



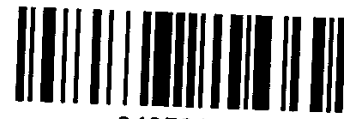
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

63404/14
Pismo wysłano
dnia 11.12.2014

LPO – 4101-021-02/2014

P/14/066



04359114

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/066 – Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91030 z dnia 25 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, ul. Zielona 8 (dalej „RIO” lub „Izba”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Wróblewska, Prezes RIO. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania RIO przeciwdziałały nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowanie organizacyjne RIO pozwalało na właściwą realizację tych zadań. Wynikało to w szczególności z jednoznacznego podziału zadań pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostki, oraz prawidłowo funkcjonującego systemu przekazywania pomiędzy tymi komórkami informacji, analiz i wyników kontroli. Dokonywane przez RIO analizy stanu zadłużenia wykorzystywano w działalności kontrolnej, opiniodawczej, nadzorczej i szkoleniowej. Prowadzone przez RIO kontrole gospodarki finansowej obejmowały swym zakresem m.in. zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużenia kontrolowanych jednostek. Podejmowane przez RIO działania w stosunku do nadmiernie zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego były adekwatne i skuteczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne RIO do wykonywanych zadań.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2013 nadzorowi RIO podlegały: województwo wielkopolskie, cztery miasta na prawach powiatu (Poznań, Kalisz, Konin, Leszno), 31 powiatów ziemskich, 222 gminy oraz związki międzygminne - w poszczególnych latach wyżej wymienionego okresu odpowiednio: 22, 24 i 26.

(dowód: akta kontroli str. 31-37)

1.2. Do zadań Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń RIO („WIAS”) należało m.in. przygotowywanie dla członków Kolegium materiałów analitycznych i uwag do uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), związanych z zadaniami nadzorczymi Izby w zakresie badania wymienionych dokumentów, a dla Składów Orzekających takich materiałów wraz z projektami uchwał w zakresie działalności opiniodawczej. Obowiązek współpracy Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej („WKGF”) z WIAS w zakresie informowania o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie kontroli oraz przekazywania rezultatów przeprowadzanych analiz nie został określony w regulaminie organizacyjnym RIO.

(dowód: akta kontroli str. 38 - 73)

Prezes Izby stwierdziła, że: „...przed każdą kontrolą gospodarki finansowej WIAS dokonywał analizy dokumentów przedkładanych przez j.s.t. WIAS przekazywał na bieżąco informacje (wyniki działalności nadzorczej i opiniodawczej, uchwały i zarządzenia organów j.s.t., sprawozdania z wykonania budżetu) dotyczące przeprowadzanych przez WKGF kontroli. Naczelnicy WIAS i WKGF na bieżąco wymieniali istotne informacje dotyczące sytuacji w poszczególnych j.s.t., co znajdowało odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez Izbę. Obowiązek zapoznania się z materiałami posiadanymi przez Izbę, dotyczącymi danej j.s.t. wynika ze „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”¹. Projekty wystąpień pokontrolnych przekazywane były członkom Kolegium Izby sprawującym nadzór nad daną jednostką samorządu terytorialnego. Ustalenia WKGF były wykorzystywane przy opracowywaniu raportów o stanie gospodarki finansowej j.s.t., jak też w działalności nadzorczo – opiniodawczej. Pracownicy WIAS, jak i członkowie Kolegium Izby mają bieżący dostęp do dokumentacji kontrolnej. Typowanie jednostek do kontroli koordynowanej w zakresie zadłużenia j.s.t. odbywało się we współpracy z WIAS oraz członkami Kolegium Izby.”

(dowód: akta kontroli str. 1921 - 1925)

1.3. W WKGF zatrudnionych było, według stanu na koniec 2011 r., 2012 r. i 2013 r. odpowiednio: 36, 41 i 41 inspektorów. W WIAS zatrudnionych było odpowiednio: 40, 36 i 40 specjalistów. W kontrolowanym okresie z wydziałów tych odeszło łącznie 15 pracowników i taką samą liczbę pracowników przyjęto do pracy. Fluktuacja pracowników nie miała wpływu na ich obciążenie pracą. Przeciętnie w tym okresie na jednego kontrolera przypadały dwie kontrole, a na stanowisko jednego specjalisty - sześć j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

1.4. Na koniec 2011 r., 2012 r. i 2013 r. RIO liczyła odpowiednio: 21, 20 i 21 członków Kolegium. Na jednego członka Kolegium RIO przypadało w tych latach odpowiednio: 577, 627 i 554 zbadanych uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy j.s.t. w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych². Spośród 21 członków Kolegium RIO, 16 (włącznie z Prezes RIO – Przewodniczącą Kolegium) zostało powołanych w latach 1993 – 2002. Pozostali członkowie Kolegium RIO, powołani po wejściu w życie ustawy z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie m.in. ustawy o r.i.o. (zmieniającej ustawę z dniem 29 listopada 2003 r.)³, spełniali wymogi określone w art. 15 ust. 8 ustawy o r.i.o.

(dowód: akta kontroli str. 74 - 75)

W latach 2012 – 2014 pracownicy RIO oraz członkowie Kolegium RIO, uczestniczyli w szkoleniach związanych z zagadnieniami dotyczącymi zadłużenia j.s.t., które obejmowały m.in.: projekty i zmiany budżetów i wieloletnich planów finansowych (dalej: w.p.f.), zarządzanie długiem w samorządach - poszukiwanie równowagi finansowej, kontrolę w.p.f. w systemie BeSTi@ (dla pracowników WIAS), kontrolę sprawozdań, informacje o przebiegu wykonania budżetu. Ponadto pracownicy RIO brali udział w warsztatach poświęconych aktualizacji i modyfikacji raportów służących analizie, monitoringowi i ocenie sytuacji finansowej j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1492 – 1494, 1525 – 1527, 1598 - 1600)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RIO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹ przyjęte przez KRRIO uchwałą Nr 6/2006 z dnia 28 września 2006 r.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm. (dalej: ustawa o r.i.o.)

³ Dz. U. z 2003 r. Nr 149, poz. 1454

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RIO w zbadanym obszarze.

2. Wykonywanie przez RIO zadań dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego.

2.1. Działalność RIO w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

2.1.1. Prezes RIO terminowo przedłożyła Ministrowi Administracji i Cyfryzacji sprawozdania z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy RIO, w tym planu kontroli⁴ za lata 2011, 2012 i 2013.

(dowód: akta kontroli str. 1469, 1503, 1541)

RIO corocznie wydawała opracowanie pt. „Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego”. Opracowanie to (dotyczące także wykonania budżetów przez związki międzygminne) zawierało m.in. wynik finansowy, zobowiązania j.s.t., zobowiązania samodzielnych publicznych z.o.z. w województwie wielkopolskim, pożyczki udzielane z budżetów j.s.t. Było ono nieodpłatnie przekazywane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego i zamieszczane na stronie BIP.

(dowód: akta kontroli str. 1394 - 1459)

2.1.2. Łączne zadłużenie wszystkich 258 jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego wzrosło z 4.775.206,0 tys. zł na koniec 2011 r. do 5.104.481,0 tys. zł na koniec 2012 r., 5.123.127,0 tys. zł na koniec 2013 r. oraz do 5.598.757,0 tys. zł na koniec III kw. 2014 r.

W latach 2011-2013 relacja zadłużenia do wykonanych dochodów budżetowych poprawiła się w gminach (z 30,18% do 28,07%), miastach na prawach powiatu (z 53,44% do 50,13%) i powiatach (z 24,06% do 22,15%). Pogorszeniu uległ wskaźnik zadłużenia w Województwie Wielkopolskim (z 8,77% do 33,46%).

(dowód: akta kontroli str. 80 - 82)

W latach 2011-2014 ustawowych wskaźników dotyczących zadłużenia w przedkładanych projektach i uchwałach budżetowych, projektach i wieloletnich prognozach finansowych oraz wnioskach o możliwości spłat pożyczek, kredytów lub wykupu papierów wartościowych, nie spełniały:

a) cztery powiaty oraz 14 gmin w odniesieniu do relacji określonej w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, polegającej na ograniczeniu (w latach 2011 – 2013) możliwości zaciągania zobowiązań i wprowadzeniu limitu spłaty zadłużenia do 15% lub 12% planowanych na dany rok budżetowy dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 83 - 86)

Przykładowo: W Gminie Kórnik w roku 2011 obciążenie dochodów obsługą zadłużenia wyniosło wg planu 23,68%. Przekroczenie to spowodowane było możliwością zmniejszenia obciążenia budżetu z tytułu zmniejszenia oprocentowania obligacji wyemitowanych w 2009 r. W tym celu Rada Miejska w Kórniku wyemitowała w 2011 r. obligacje w kwocie 12.450.000 zł i jednocześnie z tych środków wykupiła obligacje wyemitowane w 2009 r. Operacja ta spowodowała obniżenie kosztów odsetek z tytułu emisji o ok. 300.000 zł w całym okresie spłaty w związku z obniżeniem oprocentowania nowo emitowanych obligacji. Przeznaczenie środków uzyskanych z obligacji na wykup obligacji wyemitowanych wcześniej było operacją

⁴ Za rok 2011 uchwałą nr 4/437/12 z dnia 22 lutego 2012 r., za rok 2012 uchwałą nr 5/290/13 z dnia 27 lutego 2013 r. i za rok 2013 uchwałą nr 4/287/13 z dnia 19 lutego 2014 r.

⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm. (dalej: u.f.p. z 2005 r.).

kasową, bez wpływu na zadłużenie gminy. Kolegium Izby nie kwestionowało uchwały w sprawie zmiany w.p.f. gminy na lata 2011 – 2019.

(dowód: akta kontroli str. 385 - 496)

b) jeden powiat oraz 11 gmin w odniesieniu do relacji określonej w art. 170 u.f.p. z 2005 r., polegającej na wprowadzeniu (w latach 2011 – 2013) limitu zadłużenia j.s.t. do 60% jej wykonanych dochodów

(dowód: akta kontroli str. 83 - 86)

c) dwa powiaty oraz 17 gmin w odniesieniu do relacji określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ polegającej na zrównoważeniu (w latach 2011 – 2014 na koniec III kwartału) dochodów i wydatków bieżących;

(dowód: akta kontroli str. 83 – 86,)

d) 15 powiatów, cztery gminy wiejskie oraz 64 gminy miejskie w odniesieniu do relacji określonej w art. 243 u.f.p. polegającej na spełnianiu (w latach 2011 – 2014 na koniec III kwartału), warunków indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 83 - 86)

2.1.3. Dane dotyczące zastosowanych środków oddziaływania w związku z zadłużeniem j.s.t. przedstawia tabela:

Środki oddziaływania	W związku z budżetem na 2013 r.			W związku z budżetem na 2014 r.		
	Ogółem	Pu	N	Ogółem	Pu	N
Opinia w sprawie projektu budżetu	258	141	3	258	121	7
Opinia dotycząca projektu w.p.f.	258	128	18	258	121	13
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie projektu budżetu)	120	11	2	140	17	3
Opinia w sprawie możliwości sfinansowania deficytu j.s.t. (na etapie badania uchwały budżetowej)	120	4	2	138	4	1
Wskazanie nieprawidłowości w uchwale budżetowej ze wskazaniem terminu ich usunięcia (art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o.)	46	X	X	68	X	X
Stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części mającej wpływ na zadłużenie gminy	0	0	0	0	0	0
Ustalenie przez Kolegium RIO budżetu dla j.s.t. (art. 11 ust. 2 ustawy o r.i.o.)	1	X	X	0	X	X
Ustalenie przez Kolegium RIO budżetu dla j.s.t. w związku z naruszeniem relacji z art. 243 u.f.p.	X	X	X	0	0	0
Opinia w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu (art. 230 ust. 4)	252	43	3	253	38	1
Stwierdzenie nieważności uchwał w sprawie w.p.f.	16	X	X	2	X	X
Wskazanie na nieistotne naruszenie prawa w w.p.f.	31	X	X	260	X	X
Opinie, na wniosek j.s.t., w przedmiocie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	380	14	5	300	9	0
Opinie w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu	258	62	0	X	X	X
Opinie o wnioskach Komisji rewizyjnych w przedmiocie udzielenia absolutorium	252	101	0	X	X	X
Opinie o wnioskach Komisji rewizyjnych w przedmiocie nieudzielenia absolutorium	6	5	1	X	X	X

Pu – opinia pozytywna z uwagami, N – opinia negatywna

Wykazana w zestawieniu j.s.t., dla której Skład Orzekający wydał negatywną opinię w sprawie planowanej kwoty długu w związku z budżetem na rok 2014 (art. 230 ust. 4 w związku z niezachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.), to Gmina Koźmin Wielkopolski⁷.

Wcześniej, w związku z budżetem na rok 2013, negatywna opinia w sprawie planowanej kwoty długu dotyczyła gmin; Dopiewo⁸ i Trzcianka⁹, w związku

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm. (dalej: u.f.p.).

⁷ Uchwała SO-0955/31/2/Ka/2014 z dnia 29 maja 2014 r.

⁸ Uchwała SO-0955/56/P/17/2013 z dnia 6 lutego 2013 r.

z niespełnieniem warunku o którym mowa w art. 227 ust. 2 u.f.p., tj. sporządzeniem prognozy kwoty długu na okres krótszy, niż ten, na który zaciągnięto zobowiązanie oraz gminy Łęka Opatowska¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 87)

Do RIO w Poznaniu w okresie objętym kontrolą wpłynęły 2 skargi, których przedmiotem było zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego. W 2011 r. oddalono skargę od osoby prywatnej dotyczącą zadłużenia Miasta Koła, potwierdzając na podstawie posiadanych dokumentów (uchwał i zarządzeń organów gminy, uchwał Kolegium i Składów Orzekających), że budżet Miasta jak i w.p.f. na lata 2014 – 2020 spełniały wymogi określone zarówno w u.f.p. z 2005 r. jak i u.f.p. W 2012 r. oddalono skargę radnego gminy Powidz dotyczącą naruszania art. 242 u.f.p. przy realizacji budżetu gminy Powidz. Na podstawie posiadanych dokumentów RIO stwierdziło, że deficyt budżetu finansowany był z dopuszczalnych źródeł, nie zaciągnięto zobowiązań w kwocie wyższej niż dopuszczona w budżecie, a budżet był zrównoważony w części operacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 308 - 347)

2.1.4. RIO przeprowadziła w latach 2011 – 2014 (do 30 września) łącznie 340 kontroli gospodarki finansowej j.s.t., z tego 274 kontroli kompleksowych, 34 problemowe i 32 doraźne.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku tych kontroli, związane z nadmiernym zadłużaniem się j.s.t. polegały m. in. na:

- a) naruszeniu zasad gospodarki finansowej, poprzez dokonywanie wydatków przekraczających ustalone limity,
- b) zaciągnięciu kredytu lub pożyczki bądź wyemitowaniu papierów wartościowych bez wymaganej opinii RIO.

(dowód: akta kontroli str. 90, 1485 – 1489, 1518 – 1520, 1588 - 1593)

Problematyka dotycząca zadłużenia j.s.t. była przedmiotem kontroli koordynowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi pt. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia w latach 2010 - 2012”. Kontrolą tą RIO objęła w 2013 r. pięć jednostek: Miasto Leszno, Miasto i Gminę Murowana Goślina, Miasto i Gminę Pobiedziska, Gminę Suchy Las oraz Gminę Mieleszyn. Przedmiotem kontroli było m.in. spełnianie ustawowych wskaźników zadłużenia oraz prawidłowość i rzetelność zadłużenia wykazywanego w sprawozdawczości.

W roku 2014 Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi koordynowała kontrolę pt. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013 – 30.06.2014”. Kontrolą tą RIO objęła w 2014 r. cztery jednostki: Miasto Chodzież, Miasto i Gminę Koźmin Wielkopolski, Gminę Krzymów oraz Gminę Kramsk. Do czasu kontroli NIK, RIO nie skierowała wystąpień pokontrolnych do tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 152 - 158)

Jak podała Prezes Izby Grażyna Wróblewska, „...problematyka zadłużenia j.s.t. ujęta jest w zakresie każdej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej zgodnie z ramowym zakresem kontroli ustalonym przez KRRIO (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych) w układzie tematycznym określonym w załączniku do uchwały Nr 2/2011 KRRIO z dnia 17 marca 2011r. Z tego powodu tutaj Izba nie przeprowadzała odrębnych kontroli problemowych w zakresie zadłużenia j.s.t. W trakcie każdej prowadzonej w danej j.s.t. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej sprawdzane jest jej zadłużenie. Ustalenia inspektorów WKGF

⁹ Uchwała SO-0955/21/P/17/2013 z dnia 16 stycznia 2013 r.

¹⁰ Uchwała SO-0951/54/P/14/Ka/2013 z dnia 20 lutego 2013 r.

w tym zakresie opisywane są w protokole kontroli m.in. w części dotyczącej długu publicznego. Inspektorzy WKGF w ramach czynności kontrolnych dokonywali również weryfikacji danych w przedkładanych Izbie sprawozdaniach, ich zgodności z dokumentami i ewidencją księgową. Także sprawdzali, w jakich podmiotach j.s.t. zaciągają zobowiązania. Przy wyborze jednostek do kontroli koordynowanych kierowano się przede wszystkim wynikami działalności nadzorczej i opiniodawczej dotyczącej jednostek ujętych w planie kontroli tut. Izby na 2013 r. oraz na 2014 r., a także wytycznymi koordynatora opracowanymi dla przeprowadzenia kontroli koordynowanej – RIO w Łodzi. Pod uwagę wzięto także rodzaj j.s.t. i wysokość zobowiązań w relacji do dochodów, o których mowa w art. 170 u.f.p. z 2005 r. w tym wysokość zobowiązań wymagalnych, wyniki wcześniej przeprowadzanych kontroli. W przypadku Gminy Suchy Las, (jednej z najbogatszych gmin województwa wielkopolskiego), udział zobowiązań ogółem w dochodach wykonanych w 2012 r. wynosił 66,72%, a więc Gmina w 2012 r. nie zachowała ograniczeń określonych w przepisach art. 170 ust. 1 u.f.p. z 2005 r. Była to w 2012 r. jedyna gmina, w której przekroczony został ww. wskaźnik zadłużenia. W związku z powyższym Prezes Izby podjęła decyzję o objęciu problemową kontrolą „Zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia” także tej jednostki mimo, iż Gmina Suchy Las nie była w 2013r. ujęta w planie kontroli tut. Izby.”

(dowód: akta kontroli str. 1936 - 1938)

2.1.5. Nieprawidłowości stwierdzone przez RIO w wyniku kontroli sprawozdań budżetowych j.s.t. dotyczyły m.in.: wadliwego wykazywania lub niewykazywania zobowiązań wymagalnych oraz poręczeń i gwarancji, nieprawidłowego wyodrębnienia kwot kredytu długoterminowego i krótkoterminowego, braku wykazania wykonanych przychodów w wysokości zapewniającej sfinansowanie deficytu i rozchodów, błędnego wykazania lub niewykazania kwoty środków na pokrycie deficytu, nieprawidłowego wykazania lub niewykazania kwoty rozchodów, w tym spłat kredytów i pożyczek oraz lokat, niewykazywania wszystkich zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, niezgodności pomiędzy sprawozdaniami, w tym w zakresie dotacji celowych, dochodów, wydatków (ogółem, bieżących, majątkowych), zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności.

W wyniku kontroli sprawozdań, Prezes RIO skierowała do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w latach 2011-2012 odpowiednio: 12 i 10 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1489 – 1492, 1521 – 1525, 1593 - 1598)

2.1.6. W kontrolowanym okresie RIO zorganizowała dla swoich pracowników, a także dla pracowników i członków organów j.s.t. szkolenia tematyczne, w tym dotyczące: projektów i zmian w uchwałach budżetowych i w.p.f. (3 szkolenia), Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BeSTi@ (2 razy w roku 2012 i 2013), wyników działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej RIO (w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1492 – 1494, 1525 – 1527, 598 – 1600, 1784 - 1804)

Z wyjaśnień Prezes Izby wynikało, że „...wnioski wynikające z kontroli przeprowadzanych przez WKGF, w tym dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wykorzystano w szkoleniach pracowników Izby. W trakcie szkoleń dla pracowników WIAS i WKGF dotyczących wieloletniej prognozy finansowej oraz kontroli sprawozdań w systemie BeSTi@ w 2013 i 2014 roku zwracano uwagę na konieczność kontroli prawidłowości kwoty długu wykazanej przez jednostki samorządu terytorialnego w WPF oraz w sprawozdaniu Rb-Z. Podkreślano konieczność weryfikowania, czy j.s.t. zaliczają do długu wszystkie tytuły, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie

szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹¹. Na szkoleniach pracowników Izby przedstawiane były nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej j.s.t. ujawnione w toku kontroli przeprowadzonych przez WKGF. Problematyka zadłużenia j.s.t. prezentowana była i omawiana na naradach naczelników i zastępców naczelników WKGF oraz członków Komisji Koordynacji Kontroli KRRIO. Wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniotwórczej Izby przedstawiane są na szkoleniach dla skarbników, wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów oraz skarbników j.s.t. W trakcie szkolenia przeprowadzonego w dniach 3-4 marca 2014 r. przedstawiono również problematykę dotyczącą zadłużenia j.s.t. woj. wielkopolskiego. Prezes Izby prezentowała sytuację finansową powiatów w województwie wielkopolskim na Konwencie Starostów w lipcu 2013 r. Informacja tabelaryczna dotycząca zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego udostępniana jest w BIP począwszy od 2007 r. (za III i IV kwartał), a w latach od 2008 r. i nadal, po zakończeniu każdego kwartału w danym roku.”

(dowód: akta kontroli str. 1925 - 1927)

Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli, w tym koordynowanej dotyczącej zadłużenia j.s.t. Izba skierowała, w ramach działań pokontrolnych, zawiadomienia do:

- Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z ujawnieniem czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia takie skierowano w związku z prowadzonymi kontrolami w Mieście i Gminie Dąbie, Gminie Łęka Opatowska, Mieście i Gminie Murowana Goślina, Gminie Mieleszyn, Mieście Leszno, Mieście i Gminie Pobiedziska.

(dowód: akta kontroli str. 1805 - 1920)

RIO udzielała j.s.t. instrukcji i wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów regulujących dług j.s.t. Zapytania dotyczyły m.in.: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, zabezpieczenia w budżecie środków na spłatę potencjalnych zobowiązań, wynikających z udzielonego poręczenia, zaciągania pożyczek i kredytów, upoważnienia do zaciągania zobowiązań, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych, terminów sporządzania sprawozdań, obowiązków sprawozdawczych samorządowych osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 1601 - 1603)

2.2. Postępowanie RIO wobec wybranych zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego.

Do szczegółowej kontroli wytypowano 10 j.s.t. (8 gmin i dwa powiaty), dla których w okresie objętym kontrolą sporządzono raporty o stanie gospodarki finansowej¹², oraz które nie zachowywały relacji określonych w art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r. i w art. 242 u.f.p., a w 2014 roku – ustalonych w art. 242 i art. 243 u.f.p.¹³

W latach 2011-2014 (do 30 września) RIO opracowała 2 raporty o stanie gospodarki finansowej j.s.t.¹⁴; nie wszczyniała postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (o których mowa w art. 240 ust. 1 i art. 240a u.f.p.). W wytypowanych do kontroli j.s.t. nie wprowadzano zarządu komisarycznego, a także nie wyznaczano osoby wykonującej funkcję organów j.s.t., w związku z nadmiernym zadłużeniem.

¹¹ Dz. U. Nr 298, poz. 1767

¹² Miasto i Gmina Dąbie (uchwała Kolegium RIO nr 21/1808/2011 z 26 października 2011 r.) oraz Gmina Łęka Opatowska (uchwała Kolegium RIO nr 6/569/2012 z dnia 21 marca 2012 r.)

¹³ Gminy: Grodzisk Wielkopolski, Kórnik, Okonek, Słupca, Stare Miasto, Wierzbinek, Powiaty: Pleszewski i Wolsztyński.

¹⁴ Zgodnie z art. 10a ustawy o RIO.

2.2.1-2.2.2. We wszystkich wytypowanych do kontroli j.s.t. RIO przeprowadziła kompleksowe kontrole gospodarki finansowej. Podczas tych kontroli każdorazowo badano przychody i rozchody budżetowe i zadłużenie j.s.t., rzetelność (w tym zgodność z ewidencją księgową lub dokumentami potwierdzającymi istnienie zobowiązań) sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań z zakresu operacji finansowych (głównie Rb-Z, Rb-UZ).

(dowód: akta kontroli str. 370, 411 – 413, 529 – 531, 647, 729, 762 – 763, 965 – 966, 1200 – 1201, 1282, 1308 - 1309)

2.2.3. Specjaliści WIAS uczestniczyli, stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego, w przygotowywaniu projektów uchwał składów orzekających RIO zajmujących się wydawaniem opinii i rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących zadłużenia j.s.t.. Dla składów orzekających przygotowywano informacje dotyczące rzetelności materiałów przedkładanych przez j.s.t. (wynikające z przeprowadzonej kontroli, porównania np. planowanych dochodów ze sprzedaży majątku gminy z informacją o stanie mienia komunalnego, itp.), przy wykorzystaniu programu zarządzania budżetem j.s.t. BeSTi@.

(dowód: akta kontroli str.55 – 56, 671 - 684)

2.2.4. Podstawą oceny możliwości zadłużania się były dokumenty przedstawiane przez poszczególne j.s.t. (projekty w.p.f., projekty budżetu, materiały dołączone do wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, wykupu obligacji, sprawozdań). W opiniach Składy Orzekające przedstawiały analizę finansową zdolności j.s.t. do wywiązywania się ze zobowiązania w dacie jego zapadalności, przy uwzględnieniu przepisów ograniczających zadłużenie (od 2014 r. ustala się spełnianie wymogów określonych w art. 243 u.f.p. w zakresie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań), a w poprzednio obowiązującym stanie prawnym – wymogi określone przepisami art. 169 i art. 170 u.f.p. z 2005 r. Składy Orzekające brały pod uwagę bieżącą i prognozowaną sytuację finansową jednostek. Zasadniczym kryterium oceny możliwości spłaty zobowiązań jest legalność. Również analizie i kontroli poddawane było spełnienie warunków formalno-prawnych, a w szczególności zachowanie limitów zobowiązań, które zostały ujęte w uchwale budżetowej oraz upoważnieniu organu wykonawczego do podjęcia takiego zobowiązania.

Naczelnik WIAS w wyjaśnieniach stwierdziła, że „...z przepisów prawa nie wynika możliwość stosowania przez Izbę innych kryteriów niż ustawowe przy ocenie zdolności do spłaty zobowiązań przez j.s.t., których nie można utożsamiać z pozostałymi podmiotami gospodarczymi ubiegającymi się o finansowanie zwrotne. Izby nie posiadają kompetencji do stosowania metod wykorzystywanych przez banki i agencje ratingowe. Swobodne (jak np. w sytuacji banków) podejście do określania możliwości finansowych j.s.t., w tym zdolności kredytowej, nie jest właściwe z punktu widzenia przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej j.s.t. Uwzględniając obszar działania Izby w oparciu o utworzone Zespoły Zamiejscowe, jak i wewnętrzną strukturę Wydziału, przydział zadań pracownikom WIAS zatrudnionym na stanowiskach ds. analiz dokonywany jest na podstawie kryterium terytorialnego. W każdym Zespole Zamiejscowym utworzone zostały stanowiska do spraw analiz, a zatrudnionym pracownikom przydzielane są do kontroli j.s.t. wg odrębnego wykazu z zachowaniem powyższych uregulowań.”

(dowód: akta kontroli str. 348 – 1379, 1944 – 1947)

2.2.5. Do oceny sytuacji finansowej oraz zdolności nadzorowanych j.s.t. do zaciągania i obsługi długu wykorzystywano znajdujące się w RIO dokumenty, takie jak; projekty i uchwały budżetowe oraz uchwały ośrodkobudżetowe mogące mieć wpływ na zadłużenie j.s.t., sprawozdania budżetowe i finansowe sprawozdania

budżetowe (Rb-27S¹⁵) i sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-Z¹⁶, Rb-UZ¹⁷, Rb-NDS¹⁸), informacje o stanie mienia komunalnego. Dane zawarte w ww. sprawozdaniach weryfikowane były przez pracowników WIAS pod względem rachunkowym i formalnym.

Na stronie internetowej BIP w zakładce działalność informacyjna/wykonanie budżetów j.s.t. zamieszczano kwartalne zbiorcze zestawienia obejmujące m.in., w rozbiciu na poszczególne j.s.t., wykonanie planowanych dochodów bieżących i majątkowych, dochodów na realizację programów/projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków europejskich, wykonanie planu wydatków bieżących i majątkowych, wydatków na realizację programów i projektów finansowanych/współfinansowanych ze środków europejskich, wynik finansowy; przychody i rozchody budżetów, zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 348 - 1379)

2.2.6. W RIO stwierdzano, że zadłużenie j.s.t. osiągnęło (lub może osiągnąć w następnych latach) nadmierny poziom, w odpowiednich uchwałach Kolegium RIO (w działalności nadzorczej) i Składów Orzekających (w działalności opiniodawczej). Opinie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej analizowanych j.s.t. były przygotowywane po rzetelnej analizie przedłożonych materiałów, w tym po sprawdzeniu wymogu realistyczności takiej prognozy. Uchwały Kolegium i Składów Orzekających podejmowane były w terminach wynikających z art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. WIAS przekazywał w.p.f. Ministrowi Finansów w terminach określonych w § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 348 - 1379)

Kolegium RIO dwukrotnie w raportach o stanie gospodarki finansowej wskazywało na zagrożenie wykonywania ustawowych zadań następujących j.s.t.:

- a) Miasta i Gminy Dąbie na podstawie ustaleń z przeprowadzonych w latach 2010 i 2011 kontroli gospodarki finansowej,
- b) Gminy Łęka Opatowska, na podstawie ustaleń z przeprowadzonej w roku 2012 kontroli gospodarki finansowej.

Szczegółowe ustalenia tych raportów omówiono w pkt 2.2.10 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 894 – 955, 1095 – 1158)

2.2.7. Poza jednym wyjątkiem, składy Orzekające RIO wydawały pozytywne opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych dla wszystkich analizowanych j.s.t. (na podstawie wniosków organów wykonawczych). Opinia negatywna dotyczyła wniosku Starosty Pleszewskiego o możliwości spłaty pożyczki w wys. 2.012,5 tys. zł z przeznaczeniem na rewitalizację budynku Liceum w Pleszewie. Powodem było nierealistyczne (zawyżone) zaplanowanie dochodów majątkowych w budżecie powiatu na rok 2013 i 2014, a także nieuzasadniony wzrost dochodów bieżących w 2013 r. (o 8% w stosunku do roku ubiegłego).

W związku z ubieganiem się przez Miasto i Gminę Dąbie o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, Skład Orzekający wydał w dniu 14 lutego 2013 r.²¹ opinię pozytywną o możliwości spłaty tej pożyczki w wysokości 7.688.000,0 zł. Wcześniej, 28 września 2012 r. Rada Miejska w Dąbiu podjęła uchwałę²² w sprawie przyjęcia

¹⁵ Sprawozdanie (miesięczne/roczne) z wykonania planu dochodów budżetowych

¹⁶ Sprawozdanie (kwartalne) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁷ Sprawozdanie (roczne) uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych.

¹⁸ Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jst.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: k.p.a.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 86 ze zm.

²¹ Uchwała Nr SO-0950/2/6/Ko/2013

²² Nr XX/155/2012 z dnia 28 września 2012 r.

programu naprawczego finansów Gminy, a 29 stycznia 2013 r. uchwałę²³ w sprawie zaciągnięcia z budżetu państwa pożyczki w ramach postępowania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 348 – 1379)

2.2.8. Kolegium RIO wydawało rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzające nieważność uchwał lub zarządzeń organów j.s.t. W związku z budżetem na rok 2013 Kolegium wskazywało nieprawidłowości w uchwale budżetowej i wskazywało termin ich usunięcia 46 razy (w tym, jeden raz w związku z naruszeniem art. 243 u.f.p. – Gmina Wijewo) i 68 razy w związku z budżetem na rok 2014 (w tym raz w związku z naruszeniem art. 243 u.f.p. – Gmina Koźmin Wielkopolski). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwałach lub zarządzeniach organów j.s.t., Kolegium RIO stwierdzało, że wydano je z naruszeniem prawa (art. 11 ust. 3 ustawy o r.i.o.). Gdy wskazane przez Kolegium RIO nieprawidłowości nie zostały uchylone w wyznaczonym terminie, Kolegium, stosownie do przepisów art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴ oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁵, orzekało o nieważności uchwał lub zarządzeń organów j.s.t. w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W związku z budżetem na rok 2013 i na rok 2014, Kolegium nie stwierdzało nieważności uchwał budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 87 - 89)

Spośród j.s.t. poddanych analizie, Kolegium RIO, w trybie art. 12 ust. 3 ustawy o r.i.o., ustaliło budżet Gminy Dąbie na rok 2012 oraz Gminy Okonek na rok 2012. Kolegium RIO stwierdziło nieważność uchwały Rady Miejskiej w Dąbiu z dnia 31 stycznia w sprawie budżetu na 2012 r. oraz uchwały z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie zmian budżetu na 2012 r. w części dotyczącej wydatków, jako podjętej z naruszeniem przepisu art. 242 ust. 1 u.f.p. Z uwagi na to, że Rada Miejska w Dąbiu w wyznaczonym do dnia 21 marca 2012 r. terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości, Kolegium RIO ustaliło budżet Miasta i Gminy Dąbie na rok 2012. Wcześniej, w dniu 22 lutego 2012 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność uchwały Rady Miejskiej w Dąbiu w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012 – 2023 z powodu sprzeczności z art. 243 ust. 1 i 242 u.f.p.

(dowód: akta kontroli str. 1069 – 1071, 1073 - 1084)

Łącznie, w związku z budżetem na 2013 i 2014 r., Kolegium Izby stwierdziło nieważność 18 uchwał w sprawie w.p.f. Wytypowane do analizy j.s.t. nie zaskarżały rozstrzygnięć nadzorczych Kolegium RIO dotyczących ich zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 1473 – 1475, 1506 – 1509, 1556 - 1559)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą NIK, RIO w ramach działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, nie stwierdziła zaciągania przez nadzorowane j.s.t. zobowiązań w instytucjach, które nie będąc bankami wykonują czynności podobne do czynności bankowych (instytucje parabankowe). Z informacji nadesłanych do RIO przez j.s.t. woj. wielkopolskiego, na żądanie skierowane z Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów z kwietnia 2014 r., wynikało, że na dzień 30 września 2013 r. tylko gmina Łęka Opatowska posiadała zaciągnięty w takiej instytucji kredyt w wys. 400.000 zł, oprocentowany w stosunku rocznym na 7,90%. Kredyt ten został zaciągnięty na pokrycie przejściowego deficytu budżetu na podstawie upoważnienia udzielonego przez Radę Gminy w uchwale budżetowej, zatem możliwość jego spłaty nie była opiniowana przez RIO. Kredyt został spłacony w dniu 6 grudnia 2013 r.

²³ Nr XXIV/184/2013 z dnia 29 stycznia 2013 r.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym).

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie powiatowym).

Skład Orzekający wydał w dniu 7 kwietnia 2014 r. opinię pozytywną o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy stwierdzając m.in., że kwota zaciągniętego zobowiązania mieściła się w ramach kwoty 500.000,0 zł, wynikającej z upoważnienia Rady Gminy do zaciągania zobowiązań na finansowanie przejściowego deficytu.

(dowód: akta kontroli str. 884 - 893)

2.2.10. W latach 2011-2014, Kolegium RIO dwukrotnie postanowiło o sporządzeniu raportów o stanie gospodarki finansowej.

a) Przeprowadzone w Mieście i Gminie Dąbie kontrole (kompleksowa gospodarki finansowej obejmująca rok budżetowy 2010 i doraźna gospodarki finansowej obejmująca m.in. zobowiązania gminy Dąbie według stanu na dzień 31.08.2011 r. ze szczególnym uwzględnieniem: tytułów powstałych zobowiązań, terminowości zapłaty zobowiązań, rzetelności wykazywania zobowiązań w sprawozdaniach oraz sposób ich ujęcia w księgach rachunkowych) ujawniły nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w Gminie Dąbie w roku 2011 podjęto na skutek analizy sprawozdań z wykonania budżetu za I półrocze 2011 r., podczas której ustalono, że wystąpiły zobowiązania na łączną kwotę 1.693.060,74 zł, w tym wymagalne na kwotę 1.350.700,99 zł. W dniu podpisania protokołu kontroli (26 października 2011 r.) Kolegium RIO postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Dąbie. Raport został przyjęty przez Kolegium RIO w dniu 14 grudnia 2011 r., opublikowany na stronie BIP i przekazany organom Gminy w dniu 11 stycznia 2012 r.

Przygotowanie Raportu spowodowane było pogarszającą się sytuacją finansową Gminy Dąbie, która w 2010 r. osiągnęła ujemny wynik operacyjny, co świadczyło o braku zdolności do samofinansowania wydatków bieżących. Kontynuacja takiego stanu rzeczy mogła doprowadzić do braku realizacji przez Gminę zadań, określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz spełnienia obligatoryjnych wymogów nałożonych przez u.f.p. Wcześniej, RIO prowadziła postępowanie nadzorcze na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o r.i.o. w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego j.s.t. za nieważną w całości lub w części. W działalności nadzorczej i opiniodawczej, RIO wskazywała na naruszenie zasady spójności budżetu, uchwalenie budżetu nie zrównoważonego, brak zgodności z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 u.f.p. Rada Miejska podejmując kolejne uchwały, nie podejmowała działań zmierzających do poprawy sytuacji gospodarki finansowej Gminy.

W lipcu 2012 r., po analizie sprawozdań za I kwartał 2012 r., podczas której ustalono znaczny wzrost kwoty zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu Rb-28S, w porównaniu ze stanem na 31.12.2011 r. i stwierdzono także, że z budżetu ponoszono wydatki na odsetki oraz finansowano wydatki inwestycyjne ze środków planowanych jako bieżące, RIO z własnej inicjatywy podjęła ponownie w Urzędzie Miasta i Gminy Dąbie kontrolę doraźną w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w roku 2011 oraz poniesionych wydatków i zobowiązań Gminy według stanu na dzień 30.06.2012 r. Stwierdzono, że nie zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne z kontroli przeprowadzonych w 2011 roku. Nadal występowały przypadki zaciągania zobowiązań powyżej kwot określonych w zatwierdzonym planie finansowym, w wyniku nieterminowej zapłaty zobowiązań, jednostki organizacyjne Miasta i Gminy Dąbie płaciły odsetki za zwłokę.

Od 2013 i w pierwszych trzech kwartałach 2014 r. sytuacja finansowa gminy poprawiła się (zmniejszeniu uległ stan zobowiązań wymagalnych, udział zadłużenia w dochodach ogółem na koniec 2013 r. wynosił 35,4%, a obciążenie dochodów obsługą zadłużenia: 11,14%. Na koniec III kwartału 2014 r. wielkości te wynosiły

odpowiednio: 43,65% i 4,12%). Rada Miejska w Dąbiu, w dniu 28 września 2012 r., podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Gminy Dąbie²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 894 – 955,)

b) W okresie od marca do maja 2012 r., RIO przeprowadziła planową, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Łęka Opatowska (poprzednia miała miejsce w roku 2008). W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że w toku wykonania budżetu naruszono przepisy art. 170 ust. 1 i 3 u.f.p., tj. zadłużenie przekroczyło poziom 60% wykonanych dochodów gminy. Na koniec 2011 roku, łączne zadłużenie Gminy stanowiło 86,51% wykonanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń z tytułu pożyczek zaciągniętych na realizację zadań finansowanych ze środków europejskich, zadłużenie stanowiło 73,97% wykonanych dochodów. Powiększający się stan zobowiązań wymagalnych, które na koniec I kw. 2012 roku wyniosły 15,32% całkowitego zadłużenia Gminy, stwarzał realną groźbę utraty płynności finansowej Gminy i tym samym zakłócenia w realizacji jej obligatoryjnych zadań.

Kolegium Izby 21 marca 2012 r. postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej tej gminy²⁷. Raport przyjęty przez Kolegium Izby 27 czerwca 2012 r.²⁸ został opublikowany na stronie BIP RIO oraz przekazany organom Gminy, Wojewodzie Wielkopolskiemu i Ministrowi Finansów.

Wcześniej, w latach 2007 – 2008, relacja długu Gminy do wykonanych dochodów pogarszała się i wynosiła odpowiednio: 48,90% i 59,26%. W 2009 r. relacja długu Gminy do planowanych dochodów wyniosła 59,97%. W latach tych, Gmina spełniała wymogi przepisu art. 170 u.f.p. z 2005 r. Z ustaleń kontroli RIO wynikało jednak, że wskaźnik za 2010 rok nie obejmował zobowiązań Gminy przejętych przez bank (wykup wierzytelności), które nie zostały ujęte w sprawozdaniach Rb-Z. Na koniec 2010 roku stanowiły one kwotę 2.272,3 tys. zł. Po ich uwzględnieniu, relacja zadłużenia do wykonanych dochodów stanowiłaby 70,9% na koniec 2010 r., 73,91% na koniec 2011 r. oraz 72,75% planowanych dochodów na koniec I kw. 2012 r. W latach 2010 – 2011, relacja spłaty zadłużenia wraz z odsetkami (po uwzględnieniu wyłączeń) nie przekraczała 15% planowanych dochodów Gminy, a przewidywana spłata na rok 2012 nie przewidywała przekroczenia tej relacji. Z ustaleń kontroli RIO wynikało jednak, że relacje te winny być wyższe z uwagi na wyższe kwoty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wcześniej RIO podejmowała, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o r.i.o., rozstrzygnięcia nadzorcze poprzez m.in. stwierdzenie nieważności uchwał Rady Gminy Łęka Opatowska w sprawie uchwalenia i zmian w.p.f. Gminy na lata 2011-2022. Powodem tych rozstrzygnięć były nierzetelne dane dotyczące zadłużenia Gminy (pominięcie w prognozie kwoty długu, zobowiązań z tytułu wykonanych robót usług, a przejętych przez bank od wykonawców), naruszenia przepisów art. 226 ust 1 u.f.p. z uwagi na nierealność prognozowanych dochodów i rozchodów budżetu), art. 243 ust 1 u.f.p., art. 169 ust 3 i art. 170 u.f.p. z 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 1095 – 1158)

Od 2012 r. następuje poprawa stanu finansów publicznych w Gminie. Udział zadłużenia w dochodach spadł z 58,15% w roku 2012, do 51,31% w roku 2013. Wskaźnik obciążenia dochodów spłatą zadłużenia, w roku 2012 wynosił 25,3%, a w roku 2013 już tylko 9,98%. Zmniejszył się także (do 91,2 tys. zł) stan zobowiązań wymagalnych na koniec 2013 r.

²⁶ Nr XX/155/2012

²⁷ uchwała Nr 6/569/2012

²⁸ uchwała Nr 12/883/2012

Rada Gminy Łęka Opatowska, do 31 stycznia 2013 r., nie uchwaliła budżetu Gminy na rok 2013. Kolegium RIO, stosownie do art. 18 ust. 1 w związku z art. 240 ust. 3 ustawy o u.f.p. 27 lutego 2013 r. ustaliło budżet Gminy na 2013 rok.

(dowód: akta kontroli str. 756, 846 - 864)

Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (s.p. z.o.z.) nadzorowanych przez j.s.t. j wzrosły z 238.615 tys. zł na koniec 2011 r. do 269.404 tys. zł na koniec 2013 r. Najwyższe zobowiązania (łącznie 72.692 tys. zł) posiadały s.p. z.o.z. nadzorowane przez województwo wielkopolskie, oraz powiaty: śremski, ostrowski, czarnkowsko-trzcianecki, turecki, pilski i kolski.

Zobowiązania wszystkich jednostek posiadających osobowość prawną (w tym s.p. z.o.z.) i nadzorowanych przez j.s.t. stanowiły w relacji do dochodów ogółem 1,65% w 2011 r. 1,68% w 2012 r. i 1,76% w 2013 r.

W odniesieniu do analizowanych j.s.t. nie wystąpiła potrzeba weryfikowania zadłużenia s.p. z.o.z., ani komunalnych spółek prawa handlowego.

(dowód: akta kontroli str. 1413 – 1416, 1434 – 1437, 1455 - 1459)

2.2.11-2.2.12. Po 28 grudnia 2013 r. nie wystąpiły sytuacje braku możliwości uchwalenia w.p.f. oraz budżetu przez j.s.t., ze względu na niespełnianie relacji określonych w art. 242-244 u.f.p. W związku z powyższym, Kolegium RIO nie wzywało do opracowania i uchwalenia programów postępowań naprawczych, ani też nie ustalało budżetu dla j.s.t. na podstawie uregulowań zawartych w art. 11 ust. 2a ustawy o RIO oraz nie opracowywało raportu o stanie gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 348 - 1379)

2.2.13. RIO, w zakresie wykonywanego nadzoru nad j.s.t., współpracowała m.in. z Ministerstwem Finansów. Departament Finansów Samorządu Terytorialnego na podstawie analizy sprawozdań budżetowych, informował RIO po zakończeniu kwartału o przekroczeniu przez j.s.t. relacji, o której mowa w art. 170 u.f.p., RIO przekazywała do Ministerstwa Finansów informacje o przyczynach tych zadłużen. Sporządzane przez RIO analizy (w tym raporty o stanie gospodarki finansowej) przekazywane były: Wojewodzie Wielkopolskiemu, Ministrowi Finansów, Ministrowi Administracji i Cyfryzacji. Przykładowo w sprawie zadłużenia w Gminie Suchy Las. Na koniec 2012 i 2013 r. wskaźnik zadłużenia wyniósł odpowiednio: 66,7% i 62,5%. Przyczyną przekroczenia tego wskaźnika było zawarcie w 2012 r. umów nabycia nieruchomości z przeznaczeniem na wykonywanie zadań własnych gminy, związanych z komunikacją drogową (drogi publiczne, drogi wewnętrzne, parkingi), oraz niskie wykonanie dochodów majątkowych (na poziomie odpowiednio: 38,27% i 49,81% planu). Z informacji zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu wynikało, że nikt nie przystąpił do części przetargów na zbycie nieruchomości. Z uchwały²⁹ Rady Gminy Suchy Las, zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia w.p.f. gminy na lata 2014 – 2029 wynikało, że w okresie planowanej spłaty długu zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p. oraz relacja, o której mowa w art. 242. Uwzględniając powyższe, sytuacja finansowa gminy pozwoli na spłatę zaciągniętych zobowiązań oraz nie spowoduje zagrożenia realizacji ustawowych zadań. Skład orzekający wydał opinie pozytywne z zastrzeżeniami o sprawozdaniach z wykonania budżetu za lata 2012 i 2013 w częściach dotyczących przekroczenia ustawowego wskaźnika. Wcześniej, we wrześniu 2012 r., Skład orzekający wskazał na nierealistyczność prognozy w planowaniu tych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1608 - 1704)

²⁹ Nr XLVII/500/2014 za dnia 24 kwietnia 2014 r.

2.2.14. RIO weryfikowała informacje o stanie zadłużenia, przedkładane przez analizowane j.s.t. Uprawomocnienie rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały (zarządzenia) powodowało wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych aktów. W przypadku podjęcia przez j.s.t. kolejnej uchwały regulującej daną materię, pracownicy Izby sprawdzali, czy nie zostały w niej zamieszczone zapisy, stanowiące podstawę do uznania poprzedniej uchwały za nieważną.

Przy analizie uchwał budżetowych oraz wieloletnich prognoz finansowych, pracownicy WIAS, oraz członkowie Kolegium Izby sprawdzali czy uwagi i zastrzeżenia zawarte w opiniach zostały uwzględnione.

Podczas kontroli uchwał oraz dokumentów podlegających opiniowaniu pracownicy WIAS dokonywali także kontroli usunięcia (bądź nieusunięcia) nieprawidłowości zarówno stwierdzonych przez Kolegium Izby w uchwale podjętej na podstawie art. 12 ustawy o r.i.o. w odniesieniu do uchwały budżetowej jak i zmieniającej uchwałę budżetową przez organ stanowiący. Wnioski z przeprowadzonej kontroli usunięcia nieprawidłowości odnotowywano w karcie informacji.

Analizą obejmowano także postanowienia uchwał budżetowych oraz wieloletnich prognoz finansowych w kontekście nieprawidłowości, uwag i zastrzeżeń, wskazywanych przez Kolegium Izby w uchwałach o nieistotnym naruszeniu prawa oraz przez składy orzekające w wydawanych opiniach. Odbywało się to poprzez kontrolę i badanie kolejnych nadesłanych przez j.s.t. uchwał i zarządzeń. Informacje dotyczące wyeliminowania uchybień przekazywane były właściwym członkom Kolegium Izby.

Z wyjaśnień Naczelnik WIAS, wynikało, że „...w przypadku stwierdzenia przez Kolegium Izby nieistotnego naruszenia prawa, obowiązujące przepisy nie nakładały obowiązku podejmowania określonych działań przez adresatów (organy j.s.t.). Stąd występowały przypadki podejmowania przez Kolegium Izby po raz kolejny tych uchwał w zakresie takich powtarzających się nieprawidłowości, kwalifikowanych jako nieistotne naruszenia prawa. Z kolei, opinie składów orzekających nie mają charakteru wiążącego organy j.s.t., poza przypadkiem wskazanym w art. 230 ust. 5 u.f.p. Ponadto opinia Izby ma konsekwencje prawne w sytuacji, o której mowa w art. 240a ust. 8 u.f.p. w prowadzeniu gospodarki finansowej. Obowiązujące konstrukcje prawne nie dają możliwości, aby organ nadzoru w inny niż przewidziany ustawami sposób mógł ingerować w samodzielność finansową j.s.t.”

(dowód: akta kontroli str. 1947)

2.2.15. Prezes Izby Grażyna Wróblewska stwierdziła, że do najistotniejszych barier utrudniających wykonywanie obowiązków w zakresie przeciwdziałania zadłużaniu się j.s.t. należy w szczególności:

- stanowienie niejasnych i wieloznacznych przepisów prawa, częste zmiany wzoru wieloletniej prognozy finansowej j.s.t., ustalanego przez Ministra Finansów,
- niejednolite orzecznictwo sądowe,
- nowe (obowiązujące od 28 grudnia 2013 r.) obowiązki nałożone na Izbę art. 240a u.f.p., gdyż ustawodawca nie rozstrzyga w nim sprawy uchwalenia w.p.f. w przypadku, gdy program naprawczy nie uzyska pozytywnej opinii Izby lub gdy jednostka nie opracuje w ogóle programu naprawczego, a budżet ustala Izba, co może prowadzić do braku zgodności ustalonego przez Izbę budżetu z w.p.f.,
- nowe pracochłonne obowiązki, jak ustalanie budżetu j.s.t. w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych, także w przypadku niezachowania przez tę jednostkę relacji określonych w art. 242-244 u.f.p. i obowiązek wydawania opinii o programach postępowań naprawczych j.s.t.,
- uznawanie postulatu realistyczności w.p.f., jako skierowanego do samorządu, a nie, jako kryterium prawne,
- konstrukcja indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określona w art. 243 u.f.p., odnosząca się wyłącznie do zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1

pkt 2-4 oraz art. 90, a pomijając zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu j.s.t., która stwarza ryzyko np. przekształcenia zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, w zobowiązanie długoterminowe w przypadku pogorszenia się sytuacji finansowej j.s.t. (np. braku realizacji planowanych dochodów), a jego spłata obciąży budżety lat następnych. Izba nie ma możliwości przeciwdziałania takiej sytuacji, ponieważ przepisy nie określają limitu zobowiązań z tego tytułu oraz emitowanych papierów wartościowych, ani nie opiniuje możliwości spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji zaciągniętych/wyemitowanych na ten cel, o czym przesądza brzmienie art. 91 ust. 2 u.f.p.,

- brak możliwości prawnej zapobieżeniu przez Izbę zadłużeniu się związku międzygminnego, w wyniku naruszenia art. 243 u.f.p. przez gminy członkowskie związku, z uwagi na krótki termin informowania zarządów j.s.t. tworzących związek oraz r.i.o. o kwotach zaciągniętych zobowiązań (15-dni od ich zaciągnięcia),
- brak określenia zasad zarządzania długiem, w tym operacji związanych z konsolidacją i restrukturyzacją zadłużenia j.s.t.,
- brak instrumentów pozwalających na bieżące monitorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego, czyli długu samorządowych osób prawnych (samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, instytucji kultury) oraz spółek prawa handlowego z udziałem j.s.t.,
- częsta zmiana przepisów w innych obszarach, w tym dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi (uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat, wzory deklaracji) oraz systemu oświaty, powodująca zwiększenie liczby uchwał podlegających nadzorowi Izby, a w konsekwencji zwiększenie liczby podejmowanych rozstrzygnięć przez Kolegium Izby,
- zwiększenie zakresu kontroli przeprowadzanej przez inspektorów WKGF (w tym, w zakresie poboru opłat, ich dochodzenia, prawidłowości wydatkowania środków publicznych związanych z finansowaniem zadań związanych z utrzymywaniem czystości i porządku w gminach i gospodarki odpadami, a także związanych z finansowaniem zadań z zakresu pomocy społecznej).

(dowód: akta kontroli str. 1938 - 1942)

2.2.16. Prezes RIO rzetelnie poinformowała NIK o podjętych działaniach i zobowiązaniach w celu realizacji wniosków, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 czerwca 2000 r. w związku z kontrolą realizacji ustawowych zadań i kompetencji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w 1999 r. oraz działalności kontrolnej izby w zakresie kompleksowych kontroli gospodarki finansowej j.s.t. za lata 1995 – 1999. Wykonanie wniosku o ustalenie zasad doboru do badania w kontrolach kompleksowych dokumentów pochodzących z różnych lat okresu czteroletniego, a nie tylko ostatniego roku nie było możliwe, z uwagi na ograniczenia kadrowe i budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 1380 - 1393)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RIO w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność RIO w zbadanym obszarze.

IV. 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 Poznaniu.

Poznań, dnia 11 grudnia 2014 r.

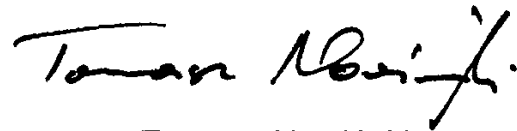
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler



Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor



z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor