

PROTOKÓŁ

kontroli problemowej Gminy Jasień
przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Jasieniu
ul. XX-lecia 20, 68-320 Jasień

Kontrolę przeprowadziły:

- Sabina Hibner – starszy inspektor kontroli Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, działająca na podstawie upoważnienia nr 28/2014 z dnia 1.08.2014 r., w okresie od dnia 6.08.2014 r. do dnia 9.10.2014 r., z przerwami w dniach: 15.08, 25-26.08, 1.10;
- Agata Hałubicka – inspektor kontroli Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, działająca na podstawie upoważnienia nr 27/2014 z dnia 1.08.2014 r., w okresie od dnia 5.08.2014 r. do dnia 9.10.2014 r., z przerwami w dniach: 15.08, 25.08, 11 – 19.09., 1.10.

Kontrolą objęto zadłużenie za lata 2011-2014 oraz przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia w Gminie Jasień w latach 2011-2014.

Informacji i wyjaśnień w toku kontroli udzieliły:

- Burmistrz Gminy oraz
- Skarbnik Gminy.

W toku kontroli ustalono co następuje:

1. Informacje o jednostce samorządu terytorialnego

Gmina Jasień, zwana dalej Gminą, obejmuje obszar 127 km². Według stanu na dzień 31.12.2013 r. liczba mieszkańców Gminy wynosiła 7.159 osób.

Jednostkami pomocniczymi Gminy są sołectwa: Bieszków, Bronice, Budziechów, Golin, Guzów, Jabłoniec, Jasionna, Jurzyn, Jaryszów, Mirkowice, Lisia Góra, Lipsk Żarski, Roztoki, Świbna, Wicina, Zabłocie oraz Zieleniec.

Burmistrzem Jasienia jest Helena Sagasz, Zastępcą Burmistrza – Józef Pałuch, Sekretarzem natomiast Anna Kasprzak. Funkcję Skarbnika pełni Anna Górską, natomiast Przewodniczącym Rady Miejskiej w Jasieniu jest Zbigniew Walczak.

1.1. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2014, Gmina nie nadzorowała żadnego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

1.2. W latach 2011-2014 na terenie Gminy funkcjonowała jedna spółka prawa handlowego, której jest ona 100% udziałowcem, tj. Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu. Spółka utworzona została uchwałą Rady Miejskiej Nr XII/83/99 z dnia 7 grudnia 1999 r.

Gmina Jasień jest ponadto udziałowcem 2 innych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jednak wielkość tych udziałów nie przekracza 50%.

1.3. W latach 2011-2013 ani też w pierwszym półroczu 2014 r. nie wystąpiły żadne zmiany dotyczące formy organizacyjnej ani zakresu funkcjonowania Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu.

Tabela nr 1 „Informacja o jednostce samorządu terytorialnego” stanowi załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 1 – Tabela nr 1 – akta kontroli str. 87]

2. Poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego i jego zmiany w okresie objętym kontrolą (lata 2011 - 2014).

2.1. Podstawowe wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową Gminy Jasień w latach 2011-2014 zostały zawarte w Tabeli nr 2, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 2 – Tabela nr 2 – akta kontroli str. 88-89]

Realizacja budżetu Gminy w 2011 r.

Na dzień 1 stycznia 2011 r. dochody budżetu kształtowały się na poziomie 20.447.713,89 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 15.633.646,89 zł, a dochody majątkowe w kwocie 4.814.067 zł. Udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem stanowił 23,54% tych wpływów, w tym udział dochodów majątkowych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) stanowił 18,25%. Dochody ze sprzedaży majątku planowano uzyskać w kwocie 1.079.200 zł, co stanowiło 5,28% planowanych dochodów ogółem.

Planowane wydatki kształtowały się na wyższym jak dochody poziomie, tj. w kwocie 27.266.150,89 zł, przy czym wydatki bieżące w kwocie 17.461.620,89 zł, zaś majątkowe w kwocie 9.804.530 zł, czyli odpowiednio 64,04% i 35,96%. Wydatki bieżące związane z obsługą zadłużenia Gminy zaplanowano na poziomie 328.400 zł, co stanowiło 1,61% dochodów ogółem.

Deficyt budżetu zaplanowano na poziomie 6.818.437 zł. Źródło jego pokrycia stanowić miały przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych. W części bieżącej budżetu zaplanowano deficyt w wysokości 1.827.974 zł, a jego pokrycie stanowić miała nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych.

Przychody budżetu na dzień 1 stycznia 2011 r. ustalono w łącznej kwocie 8.870.949,00 zł, z tego z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek 7.042.975 zł oraz z osiągniętej nadwyżki z lat ubiegłych 1.827.974 zł. Planowane rozchody stanowiły 2.052.512 zł i w całości związane były ze spłatą zobowiązań z lat ubiegłych.

Plan dochodów na dzień 31 grudnia 2011 r. został zwiększony w stosunku do planu pierwotnego o 4,03%, tj. do kwoty 21.272.558,86 zł. Zwiększenie dotyczyło jedynie dochodów bieżących - plan dochodów majątkowych pozostawiono bez zmian.

Wydatki ogółem na dzień 31 grudnia 2011 r. zaplanowano w kwocie 28.090.995,86 zł, co stanowi zwiększenie o 3,03%. Plan wydatków bieżących zwiększono do kwoty 18.210.446,86 zł, tj. o 4,29%, a wydatków majątkowych do kwoty 9.880.549 zł, tzn. o 0,78%.

W związku z powyższym planowany wynik budżetu nie uległ zmianie i stanowił deficyt w kwocie 6.818.437 zł. O 4,16% zmniejszył się natomiast deficyt operacyjny i na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniósł 1.751.955 zł. Pokrycie ujemnego wyniku bieżącego stanowiły wolne środki w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Do końca 2011 r. nie dokonano zmian w zakresie wysokości przychodów i rozchodów budżetu. Dokonano jedynie korekty polegającej na przeklasyfikowaniu przychodów z tytułu zaangażowanej nadwyżki operacyjnej na przychody z tytułu wolnych środków.

Dochody ogółem w 2011 r. wykonano w blisko w 100%. Jednak dochody majątkowe zostały wykonane jedynie w 77,53%, przy czym dochody ze sprzedaży majątku niewiele powyżej 50%. Wyższym wykonaniem odznaczyły się dochody ze środków pozyskanych z budżetu UE, tj. w 85,03%.

Plan wydatków został wykonany tylko w 78,91%, a wydatki o charakterze majątkowym realizowano poniżej 50% planu. W wyniku niskiego wykonania wydatków realizacja budżetu zamknęła się niższym od zakładanego deficytem w kwocie 1.104.661,81 zł oraz deficytem operacyjnym w kwocie 200.487,49 zł.

Zaciągnięte zobowiązania z tytułu przychodów zwrotnych na dzień 31 grudnia 2011 r. wyniosły 2.311.229,65 zł. Rozchody z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek zostały wykonane w wielkości planu.

Realizacja budżetu Gminy w 2012 r.

Na dzień 1 stycznia 2012 r. zakładano pozyskanie dochodów ogółem w kwocie 20.706.909,42 zł, a więc na poziomie niższym, aniżeli wykonanie roku ubiegłego. Dochody bieżące planowano osiągnąć na wyższym poziomie, tj. w kwocie 18.437.510,42 zł, natomiast majątkowe w kwocie 2.269.399 zł, co związane było ze spodziewanym zmniejszeniem wpływów ze sprzedaży majątku oraz ze środków z budżetu UE (odpowiednio 989.400 zł oraz 1.273.999 zł).

Prognozowane na dzień 1 stycznia 2012 r. wydatki budżetu określono na poziomie wykonania roku ubiegłego, tj. w kwocie 23.236.709,42 zł, z czego wydatki bieżące stanowiły kwotę 18.437.510,42 zł, a majątkowe 4.799.199 zł. Wzrosły planowane wydatki bieżące na obsługę długu – do kwoty 573.000 zł.

Zaplanowany w kwocie 2.529.800 zł deficyt zamierzano pokryć z przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. W sekcji bieżącej budżetu zachowano równowagę.

[Signature]

4
[Signature]

[Signature]

Łączna kwota planowanych przychodów zwrotnych wyniosła 3.398.818 zł. Nie przewidziano przychodów z innych tytułów. Planowane rozchody dotyczyły jedynie spłat zobowiązań z lat ubiegłych.

Plan na dzień 31 grudnia 2012 r. nie odbiegał znacząco od pierwotnych założeń. Dochody ogółem wyniosły 21.136.016,32 zł, w tym bieżące – 19.696.021,32 zł, a majątkowe – 1.439.995 zł. Znacznie (tj. o 30,77%) skorygowano spodziewane wpływy ze środków z budżetu UE – plan zmniejszono do 391.999 zł, to jest o 882.000 zł.

Wydatki na dzień 31 grudnia 2012 r. planowano zrealizować w kwocie 23.665.816,32 zł. Zwiększono nakłady na wydatki bieżące do kwoty 19.696.021,32 zł, tj. o 6,83%, a zmniejszono o 17,28% prognozowane wydatki na inwestycje – do kwoty 3.969.795 zł. Plan w zakresie wydatków bieżących na obsługę długu, jak również ujemnego wynik budżetu, przychodów oraz rozchodów pozostawiono na poziomie prognozowanym na dzień 1 stycznia 2012 r.

Realizacja budżetu Gminy w roku 2012 przebiegła analogicznie do roku poprzedniego. Dochody budżetu wykonano w blisko 100%, przy czym dochody majątkowe w 69,12%. Dokonana korekta planu dochodów z budżetu UE okazała się niewystarczająca, gdyż wykonanie w tym zakresie wyniosło jedynie 18,23%.

Realizacja wydatków budżetu wyniosła 84,71% planu. Podobnie jak w roku poprzednim w większym zakresie, bo w 94,58%, wykonano wydatki bieżące. Natomiast wykonanie wydatków majątkowych stanowiło zaledwie 35,72% planowanej wielkości. W związku z niską realizacją wydatków wykonany wynik budżetu stanowił nadwyżkę w kwocie 732.415,33 zł, a planowane przychody zwrotne na pokrycie planowanego deficytu wykonano jedynie w 39,84%. Wykonanie w części bieżącej budżetu zakończyło się nadwyżką w kwocie 1.155.125,75 zł. Relacja wykonanych wydatków na obsługę długu do nadwyżki operacyjnej stanowiła 39,90%.

W 2012 r. Gmina posiadała wolne środki w kwocie 1.966.424,84 zł, które nie zostały jednak zaangażowane w trakcie wykonania budżetu. Spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek dokonano w wielkości założonej planem.

Realizacja budżetu Gminy w 2013 r.

Budżet Gminy na rok 2013 oscylował w granicach wielkości wykonanych w roku poprzednim. Planowane dochody ogółem stanowiły kwotę 22.380.371,42 zł i były o 7,71% wyższe od wykonania roku 2012. Analogicznie zaplanowano także wpływy z tytułu dochodów bieżących, tj. w kwocie 19.759.407,42 zł oraz dochodów majątkowych w kwocie

5
Bodzie

Kibner
ur

2.620.964 zł. Dochody ze sprzedaży majątku Gminy określono na poziomie 841.500 zł. Na dzień 1 stycznia 2013 r. nie zakładano pozyskania środków z budżetu UE.

Wydatki planowano zrealizować w wysokości 23.486.935,42 zł, z tego bieżące w wysokości 19.759.407,42 zł, a majątkowe w kwocie 3.727.528 zł. Prognoza wydatków bieżących, związanych ze spłatą zadłużenia, w kwocie 610.800 zł, była o 32,53% wyższa niż wykonanie wydatków z tego tytułu w roku ubiegłym.

Rok 2013 to kolejny rok, w którym planowano ujemny wynik budżetu. Deficyt w kwocie 1.106.564 zł planowano pokryć z przychodów pochodzących z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Analogicznie jak w roku poprzednim, w części bieżącej budżetu, prognozowano zachowanie równowagi.

Łączna kwota planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek stanowiła kwotę 1.387.428 zł. Zaangażowana w budżecie, wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r., kwota wolnych środków wyniosła 1.015.336 zł. Planowane rozchody budżetu dotyczyły jedynie spłat zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1.296.200 zł.

Budżet na dzień 31 grudnia 2013 r. nie uległ znaczącym zmianom. W niewielkim stopniu zwiększono planowane dochody – o 2,36% oraz zmniejszono planowane wydatki – o 0,37%. Dokonane zmiany dotyczyły jedynie dochodów majątkowych, a przede wszystkim dochodów ze sprzedaży majątku (zmniejszenie o 24,10%), które planowano zrealizować w kwocie 638.700 zł. W zakresie wydatków zmianie uległy wydatki bieżące na obsługę długu – zmniejszenie o 24,96% oraz wydatki majątkowe – zmniejszenie o 23,95%.

Dokonane zmiany wpłynęły na zredukowanie planowego deficytu budżetu do kwoty 491.647 zł, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między dochodami a wydatkami bieżącymi. Zamiany zostały dokonane również w strukturze przychodów – w miejsce przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zaangażowano wyższą kwotę wolnych środków tj. w wysokości 2.107.662 zł. Znacznie zwiększono natomiast plan rozchodów z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – o 24,67%, do kwoty 1.616.015 zł.

Planowane wielkości w zakresie dochodów i wydatków nie zostały wykonane w 100%. Dochody ogółem osiągnięto w 91,47%, a dochody majątkowe w 65,45%. Dochody ze sprzedaży mienia wykonano w 51,01%, i to mimo korekty planu na dzień 31 grudnia 2013 r. Wyższe wykonanie osiągnięto w zakresie dochodów z budżetu UE, tj. w kwocie 1.192.398,67 zł, co stanowiło 70,59% planu. Natomiast wydatki ogółem zostały wykonane w 87,64%, z tego wydatki majątkowe w 33,64%, co świadczy o niezrealizowanych zamierzeniach inwestycyjnych Gminy.

Realizacja przychodów w 151,06% wynika z wysokiego wykonania wolnych środków. Z uwagi na niskie wykonanie wydatków inwestycyjnych oraz wysoki poziom wolnych środków, Gmina zrezygnowała z zaciągnięcia zobowiązań w ramach przychodów zwrotnych. Planowana spłata kredytów i pożyczek z lat ubiegłych została wykonana w 100%.

Planowane wielkości budżetowe na rok 2014 (na dzień 1 stycznia oraz 30 czerwca 2014 r.).

Plan dochodów i wydatków na rok 2014, na dzień 1 stycznia, oscylował w granicach wykonania roku poprzedniego. Dochody ogółem zaplanowano w kwocie 20.290.278,41 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 18.904.366,41 zł, a dochody majątkowe w kwocie 1.385.912 zł. Na 2014 r. założono osiągnięcie wyższych aniżeli w roku poprzednim dochodów ze sprzedaży mienia, tj. w kwocie 921.500 zł, natomiast planowane dochody ze środków z budżetu UE wyniosły jedynie 451.412 zł.

Pierwotny plan wydatków ustalono na poziomie 21.402.586,41 zł, przy czym 94,29% wydatków ogółem stanowiły wydatki bieżące. Wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, zaplanowano w kwocie 1.221.771 zł.

Prognozowany na dzień 1 stycznia 2014 r. deficyt budżetu w kwocie 1.112.308 zł planowano pokryć z wolnych środków. Cała zaangażowana kwota wolnych środków, jako jedynych planowanych przychodów Gminy, wyniosła 1.524.685 zł, zaś rozchody z tytułu spłat zobowiązań zaciągniętych w latach ubiegłych – 412.377 zł. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowiła wartość ujemną i wyniosła 1.276.449 zł.

Na dzień 30 czerwca 2014 r. planowane wielkości budżetowe nie uległy istotnym zmianom. Przewidywano wzrost dochodów ogółem o 3,93% – do kwoty 21.087.488,58 zł. O 1,25% wzrosły dochody bieżące, natomiast prognoza dochodów majątkowych zakładała wzrost do kwoty 1.947.431 zł, tj. o 40,52%. Zwiększenie planowanych dochodów majątkowych wynikało głównie z poziomu prognozowanych dochodów z budżetu UE, które Gmina zamierzała osiągnąć w kwocie 711.062 zł.

Prognozowane wydatki budżetu również nie uległy znaczącym zmianom (wzrost o 6,69%), przy czym wydatki majątkowe na dzień 30 czerwca 2014 r. wzrosły o 97,89%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniósł 10,59%.

Zmianie uległy planowane przychody: zwiększono zaangażowanie wolnych środków do kwoty 1.732.576 zł, tj. o 13,64% oraz założono przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 770.893 zł. Planowane rozchody z tytułu spłat zobowiązań zwiększono o 344.303 zł.

7
Cisła

Witkin

Planowany wynik budżetu na dzień 30 czerwca 2014 r. stanowił deficyt w kwocie 1.746.789 zł, który planuje się pokryć z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z wolnych środków. Jednocześnie zmianie nie uległ planowany deficyt bieżący w wysokości 1.276.449 zł.

Wskaźniki finansowe dla Gminy Jasień w latach 2011-2014 r. w zakresie podstawowych wielkości budżetowych.

Lp.	Symbol/opis wskaźnika	Lata*			
		2011	2012	2013	2014
1.	Wskaźnik W_{B1} – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	0,8228	0,9521	0,9268	0,9076
2.	Wskaźnik W_{B3} – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	- 0,0095	0,0556	- 0,0064	-0,0605
3.	Wskaźnik W_{B4} – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	0,2092	0,0707	0,0465	0,1059
4.	Wskaźnik W_{B6} – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem	0,0165	0,0928	0,0092	-0,0168
5.	Wskaźnik W_{B7} – wskaźnik samofinansowania	0,7617	1,5165	1,4677	0,2775

*W latach 2011-2013 wskaźniki liczono do wielkości wykonanych; w roku 2014 podstawą wyliczeń były wielkości planowane na dzień 30 czerwca.

Z powyższej tabeli wynika, iż w badanym okresie budżet Gminy Jasień charakteryzował się wysokim udziałem dochodów bieżących w dochodach ogółem. Jednocześnie Gmina poniosła wysokie wydatki bieżące, które nie pozwoliły na wypracowanie nadwyżki operacyjnej. W roku 2011 oraz 2013 jednostka wykonała, a w 2014 roku planuje wykonać, ujemny wskaźnik W_{B3} . Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większe możliwości zwiększenia wydatków bieżących. W 2013 r. wskaźnik ten był dodatni, jednak nadwyżka operacyjna w kwocie 1.155.125,75 zł stanowiła jedynie 5,56% dochodów ogółem.

Wskaźnik W_{B4} , wskazujący na udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w 2012 r. osiągnął jedynie wartość 0,0707, a w 2013 r. był jeszcze niższy i wyniósł 0,0465.

Wskaźnik W_{B6} prezentuje relację nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Jego ujemna wartość wskazuje, że jednostka nie wypracuje nadwyżki operacyjnej, a osiągnięte dochody ze sprzedaży majątku nie wystarczają na

pokrycie deficytu operacyjnego. Taka sytuacja w Gminie Jasień zakładana jest na rok 2014. W latach 2011-2013 Gmina osiągnęła dodatni wskaźnik, jednak tylko w roku 2012 była to relacja zbliżająca się do 10%. W roku 2011 wyniósł on jedynie 1,65%, a w 2013 r. - 0,92%.

Wskaźnik samofinansowania (W_{B7}) obrazuje stopień, w jakim Gmina finansuje inwestycje środkami własnymi. Niski wskaźnik świadczy o ryzyku utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia (z tytułu zobowiązań zaciągniętych na sfinansowanie wydatków majątkowych) lub o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości. W przypadku Gminy Jasień, której wydatki majątkowe na dzień 30 czerwca 2014 r. stanowiły 10,59% wydatków ogółem, wskaźnik W_{B7} świadczy o potrzebie zaciągania przychodów zwrotnych lub angażowania wolnych środków w celu realizacji zamierzonych wydatków inwestycyjnych.

Wykonane wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową Gminy Jasień i będące podstawą powyższej analizy wynikają z następujących sprawozdań zbiorczych:

- Rb-27S roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2011-2013;
- Rb-28S roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2011-2013 oraz
- Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 4 kwartał lat 2011-2013.

W związku z tym kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia ww. sprawozdań.

Jako próbę do kontroli sprawozdań Rb-27S przyjęto ogólną kwotę dochodów wykonanych w latach 2011-2013, wykonanie dochodów w paragrafach: 076, 077, 087, 620, 628, 668, stanowiących, zgodnie z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053), dochody majątkowe. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż ww. dane, ujęte w sprawozdaniach Rb-27S za lata 2011-2013, są zgodne z ewidencją księgową.

W zakresie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28S za lata 2011-2013 kontroli poddano ogólną kwotę wydatków oraz wydatki ujęte w paragrafach: 601, 605, 606, 617, 622, 623, 663, 666, które zgodnie z załącznikiem Nr 4 do ww. rozporządzenia, należą do grupy wydatków majątkowych. Do powyższej próby przyjęto także wydatki związane z obsługą długu publicznego, wykazane w paragrafie 811. Z ustaleń kontroli wynika, iż dane, wykazane w sprawozdaniach Rb-28S w powyższym zakresie są zgodne z ewidencją księgową.

Sprawozdania Rb-NDS za IV kwartały lat 2013-2014 zweryfikowano pod kątem zgodności ze sprawozdaniami Rb-27S oraz Rb-28S w zakresie dochodów i wydatków, w tym bieżących i majątkowych. Natomiast wykonane przychody w zakresie zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz spłat zobowiązań z ww. tytułów, jak również wykonanego wyniku finansowego sprawdzono pod kątem zgodności z ewidencją księgową. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

Weryfikacji poddano również kwoty wykonanych wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wykazywanych w pozycji D17 sprawozdania Rb-NDS. Kontrolujące dokonały wyliczeń kwot wolnych środków będących w dyspozycji Gminy w latach 2011-2014, na podstawie danych wynikających z bilansów z wykonania budżetu w latach 2010-2013. Wyniki wyliczeń przedstawia poniższa tabela:

Nazwa pozycji bilansu	Aktywa (A)/ Pasywa (P)	Pozycja w bilansie	Bilans 2010	Bilans 2011	Bilans 2012	Bilans 2013
I sposób						
Środki pieniężne budżetu (+)	A	I.1.1.	3.147.260,59	2.351.174,21	3.471.064,21	2.296.137,43
Środki pieniężne funduszy pomocowych (+)	A	I.1.2	0	0	0	0
Pozostałe środki pieniężne (+)	A	I.1.3 (I.1.2 od roku 2011)	74.534,59	19.766,75	1.075,94	10.889,39
Należności i rozliczenia (z wyłączeniem należności finansowych - poz. II.1) (+)	A	II	5.819,20	91.441,68	79.704,44	77.638,26
Zobowiązania wobec budżetów (-)	P	I.2	947,98	4.412,84	382,84	16.125,33
Pozostałe zobowiązania (-)	P	I.3	132,84	277,96	59,52	93,17
Rezerwa na niewygasające wydatki	P	II.3	53.461	126.850	0	0
Inne pasywa	P	III	360.177	364.417	367.580	354.640
Środki ogółem, w tym:			2.812.895,56	1.966.424,84	3.183.822,23	2.013.806,58
Nadwyżka			0	0	0	0
Wolne środki			2.812.895,56	1.966.424,84	3.183.822,23	2.013.806,58
II sposób						
Skumulowana nadwyżka lub niedobór na zasobach budżetu (+/-)	P	II.6 (II.5 od roku 2011)	2.478.016,84	-4.627.868,25	-5.732.530	-5.000.114,67
Nadwyżka (+) lub niedobór (-) wykonania budżetu	P	II.1	-7.105.358,09	-1.104.661,81	732.415,33	445.999,45
Fundusze pomocowe (bez pozycji I.4)	P	II.4	0	0	0	0
Wynik na operacjach niekasowych (+/-)	P	II.2	0	0	0	0
Zobowiązania finansowe (+)	P	I.1	7.440.236,81	7.698.954,90	8.183.936,90	6.567.921,90
Należności finansowe (-)	A	II.1	0	0	0	0
Inne aktywa (-)	A	III	0	0	0	0

Nazwa pozycji bilansu	Aktywa (A)/ Pasywa (P)	Pozycja w bilansie	Bilans 2010	Bilans 2011	Bilans 2012	Bilans 2013
Środki ogółem, w tym:			2.812.895,56	1.966.424,84	3.183.822,23	2.013.806,58
Nadwyżka			0	0	0	0
Wolne środki			2.812.895,56	1.966.424,84	3.183.822,23	2.013.806,58

Kontrola we wskazanym zakresie nie wykazała nieprawidłowości.

2.2. Struktura zadłużenia w zakresie tytułów dłużnych zaliczonych do państwowego długu publicznego (lata 2011-2014).

Dane w zakresie struktury zadłużenia Gminy Jasień w latach 2011-2014 zostały zawarte w Tabeli nr 3, stanowiącej załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 3 – Tabela nr 3 – akta kontroli str. 90-91]

Zobowiązania ogółem wg tytułów dłużnych Gminy Jasień na koniec każdego roku objętego kontrolą wynosiły odpowiednio:

- w roku 2011: 8 063 355,46 zł;
- w roku 2012: 8 549 451,27 zł;
- w roku 2013: 6 971 460,43 zł;
- na koniec II kwartału 2014 r.: 6 727 697,41 zł.

W strukturze zobowiązań Gminy Jasień w latach 2011-2014 dominującą pozycję zajmowały zaciągnięte kredyty i pożyczki. Ich udział w zobowiązaniach ogółem oscylował w granicach 95%. Najwyższe zadłużenie z tego tytułu wystąpiło w roku 2012 i stanowiło 95,72% zobowiązań ogółem.

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na zadania współfinansowane ze środków z budżetu UE w 2011 r. wyniosły 1.032.650,90 zł i stanowiły 13,41% wszystkich kredytów i pożyczek, a zobowiązań ogółem – 12,81%. Udział ten sukcesywnie malał i na dzień 30 czerwca 2014 r. zobowiązania na zadania z udziałem środków zagranicznych wyniosły 753.560,90 zł, co stanowiło 11,84% zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz 11,20% zobowiązań ogółem. Kontrolujące ustaliły, iż w latach 2011-2014 zobowiązania z omawianego tytułu dotyczą pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, zaciągniętej w dniu 12 sierpnia 2010 r. na zadanie pn. „Budowa oczyszczalni ścieków dla Aglomeracji Jasień wraz z budową kolektora kanalizacji sanitarnej od ul. XX-lecia do nowo projektowanej oczyszczalni ścieków przy ul. Zielonogórskiej”. Zadanie zostało zakończone w październiku 2011 r., natomiast refundacja środków z budżetu UE nastąpiła w dniu 30 grudnia 2013 r.

Kontrolujące ustaliły, iż w latach 2011-30.06.2014 Gmina Jasień posiadała zadłużenie z tytułu następujących kredytów i pożyczek:

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Kwota zaciągniętego zobowiązania	Okres spłaty	Kwota pozostała do spłaty na dzień 31.12.2011	Kwota pozostała do spłaty na dzień 31.12.2012	Kwota pozostała do spłaty na dzień 31.12.2013	Kwota pozostała do spłaty na dzień 30.06.2014
1	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010 r.	1 116 377,90	30.06.2011-30.06.2021	1 032 650,90	921 014,90	809 378,90	753 560,90
2	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2007/OW-po/35/P z dnia 03.07.2007 r.	1 403 224	31.03.2008-30.06.2012	76 000,00	0,00	0,00	0,00
3	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 28.08.2011 r. Aneks z dnia 19.12.2013 r.	1 715 650	30.09.2012-30.06.2022	1 715 650,00	1 629 868,00	1 458 304,00	1 372 522,00
4	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia 22.11.2012 r. Aneks z dnia 19.12.2013 r.	1 354 000*	31.01.2013-31.12.2022	0,00	1 354 000,00	1 212 385,00	1 150 906,00
5	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r. Aneks z dnia 27.12.2013 r.	2 159 548	31.01.2011-30.06.2020	1 931 948,00	1 704 348,00	1 249 148,00	1 249 148,00
6.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r., Aneks z dnia 27.12.2013 r.	3 310 706	31.03.2011-31.12.2019	2 942 706,00	2 574 706,00	1 838 706,00	1 838 706,00
Razem				7 698 954,90	8 183 936,90	6 567 921,90	6 364 842,90

*rzeczywista kwota uruchomionego kredytu; zmiana w umowie w tym zakresie została dokonana w dniu 19.12.2013 r.

W badanym okresie Gmina nie posiadała zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych.

Z ustaleń kontroli wynika, iż zobowiązania wymagalne Urzędu wystąpiły jedynie w latach 2011-2012, odpowiednio w kwotach 19,37 zł oraz 128,79 zł. Pozostałe zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniach Rb-Z, sporządzonych za lata 2011-2012, w roku 2013 i na koniec II kwartału 2014 r., były zobowiązaniami zakładu budżetowego Gminy - Administracji Domów Mieszalnych.

Wskaźniki finansowe dla Gminy Jasień w latach 2011-2014 r. w zakresie zobowiązań wg tytułów dłużnych.

Lp.	Symbol/opis wskaźnika	Lata ¹			
		2011	2012	2013	2014
1.	Wskaźnik W_{Z1} – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	0,3828	0,4115	0,3327	0,3190
2.	Wskaźnik W_{Z3} – obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia	0,1144	0,0682	0,0905	0,0501 ²
3.	Wskaźnik W_{Z6} – obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia	1,1300	0,9855	1,0901	1,1062
4.	Wskaźnik W_{Z7} – udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	0,0452	0,0428	0,0579	0,0539

¹W latach 2011-2013 wskaźniki liczono do wielkości wg stanu na dzień 31 grudnia; w roku 2014 podstawą wyliczeń były wielkości wg stanu na dzień 30 czerwca.

²Do wydatków na obsługę zadłużenia na 30.06.2014 r. przyjęto planowane dane w zakresie odsetek od spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wydatki bieżące na wypłaty z tytułu udzielonego poręczenia.

Z powyższych danych wynika, iż wskaźnik W_{Z1} nie przekracza 60%, co oznacza, iż w latach 2011-2013 łączna kwota długu na dzień 31 grudnia tychże lat nie naruszyła zasady wynikającej z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, łączna kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Stosownie do art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.), ww. przepis obowiązywał do dnia 31 grudnia 2013 r.

Wartość wskaźnika W_{Z3} wskazuje istotne obciążenie planowanych dochodów ogółem obsługą zadłużenia, tj. rozchodami z tytułu spłat rat kapitałowych oraz odsetkami od tychże zobowiązań. Wskaźnik ten najwyższy był w roku 2011 (11,44%) oraz w roku 2013 (9,05%), jednak w całym okresie objętym badaniem nie przekroczył 15%, co wypełnia dyspozycję art.

169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Wskaźnik W_{Z6} obrazujący obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia, w latach 2011, 2013-2014 przyjął wartość powyżej 1, a w roku 2012 wartość zbliżoną do 1. Wartości dodatnie posiadał również wskaźnik W_{Z7} , co świadczy o istnieniu zobowiązań wymagalnych. Ich udział w zobowiązaniach ogółem w okresie objętym kontrolą nie przekroczył 6%.

Dane zaprezentowane w Tabeli Nr 3 zweryfikowano w oparciu o dane wynikające ze sprawozdania Rb-Z za IV kwartały lat 2011-2013 oraz na II kwartał 2014 r. W związku z powyższym skontrolowano prawidłowość sporządzenia ww. sprawozdań łącznych. Jako próbę do kontroli sprawozdań przyjęto kwoty ogółem wykazane w kolumnie 2 części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych”. Badaniem objęto ostatnią wersję każdego sprawozdania, czyli wersję pierwotną, jeżeli nie była ona korygowana, lub ostatnią złożoną korektę sprawozdania według stanu na dzień przeprowadzenia kontroli (19.08.2014 r.).

Kontrolujące stwierdziły, iż w latach 2011-2014 łączna kwota zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek jest zgodna z ewidencją księgową. Z ustaleń dotyczących kwoty zobowiązań wymagalnych, wykazanych w ww. sprawozdaniach wynika, iż zobowiązania Urzędu z tytułu dostaw towarów i usług, wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu oraz łącznym Gminy Rb-Z za IV kw. 2011 r. jako zobowiązania wymagalne, w kwocie 4.578,30 zł, dotyczą zobowiązań, które na dzień 31 grudnia 2011 r. nie spełniały przesłanek wymagalności wskazanych § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 252, poz. 1692). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767). Przywoływany § 3 pkt 4 rozporządzenia stanowi, że zobowiązania wymagalne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

rozumie się jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone. Wskazanie jako wymagalnych zobowiązań nie spełniających wymogów cyt. wyżej przepisu, stanowi naruszenie § 3 pkt 10 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.), który nakazuje wykazywać w części A sprawozdania Rb-Z dotyczącej zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług (wiersz E 4.1.) wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług.

Stosownie do dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 oraz § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r., za sporządzenie sprawozdania Rb-Z odpowiedzialna jest Burmistrz, do której kontrolujące zwróciły się o wyjaśnienie przyczyn powyższej nieprawidłowości. Burmistrz wyjaśniła, że powyższa nieprawidłowość była wynikiem błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Kontroli poddano także dane wykazane w części C „Uzupełniające dane o kredytach i pożyczkach jednostek samorządu terytorialnego na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy” sprawozdania Rb-Z za IV kwartały lat 2011-2013 oraz za II kwartał roku 2014. Kontrolujące ustaliły, iż w latach 2011-2014 zobowiązania z tego tytułu dotyczą pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, zaciągniętej w dniu 12 sierpnia 2010 r. na zadanie pn. „Budowa oczyszczalni ścieków dla Aglomeracji Jasień wraz z budową kolektora kanalizacji sanitarnej od ul. XX-lecia do nowo projektowanej oczyszczalni ścieków przy ul. Zielonogórskiej”. Zadanie zostało zakończone w październiku 2011 r., natomiast refundacja środków z budżetu UE nastąpiła w dniu 30 grudnia 2013 r. Zgodnie z umową pożyczka zostanie spłacona do dnia 30 czerwca 2021 r.

2.3. Dane dotyczące deficytu budżetu i źródeł jego finansowania w latach 2011-2014 (plan – plan po zmianach – wykonanie).

Dane w zakresie deficytu Gminy oraz źródeł jego finansowania w latach 2011-2014 zostały zawarte w Tabelach 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4, stanowiących załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 5, 6, 7 i 8 – Tabele nr 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4 – akta kontroli str. 106-109]

Finansowanie deficytu budżetu w roku 2011.

Zgodnie z Uchwałą Nr IV/15/11 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jasień na rok 2011, deficyt budżetu ustalony został w kwocie 6.818.437 zł. Źródłem jego pokrycia miały być przychody z tytułu:

- zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 7.042.975 zł;
- nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie 1.827.974 zł.

Na dzień 31 grudnia 2011 r. kwota planowanego deficytu budżetu nie uległa zmianie i wynosiła 6.818.437 zł. W Uchwale Nr XII/96/11 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2011, wskazano źródła jego pokrycia z przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 7.042.975 zł oraz z wolnych środków w kwocie 1.827.974 zł.

Z powyższych ustaleń wynika, iż suma kwot, wskazanych jako źródła pokrycia deficytu w ciągu całego roku budżetowego, przekracza kwotę różnicy między dochodami a wydatkami o 2.052.512 zł i stanowi łączną kwotę przychodów wskazanych w załączniku nr 3 do uchwały budżetowej. Wskazanie w powyższy sposób pokrycia deficytu budżetu nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), zgodnie z którą uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z Uchwały Nr IV/15/11 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jasień na rok 2011 oraz jej zmian nie wynika, w jakich kwotach w ramach poszczególnych źródeł – przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, nadwyżka czy wolne środki – planowano pokryć deficyt w roku 2011.

W związku z powyższym kontrolujące zwróciły się o wyjaśnienie powyższej sytuacji do Burmistrza, która na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) odpowiedzialna jest za przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, a zgodnie z art. 233 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – posiada wyłączną inicjatywę sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz

o zmianie uchwały budżetowej. Burmistrz wyjaśniła, że w 2011 roku deficyt planowano pokryć z następujących źródeł:

- 1.827.974 zł ze wskazanej na dzień podjęcia uchwały nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, a od zmiany dokonanej Uchwałą Nr VII/53/11 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2011, z wolnych środków w ww. kwocie;
- pozostałą kwotę, w wysokości 4.990.463 zł, z kredytów i pożyczek.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Wykonanie budżetu Gminy na rok 2011 zamknęło się deficytem w kwocie 1.104.661,81 zł. Ze sprawozdania Rb-NDS za IV kwartał 2011 r. Gminy Jasień wynika, iż wykonany ujemny wynik budżetu został sfinansowany z przychodów pochodzących z wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Jak ustaliły kontrolujące w pkt 2.1 niniejszego protokołu, w 2011 r. Gmina dysponowała kwotą wolnych środków wykazanych w ww. sprawozdaniu.

Finansowanie deficytu budżetu w roku 2012.

Deficyt budżetu na dzień 1 stycznia 2012 r., ustalony w Uchwale Nr XII/99/11 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 29 grudnia 2011 r., wyniósł 2.529.800 zł. Jako źródło jego pokrycia wskazano przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Na dzień 31 grudnia planowana kwota deficytu oraz źródła jego pokrycia nie uległy zmianie, natomiast wykonanie budżetu zakończyło się nadwyżką w kwocie 732.415,33 zł.

Finansowanie deficytu budżetu w roku 2013.

Zgodnie z Uchwałą Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013, deficyt budżetu wyniósł 1.106.564 zł. Źródłem pokrycia ujemnego wyniku budżetu miały być przychody pochodzące z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Dokonane w ciągu roku zmiany budżetu przyczyniły się do zmniejszenia kwoty planowanego deficytu. Na dzień 31 grudnia 2013 r., zgodnie z Uchwałą Nr XXIX/281/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 28 grudnia 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2013, planowany deficyt budżetu stanowił kwotę 491.647 zł i miał zostać pokryty z wolnych środków. Z ustaleń kontroli, zawartych w pkt 2.1. niniejszego protokołu wynika, że Gmina dysponowała wystarczającą na pokrycie

planowanego deficytu kwotą wolnych środków. Wykonana różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowiła nadwyżkę w kwocie 445.999,35 zł.

Finansowanie deficytu budżetu w roku 2014.

Na rok 2014 zaplanowano ujemny wynik budżetu, który stanowił kwotę 1.112.308 zł. Zgodnie z Uchwałą Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r., deficyt budżetu miał zostać pokryty przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.). Na dzień 30 czerwca 2014 r. plan w zakresie wyniku budżetu uległ zmianie. Deficyt budżetu, wynikający z Uchwały Nr XXXVII/327/14 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 24 czerwca 2014 r., stanowił kwotę 1.746.789 zł, a źródła jego pokrycia stanowić miały przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 469.481 zł oraz wolne środki w kwocie 1.227.308 zł. Na dzień 30 czerwca 2014 r. budżet Gminy zamknął się deficytem w kwocie 217.378,05 zł. W sprawozdaniu Rb-NDS za II kwartał 2014 r. wskazano, iż na pokrycie deficytu została zaangażowana kwota wolnych środków w wysokości 217 378,05 zł. Jak wynika z ustaleń kontrolujących dokonanych w pkt 2.1. niniejszego protokołu kontroli, na rok 2014 Gmina dysponuje wolnymi środkami w kwocie 2.013.806,58 zł.

2.4. Dane dotyczące udzielonych poręczeń i gwarancji w latach 2011-2014, z uwzględnieniem kwot przypadających potencjalnie do spłaty w danym roku, zgodnie z zawartą umową.

Powyższe dane zawarte zostały w Tabeli nr 5 „Informacja o udzielonych przez JST poręczeniach i gwarancjach” stanowiącej załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 9 – Tabela nr 5 – akta kontroli str. 110]

Gmina Jasień w latach 2011-2012 nie udzieliła poręczeń ani gwarancji, jak również nie posiadała zobowiązań z tego tytułu.

Kontrolujące ustaliły, iż w dniu 21 maja 2013 r. Gmina udzieliła dwóch poręczeń na zobowiązania Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. z siedzibą w Jasieniu w związku z realizacją zadania pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w m. Jasień obejmująca ul. Lubską, Mickiewicza, Rolniczą, Akacjową, Letnią, Brukową i Konopnickiej”. Łączna kwota poręczenia obejmowała zobowiązania z tytułu zaciągniętych przez Zakład pożyczek w łącznej wysokości 1.594.992 zł oraz odsetki od tych zobowiązań. Szczegółowy opis tego ustalenia został zawarty w rozdziale 3, punkt 3.3. protokołu kontroli.

Tabelę nr 5 zweryfikowano w oparciu o dane wynikające ze sprawozdań Rb-Z za IV kwartały lat 2011-2013 oraz za II kwartał 2014 r. W związku z tym kontroli poddano prawidłowość sporządzenia ww. sprawozdań w zakresie wykazania zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń. Ustalenia w tym zakresie zostały dokonane w rozdziale 5 pkt 5.6. niniejszego protokołu kontroli.

2.5. Zadłużenie SP ZOZ i spółek kapitałowych utworzonych przez Gminę w latach 2011-2013 (co najmniej z 50% udziałem).

Dane w zakresie zadłużenia SP ZOZ i spółek kapitałowych utworzonych przez Gminę Jasień zostały ujęte w Tabeli nr 6.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 10 – Tabela nr 6 – akta kontroli str. 111]

Sytuację finansową Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu. w okresie objętym kontrolą przedstawia poniższa tabela:

Kategoria	Lata		
	2011	2012	2013
Przychody, w tym:	1 518 345,08	1 754 085,55	1 767 084,82
Przychody ze sprzedaży	1 490 690,83	1 688 099,86	1 697 156,34
Pozostałe przychody operacyjne	13 515,11	64 171,14	68 738,72
Przychody finansowe	14 139,14	1 814,45	1 189,76
Koszty, w tym:	1 607 898,84	1 742 677,10	1 819 561,03
Koszty działalności operacyjnej	1 576 744,77	1 733 580,96	1 803 164,24
Pozostałe koszty operacyjne	4 581,52	4 400,64	6 448,15
Koszty finansowe	26 572,55	4 695,50	9 948,64
Zysk/Strata netto	-89 553,76	11 408,35	-52 476,21
Zobowiązania, w tym:	165 348,60	203 741,03	1 772 040,17
Długoterminowe	0	0	368.821,00
Krótkoterminowe	162 124,21	203 741,03	1 403 219,17
Rezerwy na zobowiązania	3 224,39	0	0

Z powyższych danych wynika, iż Spółka w latach 2011-2013 posiadała stabilną sytuację finansową. W roku 2011 wskaźnik udziału kosztów w przychodach przekroczył 100%, jednak w roku 2012 wynosił już 99,35%, a wskaźnik obniżki kosztów przyjął wartości dodatnie (6,22). W związku z tym w 2012 r. Zakładowi udało się osiągnąć dodatni wynik finansowy.

W 2013 r. Spółka zanotowała ujemny wynik finansowy; wskaźnik udziału kosztów w przychodach wzrósł o 3,62%, do poziomu 102,97%, a wskaźnik obniżki kosztów przyjął wartości ujemne (-3,64). Z ustaleń kontrolujących wynika, iż w roku tym Zakład realizował inwestycję pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w m. Jasień obejmująca ul. Lubską, Mickiewicza, Rolniczą, Akacjową, Letnią, Brzozową, Brukową i Konopnickiej”, w ramach PROW na lata 2007-2013. W celu sfinansowania kosztów ww. inwestycji, w dniu 12 kwietnia 2013 r., Spółka zaciągnęła pożyczkę w łącznej kwocie 1.594.982 zł, w tym na część objętą dofinansowaniem w kwocie 1.196.236 zł oraz na wkład własny w kwocie 398.746 zł. Pożyczka objęta dofinansowaniem na dzień 31 grudnia 2013 r. była zobowiązaniem krótkoterminowym – jej spłata nastąpiła z refundacji poniesionych wydatków w dniu 16 czerwca 2014 r. W związku z tym zaciągnięte pożyczki miały znikomy wpływ na płynność finansową Spółki.

3. Prawidłowość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego

3.1. Kredyty, pożyczki 2013- 2014 rok

3.1.1. – 3.1.6 Organ wykonawczy Gminy Jasień w roku 2013 oraz do dnia 30.06.2014 r. nie zaciągał zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

3.1.7. W Gminie Jasień nie wystąpiły w roku 2013 oraz w I półroczu roku 2014 przypadki sfinansowania deficytu budżetu jednostki z nielegalnych źródeł.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. realizacja budżetu Gminy zakończyła się nadwyżką w kwocie 445.999,35 zł, co wynika z ewidencji księgowej – saldo Ma konta 961 – „Wynik wykonania budżetu”.

Natomiast na dzień 30 czerwca 2014 r. planowany wynik budżetu stanowił deficyt w kwocie 1.746.789 zł, natomiast wykonany deficyt wyniósł 217.378,05 zł i został pokryty z wolnych środków, co zgodne jest z przepisami art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

3.1.8. W czasie wykonywania budżetu 2013 r. oraz w I połowie 2014 r. w Gminie nie wystąpiły przypadki zaangażowania środków nie objętych dyspozycją jednostki.

Kontrolujące dokonały analizy zapisów operacji dokonanych w 2013 oraz 2014 r. – do półrocza – na koncie 139 – „Inne rachunki bankowe”, a także na koncie 133 – „Rachunek budżetu” (obroty za grudzień 2012 i 2013 roku) oraz koncie 909 – „Rozliczenia

międzyokresowe” (obroty roku 2012, 2013 oraz 2014) w zakresie subwencji oświatowej. Jak wynika z ewidencji księgowej, Gmina nie wykorzystywała środków z subwencji oraz wpłaconych jako depozyty w sposób nieuprawniony.

Testy nr 1 i nr 1a dotyczące zaciągania przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 11 i 12 – Test nr 1 i nr 1a – akta kontroli str. 112-114]

3.2. Papiery wartościowe 2013 – 2014 rok

3.2.1. – 3.2.8. Gmina Jasień w roku 2013 oraz do dnia 30 czerwca 2014 r. nie zaciągała zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych.

Testy nr 2 i nr 2a dotyczące wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 13 i nr 14 – Test Nr 2 i 2a – akta kontroli str. 115-116]

3.3. Poręczenia i gwarancje 2013-2014 rok

3.3.1. Organ wykonawczy Gminy Jasień udzielił poręczeń w ramach upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej. Kontrolujące ustaliły, że w Uchwale Nr XXIV/233/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy, w § 13 pkt 5 Burmistrz upoważniona została do udzielania w roku budżetowym poręczeń i gwarancji, do łącznej kwoty 1.594.982,04 zł. W roku 2013 Gmina Jasień udzieliła poręczeń na zobowiązania wynikające z dwóch pożyczek zaciągniętych przez Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, na podstawie umów z dnia 12 kwietnia 2013 r. o nr 2013/OW-po/007/P z aneksami na kwotę 398.746 zł oraz nr 2013/OW-po/008/P z aneksami na kwotę 1.196.236 zł. Z powyższego wynika, że organ wykonawczy posiadał upoważnienie do udzielenia poręczeń, jednak kwota z niego wynikająca była niższa od kwoty, którą faktycznie poręczono. W pkt 3.3.2. protokołu kontroli zawarty są ustalenia dotyczące przekroczenia kwoty określonej w budżecie.

W roku 2014, do dnia 30 czerwca 2014 r., Gmina nie udzieliła poręczeń ani gwarancji.

3.3.2. Kwota poręczeń udzielonych przez Gminę Jasień przekroczyła kwotę określoną w uchwale budżetowej.

W § 12a Uchwały Nr XXIV/233/13 z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy, Rada Miejska w Jasieniu określiła łączną kwotę udzielanych przez organ wykonawczy poręczeń i gwarancji wskazując, że ich maksymalna wartość wynosi 1.594.982,04 zł.

W dniu 21 maja 2013 r. Gmina zawarła 2 umowy poręczenia, które dotyczyły umów pożyczek: nr 2013/OW-po/007/P z aneksami na kwotę 398.746 zł oraz nr 2013/OW-po/008/P z aneksami na kwotę 1.196.236 zł, obie z dnia 12 kwietnia 2013 r. Jak stanowi § 1 umów poręczenia, poręczyciel – Gmina Jasień – zobowiązuje się wobec wierzyciela – WFOŚiGW w Zielonej Górze – wykonać zobowiązania pieniężne dłużnika – Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu – gdyby ten zobowiązań swoich nie wykonał. Dalej w § 2 pkt 4 umów zapisano, że do zobowiązań dłużnika wynikających z umowy pożyczki należy m.in. terminowa spłata rat udzielonej pożyczki wraz z oprocentowaniem. Z powyższego wynika, że Gmina Jasień poręczyła pożyczki wraz z oprocentowaniem. Wartość łączna pożyczek udzielonych Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. w 2013 r. wynosiła 1.594.982 zł (kapitał) oraz oprocentowanie – kontrola wykazała, że w roku 2013 kwota zapłaconych przez Zakład odsetek wyniosła 3.216,91 zł.

Zgodnie z ustaleniami kontrolujących kwota zobowiązań Zakładu, a więc jednocześnie potencjalnych zobowiązań Gminy Jasień, jest większa od kwoty upoważnienia do udzielania poręczeń określonej przez jej organ stanowiący, tj. kwoty 1.594.982,04 zł. Tym samym udzielając poręczenia zobowiązań z tytułu pożyczek wraz z oprocentowaniem organ wykonawczy Gminy Jasień przekroczył kwotę wynikającą z Uchwały Nr XXIV/233/13, określoną na podstawie przepisów art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zażądano wyjaśnień w sprawie od Burmistrz Jasienia, bowiem stosownie do dyspozycji art. 262 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych, w gminie dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Burmistrz wskazała, że nieprawidłowość była efektem błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

W roku 2014, do dnia 30 czerwca, Gmina nie udzieliła gwarancji ani poręczeń.

3.3.3. Udzielając poręczeń Zakładowi Komunalnemu Sp. z o.o. w Jasieniu, Gmina nie uwzględniła ograniczeń wynikających z art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W dniu 21 maja 2013 r. zawarte zostały przez Gminę Jasień 2 umowy poręczenia dotyczące umów pożyczek zawartych między WFOŚiGW w Zielonej Górze a Zakładem Komunalnym Sp. z o.o. w Jasieniu. W obu umowach poręczenia określono, której umowy pożyczki dotyczą i na jaką kwotę została ona zawarta a poręczyciel zobowiązał się „wykonać zobowiązania pieniężne dłużnika” (§ 1 umowy) do których należy m.in. terminowa spłata rat udzielonej pożyczki wraz z oprocentowaniem (§ 2 pkt 4 umowy). W obu kontrolowanych umowach poręczenia nie określono, jaka jest całkowita kwota, do której poręczyciel – Gmina – będzie odpowiadać za zobowiązania dłużnika – mowa jest jedynie o poręczeniu „pożyczki wraz z oprocentowaniem” oraz o tym, że „w razie wypowiedzenia przez Wierzyciela umowy pożyczki z powodu niezachowania jej warunków i zażądania z tego powodu natychmiastowego zwrotu wypłaconej kwoty pożyczki wraz z wszelkimi innymi należnościami wynikającymi z umowy pożyczki, Poręczyciel zobowiązuje się spełnić zobowiązanie Dłużnika z tego tytułu, po wezwaniu go przez Wierzyciela w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania.” Ponadto w umowach poręczenia nie został zawarty termin określający, do kiedy Gmina będzie odpowiadać za zobowiązania dłużnika – Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu.

Jak stanowi art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, poręczenia i gwarancje, o których mowa w ust. 1, są terminowe i udzielane do określonej kwoty. Zawarte w dniu 21 maja 2013 r. przez Burmistrza Jasienia umowy poręczenia nie spełniają wymogów cytowanego wyżej przepisu, brak w nich bowiem zarówno określenia terminu, do którego poręczyciel odpowiada za zobowiązania dłużnika, jak również maksymalnej kwoty poręczenia.

Stosownie do dyspozycji art. 262 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych, w gminie dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zażądano wyjaśnień od Burmistrza, dlaczego zawarła umowy poręczenia, które nie spełniają wymogów art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Burmistrz wyjaśniła: „Z uwagi na fakt, że Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze jest jednostką sektora finansów publicznych, zobligowaną do stosowania tak jak jednostki samorządu terytorialnego ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a wszelkie zawierane umowy są konsultowane

z obsługą prawną, nie wzięto pod uwagę możliwości, że przedstawiona do podpisania umowa może nie spełnić wymogów prawnych.”

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

W roku 2014, do dnia 30 czerwca, Gmina nie udzieliła gwarancji ani poręczeń.

3.3.4. Poręczenia udzielone w 2013 r. przez Gminę Jasień związane były z realizacją gminnego zadania pod nazwą „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w m. Jasień obejmująca ul. Lubską, Mickiewicza, Rolniczą, Akacjową, Letnią, Brzozową, Brukową i Konopnickiej.”

Stosownie do przepisów art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Należy w związku z powyższym stwierdzić, że poręczeń udzielono w związku z realizacją zadań publicznych będących zadaniami Gminy.

W roku 2014, do dnia 30 czerwca, Gmina nie udzieliła gwarancji ani poręczeń.

3.3.5. Kontrolujące ustaliły, że nie została dokonana analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu, zobowiązania którego Gmina miała poręczać, także w zakresie możliwości spłaty przez Zakład zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze pożyczek.

Jak wynika z § 18 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu, wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrz Nr 120.2.2013 z dnia 31 stycznia 2013 r., do zadań Skarbnik należy między innymi prowadzenie bieżącej analizy gospodarki finansowej Gminy. Zwrócono się w związku z powyższym do Skarbnik o wyjaśnienie w sprawie przeprowadzenia analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika przed udzieleniem poręczenia przez Gminę Jasień. Wynika z nich, że nie dokonano dodatkowej analizy przed udzieleniem poręczenia. Jednocześnie Skarbnik stwierdziła, że sytuacja finansowo – ekonomiczna Zakładu jest Gminie znana, informacje w tym zakresie poręczyciel czerpie ze sprawozdań składanych corocznie przez Zakład.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 15 – Wyjaśnienia Skarbnik – akta kontroli str. 117-119]

3.3.6. Jak wynika z wyjaśnień Skarbnik, Gmina Jasień monitorowała sytuację finansowo – ekonomiczną Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu, na rzecz którego udzieliła poręczenia. Wskazała ona, że Zakład składa sprawozdania z działalności oraz bilans wraz z rachunkiem zysków i strat, i te właśnie dokumenty stanowią dla Gminy źródło informacji o sytuacji finansowo-ekonomicznej Spółki. Stosownie do zapisów § 18 pkt 17 Zarządzenia Burmistrza Nr 120.2.2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu, do zadań Skarbnik należy m.in. „nadzór nad sprawozdawczością przewidzianą przepisami prawa”.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 15 – Wyjaśnienia Skarbnik – akta kontroli str. 117-119]

3.3.7. W planie wydatków budżetu Gminy Jasień na 2013 r. nie ujęto wydatków z tytułu udzielonych poręczeń, przypadających do spłaty w tym roku.

Artykuł 212 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że uchwała budżetowa określa kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Gmina Jasień w dniu 21 maja 2013 r. zawarła 2 umowy poręczenia, które dotyczyły umów pożyczek: Nr 2013/OW-po/007/P z aneksami na kwotę 398.746 zł oraz Nr 2013/OW-po/008/P z aneksami na kwotę 1.196.236 zł, zawartych przez Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu z WFOŚiGW w Zielonej Górze. Jak wynika z tych umów, raty pożyczki Nr 2013/OW-po/007/P płatne były od dnia 30.04.2014 r., a spłata pożyczki Nr 2013/OW-po/008/P miała nastąpić jednorazowo najpóźniej do dnia 30.04.2014 r. W przypadku obydwu zobowiązań odsetki płatne były do 25 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni, poczynając od dnia przekazania pożyczki lub jej części. W związku z powyższymi zapisami, w budżecie Gminy Jasień na 2013 r. winny zostać zaplanowane, w podziałce 75704 – „Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego”, paragrafie 8020 – „Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń”, środki na spłatę odsetek od poręczanych pożyczek. Kontrolujące ustaliły, że zarówno na dzień udzielania poręczeń, tj. 21.05.2013 r., jak i po tym terminie w budżecie Gminy nie zaplanowano ww. wydatków, co doprowadziło do naruszenia przepisu art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, natomiast jak wynika z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. Z uwagi na powyższe od Burmistrz kontrolujące zażądały wyjaśnień w sprawie nie zaplanowania w budżecie wydatków z tytułu udzielonych przez Gminę poręczeń. Wynika z nich, że nieprawidłowość była efektem błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

Kontrolujące dokonały obliczenia kwoty potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń, które Gmina winna zaplanować w budżecie roku 2013, a obejmujących odsetki od pożyczek Nr 2013/OW-po/007/P i 2013/OW-po/008/P. Wyniki tych ustaleń zawarte są w poniższej tabeli:

Pożyczka	Kapitał zaciągnięty do dnia 31 sierpnia 2013 r. ¹	Oprocentowanie wynikające z umów	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2013 r.	Łączna kwota odsetek ²
Nr 2013/OW-po/007/P	398 746,00	0,5 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 2% w stosunku rocznym (przed spłatą 1 raty – 0,7 s.r.w.)	2%	1 988,27
Nr 2013/OW-po/008/P	1 196 236	0,7 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 2% w stosunku rocznym	2%	5 964,79
Razem	1 594 982			7 953,06

¹ Zgodnie z umowami pierwotnymi.

² Odsetki płatne od października do grudnia 2013 r. za miesiące od września do listopada 2013 r. (zgodnie z umową płatne do 25 dnia miesiąca następnego).

Ustalenia dotyczące planowania wydatków z tytułu poręczeń udzielonych przez Gminę Jasień w budżecie roku 2014 znajdują się w pkt 8.3 niniejszego protokołu kontroli.

3.3.8. Zarówno w roku 2013 jak i do dnia 30 czerwca 2014 r. Gmina Jasień nie poniosła wydatków z tytułu udzielonych poręczeń, co kontrolujące ustaliły na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej Gminy.

3.3.9. W roku 2013 oraz do dnia 30 czerwca 2014 r. Gmina Jasień nie podejmowała czynności windykacyjnych – nie było takiej konieczności, bowiem nie poniosła wydatków z tytułu udzielonych poręczeń.

3.3.10. Umowy poręczenia zawarte przez Gminę Jasień w dniu 21 maja 2013 r., a dotyczące umów pożyczek o Nr 2013/OW-po/007/P oraz Nr 2013/OW-po/008/P wraz z aneksami, zostały kontrasygnowane przez Skarbnik Gminy, stosownie do przepisów art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W roku 2014, do dnia 30 czerwca, Gmina nie udzieliła gwarancji ani poręczeń.

Testy nr 3 i nr 3a dotyczące udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 16 i nr 17 – Test nr 3 i 3a – akta kontroli str. 120-121]

[Dowód: kserokopia umowy z dnia 21 maja 2013 r. dotycząca poręczenia pożyczki nr 2013/OW-po/007/P z dnia 12 kwietnia 2013 r. – akta kontroli str. 122-123], [Dowód: kserokopia umowy z dnia 21 maja 2013 r. dotycząca poręczenia pożyczki nr 2013/OW-po/008/P z dnia 12 kwietnia 2013 r. – akta kontroli str. 124-125], [Dowód: kserokopia umowy pożyczki nr 2013/OW-po/007/P z dnia 12 kwietnia 2013 r. z aneksami – akta kontroli str. 126-134], [Dowód: kserokopia umowy pożyczki nr 2013/OW-po/008/P z dnia 12 kwietnia 2013 r. z aneksami – akta kontroli str. 135-144]

4. Zobowiązania wymagalne – lata 2013 – 2014

4.1. Ewidencja księgowa prowadzona w Urzędzie Miejskim w Jasieniu z wykorzystaniem programu komputerowego, w roku 2013 oraz do dnia 30 czerwca 2014 r., nie pozwalała na wyodrębnienie ewentualnych zobowiązań wymagalnych jednostki. Zobowiązania takie można natomiast wyodrębnić korzystając z prowadzonej ręcznie ewidencji analitycznej, która jest efektem analizy terminów płatności poszczególnych zobowiązań jednostki, wynikających z dowodów księgowych, w szczególności z faktur VAT.

Zakładowy Plan Kont Urzędu Miejskiego nie zapewnia możliwości sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-28S w zakresie zobowiązań wymagalnych, co narusza § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 289) oraz

art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.). Obowiązek sporządzenia sprawozdań jednostkowych Rb-28S w zakresie zobowiązań wymagalnych wynika z § 8 ust. 2 pkt 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20 poz. 103), w związku z § 16 pkt 3 tego rozporządzenia. Obowiązek sporządzenia tych sprawozdań na podstawie ksiąg rachunkowych wynika z § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązuje w tym zakresie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119), które reguluje ww. zagadnienia odpowiednio w § 9 ust. 2 pkt 5 załącznika Nr 39 do tego rozporządzenia oraz w § 15 pkt 3, § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2.

Stosownie do zapisów § 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu, za nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej odpowiedzialna jest Skarbnik, do której zwrócono się o wyjaśnienia. Wynika z nich, że program w którym prowadzona jest ewidencja księgowa działa w sposób nieprawidłowy w zakresie zobowiązań wymagalnych. Dotychczasowe działania podejmowane przez administratora systemu nie przyniosły rozwiązania problemu, w związku z czym Gmina wspomaga się ręcznie sporządzanymi zestawieniami zobowiązań wymagalnych, które wykorzystuje przy sporządzaniu sprawozdawczości. Prace prowadzone nad usprawnieniem programu księgowego mają przynieść efekty po zamknięciu roku 2014 i otwarciu nowego.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 15 – Wyjaśnienia Skarbnik – akta kontroli str. 117-119]

4.2. Zobowiązania z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek regulowane były przez Gminę Jasień w terminach wynikających z zawartych umów, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina Jasień posiadała zobowiązania z tytułu pożyczki z WFOŚiGW w Zielonej Górze w kwocie 921.014,90 zł oraz z tytułu 4 kredytów długoterminowych w łącznej kwocie 7.262.922 zł. Kontrolą objęto regulowanie zobowiązań z tytułu pożyczki oraz 2 kredytów – zaciągniętego w dniu 19.11.2010 r. w PKO BP S. A. w kwocie 3.310.706 zł oraz zaciągniętego w dniu 23.08.2011 r. w BOŚ S.A. w kwocie 1.715.650 zł. Weryfikacja terminów zapłaty dokonana została w oparciu o spłaty 4 rat

kapitałowych (próba 100%) pożyczki oraz 9 rat kapitałowych (próba 100%) kredytów, a także 36 rat (próba 100%) odsetkowych. Jak wynika z ewidencji księgowej, raty kontrolowanych kredytów i pożyczki oraz odsetki spłacane były w terminach wynikających z zawartych umów.

Na dzień 1 stycznia 2014 r. zobowiązania Gminy z tytułu pożyczki wynosiły 809.378,90 zł, natomiast z tytułu kredytów łącznie 5.758.543 zł i wynikały z 4 umów. Kontrolą objęto spłaty zobowiązań z tytułu pożyczki oraz 2 kredytów z BOŚ S.A. w kwocie 1.715.650 zł oraz w kwocie 1.354.000 zł. Weryfikacja terminów zapłaty dokonana została w oparciu o spłaty 2 rat kapitałowych pożyczki (próba 100%) oraz 8 rat kapitałowych kredytów (próba 100%), a także 28 rat odsetkowych (próba 100%). Jak wynika z ewidencji księgowej, raty kontrolowanych kredytów i pożyczki oraz odsetki spłacane były w terminach wynikających z zawartych umów.

Gmina Jasień nie posiadała zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji.

4.3. Gmina Jasień terminowo regulowała zobowiązania wynikające z zawartych umów pożyczki oraz kredytów, w związku z czym w roku 2013 oraz do dnia 30 czerwca 2014 r. nie zapłaciła odsetek karnych.

4.4. Zobowiązania z tytułu umów dotyczących nabycia usług, dostaw oraz robót budowlanych były regulowane przez jednostkę terminowo, co potwierdziła kontrola dokumentów księgowych oraz ewidencji księgowej w zakresie ww. zobowiązań. Kontrolujące dokonali powyższych ustaleń na podstawie ewidencji szczegółowej do konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki” oraz 145 dowodów księgowych – rachunków i faktur – tj. wszystkich, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Jasieniu w listopadzie 2013 r. i dotyczyły zobowiązań na łączną kwotę 683.502,70 zł oraz na podstawie dowodów księgowych, które wpłynęły do Urzędu w styczniu 2014 r. – łącznie 75 faktur i rachunków – na łączną kwotę 40.324,50 zł.

4.5. Zobowiązania z tytułu umów dotyczących nabycia usług, dostaw, robót budowlanych regulowane były przez jednostkę terminowo, w związku z czym nie zaistniała konieczność zapłaty odsetek karnych.

4.6. Gmina Jasień terminowo regulowała zobowiązania o charakterze publiczno-prawnym, co potwierdziła kontrola przeprowadzona w oparciu o zobowiązania jednostki z tytułu rozliczeń z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Badaniem objęto okres od dnia 1.01. do 31.12.2013 r.

oraz od dnia 1.01. do 30.06.2014 r. Łączna kwota składek przekazanych przez jednostkę do ZUS w roku 2013 wyniosła 679.178,80 zł, natomiast przekazanych w I półroczu 2014 r. wyniosła 447.634,47 zł. Jak wynika z ewidencji księgowej, składki do ZUS za każdy miesiąc kontrolowanego okresu odprowadzone zostały zachowaniem wskazanych w ustawach terminów.

4.7. Zobowiązania w stosunku do ZUS regulowane były terminowo, w związku z czym ani w roku 2013 ani w I półroczu 2014 r. jednostka nie zapłaciła odsetek karnych z tego tytułu.

4.8. W związku z terminowym regulowaniem zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, zawartych umów oraz zobowiązań publiczno – prawnych jednostka nie zapłaciła odsetek karnych.

4.9. Jak wynika ze sprawozdań Rb-28S, w Urzędzie Miejskim na dzień 31 grudnia 2013 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne, nie było ich również na dzień 30 czerwca 2014 r.

4.10. Na podstawie zbiorczych oraz jednostkowych sprawozdań Rb-Z kontrolujące ustaliły, że na dzień 31.12.2013 r. oraz na dzień 30.06.2014 r. gminny zakład budżetowy – Administracja Domów Mieszalnych – posiadał zobowiązania wymagalne i był jedyną jednostką w Gminie, na której takie zobowiązania ciążyły. Jak wynika z § 18 pkt 14 oraz 17 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrz Nr 120.2.2013 z dnia 31 stycznia 2013 r., Skarbnik odpowiedzialna jest za przygotowywanie okresowych analiz, sprawozdań, ocen i bieżącej informacji o sytuacji finansowej Gminy a także za nadzór nad sprawozdawczością przewidzianą przepisami prawa. Z wyjaśnień Skarbnik dotyczących podjęcia czynności mających na celu wyjaśnienie powstania wymagalnych zobowiązań w jednostce organizacyjnej wynika, że sytuacja ADM w Jasieniu (zakładu budżetowego) jest szczegółowo omawiana dwa razy w roku – przy informacji z wykonania budżetu za I półrocze oraz po raz drugi przy sprawozdaniu z wykonania budżetu. W 2013 roku po przedstawieniu informacji z wykonania budżetu za I półrocze Rada Miejska wraz z Burmistrz postanowiła o dotowaniu zadań realizowanych przez zakład. W toku dyskusji postanowiono także, że w okresie późniejszym przeprowadzona zostanie analiza funkcjonowania ADM, a w przypadku braku poprawy funkcjonowania zakładu poddana pod dyskusje ma być zmiana formy organizacyjnej.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli Nr 15 – wyjaśnienia Skarbnik – akta kontroli str. 117-119]

Testy nr 4 i 4a dotyczące rzetelności danych prezentowanych w zakresie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego (zobowiązania wymagalne), stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 18 oraz 19 - Testy nr 4 i 4a – akta kontroli str. 145-146]

5. Rzetelność danych prezentowanych w zakresie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego Rb-Z - 2013 rok (roczne) - 2014 rok (za II kwartały).

5.1. Gmina Jasień sporządziła łączne sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. oraz wg stanu na koniec II kwartału 2014 r.

5.2. Sprawozdania łączne sporządzone na koniec 2013 r. oraz na półrocze 2014 r. przez Gminę Jasień zawierały wszystkie dane ze sprawozdań jednostkowych i zostały sporządzone na ich podstawie. Ustalenia te dokonane zostały po analizie jednostkowych sprawozdań złożonych przez wszystkie jednostki organizacyjne Gminy oraz sprawozdania Urzędu, a także sprawozdań łącznych Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji obejmujących rok 2013 (sprawozdanie za IV kwartały) oraz rok 2014 (sprawozdanie za II kwartały).

5.3. Wykazane w łącznych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2013 r. oraz za II kwartał 2014 r. dane w zakresie zaciągniętych przez Gminę Jasień pożyczek i kredytów są prawidłowe – obejmują wszystkie kredyty i pożyczki zaciągnięte przez Gminę oraz wynikają z ewidencji księgowej (konto 134 oraz 260). Gmina Jasień nie posiadała zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji.

5.4. Zarówno w sprawozdaniu łącznym Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. jak i w sprawozdaniu wg stanu na koniec II kwartału 2014 r. prawidłowo wykazane zostały zobowiązania wymagalne, odpowiednio w kwotach 403.538,53 zł oraz 362.854,51 zł. Kontrolujące ustaliły, że są to zobowiązania gminnego zakładu budżetowego – Administracji

Domów Mieszkalnych w Jasieniu – które zostały wykazane w jednostkowych sprawozdaniach tego podmiotu, a następnie ujęte w sprawozdaniach łącznych Rb-Z w kwotach wynikających ze sprawozdań jednostkowych.

5.5. Na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz na dzień 30 czerwca 2014 r. Gmina nie posiadała zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów. W sprawozdaniach Rb-Z za IV kwartał 2013 r. oraz II kwartał 2014 r. nie wykazano zobowiązań z ww. tytułów.

5.6. W sprawozdaniu Rb-Z za 2013 r. wykazano nieprawidłowe dane w zakresie udzielonych poręczeń. Kontrolujące ustaliły, że w sprawozdaniu łącznym Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r., w części B w wierszu F1, wykazano zobowiązania z tytułu poręczeń udzielonych przez Gminę Jasień w dniu 21 maja 2013 r. na rzecz Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu, a dotyczących 2 pożyczek zaciągniętych przez Zakład w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, w kwocie 1.659.088,42 zł, z czego 1.594.982 zł stanowi świadczenie główne, pozostała zaś kwota zabezpieczyć miała zapłatę świadczeń ubocznych. Nie wykazano natomiast kwoty zobowiązań w wierszu F3 „wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym” kontrolowanego sprawozdania. Powyższe zaniechanie doprowadziło do naruszenia przepisów § 4 ust. 2 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2010 r., Nr 43, poz. 247 z późn. zm.), z których wynika, że w wierszu F3 wykazuje się wartość nominalną poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym, tj. od początku roku budżetowego do końca okresu sprawozdawczego, obejmującą łączną wysokość należności głównej oraz należności ubocznych, poręczonych lub gwarantowanych.

Jak stanowi § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, za sporządzenie sprawozdań Rb-Z odpowiada Burmistrz, do której zwrócono się o wyjaśnienie przyczyn powstania powyższej nieprawidłowości. Burmistrz wskazała, że przyczyną była błędna interpretacja przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli Nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

Stosownie do § 10 ust. 5 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w przypadku zmiany stanu

faktycznego w ewidencji księgowej lub w przypadku stwierdzenia błędu w uprzednio przekazanym sprawozdaniu jednostka niezwłocznie sporządza oraz przekazuje korektę sprawozdania nieodpowiadającego stanowi faktycznemu do jednostki będącej odbiorcą tego sprawozdania. Jednostka nie sporządza korekty, jeżeli od końca okresu sprawozdawczego upłynęło 6 miesięcy, a zmiana, o której mowa w zdaniu poprzednim, stanowi mniej niż 0,001% PKB za rok budżetowy, którego sprawozdanie dotyczy, lub w przypadku braku informacji - za ostatni znany okres. W związku z tym, iż kwota poręczeń, które nie zostały wykazane w części B wierszu F3 sprawozdania Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. wyniosła 0,0001% PKB, nie sporządzono korekty ww. sprawozdania.

W sprawozdaniu łącznym Rb-Z na koniec II kwartału 2014 r. dane w zakresie zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji zostały wykazane prawidłowo – jedynie w wierszu F1 – i w kwocie obejmującej pozostałe niewymagalne (potencjalne) zobowiązania z tytułu poręczenia jednej już tylko pożyczki wraz z odsetkami.

5.7. Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. oraz wg stanu na koniec II kwartału 2014 r. zgodne są z klasyfikacją tytułów dłużnych wynikającą z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767).

5.8. Na podstawie 4 umów kredytów oraz umowy pożyczki (próba 100%) kontrolujące ustaliły, że dane ujęte w łącznych sprawozdaniach Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. oraz wg stanu na koniec II kwartału 2014 r. wykazane zostały w sposób rzetelny. Wszystkie zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek wykazane zostały w sprawozdaniach w wierszu E2.2 – jako długoterminowe – co znajduje potwierdzenie w umowach zawartych przez Gminę Jasień z bankami oraz z WFOŚiGW w Zielonej Górze.

Testy nr 5 i 5a, dotyczące rzetelności danych prezentowanych w zakresie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 20 i nr 21 – Testy nr 5 i 5a – akta kontroli str. 147-148]

6. Przestrzeganie wskaźników zadłużenia i spłaty zobowiązań obowiązujących w 2013 roku.

6.1. W 2013 roku Gmina zachowała wskaźnik zadłużenia określony w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Przestrzeganie limitu zadłużenia w roku 2013

Wskaźnik na dzień	Kwota zadłużenia	Dochody ogółem	Wskaźnik zadłużenia na dzień 31 grudnia (%)	Kwota wyłączeń*	Wskaźnik po uwzględnieniu wyłączeń (%)
31 marca 2013 r.	8 270 423,79	22 065 371,42	37,48	893 105,90	33,43
30 czerwca 2013 r.	8 007 001,05	22 764 433,75	35,17	865 196,90	31,37
30 września 2013 r.	7 774 962,07	23 024 973,75	33,77	837 287,90	30,13
31 grudnia 2013 r.	6 971 460,43	20 953 355,53	33,27	0	33,27

* zgodnie ze stanowiskiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przyjęto, iż wyłączeniu podlegają także spłaty zobowiązań zaciągniętych na wkład własny.

Z ustaleń kontroli wynika, że łączna kwota długu na koniec każdego kwartału roku 2013, nie przekroczyła 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów, a na koniec roku wykonanych dochodów Gminy.

6.2. Gmina przyjęła rzetelne dane do obliczenia ww. wskaźnika zadłużenia. Do wyliczenia wskaźnika zadłużenia opisanego w punkcie 6.1. na koniec I, II i III kwartału 2013 r. przyjęto łączną kwotę długu, wykazaną w sprawozdaniach Rb-Z za I, II i III kw. 2013 r., część A, pozycja E oraz planowane dochody wg uchwały budżetowej ze zmianami wg stanu na koniec każdego kwartału.

Kontroli poddano łączną kwotę długu, wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z za I, II i III kw. 2013 r. Z ustaleń kontroli wynika, iż zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek są zgodne z ewidencją księgową.

Kontroli poddano również zobowiązania wymagalne, wykazane w ww. sprawozdaniach. Ustalono, iż w I i II kwartale 2013 r. zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniach Rb-Z są zobowiązaniami zakładu budżetowego Gminy - Administracji Domów Mieszkalnych (odpowiednio 391.155,89 zł oraz 404.079,15 zł), natomiast w III kwartale – ADM-u (391.574,17 zł) oraz Urzędu (166 zł).

Analiza dotycząca planowanych dochodów Gminy na rok 2013 została dokonana w pkt 6.8. niniejszego protokołu kontroli.

Do wyliczenia wskaźnika zadłużenia opisanego w punkcie 6.1 na koniec IV kwartału 2013 r. przyjęto następujące dane: łączną kwotę długu wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z za IV

kw. 2013 r., część A, pozycja E; dochody wykonane wykazane w rocznym sprawozdaniu Rb-27S za 2013 r.

Ustalenia dotyczące rzetelności wykazania w sprawozdaniu Rb-Z za IV kw. 2013 r. łącznej kwoty długu oraz rzetelności wykazania dochodów wykonanych przedstawionych w rocznym sprawozdaniu Rb-27S za 2013 r., zostały opisane odpowiednio w pkt 2.1. oraz w pkt 2.2. protokołu kontroli.

Kontrolujące ustaliły, iż na dzień 31 grudnia 2013 r. Gmina nie posiadała zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją zadań współfinansowanych z budżetu UE, które podlegałyby wyłączeniom wskazanym w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. W związku z powyższymi ustaleniami dane wykazywane przez Gminę i służące do wyliczenia wskaźnika zadłużenia są prawidłowe.

6.3. Jednostka nieprawidłowo ustaliła kwotę długu podlegającą wyłączeniu przy ustalaniu wskaźnika zadłużenia na koniec I, II i III kwartału 2013 r. - art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Gmina zachowała wskaźnik zadłużenia bez zastosowania ww. wyłączeń.

Na podstawie umowy nr 2010/OW-po/33/P zawartej w dniu 12.08.2010 r. Gmina zaciągnęła pożyczkę z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, na zadanie pn. „Budowa oczyszczalni ścieków dla Aglomeracji Jasień wraz z budową kolektora kanalizacji sanitarnej od ul. XX-lecia do nowo projektowanej oczyszczalni ścieków przy ul. Zielonogórskiej” w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Zgodnie z umową nr RPLB.03.01.00-08-016/08-00 z dnia 24 lipca 2009 r. wraz ze zmianami, zadanie zostało zakończone do dnia 31 grudnia 2011 r., a końcowy wniosek o płatność został złożony w dniu 29 marca 2012 r. Kontrola wykazała, iż kwota podlegająca wyłączeniu w I, II i III kwartale wyniosła odpowiednio 893.105,90 zł, 865.196,90 zł oraz 837.287,90 zł. Refundacja środków z budżetu UE nastąpiła dopiero w dniu 30 grudnia 2013 r. W związku z powyższym z dniem 31 grudnia 2013 r. pozostały do spłaty kapitał z tytułu powyższej pożyczki w kwocie 809.378,90 zł przestał podlegać wyłączeniu, o którym mowa w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

W Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 wraz ze zmianami nie wykazano natomiast, iż w prognozowanej kwocie długu na dzień 31 grudnia 2013 r. Gmina posiada wyłączenia, o których mowa w art. 170 ust. 3 ustawy z dnia

30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zgodnie z powyższymi ustaleniami na dzień podjęcia ww. uchwały zobowiązania z tytułu tej pożyczki podlegały wyłączeniu.

Stosownie do art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się z pytaniem do Burmistrza, dlaczego w Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 wraz ze zmianami, nie wykazano, iż Gmina posiada wyłączenia wynikające z art. 170 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Burmistrz wyjaśniła, że powyższa nieprawidłowość była efektem błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105].

6.4. W roku 2013 Gmina zachowała wskaźnik spłaty zadłużenia, określony w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Jednostka zachowała wskaźnik zadłużenia bez zastosowania wyłączeń, wskazanych w art. 169 ust. 3 ww. ustawy.

Wskaźnik spłaty zadłużenia na dzień 1 stycznia 2013 r.

Rozchody budżetu	Odsetki, dyskonto oraz potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji	Dochody planowane	Wskaźnik spłaty (%)	Kwota wyłączeń ¹	Wskaźnik po uwzględnieniu wyłączeń (%)
1 295 060	610 800	22 380 371,42	8,52	392 500 ²	6,75

¹ Zgodnie ze stanowiskiem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przyjęto, iż wyłączeniu podlegają także spłaty zobowiązań zaciągniętych na wkład własny.

² Kwota wyłączeń, ustalona w wyniku kontroli.

Wskaźnik spłaty zadłużenia na dzień 31 grudnia 2013 r.

Rozchody budżetu	Odsetki, dyskonto oraz potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji*	Dochody planowane	Wskaźnik spłaty (%)	Kwota wyłączeń	Wskaźnik po uwzględnieniu wyłączeń (%)
1 616 015	458 337	22 908 408,79	9,05	0	9,05

6.5. Gmina nieprawidłowo ustaliła kwotę rozchodów i wydatków podlegających wyłączeniu przy ustalaniu wskaźnika spłaty zobowiązań - art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

W Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024, wykazano, iż kwota rozchodów podlegająca wyłączeniu ze wskaźnika spłaty zadłużenia wynosi 280.864 zł. Z ustaleń kontroli wynika natomiast, iż łączna kwota wyłączenia, o której mowa w art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, na dzień 1 stycznia 2013 r., wykazana w WPF, powinna wynosić 392.500 zł.

Kontrolujące ustaliły, iż na dzień podjęcia WPF powyższemu wyłączeniu podlegały:

- spłaty pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, zaciągniętej w dniu 12 sierpnia 2010 r. na zadanie pn. „Budowa oczyszczalni ścieków dla Aglomeracji Jasień wraz z budową kolektora kanalizacji sanitarnej od ul. XX-lecia do nowo projektowanej oczyszczalni ścieków przy ul. Zielonogórskiej”. Zgodnie z harmonogramem wynikającym z umowy nr 2010/OW-po/33/P planowana kwota spłaty w 2013 r. wynosiła 111.636 zł;
- spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie w kwocie 280.864 zł. Przychody i rozchody z tego tytułu zostały zaplanowane w załączniku nr 3 do Uchwały Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013 i dotyczyły realizacji zadania pn. „Budowa sieci wodociągowej we wsi Jaryszów”. Planowane wydatki oraz przychody związane z tym zadaniem przeniesiono ostatecznie do realizacji na rok 2014.

Stosownie do art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się z pytaniem do Burmistrz, dlaczego w Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 wraz ze zmianami nie wykazano, iż Gmina posiada wyłączenia z tytułu spłat pożyczki zaciągniętej w dniu 12 sierpnia 2010 r. w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze na zadanie pn. „Budowa oczyszczalni ścieków dla Aglomeracji Jasień wraz z budową kolektora kanalizacji sanitarnej od ul. XX-lecia do nowo projektowanej oczyszczalni ścieków przy ul. Zielonogórskiej” w kwocie 111.636 zł. Burmistrz wyjaśniła, że niewskazanie powyższej kwoty jako podlegającej wyłączeniu wynikało z błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina nie posiadała wydatków podlegających wyłączeniu określonym w art. 169 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, tj. poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy.

6.6. Gmina przyjęła rzetelne kwoty w zakresie rozchodów z tytułu spłaty zadłużenia oraz wydatków bieżących z tytułu obsługi długu w projekcie budżetu oraz w uchwalonym budżecie na 2013 rok (art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych – wskaźnik 15%).

W projekcie budżetu na rok 2013 planowana kwota rozchodów z tytułu spłaty zadłużenia wyniosła 1.218.680 zł, natomiast w Uchwale Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013 kwotę tę skorygowano do 1.296.200 zł. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż różnica wynosząca 77.520 zł wynikała z uruchomienia kredytu w Banku Ochrony Środowiska (nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia 22 listopada 2012 r.) w kwocie mniejszej, aniżeli zakładana na dzień składania projektu budżetu, i w związku z tym zmniejszeniu spłat rat kapitałowych w podjętej uchwale budżetowej.

Planowane na rok 2013 spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek dotyczyły:

- spłat pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 280.864 zł,
- spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 1.015.336 zł.

Kwota 280.864 zł wynikała ze spłaty pożyczki na wyprzedzające finansowanie na zadanie pn. „Budowa sieci wodociągowej we wsi Jaryszów”, którą planowano zaciągnąć i spłacić w roku 2013. Natomiast kwota 1.015.336 zł dotyczyła spłat kredytów i pożyczki zaciągniętych w latach ubiegłych.

Kontrolujące ustaliły, iż łączna kwota rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek w 2013 r., wynikających z umów zawartych w latach ubiegłych, wyniosła 1.014.196 zł, a po powiększeniu o spłatę pożyczki, planowanej do zaciągnięcia w 2013 r. – 1.295.060 zł. Różnica między kwotą rozchodów wynikającą z Uchwały Nr XXI/198/12 a ww. kwotą wynosi 1.140 zł. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady

gminy. Natomiast stosownie do art. 233 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na to, wyjaśnień w powyższym zakresie udzieliła Burmistrz, która stwierdziła, iż różnica ta wynika z błędu popełnionego przy dokonywaniu przeliczenia faktycznie wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego w 2012 roku poprzez zmniejszenie liczby rat kapitałowych ze 120 – przewidzianych w umowie, do 119. Efektem powyższego błędu jest zwiększenie w okresie miesięcznym wysokości raty kapitałowej, a co za tym idzie – wykazanie rozchodów w roku budżetowym 2013 w wysokości 1.296.200 zł.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Różnica między kwotą planowanych na 2013 r. spłat w uchwale budżetowej a kwotą wynikającą z zawartych umów stanowi 0,09% łącznej kwoty tych spłat. W związku z tym nieprawidłowość ta nie miała wpływu na wyliczenie wskaźnika – po zaokrągleniu do dwóch miejsc po przecinku w obydwu przypadkach wynosi on 8,52%.

Planowane na rok 2013 wydatki bieżące z tytułu obsługi długu w projekcie budżetu oraz w uchwalonym budżecie na 2013 rok zostały ustalone w tej samej wysokości i wyniosły 610.800 zł (dział 757, rozdział 75702, paragraf 811). Kontroli poddano wysokość planowanych wydatków na obsługę długu wg stawek i stóp procentowych, obowiązujących na dzień uchwalenia budżetu, tj. w dniu 27 grudnia 2012 r. Poniższa tabela przedstawia wydatki na obsługę długu, wynikające z harmonogramów spłat:

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Oprocentowanie	Stała marża instytucji udzielającej kredytu/pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012 r.	Wysokość rocznych odsetek
1.	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010 r.	0,8 stopy redyskonta weksli tj. 3,6% ¹ .	-	3,6%	31 639,82
2.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 28.08.2011 r.	WIBOR 1M – 4,5300 ²	1,90 p.p.	6,4300%	100 637,23
3.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia 22.11.2012 r.	WIBOR 1M – 4,6352 ³	1,39 p.p.	6,0252%	77 824,49

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Oprocentowanie	Stala marża instytucji udzielającej kredytu/pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012 r.	Wysokość rocznych odsetek
4.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r.	Stopa redyskonta weksli 4,50 % ¹	1,30 p.p.	5,80%	93 870,24
5.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r.	WIBOR 3M – 4,6195 ⁴	1,80 p.p.	6,4195	156 367,71
6.	Razem	x	x	x	460 339,49

¹ Stopa redyskonta weksli, ustalona na okres od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 9 stycznia 2013 r., wyniosła 4,50%. Zgodnie z umową pożyczki nr 2010/OW-po/33/P oprocentowanie pożyczki wynosi 0,8 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 3,5% w stosunku rocznym.

² Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M notowany na dwa dni robocze przed rozpoczęciem kolejnych okresów jednomiesięcznych (przyjęto stan na dzień 29 listopada 2012 r.: 4,5300).

³ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca (tj. razem z dniami wolnymi, gdzie obowiązuje stawka z dnia poprzedniego) poprzedzającego miesiąc spłaty kolejnej raty odsetkowej (przyjęto stan za listopad 2012 r.: 4,6352).

⁴ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 3M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca poprzedzającego okres rozliczeniowy (przyjęto stan za listopad 2012: 4,6195).

Różnica między kwotą wynikającą z harmonogramów spłat a kwotą zaplanowaną w uchwale budżetowej na rok 2013 wyniosła 150.460,51 zł. Dane przedstawione w powyższej tabeli nie obejmują odsetek od planowanej do zaciągnięcia pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 280.864 zł oraz potencjalnych odsetek od planowanego do zaciągnięcia w 2013 r. kredytu w kwocie 1.106.564 zł. W związku z tym planowanie wyższych wydatków z ww. tytułu w 2013 r. jest uzasadnione.

Z uwagi na rezygnację z planowanych w uchwale budżetowej oraz w projekcie budżetu przychodów z tytułów zwrotnych, na dzień 31 grudnia 2013 r. wydatki z tytułu odsetek zostały zmniejszone do kwoty 458.337 zł. Wykonanie zamknęło się natomiast kwotą 363.141,75 zł, co stanowi 79,23% planu.

6.7. Gmina przyjęła rzetelne kwoty potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zgodnie z zawartą umową w projekcie budżetu oraz w uchwalonym budżecie na 2013 r. (art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych – wskaźnik 15%).

W sporządzonym przez organ wykonawczy projekcie budżetu oraz w Uchwale Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia

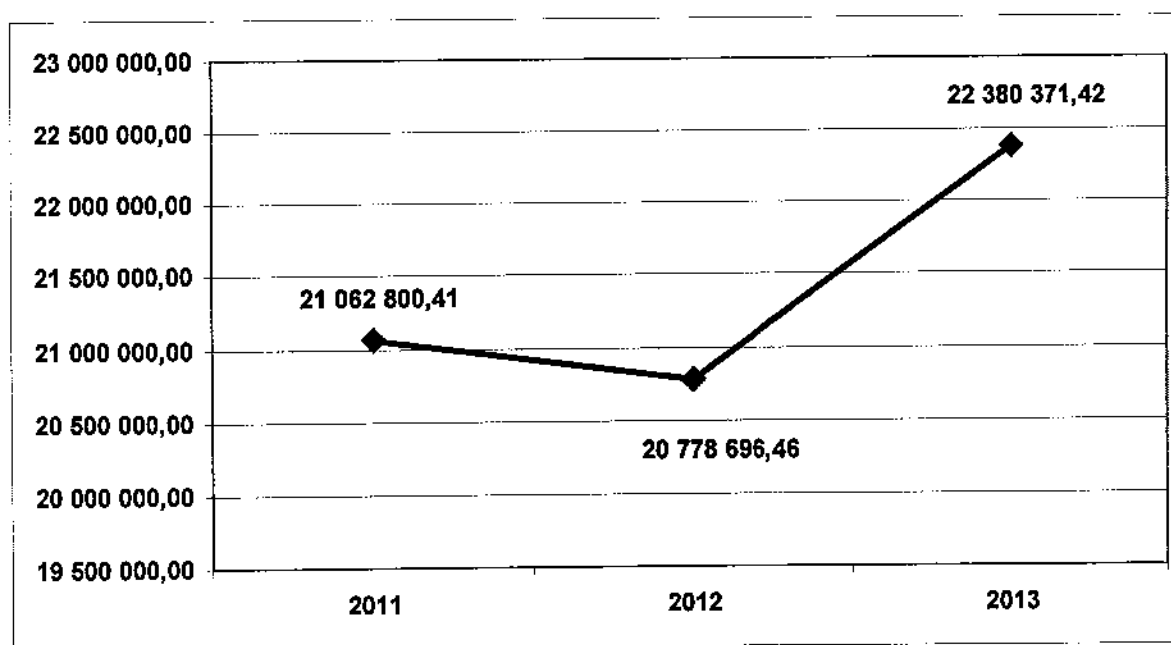
uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013 nie zaplanowano potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina nie posiadała zobowiązań z tego tytułu.

6.8. Gmina rzetelnie planowała w budżecie uchwalonym na 2013 rok kwotę dochodów ogółem.

Dochody ogółem przyjęte w Uchwale Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013 wyniosły 22.380.371,42 zł, w tym:

- dochody bieżące – 19.759.407,42 zł,
- dochody majątkowe – 2.620.964 zł.

Dokonując analizy wysokości prognozowanych dochodów na rok 2013 należy zbadać kształtowanie się wykonania dochodów ogółem w latach ubiegłych oraz odchylenia w zakresie wielkości planowanych w roku bazowym. Wyniki analizy dokonanej przez kontrolujące przedstawia poniższy wykres*:



*do analizy przyjęto wykonanie dochodów ogółem za lata 2011-2012 oraz plan na dzień 1 stycznia 2013 r.

Jak wynika z powyższego wykresu, planowane dochody ogółem na dzień 1 stycznia 2013 r. są wyższe od wykonania roku 2012 o 7,75%, a od wykonania roku 2011 o 6,25%.

Przy analizie dochodów ogółem należy wziąć także pod uwagę dynamikę poszczególnych elementów wpływających na ich wysokość. Na potrzeby kontroli przedstawiono w tabeli kategorie dochodów budżetowych, posiadające największy udział

w dochodach ogółem oraz odznaczające się największą dynamiką i mające wpływ na sytuację finansową Gminy:

Kategoria dochodów	Lata		Dynamika
	2012	2013	2013/2012
Subwencje	7 601 735,00	7 154 404,00	94,12%
Dochody z podatków i opłat	4 812 630,48	4 938 628,00	102,62%
Udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT, CIT)	2 465 101	2 752 459	111,66%
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (łącznie bieżące i majątkowe)	224 181,58	1 941 114,74	865,87%
Dotacje celowe, w tym:	4.330.983,42	3 717 545	85,83%
zlecone z BP	3 150 020,45	3 123 745	99,17%
własne z BP	1 181 962,97	593 800	50,24%
Dochody ze sprzedaży majątku	772 461,40	841 500,00	108,94%

Metodologia:

- subwencje – paragraf 292;
- dochody z tytułu podatków i opłat – paragrafy: 031, 032, 033, 034, 035, 036, 037, 041, 043, 046, 047, 048, 049, 050, 069;
- udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT, CIT) – paragrafy: 001, 002;
- dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (łącznie bieżące i majątkowe) – paragrafy z czwartą cyfrą ≠ 0;
- dotacje celowe – paragrafy 201, 203;
- dochody ze sprzedaży majątku – paragrafy: 077, 078, 087.

Z powyższej tabeli wynika, iż prognozowany wzrost dochodów ogółem wynika przede wszystkim ze zwiększonych wpływów z tytułu dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Wzrost ten wynosi 765,87% w stosunku do roku poprzedniego. Kontrolujące ustaliły, że powyższe założenie ma swoje uzasadnienie w cyklu realizacji przez Gminę zadań z budżetu UE. Na rok 2013 planowano uzyskać środki ze źródeł zagranicznych z tytułu realizacji następujących zadań:

- „Budowa sieci wodociągowej we wsi Jaryszów” – planowana refundacja w kwocie 280.864 zł,
- „Budowa ścieżki rowerowej od granicy Gminy Lubsko –Jasień do miejscowości Jasień” – planowana refundacja w kwocie 600.000 zł,
- „Termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Jasieniu z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii” – planowana zaliczka w kwocie 695.000 zł,

- „Rewitalizacja parku miejskiego w Jasieniu” – etap I – planowana zaliczka w kwocie 194.100 zł,
- „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jasieniu” – planowana zaliczka w kwocie 108.150,74 zł,
- „Remont nawierzchni chodnika przy ul. Konstytucji 3 Maja w Jasieniu” – planowana zaliczka w kwocie 63.000 zł.

Prognozowano także niewielkąwyżkę dochodów z tytułu podatków i opłat – o 2,62%. Wzrost ten jest uzasadniony zwiększeniem obowiązujących w roku 2013 stawek podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych w stosunku do roku ubiegłego o średnio 3%. Ponadto, jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej na rok 2013, Gmina zakładała także uzyskanie dochodów z tytułu egzekucji zaległości podatkowych z lat ubiegłych z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych. Kontrolujące ustaliły, iż zgodnie z ewidencją podatkową łączne zaległości z tytułu ww. podatków na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosły 1.351.224,58 zł.

W zakresie zakładanych wpływów z tytułu subwencji oraz z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych na rok 2013 kontrolujące ustaliły, iż kwoty zaplanowane w uchwale budżetowej są zgodne z założeniami Ministerstwa Finansów (pismo ST3/4820/9/2012). Ponadto prognoza kwot dotacji celowych z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne Gminy jest zgodna z pismem LUW nr PS-V.3110.5.2012.AJab z dnia 19 października 2012 r., pismem LUW nr FB-I.3110.24.2012.MRat z dnia 17 października 2012 r. oraz pismem KBW Delegatura w Zielonej Górze nr DZG.3101-22/12 z dnia 1 października 2012 r.

Prognozowane dochody ze sprzedaży majątku zostały opisane w pkt. 7.1. Z ustaleń tych wynika, że dochody te na dzień 1 stycznia 2013 r. ustalono w sposób rzetelny, a ich planowany poziom wynikał z wykonania roku poprzedniego.

W związku z powyższą analizą należy uznać, iż przyjęcie prognozy dochody ogółem na dzień 1 stycznia 2013 r. na poziomie 22.380.371,42 zł było uzasadnione.

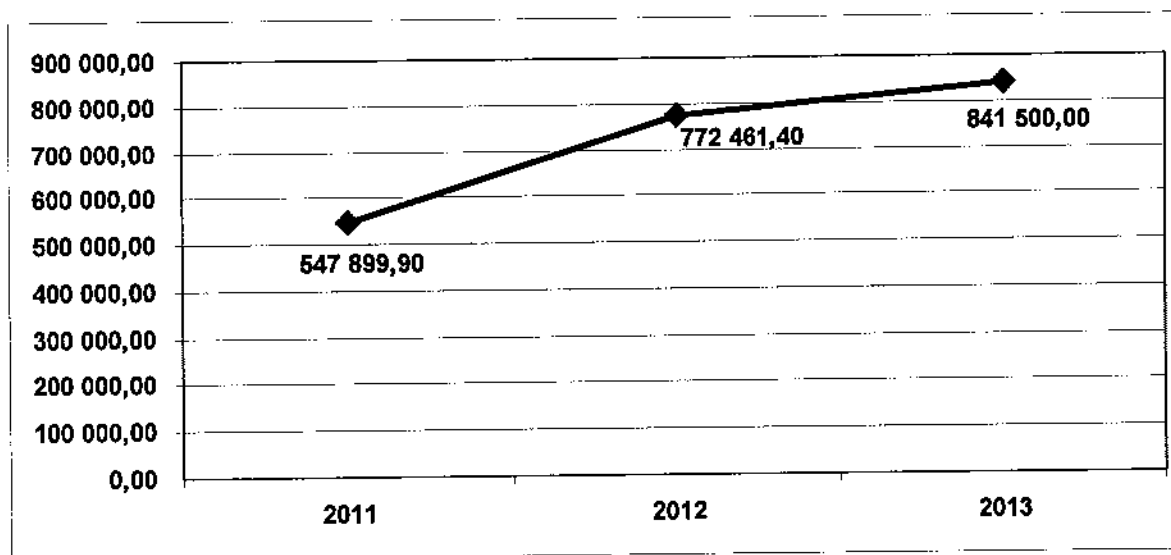
Test nr 6 dotyczący przestrzegania wskaźników zadłużenia i spłaty zobowiązań obowiązujących w 2013 r. stanowi załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 22 – Test nr 6 – akta kontroli str. 149]

7. Przestrzeganie wskaźnika zadłużenia obowiązującego w latach 2014 i następnych – 2013 rok

7.1. W budżecie uchwalonym na 2013 r., przyjętym Uchwałą Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013, rzetelnie zaplanowano kwotę dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 841.500 zł.

Badając prawidłowość założeń w zakresie dochodów z tego tytułu, kontrolujące dokonały analizy dynamiki wpływów ze sprzedaży składników majątkowych w latach 2011-2012 (wykonanie) w odniesieniu do planu roku 2013.



Jak wynika z powyższego wykresu, wykonane w 2012 dochody z tytułu sprzedaży majątku wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 40,98%. W roku 2013 (w porównaniu do wykonania roku 2012) zaplanowano kolejny wzrost dochodów z tego tytułu – o 8,90%, co nominalnie stanowi 69.038,60 zł.

Kontrolujące dokonały również analizy stopnia wykonania założonych wpływów ze sprzedaży majątku w latach 2011-2012.

Lata	Plan po zmianach	Wykonanie	% wykonania
2011	1 071 200,00	547 899,90	51,15%
2012	898 146,00	772 461,40	86,01%

Z powyższej tabeli wynika, że w roku 2011 Gmina nie osiągnęła zamierzonych dochodów ze sprzedaży majątku. W 2012 roku dokonano korekty planu do kwoty 898.146 zł, który został wykonany w 86%. Nominalna różnica między prognozowanymi wpływami z tego tytułu

a wykonaniem wyniosła 125.684,60 zł. W 2013 r. dokonano kolejnej korekty planu - na dzień 1 stycznia 2013 r. był on o 56.646 zł niższy od kwoty zakładanej na koniec 2012 r.

W związku z obserwowaną w latach 2011-2012 tendencją wzrostową, planowanie wpływów ze sprzedaży mienia w kwocie 841.500 zł, tj. w kwocie zbliżonej do wykonania roku 2012, na moment uchwalenia budżetu na rok 2013 było uzasadnione. Ponadto z informacji o stanie mienia komunalnego wg stanu na dzień 31.12.2012 r. wynika, iż Gmina posiada grunty o wartości 16.771.787,32 zł.

Kontrolujące ustaliły, iż na potrzeby oszacowania dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości przyjętych w projekcie budżetu na rok 2013 Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Budownictwa M. F. sporządziła zestawienie nieruchomości planowanych do sprzedaży. Wynika z niego, że w 2013 r. zaplanowano do sprzedaży 23 działki oraz lokale mieszkalne, prognozując dochody z tego tytułu na łączną kwotę 471.500 zł. Ponadto z ewidencji analitycznej do konta 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wynika, iż w roku tym spodziewane dochody z tytułu ratalnej sprzedaży nieruchomości wynoszą 16.340 zł (dochody wynikające z już zawartych umów).

Spodziewane wpływy wynikające z powyższego zestawienia oraz ratalnej sprzedaży nieruchomości na rok 2013 stanowią kwotę 487.340 zł i są niższe od dochodów z tytułu sprzedaży majątku, zaplanowanych w uchwale budżetowej o 354.160 zł. W związku z tym kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, odpowiedzialnej na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, za przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz posiadającej, na podstawie art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wyłączną inicjatywę do sporządzania projektu uchwały budżetowej o wyjaśnienie, na jakiej podstawie, w Uchwale Nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2013, przyjęto plan dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 841.500 zł. Burmistrz wyjaśniła, że pierwotnie przyjęto plan dochodów z powyższego tytułu, w wysokości wynikającej z zestawienia nieruchomości planowanych do sprzedaży, sporządzonego przez pracownika merytorycznego, jednak w toku prac nad projektem uchwały budżetowej postanowiono o sprzedaży dodatkowych nieruchomości.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

7.2. W budżecie uchwalonym na 2013 r., według stanu na dzień 30 września 2013 r., planowane dochody z tytułu sprzedaży majątku wyniosły 841.500 zł. Jednocześnie na ten

dzień wykonanie wyniosło 115.254,50 zł, tj. 13,70% planu. Jak wynika z ustaleń kontroli, do dnia 30 września sprzedano 6 nieruchomości. Kontrolujące ustaliły również, że do końca III kwartału roku 2013 na 21 przeprowadzonych przetargów nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości 3 zakończyły się wynikiem pozytywnym.

Przyjęte kwoty z tytułu sprzedaży składników majątkowych na dzień 30 września danego roku ma istotny wpływ na wyliczenie relacji, wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na rok następny. Zgodnie z ww. przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Zgodnie z ust. 2 art. 243 ww. ustawy, przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych. W związku z tym plan dochodów ze sprzedaży majątku na koniec 30 września 2013 r. będzie miał istotny wpływ w 2014 r. na spełnienie relacji dla tego roku.

Z uwagi na powyższe ustalenia, kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, której na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym publicznych przysługuje wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz na podstawie art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wyłączne prawo do inicjatywy w sprawie projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, dlaczego na dzień 30 września 2013 r. nie skorygowano planu dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych, mimo że wykonanie na ten dzień wyniosło 13,70%. Burmistrz wyjaśniła, że po dokonaniu analizy

wykonanych dochodów majątkowych z uwagi na ogłoszone przetargi postanowiono nie dokonywać korekty planu.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

7.3. W budżecie uchwalonym na rok 2013, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. nierzetelnie zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 638.700 zł. W stosunku do planu na dzień 1 stycznia oraz 30 września tego roku uległ on zmniejszeniu o 202.800 zł, tj. o 24,10%.

Z ustaleń kontroli wynika, że mimo powyższej korekty, wykonanie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosło jedynie 51,01% pomniejszonego planu i stanowiło kwotę 325.780,50 zł.

Kontrolujące ustaliły, iż w okresie od dnia 1 października do dnia 30 grudnia 2013 r. przeprowadzono 16 przetargów na zbycie nieruchomości, z czego tylko 4 zakończyły się wynikiem pozytywnym. Łączna cena sprzedaży osiągnięta w ich wyniku stanowiła 153.350 zł.

W związku z powyższymi ustaleniami kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, której na podstawie art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przysługuje wyłączne prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oraz na podstawie art. 233 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – wyłączne prawo do inicjatywy w sprawie projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, o wyjaśnienie, dlaczego na dzień 31 grudnia 2013 r. planowano uzyskanie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 638.700 zł, mimo że ich wykonanie wyniosło jedynie 325.780,50 zł, tj. 51,01%. Burmistrz wyjaśniła, że nie dokonywano korekty planu ww. dochodów z uwagi na ogłoszone przetargi.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Powyższe wyjaśnienia nie zmieniają ustaleń kontroli. Planowana w okresie od dnia 1 października do dnia 31 grudnia 2013 r. sprzedaż nieruchomości nie przyniosła spodziewanych wpływów. Ostatni przetarg przeprowadzono w dniu 23 grudnia 2013 r., co pozwoliłoby na rzetelne oszacowanie dochodów ze sprzedaży majątku i dokonanie zmiany planu w tym zakresie do dnia 31 grudnia 2013 r. Ostatnia zmiana w zakresie budżetu Gminy przez organ stanowiący dokonana została Uchwałą nr XXX/281/13 z dnia 19 grudnia 2013 r.

Przetargi przeprowadzone po tym dniu dotyczyły nieruchomości, których cena wywoławcza stanowiła jedynie łączną kwotę 142.950 zł.

7.4. W budżecie uchwalonym na 2013 rok, według stanu na dzień 30 września 2013 r. rzetelnie zaplanowano dochody bieżące w wysokości 20.400.809,75 zł.

Poniższa tabela przedstawia plan i wykonanie na dzień 30 września 2013 r. oraz dynamikę planu wybranych źródeł dochodów bieżących:

Kategoria dochodów	Plan na dzień 1 stycznia 2013 r.	Plan na dzień 30 września 2013 r.	Wykonanie na dzień 30 września 2013 r.	% wykonania	Dynamika planu
Dochody bieżące, z tego:	19 759 407,42	20 400 809,75	14 881 078,61	72,94%	103,25%
Subwencje	7 154 404	7 154 404,00	5 544 176,00	77,49%	100,00%
Dochody z podatków i opłat	4 938 628	5 356 445,50	3 630 894,66	67,79%	108,46%
Udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT, CIT)	2 752 459	2 752 459,00	1 851 880,55	67,90%	100,00%
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich	171 150,74	171 150,74	108 355,07	63,31%	100,00%
Dotacje celowe, w tym:	3 717 545	4 061 840,57	3 322 599,34	81,80%	109,26%
zlecone z BP	3 123 745	3 041 421,33	2 459 855,77	80,88%	97,36%
własne z BP	593 800	1 020 419,24	862 743,57	84,55%	171,85%
Dochody z najmu i dzierżawy	37 800	37 800	30 965,73	81,92%	100,00%

Planowane na dzień 30 września 2013 r. dochody bieżące uległy zwiększeniu w stosunku do planu pierwotnego o 3,25%. Na podstawie danych zawartych w powyższej tabeli można wnioskować, że prognozowany wzrost wynika ze zwiększenia planu dotacji z budżetu państwa na zadania własne. Wysokość planu dochodów w tym zakresie nie jest uzależniona od Gminy, w związku z tym ich prognozowanie nie może podlegać ocenie pod kątem rzetelności.

Zakładany wzrost dotyczy również dochodów z tytułu podatków i opłat. Biorąc pod uwagę stopień ich wykonania na koniec III kwartału należy stwierdzić, iż zwiększenie planu było uzasadnione (wykonanie na dzień 30 września 2013 r. w stosunku do planu pierwotnego wyniosło 73,52%).

7.5. W budżecie uchwalonym na 2013 rok, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku, rzetelnie zaplanowano kwoty dochodów bieżących. Analizy rzetelności prognozy w zakresie dochodów bieżących wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. dokonano w oparciu o następujące dane:

Kategoria dochodów	Plan na dzień 31 grudnia 2013 r.	Wykonanie	% wykonania	Udział w strukturze (%)
Dochody bieżące, z tego:	20 565 108,79	19 419 745,59	94,43	x
Subwencje	6 822 184,00	6 822 184,00	100	25,11
Dochody z podatków i opłat	5 456 445,50	4 875 781,79	89,36	25,10
Udziały we wpływach z podatków państwowych (PIT, CIT)	2 752 459,00	2 651 692,58	96,34	13,65
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich	108 355,05	108 354,67	100	0,56
Dotacje celowe, w tym:	4 456 197,61	4 440 338,09	99,64	22,86
zlecone z BP	3 163 520,06	3 150 020,45	99,57%	16,22
własne z BP	1 292 677,55	1 290 317,64	99,82	6,64
Dochody z najmu i dzierżawy	41 500,00	41 059,12	98,94	0,21

Na dzień 31 grudnia 2013 r. dochody bieżące nie zostały wykonane w 100%, mimo korekty planu w stosunku do końca III kwartału o 981.064,16 zł, czyli o 4,81%. Odchylenie wykonania od przyjętej prognozy nie było jednak duże – ostatecznie wykonanie wyniosło 94,43% planu.

W najmniejszym stopniu wykonano dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, tj. w 89,36%. Zauważyć trzeba jednak, że zaległości z tytułu nieterminowych wpłat od podatników na koniec 2013 r. wyniosły 875.569,41 zł, co wpłynęło na niższe wykonanie dochodów z tego tytułu. W przypadku pozostałych źródeł dochodów bieżących wykonanie kształtowało się powyżej 90%.

Dokonana przez kontrolującą analiza pozwala twierdzić, iż Gmina przyjęła rzetelne kwoty dochodów bieżących prognozowanych na dzień 31 grudnia 2013 r.

7.6. Zgodnie z wieloletnią prognozą finansową na lata 2013 – 2024 uchwaloną w 2013 r. (wg stanu na dzień uchwalenia) zakładany wzrost dochodów bieżących, prognozowanych na

2014 r., w stosunku do roku ubiegłego wyniósł 1,16%. Natomiast dochody bieżące na rok 2015 stanowiły 103,54% założeń na rok 2014. Ze względu na niewielkie odchylenia między ww. wielkościami należy przyjąć, iż dochody te zaplanowano z zachowaniem wymogu realistyczności.

Poniższa tabela prezentuje dynamikę planowanych dochodów bieżących ujętych w załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024.

Dynamika dochodów bieżących w latach 2014-2015:

Dochody bieżące w roku 2013	Dochody bieżące w roku 2014	Dochody bieżące w roku 2015	Dynamika dla roku 2014 (2/1)	Dynamika dla roku 2015 (3/2)
1	2	3	4	5
19 759 407,42	19 988 548,00	20 696 690,00	101,16%	103,54%

7.7. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia – Uchwała Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r.) dochody ze sprzedaży majątku w zakresie lat 2014 - 2015 zaplanowano w realnych wysokościach. W roku 2014 prognozowano spadek dochodów z tego tytułu o 10,87% w stosunku do planu na rok 2013, a w roku 2015 spadek o 33,33% w odniesieniu do prognozy na rok 2014.

Dynamika dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2014-2015:

Dochody ze sprzedaży majątku w roku 2013	Dochody ze sprzedaży majątku w roku 2014	Dochody ze sprzedaży majątku w roku 2015	Dynamika dla roku 2014 (2/1)	Dynamika dla roku 2015 (3/2)
1	2	3	4	5
841 500	750 000	500 000	89,13%	66,67%

7.8. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia) wydatki bieżące w zakresie lat 2014 – 2015 zostały zaplanowane z zachowaniem wymogu realistyczności.

Dynamika wydatków bieżących w latach 2014-2015:

Wydatki bieżące w roku 2013	Wydatki bieżące w roku 2014	Wydatki bieżące w roku 2015	Dynamika dla roku 2014 (2/1)	Dynamika dla roku 2015 (3/2)
1	2	3	4	5
19 759 407,42	18 782 607	19 180 122	95,06%	102,12%

W załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024, zaplanowano spadek wydatków bieżących w roku 2014 o 4,64%. W objaśnieniach do przyjętych wartości załączonych do powyższej WPF stwierdzono, że „Zważając na tempo wzrostu wydatków bieżących w latach poprzednich, zwiększający się zakres zadań własnych gmin, coraz większy udział wydatków sztywnych, utrzymanie wydatków bieżących na takim poziomie będzie wymuszało rezygnację z niektórych wydatków gminy lub radykalne zmniejszenie zakresu realizacji zadań”. Ponadto wskazano, że „prognoza dla wydatków bieżących na lata 2014-2024 zakłada zrównanie przewidywanych wydatków z osiąganymi dochodami bieżącymi ze względu na uregulowania zawarte w art. 242 w/w ufp.(ustawy o finansach publicznych).”

Powyższe objaśnienia nie zawierają informacji uszczegółowiających dane dotyczące prognozowanej redukcji wydatków bieżących w 2014 r. o blisko 5% w porównaniu do roku 2013. Dlatego też kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, która, stosownie do art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, posiada wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, o wyjaśnienia, na jakiej podstawie w ww. uchwale w 2014 r. prognozowano spadek wydatków bieżących o 4,64% w stosunku do planu roku 2013. Burmistrz wyjaśniła, że od 2012 roku Gmina zapoczątkowała restrukturyzację jednostek organizacyjnych obejmujące zarówno Urząd Miejski w Jasieniu, wszystkie jednostki oświatowe oraz Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Podjęte działania dotyczą przede wszystkim racjonalizacji zatrudnienia. Zdecydowano również o zleceniu usług opiekuńczych podmiotowi prywatnemu oraz likwidacji stołówek szkolnych.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Na rok 2015 w załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024, zakłada się wzrost wydatków bieżących w odniesieniu do roku

2014 o 2,12%, co pozwala przyjąć, iż prognozuje się je z zachowaniem wymogu realistyczności.

7.9. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia) dochody ogółem w latach 2014-2015 prognozuje się realnie i z zachowaniem zasady nieprzeszacowania, czyli w wielkościach zapewniających prawdopodobieństwo ich otrzymania.

Dynamika dochodów ogółem w latach 2014-2015:

Dochody ogółem w roku 2013	Dochody ogółem w roku 2014	Dochody ogółem w roku 2015	Dynamika dla roku 2014 (2/1)	Dynamika dla roku 2015 (3/2)
1	2	3	4	5
22 380 371,42	20 738 548	21 196 690	92,66%	102,21%

W załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 prognozowano, iż w roku 2014 nastąpi spadek dochodów ogółem o 7,34%, a w roku 2015 niewielki ich wzrost, tj. o 2,21%.

7.10. Wyjaśnienie poziomu prognozowanych dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku i wydatków bieżących w zakresie lat 2014-2015 w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia) przedstawia się następująco:

- Dochody bieżące: w objaśnieniach załączonych do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 przyjęto, iż prognoza dochodów na lata 2014-2024 została dokonana poprzez indeksację o wskaźniki 2,5% oraz korekty przewidywanych do osiągnięcia wpływów z tytułu uzyskanych kwot dotacji na zadania z udziałem środków z UE. Ponadto przyjęto, że głównym źródłem dochodów bieżących będzie podatek od nieruchomości oraz podatek dochodowy od osób fizycznych. Ze względu na kryzys gospodarczy oraz wprowadzone przez państwo ustawowe ulgi i obniżki stawek podatkowych, a także niewiadome przyszłe posunięcia państwa w tym zakresie, dochody te mogą charakteryzować się niestabilnością.
- Dochody ze sprzedaży majątku: z objaśnień do ww. uchwały wynika, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej założono stopniowe obniżanie dochodów ze sprzedaży majątku

do poziomu 200.000 zł w 2024 roku. Na takie prognozowanie mają wpływ podjęte prace nad zmianą studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także na niepewność wykonania dochodów w tym zakresie ze względu na obecną koniunkturę na rynku nieruchomości.

- Wydatki bieżące: objaśnienia w zakresie tych wielkości budżetowych zostały przytoczone w pkt 7.5. niniejszego protokołu. Nie wyjaśniają one przyjętej w latach 2014-2015 prognozy wydatków bieżących (w 2014 r. spadek o 4,94%, a w 2015 spadek o 2,93% w stosunku do roku bazowego - 2013), ale wskazują na potrzebę podjęcia działań zmierzających do ich ograniczenia.

Objaśnienia do WPF powinny umożliwić analizę założeń będących podstawą prognozowania poszczególnych jej pozycji i pozwolić na weryfikację, czy w następnych latach budżetowych przyjęty sposób prognozowania został zmodyfikowany i czy modyfikacje te miały swoje podstawy merytoryczne. Objasnienia w zakresie wydatków bieżących, wynikających z Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. nie wskazują, z czego wynika ich poziom w poszczególnych latach.

Stosownie do art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się do Burmistrz z zapytaniem, dlaczego w objaśnieniach przyjętych wartości załączonych do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 nie wyjaśniono poziomu prognozowanych wydatków bieżących. Z wyjaśnień Burmistrz wynika, że brak objaśnień w powyższym zakresie jest efektem błędnej interpretacji przepisów prawa.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2012 r. Nr 157, poz. 1456) wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej m.in. objaśnienia przyjętych wartości. Obecnie obowiązuje w tym zakresie art. 226 ust. 2a ww. ustawy (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), z którego wynika, iż do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości.

7.11. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), w zakresie roku 2014 nierzetelnie wykazano dane dotyczące rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczki. Rozchody na rok 2015 ujęto we właściwych wysokościach.

Wysokość spłat rat kapitałowych z tytułu kredytów i pożyczki w okresie spłaty długu wynikająca z zawartych przez Gminę umów przedstawia poniższa tabela:

Splaty w latach	Pożyczka z WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011 /0927/F/OBR	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012 /1056/F/OBR	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010r.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010r.	Razem
2013	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2014	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2015	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2016	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2017	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2018	111 636	171 564	135 396	227 600	368 000	1 014 196
2019	111 636	171 564	135 396	227 600	366 706	1 012 902
2020	111 636	171 564	135 396	111 148	-	529 744
2021	27 927	171 564	135 396	-	-	334 887
2022	-	85 792	135 436	-	-	221 228
Razem	921 015	1 629 868	1 354 000	1 704 348	2 574 706	x

Z ustaleń kontroli wynika, iż w Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024, rozchody planowane w latach 2013-2015 są niższe niż splaty, wynikające z zawartych umów. Różnice w tym zakresie przedstawia poniższa tabela:

Lata	Rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych z WPF	Łączna kwota spłat rat kapitałowych wynikających z zawartych umów	Różnica
2013	1 296 200	1 295 060*	1 140
2014	707 236	1 014 196	-306 960
2015	1 125 992	1 014 196	111 796
2016	1 125 992	1 014 196	111 796
2017	1 125 992	1 014 196	111 796
2018	1 125 992	1 014 196	111 796
2019	1 124 698	1 012 902	111 796
2020	641 540	529 744	111 796

Lata	Rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych z WPF	Łączna kwota spłat rat kapitałowych wynikających z zawartych umów	Różnica
2021	446 683	334 887	111 796
2022	321 624	221 228	100 436
2023	418 756	-	418 756
2024	110 660	-	110 660

*w spłatach uwzględniono planowaną do zaciągnięcia i spłaty pożyczkę na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 280.864 zł.

Różnica między kwotami rozchodów występująca w roku 2013 została opisana w rozdziale 6 pkt 6.6. protokołu kontroli.

Z analizy zawartych umów dotyczących zaciągniętych kredytów i pożyczki wynika, iż w Uchwale Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 na rok 2014 winno się zaplanować do spłaty (bez uwzględnienia ewentualnych spłat z tytułu planowanego do zaciągnięcia kredytu) kwotę 1.014.196 zł tytułem rozchodów, nie zaś – jak jest w tym dokumencie – jedynie 707.236 zł.

Kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, posiadającej wyłączną kompetencję do inicjatywy uchwałodawczej dotyczącej podjęcia WPF na podstawie art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, o wyjaśnienia powyższej rozbieżności. Burmistrz wyjaśniła, że w celu spełnienia wymogów wynikających z art. 243 ww. ustawy, w WPF przyjętej na rok 2013 wykazano rozchody niezgodnie z zawartymi umowami. Jednocześnie podjęto działania, zmierzające do zmiany harmonogramów płatności dla kredytów zaciągniętych w 2011 i 2012 roku. Jeszcze przed podpisaniem aneksów w tym zakresie, w Uchwale Nr XXVIII/271/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 22 października 2013 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 przyjęto rozchody w prawidłowej wysokości, wynikające z pierwotnych harmonogramów spłat. W wyniku działalności nadzorczej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdziło nieważność powyższej uchwały z uwagi na niezachowanie w roku budżetowym 2014 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Gmina renegocjowała umowy kredytowe w zakresie harmonogramów spłat, podpisując stosowne aneksy w grudniu 2013 r., co pozwoliło na zachowanie ww. relacji.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz – akta kontroli str. 92-105]

Wyjaśnienia Burmistrz nie zmieniają ustaleń kontrolujących. Na moment podjęcia Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 Gmina nie zawarła jeszcze aneksów, zmieniających harmonogramy spłat kredytów. W związku z tym nierzetelne jest wykazywanie rozchodów z tego tytułu w wysokościach innych, niż wynikających z harmonogramów, obowiązujących na dzień podjęcia WPF.

Z analizy rozchodów w pozostałych latach objętych prognozą (2015-2024) wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. wynika, iż są one wyższe od spłat rat kapitałowych wynikających z zawartych umów. Łączna kwota tej różnicy wynosi 1.412.384 zł. Przy wyliczeniu prawidłowości planu rozchodów w tym okresie należy jednak wziąć pod uwagę:

- kwotę planowanego do zaciągnięcia w 2013 r. kredytu, tj. 1.106.564 zł;
- kwotę o jaką zaniżono rozchody w 2014 r., tj. 306.960 zł, którą ujęto w rozchodach lat 2015-2024 w celu spłaty długu;
- kwotę zawyżonych rat w roku 2013 z tytułu kredytu zaciągniętego w Banku Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR, w kwocie 1.140 zł.

Po uwzględnieniu powyższych kwot kontrolujące ustaliły, iż planowane rozchody w latach 2015-2024 ujęto we właściwych wysokościach.

7.12. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia) podano rzetelnie dane dotyczące wydatków na obsługę długu w zakresie lat 2014-2015.

Przyjęte w załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 wydatki bieżące na obsługę długu w roku 2014 wyniosły 462.000 zł, a na rok 2015 – 401.500 zł.

Poniższa tabela prezentuje wysokość odsetek wynikających z zawartych umów kredytów i pożyczki, wg stawek i stóp procentowych obowiązujących na dzień podjęcia ww. uchwały:

Lp.	Oznaczenie kredytu/ pożyczki	Oprocentowanie	Stala marża instytucji udzielającej kredytu/ pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012r.	Wysokość rocznych odsetek	
					2014	2015
1.	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010r.	0,8 stopy redyskonta weksli tj. 3,6% ¹	-	3,6%	27 620,92	23 602,02

Lp.	Oznaczenie kredytu/ pożyczki	Oprocentowanie	Stala marża instytucji udzielającej kredytu/ pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012r.	Wysokość rocznych odsetek	
					2014	2015
2.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/092 7/F/OBR z dnia 28.08.2011 r.	WIBOR 1M – 4,5300 ²	1,90 p.p.	6,4300%	89 605,66	78 574,10
3.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/105 6/F/OBR z dnia 22.11.2012 r.	WIBOR 1M – 4,6352 ³	1,39 p.p.	6,0252%	69 666,61	61 508,73
4.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r.	Stopa redyskonta weksli 4,50% ¹	1,30 p.p.	5,80%	80 669,44	67 468,64
5.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r.	WIBOR 3M – 4,6195 ⁴	1,80 p.p.	6,4195	132 743,95	109 120,19
6.	Razem	x	x	x	400 306,58	340 273,68

¹ Stopa redyskonta weksli ustalona na okres od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 9 stycznia 2013 r. wyniosła 4,50%. Zgodnie z umową pożyczki nr 2010/OW-po/33/P oprocentowanie pożyczki wynosi 0,8 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 3,5% w stosunku rocznym.

² Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M notowany na dwa dni robocze przed rozpoczęciem kolejnych okresów jednomiesięcznych (przyjęto stan na dzień 29 listopada 2012 r.: 4,5300).

³ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca (tj. razem z dniami wolnymi, gdzie obowiązuje stawka z dnia poprzedniego) poprzedzającego miesiąc spłaty kolejnej raty odsetkowej (przyjęto stan za dni od 1 do 30 listopada 2012 r.: 4,6352).

⁴ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 3M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca poprzedzającego okres rozliczeniowy (przyjęto stan od 1 do 30 listopada 2012 r.: 4,6195).

Przyjęte w WPF kwoty wydatków bieżących na obsługę długu są wyższe, aniżeli wynika to z powyższych umów. Jednak z uwagi na niestabilność wskaźników, które decydują o wysokości oprocentowania oraz na przewidywane do zaciągnięcia kredyt i pożyczkę należy stwierdzić, iż dane te zaplanowano prawidłowo, z zachowaniem zasady ostrożności.

7.13. W wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia – Uchwała Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024)

nie planowano potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń. Kontrolujące ustaliły, że na dzień 1 stycznia 2013 r. Gmina nie posiadała zobowiązań z ww. tytułów.

7.14. Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. nie wskazywała, że w latach 2014-2015 Gmina będzie posiadać wyłączenia z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z ustaleń kontrolujących dokonanych w rozdziale 6 pkt 6.3. oraz 6.5. wynika, że dane te wykazano prawidłowo.

7.15. Po przyjęciu rzetelnych danych w zakresie rozchodów z tytułu spłat kredytów, pożyczek w roku 2014 (pkt 7.11.) relacja wyliczona dla tego roku, określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, nie zostanie spełniona.

W rozdziale 7 pkt: 7.2.; 7.4.; 7.11; 7.12.; 7.13. i 7.14. niniejszego protokołu analizie poddano dane, które służą do wyliczenia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla roku 2014, tj.:

- pkt 7.2.: planowanie kwoty dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie uchwalonym na 2013 rok według stanu na dzień 30 września 2013 roku;
- pkt 7.4.: planowanie kwoty dochodów bieżących w budżecie uchwalonym na 2013 rok według stanu na dzień 30 września 2013 roku;
- pkt 7.11.: rozchody z tytułu spłat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych w zakresie lat 2014-2015 w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku, według stanu na dzień uchwalenia;
- pkt 7.12.: wydatki na obsługę długu w zakresie lat 2014-2015, zawarte w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku, według stanu na dzień uchwalenia;
- pkt 7.13.: potencjalne wydatki z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń w zakresie lat 2014 – 2015 ujęte w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku, według stanu na dzień uchwalenia;
- pkt 7.14.: rozchody i wydatki podlegających wyłączeniu z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w zakresie lat 2014-2015, ujęte w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku, według stanu na dzień uchwalenia.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024 przyjęto nierzetelne rozchody z tytułu spłat kredytów, pożyczek w roku 2014 (pkt 7.11.). Ponadto w ww. uchwale wykazano, iż relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wyliczona dla roku 2014 zostanie zachowana.

W związku powyższymi ustaleniami badaniu poddano fakt zachowania ww. relacji po przyjęciu rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek w 2014 r. w wysokości wynikającej z zawartych umów, tj. w kwocie 1.014.196 zł (pogrubiona czcionka):

Lata	Dane służące do wyliczenia relacji, wynikające z WPF ¹						Spełnienie relacji z art. 243 ufp
	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody ze sprzedaży majątku	Wydatki bieżące	Rozchody	Obsługa długu	
2011	21 062 800,41	17 330 430,38	547 899,90	17.530.917,89	-	-	x
2012 przewidywane wykonanie ²	21 301 465	20 364 397	907 146	18 768 236	-	-	x
2013	22 380 371,42	19 759 407,42	841 500	19 759 407,42	-	-	x
2014	20 738 548	19 988 548	750 000	18 782 607	1 014 196	462 000	NIE

¹ Wg Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024.

² Na dzień podjęcia WPF brak było wykonania budżetu za 2012 r. W związku z tym kontrolujące przyjęły wielkości w zakresie przewidywanego wykonania, wynikające z Uchwały Nr XXI/197/12 z dnia 27 grudnia 2012 r.

Z powyższych danych wynika, iż przyjęcie danych ustalonych w wyniku kontroli decyduje o niespełnieniu relacji wskazanej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w roku 2014.

7.16. Po przyjęciu rzetelnych danych w zakresie kwoty dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie uchwalonym na rok 2013 (według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.) ustalonych w pkt 7.3., relacja wyliczona dla roku 2015, określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, zostanie spełniona.

W rozdziale 7 pkt: 7.3.; 7.5.; 7.6.; 7.7.; 7.8.; 7.11.; 7.12.; 7.13. oraz 7.14 protokołu analizie poddano dane, które służą do wyliczenia relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w roku 2015, w zakresie:

- pkt 7.3.: rzetelności planowania kwoty dochodów ze sprzedaży majątku w budżecie uchwalonym na 2013 rok (według stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku);

- pkt 7.5.: rzetelności planowania kwoty dochodów bieżących w budżecie uchwalonym na 2013 rok (według stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku);
- pkt 7.6.: planowania dochodów bieżących w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), w zakresie lat 2014-2015, z zachowaniem wymogu realistyczności;
- pkt 7.7.: planowania dochodów ze sprzedaży majątku w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), w zakresie lat 2014-2015, z zachowaniem wymogu realistyczności;
- pkt 7.8.: planowania wydatków bieżących w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), w zakresie lat 2014-2015, z zachowaniem wymogu realistyczności;
- pkt 7.11.: rzetelności danych dotyczących rozchodów z tytułu spłat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych, w zakresie lat 2014-2015, w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia);
- pkt 7.12.: rzetelności danych w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), dotyczących wydatków na obsługę długu w zakresie lat 2014-2015;
- pkt 7.13.: rzetelności danych w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia), dotyczących potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń w zakresie lat 2014-2015;
- pkt 7.14.: prawidłowości ujęcia w wieloletniej prognozie finansowej uchwalonej w 2013 roku (według stanu na dzień uchwalenia) danych, w zakresie rozchodów i wydatków podlegających wyłączeniu z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w zakresie lat 2014-2015.

Kontrolujące stwierdziły brak rzetelności w przypadku prognozowania w budżecie uchwalonym na 2013 rok, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku, kwoty dochodów ze sprzedaży majątku (pkt. 7.3.). W związku z powyższym dokonano symulacji spełnienia relacji, wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Do symulacji przyjęto wykonane dochodów ze sprzedaży majątku na dzień 31 grudnia 2013 r. w kwocie 325.780,50 zł (pogrubiona czcionka):

Lata	Dane służące do wyliczenia relacji, wynikające z WPF ¹						Spełnienie relacji z art. 243 ufp
	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody ze sprzedaży majątku	Wydatki bieżące	Rozchody	Obsługa długu	
2012 r. – przewidywane	21 301 465	20 364 397	907 146	18 768 236	-	-	x

Lata	Dane służące do wyliczenia relacji, wynikające z WPF ¹						Spełnienie relacji z art. 243 ufp
	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody ze sprzedaży majątku	Wydatki bieżące	Rozchody	Obsługa długu	
wykonanie ²							
2013 r. – plan wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.	22 908 408,79	20 565 108,79	325 780,50	20 565 108,79	-	-	x
2014 r. – prognoza wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r.	20 738 548	19 988 548	750 000	18 782 607	-	-	x
2015 r. – prognoza wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 r.	21 196 690	20 696 690	500 000	19 180 122	1 125 992	401 500	TAK

¹ Wg Uchwały Nr XXI/197/12 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2013 – 2024.

² Na dzień podjęcia WPF brak było wykonania budżetu za 2012 r. W związku z tym kontrolujące przyjęły wielkości w zakresie przewidywanego wykonania, wynikające z Uchwały Nr XXI/197/12 z dnia 27 grudnia 2012 r.

Jak wynika z powyższej tabeli, po uwzględnieniu wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2013 w kwocie 325.780,50 zł, relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wyliczona dla roku 2015, zostanie zachowana.

Test nr 7 dotyczący przestrzegania wskaźnika spłaty zadłużenia obowiązującego w roku 2014 i latach następnych stanowi załącznik do protokołu kontroli

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 23 – Test nr 7 – akta kontroli str. 150-152]

8. Przestrzeganie wskaźnika zadłużenia obowiązującego w latach 2014 i następnych – 2014 rok.

8.1. Z ustaleń kontrolujących wynika, iż na dzień 1 stycznia 2014 r. zarówno w Uchwale Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014, jak i Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022, przyjęto rzetelne dane dotyczące rozchodów w zakresie spłat zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów i pożyczek. Spłaty w całym okresie objętym WPF są zgodne z umowami i harmonogramami oraz z zawartymi w tym zakresie aneksami.

Kontrolujące ustaliły, iż w roku 2013 dokonano zmian terminów spłaty następujących zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, tj.:

1. Umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 kredytu w rachunku kredytowym dla jednostek samorządu terytorialnego z dnia 19 listopada 2010 r., zawarta z Powszechną Kasą Oszczędności Bank Polski S.A. w kwocie 3.310.706 zł. Aneks z dnia 27 grudnia 2013 r.;
2. Umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 kredytu w rachunku kredytowym dla jednostek samorządu terytorialnego z dnia 9 lipca 2010 r., zawarta z Powszechną Kasą Oszczędności Bank Polski S.A. w kwocie 2.159.548 zł. Aneks z dnia 27 grudnia 2013 r.;
3. Umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR kredytu obrotowego nieodnawialnego złotowego z dnia 23 sierpnia 2011 r., zawarta z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. na kwotę 1.715.650 zł. Aneks zawarto w dniu 19 grudnia 2013 r.;
4. Umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR kredytu obrotowego nieodnawialnego dla jednostek samorządu terytorialnego z dnia 22 listopada 2012 r., zawarta z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. na kwotę 3.398.818 zł (uruchomiono kwotę 1.354.000 zł). Aneks z dnia 19 grudnia 2013 r.

Przedmiotem zawartych aneksów do ww. umów było przesunięcie okresów spłat pierwotnie ustalonych na lata 2014-2017 oraz, w przypadku umów wskazanych w pkt 1 i 2, także wcześniejsza spłata w roku 2013 części kapitału przewidzianego do spłaty w latach następnych. Aneksy nie dotyczyły zmiany ostatecznych terminów spłaty tychże zobowiązań, przyjętych w pierwotnych umowach.

Wykaz zmian w zakresie spłat rat kapitałowych zaciągniętych kredytów przedstawia poniższa tabela:

Lata	Oznaczenie kredytu							
	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r. Aneks z dnia 27.12.2013 r.		Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r. Aneks z dnia 27.12.2013 r.		Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 28.08.2011 r. Aneks z dnia 19.12.2013r.		Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia 22.11.2012 r. Aneks z dnia 19.12.2013r.	
	Splata wg umowy pierwotnej	Splata po zawartych aneksach	Splata wg umowy pierwotnej	Splata po zawartych aneksach	Splata wg umowy pierwotnej	Splata po zawartych aneksach	Splata wg umowy pierwotnej	Splata po zawartych aneksach
2014	227 600	0	368 000	0	171 564	171 564	135 396	129 177
2015	227 600	0	368 000	0	171 564	85 782	135 396	135 396
2016	227 600	0	368 000	0	171 564	0	135 396	135 396
2017	227 600	357 600	368 000	613 200	171 564	0	135 396	0
2018	227 600	357 600	368 000	613 200	171 564	266 876	135 396	162 480
2019	227 600	357 600	366 706	612 306	171 564	266 876	135 396	162 480
2020	111 148	176 348	-	-	171 564	266 876	135 396	162 480
2021	-	-	-	-	171 564	266 876	135 396	162 480
2022	-	-	-	-	85 792	133 454	135 436	162 496

Razem	1 476 748	1 249 148	2 206 706	1 838 706	1 458 304	1 458 304	1 218 604	1 212 385
Różnica	wcześniejsza spłata w kwocie 227.600 zł w 2013 r.		wcześniejsza spłata w kwocie 368.000 zł w 2013 r.		x		nadpłata 6.219 zł w 2013 r.	

Kontrolujące zweryfikowały dopuszczalność zmian dotyczących spłat kredytów w zakresie wynikającym z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 poz. 907 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Z ustaleń kontroli wynika, że w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia do postępowań o udzielenie kredytów wymienionych w pkt 1, 2, i 4 przewidziano możliwość zmiany umów w przypadku, gdy są one korzystne dla Kredytobiorcy, jak również zastrzeżono możliwość wcześniejszej spłaty bez dodatkowych opłat ze strony Kredytobiorcy.

Natomiast umowa kredytu nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 23 sierpnia 2011 r., na kwotę 1.715.650 zł, została zawarta z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. w trybie określonym w art. 66 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, tj. w trybie zamówienia z wolnej ręki. W dwóch prowadzonych kolejno postępowaniach w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącego udzielenia ww. kredytu nie wpłynęła żadna oferta. Ostatecznie zawarto umowę z BOŚ S.A. na podstawie oferty tego banku z dnia 16 sierpnia 2011 r. Z umowy tej wynika, że możliwa jest wcześniejsza spłata kredytu bez dodatkowych opłat ze strony Kredytobiorcy, jak również dopuszczalne są zmiany umowy w przypadku, gdy są one korzystne dla Kredytobiorcy.

8.2. W Uchwale Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014, jak i w Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 rzetelnie przyjęto w 2014 r. wydatki bieżące związane ze spłatą odsetek z tytułu kredytów i pożyczki w wysokości 300.000 zł.

Wydatki związane z obsługą długu w 2014 r. wg stawek oraz stóp procentowych, obowiązujących na dzień podjęcia ww. uchwał przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Oprocentowanie	Stala marża instytucji udzielającej kredytu/pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012 r.	Wysokość odsetek w 2014 r.
1.	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010r.	3,5% ¹	-	3,5%	26 853,67
2.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/092 7/F/OBR z dnia 28.08.2011 r.	WIBOR 1M – 2,6000 ²	1,90 p.p.	4,5000%	62 710,03
3.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/105 6/F/OBR z dnia 22.11.2012 r.	WIBOR 1M – 2,5977 ³	1,39 p.p.	3,9877%	46 086,87
4.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r.	Stopa redyskonta weksli 2,75% ¹	1,30 p.p.	4,05%	50 590,49
5.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r.	WIBOR 3M – 2,6537 ⁴	1,80 p.p.	4,4537%	81 890,45
6.	Razem	x	x	x	268 131,51

¹ Stopa redyskonta weksli obowiązująca od dnia 4 lipca 2013 r. wynosi 2,75%. Zgodnie z umową umowa nr pożyczki nr 2010/OW-po/33/P oprocentowanie wynosi 0,8 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 3,5%.

² Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M notowany na dwa dni robocze przed rozpoczęciem kolejnych okresów jednomiesięcznych (przyjęto stan na dzień 29 listopada 2013 r.: 2,6000).

³ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca (tj. razem z dniami wolnymi, gdzie obowiązuje stawka z dnia poprzedniego) poprzedzającego miesiąc spłaty olejnej raty odsetkowej (przyjęto stan od 1 do 30 listopada 2013 r.: 2,5979).

⁴ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 3M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca poprzedzającego okres rozliczeniowy (przyjęto stan od 1 do 30 listopada 2013: 2,6537).

Jak wynika z powyższej tabeli, wydatki bieżące na obsługę zadłużenia w 2014 r., na dzień 1 stycznia tego roku, wyniosły 268.131,51 zł. Były one niższe niż przyjęte w Uchwale Nr XXXI/291/13 oraz Uchwale Nr XXXI/292/13, jednak zakładanie ich wzrostu jest uzasadnione.

8.3. W uchwale budżetowej oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej uchwalonych na 2014 rok (wg stanu na dzień uchwalenia) przyjęto nierzetelne dane dotyczące potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń.

W Uchwale Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014 przyjęto, iż potencjalne wydatki z tytułu udzielonych przez Gminę poręczeń mogą wznosić 39.900 zł. Natomiast w załączniku nr 1 do Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 przyjęto wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji na rok 2014 w kwocie 1.236.136 zł.

Jak wynika z ustaleń dokonanych przez kontrolujące w rozdziale 3 pkt 3.3. protokołu kontroli, na dzień 1 stycznia 2014 r. Gmina posiadała zobowiązania z tytułu dwóch poręczeń na zobowiązania wynikające z pożyczek zaciągniętych przez Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, na podstawie umów z dnia 12 kwietnia 2013 r. o Nr 2013/OW-po/007/P z aneksami oraz Nr 2013/OW-po/008/P z aneksami. Z zapisów umów poręczenia wynika, iż dotyczą one zobowiązań pieniężnych zarówno z tytułu spłat rat kapitałowych pożyczek, jak i ich oprocentowania. Kontrolujące ustaliły, iż na dzień 1 stycznia 2014 r. potencjalne wydatki z tytułu ww. poręczeń wynosiły:

Pożyczka	Kapitał do spłaty w 2014 r.	Oprocentowanie wynikające z umów	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2013 r. ¹	Kwota odsetek
Nr 2013/OW-po/007/P	29 925	0,5 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 2% w stosunku rocznym (przed spłatą 1 raty – 0,7 s.r.w.)	2%	7 404,20
Nr 2013/OW-po/008/P	1 196 236	0,7 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 2% w stosunku rocznym	2%	7 656,91 ²
Razem	1 226 161			15 061,11

¹ Dzień podjęcia Uchwały Nr XXXI/292/13 oraz Uchwały Nr XXXI/291/13.

² Odsetki płatne od stycznia do maja 2014 r. za miesiące od grudnia 2013 r. do kwietnia 2014 r., tj. do czasu otrzymania refundacji z budżetu UE i spłaty pożyczki (data otrzymania refundacji ustalona w umowie: do dnia 30 kwietnia 2014 r.).

Łączna kwota potencjalnych wydatków przypadających na 2014 r., wynikających z poręczeń udzielonych przez Gminę na zobowiązania z tytułu pożyczek zaciągniętych przez Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu, wynosi 1.241.222,11 zł, w tym 1.226.161 zł z tytułu spłat rat kapitałowych oraz 15.061,11 zł z tytułu odsetek. Jest to kwota wyższa niż przyjęta

w Uchwale Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014 oraz Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022.

Zgodnie art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej m.in. dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia. Wykazanie w powyższych uchwałach kwot niezgodnych z zawartymi umowami stanowi naruszenie wyżej przytoczonych przepisów.

Stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, a stosownie do art. 233 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy posiada wyłączną inicjatywę sporządzenia projektu uchwały budżetowej. Natomiast zgodnie z art. 230 ust. 1 ww. ustawy, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się od Burmistrz z zapytaniem, dlaczego w Uchwale Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014 oraz Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 potencjalne wydatki z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na rok 2014 zostały przyjęte w kwocie niższej, aniżeli wynika to z zawartych umów poręczeń. Burmistrz wyjaśniła, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie wykazano odsetek od spłat poręczonych pożyczek w wyniku błędnej interpretacji przepisów prawa. Natomiast w uchwale budżetowej nie wykazano zobowiązań z tytułu umowy poręczenia pożyczki zaciągniętej na podstawie umowy nr 2013/OW-po/008/P w kwocie 1.196.236 zł, gdyż z informacji posiadanych przez Gminę wynikało, że Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu otrzyma refundację na jej spłatę. [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Powyższe wyjaśnienia nie zmieniają ustaleń kontroli. Na dzień podjęcia Uchwały Nr XXXI/292/13 Rady Miejskiej w Jasieniu w sprawie uchwalenia uchwały budżetowej Gminy Jasień na rok 2014 tj. 27 grudnia 2013 r. Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu posiadał zobowiązania z tytułu pożyczki, zaciągniętej w WFOŚiGW w Zielonej Górze na mocy umowy Nr 2013/OW-po/008/P z aneksami. Zgodnie z aneksem nr 1 do ww. umowy, zawartym w dniu 16 października 2013 r. spłata pełnej kwoty pożyczki nastąpić miała w terminie 7 dni od dnia otrzymania środków finansowych z PROW na konto Funduszu (...), lecz nie później niż do dnia 31 marca 2014 r. W związku z tym w uchwale budżetowej należało określić, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, kwotę potencjalnych wydatków tytułu poręczonej pożyczki wraz z należnymi odsetkami, zgodnie z zawartą umową. Kwota ta powinna być ujęta w planie wydatków budżetu do dnia spłaty poręczonej pożyczki.

8.4. W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 prognozowano, iż wpływy w zakresie dochodów bieżących na rok 2015 wyniosą 20.987.047 zł, co stanowi 111,02% prognoz przyjętych na rok 2014.

W objaśnieniach przyjętych wartości, stanowiących załącznik nr 3 do powyższej uchwały, nie wskazano szczegółowych informacji dotyczących wzrostu dochodów bieżących. W związku z tym kontrolujące zwróciły się o wyjaśnienie do Burmistrz, która na podstawie art. 230 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, posiada wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, na jakiej podstawie w powyższej uchwale zakłada się wzrost przyjętych na rok 2015 dochodów bieżących o 11,02% w stosunku do roku poprzedniego. Burmistrz wyjaśniła, że w przyjętym na rok 2014 WPF założono wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Przyczyniły się do tego działania Gminy podjęte w latach wcześniejszych związane z utworzeniem zaplecza do rozwoju przedsiębiorczości oraz wsparcie dla podmiotów już funkcjonujących na terenie Gminy (zwolnienia z podatku od nieruchomości w latach ubiegłych). W tym celu Gmina dokonała uaktualnienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz przystąpiła do sporządzenia planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

8.5. W wieloletniej prognozie finansowej przyjętej na lata 2014-2022, w zakresie 2015 r. prognozuje się spadek dochodów ze sprzedaży majątku o 45,74% w stosunku do założeń przyjętych na rok 2014, tj. z kwoty 921.500 zł do kwoty 500.000 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości, stanowiących załącznik nr 3 do Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. wskazano, iż „założono stopniowe obniżanie dochodów ze sprzedaży majątku do poziomu 200.000 zł w 2022 roku. Na takie prognozowanie mają wpływ podjęte prace nad zmianą studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak mieć na uwadze niepewność wykonania dochodów majątkowych, ze względu na obecną koniunkturę na rynku nieruchomości”. W związku z tym należy uznać, iż prognozując dochody z tego tytułu spełniono wymóg realistyczności.

8.6. W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 zakłada się, iż wydatki bieżące w roku 2015 wyniosą 19.368.122 zł i będą niższe od prognozowanych wydatków w roku poprzednim o 4,03%. W załączniku nr 3 do powyższej uchwały, stanowiącym objaśnienia przyjętych wartości wskazano, że „w latach 2015-2022 założono ograniczenie wydatków bieżących z jednoczesnym osiągnięciem nadwyżki budżetowej, którą Gmina mogłaby przeznaczać na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań” oraz że „Gmina Jasień bez redukcji wydatków bieżących, a w ostateczności bez wprowadzenia polityki oszczędnościowej będzie miała poważne problemy z uchwalaniem przyszłych budżetów”. Nie zawarto szczegółowych informacji, jakie działania przyczynią się do obniżenia tych wydatków.

Stosownie do art. 230 ust. 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się do Burmistrz o wyjaśnienia, jakie działania podjęto lub zamierza się podjąć w celu ograniczenia wydatków bieżących w 2015 r. do kwoty 19.368.122 zł. Burmistrz wyjaśniła, że podjęto działania restrukturyzacyjne obejmujące Urząd Miejski w Jasieniu, wszystkie jednostki oświatowe oraz Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Działania te obejmują:

- dostosowanie liczby nauczycieli do liczby uczniów uczęszczających do poszczególnych jednostek oświatowych;

- bieżące dokonywanie analizy w zakresie zatrudnienia nauczycieli oraz ich wynagrodzeń;
- likwidacja stołówek szkolnych na rzecz usług zewnętrznych,
- zmniejszeniu etatów opiekunek zatrudnionych w MGOPS i zlecenie usług opiekuńczych firmie zewnętrznej;
- ograniczenie zatrudnienia w MGOPS w Jasieniu poprzez przejęcie przez Urząd zadań związanych z obsługą świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, a także z funduszu alimentacyjnego;
- wstrzymanie zatrudnienia nowych pracowników w przypadku zwolnienia stanowisk urzędniczych w Urzędzie Miejskim.

Burmistrz wskazała także, iż na potrzeby dochowania relacji, wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych zlecono dwóm podmiotom zewnętrznym analizę w zakresie sytuacji finansowej Gminy. Pierwsza z nich dotyczyła „Analizy możliwości emisji przez Gminę Jasień obligacji”, druga, sporządzona we wrześniu br. odnosiła się do „Analizy możliwości restrukturyzacji długu Gminy Jasień w celu optymalizacji ustawowych wskaźników zadłużenia”.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

8.7. W obowiązującej od dnia 1 stycznia 2014 r. WPF założono, że w 2015 r. Gmina osiągnie dochody ogółem w kwocie 21.487.047 zł, co stanowi ich wzrost o 5,90% w relacji do roku 2014. W objaśnieniach przyjętych wartości, stanowiących załącznik nr 3 do Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 nie wyjaśniono, na jakiej podstawie prognozuje się wzrost dochodów ogółem w roku 2015, a wskazano jedynie, że „dla lat 2015-2022 przyjęto wartości stałe skorygowane ewentualnie o środki z UE”.

O wyjaśnienia powyższej prognozy dla roku 2015 kontrolujące zwróciły się do Burmistrz, która na mocy art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, posiada wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany. Burmistrz wskazała, że przyjęty w WPF poziom dochodów wynika z zakładanego wzrostu wpływów z tytułu podatku od nieruchomości. Podjęto działania, zmierzające do rozwoju firm już działających na terenie Gminy oraz stworzenia dogodnych warunków do pozyskania nowych inwestorów. Do działań tych należy udzielanie zwolnień podatkowych w latach ubiegłych, uaktualnienie studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Jasień oraz przystąpienie do sporządzenia planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

8.8. W objaśnieniach do WPF uchwalonej w 2014 r. (według stanu na dzień uchwalenia) nie odniesiono się do prognozowanych dochodów bieżących. Objaśnienia te nie wyjaśniają również, na jakiej podstawie przyjęto wartości w zakresie wydatków bieżących i tym samym uniemożliwiają weryfikację poziomu ich prognozowania. Wskazano natomiast przyczynę spadku prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Szczegółowy opis tych ustaleń jest zawarty w pkt 8.4., 8.5. oraz 8.6. niniejszego protokołu kontroli. Wynika z nich, iż w załączniku nr 3 do Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022, stanowiącym objaśnienia przyjętych wartości, nie wskazano przyczyny istotnego spadku wydatków bieżących w 2015 r. (o 4,03%), wskazując jedynie na potrzebę ich ograniczenia. W zakresie prognozowanych dochodów bieżących, dla których w 2015 r. zakłada się istotny wzrost (o 10,54%) nie odniesiono się w objaśnieniach w ogóle.

Stosownie do przepisu art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym kontrolujące zwróciły się do Burmistrz z pytaniem, dlaczego w objaśnieniach przyjętych wartości, stanowiących załącznik nr 3 do Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 nie wyjaśniono poziomu prognozowanych dochodów i wydatków bieżących. Z wyjaśnień Burmistrz wynika, że brak wyjaśnienia poziomu prognozowanych dochodów i wydatków bieżących w objaśnieniach do powyższej uchwały jest efektem błędnej interpretacji przepisów prawa. [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 - Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

8.9. Rozchody z tytułu spłat kredytów i pożyczki na rok 2015 wynikające z Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia

Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022, zostały przyjęte rzetelnie, a więc w kwocie wynikającej z zawartych umów.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w 2015 r. Gmina będzie zobowiązania do spłaty rat kapitałowych w łącznej kwocie 332.814 zł z tytułu następujących kredytów i pożyczek:

- kredyt zaciągnięty w Banku Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 28.08.2011 r., aneks z dnia 19.12.2013 r.; raty kapitałowe w łącznej kwocie 85.782 zł;
- kredyt: zaciągnięty w Banku Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia 22.11.2012 r., aneks z dnia 19.12.2013 r.; raty kapitałowe w łącznej kwocie 135.396 zł;
- pożyczka zaciągnięta w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010 r.; raty kapitałowe w łącznej kwocie 111.636 zł.

Łączna kwota powyższych spłat ustalona przez kontrolujące tj. 332.814 zł jest zgodna z planem rozchodów wynikających z badanej uchwały.

8.10. W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 rzetelnie przyjęto na 2015 r. wydatki bieżące z tytułu odsetek od kredytów i pożyczki w wysokości 273.000 zł.

Zgodnie z harmonogramami spłat stanowiącymi integralną część umów kredytowych i pożyczki wydatki na obsługę długu w 2015 r. wyniosą:

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Oprocentowanie	Stala marża instytucji udzielającej kredytu/pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012 r.	Wysokość rocznych odsetek w 2015 r.
1.	Pożyczka: WFOŚiGW w Zielonej Górze, umowa nr 2010/OW-po/33/P z dnia 12.08.2010r.	3,5% ¹	-	3,5%	22 946,41
2.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr 2696/08/2011/0927/F/OBR z dnia 28.08.2011 r.	WIBOR 1M – 2,6000 ²	1,90 p.p.	4,5000%	55 476,14
3.	Kredyt: Bank Ochrony Środowiska S.A., umowa nr S/13/11/2012/1056/F/OBR z dnia	WIBOR 1M – 2,5977 ³	1,39 p.p.	3,9877%	40 708,75

Lp.	Oznaczenie kredytu/pożyczki	Oprocentowanie	Stawa marża instytucji udzielającej kredytu/pożyczki	Oprocentowanie na dzień 27 grudnia 2012 r.	Wysokość rocznych odsetek w 2015 r.
	22.11.2012 r.				
4.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 06 1020 5402 0000 0196 0047 6028 z dnia 09.07.2010 r.	Stopa redyskonta weksli 2,75% ¹	1,30 p.p.	4,05%	50 590,49
5.	Kredyt: Powszechna Kasa Oszczędności BP S.A., umowa nr 20 1020 5402 0000 0196 0052 5634 z dnia 19.11.2010 r.	WIBOR 3M – 2,6537 ⁴	1,80 p.p.	4,4537%	81 890,45
6.	Razem	x	x	x	251 612,24

¹ Stopa redyskonta weksli obowiązująca od dnia 4 lipca 2013 r. wynosi 2,75%. Zgodnie z umową umowa nr pożyczki nr 2010/OW-po/33/P oprocentowanie wynosi 0,8 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 3,5%.

² Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M notowany na dwa dni robocze przed rozpoczęciem kolejnych okresów jednomiesięcznych (przyjęto stan na dzień 29 listopada 2013 r.: 2,6000).

³ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 1M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca (tj. razem z dniami wolnymi, gdzie obowiązuje stawka z dnia poprzedniego) poprzedzającego miesiąc spłaty olejnej raty odsetkowej (przyjęto stan od 1 do 30 listopada 2013 r.: 2,5979).

⁴ Zgodnie z umową do obliczenia odsetek należy zastosować WIBOR 3M liczony jako średnia arytmetyczna ze wszystkich dni miesiąca poprzedzającego okres rozliczeniowy (przyjęto stan od 1 do 30 listopada 2013: 2,6537).

Kwota wydatków na obsługę długu na 2015 r. ustalona na podstawie stawek i stóp procentowych obowiązujących na dzień podjęcia WPF jest wyższa od kwoty prognozowanej w WPF, co świadczyć może o tym, iż Gmina bierze pod uwagę możliwość ich wzrostu.

8.11. W Wieloletniej Prognozie Finansowej uchwalonej w 2014 roku (według stanu na dzień uchwalenia) nierzetelnie wykazano dane dotyczące potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń w zakresie 2015 roku.

W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 przyjęto, iż potencjalne wydatki z tytułu udzielonych poręczeń w 2015 r. stanowią kwotę 39.900 zł.

Z ustaleń kontrolujących wynika, iż w roku 2015 Gmina powinna zabezpieczyć w budżecie wydatki z tytułu poręczenia zobowiązań wynikających ze spłaty pożyczki, zaciągniętej przez Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze, na podstawie umowy z dnia 12 kwietnia 2013 r. o nr 2013/OW-po/007/P z aneksami. Zgodnie z zapisami § 2 pkt 4 umowy poręczenia, Gmina Jasień zobowiązała się wykonać zobowiązania pieniężne dłużnika – Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Jasieniu – wynikające z umowy pożyczki, do których

należy m.in. terminowa spłata rat udzielonej pożyczki wraz z oprocentowaniem. Zgodnie z ww. umową pożyczki, łączna kwota rat kapitałowych, przewidzianych do spłaty w 2015 r., wynosi 39.900 zł. Oprocentowanie pożyczki jest zmienne, zależne od stopy redyskonta weksli i wynosi 0,5 stopy redyskonta weksli i nie mniej niż 2% w stosunku rocznym. Termin zapłaty odsetek ustalono na 25 dzień każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. Na dzień 27 grudnia 2013 r., a więc na dzień podjęcia powyższej uchwały w sprawie WPF, stopa redyskonta weksli wyniosła 2,75%. W związku z tym, że 0,5 tej wartości to 1,38%, zgodnie z umową należało przyjąć oprocentowanie pożyczki w wysokości 2% w stosunku rocznym.

Wydatki na rok 2015 związane z odsetkami od spłaty ww. pożyczki przedstawia poniższa tabela:

Lata	Miesiąc	Liczba dni w miesiącu	Saldo pożyczki	Rata kapitałowa ¹	Odsetki ²	Do zapłaty w 2015 r.
2014	Grudzień	31	372 146	3 325	632,14	632,14
2015	Styczeń	31	368 821	3 325	626,49	3 951,49
2015	Luty	28	365 496	3 325	560,76	3 885,76
2015	Marzec	31	362 171	3 325	615,19	3 940,19
2015	Kwiecień	30	358 846	3 325	589,88	3 914,88
2015	Maj	31	355 521	3 325	603,90	3 928,90
2015	Czerwiec	30	352 196	3 325	578,95	3 903,95
2015	Lipiec	31	348 871	3 325	592,60	3 917,60
2015	Sierpień	31	345 546	3 325	586,95	3 911,95
2015	Wrzesień	30	342 221	3 325	562,56	3 887,56
2015	Październik	31	338 896	3 325	575,66	3 900,66
2015	Listopad	30	335 571	3 325	551,62	3 876,62
2015	Grudzień	31	332 246	3 325	564,36	3 325
Razem	x	x	x	x	x	46 976,70

¹ Płatność rat kapitałowych – ostatni dzień każdego miesiąca.

² Płatność odsetek przypada na 25 dzień każdego miesiąca za miesiąc poprzedni.

Warunkowe zobowiązania Gminy z tytułu poręczenia w 2015 r., wg oprocentowania obowiązującego na dzień 1 stycznia 2014 r., powinny wynosić 46.976,70 zł, a więc stanowią kwotę o 7.076,70 zł wyższą od przyjętej w Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r.

Kontrolujące zwróciły się zatem z pytaniem do Burmistrz, odpowiedzialnej, na podstawie art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, za sporządzenie projektu uchwały w sprawie WPF, dlaczego w powyższej uchwale wykazano potencjalne wydatki z tytułu udzielonego poręczenia na rok 2015 w kwocie niższej, aniżeli

wynika to z zawartej umowy. Burmistrz wyjaśniła, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie ujęto odsetek od poręczonej pożyczki w wyniku błędnej interpretacji przepisów prawa. [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz - akta kontroli str. 92-105]

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej m.in. dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.

8.12. Kontrolujące ustaliły, iż kredyty i pożyczki, które podlegają spłacie wraz z odsetkami w 2015 r. nie podlegają wyłączeniu, wynikającemu z art. 243 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wyłączeniu z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w powyższym przepisie, w 2015 roku nie podlegają również potencjalne wydatki z tytułu udzielonego poręczenia. W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 nie wykazano wyłączenia z powyższych tytułów.

8.13. Z ustaleń, dokonanych w pkt 8.3. oraz pkt 8.11. wynika, że w roku 2014 oraz w roku 2015 przyjęto nierzetelne dane w zakresie potencjalnych wydatków wynikających z udzielonych poręczeń. Po przyjęciu rzetelnych danych w ww. zakresie, relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zostanie spełniona.

W Uchwale Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022 wskazano, iż relacja, wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zostanie spełniona zarówno w roku 2014, jak i 2015.

W poniższej tabeli zawarte zostały wyliczenia relacji, wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dla lat 2014-2015, po przyjęciu wielkości ustalonych w wyniku kontroli (pogrubiona czcionka):

Lata	Dane służące do wyliczenia relacji, wynikające z WPF ¹							Spełnienie relacji z art. 243 ufp
	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody ze sprzedaży majątku	Wydatki bieżące	Rozchody	Obsługa długu	Wydatki z tytułu poręczeń	
2011 - wykonanie	21 062 800	17 330 430	547 899,90	17.530.918	-	-	-	x
2012 - wykonanie	20 778 696	19 783 375	772 461	18 628 249	-	-	-	x
2013 r. – przewidywane	20 483 198	19 187 498	203 808	19 067 061	-	-	-	x

Lata	Dane służące do wyliczenia relacji, wynikające z WPF ¹							Spełnienie relacji z art. 243 ust.
	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody ze sprzedaży majątku	Wydatki bieżące	Rozchody	Obsługa długu	Wydatki z tytułu poręczeń	
wykonanie ²								
2014 r. – plan na dzień 1 stycznia 2014 r.	20 290 278	18 904 366	921 500	20 180 815	412 377	300 000	1 241 222 ³	TAK
2015 r. – prognoza wg stanu na dzień 1 stycznia 2014 r.	21 487 047	20 987 047	500 000	19 368 122	332 814	273 000	46 976,70	TAK

¹ Wg Uchwały Nr XXXI/291/13 Rady Miejskiej w Jasieniu z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasień na lata 2014 – 2022.

² Na dzień podjęcia WPF brak było wykonania budżetu za 2013 r. W związku z tym kontrolujące przyjęły wielkości w zakresie przewidywanego wykonania na ten rok, wynikające z ww. uchwały.

³ W tym 1.203.892,91 zł podlegające wyłączeniu, wynikającemu z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z powyższej tabeli, po uwzględnieniu wydatków z tytułu udzielonych poręczeń w wysokościach wynikających z zawartych umów relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wyliczona dla lat 2014-2015, zostanie spełniona.

Test nr 8 dotyczący przestrzegania wskaźnika spłaty zadłużenia obowiązującego w roku 2014 i latach następnych stanowi załącznik do protokołu kontroli

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 24 – Test nr 8 – akta kontroli str. 153-154]

9. Przestrzeganie reguły wyrażonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

9.1. Gmina Jasień, na dzień uchwalenia budżetów roku 2013 oraz 2014 i na etapie wykonania budżetu roku 2013, zachowała relację, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Tabela nr 7 „Przestrzeganie reguły wyrażonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” stanowi załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 25 – Tabela nr 7 – akta kontroli str. 155]

9.2. W roku 2013 oraz w I półroczu 2014 w Gminie Jasień nie wystąpiły przypadki nieprawidłowego kwalifikowania wydatków bieżących, jako wydatków majątkowych, co kontrolujące ustaliły na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej oraz dowodów księgowych. Weryfikacji poddano wszystkie wydatki majątkowe – tj. zaksięgowane w ciężar paragrafów rozpoczynających się cyfrą 6 – wykazane w rocznym

sprawozdaniu Rb-28S za 2013 r. Wydatki te zostały wykazane w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- 70001 – „Zakłady gospodarki mieszkaniowej” par. 6210 – „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych samorządowych zakładów budżetowych” w kwocie 29.699,99 zł;
- 75023 – „Urzędy miast”, par. 6050 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 3.175,66 zł oraz par. 6060 – „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 10.000 zł;
- 90001 – „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, par. 6019 – „Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” w kwocie 264.600 zł i par. 6619 – „Dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 372.879,84 zł;
- 90095 – „Pozostała działalność” w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, par. 6050 – „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 39.999 zł, par. 6058 w kwocie 72.082,85 zł oraz par. 6059 w kwocie 72.082,85 zł.

W roku 2014, do dnia 30 czerwca, jak wynika ze sprawozdania Rb-28S za ten okres, wydatki majątkowe wykonane zostały w jednej tylko pozycji, tj. 90001 – „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, par. 6619 – „Dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 219.026,32 zł.

9.3. Na rok 2013 jednostka zaplanowała dochody i wydatki bieżące w jednakowej kwocie, tj. 20.565.108,79 zł, tym samym nie zachodziła konieczność uwzględniania wolnych środków by zachowana została relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Wykonanie tego roku po stronie wydatków bieżących zamknęło się kwotą 19.553.680,92 zł, natomiast po stronie dochodów bieżących kwotą 19.419.745,59 zł, co daje różnicę w wysokości 133.935,33 zł, a tym samym zachodzi konieczność uwzględnienia wolnych środków dla zachowania relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

W roku 2014 planowane wydatki bieżące w kwocie 20.416.506,58 zł przewyższały planowane dochody bieżące o kwotę 1.276.449 zł, w związku z czym, dla zachowanie relacji z art. 242 ww. ustawy, niezbędne było zaangażowanie wolnych środków.

9.4. Na dzień 31 grudnia 2013 r. Gmina posiadała wolne środki w kwocie 2.013.806,58 zł.

9.5. W budżecie Gminy Jasień na 2014 r., przyjętym Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXI/292/13 z dnia 27 grudnia 2013 r., przewidziane zostało zaangażowanie wolnych środków. Jak wynika z § 3 ww. uchwały, przychody budżetu w kwocie 1.524.685 zł w całości pochodzić miały z wolnych środków, z których to planowano pokrycie deficytu budżetu w kwocie 1.112.308 zł. Różnica między przychodami a planowanym deficytem w kwocie 412.377 zł równa jest kwocie planowanych w budżecie rozchodów.

9.6. W roku 2013 Gmina Jasień nie zaciągała kredytów i pożyczek, nie emitowała również papierów wartościowych.

Test nr 9 dotyczący przestrzegania reguły wyrażonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz test nr 9a zawierający dane uzupełniające dotyczące wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, stanowią załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załączniki do protokołu kontroli nr 26 i nr 27 – Testy nr 9 i 9a – akta kontroli str. 156-157]

10. Ewidencja księgowa kredytów, pożyczek, papierów wartościowych, poręczeń i gwarancji.

10.1. – 10.3. W roku 2013 oraz do dnia 30 czerwca 2014 r. Gmina nie zaciągała kredytów i pożyczek oraz nie emitowała papierów wartościowych, w związku czym w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano operacji z tym związanych.

10.4. W księgach rachunkowych roku 2013 oraz 2014 r. prawidłowo ewidencjonowano spłatę kredytów zaciągniętych przez Gminę Jasień.

Ustaień w tym zakresie dokonano w oparciu o dane dotyczące 4 kredytów (stan na 1.01.2013 r.), co przekłada się zapłatę 19 rat kapitałowych w 2013 r. i 8 w 2014 r. (próba 100%). Kontrola wykazała, że ewidencja prowadzona była po stronie Ma konta 134 – „Kredyty bankowe” oraz stronie Wn konta 133 – „Rachunek budżetu”, co jest zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289).

10.5. W księgach rachunkowych roku 2013 oraz 2014 r. prawidłowo ewidencjonowano spłatę pożyczek zaciągniętych przez Gminę Jasień.

Kontrolujące ustaliły, że na dzień 1.01.2013 r. Gmina Jasień posiadała zobowiązanie z tytułu jednej pożyczki. Prawidłowość ewidencjonowania w księgach rachunkowych spłat tej pożyczki obejmująca łącznie 6 jej rat (próbą 100%) wykazała, że ewidencja prowadzona była po stronie Ma konta 260 – „Zobowiązania finansowe” oraz po stronie Wn konta 133 – „Rachunek budżetu”, co jest zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

10.6. W roku 2013 oraz do połowy 2014 r. Gmina nie ewidencjonowała w swoich księgach rachunkowych operacji związanych z wykupem papierów wartościowych, bowiem nie dokonywała ich wykupu.

10.7. W księgach rachunkowych roku 2013 oraz 2014 r. prawidłowo ewidencjonowano spłatę odsetek z tytułu pożyczek i kredytów zaciągniętych przez Gminę Jasień.

Jak wynika z ewidencji księgowej za okres od 1.01. do 31.12.2013 r. oraz od 1.01. do 30.06.2014 r., zapłata odsetek od kredytów i pożyczek – 36 rat w 2013 r. oraz 18 rat w 2014 r. - ujmowana była po stronie Wn konta 751 – „Koszty finansowe” oraz po stronie Ma konta 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, co zgodne jest z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Kontrola prawidłowości zastosowania klasyfikacji budżetowej w zakresie spłaty odsetek wykazała, że księgowane były one w dziale 757 – „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 – „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego”, par. 8110 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych

lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”, co zgodne jest z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053).

Test nr 10 dotyczący ewidencji księgowej kredytów, pożyczek, papierów wartościowych oraz poręczeń i gwarancji stanowi załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 28 – Test nr 10 – akta kontroli str. 158]

11. Kontrola zarządcza.

11.1. W sposób pośredni obowiązki w zakresie analizowania zadłużenia jednostki przypisane zostały Skarbnik.

Ustalając, czy w Urzędzie Miejskim w Jasieniu pracownikowi lub komórce organizacyjnej powierzone zostały zadania w zakresie analizowania problematyki zadłużenia, kontrolujące przeanalizowały zapisy „Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu”, wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrz Nr 120.2.2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. Jak wynika z § 18 pkt 2 Regulaminu, do zadań Skarbnik należy między innymi prowadzenie bieżącej analizy gospodarki finansowej Gminy, natomiast z pkt 12 wynika, że Skarbnik odpowiada za prowadzenie spraw związanych z zaciąganiem i spłatą kredytów i pożyczek.

11.2. W Urzędzie Miejskim ustalono procedury i mechanizmy kontroli zarządczej, które mają zapewnić terminową realizację zobowiązań, w tym z tytułu kredytów i pożyczek.

Zarządzeniem Burmistrza Nr 22 z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim w Jasieniu wprowadzono do stosowania „Instrukcję służbową obiegu i kontroli wewnętrznej dowodów księgowych”, stanowiącą załącznik nr 2 do tego zarządzenia. Z części III, § 2 tej Instrukcji wynika, że do Referatu Finansowego „(...) dowód księgowy, prawidłowo opisany, przekazują osoby odpowiedzialne merytorycznie za daną operację gospodarczą najpóźniej na 5 dni przed terminem płatności. (...) Za niezachowanie terminu płatności i przedłożenie do Referatu Finansowego dowodu w terminie uniemożliwiającym zachowanie daty płatności określonej przez kontrahenta, odpowiada pracownik dokonujący kontroli merytorycznej. Ewentualne odsetki od nieterminowego uregulowania należności obciążą te osoby.” Przekazanie dokumentów

księgowych, z których wynikają płatności, w terminie wskazanym w Instrukcji, ma zapewnić terminowość spłaty zobowiązań przez Gminę.

Ponadto z § 18 pkt 12 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jasieniu, wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrz Nr 120.2.2013 z dnia 31 stycznia 2013 r. wynika, że do zadań Skarbnik należy prowadzenie spraw związanych z zaciąganiem i spłatą kredytów i pożyczek. W ten sposób wskazana została osoba, która odpowiedzialna jest m.in. za terminowe realizowanie zobowiązań z powyższych tytułów.

Gmina Jasień w roku 2013 oraz do połowy 2014 r., ani też wcześniej, nie emitowała papierów wartościowych.

11.3. W Gminie Jasień wprowadzono procedury i mechanizmy kontroli zarządczej funkcjonujące na II poziomie, które pozwalają monitorować m.in. poziom zadłużenia jednostek organizacyjnych gminy, nie ma natomiast oddzielnych regulacji dotyczących samorządowych osób prawnych.

Jak wynika z § 10 Zarządzenia Burmistrza Nr 26/2011 z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim i jednostkach organizacyjnych Gminy Jasień oraz zasad jej koordynacji, kontrola zarządcza zewnętrzna może być prowadzona w jednostkach organizacyjnych gminy. Jednostki takie, nieposiadające osobowości prawnej, podlegają również kontroli finansowej – stosownie do dyspozycji § 19 ust. 1 ww. zarządzenia. Stosownie do zapisów § 5 ust. 1 tego zarządzenia „koordynację kontroli zarządczej prowadzą: skarbnik gminy w zakresie kontroli finansowej i sekretarz gminy w zakresie spraw organizacyjnych.”

Z treści zarządzenia w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej... nie wynika, by wprowadzone zostały w Gminie procedury czy mechanizmy, które pozwalają monitorować poziom zadłużenia gminnej osoby prawnej, jaką jest Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Jasieniu. Jak opisano powyżej, wszelkie regulacje dotyczą gminnych jednostek organizacyjnych, nie dokonano natomiast żadnych ustaleń, z których wynikałoby czy i w jaki sposób będzie poddawane kontroli zadłużenie np. gminnej spółki kapitałowej. Jednostka ta składa natomiast Burmistrzowi, stosownie do przepisów rozdziału 5 „Sprawozdania finansowe jednostki” ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z działalności jednostki. Jak wynika z art. 49 ust. 2 ww. ustawy, sprawozdanie z działalności jednostki powinno obejmować istotne informacje o jej stanie majątkowym i sytuacji finansowej, w tym ocenę uzyskiwanych efektów oraz wskazanie czynników ryzyka i opis zagrożeń. Tym samym

sprawozdania takie mogą być dla Burmistrz źródłem informacji w sprawie zadłużenia spółki, której Gmina Jasień jest 100% udziałowcem.

Test nr 11 dotyczący kontroli zarządczej stanowi załącznik do protokołu kontroli.

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 29 – Test nr 11 – akta kontroli str. 159]

[Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 30 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za II kwartał 2013 r. – akta kontroli str. 160-161], [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 31 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za IV kwartał 2013 r. – akta kontroli str. 162-163], [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 32 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za II kwartał 2014 r. – akta kontroli str. 164-166], [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 33 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za II kwartał 2013 r. – akta kontroli str. 167-169], [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 34 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2013 r. – akta kontroli str. 170-173], [Dowód: załącznik do protokołu kontroli nr 35 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za II kwartał 2014 r. – akta kontroli str. 174-176]

Wyszczególnienie załączników do protokołu kontroli:

1. Załącznik nr 1 – Tabela nr 1,
2. Załącznik nr 2 – Tabela nr 2,
3. Załącznik nr 3 – Tabela nr 3,
4. Załącznik nr 4 – Wyjaśnienia Burmistrz,
5. Załącznik nr 5 – Tabela nr 4.1,
6. Załącznik nr 6 – Tabela nr 4.2,
7. Załącznik nr 7 – Tabela nr 4.3,
8. Załącznik nr 8 – Tabela nr 4.4,
9. Załącznik nr 9 – Tabela nr 5,
10. Załącznik nr 10 – Tabela nr 6,
11. Załącznik nr 11 – Test nr 1,
12. Załącznik nr 12 – Test nr 1a,
13. Załącznik nr 13 – Test nr 2,
14. Załącznik nr 14 – Test nr 2a,
15. Załącznik nr 15 – Wyjaśnienia Skarbnik,
16. Załącznik nr 16 – Test nr 3,

17. Załącznik nr 17 – Test nr 3a,
18. Załącznik nr 18 – Test nr 4,
19. Załącznik nr 19 – Test nr 4a,
20. Załącznik nr 20 – Test nr 5,
21. Załącznik nr 21 – Test nr 5a,
22. Załącznik nr 22 – Test nr 6,
23. Załącznik nr 23 – Test nr 7,
24. Załącznik nr 24 – Test nr 8,
25. Załącznik nr 25 – Tabela nr 7,
26. Załącznik nr 26 – Test nr 9,
27. Załącznik nr 27 – Test nr 9a,
28. Załącznik nr 28 – Test nr 10,
29. Załącznik nr 29 – Test nr 11,
30. Załącznik nr 30 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za II kwartał 2013 r.,
31. Załącznik nr 31 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za IV kwartał 2013 r.,
32. Załącznik nr 32 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-NDS za II kwartał 2014 r.,
33. Załącznik nr 33 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za II kwartał 2013 r.,
34. Załącznik nr 34 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2013 r.,
35. Załącznik nr 35 – kserokopia kwartalnego sprawozdania Rb-Z za II kwartał 2014 r.

Burmistrz poinformowana została o przysługującym jej prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień co do przyczyny tej odmowy.

Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach i po odczytaniu podpisano. Jeden egzemplarz protokołu wręczono Burmistrz.

O przeprowadzonej kontroli dokonano wpisów w książce ewidencji kontroli pod poz. 2/2014.

Jasień, dnia 9.10.2014 r.

Helena Sagasz
BURMISTRZ
[Signature]
mgr inż. Helena Sagasz
Burmistrz Jasienia

Anna Górska
Skarbnik Gminy
[Signature]
Anna Górska
Skarbnik Gminy

Sabina Hibner
[Signature]
Inspektor RIO

Agata Halubicka
[Signature]
Inspektor RIO

[Signature]