



Szczecin, dnia 11 września 2015 r.

**Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie**

P.0718.9.JW.2015

ZACHODNIOPOMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI	
w Szczecinie	
W PŁYNEŁO	
Wydział Nadzoru i Kontroli	
2015-09-11	
Nr
ilość załączników	podpis

**Pan
Marek Tałasiewicz
Wojewoda Zachodniopomorski**

Szanowny Panie Wojewodo!

Odpowiadając na pismo Pana Wojewody z dnia 3 września 2015 r. (znak pisma: NK-3.4100.265. 2015.AB) w sprawie zaopiniowania przez Izbę Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice uprzejmie informuję, co następuje:

Izba negatywnie opiniuje wykazane w programie przedsięwzięcia. W ocenie Izby Gmina nie ma realnych możliwości uzyskania dodatkowych dochodów własnych w wysokości umożliwiającej samodzielną spłatę powstałych zobowiązań dłużnych. Gmina również nie posiada odpowiedniej ilości majątku, którego sprzedaż pozwalałaby zapewnić spłatę tych zobowiązań, zaś dochody ze sprzedaży istniejących nieruchomości komunalnych są wątpliwe. Również stwierdzić należy, że Gmina nie posiada dość wysokiego potencjału podatkowego, który pozwoliłby zapewnić dochody na poziomie umożliwiającym finansowanie ustawowych zadań własnych.

Działania podjęte przez Gminę przed wprowadzeniem programu postępowania naprawczego nie doprowadziły do unormowania sytuacji finansowej Gminy, natomiast sukcesywnie zwiększa się zadłużenie oraz koszty jego obsługi.

Podnoszone dotychczasowe działania oszczędnościowe przeprowadzone w oświacie nie przyniosły żadnego wymiernego efektu finansowego. Wydatki na utrzymanie jednostek oświatowych w pierwszym półroczu 2015 r. wzrosły w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r. o kwotę 160 670 zł, natomiast w porównaniu do 2013 r. zmniejszyły się o 77 215 zł.

Jedynie podjęte działania oszczędnościowe w zakresie zużycia energii elektrycznej dały wymierny efekt finansowy – wydatki w poszczególnych okresach przedstawiono poniżej:

- | | |
|-----------------------|------------------|
| 1) I półrocze 2013 r. | – 187 975,24 zł, |
| 2) I półrocze 2014 r. | – 109 252,79 zł, |
| 3) I półrocze 2015 r. | – 85 573,33 zł. |

W zakresie organizacji zadań gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, w ocenie Izby, przyjęty sposób prowadzenia przez pracowników urzędu gminy wcale nie musi

być bardziej oszczędny i efektywny niż w innych ościennych gminach. Nie można dla porównania przytaczać przykłady innych gmin i twierdzić, że powierzenie wykonywania zadań odrębnym jednostkom organizacyjnym jest droższe dla budżetu.

Nie można także w sposób pozytywny ocenić działań dotyczących wysokości diet radnych, gdyż porównanie wielkości wydatków poniesionych w Kaliszu Pomorskim, Drawsku Pomorskim, Czaplinku lub Złocieńcu wydaje się wysoce nieadekwatne. Porównanie takie może dotyczyć jedynie gmin o podobnej wielkości i położeniu terytorialnym, bogactwie w zasoby naturalne, zakresie realizowanych zadań, potencjale posiadanego kapitału oraz wielkości zadłużenia. Zestawienie z Wierchowem także nie jest adekwatne, gdyż zadłużenie tej gminy na koniec pierwszego półrocza 2015 r. wynosi 4 576 920,16 zł (29,7% planowanych dochodów), a Ostrowie 33 958 435,71 zł (343,7% planowanych dochodów). Analiza wydatków poniesionych przez Gminę Ostrowie w latach 2013-2015 na diety radnych informuje, że wydatki te rosły z roku na rok, co przedstawiono poniżej:

- | | | |
|-----------------------|---|---------------|
| 1) I półrocze 2013 r. | – | 17 250,00 zł, |
| 2) I półrocze 2014 r. | – | 35 600,00 zł, |
| 3) I półrocze 2015 r. | – | 37 050,00 zł. |

Odnosząc się do działań skutkujących w przyszłości zwiększeniem dochodów bieżących Gminy Ostrowie, należy je uznać za wysoce niepewne. Zestawienie w kwotach ogólnych wykonanych dochodów z podatków i opłat lokalnych w okresie pierwszego półrocza w latach 2013-2015 przedstawiono poniżej:

- | | | |
|-----------------------|---|----------------|
| 1) I półrocze 2013 r. | – | 976 907,10 zł, |
| 2) I półrocze 2014 r. | – | 926 861,81 zł, |
| 3) I półrocze 2015 r. | – | 898 235,67 zł. |

Powyższe zestawienie wskazuje, że dochody z tych źródeł ulegały corocznemu zmniejszeniu. Ze sprawozdań statystycznych wynika, że mimo bardzo trudnej sytuacji finansowej w 2014 r. organy Gminy obniżyły górne stawki podatkowe, udzieliły ulg i zwolnień oraz dokonały umorzeń zaległości podatkowych na łączną kwotę 260 522 zł, co stanowiło 5,0 % dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Niewiarygodne są dochody z elektrowni wiatrowych i energetyki odnawialnej, gdyż stan prawny oraz faktyczny nie uległ żadnej poprawie, tj. od decyzji Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 r. odmawiającej udzielenia pożyczki z budżetu państwa. Zwiększenie dochodów z podatków lokalnych poprzez wprowadzenie maksymalnych stawek podatkowych może stać się zamiarem niemożliwym, gdyż organy Gminy nie do końca mają wpływ na wysokość tych stawek, a przykładem będzie rok 2016, kiedy maksymalne stawki podatkowe ulegają obniżeniu. Na efekt prowadzonych postępowań windykacyjnych w zakresie podatków i opłat lokalnych pracownicy także nie mają ostatecznego wpływu, gdyż wyniki tych działań są ściśle powiązane z zamożnością podatników. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych przeciwko dłużnikom nieposiadającym majątku pozwalającego na zaspokajanie zobowiązań wobec gminy, w pierwszej kolejności generuje koszty po stronie wierzyciela, tj. gminy. Koszty związane z zapewnieniem obsługi administracyjnej pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie działań egzekucyjnych, jak również koszty opłat sądowych związanych np. z dokonaniem za-

bezpieczenia wierzytelności w postaci hipoteki przymusowej, zastawu rejestrowego, a także prowadzeniem ewentualnych postępowań spadkowych po zmarłych dłużnikach.

Poważne wątpliwości budzi wskazane przez Gminę działanie w zakresie zwiększenia dochodów z najmu, ponieważ odkupienie sprzedanej przez Gminę w 2014 r. instalacji wodno-kanalizacyjnych spowoduje zmniejszenie dochodów z najmu.

Niewiarygodne jest także działanie dotyczące zwiększenia dochodów z opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego dokonaniem ich podziału, gdyż w trakcie kontroli prowadzonej przez Izbę analizą objęto wszystkie przedstawione kontrolującym decyzje w tym zakresie, wydane w latach 2008 – 2010 (ogółem 5). Na podstawie wydanych decyzji należności Gminy z ww. tytułu zostały określone w łącznej kwocie 13 497,45 zł, w tym przypadające na rok 2008 – 12 265,35 zł i na rok 2010 – 1 232,10 zł. Podobnie w zakresie zwiększenia dochodów z opłaty adiacenckiej związanej ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Z oświadczenia Wójta, złożonego do akt ostatniej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego wynika, że w latach 2006–2009 Gmina Ostrowice nie zrealizowała żadnej inwestycji w zakresie budowy, remontu, przebudowy sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej. Z tego powodu w latach 2006–2009 nie zostały ustalone należności z opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Planowane dochody ze sprzedaży nieruchomości są potencjalnym źródłem dochodów, uzależnionym od wielu czynników zewnętrznych (jak sytuacja gospodarki finansowej kraju), na które Gmina nie ma wpływu.

Reasumując podane źródła wzrostu dochodów są niepewne i nie mogą stanowić podstawy do uznania za możliwe do zrealizowania w przyszłości.

W zakresie wykazanych w programie działań już realizowanych oszczędności związanych z wynagrodzeniami analiza poniesionych wydatków w pierwszym półroczu 2015 r. w porównaniu do analogicznego okresu lat 2013-2014 wskazuje na znikome zmniejszenie wynagrodzeń, za wyjątkiem administracji publicznej, gdzie z kolei następuje wzrost wydatków. Wyniki zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia ogółem ze środków własnych Gminy przedstawiono poniżej:

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| 1) I półrocze 2013 r. | – 1 700 865,42 zł, |
| 2) I półrocze 2014 r. | – 1 696 760,70 zł, |
| 3) I półrocze 2015 r. | – 1 664 926,22 zł. |

W tym na administrację publiczną:

- | | |
|-----------------------|------------------|
| 1) I półrocze 2013 r. | – 422 890,14 zł, |
| 2) I półrocze 2014 r. | – 448 952,24 zł, |
| 3) I półrocze 2015 r. | – 461 900,62 zł. |

Likwidacja funduszu sołeckiego nie jest przedsięwzięciem naprawczym, ale ograniczeniem ustawowym w związku z przyjętym przez Radę Gminy programem postępowań naprawczych. Ostatnie wydatki były realizowane w 2013 r. i wynosiły 96 771,15 zł, a w latach ubiegłych były znacznie mniejsze (2012 r. – 63 190,26 zł,

2011 r. – 43 087,57 zł, w 2010 r. – 35 299,63 zł), stąd nie można potwierdzić rocznego efektu finansowego likwidacji funduszu sołeckiego w kwocie 160 000,00 zł.

Wyniki analizy Programu poprawy sytuacji Gminy Ostrowice prowadzą do wniosku, że dokument programowy zawierający dane finansowe został sporządzony w sposób utrudniający analizę wpływu programu na sytuację finansową Gminy. Jak dotąd bowiem nie wdrożono żadnego z przyjętych już wcześniej działań naprawczych, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy (protokoły kontroli, opinie Izby) uprawnia do negatywnej oceny działań organów Gminy, co do możliwości poprawy sytuacji finansowej Gminy.

Należy podkreślić, że w okresie od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., pomimo, jak przedstawiono, podjętych już przez Gminę działań naprawczych, nastąpił wzrost długu o kwotę 4,8 mln zł.

2 protokół
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
Bogusław Staszewski