

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 9 września 2015 r.

**w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Ostrowice informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej**

Na podstawie art. 13 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. **Negatywnie** opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ostrowice<sup>1</sup>.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

**UZASADNIENIE**

Wójt Gminy Ostrowice w dniu 1 września 2015 r. przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, informację z przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>2</sup>.

Dokonując oceny rzetelności informacji oraz przedstawionego przebiegu wykonania budżetu pod względem formalno-prawnym i merytorycznym, Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- szczegółowość i kompletność<sup>3</sup>;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Gminy<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Dalej: Gmina.

<sup>2</sup> Dalej: informacja.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

<sup>4</sup> Uchwała Nr XXIX/176/10 Rady Gminy Ostrowice z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze oraz uchwały Nr XXIX/177/10 Rady Gminy Ostrowice z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania planu finansowego przez samorządową instytucję kultury za I półrocze - zgodnie z art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.



- stopień zaawansowania realizacji budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2015 r. po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym wydatków majątkowych;
- zgodność zawartych danych z uchwałą budżetu Gminy na 2015 r.<sup>5</sup>, przy uwzględnieniu wszystkich dokonanych w niej zmianach;
- kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 czerwca 2015 r.

Budżet Gminy Ostrowice realizowany jest na podstawie planu dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, ustalonego uchwałą Kolegium Nr V/44/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Ostrowice na 2015 r. oraz zmian dokonanych przez Radę Gminy i Wójta Gminy w ramach upoważnień wynikających z odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych.

W dniu 5 maja 2015 r. Rada Gminy Ostrowice uchwałą Nr VI/30/15 w sprawie wprowadzenia zmian w uchwale w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego, na mocy § 1 ust. 1, uchyliła program naprawczy przyjęty uchwałą (Nr XXI/186/14 z dnia 27 lutego 2014 r. wraz ze zmianami dokonanymi uchwałą Nr XXIV/212/14 z dnia 30 września 2014 r. oraz Nr XXV/218/14 z dnia 12 listopada 2014 r.). Tym samym aktualnie obowiązuje program naprawczy przyjęty uchwałą Nr IV/21/15 Rady Gminy Ostrowice z dnia 4 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego przez Radę Gminy Ostrowice. Program ten uzyskał uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Nr XXVI.107.Z.2015 z dnia 9 marca 2015 r. negatywną opinię. Podkreślić należy, że w związku z odwołaniem wniesionym przez Wójta Ostrowic dnia 27 marca 2015 r., uchwałą Nr VIII.77.2015 z dnia 8 kwietnia 2015 r. Kolegium Izby utrzymało w mocy „negatywną” ocenę opinii programu postępowania naprawczego Gminy Ostrowice.

Z przedłożonej przez Wójta informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2015 r. zrealizowano dochody w kwocie 4 835 442,26 zł, co stanowiło 48,9% planu.

Dochody budżetowe w podziale na bieżące i majątkowe wynosiły odpowiednio: 4 657 633,29 zł (49,1% planu) oraz 177 808,97 zł (44,9% planu). W pierwszym półroczu 2015 r. dochody bieżące zrealizowano adekwatnie do upływu czasu. Natomiast za niepokojące należy uznać stopień wykonania dochodów z tytułu sprzedaży majątku (7,1%), które mogą mieć w kolejnych latach budżetowych istotny wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy.

Gmina zaplanowała dochody na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków unii europejskiej w wysokości 229 576,66 zł, które zrealizowała w pierwszym półroczu 2015 r. na poziomie 104 497,05 zł, tj. 45,52% planu. Wydatki w pierwszym półroczu 2015 r. na realizację programów i projektów z udziałem środków

<sup>5</sup> Uchwała Nr V/44/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Ryman na 2015 r.



unijnych zaplanowano w wysokości 60 191,61 zł, natomiast wykonano w kwocie 60 180,23 zł, tj. 99,98% planu.

W informacji przedstawiono wyniki realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz pozostałych należności budżetowych. Należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2015 r. wynosiły 693 916,06 zł, stanowiły 7,02% w relacji do planowanych dochodów budżetu.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w pierwszym półroczu 2015 r. w wysokości 5 254 574,36 zł, tj. na poziomie 51,0% planu. Wydatki bieżące w kwocie 5 194 394,13 zł stanowiły 98,9% ogółem poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowiło 50,7%.

**Uwzględniając jednak kwotę zobowiązań wymagalnych w wysokości 333 812,24 zł oraz kwotę zobowiązań niewymagalnych w wysokości 2 188 013,89 zł rzeczywiste wykonanie wydatków sięga kwoty 7 776 400,49 zł, co daje 75% limitu rocznego.**

Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 99,9%. W informacji omówiono realizację zadania inwestycyjnego dot. modernizacji świetlicy wiejskiej w miejscowości Smółdęcino, dofinansowanego ze środków zewnętrznych i przy znikomym udziale własnym (26,62 zł).

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie przekroczono limitu planowanych wydatków<sup>6</sup>.

Wykonane wydatki bieżące przewyższyły wykonane dochody bieżące osiągając deficyt operacyjny w wysokości 536 760,84 zł. Jednakże przy uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych dotyczących wydatków bieżących w kwocie 333 812,24 zł, faktyczne wydatki bieżące za pierwsze półrocze bieżącego roku są niższe od osiągniętych dochodów bieżących o kwotę 870 573,08 zł.

Podkreślić należy, iż z uwagi na bardzo wysokie koszty obsługi kwoty długu, budżet ustalony na 2015 r. przez Kolegium Izby przewidywał na koniec roku naruszenie zasady równowagi budżetowej określającej wzajemną relację dochodów i wydatków budżetowych<sup>7</sup>, w której wydatki przewyższały dochody o planowaną kwotę 760 926,59 zł. Na koniec pierwszego półrocza 2015 r. koszty obsługi zadłużenia wyniosły 776 133,17 zł, co stanowiło 14,9% poniesionych wydatków bieżących.

W informacji odniesiono się do stopnia realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych. Wynik finansowy wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. stanowił deficyt budżetowy wysokości 419 132,10 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 425 007,58 zł.

W informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze przedstawiono dane o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i omówiono przebieg realizacji wieloletnich przedsięwzięć<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>8</sup> Stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 i art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.



Według przedłożonego sprawozdania Rb-Z za okres pierwszego półrocza 2015 r. kwota zobowiązań Gminy zaliczanych do długu publicznego wynosiła 33 958 435,71 zł, tj. 343,7% planowanych dochodów, w tym wobec:

- instytucji finansowych spoza sektora bankowego 30 035 109,47 zł (88,4% długu),
- banków 3 589 514,00 zł (10,6% długu).

Na dług składały się zobowiązania finansowe o ekonomicznych cechach kredytów i pożyczek długoterminowych 29 610 109,47 zł oraz krótkoterminowych 425 000,00 zł. Wystąpiły także zobowiązania wymagalne 333 812,24 zł, w tym wobec ZUS 170 497,02 zł, co świadczy o nie zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>9</sup>.

Zobowiązania wymagalne to takie, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione ani umorzone. Nieregulowanie ich w terminie rodzi skutki zapłaty odsetek.

Za prawidłową gospodarkę finansową, zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup> odpowiada wójt. Stosownie do ust. 2, wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,
- 3) dokonywania wydatków budżetowych,
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy,
- 5) dysponowania rezerwami budżetu gminy,
- 6) blokowania środków budżetowych, w przypadkach określonych ustawą.

Skład Orzekający stwierdza, że nie regulowanie w terminie płatności zobowiązań stanowi naruszenie podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, i inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 ww. ustawy.

Jak wykazała analiza wydatków budżetowych w pierwszym półroczu 2015 r. występują zobowiązania w zakresie realizacji odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, gdyż poniżej ustawowego limitu na konto ZFŚS przekazano środki w następujących rozdz.: 01010 – wyk. 74%, 75011 – wyk. 0%, 75416 – wyk. 63%, 80101 – wyk. 0%, 80195 – wyk. 35%, 85206 – wyk. 0%.

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>11</sup>, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych do 31 maja winien być dokonany w wysokości 75% wartości odpisu, a korekta

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 111.



planowanych odpisów winna nastąpić dopiero na koniec roku. Nie wywiązywanie się z obowiązku terminowego regulowania zobowiązań wobec pracowników stanowi naruszenie przepisów art. 86 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>12</sup>.

**Skład Orzekający stwierdza, że zaległość pierwszej transzy odpisu w kwocie 55 948,00 zł powinna niezwłocznie zostać wpłacona na rachunek ZFŚS, a także należało ją uwzględnić w sprawozdaniu Rb-28S oraz sprawozdaniu Rb-Z w kwocie zobowiązań wymagalnych, co wynika ze wskazanej wyżej podstawy prawnej.**

Wójt Gminy, realizując budżet ustalony przez Kolegium RIO, zaciągnął kredyt krótkoterminowy w wysokości 425 000,00 zł, bez stosowania upoważnienia Rady<sup>13</sup>.

W okresie sprawozdawczym Gmina nie udzieliła poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Planowana relacja wynikająca z przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że kwoty rocznych zobowiązań z tytułu spłaty rat pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami, w stosunku do dochodów ogółem w bieżącym roku, przekraczają o 275,47% limit obciążeń budżetu wyliczony na podstawie kształtowania się sytuacji finansowej Gminy w trzech latach poprzedzających rok wydatkowania środków. W trakcie realizacji budżetu 2015 r. w pierwszym półroczu wskaźniki spłaty zadłużenia nie uległy pogorszeniu w porównaniu do ustalonego budżetu przez RIO.

Nie dokonano żadnych spłat zadłużenia Gminy. Planowana spłata zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w rozchodach budżetu wynosi 26 500 000,00 zł. W informacji opisowej brak ustosunkowania się, co do realnych możliwości wykonania planowanej spłaty zadłużenia do końca roku.

**Nie dostosowano uchwały budżetowej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie (tj. do dnia 31 marca 2015 r.) zmiany przepisów regulujących sposób wydatkowania części subwencji oświatowej przeznaczonej na specjalną organizację nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży (zmiana rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych)<sup>14</sup>. Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej<sup>15</sup>, która w art. 32 nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek przeznaczenia na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży środków w wysokości nie niższej niż zostały na te zadania naliczone w części oświatowej subwencji ogólnej, w wyniku podziału tej części subwencji określonego w przepisach wydanych na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.**

**Skład Orzekający wskazuje, że środki na ten cel powinny zostać wyodrębnione w dwóch nowych rozdziałach:**

<sup>12</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1502.

<sup>13</sup> Naruszając przepis art. 18 ust. 2 pkt 9d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.).

<sup>14</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1952.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 23 grudnia 2014 r. poz. 1877)



- 80149 - realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego

- 80150 - realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych.

W informacji dotyczącej planów finansowych samorządowych instytucji kultury odniesiono się do należności i zobowiązań Biblioteki Publicznej<sup>16</sup>. Wskazany podmiot nie posiadał na koniec pierwszego półrocza 2015 r. należności i zobowiązań wymagalnych.

Skład Orzekający nie stwierdził rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w informacji, a wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych oraz uchwale budżetowej na 2015 r.

#### **Wnioski z analizy wykonania budżetu pierwszego półrocza 2015 r.:**

- 1) zaciąganie zobowiązań dłużnych na cele bieżące prowadzi do tzw. pętli zadłużenia, co skutkuje problemami z wypłacalnością; pożyczanie pieniędzy na zaspokajanie bieżących potrzeb jest tożsame z tym, że w danym roku budżetowym JST wydaje zbyt dużo, co oznacza poważne kłopoty finansowe w przyszłości Gminy;
- 2) dotychczasowe działania oszczędnościowe przeprowadzone w oświacie nie spowodowały żadnego wymiernego efektu finansowego (wydatki na jednostki oświatowe w pierwszym półroczu 2015 r. wzrosły w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r. o kwotę 160 670 zł);
- 3) nie przestrzegano ograniczeń wynikających z przepisu art. 240a ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dot. ograniczenia wydatków na diety radnych, które poniesiono w kwocie wyższej od analogicznego okresu roku bieżącego;
- 4) nastąpiło zwiększenie długu Gminy o 473 759,24 zł w porównaniu do końca ubiegłego roku, w tym z tytułu kredytów i pożyczek o 425 000,00 zł z pozanormatywnych źródeł finansowych;
- 5) poniesione koszty obsługi długu wyniosły 776 133,17 zł (16,7% wykonanych dochodów bieżących i 14,9% wykonanych wydatków bieżących); tak wysokie koszty obsługi zadłużenia zmniejszają możliwość finansowania podstawowych zadań własnych, obniżając standard i jakość usług publicznych, generalnie stanowiąc zagrożenie ich realizacji;
- 6) zobowiązania wymagalne wobec ZUS i pracowników z tytułu świadczeń socjalnych świadczą o braku środków finansowych na wykonywanie podstawowych i obowiązkowych zadań własnych gminy;
- 7) nie podjęto efektywnych działań w celu uzyskania pożyczki z budżetu państwa, której środki finansowe miały być przeznaczone m.in. na sfinansowanie deficytu bieżącego roku budżetowego zgodnie z założeniami budżetu ustalonego przez RIO, natomiast skorzystano z kredytu krótkoterminowego w instytucjach finansowych spoza sektora bankowego;
- 8) zaangażowanie w pierwszym półroczu 2015 r. 75% rocznego planu wydatków przesądza, że Gmina Ostrowice nie ma finansowej racji bytu, a wykonywanie podstawowych zadań w drugim półroczu spowoduje dalsze jej zadłużanie; **niewypłacalność JST**

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.



może pociągać za sobą poważne następstwa ekonomiczne i społeczne; jej konsekwencje to dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej, co narusza interesy mieszkańców.

Przedstawiona informacja z wykonania budżetu pierwszego półrocza 2015 r. spełnia wymogi formalne wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych, została opracowana w pełnej szczegółowości i jest kompletna. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości należy do kompetencji organu stanowiącego.

Mając jednakże na uwadze skalę zagrożeń dla finansów Gminy, w tym realizację budżetu na 2015 r. w ustalonych kwotach (plan wydatków budżetu – pkt 7 wniosków końcowych) oraz pogłębiający się katastrofalny poziom zadłużenia Gminy przekraczający 343% planowanych dochodów, Skład Orzekający opiniuje przedłożoną informację negatywnie. W toku wykonywania budżetu 2015 r. naruszono szereg przepisów dotyczących gospodarowania środkami publicznymi.

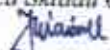
Jednocześnie podkreślić należy, iż Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie wielokrotnie na przestrzeni ostatnich lat zarówno w działalności nadzorczej, kontrolnej jak i opiniodawczej (także Raporty o stanie gospodarki finansowej Gminy) zwracała uwagę na istniejące zagrożenia dotyczące gospodarki finansowej Gminy oraz krytykowała nieustające, bezgraniczne zadłużanie się organów Gminy w instytucjach finansowych spoza sektora bankowego (na niekorzystnych ekonomicznie warunkach dla budżetu).

Nieprawidłowości dotyczące finansów Gminy obejmowały m.in. nadmierne zadłużanie się, w tym utrzymujące się wysokie zobowiązania wymagalne świadczące o utracie płynności finansowej, zaciąganie zobowiązań przekraczających możliwości finansowe Gminy oraz zaciąganie przez Wójta Gminy zobowiązań wykraczających poza ustalony plan wydatków budżetowych i udzielonych upoważnień. Realizacja budżetu przez organ wykonawczy jak i działania organu stanowiącego i wykonawczego związane z prognozą budżetów na najbliższe lata winny tą sytuację uwzględniać.

Działania organów Gminy winny w szerszym zakresie niż dotychczas wpływać na poprawę kondycji finansów gminnych przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania norm wynikających z przepisów prawa. Dalsze zarządzanie finansami Gminy przez organ wykonawczy i stanowiący w sposób stosowany od wielu lat doprowadzi do sytuacji, że jedynymi podmiotami, których interesy pozostaną nienaruszone lub dotknięte jedynie w minimalnym stopniu, będą wierzyciele Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

  
Jolanta Włodarek