

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 1 października 2014 r.

w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rewal informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 r.

Na podstawie art.13 pkt 4 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.), w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, 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, z powodów wskazanych w uzasadnieniu**, opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Rewal za pierwsze półrocze 2014 r.

§ 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:

Na podstawie przedłożonej przez Wójta informacji:

- z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 r.,
- o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o realizacji przedsięwzięć w niej zawartych,
- informacji o przebiegu wykonania planów finansowych, dla których organem założycielskim jest Gmina Rewal,

Skład Orzekający ustalił, że przedmiotowa informacja została przedłożona w dniu 5 września 2010 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W związku z notorycznym i ciągłym naruszaniem obowiązujących terminów w zakresie przedkładanej sprawozdawczości z gospodarki finansowej Gminy Rewal, Skład Orzekający wzywa Wójta Gminy do przestrzegania terminów określonych w przepisach prawnych.

Zakres przedłożonej informacji zawiera dane wymagane uchwałą 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.

Skład Orzekający ponownie stwierdza, że Rada Gminy Rewal niezwłocznie powinna dokonać aktualizacji ww. uchwały proceduralnej i dostosować ją do wymagań określonych w przepisach art. 266 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. 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.

Zauważyć należy, że organ stanowiący Gminy Rewal nie stosuje się do wskazań Składu Orzekającego, gdyż identyczną uwagę zawierała opinia dot. informacji złożonej przez Wójta o przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze roku 2013.

Budżet Gminy Rewal na rok 2014 został ustalony uchwałą Nr X.53.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 29 kwietnia 2014 r..

I. Skład Orzekający opiniując informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2014 r. zapoznał się także z uchwałą budżetową (po zmianach) na ten rok obrotowy oraz ze sprawozdaniami dotyczącymi wykonania budżetu w pierwszym półroczu 2014 r. Na tej podstawie ustalił, co następuje:

1. Plan dochodów i wydatków budżetowych zawarty w informacji jest zgodny z uchwalonym (po zmianach) budżetem na 2014 r. Wykonanie podstawowych wielkości budżetu za pierwsze półrocze 2014 r. wyniosło:

- | | | | | |
|-------------------------------|---------------|---|--------|-----------------------|
| 1) <i>dochody</i> w wysokości | 24 121 234,55 | - | 48,35% | planu, w tym dochody: |
| - bieżące w kwocie: | 16 265 674,68 | - | 41,63% | planu, |
| - majątkowe w kwocie: | 7 855 559,87 | - | 72,64% | planu, |
| 2) <i>wydatki</i> w wysokości | 24 744 526,72 | - | 49,79% | planu, w tym wydatki: |
| - bieżące w kwocie: | 18 748 233,45 | - | 50,13% | planu, |
| - majątkowe w kwocie: | 5 996 293,27 | - | 48,77% | planu. |

1.1. Skład Orzekający stwierdza, że po uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych w wysokości 12 043 295,06 zł (wg Rb-28S – korekta 2) rzeczywiste wykonanie wydatków sięga:

- **36 787 821,78 zł, co daje 74,03% limitu rocznego, w tym wydatków bieżących w kwocie 26 192 272,39 zł, tj. 70,03% limitu rocznego.**

Z informacji o przebiegu kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej (str. 39) wynika, że Gmina „przyjęła program naprawczy”. Jednak w ocenie Składu Orzekającego wykonanie wydatków bieżących wraz ze zobowiązaniami w porównaniu do pierwszego półrocza 2012 r. i 2013 r. kształtuje się niekorzystnie. W porównaniu do I półrocza 2012 r. odnotowano znaczny wzrost rze-

czywistych wydatków bieżących o kwotę 7 999 572,99 zł, a do I półrocza 2013 r. o 11 275 617,94 zł.

Powyższe świadczy o braku dyscypliny przy realizacji przyjętego planu wydatków bieżących na rok 2014. i przede wszystkim jest wynikiem braku jakiegokolwiek kontroli przy zaciąganiu zobowiązań w trakcie wykonywania budżetu. Powyższy stan jest zapewne także wynikiem nierzetelnie prowadzonej ewidencji księgowej i rachunkowości Gminy Rewal w latach ubiegłych, co wypłynęło na nierzeczywiste i zafalszowane wykazywanie informacji o sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

2. W pierwszym półroczu 2014 r. Gmina osiągnęła *deficyt* dochodów nad wydatkami w kwocie 623 292,17 zł, przy planowanej na koniec tego roku nadwyżce budżetu w kwocie 190 120,00 zł. Wykonane wydatki bieżące przewyższyły zrealizowane dochody bieżące, co spowodowało uzyskanie *deficytu operacyjnego* w wysokości 2 482 558,77 zł, przy planowanej na koniec roku budżetowego *nadwyżce operacyjnej* w kwocie 1 671 006,00 zł.
- 2.1. W ocenie Składu Orzekającego rzeczywisty deficyt operacyjny jest znacznie wyższy, gdyż na koniec półrocza **przekroczył roczny plan o 594% i po uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych, których termin płatności upłynął w okresie sprawozdawczym osiągnął wysokość 9 926 597,71 zł.** Podkreślić stanowczo należy, że przedstawiona sytuacja może wpłynąć na całkowitą utratę płynności finansowej Gminy Rewal i zagrozić realizacji obowiązkowych bieżących zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

*Skład Orzekający stwierdza, że na koniec bieżącego roku budżetowego Gmina jest zobowiązana dotrzymać założenia przyjęte uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Nr X.53.2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rewal na 2014 r., co wynika z art. 240a ust. 9 ustawy o finansach publicznych, gdzie **prognozowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 1 416 006,00 zł.***

- 2.2. Ponadto z przedstawionej informacji na str. 10 wynika, że **kolejnym negatywnym zjawiskiem jest wzrastający poziom należności wymagalnych**, które na dzień 31 grudnia 2013 r. wynosiły 10 214 441,73 zł, a na dzień 30 czerwca 2014 r. wzrosły o 888 586,89 zł (8,7%) i stanowiły wielkość 11 103 028,62 zł. Należności te wynoszą 68,26% do wykonanych dochodów bieżących budżetu.

W sytuacji deficytu bieżącego Gminy natychmiast należy podjąć skuteczną windykację w stosunku do osób fizycznych i podmiotów zalegających z płatnościami na rzecz Gminy. Obowiązkowo należy podjąć takie działania, które przywrócą Gminie bieżącą płynność finansową i umożliwią jej terminowe regulowanie bieżących zobowiązań, a tym samym w znaczny sposób zmniejszą poziom należności i zobowiązań wymagalnych jednostki samorządu terytorialnego.

2.3. Na szczególną uwagę zasługują również wartości **skutków obniżenia w Gminie Rewal maksymalnych stawek w podatku od nieruchomości** na koniec pierwszego półrocza 2014 r., które w ujęciu porównawczym do wybranych dwóch gmin województwa zachodniopomorskiego (o identycznym nadmorskim położeniu i z uwagi na jej turystyczny charakter – sezonowej działalności lokalnych przedsiębiorców), przedstawiono w poniższej tabeli:

Para- graf	Wyszczególnienie	Plan (po zmianach)	Dochody wykonane	Skutki obniżenia górných stawek podatków obliczone za okres sprawoz- dawczy	Skutki udzielo- nych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień obli- czone za okres sprawozdawczy	Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja Podatkowa, obliczone za okres sprawozdaw- czy	
						umorz.zalegl. podatkowych	rozl.na raty. odroc.termim płatności
w złotych							
GMINA REWAL							
031	podatek od nieruchomości	12 580 098,00	6 189 697,67	1 684 970,00	323 923,00	26 269,00	0,00
WYBRANE GMINY WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO							
031	podatek od nieruchomości	15 123 000,00	9 002 818,39	461 840,00	0,00	17 179,90	7 392,00
031	podatek od nieruchomości	12 475 300,00	6 340 744,02	681 123,00	0,00	20 544,34	105 601,74

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w porównaniu do wybranych gmin, które posiadają identyczne nadmorskie położenie i charakteryzują się sezonową, turystyczną działalnością lokalnych przedsiębiorców, Gmina Rewal o najwyższym zadłużeniu w Polsce posiada najwyższy wymiar skutków obniżenia górnych stawek podatkowych od podatku od nieruchomości. Powyższe będzie przedmiotem sformułowania przez Skład Orzekający ogólnego wniosku w dalszej części opinii (str. 10, pkt 10.6.).

3. Przychody budżetu w pierwszym półroczu roku 2014 Gmina Rewal wykonała w kwocie 6 150 806,30 zł, co stanowi 11,98% wartości wynikającej z jej planu rocznego. Tymczasem plan przychodów budżetu przewiduje jedynie kwotę 53 000 000,00 zł pochodzącą z pożyczki z budżetu państwa, której wykonanie wyniosło 0%.

3.1. Skład Orzekający stwierdza, że na dzień sporządzenia opinii planowana kwota pożyczki z budżetu państwa nie została wykonana. Z tego tytułu Gmina ponosi znaczne koszty finansowe związane z obsługą zadłużenia w instytucjach finansowych innych niż banki, co w konsekwencji może stanowić poważne zagrożenie realizacji zadań własnych.

3.2. Niezmiernie istotnym jest również fakt, że bez zgody organu stanowiącego – z naruszeniem art. 240a ust. 8 i 9 ustawy o finansach publicznych – Wójt Gminy zaciągnął nowe przychody na kwotę ogółem 6 150 806,30 zł, tj.:

- w banku obsługującym budżet Gminy kredyt krótkoterminowy, który z uwagi na stale podpisywane aneksy zmieniające termin spłaty tego zobowiązania, obecnie ma już charakter długoterminowy; został zaciągnięty bez zgody Rady

Gminy oraz bez wymaganej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej – kwota 2 485 531,95 zł,

- w instytucjach spoza sektora bankowego w łącznej kwocie 3 665 274,35 zł; zobowiązania zostały zaciągnięte bez zgody Rady Gminy oraz bez wymaganej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Wylączna właściwość organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia decyzji o zaciąganiu długoterminowych pożyczek i kredytów określona została w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.). Skład Orzekający zauważa, iż zaciągnięcie ww. zobowiązań bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2014 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.).

Należy podkreślić, że w świetle zapisu art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Gmina Rewal zobowiązana była uzyskać opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o możliwości spłaty zobowiązań wynikających z ww. umów. Niezgodne z przywołaną normą postępowanie Gminy Rewal uniemożliwiło Regionalnej Izbie Obrachunkowej sprawowanie kontroli wstępnej określonych prawem działań w zakresie gospodarki finansowej jednostki, która jest sprawowanym przez Izbę nadzorem prewencyjnym. Skład Orzekający podobnie, jak w roku ubiegłym, podkreśla wagę takiej opinii, która postrzegana jest jako informacja o możliwości regulowania zobowiązań przez jednostkę samorządu terytorialnego, a funkcja prewencyjna tego rodzaju opinii, oprócz roli informacyjnej co do zdolności Gminy do zadłużania się, polega również na bieżącym monitorowaniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

4. Rozchody zostały wykonane przez Gminę Rewal w wysokości 30 000,00 zł, co stanowi 0,06% planu. Założenia budżetu na rok 2014 – w przypadku otrzymania pożyczki z budżetu państwa – przewidywały spłatę zobowiązań finansowych Gminy na kwotę ogółem 53 275 120,00 zł, tj.
5. Z przedłożonej informacji wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego Gmina Rewal posiadała **zobowiązania niewymagalne w kwocie 22 258 961,32 zł**, co potwierdzają dane zawarte w sprawozdaniu Rb-28S. Zobowiązania niewymagalne stanowią **44,8% ogólnego rocznego planu wydatków**.
- 5.1. Skład Orzekający stwierdza, że Gmina nadal zaciąga zobowiązania, pomimo że nie ma możliwości ich spłaty. Powyższe wskazuje, że jednostka nie prowadzi żadnej kontroli swojej sytuacji finansowej.

Analiza danych z wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze bieżącego roku wskazuje na konieczność bezwzględnego zakazu zawierania jakichkolwiek nowych umów i realizację nowych zakupów. Potwierdzeniem tego wniosku są wartości przedstawione w poniższej tabeli. Zwrócić należy uwagę, że już na dzień 30 czerwca 2014 r. kwota samych zobowiązań niewymagalnych

wraz z poniesionymi dotychczas wydatkami stanowi 94,6% planu rocznego bieżącego budżetu.

Planowane wydatki 2014 r.	49 695 182,77
- wykonane wydatki do 30.06.2014 r.	24 744 526,72
- zobowiązania wymagalne, w tym:	12 043 295,06
- z lat ubiegłych	5 563 567,67
- w roku bieżącym	6 479 727,39
- zobowiązania niewymagalne zaciągnięte w roku bieżącym na dzień 30.06.2014 r.:	22 258 961,32
Brak środków finansowych na pokrycie wydatków wg stanu na dzień 30.06.2014 r.:	-9 351 600,33

NA DZIEŃ 30.06.2014 R. ORGAN WYKONAWCZY GMINY ZAANGAŻOWAŁ 120% ROCZNEGO PLANU WYDATKÓW. W TEJ SYTUACJI GMINA NIE POSIADA ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA DZIAŁANIE W DRUGIM PÓŁROCZU 2014 R.

Na podstawie sprawozdania Rb-28S o wydatkach (korekta 2), Skład Orzekający ustalił, że jednostka samorządu terytorialnego na dzień 30.06.2014 r. posiadała zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 12 043 295,06 zł.

W porównaniu do stanu na dni 31 grudnia 2013 r. i 31 marca 2014 r. odnotowano zmniejszenie zobowiązań wymagalnych o kwoty odpowiednio 5 960 179,17 zł i 1 207 257,53 zł. W porównaniu do analogicznego okresu ubiegłego roku notuje się natomiast wzrost zobowiązań wymagalnych ogółem o kwotę 6 270 201,78 zł.

W związku z dynamiką zmian wysokości zobowiązań wymagalnych, co należy stwierdzić po liczbie korekt składnych sprawozdań budżetowych na dzień 30.06.2014 r., bezcelowe wydaje się analizowanie obszarów działań Gminy, w których one występują. Generalnie Skład Orzekający stwierdza, że zobowiązania wymagalne dotyczące wydatków bieżących stanowiły 7 444 038,94 zł, a wydatków majątkowych – 4 599 256,12 zł. Z powyższego wynika, że Gmina nadal posiada poważne trudności z zachowaniem bieżącej płynności finansowej. Do końca pierwszego półrocza 2014 r. nie uregulowano nawet zobowiązań z lat ubiegłych.

Skład Orzekający stwierdza, że zaciąganie zobowiązań niemożliwych do sfinansowania w ustalonych terminach 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.

Stosownie do przepisów art. 44 ust. 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) odpowiada wójt. Stosownie do ust. 2 ww. przepisu, wójtowi gminy przysługują 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.

5.2. Zauważyć należy, że pomimo zmniejszenia zobowiązań wymagalnych w Gminie Rewal nastąpił znaczny wzrost zobowiązań niewymagalnych, które w sposób porównawczy przedstawiono w poniżej tabeli:

Zobowiązania niewymagalne wg stanu na dzień:		wzrost 30.06.2014 r. w stosunku do lat ubiegłych
30.06.2014 r.	22 258 961,32	7 056 162,17
31.03.2014 r.	15 202 799,15	
31.12.2013 r.	18 526 769,36	3 732 191,96
30.06.2013 r.	7 706 738,70	14 552 222,62
30.06.2012 r.	12 042 075,12	10 216 886,20

Z przedstawionej analizy wynika, że zaciągnięte zobowiązania niewymagalne (których termin płatności przypadał po dniu 30.06.2014 r.) wzrosły o:

- 46% w porównaniu do stanu na dzień 31.03.2014 r.,
- 20% w porównaniu do stanu na dzień 31.12.2013 r.,
- 97% w porównaniu do stanu na dzień 30.06.2013 r.,
- 54% w porównaniu do stanu na dzień 30.06.2012 r.

SKŁAD ORZEKAJĄCY PODKREŚLA, ŻE WSKAZANY WZROST ZOBOWIĄZAŃ NIETYMAGALNYCH GMINY REWAL STANOWI KOLEJNĄ, BARDZO NIEPOKOJĄCĄ METODĘ DZIAŁANIA ORGANU WYKONAWCZEGO. Z UWAGI NA FAKT, ŻE WSZELKIE ZACIĄGNIĘTE ZOBOWIĄZANIA GMINA JEST ZOBOWIĄZANA ZAPŁACIĆ ISTNIEJE POWAŻNE NIEBEZPIECZEŃSTWO, ŻE TAK ZNACZNY ICH WZROST SPOWODUJE SPARALIŻOWANIE FINANSÓW GMINY.

5.3. Po analizie danych zaprezentowanych przez Gminę w złożonych: informacji opisowej i sprawozdaniu Rb-28S Skład Orzekający stwierdził, że w jednostce na

koniec okresu sprawozdawczego wystąpiły przekroczenia poniesionych wydatków w stosunku do ich planowanych wartości, co z uwagi na jednostkowe wielkości tych przekroczeń w wartości wyższej niż 2 917,14 zł (kwota minimalna, o której mowa w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 168) skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. ***Kwota ogólna przekroczenia poniesionych wydatków w stosunku do ich planowanych wielkości wynosiła 10 878 881,44 zł.***

- 5.4. Nadal występują zobowiązania wymagalne wynikające z zaniechania wykonania obowiązku wpłaty przez Gminę do budżetu państwa należności w kwocie **582 857,32 zł** przeznaczonej na część równoważącą subwencji ogólnej.
6. Dane dotyczące wyniku budżetu za pierwsze półrocze 2014 r. wskazują, że dla zrównoważenia budżetu jednostki w roku 2013 **w sposób bezprawny zaangażowano ratę subwencji, którą Gmina otrzymała w grudniu 2013 r. i która jest dochodem budżetu 2014 r.** Powyższe stanowi naruszenie kompetencji organu stanowiącego, wynikających z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80 poz. 526, ze zm.), gdzie podano, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Równocześnie zaangażowanie w wykonanie budżetu 2013 r. otrzymanych rat subwencji oświatowej stanowiących dochód roku 2014 narusza przepisy ustawy o finansach publicznych, tj.:

- *art. 217 ust. 2, poprzez sfinansowanie deficytu 2013 r. ze źródła niewskazanego ww. przepisem; należy również wskazać, że ustalony stan rzeczywisty nie znalazł odzwierciedlenia w sprawozdaniu RB-NDS,*
 - *art. 44 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 211, poprzez sfinansowanie z subwencji oświatowej wydatków w 2013 r., które faktycznie obciążały budżet następnego roku budżetowego – 2014; powyższe spowodowało powstanie obowiązku zwrotu tych środków.*
7. Z analizy danych wynikających ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od 01.01.2014 r. do 30.06.2014 r. wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego Gmina nie dokonała wpłaty na rzecz izb rolniczych w wysokości 2% dochodów z tytułu podatku rolnego, przez co naruszyła przepis art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1079). Należny odpis wynosił 1 035,00 zł (rozdz. 75615 i 75616 § 0320).

Skład Orzekający stwierdza, że zaległość w kwocie 1 035,00 zł powinna zostać niezwłocznie uregulowana. Wskazane zobowiązanie – z uwagi na upływ terminu jego zapłaty – należało uwzględnić jako zobowiązanie wymagalne w sprawozdaniach Rb-28S oraz Rb-Z, sporządzonych za pierwsze półrocze roku 2014.

8. Analiza wydatków budżetowych zrealizowanych przez Gminę Rewal w pierwszym półroczu 2014 r. wykazała, że w jednostce występują zobowiązania wymagalne z tytułu zaniechania wykonania obowiązku odprowadzenia w ustawowych terminach na wyodrębniony rachunek bankowy należnego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, gdyż poniżej ustawowego limitu na konto ZFŚS przekazano środki zgodnie z informacją przedstawioną w ostatniej kolumnie poniższej tabeli:

Klasyfikacja budżetowa			Plan (po zmianach)	Wydatki wykonane	Zobowiązania wg stanu na koniec okresu spraw.			wysokość odprowadzonego odpisu na ZFŚS do 30.06.2014 r.
dział	rozdział	paragraf			w tym wymagalne:			
					powstałe w latach ubiegłych	powstałe w roku bieżącym		
630	63095	4440	5 500,00	0,00	0,00	0,00	0%	
750	75011	4440	2 200,00	0,00	0,00	0,00	0%	
750	75022	4440	1 100,00	0,00	0,00	0,00	0%	
750	75023	4440	47 000,00	5 526,00	0,00	0,00	12%	
754	75412	4440	3 000,00	0,00	0,00	0,00	0%	
754	75416	4440	8 000,00	0,00	0,00	0,00	0%	
801	80101	4440	154 942,00	5 500,00	49 800,00	0,00	4%	
801	80104	4440	18 264,00	4 300,00	3 400,00	0,00	24%	
801	80110	4440	44 685,00	0,00	0,00	0,00	0%	
852	85212	4440	1 100,00	0,00	820,44	0,00	0%	
852	85219	4440	8 752,00	0,00	5 743,11	0,00	0%	
852	85228	4440	2 200,00	0,00	615,34	0,00	0%	
853	85395	4447	517,00	517,00	0,00	0,00	100%	
853	85395	4449	30,00	30,00	0,00	0,00	100%	
854	85417	4440	4 376,00	2 800,00	0,00	0,00	64%	

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 592, ze zm.), 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. Skład Orzekający stwierdza, że zaległość na dzień 30.06.2014 r. w kwocie 207 710,00 zł niezwłocznie powinna zostać odprowadzona na rachunek bankowy ZFŚS. Wskazane zobowiązanie w kwocie zobowiązań wymagalnych należało również uwzględnić w sprawozdaniach Rb-28S oraz Rb-Z, sporządzonych za pierwsze półrocze roku 2014.

9. Ze sprawozdania Rb-Z Gminy za II kwartał 2014 r. wg stanu na dzień 30.06.2014 r. wynikają zobowiązania w kwocie 130 780 284,46 zł z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek.

Analiza informacji Wójta Gminy przedstawionej na str. 35-38 wskazuje, że nadal pogłębiają się problemy finansowe Gminy, gdyż wydłużane są terminy spłaty zobowiązań finansowych w firmach spoza sektora bankowego. Skład Orzekający podkreśla, że niezmiernie istotny jest jak najszybszy czas uzyskania stabilności finansowej Gminy, co umożliwi jednostce spłatę umów tak niekorzystnych dla finansów samorządu, które przez ekspertów z dziedziny finansów publicznych postrzegane są jako „naganna praktyka zaciągania długu, na lichwiarski i bardzo wysoki procent”¹.

¹ prof. Uniwersytetu Gdańskiego dr hab. Maria Jastrzębska

- 10. W związku z bardzo skomplikowaną i niezmiernie złożoną sytuacją finansową Gminy, ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa w ramach programu naprawczego, Skład Orzekający formułuje wnioski końcowe, które są wynikiem analizy przedłożonej przez Wójta Gminy informacji z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 r.:**
- 10.1.** Plan finansowy bieżącego roku w żaden sposób nie zabezpiecza płatności zaciągniętych zobowiązań tak wymagalnych, jak i niewymagalnych, co stanowczo podważa wiarygodność sporządzonego przez Wójta i przyjętego przez Radę Gminy programu przedsięwzięć naprawczych.
- 10.2.** Z negatywnej opinii Składu Orzekającego z wykonania budżetu za 2012 r. (tj. od 13 maja 2013 r.) organy Gminy Rewal (wykonawczy i stanowiący) nie wyciągnęły żadnych wniosków, pomimo przedstawionej w niej katastrofalnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W dalszym ciągu ww. organy tolerowały nierzetelną i nierealną sprawozdawczość budżetową i finansową.
- 10.3.** Analiza informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2014 r. potwierdza pogłębiającą się destrukcję gospodarki i finansów Gminy Rewal, narastającą lawinę zadłużenia, przedłużający się bałagan i chaos w księgach rachunkowych, co uniemożliwia jakiegokolwiek potwierdzenie, że podany stan zadłużenia jest prawidłowy i ostateczny (ewidentny brak powiązania i ciągłości informacji wykazywanych w sprawozdaniach Rb-Z i Rb-NDS za 2013 r. oraz I i II kwartał 2014 r.).
- 10.4.** Ustalona kwota brakujących środków pieniężnych na rachunku bankowym Gminy na dzień 31.12.2013 r. wynosiła 6 771 436,14 zł – są to środki pieniężne, które faktycznie obciążają budżet 2014 r. Podejmując uchwałę budżetową na 2014 r. Izba nie posiadała tej wiedzy.
- 10.5.** W trakcie prac przygotowawczych do podjęcia programu naprawczego oraz ustalania budżetu na 2014 r. organ wykonawczy nie dostosował się do zaleceń Izby, która wskazała na bezwzględną konieczność zinwentaryzowania wszelkich zobowiązań jednostki w celu ich uwzględnienia zarówno w bieżącym budżecie, jak i w programie naprawczym.
- 10.6.** W latach ubiegłych organ stanowiący zdecydował o podjęciu realizacji inwestycji przekraczających możliwości finansowe budżetu. Analiza dochodów podatkowych Gminy i skutków obniżenia maksymalnych stawek w podatku od nieruchomości wskazuje, że kosztów tych Rada Gminy nie chce przenosić na społeczeństwo lokalne, lecz ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa na pokrycie powstałych zobowiązań, wynikających z lekkomyślnie podjętych decyzji inwestycyjnych, pozbawionych rozsądnych analiz źródeł finansowania wysoce kapitałochłonnych inwestycji. Należy podkreślić, że Gmina jest powołana do realizacji podstawowych bieżących zadań własnych samorządu lokalnego.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający stwierdza, że sytuacja finansowa Gminy uległa znacznemu pogorszeniu. Decydującym wyzwaniem dla Gminy Rewal jest:

- przywrócenie prawidłowej i rzetelnej ewidencji księgowej obrazującej rzeczywisty stan finansów jednostki,
- niezwłoczne przywrócenie płynności finansowej, w tym również dokonanie spłaty wszystkich jej zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych,
- w związku z brakiem środków finansowych na podstawowe i bieżące funkcjonowanie całkowite wstrzymanie realizacji jakichkolwiek inwestycji,
- systematyczne prowadzenie szczegółowej analizy wydatków bieżących, co pozwoli na zabezpieczenie środków finansowych niezbędnych na wykonanie jedynie podstawowych zadań jednostki,
- dla ochrony zdolności jednostki do wykonywania zadań publicznych całkowite ograniczenie poziomu zadłużenia poprzez wprowadzenie zakazu zawierania przez Wójta nowych lub aneksowania już istniejących umów zawartych z firmami spoza sektora bankowego (każda zmiana obecnych umów jest niekorzystna finansowo dla budżetu Gminy).

SKŁAD ORZEKAJĄCY STANOWCZO PODKREŚLA, ŻE ANALIZA INFORMACJI Z WYKONANIA BUDŻETU GMINY REWAL ZA PIERWSZE PÓŁROCZE 2014 R. WSKAZUJE NA POGŁĘBIAJĄCĄ SIĘ DESTRUKCJĘ FINANSÓW TEJ JEDNOSTKI.

W związku z wnioskami przedstawionymi w punkcie I.10. opinii Skład Orzekający stwierdza, że sposób prowadzenia gospodarki finansowej Gminy Rewal przez jej Wójta oraz organ stanowiący w przyszłości nie gwarantuje spłaty pożyczki zaplanowanej do zaciągnięcia z budżetu państwa. Priorytetowym zadaniem organów Gminy jest naprawa od podstaw:

- prawidłowości funkcjonowania pionu finansowo-księgowego,
 - dogłębna analiza wydatków bieżących z restrykcyjnym ich ograniczeniem i natychmiastowym wprowadzeniem rygoru ich wydatkowania,
 - niezwłoczne ustalenie rzeczywistej kwoty zobowiązań Gminy,
 - całkowite ograniczenie realizacji inwestycji, inwentaryzacja trwających zadań inwestycyjnych w celu ich zaprzestania i zmiany zawartych z wykonawcami umów w związku z kryzysową sytuacją finansową (zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zamówień publicznych),
- a w konsekwencji, w oparciu o rzeczywiste i zgodne z prawdą informacje o stanie finansów Gminy, przyjęcie realnego programu naprawczego. Obecny program nie ma racji bytu w chaosie finansów gminnych.*

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej:

1. Planowana relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że kwoty rocznych zobowiązań z tytułu spłaty rat pożyczek, kredytów

i wyemitowanych obligacji wraz z należnymi odsetkami, w stosunku do dochodów budżetu ogółem w danym roku, w **latach 2014, 2016-2017 i 2026 przekroczą** limit obciążeń budżetu wyliczony na podstawie kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w trzech latach poprzedzających rok wydatkowania środków. Przekroczenie wskaźników ustawowych bez konsekwencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest możliwe w przypadkach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych:

- w art. 224, tj. w przypadku ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa, gdzie jedynie zasady w zakresie zachowania relacji ustawowych muszą być zachowane na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki,
- w art. 240a ust. 8, tj. w okresie realizacji budżetu ustalonego przez regionalną izbę obrachunkową.

Skład Orzekający stwierdza, że w związku z ciągłą dynamiką zmian zadłużenia Gminy przedstawiona w punkcie II.1. informacja w żaden sposób nie może być podstawą formułowania ostatecznych wniosków przez inne organy państwowe i instytucje.

2. Zgodnie z przepisem art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, omówiono stopień realizacji wieloletnich przedsięwzięć.

III. Informacja z przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury oraz innych samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, **wskazuje, że stan należności i zobowiązań wymagalnych jest zgodny z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.**

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił **negatywnie** zaopiniować przedłożoną przez Wójta Rewała informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 r. Wskazać przy tym należy, że wydając opinię Skład Orzekający miał na względzie rzetelność sporządzenia informacji oraz jej zgodność z prawem. Mimo, że ze względów formalnych przedmiotowa uchwała zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, nie stanowi ona oceny jego wykonania. **Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości należy do kompetencji organu stanowiącego.**

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek
Jolanta Włodarek