zobowiązań, a także nieanalizowanie zasadności przeprowadzania takich operacji było działaniem nierzetelnym, świadczącym o braku staranności w celu zminimalizowania kosztów związanych z funkcjonowaniem gminy.

3. Zgodnie z art. 69 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do obowiązków należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Instrumenty finansowe z których korzystała gmina w badanym okresie nie były objęte badaniami audytowymi. [Dowód: akta kontroli str. 704]

Skarbnik wyjaśniła, że instrumenty finansowe (kredyty i subrogacje) nie były objęte odrębnymi badaniami audytowymi. Nie posiadamy również zebranych w formie pisemnej zasad i procedur prowadzenia kontroli zarządczej w gminie. Natomiast w ramach kontroli zarządczej dotyczącej całości gospodarki finansowej gminy Osiek sprawdzane są:

- przestrzeganie przy wyborze podmiotu udzielającego kredytu, przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych – każdorazowo zarządzeniem Burmistrza powoływana jest komisja przetargowa, która rozstrzyga przetargi zgodnie z ww. ustawą;*
- zaciągane zobowiązania z tytułu kredytów dokonywane są w ramach uchwał budżetowych zatwierdzanych przez Radę Miejską;*
- każdorazowo przed zaciągnięciem kredytu wysyłany jest wniosek o wyrażenie opinii w sprawie możliwości spłat do RIO;*
- wykorzystanie i rozliczenie dotacji należy do zadań wykonywanych przez Referat Finansowo-Księgowy pod nadzorem Skarbnika.*
- prawidłowość sprawozdań budżetowych, finansowych i WPF należy do zadań wykonywanych przez Referat Finansowo-Księgowy pod nadzorem Skarbnika.*

[Dowód: akta kontroli str. 813]

Były Burmistrz podał: kredyt konsolidacyjny został zaciągnięty po pozytywnym zaopiniowaniu naszego wniosku w tej sprawie przez RIO w Kielcach. Uznałem, że w tej sytuacji badania audytowe nie są konieczne. Porozumienie z „MWT” zawarto w dniu 17 kwietnia 2014 r., a porozumienie z „Magellan” zawarto w dniu 28 sierpnia 2014 r. Ponieważ z dniem 9 grudnia 2014 r. przestałem pełnić funkcję burmistrza, nie zdążyłem zorganizować i przeprowadzić audytu tych operacji finansowych, co planowałem uczynić na początku 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 809]

Burmistrz wyjaśnił: pełnię funkcję Burmistrza od 9 grudnia 2014 r. Przejąłem gminę w trudnej sytuacji finansowej, związanej ze znacznym zadłużeniem. Bieżące zapewnienie prawidłowego funkcjonowania gminy uznałem za sprawę najpilniejszą. Badania audytowe zostały przełożone na termin późniejszy, tj. I kwartał 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 811]

Nieobjęcie instrumentów finansowych, z których korzystała gmina w badanym okresie badaniami audytowymi było działaniem nierzetelnym.

[Dowód: akta kontroli str. 770-787]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK zarządzanie płynnością finansową gminy w badanym okresie okazało się niewystarczająco skuteczne. Mimo podjętych działań mających na celu ograniczenie wydatków, czy prób pozyskania nowych źródeł finansowania, problem powstałych z tytułu utraty płynności zobowiązań wymagalnych gminy utrzymywał się do końca okresu objętego kontrolą. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r. gmina posiadała wysoki stan zobowiązań wymagalnych sięgający 62% zobowiązań ogółem. Zaobserwowany spadek wartości zobowiązań wymagalnych, który na koniec III kwartału 2015 r. wyniósł 7,2% jest skutkiem realizacji programu naprawczego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

1. Bieżące zmniejszanie zobowiązań wymagalnych.
2. Realizację programu naprawczego w celu poprawy sytuacji finansowej gminy, jak i zachowania wymaganego limitu zadłużenia określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
3. Zaciąganie kredytów w ramach upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej, po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO i dokonywanie spłaty kredytów zaciąganych w rachunku bieżącym do końca roku budżetowego.
4. Dokonywanie analiz poprzedzających zaciągnięcie kredytów, bądź korzystanie z innych instrumentów finansowych.
5. Zabezpieczanie w umowach zawieranych z podmiotami udzielającymi kredytów możliwości refinansowania zobowiązań i okresowe analizowanie zasadności przeprowadzenia takiej operacji.
6. Objęcie operacji finansowych badaniami audytowymi w ramach kontroli zarządczej gminy.
7. Wyeliminowanie przypadków błędów przy dokonywaniu zapisów dla konta 909 *Rozliczenia międzyokresowe* w budżecie gminy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia listopada 2015 r.

Kontroler
Jerzy Stachowiak
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis