

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 września 2015 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rewal 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

uchwala, co następuje:

§ 1. **Negatywnie** opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. oraz kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rewal¹.

§ 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 Rewal w dniu 31 sierpnia 2015 r. przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, informację z przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2015 r.²

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 kompletność³;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Gminy⁴;
- stopień zaawansowania realizacji budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2015 r. po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym wydatków majątkowych;

¹ Dalej: Gmina.

² Dalej: informacja.

³ 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.).

⁴ Uchwała Nr LXIII/434/2010 Rady Gminy Rewal z dnia 29 września 2010 r. w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za I półrocze - zgodnie z art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

- zgodność zawartych danych z uchwałą budżetu Gminy na 2015 r.⁵, przy uwzględnieniu wszystkich dokonanych w niej zmianach;
- kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 czerwca 2015 r.

Skład Orzekający od 2013 r. stwierdza, że Rada Gminy Rewal niezwłocznie powinna dokonać aktualizacji uchwały proceduralnej (Nr LXIII/434/2010 Rady Gminy Rewal z dnia 29 września 2010 r.) poprzez dostosowanie do wymagań określonych w przepisach art. 266 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Należy określić zakres i formę:

- 1) informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3,
- 2) informacji, o której mowa w art. 265 pkt 1 - o przebiegu wykonania planu finansowego jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14, dla których organem założycielskim jest Gmina Rewal, z uwzględnieniem w szczególności stanu należności i zobowiązań, w tym wymagalnych.

Podkreślić należy, że organ wykonawczy i organ stanowiący Gminy Rewal narusza wskazane wyżej przepisy prawa i nie reaguje na zalecenia Składu Orzekającego, gdyż identyczną uwagę zawierały opinie dot. informacji złożonej przez Wójta o przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze w latach 2013-2014.

Budżet Gminy Rewal realizowany jest na podstawie planu dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, ustalonego uchwałą Kolegium Nr V/45/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 r. oraz zmian dokonanych przez Radę Gminy i Wójta Gminy w ramach upoważnień wynikających z odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby na podstawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rewal, przyjętej uchwałą Rady Gminy Rewal dnia 30 czerwca 2015 r.⁶, stwierdziło, że Gmina nie ma możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z tego względu Kolegium w dniu 22 lipca 2015 r. stwierdziło nieważność ww. uchwały Rady Gminy Rewal.⁷

Rada, zgodnie z art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych, będzie mogła uchwalić wieloletnią prognozę finansową, która nie zachowa relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

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

⁶ Uchwała Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015 – 2042.

⁷ Uchwała Nr XVII.170.K.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/70/15 Rady Gminy Rewal z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2042.

Dotychczasowy program naprawczy Gminy przyjęty uchwałą Rady Gminy Rewal w dniu 26 lutego 2014 r.⁸ uzyskał negatywną opinię Izby⁹.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby w dniu 12 sierpnia 2015 r. wezwowało Gminę Rewal do opracowania i uchwalenia zmiany programu postępowania naprawczego lub opracowania i uchwalenia nowego programu oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania¹⁰.

Z przedłożonej przez Wójta informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2015 r. zrealizowano dochody w kwocie 20 312 597,42 zł, co stanowiło 41% planu.

Dochody budżetowe w podziale na bieżące i majątkowe wynosiły odpowiednio: 17 363 361,92 zł (44% planu) oraz 2 949 235,50 zł (29,5% planu). Za niepokojące należy uznać stopień wykonania dochodów z tytułu sprzedaży majątku (29%), 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 86 630,36 zł, które zrealizowała w pierwszym półroczu 2015 r. na poziomie 25 458,73 zł, tj. 29% planu. Wydatki na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych zaplanowano w wysokości 134 983,13 zł, natomiast wykonano w kwocie 27 549,00 zł, tj. 20% planu.

W informacji przedstawiono wyniki realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz pozostałych należności budżetowych. Należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2015 r. wynosiły 11 414 462,58 zł, stanowiły 23% w relacji do planowanych dochodów budżetu i wzrosły w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 331 789,42 zł. **Zdaniem Składu Orzekającego należy podjąć zdecydowane działania windykacyjne skutkujące zmniejszeniem w kolejnych okresach sprawozdawczych kwoty należności, których termin płatności upłynął.**

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w pierwszym półroczu 2015 r. w wysokości 17 835 380,28 zł, tj. na poziomie 40% planu. Wydatki bieżące w kwocie 15 720 860,71 zł stanowiły 88% ogółem poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowiło 43%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 26%.

Uwzględniając jednak kwotę zobowiązań wymagalnych (według sprawozdania Rb-28S) w wysokości 18 774 966,96 zł oraz kwotę zobowiązań niewymagalnych w wysokości 1 087 634,02 zł:

- **rzeczywiste wykonanie wydatków sięga kwoty 37 697 981,26 zł. co powoduje wykorzystanie 84% w pierwszym półroczu 2015 r. limitu rocznego.**

⁸ Uchwała Nr XLIX/373/14 Rady Gminy Rewal z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie ustanowienia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal na lata 2014-2016.

⁹ Uchwała Nr XXII.120.Z.2014 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego na lata 2014-2016.

¹⁰ Uchwała nr XVIII.185.K.2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie wezwania do zmiany lub opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego Gminy Rewal.

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że **przekroczono limit planowanych wydatków o kwotę 7 549 704,38 zł** (z uwzględnieniem zobowiązań wymagalnych)¹¹.

Wykonane dochody bieżące przewyższyły wykonane wydatki bieżące osiągając nadwyżkę operacyjną w wysokości 1 642 501,21 zł. Jednakże przy uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych dotyczących wydatków bieżących w kwocie 12 779 033,21 zł:

- **faktyczne wydatki bieżące za pierwsze półrocze bieżącego roku są wyższe od osiągniętych dochodów bieżących o kwotę 11 136 532,00 zł.**

Podkreślić należy, iż z uwagi na bardzo wysokie zadłużenie w celu zmotywowania organów Gminy do wprowadzenia poważnych ograniczeń w wydatkach bieżących, budżet ustalony na 2015 r. przez Kolegium Izby przewidywał na koniec roku zachowanie zasady równowagi budżetowej¹², w której dochody przewyższały wydatki o planowaną kwotę 8 720 082,00 zł z przeznaczeniem na spłatę zadłużenia.

Na koniec pierwszego półrocza 2015 r. koszty obsługi zadłużenia wyniosły 2 038 173,65 zł, co stanowiło 13% poniesionych wydatków bieżących.

W informacji odniesiono się do stopnia realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych. Wynik finansowy wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 r. stanowiła nadwyżka budżetu wysokości 2 477 217,14 zł, przy planowanej nadwyżce w kwocie 4 680 000,00 zł.

W informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze nie przedstawiono danych o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej i nie omówiono przebiegu realizacji wieloletnich przedsięwzięć¹³. Skład Orzekający stwierdza, że pomimo uchylecia przez Kolegium Izby uchwały Rady Gminy Rewal Nr XV/70/15 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, nadal obowiązuje wieloletnia prognoza finansowa z 2014 r. (uchwała Nr LII/400/14 Rady Gminy Rewal z dnia 21 maja 2014 r.) i w odniesieniu do niej należało przedstawić informację o przebiegu wykonania pierwszego półrocza 2015 r.

- **Gmina, więc realizuje wieloletnie przedsięwzięcia inwestycyjne bez wieloletniego prognozowania źródeł ich finansowania, co należy ocenić negatywnie wobec krytycznej sytuacji zadłużenia. Chaotyczne i dorywcze poszukiwanie źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych w trakcie realizacji budżetu danego roku prowadzi do poważnych problemów związanych z bieżącymi obowiązkami płatności podstawowych zadań Gminy, np. składek na ZUS.**

Według przedłożonego sprawozdania Rb-Z za okres pierwszego półrocza 2015 r. kwota zobowiązań Gminy zaliczanych do długu publicznego wynosiła 145 469 425,02 zł, tj. **294,3%** planowanych dochodów, w tym wobec:

- instytucji finansowych spoza sektora bankowego 69 469 359,10 zł (47% długu), gdzie nastąpił **wzrost zobowiązań o 4 011 038,48 zł** w porównaniu do zadłużenia na koniec

¹¹ Naruszono przepisy art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹² Zgodnie z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹³ Stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 i art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

2014 r.; obowiązek spłaty zaciągniętego zobowiązania w kwocie 4 011 038,48 zł zwiększa kapitał dotychczasowego zadłużenia, tj. zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, więc stanowić powinny przychód Gminy w pierwszym półroczu 2015 r. a nie zwiększenie kosztów obsługi długu (tj. kosztów prowizji i odsetek od kapitału);

- banków 57 342 342,17 zł (39% długu), gdzie nastąpiło zmniejszenie zobowiązań o 1 505 751,94 zł w porównaniu do zadłużenia na koniec 2014 r.

Powyższa analiza świadczy, iż w pierwszym półroczu 2015 r. Gmina w celu wykonywania zadań Gminy przełożyła terminy spłaty zadłużenia do instytucji finansowych spoza sektora bankowego, co spowodowało powiększenie kapitału spłaty długu.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający stwierdził, że operacje finansowe przeprowadzone w pierwszym półroczu 2015 r. należy wykazać w przychodach, a spłatę zaciągniętych zobowiązań finansowych w kolejnych okresach sprawozdawczych w rozchodach budżetu Gminy Rewal.

Zdaniem Składu Orzekającego taka praktyka zarządzania długiem Gminy nie jest żadnym rozwiązaniem problemów finansowych, a jedynie pograża przepaść finansową Rewala. Organy Gminy Rewal powinny dążyć do maksymalnej spłaty długu, gdyż koszty związane z obsługą tak olbrzymiej kwoty zobowiązań prowadzą do ograniczenia środków finansowych na realizację podstawowych, bieżących jej zadań, do których wspólnota terytorialna została powołana.

Na dług składały się zobowiązania długoterminowe 124 611 701,27 zł oraz krótkoterminowe 2 200 000,00 zł. Wystąpiły także zobowiązania wymagalne, które w wartości nominalnej (bez skumulowanych odsetek) wynosiły 18 657 723,75 zł, w tym wobec ZUS - 1 365 936,43 zł, co świadczy o nie zachowaniu terminowości regulowania ich płatności¹⁴.

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 gospodarke finansową, zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ 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.

¹⁴ Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.

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.: 63095 – wyk. 18%, 75011 – wyk. 11%, 75022 – wyk. 9%, 75023 – wyk. 11%, 75412 – wyk. 8%, 75416 – wyk. 14%, 80101 – wyk. 6%, 80104 – wyk. 3%, 80110 – wyk. 3%, 80195 – wyk. 0%, 85154 – wyk. 0%, 85206 – wyk. 0%, 85212 – wyk. 0%, 85219 – wyk. 0%, 85228 – wyk. 0%, 85417 – wyk. 60%.

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych¹⁶, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych do 31 maja winien być dokonany w wysokości 75% wartości odpisu, a korekta 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 pracy¹⁷.

Skład Orzekający stwierdza, że zaległość pierwszej transzy odpisu w kwocie 167 132,75 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.

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, nie przekroczą limitu obciążeń budżetu wyliczonych na podstawie kształtowania się sytuacji finansowej Gminy w trzech latach poprzedzających rok wydatkowania środków.

- **W związku ze znikomą spłatą długu w trakcie realizacji budżetu 2015 r. w pierwszym półroczu wskaźniki spłaty zadłużenia nie uległy pogorszeniu w porównaniu do ustalonego budżetu przez RIO.**

Planowana spłata zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w rozchodach budżetu wynosi 4 680 000,00 zł. W informacji opisowej brak ustosunkowania się, co do realnych możliwości wykonania planowanej spłaty zadłużenia do końca roku.

- **Spłaty zadłużenia Gminy dokonano jedynie w kwocie 1 580 978,63 zł, co stanowiło 1% długu.**

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 111.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502.

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 młodzieży¹⁸. Z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁹, 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:

- 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 Gminnego Ośrodka Kultury²⁰. Wskazany podmiot posiadał na koniec pierwszego półrocza 2015 r. należności w kwocie 3 000,00 zł i zobowiązania w kwocie 271 221,49 zł.

Skład Orzekający stwierdza, że zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych należało w szczególności wskazać wielkość należności i zobowiązań wymagalnych, co jednak nie wynika z przedstawionej informacji.

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; ponadto w sytuacji finansowej Gminy Rewal świadczy o braku dyscypliny przy realizacji przyjętego planu wydatków bieżących na 2015 r. jest wynikiem braku jakiegokolwiek kontroli przy zaciąganiu zobowiązań w trakcie wykonywania budżetu;

¹⁸ 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1952).

¹⁹ 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)

²⁰ Zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

2) dotychczasowe działania oszczędnościowe przyjęte w programie naprawy stanu finansów Gminy nie spowodowały żadnych wymiernych efektów finansowych, wręcz przeciwnie w okresie:

- od stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. zadłużenie wzrosło o kwotę 8 073 886,99 zł;
- od stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. zadłużenie wzrosło o kwotę 1 496 222,65 zł;

ogółem w okresie realizacji przedsięwzięć programu naprawczego Gminy Rewal zadłużenie wzrosło o 9 570 109,64 zł;

3) nastąpiło zwiększenie długu Gminy o 4 mln zł w porównaniu do końca ubiegłego roku z pozanormatywnych źródeł finansowych, które z uwagi na zwiększenie kapitału długu (podstawy zaciągniętych zobowiązań, od sumy których naliczane są kolejne odsetki) wywołują skutki ekonomiczne podobne do umów kredytów i pożyczek, **środki te powinny więc stanowić przychód budżetu 2015 r. oraz w przypadku spłaty kapitału jego rozchód; inne traktowanie podobnych operacji finansowych zarówno w ewidencji księgowej jak i budżetowej;**

4) poniesione koszty obsługi długu wyniosły 2 mln zł (12% wykonanych dochodów bieżących i 13% 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;

5) zobowiązania wymagalne wobec ZUS i pracowników z tytułu świadczeń socjalnych świadczą o braku środków finansowych na wykonywanie podstawowych i obowiązkowych zadań własnych gminy;

6) **nie podjęto efektywnych działań w celu uzyskania pożyczki z budżetu państwa**, co było głównym założeniem programu naprawczego Gminy; środki finansowe miały być przeznaczone m.in. na sfinansowanie niekorzystnie zawartych umów o cechach ekonomicznych zbliżonych do kredytów lub pożyczek, natomiast skorzystano z kredytu w instytucjach finansowych spoza sektora bankowego; **priorytetowym działaniem organów Gminy Rewal powinno być przyjęcie odpowiadającego do bieżącej sytuacji finansowej Gminy planu naprawy finansów, z założeniem:**

- maksymalnej spłaty zadłużenia przy jednoczesnym wprowadzeniu restrykcyjnych ograniczeń finansowania bieżącej działalności,
- maksymalizacji dochodów bieżących (podatki i opłaty lokalne),
- całkowitej rezygnacji z inwestycji,
- pomocy budżetu państwa w postaci niskoprocentowanej pożyczki naprawczej;

7) zaangażowanie w pierwszym półroczu 2015 r. 84% rocznego planu wydatków przesądza, że Gmina Rewal nie będzie w stanie w pełni wykonywać podstawowe zadania w drugim półroczu, co spowoduje dalsze jej zadłużanie; **niewypłacalność JST może pociągać za sobą poważne następstwa ekonomiczne i społeczne; jej konsekwencje to dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej, co narusza interesy mieszkańców;**

8) **wielkość spłaty zadłużenia** Gminy w pierwszym półroczu 2015 r. wyniosła jedynie 1% długu, a planowana w ustalonym budżecie przez RIO wynosiła 10%; Rada Gminy Rewal

w dniu 30 czerwca 2015 r. podjęła decyzję o zmniejszeniu spłaty długu do wysokości 3% i różnicę 9 690 000,00 zł przeznaczyła na wydatki, tym samym zachowana została relacja wynikająca z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2015 r., co ewidentnie jest zaprzeczeniem katastrofalnego stanu zadłużenia Gminy; stale podejmowane są kolejne decyzje związane z obciążeniem hipotecznym nieruchomości gminnych (np. decyzja zmiany harmonogramu spłaty zadłużenia u jednego z wierzycieli Gminy w dniu 29 stycznia 2015 r. spowodowała roszczenie banku o obciążenie hipoteczne nieruchomości na kwotę 32 320 507,87 zł)²¹.

Przedstawiona informacja z wykonania budżetu pierwszego półrocza 2015 r. spełnia wymogi formalne wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych, została opracowana w pełnej szczegółowości. 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 POGŁĘBLAJĄCY SIĘ KATASTROFALNY POZIOM ZADŁUŻENIA GMINY PRZEKRACZAJĄCY 294% 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 Raport 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 powinny 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

²¹ <http://www.bip.rewal.pl/dokumenty/7175>