



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.010.03.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.	
Kontrolerzy	1. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/90/2017 z dnia 23.05.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/91/2017 z dnia 23.05.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Sławoborze ¹ , ul. Kolejowa 8, 78-314 Sławoborze.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Książek, Wójt Gminy Sławoborze ² . (dowód: akta kontroli str. 5-8)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Gminy Sławoborze⁴ w latach 2014-2016⁵ w zakresie przygotowania, wdrożenia i skuteczności programu postępowania naprawczego⁶.

W ocenie NIK bezpośredni wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej Gminy miały działania organów Gminy w zakresie udzielania poręczeń w latach 2005-2013, których stan na koniec 2013 r. wynosił 3.999,1 tys. zł (a roczna kwota potencjalnych spłat z tytułu udzielonych poręczeń wynosiła od 548,6 tys. zł w 2011 r. do 2.724 tys. zł w 2013 r.). Poręczeń udzielono głównie na rzecz Miejskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Kołobrzegu⁷, w związku z pożyczkami zaciągniętymi przez Spółkę na realizację projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” oraz Międzygminnego Przedsiębiorstwa Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Świdwinie w związku z realizacją budowy Zakładu Gospodarki Odpadami w Wardyniu Górnym. Ponadto Gmina spłacała zobowiązania zaciągnięte w latach 2004–2008 na finansowanie budowy hali sportowej, a także od 2013 r. realizowała zwiększone wydatki o 770,0 tys. zł w związku z dopłatami do cen zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków⁸.

Stwierdzony przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie⁹ brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej¹⁰ ze względu na zagrożenie

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: „Gmina”.

⁵ Okres objęty kontrolą: lata 2012-2016 oraz okres późniejszy i wcześniejszy, jeżeli miał związek z przedmiotem kontroli.

⁶ Dalej: „program” lub „program naprawczy”.

⁷ Dalej: „MWiK w Kołobrzegu”.

⁸ W związku z zawartym w dniu 1.03.2013 r. Porozumieniem Międzygminnym, po przekazaniu zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków Gminie Miasto Kołobrzeg.

⁹ Dalej: „RIO”.

¹⁰ Dalej: „WPF”.

naruszenia w 2014 r. zasad określonych w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, spowodował nałożenie na Gminę obowiązku opracowania programu naprawczego. Program został przyjęty prawidłowo w 2014 r., na okres 3 lat i odpowiadał wymogom określonym w art. 240a ust. 3 ufp. W latach 2014-2016, tj. w okresie jego realizacji, Gmina samodzielnie uchwałała kolejne budżety i WPF.

Podjęte przez Gminę działania naprawcze przyniosły efekty finansowe. Gmina uzyskała znaczące zmniejszenie zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń, tj. o 3.726.526 zł w porównaniu do stanu na koniec 2013 r., głównie udzielonych MWiK w Kołobrzegu. Wartość zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na koniec 2016 r. wyniosła 272.554 zł¹². Osiągnięto również zwiększenie dochodów o kwotę 92.230 zł, wyższą o 1.034 zł niż zaplanowano oraz oszczędności w kwocie 709.504 zł, wyższej o 156.653 zł niż zakładano. W okresie realizacji programu Gmina przestrzegała ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 1-3, 5 i 6 oraz ust. 6 pkt 2 ufp.

W ocenie NIK realizacja programu naprawczego była skuteczna, efektywna i wpłynęła na poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia¹³. W latach 2014-2016 Gmina nie spełniała relacji określonej w art. 243 ufp¹⁴ (IWZ wynosił odpowiednio 9,25%, 6,68% i 5,73% przy dopuszczalnym wynoszącym odpowiednio 4,66%, 3,55% i 4,97%). Po zakończeniu realizacji programu, Rada Gminy Sławoborze¹⁵ uchwaliła budżet na 2017 rok i WPF spełniające relacje określone w art. 242 i art. 243 ufp (zaplanowano IWZ na poziomie 4,93%, przy dopuszczalnym 7,89%).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponoszenia wydatków na promocję Gminy w latach 2014-2016 na łączną kwotę 9.489 zł¹⁶ oraz zwiększenia wydatków na diety radnych¹⁷ w każdym roku w porównaniu do 2013 r. (łącznie o 11.624 zł), tj. naruszenia przez Gminę w trakcie realizacji programu naprawczego ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 4 oraz ust. 6 pkt 1 ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena przygotowania programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Gminy Sławoborze

Opis stanu
faktycznego

1.1. Projekt uchwały budżetowej Gminy na 2014 r. przewidywał dochody w wysokości 15.773,4 tys. zł, wydatki w wysokości 15.373,4 tys. zł (w tym 189,2 tys. zł w ramach funduszu sołeckiego) oraz rozchody w kwocie 950 tys. zł, w tym 600 tys. zł na wykup papierów wartościowych i 350 tys. zł na spłaty pożyczek i kredytów. Projekt uchwały w sprawie WPF na lata 2014-2022 zakładał m.in., że w latach 2015-2016 dochody budżetu Gminy wyniosą 15.627,4 tys. zł i 15.390,7 tys. zł, wydatki odpowiednio 14.727,4 tys. zł i 14.490,7 tys. zł, a rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych po 900 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-52)

Projekty wymienionych uchwał w dniu 15.11.2013 r. zostały przekazane do RIO. Skład Orzekający RIO stwierdził, że dla budżetu Gminy maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, ustalony zgodnie ze wzorem określonym w art. 243 ufp, wynosił w latach 2014-2016: 5,24%, 1,94% i 4,64%, a przedstawione projekty uchwał zakładały wskaźniki odpowiednio 7,90%, 7,46% i 7,48%, tj. wyższe od dopuszczalnych o 2,66%, 5,52% i 2,84%. Uchwałami podjętymi 13.12.2013 r., RIO negatywnie zaopiniowała przedłożone projekty uchwał, ze względu na niespełnienie relacji określonej we wskazanym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 12, 53-59)

¹¹ Dz.U z 2016 r., poz. 1870 ze zm., dalej: „ufp”.

¹² Na 31.12.2013 r., przed wdrożeniem programu, wartość udzielonych poręczeń wynosiła 3.999.080 zł.

¹³ Dalej: „IWZ”.

¹⁴ W związku z 240a ust. 4 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO o programie naprawczym opracowanym i uchwalonym przez organ stanowiący.

¹⁵ Dalej: „Rada Gminy”.

¹⁶ Tj. 4.284 zł w 2014 r., 2.806 zł w 2015 r. oraz 2.399 zł w 2016 r.

¹⁷ Wydatki ujęte w ewidencji działu 750, rozdziału 75022, § 3030 w 2013 r. wyniosły 63.428 zł. W latach 2014-2016 wydatki z tego tytułu w każdym roku były wyższe odpowiednio o: 10.808 zł, 160 zł i 656 zł.

Prezes RIO, pismem z 9.01.2014 r. poinformował Przewodniczącego Rady Gminy, że Kolegium RIO stwierdziło, że w Gminie zachodzi obawa, co do możliwości uchwalenia budżetu oraz WPF ze względu na zagrożenia naruszenia w 2014 r. zasad określonych w art. 243 ufp i wezwowało, o ile Gmina nie będzie w stanie uchwalić budżetu na 2014 r. i WPF spełniających wymogi przepisów art. 243 ufp, do opracowania i uchwalenia programu naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 60)

W latach 2014–2016, tj. w okresie realizacji programu naprawczego, budżet Gminy był uchwalany przez Radę Gminy, bez zachowania relacji określonej w art. 243 ufp¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 57-59, 137-147, 157-162, 178-213)

1.2. Przyczynami objęcia Gminy programem naprawczym były konsekwencje udzielonych w latach 2005-2013 poręczeń oraz konieczność planowania wydatków na obsługę potencjalnych kwot ich spłaty przypadających w kolejnych latach (od 548,6 tys. zł w 2011 r. do 2.724 tys. zł w 2013 r.), spłata zobowiązań zaciągniętych w związku z budową w latach 2004–2008 hali sportowej, a także zwiększenie wydatków o 770,0 tys. zł w związku z dopłatami do cen zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków, uchwalonymi przez Radę Gminy 25.03.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-131)

Zobowiązania Gminy na koniec 2013 r. stanowiły kwotę 4.909,0 tys. zł, a ich źródłem były:

- kredyty udzielone przez Bank Ochrony Środowiska w Warszawie łącznie 2.400,0 tys. zł, w tym na:
 - sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy, w tym na pokrycie wydatków związanych z inwestycjami oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, tj. modernizację dróg gminnych oraz remonty i modernizację świetlic wiejskich. Kredyt zaciągnięto w 2010 r. w kwocie 1.929,8 tys. zł z terminem spłaty w 2018 r. Do końca 2016 r. spłacono 429,8 tys. zł;
 - dofinansowanie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, tj. termomodernizację budynków Ochotniczej Straży Pożarnej w Rokosowie i Słowieńsku, Gminnego Ośrodka Kultury w Sławoborzu, Urzędu Gminy, Zespołu Szkół Publicznych w Sławoborzu oraz wymianę instalacji grzewczych w obiektach użyteczności publicznej Gminy, łącznie 594,6 tys. zł. Kredyty zaciągnięto w 2010 r. w łącznej kwocie 1.070,2 tys. zł, a spłatę zakończono terminowo w 2016 r.;
- kredyt udzielony 20.06.2013 r. przez Pomorski Bank Spółdzielczy w Świdwinie do kwoty 400,0 tys. zł na finansowanie bieżących potrzeb Gminy, na okres do 28.02.2014 r.;
- pożyczki w kwocie 309,0 tys. zł, w tym udzielone przez:
 - Bank Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych operacji realizowanych w ramach działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, dotyczących remontu świetlicy wiejskiej w Krzeku, zagospodarowania przestrzeni publicznej przy pomniku w centrum Sławoborza, budowy targowiska gminnego w Sławoborzu, łącznie 259,0 tys. zł. Pożyczki zaciągnięto w 2013 r. i spłacono w 2014 r.;
 - Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie¹⁹ w kwocie 50,0 tys. zł na dofinansowanie zakupu samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Sławoborzu. Pożyczka została zaciągnięta w 2011 r. w kwocie 150,0 tys. zł i terminowo spłacono w 2014 r.;
- obligacje komunalne wyemitowane w 2008 r. w łącznej kwocie 3.000,0 tys. zł, z terminem wykupu poszczególnych serii w latach 2011-2016. Wpływy z ich emisji przeznaczone były na sfinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego „Budowa hali

¹⁸ W związku z 240a ust. 4 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO o programie naprawczym, opracowanym i uchwalonym przez organ stanowiący.

¹⁹ Dalej: „WFOŚiGW”.

sportowej z zapleczem przy Zespole Szkół Publicznych w Sławoborzu²⁰. Na dzień 1.01.2014 r. do wykupu pozostały:

- obligacje serii D o łącznej wartości 600,0 tys. zł, wyemitowanych 25.07.2008 r. z datą wykupu 25.07.2014 r.,
- obligacje serii E o łącznej wartości 600,0 tys. zł, wyemitowanych 25.07.2008 r. z datą wykupu 25.07.2015 r.,
- obligacje serii F o łącznej wartości 600,0 tys. zł, wyemitowanych 28.08.2008 r. z datą wykupu 28.08.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 578-582)

Wartość poręczeń udzielonych przez Gminę, których potencjalna spłata przypadła w badanym okresie, według stanu na dzień 31.12.2013 r., wynosiła 3.999,1 tys. zł i dotyczyła:

- poręczenia wekslowego wystawionego 18.02.2008 r. do kwoty 3.304,6 tys. zł wobec Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie²¹, obowiązującego do 1.07.2022 r., za zobowiązania MWiK w Kołobrzegu, wynikające z tytułu pożyczki udzielonej tej Spółce na podstawie umowy z 14.09.2007 r., na realizację projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”. W związku z częściową spłatą zadłużenia w dniu 2.04.2014 r. zmieniono kwotę poręczenia do wysokości 2.513,4 tys. zł;
- poręczenia wekslowego wystawionego 13.04.2007 r. do kwoty 1.494,3 tys. zł, obowiązującego do 30.06.2018 r., wobec WFOŚiGW za zobowiązania MWiK w Kołobrzegu z tytułu pożyczki udzielonej na podstawie umowy z 12.03.2007 r. w związku z realizacją projektu „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty”;
- poręczenia wekslowego do kwoty 40,6 tys. zł, udzielonego do 31.12.2021 r., wobec NFOŚiGW w Warszawie za zobowiązania Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty z tytułu pożyczki inwestycyjnej udzielonej na sfinansowanie przedsięwzięcia „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w Dorzeczu Parsęty”;
- umowy zawartej 18.11.2005 r. z WFOŚiGW w sprawie nieodwołalnego poręczenia do kwoty 378,0 tys. zł do 30.11.2022 r., spłaty pożyczki zaciągniętej przez Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Świdwinie (od 30.05.2008 r. w Wardyniu Górnym)²² na realizację budowy Zakładu Gospodarki Odpadami w Wardyniu Górnym i terminem spłaty – do 30.11.2015 r., który aneksem z 12.12.2012 r. zmieniono do 31.12.2022 r.;
- poręczenia udzielonego w 2013 r. wobec WFOŚiGW do kwoty 36,4 tys. zł, do 31.12.2022 r., spłaty pożyczki wraz z odsetkami zaciągniętej przez Międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Wardyniu na wkład własny realizowanego projektu „Modernizacja Zakładu Gospodarki Odpadami w Wardyniu Górnym poprzez doposażenie sortowni odpadów”. Poręczenie obowiązuje do 31.12.2022 r.;
- poręczenia udzielonego w 2010 r. wobec Pomorskiego Banku Spółdzielczego w Świdwinie do kwoty 40,0 tys. zł - z tytułu kredytu w wysokości 678,0 tys. zł, zaciągniętego przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Powiatu Świdwińskiego²³ na realizację Lokalnej Strategii Rozwoju w okresie od 2010 r. do 2015 r. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Oś 4 „Leader”, działanie 4.31 Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

(dowód: akta kontroli str. 578-582)

W okresie trzech lat poprzedzających przyjęcie programu naprawczego dochody Gminy wynosiły:

²⁰ Budowa hali sportowej była realizowana w latach 2004–2008. W wyniku realizacji inwestycji wybudowano obiekt o kubaturze 18.840 m³, powierzchni użytkowej 3.103,6 m², powierzchni zabudowy – 2.270,35 m². Prace budowlane były wykonywane w trzech etapach: I etap w 2004 i 2005 r. o wartości 1.867,1 tys. zł, II etap w 2006 r. o wartości 1.684,9 tys. zł, III etap w latach 2007-2008 o wartości 5.252,7 tys. zł.

²¹ Dalej: „NFOŚiGW”.

²² MSiG 116/2008 (2965) z 16.06.2008 r., poz. 81271.

²³ Dalej: „LGD Świdwin”.

- w 2011 r.: 16.286,4 tys. zł, co stanowiło 96,8% planu, w tym dochody bieżące 14.864,7 tys. zł (105,4%), majątkowe 1.421,7 tys. zł (52,1%)²⁴,
- w 2012 r.: 14.510,3 tys. zł (94,2%), w tym dochody bieżące 13.742,9 tys. zł (93,0%), majątkowe 767,4 tys. zł (121,5%),
- w 2013 r.: 14.852,6 tys. zł (88,8%), w tym dochody bieżące 14.281,6 tys. zł (91,0%), majątkowe 570,9 tys. zł (55,7%)²⁵,

Wydatki wynosiły:

- w 2011 r.: 13.779,9 tys. zł (84,3%), w tym bieżące 12.678,1 tys. zł (90,0%), majątkowe 1.101,8 tys. zł (49,1%),
- w 2012 r.: 14.152,8 tys. zł (92,6%), w tym bieżące 13.531,5 tys. zł (95,4%), majątkowe 621,3 tys. zł (56,6%),
- w 2013 r.: 15.601,6 tys. zł (93,6%), w tym bieżące 14.679,8 tys. zł (94,0%), majątkowe 921,8 tys. zł (89,0%).

W latach 2011-2012 wykonane wydatki bieżące nie przekraczały wykonanych dochodów bieżących Gminy (powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki), zgodnie z zasadą określoną w art. 242 ust. 2 ufp. Wynik budżetu ogółem w 2013 r. zamknął się deficytem w wysokości 749.024 zł.

(dowód: akta kontroli str. 254-389, 656)

W latach 2011-2013 zobowiązania długoterminowe Gminy wynosiły odpowiednio: 5.975 tys. zł, 5.200 tys. zł i 4.200 tys. zł, a wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na koniec okresu sprawozdawczego wynosiła odpowiednio: 8.347 tys. zł, 7.280,4 tys. zł i 3.999,1 tys. zł. Łączna kwota zadłużenia Gminy stanowiła odpowiednio 39%, 35,8% i 33,1% wykonanych dochodów, tj. nie przekroczyła wskaźnika 60%, określonego w obowiązującym do końca 2013 r. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁶. W omawianych latach z budżetu Gminy dokonano spłat rat pożyczek i kredytów odpowiednio w kwotach: 645 tys. zł, 1.158,3 tys. zł i 950 tys. zł. W tych latach wydatki Gminy na obsługę długu wyniosły odpowiednio: 272,9 tys. zł, 271,1 tys. zł i 192,5 tys. zł. Gmina nie ponosiła wydatków z tytułu udzielonych poręczeń.

(dowód: akta kontroli str. 652, 657)

W latach 2011-2013 kwoty przypadających do spłaty w roku budżetowym zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu wraz z należnymi odsetkami oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń wynosiły odpowiednio: 840.202 zł w 2011 r.²⁷, 920.852 zł w 2012 r.²⁸ i 3.939.450 zł w 2013 r.²⁹. W latach 2011–2012 kwoty te stanowiły 9,4% i 13,4% planowanych dochodów, tj. nie przekroczyły dopuszczalnego wskaźnika 15%. Wskaźnik rocznego obciążenia budżetu na koniec 2013 r. został przekroczony i wyniósł 26,6%, co stanowiło naruszenie (obowiązującego do końca 2013 r.) art. 169 ufp z 2005 r. Jednakże znaczący wpływ na sytuację finansową Gminy w 2013 miały konsekwencje udzielonych w latach 2005-2013 poręczeń w związku z koniecznością zwiększenia planu wydatków o 593,8 tys. zł dotyczących kwot wynikających z udzielonych poręczeń, przypadających do spłaty w roku budżetowym 2013, a także zwiększenie planu wydatków o 770,0 tys. zł w związku z dopłatami do cen zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia

²⁴ Niewykonany został plan wpływów dotacji w kwocie 750 tys. zł na budowę budynku socjalnego na stadionie. Ponadto na planowaną kwotę 684,3 tys. zł refundacji wydatków poniesionych przez Gminę na termomodernizację 5 obiektów użyteczności publicznej, Gmina otrzymała 200 tys. zł. Pozostała kwota wpłynęła w 2012 r.

²⁵ Dotacje i środki na inwestycje otrzymano poniżej prognozowanych wielkości. Niewykonany został plan wpływów w kwocie 268,5 tys. zł dotyczący dotacji na realizację projektów inwestycyjnych z unijnym dofinansowaniem. Ponadto projekty „Budowa targowiska gminnego”, „Remont świetlicy wiejskiej w Krzeku” oraz „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej przy Pomniku”, rozliczone zostały w styczniu i lutym 2014 r.

²⁶ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; dalej: „ufp z 2005 r.”

²⁷ Uchwała Nr III/6/10 Rady Gminy z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2011-2021 (291.600 zł z tytułu kredytów i pożyczek oraz 548.602 zł z tytułu poręczeń).

²⁸ Uchwała Nr XV/75/11 Rady Gminy z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2012–2018 (252.300 zł z tytułu kredytów i pożyczek oraz 668.552 z tytułu poręczeń).

²⁹ Uchwała Nr XXVIII/148/12 Rady Gminy z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2013–2018 (265.44 zł z tytułu kredytów i pożyczek oraz 2.724.006 zł z tytułu poręczeń).

ścieków, uchwalonymi przez Radę Gminy 25.03.2013 r. (planowany deficyt 875 tys. zł został pokryty przychodami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych).

(dowód: akta kontroli str. 309-311)

Wyjaśniając przyczyny ustalenia dopłat do cen zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków Wójt wskazał, że na terenie Gminy w latach 2005-2011 był realizowany projekt finansowany ze środków Unii Europejskiej pt. „Zintegrowana Gospodarka Wodno-Ściekowa w Dorzeczu Parsęty”. W dniu 21.10.2011 r. do Gminy wpłynął wniosek MWiK w Kołobrzegu (operatora urządzeń wodno-ściekowych) o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Proponowane stawki na terenie Gminy wynosiły 12,51 zł za m³ dostarczonej wody oraz 41,18 zł za m³ odprowadzonych ścieków. Rada Gminy w dniu 1.12.2011 r. podjęła uchwałę w sprawie odmowy zatwierdzenia zaproponowanych taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sławoborze, ponieważ zgodnie ze Studium Wykonalności oraz raportem końcowym ww. projektu dla Komisji Europejskiej taryfa ta powinna wynosić w sumie 9,85 zł za m³ wody i ścieków. W dniu 1.03.2013 r. Gmina przystąpiła do Porozumienia Międzygminnego, zgodnie z którym Gmina Miasto Kołobrzeg przejęła od okolicznych gmin, w tym Gminy Sławoborze zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W Porozumieniu m.in. określono sposób ustalenia taryf w Gminie Sławoborze. Rada Miasta Kołobrzeg, uchwałą z dnia 12.03.2013 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gmin objętych Porozumieniem, ustaliła taryfę dla Gminy Sławoborze na poziomie 20,90 zł/m³, przy czym zgodnie z § 4 Porozumienia, taryfa ta nie miała być wyższa niż 11,00 zł/m³ netto dla mieszkańca za 1 m³ wody i ścieków. W związku z powyższym Rada Gminy Sławoborze w dniu 25.03.2013 r. podjęła uchwałę w sprawie dopłat do cen zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ustalając dopłatę na poziomie 10,06 zł/m³ wody i ścieków oraz cenę dla odbiorcy na poziomie 10,84 zł/m³ wody i ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 586-596)

1.3. Przygotowanie programu naprawczego, na podstawie umowy zawartej 2.01.2014 r., Gmina zleciła Spółce z o.o. w Poznaniu³⁰. Przedmiot umowy obejmował m.in.:

- analizę finansów Gminy oraz określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych,
- zaproponowanie indywidualnego planu działań naprawczych wraz z harmonogramem wprowadzania,
- określenie przewidywanych efektów finansowych zalecanych decyzji,
- konsultacje z RIO prowadzące do uzyskania pozytywnej opinii dla programu,
- pomoc w ograniczeniu problemów związanych z wdrożeniem programu.

Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy zostało ustalone w wysokości 14.145 zł brutto (11.500 zł netto). Termin wykonania przedmiotu umowy ustalono na 45 dni od dnia dostarczenia przez Gminę dokumentów określonych przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 61-64)

Na pytanie dotyczące przesłanek wyboru Spółki do przygotowania programu naprawczego, Wójt odpowiedział, że Spółka była znana z działań prowadzonych na terenie okolicznych powiatów. Po wezwaniu Gminy do opracowania programu, zasięgnięto opinii o Spółce w gminach, którym opracowywała programy naprawcze lub świadczyła usługi doradcze. Ponieważ opinie były pozytywne, przedstawiciele Spółki zaproszono na spotkanie w celu omówienia warunków opracowania programu.

(dowód: akta kontroli str. 583-584)

Program naprawczy opracowany na lata 2014-2016 został przyjęty uchwałą Nr XXXX/233/14 Rady Gminy, podjętą 30.01.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 68-131)

³⁰ Dalej: „Spółka”.

Treść programu uchwalonego przez Radę Gminy odpowiadała treści programu pozytywnie zaopiniowanego przez RIO. W latach 2014–2016, tj. w okresie jego realizacji, Rada Gminy nie dokonywała zmian programu.

(dowód: akta kontroli str. 624)

Program naprawczy zawierał m.in. elementy wymienione w art. 240a ust. 3 ufp, wskazano w nim również ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 ufp oraz zawarto inne ograniczenia niż wymienione we wskazanych przepisach, tj.:

- ograniczenie wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, żywność, materiały i wyposażenie w dziale 801-Oświata i wychowanie, w rozdziałach 80103-Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80114-Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, 80195-Pozostała działalność, 85401-Świetlice szkolne,
- ograniczenie wydatków w rozdziałach 92109-Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby, 92605-Zadania w zakresie kultury fizycznej,
- zahamowanie wzrostu wynagrodzeń w dziale 750-Administracja publiczna,
- restrukturyzacja zatrudnienia w Urzędzie w celu ograniczenia wydatków w dziale 750.

(dowód: akta kontroli str. 68-131)

W trakcie realizacji programu naprawczego Gmina nie korzystała z usług doradczych podmiotów zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach

Opis stanu
faktycznego

2.1. Gmina nie opracowała procedur wewnętrznych określających sposób bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych działań naprawczych.

Wójt wyjaśnił, że program naprawczy był monitorowany głównie poprzez analizę WPF i jej zmian. Monitorowany był stopień niezachowania relacji wynikającej z art. 242 i 243 ufp (określony w wierszach 16.1, 16.2, 16.3 WPF). Corocznej analizie poddawano również poszczególne założenia, poprzez weryfikację sprawozdań budżetowych danego roku. Na okoliczność powyższą nie sporządzano żadnej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 586-587)

2.2. W programie zaplanowano do realizacji 8 przedsięwzięć naprawczych:

- 1) zmiana stawki podatku od nieruchomości od 1.01.2015 r. do 1.01.2017 r.,
- 2) racjonalizacja wydatków w dziale 801 (Oświata i wychowanie) od 1.01.2015 r.,
- 3) restrukturyzacja zatrudnienia nauczycieli od 1.01.2015 r.,
- 4) zahamowanie wydatków na promocję, kulturę i sport od 1.01.2015 r. do 1.01.2017 r.,
- 5) zahamowanie wzrostu wynagrodzeń w administracji publicznej od 1.01.2014 r. do 1.01.2017 r.,
- 6) restrukturyzacja zatrudnienia w Urzędzie od 1.01.2015 r.,
- 7) zmiana formy zabezpieczenia wierzytelności od 1.01.2016 r.,
- 8) racjonalizacja prognozy odsetek od kredytów i wykupu obligacji od 1.01.2014 r. do 31.12.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-126)

Zmiana stawki podatku od nieruchomości (przedsięwzięcie nr 1) dokonana została poprzez podjęcie przez Radę Gminy uchwał w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016³¹ i 2017³² r. Przedsięwzięcia nr 2, 4, 5 realizowane były na etapie

³¹ Uchwała Nr XLVIII/275/14 z dnia 31 października 2014 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 r. (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2014 r., poz. 4438).

planowania i późniejszego wykonania budżetu Gminy na 2015 r.³³ i 2016 r.³⁴ Zgodnie z założeniami programu naprawczego w 2014 r. nie oczekiwano efektów z uwagi na uwzględnienie założeń programu w uchwale budżetowej na 2014 r.

Restrukturyzacja zatrudnienia w Urzędzie (przedsięwzięcie nr 6) poprzez likwidację 2 stanowisk urzędniczych została dokonana w 2014 r. Ponadto w 2015 r. kolejne zwolnione stanowisko gospodarcze nie zostało obsadzone, a obowiązki rozdzielono pomiędzy pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 121, 127, 625-628, 659-661)

Restrukturyzacja zatrudnienia nauczycieli (przedsięwzięcie nr 3) polegająca na redukcji 5 niepełnowymiarowych etatów (nauczycieli zatrudnionych od 1.09.2012 r. ZSP³⁵) została rozpoczęta w styczniu 2013 r. (tj. przed wejściem w życie programu) poprzez zatrudnienie 2 nauczycieli w pełnym wymiarze czasu pracy. Kolejnych 2 nauczycieli zatrudniono na pełny etat w okresie od 26.08.2013 r. do 25.08.2014 r., a od 1.09.2015 r. do 31.08.2016 r. utworzono dodatkowy oddział przedszkolny „0” w związku ze zwiększeniem liczby uczniów, co spowodowało kontynuację zatrudnienia 4 osób w pełnym wymiarze czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 586, 589-590)

Zmiana formy zabezpieczenia poręczeń (przedsięwzięcie nr 7) udzielonych MWiK w Kołobrzegu dokonana została w 2016 r. W dniu 5.10.2016 r. Spółka podpisała aneks do umowy pożyczki z NFOŚiGW, zabezpieczając ją hipoteką na majątku własnym. Poręczenie Gminy tym samym wygasło, a weksel zabezpieczający na kwotę ogółem 2.513.381 zł (podpisany 2.04.2014 r.) został anulowany. Pożyczka udzielona MWiK w Kołobrzegu przez WFOŚiGW została natomiast spłacona w 2016 r. przez dłużnika przed terminem. Tym samym poręczenia udzielone MWiK w Kołobrzegu całkowicie wygasły w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 123, 591-591, 722-729)

Racjonalizacji prognozy odsetek (przedsięwzięcie nr 8) dokonano poprzez ponowne przeliczenie wysokości zaplanowanych odsetek od kredytów i obligacji (wg stanu na koniec 2013 r.³⁶), gdzie zaplanowane wielkości spłaty odsetek na lata 2014-2016 wynosiły odpowiednio: 207 tys. zł, 181 tys. zł i 164 tys. zł. W ramach realizacji programu kwoty te przeliczono w oparciu o obowiązujące stopy procentowe i uaktualniono w WPF, uchwalonej na lata 2014-2022³⁷ uzyskując kwoty: w 2014 r. – 132,5 tys. zł, w 2015 r. – 100 tys. zł oraz w 2016 r. – 68 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 124, 592, 655)

2.3. W wyniku realizacji programu naprawczego w latach 2014–2016 Gmina uzyskała następujące efekty finansowe:

a) zwiększenie dochodów o 92.230 zł (planowano o 91.196 zł) z tytułu podniesienia stawek podatku od nieruchomości (przedsięwzięcie nr 1). Zgodnie z założeniami programu zwiększano obowiązujące stawki podatku o 5% w latach 2015³⁸ i 2016³⁹, lecz na skutek błędnych założeń w programie (dotyczących stawek podatku od nieruchomości w 2016 r.) ustalono stawki podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁰, od budynków mieszkalnych⁴¹ oraz od budynków związanych prowadzeniem działalności gospodarczej⁴² niższe od zakładanych w programie; ponadto w związku z realizowaną na terenie Gminy budową gazociągu, od 2015 r. przewidywano zwiększenie

³² Uchwała Nr XI/67/15 z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 r. (Dz.Urz. Woj. Zach. z 2015 r., poz. 4808).

³³ Uchwała Nr III/7/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2015.

³⁴ Uchwała Nr XII/77/15 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2016.

³⁵ Zespół Szkół Publicznych w Sławoborzu.

³⁶ Uchwała Nr XXXVII/212/13 z dnia 27.09.2013 r.

³⁷ Uchwały Nr: XXXXI/243/14 z dnia 28.02.2014 r., III/8/14 z dnia 29.12.2014 r. i XII/78/15 z dnia 29.12.2015 r.

³⁸ Uchwała Nr XLVIII/275/14 z dnia 31.10.2014 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2015 rok.

³⁹ Uchwała Nr XI/67/15 z dnia 20.11.2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2016 rok.

⁴⁰ 0,80 zł/m², w programie założono 0,82 zł/m².

⁴¹ 0,63 zł/m², w programie założono 0,65 zł/m².

⁴² 21,68 zł/m², w programie założono 22,52 zł/m².

wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości o 30 tys. zł rocznie. Gmina uzyskała wzrost wpływów z tego tytułu w 2016 r. w wysokości 145 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 121, 126-127, 588, 658)

b) oszczędności w łącznej kwocie 709.504 zł (planowano 552.851 zł), z tego:

- 295.390 zł w ramach racjonalizacji wydatków w dziale 801 oraz restrukturyzacji zatrudnienia nauczycieli (tj. w ramach przedsięwzięcia nr 2 i nr 3 planowano oszczędności w wysokości ok. 301.200 zł⁴³); w odniesieniu do poziomu wydatków poniesionych 2013 r. w dziale 801 wydatkowano mniej o 128.581 zł w 2015 r. i o 166.809 zł w 2016 r. W opisie przedsięwzięcia nr 2 zaplanowano oszczędności w funkcjonowaniu szkół w 4 rozdziałach klasyfikacji budżetowej, tj. w rozdziałach: 80103-*Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych* w wysokości 52 tys. zł rocznie w związku z ograniczeniem wydatków na wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń oraz zakup materiałów i wyposażenia, 80114-*Zespoły administracyjno-ekonomiczne szkół* w wysokości 13 tys. zł, w związku z ograniczeniem wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz ponownego przeliczenia wysokości składki na ubezpieczenia społeczne, 80195-*Pozostała działalność* w wysokości 18,4 tys. zł, w związku z ograniczeniem wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz wynagrodzenia osobowe pracowników, 85401-*Świetlice szkolne* w wysokości 35 tys. zł w związku z ograniczeniem wydatków na zakup żywności oraz na zakup materiałów i wyposażenia. Ogółem w tych rozdziałach kwota oszczędności miała wynieść w każdym roku z lat 2015-2016 ok. 120 tys. zł (w 2014 r. nie planowano efektu finansowego). W sposobie obliczania efektów finansowych w programie określono, że efekt ma być liczony dla całego działu 801-*Oświata i wychowanie*;

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 126-127, 629, 651-654)

Wójt wyjaśnił, że błędnie zaplanowano uzyskanie oszczędności ok. 120 tys. zł w skali roku w ramach całego działu 801. Błąd ten został powielony i zapisany w tabeli przewidywanych efektów finansowych przedsięwzięć. Intencjonalnie efekt powinien być liczony dla wskazanych powyżej rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Na etapie tworzenia programu naprawczego powyższa sprzeczność nie została wychwycona;

(dowód; akta kontroli str. 632-633)

- 233.129 zł⁴⁴ (planowano 140.000 zł) w wyniku ograniczenia wydatków na promocję, kulturę i sport w latach 2015-2016 (przedsięwzięcie nr 4); ograniczenia wydatków na te zadania w 2014 r. zostały uwzględnione w budżecie na 2014 r. W latach 2014-2016 Gmina ponosiła wydatki na promocję ujęte w dziale 750, rozdziale 75075-*Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w kwotach: 4.284 zł w 2014 r., 2.806 zł w 2015 r. oraz 2.399 zł w 2016 r. (łącznie 9.489 zł);

(dowód: akta kontroli str. 123, 126-127, 590, 651-654)

- 180.985 zł (planowano 111.651 zł) w wyniku zahamowania wzrostu wynagrodzeń w dziale 750-*Administracja publiczna* i restrukturyzacji zatrudnienia w Urzędzie (przedsięwzięcia nr 5 i nr 6⁴⁵) uzyskując w 2014 r. oszczędności w kwocie 72.447 zł⁴⁶ w stosunku do planowanego poziomu wynagrodzeń w 2014 r., a w latach 2015 i 2016 odpowiednio 67.734 zł i 40.804 zł w stosunku do założonego w programie naprawczym limitu wynagrodzeń do kwoty 1.620.000 zł w każdym roku;

(dowód: akta kontroli str. 123, 126-127, 629, 668-676)

c) zmniejszenie wartości zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na łączną kwotę 3.726.526 zł⁴⁷, w porównaniu do stanu na koniec 2013 r., głównie z tytułu poręczeń udzielonych MWiK w Kołobrzegu. W 2016 r. zostały wygaszone 2 poręczenia udzielone Spółce, których stan na koniec 2015 r. wynosił 2.459.746 zł (Spółka zabezpieczyła pożyczkę z NFOŚiGW na majątku własnym i dokonała spłaty ostatniej raty pożyczki zaciągniętej w WFOŚiGW przed terminem). Również w 2016 r. wygasło poręczenie udzielone na rzecz LGD Świdwin na kwotę 40.000 zł. Tym samym zrealizowano

⁴³ Zgodnie z zapisami programu w części V „Przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć”.

⁴⁴ Oszczędności: 124.538 zł w 2015 r. i 108.591 zł w 2016 r.

⁴⁵ Zgodnie z zapisami programu w części V „Przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć”.

⁴⁶ Planowany poziom wynagrodzeń na 2014 r. wynosił 1.614.767 zł, a wykonane wydatki wyniosły 1.542.320 zł.

⁴⁷ Z kwoty 3.999.080 zł na koniec 2013 r. do kwoty 272.554 zł na koniec 2016 r.

przedsięwzięcie nr 7, w którym założono uzyskanie zmiany formy poręczenia udzielonego MWiK w Kołobrzegu, a uzyskanie efektu odniesiono do kwoty zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń w skali roku, która wynosiła 544.057 zł. W 2017 r. planowane zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń określono na kwotę 46.222 zł.

(dowód: akta kontroli str. 123, 126-127, 580-581, 591-592, 619)

Ponadto, realizując przedsięwzięcie nr 8, dokonano ponownego oszacowania planowanych kosztów obsługi zadłużenia Gminy w latach 2014-2016, co pozwoliło na urealnienie planowanych wydatków. W projekcie WPF na lata 2013-2022⁴⁸ prognozowana wielkość wydatków w 2014 r. wynosiła 210.000 zł, w 2015 r. - 180.000 zł, a w 2016 r. - 164.844 zł. Po dokonaniu przeliczeń w oparciu o obowiązujące stopy procentowe, w WPF uchwalonej na lata 2015-2022⁴⁹, kwotę obsługi zadłużenia ustalono na 2015 r. na kwotę 100.000 zł, tj. o 80.000 zł niższą, a w WPF na lata 2016-2022⁵⁰ wydatki na obsługę długu w 2016 r. określono na kwotę 68.000 zł, tj. o 96.844 zł niższą niż w projekcie WPF z listopada 2013 r. W latach 2014-2016 wykonane wydatki na obsługę długu wyniosły odpowiednio 132.490 zł, 81.735 zł i 61.448 zł.

(dowód: akta kontroli str. 124, 655)

2.3. Z wyjątkiem ograniczeń określonych w art. 240a ust. 5 pkt 4 oraz ust. 6 pkt 1 ufp⁵¹, w okresie realizacji programu naprawczego Gmina przestrzegała pozostałych ustawowych ograniczeń określonych w art. 240a ufp.

Analiza uchwał budżetowych na lata 2014-2016 oraz sprawozdań z wykonania budżetu, sprawozdań Rb-NDS⁵², uchwał Rady Gminy w sprawie zaciągania zobowiązań oraz ewidencji księgowej Urzędu za te lata (zestawienia obrotów i sald kont 134 - Kredyty bankowe oraz 260 - Zobowiązania finansowe) wykazała, że w okresie realizacji programu naprawczego Gmina nie zaciągała kredytów i pożyczek oraz nie emitowała papierów wartościowych. W uchwałach budżetowych Gminy na lata 2014-2016 nie upoważniano Wójta do udzielania poręczeń i gwarancji oraz zaciągania pożyczek i kredytów w roku budżetowym. W wykazach przedsięwzięć, załączanych do uchwał w sprawie WPF, nie było przedsięwzięć współfinansowanych środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek.

W omawianym okresie w sprawozdaniu Rb-28S⁵³ nie wykazano wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (tj. w dziale 757, rozdziale 757, § 802-Wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń⁵⁴ oraz § 802-Wypłaty z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji i § 803-Wypłaty z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji). W sprawozdaniach Rb-Z⁵⁵ za lata 2014-2016, w cz. B. *Poręczenia i gwarancje, poz. F3 wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym* nie wykazywano, zgodnie z ewidencją księgową Urzędu, żadnych kwot.

Wykazywane kwoty poręczeń i gwarancji w pozycji F1 „wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego” wyniosły: 3.408.801 zł w 2014 r., 2.818.522 zł w 2015 r. oraz 272.554 zł w 2016 r.

W okresie trzech lat przed uchwaleniem programu naprawczego (w latach 2011-2013), w cz. B sprawozdania Rb-Z, w pozycji F1 *wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji* (w tym MWiK w Kołobrzegu) wykazywano kwoty: 8.347.030 zł w 2011 r., 7.280.406 zł w 2012 r. i 3.999.080 zł w 2013 r. Zgodnie z ustalonym planem kont⁵⁶, ewidencja poręczeń

⁴⁸ Projekt WPF z dnia 15 listopada 2013 r.

⁴⁹ WPF na lata 2015-2022 - uchwała Nr III/8/14 z dnia 29 grudnia 2014 r.

⁵⁰ WPF na lata 2016-2022 – uchwała Nr XII/78/15 z dnia 29 grudnia 2015 r.

⁵¹ Dotyczących ponoszenia wydatków na promocję jednostki oraz zwiększania wydatków na diety radnych.

⁵² Cz. D1 sprawozdania Rb-NDS.

⁵³ Sprawozdanie Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia danego roku.

⁵⁴ Obowiązującym do dnia 15.07.2015 r.

⁵⁵ Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału danego roku.

⁵⁶ Zakładowy plan kont został ustalony w załączniku nr 3 do zarządzenia Nr 51/2011 Wójta z dnia 31 grudnia 2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie zakresu dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości.

prowadzona była na koncie pozabilansowym 291-Zobowiązania warunkowe wg analityki, w podziale na poszczególne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 617-619)

W okresie realizacji programu naprawczego (w latach 2014-2016) z budżetu Gminy nie udzielano pożyczek. Ewidencja finansowo-księgowa nie zawierała zapisów dotyczących należności finansowych, przy czym w Urzędzie nie prowadzono obowiązkowego konta 250-*Należności finansowe*, które było przewidziane w obowiązującym planie kont. Według wyjaśnień Skarbnika, konta 250 nie prowadzono wobec braku operacji gospodarczych, ewidencjonowanych na tym koncie.

(dowód: akta kontroli str. 615-619)

W latach 2014–2016 wydatki na wynagrodzenie Wójta nie przekraczały wydatków z 2013 r. Również w tych latach Gmina nie tworzyła funduszu sołeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 518, 644-648, 636-639)

2.4 W sprawie ograniczania wydatków w innych obszarach niż ujęte w programie naprawczym Wójt wyjaśnił, że do takich działań należy zaliczyć:

- ograniczenie zatrudnienia do prac społeczno-użytecznych - zatrudnienie w tej formie ograniczono z 70 osób w roku 2013 do 25 osób w latach 2015-2016 i obecnie. Efektem tego ograniczenia były oszczędności ok. 30 tys. zł rocznie (w 2013 r. wydatki na ten cel wyniosły 66 tys. zł, obecnie 35-39 tys. zł);
- zmniejszenie stawki za km w ramach przejazdu w podróży służbowej samochodem osobowym niebędącym własnością pracodawcy - stawkę „ministerialną” 0,8358 zł obniżono do 0,60 zł. Wydatki na wypłatę kosztów delegacji z ok. 50 tys. zł w latach poprzedzających wprowadzenie programu ograniczono do wysokości 21-25 tys. zł;
- przeorganizowanie funkcjonowania świetlic wiejskich - ograniczono wydatki na zakupy rzeczowe, wprowadzając limity na zakupy do kwoty 100 zł miesięcznie na artykuły biurowe, do prac z dziećmi i gospodarcze oraz przeorganizowano zatrudnienie w świetlicach wiejskich, rezygnując z prac publicznych i interwencyjnych w pełnym wymiarze. W 2 największych świetlicach zatrudnienie jest na pełny etat, pozostałe to zatrudnienie na ½ etatu;
- zmniejszenie dofinansowania klubu sportowego - Klub sportowy POMORZANIN otrzymywał corocznie dotację w kwocie 60-65 tys. zł. Ograniczono dotację do wysokości 42 tys. zł.

Ponadto w ramach dochodów, oprócz corocznego wzrostu stawek w podatku od nieruchomości (przedsięwzięcie nr 1) od 2015 r. wprowadzono:

- odpłatność za korzystanie z hali sportowej – uzyskuje się dochody w wysokości ok. 10 tys. zł rocznie,
- odpłatność za wyżywienie w punktach przedszkolnych – ok. 60 tys. zł rocznie,
- opłaty tytułem zwrotu kosztów za korzystanie ze świetlic wiejskich – ok. 5 tys. zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 594)

2.5. W latach 2014–2016, tj. w okresie realizacji programu naprawczego, uchwały budżetowe uchwalano z zachowaniem zasady zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ufp, lecz bez zachowania relacji określonej w art. 243 ufp⁵⁷, tj.:

- w budżecie na 2014 r.⁵⁸ planowane wydatki bieżące w kwocie 13.722.058 zł były niższe od planowanych dochodów bieżących 14.835.799 zł. Wykonane w 2014 r. wydatki bieżące w kwocie 14.003.197 zł były niższe niż dochody bieżące w kwocie 15.454.868 zł. W 2014 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 1.877.720 zł. Planowany IWZ⁵⁹ wynosił 10,24% przy dopuszczalnym poziomie 4,68%;

⁵⁷ W związku z 240a ust. 4 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO o programie naprawczym opracowanym i uchwalonym przez organ stanowiący.

⁵⁸ Uchwała Nr XXXXI/242/14 Rady Gminy z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2014.

⁵⁹ Uchwała Nr XXXXI/243/14 Rady Gminy z dnia 28 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2014–2022.

- w budżecie na 2015 r.⁶⁰ planowane wydatki bieżące w kwocie 12.934.898 zł były niższe niż dochody bieżące w kwocie 14.045.140 zł. Wykonane wydatki bieżące w 2015 r. w kwocie 13.389.859 zł były niższe od dochodów bieżących w kwocie 14.043.939 zł. Na koniec 2015 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 688.098 zł. Planowany IWZ⁶¹ wynosił 7,29% przy dopuszczalnym 2,98%;

- w budżecie na 2016 r.⁶² planowane wydatki bieżące w kwocie 12.728.218 zł były niższe od dochodów bieżących w kwocie 13.582.718 zł. W 2016 r. wykonane wydatki bieżące w kwocie 15.734.499 zł były niższe od dochodów bieżących w kwocie 16.640.842 zł. Na koniec 2016 r. osiągnięto nadwyżkę w kwocie 974.916 zł. Planowany IWZ⁶³ wynosił 7,70% przy dopuszczalnym 5,12%. Również IWZ w każdym roku z lat 2014-2016, ustalony na podstawie danych z wykonania budżetu, nie spełniał relacji określonej w art. 243 ufp i wynosił odpowiednio: 9,25%, 6,68% i 5,73% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku spłaty wynoszącym odpowiednio 4,66%, 3,55% i 4,97%.

(dowód: akta kontroli str. 175-213, 662-666)

Po zakończeniu realizacji programu naprawczego Gmina osiągnęła spełnianie relacji określonej w art. 243 ufp. Rada Gminy uchwaliła WPF na lata 2017-2022⁶⁴, w której planowana łączna spłata zobowiązań do dochodów ogółem w odniesieniu do maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty na 2017 r., ustalonego na podstawie planowanego wykonania za 2016 r., wyniosła 4,93% przy poziomie dopuszczalnym 7,21%. Ww. relacja liczona w oparciu o wykonanie 2016 r., wyniosła 6,16% przy poziomie dopuszczalnym 7,43%. Według WPF z dnia 29 marca 2017 r. spełnianie powyższej relacji zapewnione zostanie również w kolejnych latach (2018-2022).

(dowód: akta kontroli str. 214-253, 662-666)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie realizacji programu naprawczego Gmina ponosiła wydatki na promocję ujętą w dziale 750, rozdziale 75075-*Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w kwotach: 4.284 zł w 2014 r., 2.806 zł w 2015 r. oraz 2.399 zł w 2016 r. (łącznie 9.489 zł). Stanowiło to naruszenie art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp, który stanowi, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków na promocję jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 413, 476, 539, 602-604, 651-654)

Wójt wyjaśnił, że „... wydatki wynikały z porozumienia zawartego z Powiatem Świdwińskim na wspólną publikację, z pozostałymi gminami z powiatu, gazety PANORAMA. Gazetka ta służy mieszkańcom informacjami na temat działań w regionie i rezygnacja z partycypowania w kosztach i uczestnictwa w powyższym projekcie zakłóciłaby prace nad jej wydawaniem.”

(dowód: akta kontroli str. 586-587)

2. W każdym roku realizacji programu (w latach 2014–2016) Gmina ponosiła wydatki na diety radnych w wysokości wyższej niż wydatki wykonane w 2013 r. Wydatki ujęte w ewidencji działu 750, rozdziału 75022, § 3030 w 2013 r. wyniosły 63.428 zł. W 2014 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 74.237 zł (o 10.808 zł więcej), w 2015 r. - 63.588 zł (o 160 zł więcej) oraz w 2016 r. - 64.084 zł (o 656 zł więcej).

(dowód: akta kontroli str. 651)

Zgodnie z art. 240a ust. 6 ufp, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków m.in. na diety radnych nie może

⁶⁰ Uchwała Nr III/7/14 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2015.

⁶¹ Uchwała Nr III/8/14 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2015–2022.

⁶² Uchwała Nr XII/77/15 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2016.

⁶³ Uchwała Nr XII/78/15 Rady Gminy z 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2016–2022.

⁶⁴ Uchwała Nr XXIII/136/16 Rady Gminy z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2017–2022.

przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

W sprawie przyczyn ponoszenia wydatków na diety radnych z przekroczeniem kwoty z roku 2013, Wójt wyjaśnił, że przekroczenie o 10.808 zł w 2014 r., wydatków na diety radnych (w stosunku do 2013 r.) wynikało z błędnej interpretacji przepisu art. 240a ust. 6 ufp. Uznano bowiem, iż ograniczenie dotyczy wysokości diety radnego, a nie wysokości wydatków ogółem w roku na diety radnych. Dlatego zastosowano ograniczenie diety radnego do 130 zł za każde posiedzenie komisji/sesji Rady Gminy, zgodnie z obowiązującą kwotą w 2013 r. Natomiast w latach 2015-2016 nieznaczne przekroczenie wynikało z konieczności zwoływania większej ilości posiedzeń komisji oraz organizowania sesji nadzwyczajnych, by nie zakłócać ani nie wstrzymywać realizacji zadań Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 609-610)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁵ nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 31 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontrolerzy:

Dyrektor

Krzysztof Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Sławomir Żudro
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁶⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.