

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W BIAŁYMSTOKU**

**RAPORT O STANIE
GOSPODARKI FINANSOWEJ
GMINY PŁASKA**

WRZESIEŃ 2015

Spis treści:

1. Wstęp	3
2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2012-2014	4
Dochody własne	6
Subwencja ogólna	8
Dotacje celowe z budżetu państwa	8
Kształtowanie się dochodów bieżących i majątkowych	9
Należności wymagalne (zaległości)	11
3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2012-2014	11
Wydatki bieżące ogółem	12
Wynagrodzenia i pochodne	13
Wydatki na funkcjonowanie organów gminy	13
Dotacje	14
Obsługa długu	14
Wydatki majątkowe	14
4. Wynik budżetu, przychody i rozchody w latach 2012-2014	16
Wynik budżetu	16
Przychody budżetu	16
Rozchody budżetu	17
5. Nadwyżka operacyjna	18
6. Dług gminy Płaska w odniesieniu do regulacji ustawowych	20
Spełnienie relacji z art. 169 i art. 170 u.f.p. z dnia 30 czerwca 2005 r.	21
Wskaźniki relacji z art. 243 u.f.p. z dnia 27 sierpnia 2009 r. w latach 2012-2015	24
7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza	25
Uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa i wykonanie budżetu 2011 roku	27
Uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa i wykonanie budżetu 2012 roku	28
Uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa i wykonanie budżetu 2013 roku	31
Uchwała budżetowa, wieloletnia prognoza finansowa i wykonanie budżetu 2014 roku	35
Uchwała budżetowa na 2015 rok, wykonanie budżetu w pierwszym półroczu 2015 roku oraz wieloletnia prognoza finansowa	45
8. Działalność kontrolna	56
9. Podsumowanie	58

1. Wstęp

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Płaska, obejmującego lata 2012 – 2014 oraz pierwsze półrocze 2015 roku (uchwała Nr IV/2015 Kolegium z dnia 18 maja 2015 r.)

Przy sporządzaniu raportu wykorzystano dane wynikające z działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej oraz sporządzonej przez gminę Płaska sprawozdawczości. W zakresie działań opiniodawczych i nadzorczych RIO poszerzono okres analizy, przyjmując lata począwszy od 2009 roku, tj. od okresu, w którym przystąpiono do realizacji zadania inwestycyjnego współfinansowanego środkami budżetu Unii Europejskiej pod nazwą „Minioczyszczalnie przyzagrodowe”, realizowanego w ramach Projektu pn. „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko – litewskim”. Od 2009 roku gmina Płaska wydatkowała na tę inwestycję środki, które miały podlegać refundacji na kwotę 5.016.768,32 zł. Do dnia sporządzenia niniejszego raportu środki zrefundowane z budżetu UE wyniosły 2.063.450,75 zł, przy czym jak wynika z decyzji z dnia 11 maja 2015 r. Instytucji Zarządzającej Programem – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Litwy gmina została zobowiązana do zwrotu wydatków uprzednio zrefundowanych, a uznanych za niekwalifikowalne o wartości 453.045,30 EUR. W związku z przebiegiem finansowania Projektu gmina zaciągała zobowiązania dłużne, w tym z naruszeniem prawa, które spowodowały znaczący wzrost jej zadłużenia oraz zwiększenie kosztów realizacji Projektu. Kwestie te stanowiły jeden z zasadniczych – rodzących problemy z zachowaniem relacji określonej art.243 u.f.p. – powodów sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska.

2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2012 - 2014

Wielkość oraz strukturę wykonania planu dochodów budżetowych gminy Płaska w latach 2012 – 2014 (w zł, w %) przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1.
Struktura dochodów oraz wykonanie dochodów planowanych budżetu Gminy Płaska w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania planu		
	2012		2013		2014		2012	2013	2014
Dochody ogółem	12.830.804,49	100	8.926.311,05	100	11.087.462,93	100	101,27	53,24	95,85
z tego:									
I. Dochody własne	8.683.028,93	67,67	4.770.857,74	53,45	6.888.077,61	62,12	102,10	37,94	94,34
w tym:									
Udział w podatku dochodowym	732.442,15	5,71	825.025,97	9,24	1.045.128,15	9,43	96,63	96,83	101,11
z tego:									
- od osób fizycznych	723.930,00	5,64	813.499,00	9,11	1.032.992,00	9,32	96,44	96,35	101,10
- od osób prawnych	8.512,15	0,07	11.526,97	0,13	12.136,15	0,11	115,34	149,27	101,13
Wpływy z podatków i opłat ¹	2.107.233,78	16,42	2.268.914,30	25,42	2.284.529,09	20,60	99,01	102,22	93,28
Dochody z majątku ²	303.932,65	2,37	120.399,71	1,35	119.960,97	1,08	98,71	21,12	97,37
Wpływy z budżetu UE	5.250.353,67	40,92	1.144.294,97	12,82	2.946.254,71	26,57	106,32	13,97	98,05
Środki pozyskane z innych źródeł	43.261,00	0,34	101.764,65	1,14	18.641,61	0,17	40,34	79,67	54,28
Pozostałe dochody	245.805,68	2,91	310.458,14	3,48	473.563,08	4,27	92,98	50,46	72,18
2. Dotacje celowe z budżetu państwa	1.323.492,56	10,31	1.384.255,31	15,51	1.558.815,32	14,06	98,66	97,35	95,91
3. Subwencja ogólna	2.824.283,00	22,02	2.771.198,00	31,04	2.640.570,00	23,82	100	100	100

Dochody budżetu na 2012 rok zaplanowane w kwocie 12.669.628,00 zł, zostały zrealizowane w wysokości 12.830.804,49 zł, co stanowiło 101,27% planu. Na kolejny rok budżetowy zaplanowane dochody ujęto w wysokości 16.767.319,57 zł, a ich wykonanie wyniosło tylko 8.926.311,05 zł, tj. 53,24% planu. Dynamika dochodów wykonanych w 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniosła 69,57%. Na rok 2014 zaplanowano dochody w wysokości 11.567.000 zł, natomiast wykonanie zamknęło się kwotą 11.087.462,93 zł, co stanowiło 95,85% planu. Przyrost dochodów wykonanych w 2014 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 124,21%. Przyczyną niskiej realizacji dochodów

¹ Dochody obejmują paragrafy: 031 podatek od nieruchomości, 032 podatek rolny, 033 podatek leśny, 034 podatek od środków transportowych, 036 podatek od spadków i darowizn, 041 wpływy z opłaty skarbowej, 046 wpływy z opłaty eksploatacyjnej, 048 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, 050 Podatek od czynności cywilnoprawnych.

² Zaliczono paragrafy: 077 wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, 087 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych

własnych w 2013 roku był niski udział w budżecie gminy pozyskanych środków europejskich w stosunku do 2012 i 2014 roku. Należy podkreślić, że w strukturze dochodów środki europejskie stanowią znaczny udział, bowiem w 2012 roku stanowiły kwotę 5.250.354 zł, w 2013 roku 1.144.295 zł, natomiast w 2014 roku wpływy z budżetu Unii Europejskiej wynosiły 2.946.255 zł.

Główną determinantą poziomu i struktury wykonania dochodów budżetowych w latach 2012 – 2014 były dochody własne. W 2012 roku stanowiły one 67,67% dochodów ogółem, w 2013 roku 53,45%, a w 2014 roku 62,12%. W roku 2013 wykonanie łącznych dochodów ogółem było niskie i wyniosło 53,24% planu. Tak ukształtowany poziom spowodowany był głównie brakiem realizacji ujętych w budżecie wpływów środków z budżetu Unii Europejskiej. W 2013 roku zaplanowano przeznaczyć 8.189.756,35 zł na realizację zadań z udziałem środków europejskich, a zrealizowano je zaledwie w wysokości 1.144.294,97 zł (co stanowi 13,97% planu). Ponadto niewykonane zostały dochody z majątku, które zostały pozyskane jedynie na poziomie 21,12% ich planu (przy planowanej wielkości 570.011,24 zł wykonano 120.399,71 zł).

W analizowanym okresie finansowanie działalności gminy z dochodów własnych stanowiło: 67,67% dochodów ogółem w 2012 roku, 53,45% w 2013 roku i 62,12% w 2014 roku. Wskaźnik dotacji celowych z budżetu państwa w dochodach ogółem kształtował się na poziomie: 10,31% w 2012 roku, 15,51% w 2013 roku i 14,06% w 2014 roku. Natomiast udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów kształtował się na poziomie: 22,02% dochodów ogółem w 2012 roku, 31,04% w 2013 roku i 23,82% w 2014 roku. Udział dotacji celowych i subwencji łącznie (biorąc pod uwagę ogólną kwotę dochodów) kształtował się na poziomie: 32,33% w 2012 roku, 46,55% w 2013 roku i 37,87% w 2014 roku.

W analizowanym okresie wykonanie dochodów własnych budżetu w stosunku do ich planu kształtowało się następująco:

- w roku 2012 – 8.683.028,93 zł, tj. 102,10% planu,
- w roku 2013 – 4.770.857,74 zł, tj. 37,94% planu,
- w roku 2014 – 6.888.077,61 zł, tj. 94,34% planu.

W 2013 roku nastąpił spadek dochodów własnych w stosunku do 2012 roku o 54,94%, natomiast przyrost tych dochodów w 2014 roku w porównaniu z 2013 rokiem wyniósł 44,38%. Przyczyna niskiej realizacji dochodów własnych w 2013 roku wynika z faktu, że gmina nie pozyskała środków europejskich, zaplanowanych w budżecie w kwocie

7.045.461 zł.

Dochody własne

Wielkości najważniejszych dochodów własnych Gminy Płaska w latach 2012 – 2014 przedstawiają się następująco:

Tabela 2.
Struktura dochodów własnych budżetu Gminy Płaska w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania		
	2012		2013		2014		2012	2013	2014
Dochody własne	8.683.028,93	100	4.770.857,74	100	6.888.077,61	100	102,10	37,94	94,34
w tym:									
Wpływy z podatków i opłat:	2.107.233,78	24,27	2.268.914,30	47,56	2.284.529,09	33,17	99,01	102,22	93,28
podatek od nieruchomości	968.763,08	11,16	1.093.487,80	22,92	1.268.305,81	18,41	97,64	100,47	96,25
podatek rolny	32.376,19	0,37	44.952,93	0,94	42.492,23	0,62	96,13	103,41	100,35
podatek leśny	865.316,55	9,97	862.870,72	18,09	741.992,00	10,77	99,96	99,75	88,24
podatek od środków transportowych	59.752,00	0,69	66.566,00	1,39	71.083,00	1,03	99,97	113,40	99,98
podatek od spadków i darowizn	17.820,00	0,20	8.968,00	0,19	6.669,00	0,10	891	448,40	74,10
podatek od czynności cywilnoprawnych	90.519,95	1,04	121.714,00	2,55	83.980,36	1,22	90,52	133,75	89,34
Opłata skarbową	12.324,00	0,14	9.984,00	0,21	8.603,00	0,12	102,70	90,76	78,21
Opłata eksploatacyjna	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0	0	0
Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	60.362,01	0,69	60.370,85	1,26	61.403,69	0,89	95,81	100,61	97,47
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych	732.442,15	8,43	825.025,97	17,29	1.045.128,15	15,17	96,63	96,83	101,11
Dochody z majątku	303.932,65	3,50	120.399,71	2,52	119.960,97	1,74	98,71	21,12	97,37
Wpływy ze środków europejskich	5.250.353,67	60,47	1.144.294,97	23,99	2.946.254,71	42,77	106,32	13,97	98,05
Środki pozyskane z innych źródeł	43.261,00	0,50	101.764,65	2,13	18.641,61	0,27	40,34	79,67	54,28
Inne dochody	245.805,68	2,83	310.458,14	6,51	473.563,08	6,88	92,98	50,46	72,18

Dochody z podatków i opłat w ogólnej kwocie dochodów własnych stanowiły w 2012 roku 24,27%, w 2013 roku 47,56%, natomiast w 2014 roku kształtowały się na poziomie 33,17%. W ujęciu wartościowym dochody te miały tendencję wzrostową, bowiem dochody zrealizowane w 2014 roku wzrosły o 108,41% w stosunku do dochodów tego rodzaju z roku 2012. W tym okresie uległy obniżeniu górne stawki podatkowe, których skutki

w budżecie wyniosły: w 2012 roku - 125.633,29 zł, w 2013 roku - 129.014,77 zł, a w 2014 roku - 151.336,77 zł. Wartość skutków udzielonych ulg i zwolnień w 2012 roku kształtowała się na poziomie 140.257,89 zł, w 2013 roku wyniosły one 141.9014,26 zł, a w 2014 roku nastąpił ich spadek o 53,36%, tj. do kwoty 75.724,12 zł.

Odnosnie skutków, jakie wywołały decyzje organu podatkowego w sprawie umorzenia zaległości podatkowych zaznaczyć należy, że wystąpiły one tylko w 2014 roku i wyniosły 6.527 zł.

Podkreślić należy, że gmina Płaska nie jest gminą rolniczą, bowiem udział podatku rolnego w dochodach własnych gminy stanowi poniżej 1 % (kwotowo niewiele ponad 40 tys. zł). Natomiast stosunkowo wysoki jest udział podatku leśnego w strukturze dochodów własnych. Zamyka się on w granicach 800 tys. zł, co stanowi, np. dla 2013 roku ponad 18 % dochodów własnych.

Istotną wielkość w tej kategorii dochodów stanowią wpływy środków europejskich pozyskanych przez gminę na realizację zadań w ramach przedsięwzięć współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej. W 2012 roku dochody z tego tytułu stanowiły kwotę 5.250.354 zł, co w strukturze dochodów ogółem wynosi ponad 40%. Pozyskane dochody ze środków europejskich w 2013 roku wynoszą 1.144.295 zł (niemal 13% dochodów ogółem), natomiast w 2014 roku jest to kwota 2.946.255 zł, tj. ponad 26% dochodów ogółem.

Udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT w ujęciu wartościowym miały stałą tendencję wzrostową. Największy ich udział w strukturze dochodów własnych – 17,29% wystąpił w roku 2013.

Dochody z majątku gminy, tj. z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, a także wpływy ze sprzedaży składników majątkowych nie miały istotnego wpływu na poziom zrealizowanych dochodów ogółem. W roku 2012 uzyskano z tego tytułu dochody w wysokości 303.932,65 zł, co stanowiło 98,71% planu. W 2013 roku dochody z majątku planowano w kwocie 570.011,24 zł zaś osiągnięto kwotę 120.399,71 zł, co stanowi zaledwie 21,12% planu. W 2014 roku planowano pozyskać z wymienionych tytułów 123.200,00 zł zaś zrealizowano kwotę 119.960,97 zł, co stanowiło 97,37% planu. Udział dochodów z majątku w dochodach ogółem był nieznaczny i wynosił: 2,37% w 2012 roku, 1,35% w 2013 roku i 1,08% w 2014 roku. W ujęciu wartościowym dochody te kształtowały się w poszczególnych latach nierównomiernie

i z roku na rok były coraz niższe.

Środki pozyskane z innych źródeł stanowiły marginalną wielkość (ok. 1%) i wynikają zasadniczo z pozyskanego dofinansowania w zakresie wkładu własnego do przedsięwzięć realizowanych przy współudziale środków europejskich.

Do innych dochodów własnych, na potrzeby niniejszego raportu, zaliczono różnego rodzaju opłaty oraz wpływy z usług. W 2012 roku pozostałe dochody własne stanowiły 2,91% dochodów ogółem, w 2013 roku nastąpił wzrost do poziomu 3,48%, a w roku 2014 odnotowano ich dalszy wzrost do 4,27% dochodów ogółem.

Subwencja ogólna

Ważnym źródłem dochodów jest subwencja przekazywana z budżetu państwa na realizację zadań własnych gminy. W 2012 roku gmina Płaska uzyskała subwencję ogólną z budżetu państwa w wysokości 2.824.283 zł. W 2013 roku kwota tej subwencji nieznacznie spadła do wysokości 2.771.198 zł. W 2014 roku nastąpił jej ponowny spadek do kwoty 2.640.570 zł. Udział subwencji ogólnej w wykonanych dochodach ogółem wyniósł:

- w roku 2012 – 22,02%,
- w roku 2013 – 31,04%,
- w roku 2014 – 23,82%.

W analizowanych latach poszczególne części przyznanej subwencji ogólnej kształtowały się następująco:

- część oświatowa wynosiła: w 2012 roku – 2.123.159 zł, w 2013 roku – 1.979.785 zł, w 2014 roku – 1.916.813 zł,
- część wyrównawcza wynosiła: w 2012 roku – 699.122 zł, w 2013 roku – 791.413 zł, w 2014 roku – 723.757 zł (w 2012 roku gmina uzyskała kwotę uzupełniającą w wysokości 2.002 zł),
- część równoważąca: w analizowanych latach nie wystąpiła.

W strukturze dochodów ogółem udział subwencji jest znaczący, bowiem determinuje dochody budżetu w granicach od 20% do 30% dochodów ogółem budżetu gminy.

Dotacje celowe z budżetu państwa

Znaczącym źródłem finansowania realizowanych przez gminę zadań są dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje celowe stanowiły znaczący komponent środków budżetu gminy Płaska we wszystkich latach. W 2012 roku dotacje celowe z budżetu państwa na zadania

zlecone i własne wpłynęły w kwocie 1.323.492,56 zł, co stanowiło 98,66% planu i jednocześnie 10,31% udziału w dochodach ogółem. W 2013 roku dotacje celowe wykonano w kwocie 1.384.255,31 zł, co stanowiło 97,35% planu oraz 15,51% w dochodach budżetu ogółem. W 2014 roku dotacje celowe z budżetu państwa wpłynęły w kwocie 1.558.815,32 zł, co stanowiło 95,91% planu i 14,06% udziału w dochodach ogółem.

Kształtowanie się dochodów bieżących i majątkowych gminy Plaska

Istotny dla analizy – uwzględniając finansowanie zadań bieżących i majątkowych realizowanych przez gminę – jest podział dochodów ogółem na dochody bieżące i majątkowe (w rozumieniu art. 235 u.f.p.). Kształtowanie się poszczególnych kategorii dochodów w latach 2012-2014 przedstawia poniższa tabela, zaś ich szczegółowy opis został zawarty w części dotyczącej działalności opiniodawczej i nadzorczej RIO.

Tabela 3.

Kształtowanie się dochodów bieżących i majątkowych

Lata		Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody majątkowe	Struktura doch. maj. (%)
1	2	3	4	5	5:3
2012	Plan	12.669.628	9.777.128	2.892.500	22,83
	Wykonanie	12.830.804	9.998.406	2.832.398	22,07
	% wykonania	101,27	102,26	97,92	-
2013	Plan	16.767.320	9.325.662	7.441.658	44,38
	Wykonanie	8.926.311	8.362.908	563.403	6,31
	% wykonania	53,24	89,68	7,57	-
2014	Plan	11.567.000	8.751.343	2.815.657	24,34
	Wykonanie	11.087.463	8.311.998	2.775.465	25,03
	% wykonania	95,85	94,98	98,57	-

Analizując powyższe dane należy wskazać, że wykonanie dochodów zarówno bieżących jak i majątkowych oscylowało wokół planu. Wyjątek stanowi 2013 rok, w którym realizacja dochodów majątkowych wyniosła zaledwie 7,57 % wielkości planowanej. Na wysoki poziom udziału dochodów majątkowych w strukturze dochodów ogółem miały wpływ środki pozyskiwane z budżetu Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych.

Dochody bieżące ogółem

Plan dochodów bieżących ogółem na 2012 rok w kwocie 9.777.128 zł wykonano w 102,26%, tj. w wysokości 9.998.406,32 zł. W roku 2013 łączną kwotę dochodów bieżących zaplanowano na poziomie 9.325.661,57 zł, pozyskano zaś kwotę 8.362.908,30 zł, czyli 89,68% planu. W 2014 roku dochody te zaplanowano ogółem 8.751.343 zł, zrealizowano je zaś w 94,98%, tj. w kwocie 8.311.998,24 zł. Przedstawione dane prowadzą do wniosku, że gmina z roku na rok realizowała niższe dochody bieżące.

Dochody majątkowe

Przedstawione w Tabeli 3. dane wskazują na wysoki udział dochodów majątkowych w strukturze dochodów ogółem, za wyjątkiem wykonania dochodów 2013 roku. Mimo planowanego udziału ponad 44%, zrealizowany w tym roku udział w strukturze dochodów ogółem wyniósł niewiele ponad 6%.

W 2012 roku dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem 22,07%. Zostały wykonane na kwotę 2.832.398,17 zł, co w odniesieniu do planu stanowiło 97,92%. Rok 2013 charakteryzował się dużym spadkiem wpływów z dochodów majątkowych. Wyniosły one jedynie 563.402,73 zł, co stanowiło 7,57% w stosunku do wielkości planowanej oraz dało udział w wysokości 6,31% wartości dochodów ogółem budżetu. W 2014 roku dochody majątkowe wykonano na kwotę 2.775.464,69 zł, co w odniesieniu do planowanych kwot z tego tytułu stanowiło 98,57% planu. W strukturze dochodów ogółem ta kategoria wyniosła 25,03%.

Główne źródło dochodów w roku 2012 stanowiły dochody sklasyfikowane w dziale 630, rozdz. 63003 „Zadania w zakresie upowszechniania turystyki” § 6207 „Dotacje celowe w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt. 5 i 6 ufp. lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.” Dochody z tego tytułu planowano w wysokości 2.322.000 zł, a zrealizowano w 99,97%, tj. w kwocie 2.321.411,92 zł. Bardzo niskie wykonanie dochodów majątkowych w roku 2013, tj. zaledwie 7,57%, wynikało z nieotrzymania dotacji w dziale 600 rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne” § 6207 w kwocie 2.900.000 zł, w dziale 720 rozdz. 72095 „Informatyka, Pozostała działalność” § 6207 w kwocie 142.658 zł oraz w dziale 900 rozdz. 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” § 6297 w kwocie 3.321.000 zł.

Istotne źródło dochodów majątkowych w 2014 roku stanowił wpływ dotacji zaklasyfikowanej w budżecie w dziale 600 rozdz. 60016 § 6207 w kwocie 2.581.482 zł, co

stanowiło 95,61% planu.

Należności wymagalne (zaległości)

Analiza danych sprawozdawczych wskazuje, że gmina Płaska posiadała należności wymagalne (zaległości dłużników) na koniec każdego roku budżetowego w omawianym okresie, tj. w latach 2012 – 2014. Według sprawozdań Rb-27S zaległości kształtowały się następująco: w 2012 roku stanowiły one kwotę 143.220,95 zł, w tym podatkowe 28.815,73 zł; w 2013 roku nastąpił wzrost zaległości ogółem do kwoty 159.277,11 zł, w tym zaległości podatkowe stanowiły kwotę 23.681,46 zł; również w 2014 roku został odnotowany wzrost zaległości ogółem w stosunku do roku poprzedniego – zaległości w tym roku stanowiły kwotę 189.020,52 zł, w tym podatkowe 22.078,09 zł.

Należności wymagalne z pominięciem należnych odsetek przypisanych dłużnikom na koniec roku (dane ze sprawozdań Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywach finansowych) wynosiły: w 2012 roku 155.826,18 zł, w 2013 roku 171.411,47 zł oraz w 2014 roku 198.243,71 zł.

3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2012 – 2014

Wielkość oraz strukturę wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Płaska w latach 2012 – 2014 (w zł, w %) zobrazowano w poniższej tabeli:

Tabela 4. Struktura wydatków budżetu Gminy Płaska w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania planu		
	2012		2013		2014		2012	2013	2014
Wydatki ogółem	11.902.095,20	100	12.556.847,84	100	11.609.809,16	100	95,75	70,27	95,52
z tego:									
I. Wydatki bieżące	7.844.894,98	65,91	8.013.089,11	63,81	8.306.692,79	71,55	93,77	91,72	95,03
z tego:									
Wynagrodzenia wraz z pochodnymi	3.532.339,53	29,68	3.429.600,59	27,31	3.797.354,11	32,71	97,94	97,41	96,87
z tego:									
*Wynagrodzenia w tym:	2.963.103,05	24,90	2.860.583,15	22,78	3.148.648,05	27,12	98,03	97,98	96,90
-Wynagrodzenia osobowe	2.641.569,71	22,19	2.499.892,25	19,91	2.819.310,33	24,28	98,09	97,76	97,07
*Pochodne od wynagrodzeń	569.236,48	4,78	569.017,44	4,53	648.706,06	5,59	97,46	94,69	96,74
Dotacje	334.200,00	2,81	423.990,80	3,38	498.000,00	4,29	100	92,03	98,15
Wydatki na obsługę długu	430.733,48	3,62	303.103,36	2,41	458.484,32	3,95	91,64	86,60	96,43
Pozostałe wydatki bieżące	3.547.621,97	29,81	3.856.394,36	30,71	3.552.854,36	30,60	89,69	87,55	92,57
2. Wydatki	4.057.200,22	34,09	4.543.758,73	36,18	3.303.116,37	28,45	99,83	49,75	96,77

majątkowe, w tym:									
-ze środków europejskich (§ 6057)	2.651.856,56	22,28	2.637.954,37	21,01	2.949.731,26	25,40	99,78	46,29	51,57
- ze środków na wkład krajowy (§ 6059)	1.405.343,66	11,81	1.806.698,84	14,39	313.083,30	2,70	99,93	54,50	93,13
- ze środków własnych (§ 6050)	0	0	99.105,55	0,79	40.301,81	0,35	0	82,59	70,44

W 2012 roku zaplanowano wydatki w kwocie 12.430.000 zł, a wykonano w wysokości 11.902.095,20 zł, co stanowiło 95,75% planu. W 2013 roku plan wydatków wynosił 17.869.069,57 zł, a ich wykonanie 12.556.847,84 zł, co stanowiło 70,27% planu. W 2014 roku zaplanowano wydatki w kwocie 12.154.103 zł, a wykonano w kwocie 11.609.809,16 zł, co stanowiło 95,52% planu. W roku 2013 nastąpił wzrost wydatków wykonanych w stosunku do roku poprzedniego, bowiem wykonanie wydatków wyniosło ponad 105% roku poprzedniego. Natomiast w roku 2014 nastąpił spadek wydatków wykonanych w stosunku do roku poprzedniego (92,46%).

Realizacja wydatków w latach 2012 i 2014, podobnie jak dochodów, kształtowała się na wysokim poziomie w stosunku do przyjętego planu. Natomiast rok 2013 był rokiem, w którym wydatki ogółem zostały wykonane na poziomie 70,27% w stosunku do planu. Na taki stan rzeczy zasadniczy wpływ miał stopień realizacji wydatków majątkowych, które zostały wykonane na poziomie 49,75%. Na planowane przez gminę inwestycje na kwotę 9.132.933,00 zł, poniesiono wydatki w wysokości 4.543.758,73 zł.

Wydatki bieżące ogółem

Wydatki bieżące budżetu na 2012 rok zaplanowano w łącznej kwocie 8.366.040,00 zł, a wykonano w wysokości 7.844.894,98 zł, tj. 93,77% planu. W 2013 roku wydatki te zaplanowano w wysokości 8.736.136,57 zł, realizując je w wysokości 8.013.089,11 zł, co stanowi 91,72% planu. W 2014 roku zaplanowane wydatki bieżące w wysokości 8.740.700 zł zostały wykonane w kwocie 8.306.692,79 zł, tj. 95,03 % planu. Przedstawione dane świadczą o tym, że w odróżnieniu od dochodów bieżących (zarówno po stronie planu jak i wykonania) wydatki na działalność bieżącą miały stałą tendencję wzrostową. W ujęciu rok do roku dynamika tych wydatków w sferze wykonania przedstawiała się następująco:

- 2013 do 2012 - 102,14%,
- 2014 do 2013 - 103,66%,
- 2014 do 2012 - 105,89%.

Natomiast udział wykonanych wydatków bieżących w wydatkach wykonanych ogółem

w poszczególnych latach wynosił:

- w roku 2012 – 65,81%,
- w roku 2013 – 63,81%,
- w roku 2014 – 71,55%.

W 2014 roku zauważalny jest znaczny wzrost udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, na co bezpośredni wpływ miał niski stopień realizacji zaplanowanych przez gminę zadań inwestycyjnych.

Wynagrodzenia i pochodne

Istotny udział w wydatkach bieżących ogółem stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Udział ten wynosił: 45,03% w 2012 r., 42,80% w 2013 r. i 45,71% w 2014 roku. Łączne wydatki poniesione na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w poszczególnych latach zamknęły się w następujących kwotach:

- w roku 2012 – 3.532.339,53 zł, tj. 97,94% planu,
- w roku 2013 – 3.429.600,59 zł, tj. 97,41% planu,
- w roku 2014 – 3.797.354,11 zł, tj. 96,87% planu.

W 2013 roku odnotowano spadek tych wydatków w relacji do roku 2012 – 97,09%. W 2014 roku w stosunku do 2013 roku wystąpił wzrost tych wydatków do 110,72%. Dodać należy, że wydatki na wynagrodzenia osobowe miały największy udział w wydatkach na wynagrodzenia wraz z pochodnymi ogółem. Ich struktura przedstawiała się następująco:

- w roku 2012 – 74,78%,
- w roku 2013 – 72,89%,
- w roku 2014 – 74,24%.

Wydatki na funkcjonowanie organów gminy

Analiza wykonanych wydatków bieżących (w zakresie zadań własnych) na funkcjonowanie organów gminy sklasyfikowanych w rozdziałach 75022 „Rady gmin” i 75023 „Urzędy gmin”, wykazuje, iż w latach 2012 – 2014 kształtowały się one na następującym poziomie:

- w roku 2012 – 1.154.356,41 zł (plan: 1.195.410 zł),
- w roku 2013 – 1.210.839,75 zł (plan: 1.257.445 zł),
- w roku 2014 – 1.324.479,40 zł (plan: 1.369.075,05 zł).

Jak wynika z przedstawionych danych, z roku na rok występował wzrost omawianych wydatków: w roku 2013 o 104,89%, a w roku 2014 o 109,38% w stosunku do roku

poprzedniego.

Dotacje

Kwota dotacji (podmiotowych, przedmiotowych i celowych) udzielonych z budżetu gminy Płaska w 2012 roku ukształtowała się na poziomie 334.200,00 zł, co stanowiło 100% założonego planu. W roku 2013 kwota dotacji wykonanych wyniosła 423.990,80 zł, tj. 92,03% planu, a w 2014 roku udzielono dotacji na sumę 498.000,00 zł, co stanowiło 98,15% planu. W kwotach tych mieszczą się dotacje na wydatki bieżące dla instytucji kultury, pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących. Dotacje stanowiły niewielki udział w strukturze wydatków bieżących (2,81% w 2012 r., 3,38% w 2013 r., 4,29% w 2014 r.).

Obsługa długu

W 2012 roku wydatki na obsługę długu poniesiono w kwocie 430.733,48 zł, co stanowi 91,64% planu. W roku 2013 wydatki spadły do kwoty 303.103,36 zł, wykonano je na poziomie 86,60% planu. Z kolei w roku 2014 wydatki te wzrosły – do kwoty 458.484,32 zł, a ich wykonanie stanowiło 96,43% planu. Nadmieniam się przy tym, że planowane wydatki na 2015 rok stanowią kwotę 489.591,50 zł. Dynamika wykonania wydatków na obsługę długu w 2013 roku w stosunku do roku 2012 wyniosła 70,37%, a w roku 2014 do roku 2013 ukształtowała się na poziomie 151,26%. Biorąc pod uwagę strukturę tych wydatków w wydatkach bieżących ogółem należy zauważyć, że kształtowały się one na podobnym poziomie, tj.: 3,62% w 2012 roku, 2,41% w 2013 roku i 3,95% w 2014 roku.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe stanowią wysoki udział w strukturze wydatków ogółem budżetu gminy, ok. 30% budżetu w każdym analizowanym roku, co przy niewielkim (kwotowo) budżecie gminy stanowi istotną wielkość.

Wydatki majątkowe na rok 2012 zaplanowano w kwocie 4.063.960,00 zł, a wykonano w wysokości 4.057.200,22 zł, co stanowiło 99,83% planu. Udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem wyniósł 34,09%.

W 2013 roku zaplanowane wydatki majątkowe stanowiły 51,11% planu wydatków ogółem. Jednak plan wydatków majątkowych ustalony w wysokości 9.132.933 zł zrealizowany został na kwotę 4.543.758,73 zł, co stanowiło zaledwie 49,75% planu. Natomiast udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem

wyniósł 36,18% .

W 2014 roku wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 3.413.403 zł, a zrealizowano na kwotę 3.303.116,37 zł, co stanowiło 96,77% planu. Udział wykonanych wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł 28,45%.

Należy zauważyć, iż gmina Płaska odnotowała wzrost poniesionych wydatków majątkowych w roku 2013 w stosunku do roku 2012 o ok.12%, zaś w roku 2014 nastąpił ich spadek w stosunku do obu lat poprzednich.

Główny udział w planowanych i wykonanych wydatkach majątkowych stanowiły wydatki sklasyfikowane:

- w 2012 roku w dziale 630 rozdz. 63003, tj. zadanie inwestycyjne pn. „Rozbudowa infrastruktury turystycznej w strefie Kanału Augustowskiego na terenie Gminy Płaska” plan – 3.589.000 zł (88,31%), wykonanie – 3.587.712,45zł (88,43%);
- w 2013 roku w dziale 600, rozdz. 60016, tj. zadanie inwestycyjne pn. „Utwardzanie nawierzchni dróg gminnych” plan – 3.940.000 zł (43,14%), wykonanie – 1.067.369,59 zł (23,49%); w dziale 630 rozdz. 63003, tj. zadanie „Rozbudowa infrastruktury turystycznej w Strefie Kanału Augustowskiego na terenie Gminy Płaska” – plan: 1.120.999 zł (12,27%), wykonanie: 1.120.997,55 zł (24,67%) oraz w dziale 900 rozdz. 90001, tj. zadanie pn. „Program Rozwój Ekoturystyki na pograniczu Polsko-Litewskim” – plan: 3.704.599 zł (40,56%), wykonanie: 2.185.745,60 zł (48,10%);
- w 2014 roku w dziale 600 rozdz. 60016, tj. zadanie pn. „Utwardzanie nawierzchni dróg gminnych – projekt pn. „Rozwój infrastruktury transportowej wokół Kanału Augustowskiego” plan: 2.950.000 zł (86,42%), wykonanie: 2.948.900 zł (89,28%).

Analizując nakłady poniesione przez gminę na realizację przyjmowanych w kolejnych latach przedsięwzięć współfinansowanych środkami europejskimi należy wskazać, że gmina poniosła wydatki tytułem wkładu własnego w następujących wartościach: w 2012 roku 1.405.343,66 zł, w 2013 roku 1.806.698,84 zł i w 2014 roku 313.083,30 zł, co w łącznej wysokości stanowi kwotę 3.525.125,80 zł. Pozyskane z różnych źródeł środki na finansowanie wkładu własnego w realizowanych przedsięwzięciach w wymienionych latach stanowiły kwotę 163.667,26 zł (różnica między podanymi łącznymi wartościami wynosi 3.361.458,54 zł). Przy relatywnie niewielkich dochodach budżetu wymienione nakłady sfinansowane zostały kredytami bankowymi, o czym w dalszej części raportu.

4. Wynik budżetu, przychody i rozchody w latach 2012-2014

Wartości w zakresie planowanego i wykonanego w latach 2012 – 2014 wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów przedstawiają się następująco:

Tabela 5.

Wynik budżetu, przychody i rozchody gminy Płaska w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody	12.669.628,00	12.830.804,49	16.767.319,57	8.926.311,05	11.567.000,00	11.087.462,93
Wydatki	12.430.000,00	11.902.095,20	17.869.069,57	12.556.847,84	12.154.103,00	11.609.809,16
Nadwyżka/ Deficyt	239.628,00	928.709,29	-1.101.750,00	-3.630.536,79	-587.103,00	-522.346,23
Przychody	1.654.774,00	754.774,84	1.970.000,00	4.498.786,79	3.062.353,00	3.060.000,00
Rozchody	1.892.400,00	1.392.343,74	868.250,00	868.250,00	2.475.250,00	2.475.250,00

Wynik budżetu

W 2012 roku gmina Płaska planowała nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwocie 239.628 zł, która w wykonaniu zamknęła się wielkością 928.709,29 zł. W kolejnych latach 2013-2014 gmina planowała wydatki w kwotach przewyższających planowane dochody.

W roku 2013 planowany deficyt budżetu wynosił 1.101.750 zł. Na etapie wykonania budżetu deficyt ten wzrósł do kwoty 3.630.536,79 zł (co wskazuje na przekroczenie planu o 329,52%). Na rok 2014 zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 587.103 zł, zaś wykonanie tego deficytu zamknęło się kwotą 522.346,25 zł (88,97% planu).

Największe rozbieżności pomiędzy założeniami planu budżetu i jego wykonaniem wystąpiły w 2013 roku. Dane sprawozdawcze wskazują, że poziom zrealizowanego deficytu w 2013 roku był przede wszystkim wynikiem niewykonania zaplanowanych dochodów. Mimo znacznego niewykonania dochodów stopień niezrealizowanych wydatków był znacznie niższy, co spowodowało wykonanie deficytu na poziomie znacząco odbiegającym od planowanego.

Przychody budżetu

Przychody budżetu na rok 2012 zaplanowano w kwocie 1.654.774,00 zł, w większej części pochodzić miały one z kredytów i pożyczek długoterminowych w wysokości

1.590.000,00 zł. Realizacja przychodów ogółem wyniosła 754.774,84 zł (45,61 % planu). Na tę kwotę złożyły się kredyty i pożyczki długoterminowe w wysokości 690.000,00 zł oraz wolne środki na rachunku bieżącym w wysokości 64.774,84 zł.

W roku 2013 przychody budżetu z tytułu pożyczek i kredytów długoterminowych zaplanowano w kwocie 1.970.000 zł. W całości pochodzić miały one z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek długoterminowych. Realizacja ogólnej kwoty przychodów wyniosła 4.498.786,79 zł (228,36 % planu). Źródłem przychodów były kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 4.070.000 zł, w tym na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych w wysokości 2.600.000 oraz „inne źródła” w kwocie 428.786,79 zł.

Przychody budżetu 2014 roku zaplanowano w kwocie 3.062.353 zł. Jako źródło ich pochodzenia wskazano kredyty i pożyczki. Realizacja ogólnej kwoty tych przychodów wyniosła 3.060.000 zł (99,92 % planu). Należy przy tym zaznaczyć, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Uchwałą Nr 5389/14 z dnia 29 grudnia 2015 roku stwierdziło istotne naruszenie prawa w zakresie wprowadzenia do budżetu przychodów z tytułu kredytów w wyżej wymienionej kwocie.

Rozchody budżetu

Na rok 2012 zaplanowano rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek w kwocie 1.892.400,00 zł, w tym na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE w wysokości 1.362.000 zł. Realizacja rozchodów budżetu ukształtowała się na poziomie 1.392.343,74 zł, co stanowiło 73,58% planu, w tym spłata długu zaciągniętego w związku z umową o dofinansowanie z budżetu UE wyniosła 862.000 zł. Na 2013 rok rozchody budżetu zaplanowano w kwocie 868.250 zł i w tej kwocie je wykonano (100% planu). W tym roku nastąpiła spłata pożyczki na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust 1 pkt 2 ustawy, w kwocie 500.000,00 zł. W roku 2014 zaplanowane rozchody budżetu z tytułu spłat kredytów i pożyczek na poziomie 2.475.250,00 zł wykonano również w całości (100% planu).

Plan i wykonanie spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami przez gminę Plaska w latach 2012-2014 wyniosło:

Tabela 6.

Rozchody budżetu gminy Płaska w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Splata rat kredytów i pożyczek	1.892.400,00	1.392.343,74	868.250,00	868.250,00	2.475.250,00	2.475.250,00
Odsetki	470.000,00	430.733,48	350.000,00	303.103,36	475.450,00	458.484,32
OGÓLEM	2.362.400,00	1.823.077,22	1.218.250,00	1.171.353,36	2.950.700,00	2.933.734,32

5. Nadwyżka operacyjna

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi nadwyżkę operacyjną w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich lub deficyt operacyjny w przypadku wyniku ujemnego. W latach 2012 – 2014 gmina Płaska osiągnęła następujące wyniki w części bieżącej budżetów, przedstawione w poniższej tabeli:

Tabela 7.

Zrównoważenie bieżącej sekcji budżetu

Wyszczególnienie	2012			2013		
	Plan	Wykonanie	% wykonania	Plan	Wykonanie	% wykonania
Dochody majątkowe	2.892.500,00	2.832.398,17	97,92	7.441.658,00	563.402,73	7,57
Wydatki majątkowe	4.063.960,00	4.057.200,22	99,83	9.132.933,00	4.543.758,73	49,75
Dochody bieżące	9.777.128,00	9.998.406,32	102,26	9.325.661,57	8.362.908,32	89,68
Wydatki bieżące	8.366.040,00	7.844.894,98	93,77	8.736.136,57	8.013.089,11	91,72
Nadwyżka operacyjna	1.411.088,00	2.153.511,34	152,61	589.525,00	349.819,21	59,34
Wskaźnik samofinansowania*	105,90%	122,89%		87,94%	20,10%	

Wyszczególnienie	2014		
	Plan	Wykonanie	% wykonania
Dochody majątkowe	2.815.657,00	2.775.464,69	98,57
Wydatki majątkowe	3.413.403,00	3.303.116,37	96,77
Dochody bieżące	8.751.343,00	8.311.998,24	94,98
Wydatki bieżące	8.740.700,00	8.306.692,79	95,03
Nadwyżka operacyjna	10.643,00	5.305,45	49,85
Wskaźnik samofinansowania*	82,80%	84,19%	

Wskaźnik samofinansowania:

$$W = \frac{Dm + No}{Wm}$$

gdzie:

Dm – dochody majątkowe;

No – nadwyżka operacyjna;

Wm – wydatki majątkowe.

W analizowanym okresie wydatki bieżące były niższe od dochodów bieżących, przy czym należy odnotować znaczący spadek nadwyżek operacyjnych wypracowanych w kolejnych latach. Nadwyżka operacyjna daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio – przez przeznaczenie tej kwoty na inwestycje, jak i pośrednio – poprzez zaangażowanie nadwyżki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań na cele inwestycyjne.

Ujemny wynik operacyjny (deficyt operacyjny) oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie sfinansować wydatków bieżących z pozyskiwanych dochodów bieżących. Może to być spowodowane nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi lub niższym niż zakładano wzrostem dochodów, czy też brakiem ograniczania przyrostu wydatków bieżących – co można zaobserwować w gminie Płaska (pomimo przyjmowania odmiennych założeń w prognozach wieloletnich, o czym mowa w dalszej części raportu). Ujemny wynik operacyjny ma też bezpośrednio negatywny wpływ na ustalanie maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika poziomu spłat zobowiązań dłużnych, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a przez to niekorzystnie wpływa na zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zgodnej z prawem obsługi długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Wskazać też należy, iż podobne skutki wywołuje osiąganie minimalnych nadwyżek operacyjnych (nadwyżkę taką gmina Płaska zrealizowała w roku 2014).

Wartość wskaźnika samofinansowania obrazuje stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Jak obrazują przedstawione dane relacja tego wskaźnika nie jest korzystna jedynie w 2013 roku. W dochodach majątkowych uwzględnione jednak zostały środki pozyskane z dotacji celowych, które są kierowane na realizację konkretnych zadań inwestycyjnych. Stąd też zastosowana formuła samofinansowania nie może stanowić samodzielnej wiarygodnej

metody oceny możliwości finansowania inwestycji środkami *stricte* własnymi.

6. Dług gminy Płaska w odniesieniu do regulacji ustawowych

Główną przyczyną opracowania niniejszego raportu jest trudna sytuacja finansowa gminy Płaska spowodowana brakiem pozyskania znacznej części środków europejskich (planowanych w budżetach na poszczególne lata) tytułem refundacji wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego współfinansowanego środkami europejskim pod nazwą „Minioczyszczalnie przyzagrodowe”. W związku z tą okolicznością gmina z naruszeniem prawa zaciągnęła w 2013 roku kredyt krótkoterminowy na kwotę 2.100.000 zł, który nie został spłacony do końca roku, a następnie w 2014 roku w wysokości 2.473.000 zł, wskazując jako źródło jego spłaty „dochody z należnej dotacji z Projektu pn. „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko – litewskim”. Ponadto z informacji przekazanej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku przez Wojewodę Podlaskiego o treści decyzji wydanej przez Instytucję Zarządzającą Programem wynika, że gmina Płaska została zobowiązana do zwrotu środków (uprzednio zrefundowanych) w wysokości 453.045,30 EUR (pismo z dnia 13 maja 2015 r., Nr WZF-III.803.6.9.2015.AW). Konieczność zwrotu tej wielkości środków wpłynie negatywnie na prawidłowe wykonanie budżetu gminy w roku bieżącym, zważywszy że dotychczas nie zrealizowano też zaplanowanych w budżecie bieżącego roku środków tytułem refundacji w wysokości 1.300.000 zł.

Gmina Płaska przystąpiła do realizacji wyżej wymienionego przedsięwzięcia w 2009 roku. W projekcie budżetu (przyjętym Zarządzeniem Wójta Nr 144/08 z dnia 14 listopada 2008 roku) w planie wydatków ujęto owo zadanie inwestycyjne w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdz. 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” w kwocie 2.660.000 zł. W wykazie zadań inwestycyjnych środki te zostały przeznaczone na zadanie pod nazwą „Minioczyszczalnie przyzagrodowe”. Z dołączonych do projektu budżetu objaśnień (załącznik Nr 2 do Zarządzenia Wójta, str. 9) wynikało, że środki w wyżej wymienionej kwocie zostaną przeznaczone na „wykonanie dokumentacji technicznej przydomowych oczyszczalni ścieków z Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Litwa pod nazwą „Współpraca na rzecz środowiska pomiędzy Polską i Litwą – oczyszczanie środowiska naturalnego zlewni rzeki Niemen”. Finansowanie zadania przedstawiało się następująco: środki finansowe do poniesienia przez Samorząd Rejonu Lazdijai w wysokości 1.652.000zł, pożyczka z funduszu ochrony środowiska w kwocie

150.000 zł, dotacja rozwojowa 500.000 zł oraz 358.000 zł pożyczka na prefinansowanie środków pochodzących z budżetu UE.

W uchwale budżetowej na 2009 rok (Uchwała Rady Nr XVI/123/08 z dnia 22 grudnia 2008 roku) przedmiotowe zadanie ujęto w planie wydatków w kwocie 1.660.000 zł. Jednocześnie w planie dochodów określono środki na dofinansowanie własnych inwestycji gminnych pozyskane z innych źródeł (§ 6298) w wysokości 1.202.000 zł. Po dokonanych w ciągu roku zmianach budżetu, plan wydatków na koniec 2009 roku ukształtował się na poziomie 344.000 zł, natomiast wykonanie ostatecznie zamknęło się w kwocie 307.864 zł. W dochodach budżetu gminy częściowa refundacja środków na to zadanie, sklasyfikowana w § 6298, wykonana została w wysokości 55.535 zł (planowa kwota 102.000 zł), ponadto pozyskano dochody klasyfikowane w § 6290 w kwocie 17.470 zł (planowane środki 18.000 zł). Dane liczbowe o wykonaniu dochodów i wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia w poszczególnych latach przedstawiono w dalszej części raportu.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania, analizując sytuację finansową gminy Płaska pod kątem wpływu realizowanego przedsięwzięcia na kształtowanie się jej zadłużenia w poszczególnych latach, przyjęto okres od 2009 roku.

Spełnienie relacji z art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku

Badając prawidłowość planowanej kwoty długu, możliwość sfinansowania deficytu oraz możliwość spłaty przewidzianych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. Składy Orzekające, kierując się kryterium legalności, do 2014 roku wydawały opinie w oparciu o przepisy określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązujące na mocy art. 121 ust. 2 i 8 w zw. z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1241). Według przytoczonych przepisów, w okresie do końca 2013 roku, łączna kwota przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji nie mogła przekroczyć 15% planowanych dochodów, a łączna kwota długu tej jednostki nie mogła przekroczyć 60% dochodów ogółem (w trakcie roku dochodów planowanych, a na koniec roku wykonanych). Począwszy od 2014 roku obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia wyliczany w oparciu o regulacje art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W poniższych tabelach wskaźniki

w zakresie kształtowania się długu i jego spłaty, wynikające z art. 169 i 170 u.f.p. z 30 czerwca 2005 r., przedstawiono dla roku 2014 jedynie w celach porównawczych.

Zadłużenie gminy Płaska w latach 2009-2014 (według sporządzonych przez gminę sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń), na dzień 31 grudnia każdego roku, a także jego relacja do dochodów budżetowych, przedstawiała się następująco:

Tabela 8.

Relacja zadłużenia do dochodów w latach 2009 - 2011

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2009		Stan na 31.12.2010		Stan na 31.12.2011	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody ogółem	6.642.159	6.542.072	9.044.701	7.703.612	16.810.604	13.280.851
Zobowiązania według tytułów dłużnych:	1.099.373	1.099.373	4.623.966	4.215.366	6.589.936	7.901.079*
Wylączenia z art. 170 ust.3	433.887	433.887	2.405.600	1.637.600	2.787.000	1.362.000
Wskaźnik zadłużenia - po uwzgl. wylączeń	10,02 %	10,17 %	24,53 %	33,46 %	22,62 %	49,24 %

*) w tym: kredyty i pożyczki 5.164.936 zł oraz zobowiązania wymagalne 2.736.144 zł,

Relacja zadłużenia do dochodów w latach 2012 - 2014

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2012		Stan na 31.12.2013		Stan na 31.12.2014	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody ogółem	12.669.628	12.830.804	16.767.320	8.926.311	14.988.460** 11.567.000***	11.087.463
Zobowiązania według tytułów dłużnych	1.862.536	4.462.593	5.564.343	7.664.343	5.061.093** 8.251.446***	8.249.093
Wylączenia z art. 170 ust.3				2.600.000		
Wskaźnik zadłuż. po uwzgl. wylączeń	38,38 %	34,78 %	33,19 %	56,74 %	33,77 %** 71,34 %***	74,40 %****

***) Planowane dochody, dług oraz wskaźnik zadłużenia wynikający z nadwyżkowego budżetu ustalonego na 2014 rok Uchwałą Nr 1518/14 Kolegium RIO z dnia 15 kwietnia 2014 roku i zmian budżetu dokonanych do

5 grudnia 2014 r.

***) Planowane dochody, dług oraz wskaźnik zadłużenia na podstawie Uchwały Nr III/10/14 Rady Gminy z dnia 5 grudnia 2014 roku zmieniającej budżet, w której Kolegium RIO stwierdziło istotne naruszenie prawa.

****) Dla 2014 roku limit 60 % wynikający z art. 170 u.f.p. z dnia 30 czerwca 2005 r. nie ma wiążącego zastosowania.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika, że relacja długu gminy do wykonanych dochodów budżetu na koniec 2009 roku ukształtowała się na poziomie 10,17 %. Wskaźnik globalnego zadłużenia w następnych latach wykazywał tendencję wzrostową, z niewielkim spadkiem w 2012 roku. W 2013 roku wskaźnik osiągnął wielkość niemal maksymalnie dopuszczalnego limitu zadłużenia, kształtując się na poziomie 56,74 % (po uwzględnieniu możliwych wyłączeń z tytułu zaciągniętych kredytów na realizację przedsięwzięć współfinansowanych środkami europejskimi (art. 170 ust. 3 ww. ufp).

Wskaźnik spłaty zadłużenia w relacji do wykonanych dochodów, liczony w oparciu o przepisy określone w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku, przedstawia się jak niżej:

Tabela 9.

Relacja spłaty zadłużenia do dochodów w latach 2009 - 2011

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2009		Stan na 31.12.2010		Stan na 31.12.2011	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody ogółem,	6.642.159	6.542.072	9.044.701	7.703.612	16.810.604	13.280.851
Splata długu	182.835	182.835	518.607	518.607	2.179.085	2.179.085
Odsetki	45.000	42.450	60.000	54.820	225.000	212.165
Wyłączenia z art.169 ust.3			307.863	307.863	1.763.576	1.756.576
Wskaźnik spłaty zadłużenia - po uwzgl. wyłączeń	3,43 %	3,44 %	2,99 %	3,45%	3,81 %	4,78 %

Relacja spłaty zadłużenia do dochodów w latach 2012 - 2014

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2012		Stan na 31.12.2013		Stan na 31.12.2014	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody ogółem	12.669.628	12.830.804	16.767.320	8.926.311	14.988.460*	11.087.463
Splata długu	1.892.400	1.392.344	868.250	868.250	2.475.250	2.475.250

Odsetki	470.000	430.733	350.000	303.103	475.450	458.482
Wylączenia z art.169 ust.3	1.362.000	862.000	500.000	500.000		
Wskaźnik spłaty po uwzgl. wyląc.	7,90 %	7,49 %	4,28 %	7,52 %	19,69 % * 25,51%**	26,46 %***

*) planowane dochody, spłata długu oraz wskaźnik spłaty zadłużenia wynikający z nadwyżkowego budżetu ustalonego na 2014 roku Uchwałą Nr 1518/14 Kolegium RIO z dnia 15 kwietnia 2014 roku.

**) planowane dochody, spłata długu oraz wskaźnik spłaty zadłużenia na podstawie Uchwały Nr III/10/14 Rady Gminy z dnia 5 grudnia 2014 roku zmieniającej budżet, w której Kolegium RIO stwierdziło istotne naruszenie prawa,

***) Dla 2014 roku wskaźniki wynikające z art. 169 i 170 u.f.p. z dnia 30 czerwca 2005 r. nie mają wiążącego zastosowania.

Analizując wskaźnik spłaty zadłużenia w odniesieniu do obowiązujących przepisów należy stwierdzić, że gmina, rozkładając spłatę zadłużenia w długim okresie czasowym, wypełniła dyspozycję wynikającą z zapisów art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, obowiązujących do końca 2013 roku na mocy art. 121 ust. 8 w zw. z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Wskaźniki relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku w latach 2012 – 2015

Począwszy od 2014 roku wieloletnie prognozy finansowe, w tym także w zakresie prognozy długu, winny być kształtowane dla poszczególnych lat objętych prognozowaniem z zachowaniem relacji, o której mowa w art. art. 243 ustawy o finansach publicznych. W latach 2011-2013 kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy, prezentowane było w wieloletnich prognozach finansowych w charakterze informacyjnym.

Kształtowanie się wskaźników relacji z art. 243 u.f.p. w latach 2012-2014 i planowanej sytuacji na 2015 rok w gminie Płaska przedstawia poniższa tabela:

Tabela 10. Wskaźniki relacji z art. 243 u.f.p. w latach 2012 – 2015

Wyszczególnienie	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp. (kol. 9.4)*	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp. (kol. 9.6.1)*	Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ufp. (kol. 9.7.1)*
2012	14,21%	4,23%	nie
2013	7,83%	13,12%	tak
2014	26,46%	8,98%	nie
2015	9,58%	7,39%	nie

*) numery kolumn WPF przekazywanej w programie „Besti@”.

Przedstawione dane wskazują, że jedynie w 2013 roku wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłat zobowiązań mieścił się w granicach dopuszczalnego wskaźnika spłat. W tym kontekście podkreślenia wymaga, że możliwość spłaty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego warunkuje głównie stale wypracowywana nadwyżka realizowanych dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, tzw. „nadwyżka operacyjna”. Dlatego też do pełnej analizy możliwości obsługi zadłużenia poniżej przedstawiono kształtowanie się nadwyżki operacyjnej w poszczególnych latach, począwszy od 2009 roku.

Tabela 11. Nadwyżka operacyjna w gminie Plaska w latach 2009 -2014 i w I półroczu 2015 roku

Lata		Dochody ogółem	Dochody bieżące	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Nadwyżka operacyjna
2009	Plan					
	Wykonanie	6.542.072	6.246.321	7.163.090	5.773.072	473.249
2010	P					
	W	7.703.612,30	6.757.287	10.504.181,28	6.726.616	30.671
2011	P					
	W	13.280.851	8.298.744	14.578.077	7.657.937	640.807
2012	P					
	W	12.830.804	9.998.406	11.902.095	7.814.895	2.153.511*
2013	P					
	W	8.926.311	8.362.908	12.556.848	8.013.089	349.819
2014	P					
	W	11.087.463	8.311.998	11.609.809	8.306.693	5.305
2015	P	9.787.000	8.085.000	8.017.000	7.949.700	135.300
I półr.	W					

*) Nadwyżka wypracowana w związku z zaliczkami i refundacją środków z Unii Europejskiej pozyskanymi na kwotę 2.384.308 zł.

Zaprezentowane dane wskazują, że gmina nie jest zdolna do stałego wygospodarowywania nadwyżek operacyjnych w wysokości umożliwiającej planowaną spłatę zadłużenia. Jedynie w roku 2012 (w którym wszakże nastąpił wpływ środków z UE w ramach refundacji poniesionych wcześniej wydatków) nadwyżka operacyjna osiągnęła kwotę 2.153.511 zł. Kolejne lata wykazują, że gmina osiąga nieznaczne (z punktu widzenia spłaty zadłużenia) kwoty nadwyżek: 349.819 zł w 2013 roku i zaledwie 5.305 zł w 2014 roku. Planowana w budżecie 2015 roku nadwyżka operacyjna w wysokości 135.300 zł też nie gwarantuje możliwości spłaty zadłużenia z własnych środków.

7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza

W niniejszym raporcie uwzględniono działalność opiniodawczą Składów Orzekających i rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej mające istotne znaczenie w odniesieniu do kształtowania się zadłużenia gminy Płaska i jego spłaty.

Jak wcześniej wskazywano, główne przyczyny zaistniałej trudnej sytuacji finansowej gminy są związane z realizacją rozpoczętego w 2009 roku przedsięwzięcia inwestycyjnego współfinansowanego środkami europejskimi pod nazwą „Minioczyszczalnie przyzagrodowe”. Planowane i wykonane wydatki oraz planowane i wykonane dochody finansujące owo zadanie ze środków europejskich i innych źródeł pozyskanych w ramach dofinansowania wkładu własnego, przedstawia tabela:

Tabela 12. Schemat finansowania inwestycji pn. „Minioczyszczalnie przyzagrodowe”

Lata	Klasyfikacja*	Wydatki		Dochody	
		Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
2009	Razem:	344.000	307.864,16	102.000	55.535,50
	§ 605-8**	258.000	238.593,74	102.000	55.535,50
	§ 605-9***	86.000	69.270,42		
2010	Razem:	1.241.000	937.124,73	683.000	717.072,82
	605-7	766.000	764.093,42	208.000	207.915,25
	605-9	475.000	173.031,31	475.000	509.157,57
2011	Razem:	4.500.000	2.824.000	2.000.000	1.978.978
	605-7	3.825.000	2.400.400	1.800.000	1.800.000
	605-9	675.000	423.600	200.000	178.978
2012	Razem:	0,00		0,00	- 52.850
	605-7				
	605-9				-52.850
2013	Razem:	3.704.599	2.185.745,60	3.321.000	-25.350
	605-7	2.000.000	1.586.913,81	3.321.000	
	605-9	1.704.599	598.831,79	0,00	-25.350
2014	Razem:	31.615	31.491		- 30.250
	606-7	26.855	26.767,35		
	606-9	4.760	4.723,65		- 30.250
Ogółem:	Razem:		6.286.255,49		2.643.136,32
	605-7		5.016.768,32		2.063.450,75
	605-9		1.269.457,17		579.685,57

*) klasyfikacja dotyczy planu wydatków,

**) czwarta cyfra klasyfikacji budżetowej 8 i 7 dotyczy wydatków i dochodów finansujących udział środków europejskich,

***) czwarta cyfra klasyfikacji budżetowej 9 w wydatkach wskazuje na współudział własnych środków w realizacji Projektu, w dochodach środki pozyskane z innych źródeł współfinansujące wkład własny.

Z przedstawionych danych wynika, że łączne nakłady inwestycyjne, w całym okresie realizacji, wyniosły 6.286.255,49 zł, w tym zakwalifikowane jako podlegające refundacji ze środków europejskich 5.016.768,32 zł oraz jako wkład własny (finansowany częściowo ze źródeł zewnętrznych) 1.269.457,17 zł.

W wymienionym okresie gmina otrzymała na to zadanie środki z Unii Europejskiej w łącznej wysokości 2.063.450,75 zł oraz środki z tytułu wkładu własnego w kwocie 579.685,57 zł (wpływ w latach 2010-2011 w wysokości 688.135,57 zł pomniejszony o zwroty w latach 2012-2014 w wysokości: 108.450 zł).

Powyższe dane wskazują, że poniesione nakłady, na które gmina nie otrzymała refundacji z Unii Europejskiej stanowią rząd wielkości (w zależności od kursu EUR) 2.953.317,57 zł, natomiast wkład własny niesfinansowany środkami zewnętrznymi stanowi wartość 689.771,60 zł. Brak takiego pokrycia poniesionych nakładów (w łącznej kwocie 3.643.119,17 zł) niewątpliwie wywarł znaczący wpływ na obecną trudną sytuację finansową gminy.

Mając na uwadze spełnienie wymogów ustawowych, Skład Orzekający oceniając wykonanie budżetu gminy oraz poziom jej zadłużenia za 2009 rok wydał opinię pozytywną (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V-0035-11/10 z dnia 19 marca 2010 r.). Natomiast oceniając wykonanie budżetu za 2010 rok Skład Orzekający w opinii zwrócił uwagę na „znaczące obciążenie budżetu pożyczkami i kredytami bankowymi, co przy znikomej nadwyżce dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi może utrudnić utrzymanie płynności finansowej” (uchwała Nr RIO.V-00321-9/11 z dnia 01 kwietnia 2011 r.). W pozostałym zakresie uwag nie wnoszono, stąd w niniejszym raporcie wykonanie budżetu za rok 2010 nie zostało szczegółowo omówione.

Uchwała budżetowa, Wieloletnia Prognoza Finansowa i wykonanie budżetu 2011 roku

- Skład Orzekający opiniując projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2011-2022 (uchwała Nr RIO.V-00311-18/10 z dnia 14 grudnia 2010 r.) oraz projekt budżetu na 2011 rok (uchwała Nr RIO.V-00310-18/10 z dnia 14 grudnia 2010 r.) wniósł uwagi w zakresie konieczności spełnienia wymogów z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach

publicznych we wszystkich latach spłaty zadłużenia począwszy od roku 2014 (wskaźnik nie był zachowany do 2019 roku) oraz wygospodarowania znacznej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Rada Gminy Uchwałą Nr VIII/47/11 z dnia 31 sierpnia 2011 roku dokonała zmian w WPF polegających m.in. na przesunięciu terminu spłaty zadłużenia do 2027 roku. Skład Orzekający formułując opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz możliwości sfinansowania przedstawionego deficytu budżetu Gminy Płaska (uchwała Nr RIO.V-00312-59/11 z dnia 19 września 2011 roku) zwrócił uwagę, że w zakresie spłaty zadłużenia nie są zachowane relacje z art. 243 ustawy o finansach publicznych do 2017 roku. Wskazał na konieczność podjęcia działań w kierunku zachowania relacji ustawowej.

Podjęta Uchwałą Rady Nr XI/55/11 zmiana WPF na lata 2011-2027 wykazała również brak spełnienia w latach 2011-2020 relacji określonej w art. 243 ustawy finansach publicznych. W związku z powyższym Kolegium RIO Uchwałą Nr 5018/11 z dnia 14 grudnia 2011 roku stwierdziło nieistotne naruszenie przepisów prawa i wezwało do usunięcia naruszenia prawa w toku dokonywania zmian w WPF.

- Informację w zakresie wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2011 roku, przedłożoną przez Wójta Gminy Zarządzeniem Nr 50/11 z dnia 25 lipca 2011 roku, Skład Orzekający zaopiniował pozytywnie, wskazując jedynie na konieczność urealnienia planu przychodów samorządowego zakładu budżetowego w zakresie otrzymywanych z budżetu dotacji (uchwała Nr RIO.V.00320-7/11 z dnia 10 sierpnia 2011 roku).

- W zakresie wykonania budżetu za 2011 rok, Skład Orzekający podjął uchwałę Nr RIO.V-00321-15/12 z dnia 12 kwietnia 2012 roku, w której wskazał na uchybienia w wykonaniu budżetu, w tym: niską realizację dochodów (poniżej 80 % planu), niską realizację wydatków majątkowych (poniżej 60 % wielkości planowanej), jak również znaczne obciążenie budżetu długiem. W opinii podniesiono, że zadłużenie gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych na dzień 31 grudnia 2011 roku wynosiło 7.901.079 zł, zaś wskaźnik długu z art. 170 ustawy o finansach publicznych liczony do dochodów (59,49%) sięgał niemal maksymalnego limitu. Po dokonanych wyłączeniach wynosił 49,23 %.

Uchwała budżetowa, Wieloletnia Prognoza Finansowa i wykonanie budżetu 2012 roku

- Skład Orzekający opiniując projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2012-2027 (uchwała Nr RIO.V.00311-13/11 z dnia 09 grudnia 2011 roku) oraz projekt budżetu gminy na 2012 rok (uchwała Nr RIO.V-00310-13/11 z dnia 09 grudnia 2011r.), jak

też wydając opinie do podjętych uchwał przez Radę w sprawie WPF i budżetu gminy na 2012 rok, wniósł istotne uwagi w zakresie konieczności spełnienia wymogów z art. 243 ustawy o finansach publicznych we wszystkich latach spłaty zadłużenia (wskaźnik nie był zachowany w latach 2014-2020). Zwrócono także uwagę, że kredyty planowane do zaciągnięcia w 2012 roku (w wysokości 3.317.400 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów) wraz z należnymi odsetkami mają wpływ na kształtowanie się ustawowej relacji. Kolegium rozpatrując, na posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2012 roku Uchwałę Nr XII/67/11 Rady Gminy Płaska z dnia 30 grudnia 2011 roku w sprawie uchwalenia WPF na lata 2012-2027 uznało, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie braku spełnienia w latach 2014-2020 wymogów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych i w związku z tym stwierdzono nieważność przedmiotowej uchwały w zakresie danych wykazanych w wierszach od 2014 do 2020 (Uchwała Kolegium Nr 693/12).

Kolegium zajęło również stanowisko wobec Uchwały Rady Nr XII/68/11 z dnia 30 grudnia 2011 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Płaska na 2012 rok, w którym zwrócono uwagę na konieczność podjęcia działań zmierzających do racjonalnego wykonywania budżetów w latach 2012-2013 w celu spełnienia kryteriów możliwości spłat określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Uchwała Kolegium Nr 60/12 z dnia 16 stycznia 2012 roku).

Rada Gminy Płaska Uchwałą Nr XIV/81/12 z dnia 27 kwietnia 2012 roku dokonała zmian WPF, wprowadzając jednocześnie zmiany do budżetu (Uchwała Nr XIV/82/12). Skład Orzekający na posiedzeniu w dniu 9 maja 2012 roku wyraził opinię o planowanej kwocie długu i możliwości sfinansowania deficytu budżetu gminy (uchwała Nr RIO.V-00312-49/12). Z opinii wynikało, że po skorygowaniu dochodów bieżących o zwrot płatności z budżetu środków europejskich w wysokości 3.324.000 zł, planowane dochody bieżące gminy wynoszą 7.852.763 zł, przy planowanych wydatkach bieżących 7.845.678 zł, co kreuje nadwyżkę operacyjną w kwocie 7.085 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający poczynił uwagę, iż należy podjąć starania w zakresie nie tylko pełnej realizacji przyjętych w budżecie zadań i pozyskania planowanych źródeł finansowania zewnętrznego, w szczególności zaś środków z budżetu Unii Europejskiej, ale również w kierunku ograniczenia przyjmowanych do realizacji zadań inwestycyjnych oraz oszczędnego wydatkowania środków na realizację zadań bieżących gminy, zarówno w roku budżetowym, jak i w latach przyszłych. Kolegium w Uchwale Nr 1915/12 z dnia 21 maja 2012 roku, podjętej w odniesieniu do prognozy finansowej, również wskazało na ww. uchybienia.

Rada Gminy Płaska dokonała kolejnych zmian w WPF na lata 2012-2027 w dniu 20 grudnia

2012 roku (Uchwała Nr XIX/124/12 z dnia 20 grudnia 2012 roku). Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2013 roku postanowiło uznać, że uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem przepisów prawa, polegających na braku spełnienia wymogów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zakresie kwot wykazanych w wierszu „2014 rok”.

- Informację o wykonaniu budżetu za I półrocze 2012 roku, przedłożoną przez Wójta Gminy Plaska Zarządzeniem Nr 139/12 z dnia 31 sierpnia 2012 roku, Skład Orzekający zaopiniował negatywnie, wskazując na brak ustosunkowania się w informacji opisowej do niskiej realizacji planowanych dochodów (35,55 %) w tym braku refundacji ze środków europejskich zadań zrealizowanych w 2011 roku w kwocie 3.324.000 zł, jak też niskiej realizacji wydatków majątkowych (zaledwie 36 %). Przedłożona informacja nie zawierała oceny możliwości realizacji zaplanowanych zadań do końca roku. Skład Orzekający wskazał również że, przy tak niskiej realizacji planowanych dochodów istnieje zagrożenie wypracowania nadwyżki operacyjnej i niezachowania wymogów z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Ponadto stwierdzono wiele uchybień w zakresie zgodności przedłożonej informacji z obowiązującymi przepisami, danymi wynikającymi z planu wydatków, sprawozdawczością budżetową.

- Wykonanie budżetu 2012 roku Skład Orzekający zaopiniował na posiedzeniu w dniu 5 kwietnia 2013 roku (uchwała Nr RIO.V-00321-10/13). Skład Orzekający wskazał na nieterminowe realizowanie zobowiązań, wbrew postanowieniom art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, co skutkowało uszczupleniem środków publicznych z tytułu zapłaconych odsetek. Ponadto Skład Orzekający zauważył, że osiągnięta nadwyżka operacyjna w wysokości 2.153.511 zł pochodzi z uzyskanych środków europejskich sklasyfikowanych w paragrafie 2007 klasyfikacji budżetowej, które dotyczą przekazanych zaliczek lub refundacji wydatków poniesionych w roku poprzednim w wysokości 2.384.308 zł (dział 600 rozdz. 60016 i dział 630 rozdz. 63003). Po skorygowaniu dochodów bieżących o ww. kwotę, wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących o kwotę 230.797 zł. Skład Orzekający zwrócił uwagę na konieczność pozyskania realnej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w celu utrzymania bieżącej płynności budżetu gminy. Ponadto nie dokonano planowanej w rozchodach budżetu gminy spłaty pożyczki w wysokości 500.000 zł zaciągniętej na realizację projektów współfinansowanych środkami europejskimi (w przedłożonych materiałach brak uzasadnienia w tym zakresie). Dodatkowo w przedłożonym sprawozdaniu nie ustosunkowano się do wzrostu zaległości z tytułu dochodów budżetowych i podjętych czynności w zakresie ich wyegzekwowania.

Wójt Gminy Płaska pismem z dnia 24 kwietnia 2013 roku (znak: GRF.3022.2.2013) wniósł odwołanie od przedmiotowej opinii Składu Orzekającego, formułując uwagi w zakresie:

- 1) braku stwierdzenia przez Skład Orzekający: „opinia pozytywna” lub „opinia negatywna”,
- 2) niezasadnego stwierdzenia, że realnie wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących o kwotę 230.797 zł, co wiąże się ze spełnieniem wymogu z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- 3) niewykonania planowanych rozchodów w wysokości 500.000 zł z tytułu planowanej spłaty pożyczki zaciągniętej na realizację projektów współfinansowanych środkami europejskimi.

Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 13 maja 2013 roku rozpatrzyło odwołanie Wójta Gminy Płaska i Uchwałą Nr 2067/13 postanowiło uznać za zasadne odwołanie Wójta Gminy Płaska w zakresie wyniku operacyjnego, wykreślając ustalenia poczynione w opinii Składu Orzekającego. Kolegium uznało, że część bieżącą budżetu, a w związku z tym i nadwyżkę operacyjną, kreuja środki europejskie ujęte w dochodach bieżących z tytułu dokonanych wpłat zaliczek na przyszłe przedsięwzięcia, jak też środki europejskie z tytułu zrefundowanych wydatków poniesionych w latach poprzednich.

Uchwała budżetowa, Wieloletnia Prognoza Finansowa i wykonanie budżetu 2013 roku

- Wójt Zarządzeniem Nr 156/12 z dnia 15 listopada 2012 roku ustalił projekt budżetu gminy Płaska na 2013 rok oraz w tym samym dniu przyjął Zarządzeniem Nr 155/12 projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2012-2028.

Skład Orzekający zaopiniował negatywnie zarówno projekt WPF (uchwała Składu Orzekającego Nr RIO.V.00311-23/12 z dnia 05 grudnia 2012 roku), jak i projekt uchwały budżetowej na 2013 rok (uchwała Nr RIO.V.00311-23/12 z dnia 05 grudnia 2012 rok). Skład Orzekający uzasadniając wydanie opinii negatywnej stwierdził, że możliwość spłaty przewidywanego zadłużenia na koniec 2013 roku w wysokości 6.199.286 zł (zwiększenie zadłużenia w 2013 roku o kwotę 1.301.750 zł) jest obciążona dużym ryzykiem. Aczkolwiek prognozowane do końca okresu spłaty zadłużenia, tj. do 2028 roku, budżety przewidują nadwyżki zabezpieczające spłaty rat kredytów i pożyczek w poszczególnych latach, jednak prognozowane wielkości dochodów bieżących i majątkowych nie znajdują uzasadnienia w przedłożonych objaśnieniach do projektu budżetu, jak i w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska. Skład Orzekający zauważył również brak uzasadnienia realności planowania znacznego przyrostu nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi począwszy od budżetów planowanych od 2014 roku. Skład Orzekający wskazał również, że ponad 50% budżetu gminy Płaska kreuja dochody majątkowe (w tym ze

sprzedaży majątku 400.000 zł), które zawsze są obarczone ryzykiem ich pozyskania w pełnej wysokości. Ponadto objaśnienia do WPF nie zawierały uzasadnienia przyjętych wielkości przewidywanego wykonania budżetu 2012 roku. Ujęcie wielkości planowanych wg uchwały budżetowej po zmianach powodowało, że relacja dla 2014 roku wynikająca z ww. przepisów nie była zachowana. Jednocześnie Skład Orzekający wskazał na wiele nieprawidłowości formalnych w zakresie danych wykazanych w poszczególnych pozycjach WPF.

Wójt Gminy, przy piśmie z dnia 09 stycznia 2013 roku Nr GRF.3251/1/2013, przedłożył nowy projekt WPF na lata 2013-2018 (Zarządzenie Nr 172/13 z dnia 09 stycznia 2013 roku) oraz nowy projekt budżetu gminy (Zarządzenie Nr 173/13 z dnia 09 stycznia 2013 roku) z prośbą o zaopiniowanie. W odpowiedzi Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku pismem z dnia 21 stycznia 2013 roku Nr RIO.V.00311-33/13 wskazał między innymi, że na podstawie art. 238 ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy jst może przedstawić organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej tylko jeden projekt uchwały budżetowej. Tyko jeden projekt będzie mógł stanowić podstawę gospodarki finansowej jst w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej od 1 stycznia roku budżetowego (art. 240 ust. 1 u.f.p.) i tylko ten jeden projekt podlega zaopiniowaniu przez organ nadzoru.

- Budżet gminy Płaska na 2013 rok został przyjęty Uchwałą Rady Nr XX/136/13 z dnia 31 stycznia 2013 roku. W tym samym dniu Rada Gminy Uchwałą Nr XX/135/13 uchwaliła Wieloletnią Prognozę Gminy Płaska na lata 2013-2028. Skład Orzekający pozytywnie zaopiniował prawidłowość sporządzenia planowanej kwoty długu oraz możliwość sfinansowania przedstawionego deficytu (uchwała Nr RIO.V-00312-39/13 z dnia 11 marca 2013 roku), formułując uwagi w zakresie braku uzasadnienia realności wykazywanych danych przy projekcji budżetów na poszczególne lata, w szczególności zaś znacznego wzrostu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi począwszy od 2014 roku. Posiadanie nadwyżki operacyjnej warunkuje natomiast płynność finansową i stanowi o możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek.

Kolegium RIO w postępowaniu nadzorczym wobec omawianej uchwały budżetowej wskazało na nieistotne naruszenie art. 211 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie błędnego wykazania kwoty wydatków i poziomu deficytu w treści uchwały (Uchwała Nr 906/13 z dnia 19 lutego 2013 r.).

- Wójt Gminy Zarządzeniem Nr 211/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r. przedłożył sprawozdanie półroczne z wykonania budżetu gminy Płaska. Opinię w zakresie przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2013 roku Skład Orzekający wyraził w uchwale Nr RIO.V-00320-28/13 z dnia 05 września 2013 roku, wnosząc uwagi w zakresie wykonania planu

dochodów budżetowych oraz planu wydatków budżetowych, wskazując w szczególności na niską realizację dochodów i wydatków majątkowych. Planowane dochody zrealizowano w 24,42%, w tym dochody majątkowe przy planie w wysokości 7.441.658 zł wykazano z wynikiem ujemnym 19.426 zł. Wydatki majątkowe planowane w budżecie w wysokości 9.132.933 zł zrealizowano w kwocie 41.677 zł. Objasnienia zawarte w części opisowej informacji nie wskazywały na możliwość pełnej realizacji przyjętych do planu dochodów z poszczególnych źródeł oraz pełnej realizacji zadań przyjętych do planu wydatków do końca roku budżetowego. Szczególną uwagę zwrócono na brak pozyskania zaplanowanych w dziale 900 rozdz. 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” w § 6297 dochodów w wysokości 3.321.000 zł (wykonanie 0). Wskazano na konieczność dołożenia starań w zakresie pełnej realizacji dochodów przyjętych do budżetu, celem zachowania płynności finansowej bez dalszego zadłużania. Po raz kolejny zwrócono uwagę na fakt, że o możliwości spłaty zaciąganych kredytów i pożyczek decyduje nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, która została zaplanowana w budżecie gminy na 2013 rok w wysokości 589.525 zł. Wykonanie budżetu za pierwsze półrocze zamknęło się ujemnym wynikiem operacyjnym, ponieważ wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących o kwotę 110.122 zł. W informacji opisowej brakowało ustosunkowania się do przyczyn takiego stanu rzeczy i możliwości zrealizowania zaplanowanej nadwyżki operacyjnej do końca roku.

- Oceny wykonania budżetu za 2013 rok Skład Orzekający dokonał w oparciu o przedłożone przez Wójta Gminy, Zarządzeniem Nr 258/14 z dnia 26 marca 2014 roku, „Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy Płaska...”. W uchwale Nr RIO.V-00321-28/14 z dnia 15 kwietnia 2014 roku Skład Orzekający wskazał na szereg nieprawidłowości w realizacji budżetu. Skład Orzekający odstąpił od wydania negatywnej opinii, ponieważ organ stanowiący gminy w drugim półroczu nie podejmował żadnej uchwały w sprawie budżetu, ani żadnej innej uchwały w sprawach finansowych, podlegającej nadzorowi RIO. Skład Orzekający stwierdził między innymi, że zaplanowane dochody w wysokości 16.767.320 zł wykonano w kwocie 8.926.311 zł, co stanowi zaledwie 53,23 % planu. Plan dochodów bieżących zrealizowano w 89,68 % (na kwotę 8.362.908 zł). Dochody majątkowe zaś przy planie 7.441.658 zł zrealizowano na niepokojąco niskim poziomie 7,57%. Wykonanie budżetu po stronie wydatków przedstawiało się następująco: na plan 17.869.070 zł wykonano 12.556.848 zł, co stanowi 70,27 % planu. Przy czym plan wydatków bieżących wykonano w 91,72 % (na kwotę 8.013.089 zł), zaś wydatki majątkowe przy planie 9.132.933 zł, wykonano w 49,75%. Informację w zakresie niskiej realizacji planowanych dochodów i wydatków majątkowych zawarto w części opisowej przedłożonego sprawozdania.

Wynik budżetu 2013 roku był ujemny. Deficyt budżetu wyniósł 3.630.537 zł (przy planowanym deficycie budżetu 1.101.750 zł). Wyższy deficyt od planowanego o kwotę 2.528.787 zł został sfinansowany (bez stosownej Uchwały Rady Gminy) kredytem bankowym w kwocie 2.100.000 zł, zaciągniętym na sfinansowanie przejściowego deficytu, oraz wolnymi środkami na rachunku bieżącym budżetu z tytułu rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w wysokości 291.140 zł. Ponadto w opinii Składu stwierdzono, że w finansowanie wydatków budżetu gminy 2013 roku została zaangażowana subwencja oświatowa (w wysokości 137.647 zł) będąca dochodem budżetu 2014 roku. Powyższe stanowiło naruszenie zasady wynikającej z art. 211 ustawy o finansach publicznych: podstawą gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa zawierająca budżet rozumiany jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Zgodnie z dyspozycją art. 89 ust. 2 ustawy zaciągnięte kredyty lub pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte, co w omawianym przypadku nie miało miejsca. Niespłacony kredyt krótkoterminowy zwiększył zadłużenie gminy, brakowało też stosownej uchwały organu stanowiącego gminy Płaska, stanowiącej formalną legitymację do zaciągnięcia takiego kredytu. Ponadto Skład Orzekający wskazał na konieczność dokonywania płatności w toku realizacji zadań zgodnie z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika obowiązek dokonywania wydatków w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W realizacji wydatków na koniec 2013 roku (dane ze sprawozdania Rb-28S) stwierdzono bowiem w dziale 750 rozdz. 75023 dokonanie płatności z tytułu odsetek w wysokości 2.372 zł. Stan zaległości z tytułu podatków i innych należności (wg sprawozdania Rb-27S) wyniósł 159.277 zł (w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił wzrost o 16.056 zł). W części opisowej sprawozdania nie ujęto informacji o czynnościach podjętych w celu ich wyegzekwowania. Informacja o Wieloletniej Prognozie Finansowej jak i realizacji programów wieloletnich przedłożona została w myśl art. 269 ustawy o finansach publicznych. Z powyższej informacji wynikało, iż zadłużenie gminy na koniec 2013 roku wyniosło 7.664.343 zł (dane zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z), co w stosunku do wykonanych dochodów stanowiło 85,86%. Taki poziom zadłużenia znacznie przekroczył granicę 60% określoną przepisami art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Zważywszy jednak na stan faktyczny: trwającą przez znaczny okres roku bezczynność Rady Gminy, polegającą na nie podejmowaniu uchwał w sprawach finansowych, oraz treść przedłożonego sprawozdania Rb-NDS po korekcie, z którego wynikało, że po zastosowaniu

ustawowych wyłączeń wskaźnik zadłużenia mieści się w granicach ustawowych. Skład Orzekający RIO nie opiniował negatywnie wykonania budżetu za rok 2013. Ponadto w opinii wskazano na wiele błędnych zapisów w załącznikach w odniesieniu do danych wykazanych w przedłożonej sprawozdawczości budżetowej, w tym m.in. w sprawozdaniu opisowym, w którym była mowa o zadłużeniu gminy w wysokości 5.564.342,50 zł, natomiast faktyczne zadłużenie gminy na koniec 2013 roku wyniosło 7.664.342,50 zł. Skład Orzekający jednocześnie zwrócił uwagę na brak zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-30 z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych w zakresie przychodów i kosztów z danymi wynikającymi z uchwały budżetowej.

Uchwała budżetowa, Wieloletnia Prognoza Finansowa i wykonanie budżetu 2014 roku

- Projekt budżetu na rok 2014 Wójt Gminy Płaska przedłożył Zarządzeniem Nr 227/13 z dnia 15 listopada 2013 roku. W tym samym dniu Zarządzeniem Nr 226/13 Wójt przyjął projekt wieloletniej prognozy finansowej gminy Płaska na lata 2014-2028. Skład Orzekający na posiedzeniu w dniu 04 grudnia 2013 roku wydał opinię negatywną o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy Płaska na 2014 rok oraz o możliwości sfinansowania przedstawionego w tej uchwale deficytu (uchwała Nr RIO.V.00310-12/13) oraz negatywnie zaopiniował projekt wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2014-2028.

Projektowany budżet na 2014 rok został ustalony jako deficytowy. Dochody budżetu gminy zostały określone na kwotę 11.407.500 zł (w tym: bieżące 8.101.100 zł), natomiast wydatki w kwocie 11.889.250 zł (w tym: bieżące 7.999.650 zł). Jako źródło sfinansowania deficytu budżetu gminy w wysokości 481.750 zł wskazano przychody pochodzące z zaciągniętych kredytów. Zgodnie z zapisem § 6 projektu uchwały i z załącznikiem Nr 4 „Przychody i rozchody budżetu w 2014 roku” gmina planowała rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek w kwocie 503.250 zł oraz przychody budżetu w wysokości 985.000 zł, pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. Nadwyżka przychodów nad rozchodami finansować miała deficyt budżetu gminy w kwocie 481.750 zł. Skład Orzekający, mając na uwadze obowiązek spełnienia w budżecie 2014 roku relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz przepisy art. 226 ust. 1 ustawy w zakresie realistyczności danych wykazywanych w wieloletniej prognozie finansowej, dokonał analizy możliwości spłaty długu na podstawie przedłożonego projektu WPF. Według danych zawartych w projekcie WPF relacja wynikająca z ww. przepisu zarówno dla roku 2014, jak również dla całego okresu spłaty zadłużenia, tj. do 2028 roku, była zachowana. Skład Orzekający zauważył jednak, że wartości prognozy wieloletniej przyjęte w zakresie

kształtowania się planowanych nadwyżek operacyjnych budżetu począwszy od 2015 roku nie znajdują odzwierciedlenia w wykonanych budżetach lat poprzednich, jak też nie wynikają z dołączonych objaśnień do projektu uchwały. Nie uzasadniono źródeł pozyskania dochodów majątkowych w latach 2019-2022. Ponadto w opinii wskazano na liczne uchybienia formalne w zakresie niewłaściwie wykazanych danych lub błędnych zapisów dotyczących wielkości planowanych bądź wykonanych wynikających z podjętej uchwały budżetowej lub przedłożonej sprawozdawczości budżetowej. Ustalenia Składu Orzekającego w zakresie braku spełnienia wymogu realistyczności danych wykazanych w projekcie WPF skutkowały wydaniem opinii negatywnej. Prognozowanie bowiem realnych wielkości nadwyżek operacyjnych powodowałoby przekroczenie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań, określonych w art. 243 u.f.p., zważywszy że w prognozie od 2016 roku wskaźniki te oscyływały w granicach wskaźników planowanej kwoty spłat. Z uwagi na to Skład Orzekający zaopiniował negatywnie projekt uchwały budżetowej gminy Płaska na 2014 rok.

Wójt Gminy Płaska pismem z dnia 17 grudnia 2013 roku, znak: GRF.3222.9.2013, wniósł odwołanie do Kolegium RIO od opinii Składu Orzekającego o projekcie WPF gminy na lata 2014-2028, wnosząc o uchylenie opinii negatywnej. Organ wykonawczy argumentował, iż WPF spełnia przepisy ustawowe, w tym relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium RIO, Uchwałą Nr 1/14 z dnia 09 stycznia 2014 r., podtrzymało opinię negatywną Składu Orzekającego, uznając jednak za zasadne odwołanie Wójta Gminy Płaska w zakresie braku doprecyzowania przepisów prawa w wydanej przez Skład Orzekający opinii. W związku z tym Kolegium postanowiło, że w sentencji uchwały Składu Orzekającego po zapisie: „Opiniuje negatywnie projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2014-2028” dodaje się zapis o treści: „wnosząc zastrzeżenia w zakresie realistyczności wykazanych danych w Wieloletniej Prognozie Finansowej we wszystkich latach spłaty zadłużenia wynikającej z przepisów art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych”. Ponadto Kolegium RIO, w treści uchwały Składu Orzekającego, zastąpiło zapisy dotyczące analizy budżetów lat przyszłych w zakresie planowanych nadwyżek operacyjnych w stosunku do zrealizowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w latach poprzednich, stwierdzeniem: „Brak uzasadnienia realności planowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w budżetach uchwalanych w całym okresie spłaty zadłużenia”. Kolegium uznało również, że pozostałe wniesione zastrzeżenia nie zasługują na uwzględnienie.

Niedotrzymanie przez Radę Gminy Płaska terminu uchwalenia budżetu gminy na

2014 rok, wynikającego z art. 239 ustawy o finansach publicznych, tj. do dnia 31 stycznia 2014 roku, skutkowało podjęciem w dniu 5 lutego 2014 roku przez Kolegium RIO uchwały wzywającej organy gminy do opracowania programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia go celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania (Uchwała Kolegium Nr 864/14).

W uzasadnieniu wezwania do opracowania programu postępowania naprawczego, na podstawie art. 240a ust.1 u.f.p., Kolegium Izby uwzględniło:

1) negatywną opinię Składu Orzekającego RIO do przedłożonego przez Wójta Gminy Płaska projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2014-2028 oraz zastrzeżenia wniesione przez Skład Orzekający do projektu uchwały budżetowej Gminy Płaska na 2014 rok (uchwała Nr RIO.V.-00311-12/13 z dnia 04 grudnia 2014 r.);

2) wykonanie budżetu Gminy Płaska za 2013 rok, które znacznie różniło się od wielkości planowanych w zakresie dochodów, wydatków, przychodów oraz wyniku budżetu. Faktyczne wykonanie budżetu tego roku miało negatywne przełożenie na konstrukcję prognozy kwoty długu, w tym relację z art. 243 u.f.p., zważywszy w szczególności że gmina nie spłaciła w 2013 roku kredytu zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu.

W wyniku wezwania Wójt Gminy Płaska przedłożył Zarządzenie Nr 257/14 z dnia 20 marca 2014 roku w sprawie opracowania Programu postępowania naprawczego dla Gminy Płaska. Program ten nie został przyjęty przez Radę Gminy. W dniu 01 kwietnia 2014 roku Wójt Gminy Płaska wystosował pismo do Prezesa Izby (Znak: SG:3251.01.2014.GM), w związku z postępowaniem w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Płaska na 2014 rok przez Kolegium RIO, informując, że „w dniu 25 marca 2014 roku Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny unieważnił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych Litwy dotyczącą żądania zwrotu dotacji w ramach projektu LT-PL/107. Decyzja ta oznacza, że nie istnieje żadna przesłanka blokująca wypłatę należnych kwot dotacji w ramach rozliczenia ww. projektu, tym samym jest to decyzja o dużym znaczeniu dla realizacji zaplanowanego projektu budżetu dla Gminy Płaska na rok 2014”. Przywołać w tym miejscu należy, że planowane w dochodach budżetu gminy 2013 roku środki europejskie z tytułu refundacji wydatków poniesionych w 2013 roku i w latach poprzednich wynosiły 3.321.000 zł. Środki te do budżetu gminy nie wpłynęły. W projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok (dołączonej do Zarządzenia Wójta Gminy Nr 257/14 z dnia 20 marca 2014 roku w sprawie opracowania Postępowania naprawczego dla Gminy Płaska) została ujęta w dochodach budżetu kwota 2.950.000 zł (dział 900 rozdz. 90001 § 6207).

Kolegium RIO na posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2014 roku, Uchwałą Nr 1518/14,

dokonało ustalenia budżetu gminy Płaska na 2014 rok. Kolegium przyjęło za podstawę do ustalenia budżetu na 2014 rok przedłożone sprawozdania z wykonania budżetu 2013 roku oraz przedłożony, przy Zarządzeniu Nr 257/14 Wójta Gminy Płaska z dnia 20 marca 2014 roku, projekt budżetu gminy Płaska na 2014 rok. Plan dochodów oraz przychodów i rozchodów został przyjęty w kwotach i w szczególności klasyfikacji budżetowej wynikających z przedłożonego ww. Zarządzeniem projektu budżetu gminy na 2014 rok.

W zakresie planu wydatków dokonano modyfikacji w stosunku do przedłożonego projektu budżetu, które polegały w szczególności na:

- uwzględnieniu okoliczności, iż w 2013 roku została wydatkowana subwencja oświatowa na rok 2014 w kwocie 137.647 zł ;
- zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych o kwotę 92.782 zł, z pozostawieniem planu wydatków na zadania kontynuowane i współfinansowane środkami europejskimi (wydatki inwestycyjne wynikające z projektu budżetu wynosiły 3.407.082 zł; przez Kolegium RIO zostały przyjęte w budżecie gminy w kwocie 3.314.300 zł);
- dokonaniu zmniejszenia rezerwy (ogólnej i celowej) do poziomu minimalnego na łączną kwotę 33.600 zł;
- dokonaniu zmniejszenia dotacji dla gminnych instytucji kultury sklasyfikowanych w dziale 921 rozdz. 92109 o kwotę 18.465 zł (w projekcie budżetu planowano 370.000 zł, do budżetu przyjęto 351.535 zł, mając na uwadze zrealizowane kwoty dotacji w 2012 roku 220.000 zł i w 2013 roku 322.300 zł).

Kolegium RIO ustaliło:

Dochody budżetu w wysokości 14.454.000,00 zł., z tego:

- 1) bieżące w wysokości 8.486.100,00 zł.;
- 2) majątkowe w wysokości 5.967.900,00 zł

Wydatki budżetu w wysokości 11.713.103,00 zł., z tego:

- 1) bieżące w wysokości 8.398.803,00 zł.;
- 2) majątkowe w wysokości 3.313.300,00 zł.,

Nadwyżkę budżetu w wysokości 2.603.250,00 zł (tj. bez uwzględnienia kwoty 137.647 zł subwencji oświatowej, stanowiącej dochód roku 2014, jednakże wydatkowanej w roku poprzednim) przeznaczono na sfinansowanie rozchodów tytułem spłaty zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Ustalony przez Kolegium RIO budżet nie był zmieniany przez Radę Gminy do końca roku budżetowego. Przez niemal cały 2014 rok Rada Gminy Płaska pozostawała beczynna. Nie wpłynęła też żadna inna uchwała Rady w sprawach finansowych podlegająca nadzorowi RIO,

w tym w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy Płaska, do podjęcia której Rada Gminy Płaska zobligowana była na podstawie art. 230 ust. 4 u.f.p. Uchwała budżetowa nie została dostosowana do wymogów wynikających z przepisów art. 214, 215 i 216 ustawy finansach publicznych w zakresie zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu, ustalenia planu dochodów i wydatków rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p., planu przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego. Zmiany w budżecie dokonywane były jedynie przez Wójta w ramach upoważnień wynikających z odpowiednich przepisów ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający RIO, po dokonanej analizie informacji z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2014 roku, przedłożonej przez Wójta Gminy Zarządzeniem Nr 285/14 z dnia 21 sierpnia 2014 roku oraz w oparciu o sprawozdania z wykonania budżetu za II kw. 2014 r. zaopiniował negatywnie informację o przebiegu wykonania budżetu gminy Płaska (uchwała Nr RIO.V-00320-20/14 z dnia 5 września 2014 r.). Skład Orzekający w swojej opinii podniósł między innymi następujące okoliczności:

Wójt Gminy, realizując budżet ustalony przez Kolegium RIO, zaciągnął kredyt krótkoterminowy w wysokości 339.582 zł, bez stosownego upoważnienia Rady, czym naruszył przepisy art. 18 ust 2 pkt 9d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Analiza sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu wykazała niską realizację planowanej nadwyżki budżetowej, która w całości przeznaczona była na rozchody budżetu (spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich). W okresie pierwszego półrocza 2014 roku nadwyżkę zrealizowano zaledwie w kwocie 93.595 zł. Kolegium RIO, ustalając budżet gminy na 2014 rok, przyjęło (na podstawie informacji przedłożonej przez Wójta Gminy pismem Nr SG.3251.01.2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r.) do planowanych dochodów w dziale 900 rozdz. 90001 "Gospodarka ściekowa i ochrona wód" w § 6207 środki w wysokości 2.950.000 zł pochodzące z rozliczenia projektu „Rozwój ekoturystyki na pograniczu Polsko-Litewskim”. Powyższe dochody nie wpłynęły do budżetu gminy w I półroczu 2014 roku. Z informacji opisowej wynikało jedynie, że środki „nie zostały odblokowane”. W pierwszym półroczu wystąpiła bardzo niska spłata zadłużenia gminy. Planowana kwota spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w rozchodach budżetu wynosiła 2.603.250 zł, spłacono zaledwie 224.125 zł (8,60% planu). Gmina w pierwszym półroczu nie osiągnęła nadwyżki operacyjnej. Oznacza to, że zrealizowane dochody bieżące nie sfinansowały w całości wydatków bieżących (wydatki bieżące były wyższe od dochodów bieżących o 100.182,56 zł).

W informacji opisowej brakowało ustosunkowania się do możliwości realizacji zaplanowanych dochodów, rozchodów, a także możliwości zrealizowania do końca roku zaplanowanej nadwyżki operacyjnej.

Wykazane wielkości w sprawozdaniu Rb-34S w zakresie planu dochodów i wydatków rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p. (tj. jednostek budżetowych systemu oświaty) oraz planowane wielkości przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego w sprawozdaniu Rb-30S nie miały formalnego uzasadnienia, bowiem Rada Gminy nie wprowadziła stosownych zmian do uchwały budżetowej ustalających planowane wielkości. Stan zaległości z tytułu podatków i opłat wynosił 191.190 zł (w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił wzrost o 13.057 zł). W części opisowej sprawozdania nie ujęto informacji o czynnościach podjętych w celu ich wyegzekwowania. Sprawozdanie zawierało wykonanie planu finansowego samorządowych osób prawnych (instytucji kultury: Gminnej Biblioteki Publicznej i Gminnego Ośrodka Kultury). Jednak nie wykazano w nim informacji o należnościach i zobowiązaniach tych instytucji, wbrew postanowieniom uchwały Rady Gminy Nr XXVIII/203/10 z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie sprawozdania półrocznego z wykonania planu finansowego instytucji kultury...". Ponadto stwierdzono liczne błędne dane w przedłożonej informacji w porównaniu z wielkościami wykazanymi w sprawozdawczości budżetowej.

Wójt Gminy, pismem z dnia 22 września 2014 roku (znak: CGRF.3034.6.2014) wniósł odwołanie od powyższej uchwały Składu Orzekającego, wnosząc o uchylenie zwrotu „opiniuje negatywnie”. W uzasadnieniu podniósł, że bezpodstawne jest stwierdzenie w opinii, iż Wójt zaciągnął kredyt krótkoterminowy bez stosownego upoważnienia Rady, ponieważ zgodnie z art. 240 ust.1 ustawy o finansach publicznych „Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego”. W projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok zostały ujęte limity z tytułu kredytów i pożyczek na „sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu – w kwocie 2.500.000 zł.” (§ 7 pkt 1). Jak argumentował Wójt Gminy: „Kredyt krótkoterminowy w wysokości 400.000 zł został zaciągnięty 02 stycznia 2014 roku, a więc w terminie i wysokości obowiązywania projektu uchwały budżetowej”. W dalszej części odwołania Wójt Gminy uzasadniał niską spłatę zadłużenia argumentując, że „wynikała wyłącznie z działań negatywnych Wojewody Podlaskiego. Pomimo, iż Gmina Płaska wygrała sprawę sądową przed Sądem Najwyższym Republiki Litewskiej (sąd uchylił w marcu 2014 r. decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej nakazującej Gminie Płaska zwrot ok.

500 tys. EUR, do dnia dzisiejszego Wojewoda Podlaski nie odblokował środków w wysokości 3,2 mln złotych należnych Gminie Płaska z tytułu umowy o współfinansowanie projektu. Aktualnie (tj. od dnia 8 września b.r. do dnia 19 września br.) trwa kontrola prowadzona przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Augustowie. Po tej kontroli sytuacja poprawności prowadzenia inwestycji przez Gminę Płaska jest całkowicie jasna. Na 71 kontrolowanych (wyboru dokonał Wojewoda Podlaski) przydomowych oczyszczalni ścieków tylko w jednym przypadku stwierdzono naruszenie prawa (zbyt mała odległość studni chłonnej od studni z wodą). Gmina w dniu 22 września b.r. otrzymała protokoły pokontrolne z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Augustowie. Naruszenie to zostało usunięte przez Gminę natychmiast (w dniu 22 września br.). Pomimo, że nie ma podstaw prawnych do wstrzymania dotacji Gminie Płaska, w dalszym ciągu Gmina nie może odzyskać swoich pieniędzy (...) W przypadku dalszego przeciągania sprawy płatności, należnych Gminie Płaska dotacji, Gmina na przełomie października/listopada 2014 roku wystąpi do sądu z roszczeniem przeciwko Wojewodzie Podlaskiemu (Skarb Państwa) o wyrównanie szkód spowodowanych działaniami Wojewody Podlaskiego (...) Spłata zadłużenia wiąże się bezpośrednio z działaniami Wojewody Podlaskiego, na które nie mają wpływu organy władzy Gmina Płaska (...) Gmina zrealizowała planowane zadania i opłaciła faktury wykonawcom; uwagi przekazane przez kontrolerów z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w maju 2012 roku, były bezprawne w zakresie prawa budowlanego lub zupełnie fikcyjne w innych zagadnieniach; potwierdzeniem, iż Wojewoda Podlaski działał w sposób poza prawny jest Wyrok Sądu Najwyższego Republiki Litewskiej”.

Na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 7 października 2014 r. Wójt Gminy Płaska podtrzymał zarzuty zawarte w odwołaniu z dnia 22 września 2014 r.; dodatkowo wyjaśnił, iż jego zdaniem Rada Gminy ma obowiązek rokrocznie ustalić limit z tytułu kredytu krótkoterminowego zaciąganego na pokrycie przejściowego deficytu, a Rada Gminy Płaska pozostaje bezczynna i od roku nie podejmuje żadnych uchwał związanych z budżetem. Po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym przedmiotowego odwołania, Kolegium RIO Uchwałą Nr 4073/14 z dnia 7 października 2014 roku postanowiło utrzymać w mocy negatywną opinię wyrażoną w uchwale składu orzekającego z dnia 5 września 2014 roku (uchwała Nr V-00320-20/14). Kolegium Izby uznało, iż dyspozycja przepisu art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zawiera wyraźne uprawnienie organu stanowiącego do upoważnienia zarządu do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy. W żadnym razie upoważnienia tego nie należy odczytywać jako obowiązku corocznego ustalania limitu

zobowiązań do zaciągania przez organ wykonawczy tytułów dłużnych, a stosowne zapisy mogą pojawić się w uchwale budżetowej, ale wcale nie muszą (innymi słowy: stanowią fakultatywny element uchwały w sprawie budżetu). Powołany *expressis verbis* w Uchwale Składu Orzekającego art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d) ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalenie maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym, a organ wykonawczy sam siebie - w projekcie budżetu - skutecznie upoważnić do zaciągnięcia takiego zobowiązania nie może. Odnośnie pozostałych argumentów podniesionych w odwołaniu Kolegium uznało, iż postępowanie kontrolne w sprawie prawidłowości wykorzystania środków unijnych prowadzone było w drugim półroczu 2014 roku, a zatem nie może mieć wpływu na ustalenia poczynione przez Skład Orzekający w zakresie wykonania budżetu gminy Płaska za I półrocze 2014 r.

W związku z przedstawionymi wyżej okolicznościami w kwestii wykonania budżetu Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, pismem z dnia 13.11.2014 r. (znak: RIO.II-064/103/14), zwrócił się z prośbą do Wojewody Podlaskiego o przekazanie informacji dotyczących należnej gminie Płaska dotacji z tytułu umowy Nr LT-PL/107 zawartej na realizację projektu „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim” w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Litwa. Poinformowano jednocześnie Wojewodę, że gmina Płaska w roku 2014 realizuje budżet ustalony Uchwałą Kolegium RIO Nr 1518/14 z dnia 15 kwietnia 2014 roku, ponieważ Rada Gminy nie podjęła w ustawowym terminie uchwały budżetowej, jak też uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W piśmie wskazano też, że budżet ustalony przez Kolegium Izby zakładał nadwyżkę dochodów nad wydatkami (przeznaczoną na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych), bowiem według zapewnień Wójta Gminy ww. dotacja w kwocie ok. 3,2 mln zł miała wpłynąć do budżetu gminy Płaska w 2014 roku. Środki te nie wpłynęły jednak na rachunek dochodów budżetu gminy.

W odpowiedzi Wojewoda Podlaski, pismem z dnia 02 grudnia 2014 roku (znak: WZF-III.803.10.23.2014.RK), poinformował m.in., że w dniu 10 listopada 2011 r. do Wojewody Podlaskiego wpłynęło pismo od Wójta Gminy Płaska, które zawierało jego oświadczenie o tym, że 350 szt. oczyszczalni zostało wybudowanych niezgodnie z dokumentacją geodezyjną, a także prośbę o dokonanie kontroli przez służby Wojewody. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż wydatki zostały poniesione nieprawidłowo i powstała konieczność ich częściowego zwrotu (dot. środków zrefundowanych gminie Płaska). W związku z wykrytą nieprawidłowością Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Republiki Litewskiej (Instytucja Zarządzająca w Programie) w dniu 22 października 2012 r. wydało decyzję o odzyskaniu środków w projekcie w wysokości 458.370,30 EUR. Wójt Gminy w styczniu 2013 roku wszczął postępowanie odwoławcze, w wyniku którego Naczelny Sąd Administracyjny Republiki Litewskiej, postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2014 roku, uchylił decyzję w sprawie zwrotu środków finansowych (w związku z uchybieniami formalno-prawnymi treści decyzji). W związku z powyższym odwieszono procedurę weryfikacji sprawozdań. Wójt Gminy Płaska odmówił jednak złożenia skorygowanego sprawozdania. W dniu 17 kwietnia 2014 r. odbyło się spotkanie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w kwestii rozliczeń i wykrytych nieprawidłowości w projekcie. W efekcie spotkania doszło do przeprowadzenia ponownej kontroli wybudowanych oczyszczalni (o współpracę podczas tej kontroli poproszono organy nadzoru), która została zakończona 18 listopada 2014 roku. W wyniku ustaleń stwierdzono, iż spośród 321 szt. oczyszczalni jedynie 7 szt. uznano za kwalifikowalne. W wyniku kontroli stwierdzono, że gmina Płaska jest zobowiązana do zwrotu 453.045,30 EUR nieprawidłowo wydatkowanych środków w projekcie. Konstatając Wojewoda w piśmie poinformował, że ostateczne uznanie kwoty nieprawidłowości i przekazanie informacji do Instytucji Programowych nastąpi w styczniu 2015 roku.

Rada Gminy Płaska nowej kadencji, Uchwałą Nr III/10/14 z dnia 5 grudnia 2014 roku, dokonała zmian w budżecie gminy (była to jedyna zmiana budżetu na 2014 rok dokonana przez organ stanowiący). Zmiany budżetu dokonane przez Radę Gminy spowodowały, że budżet nadwyżkowy ustalony Uchwałą Kolegium Nr 1518/15 z dnia 15 kwietnia 2014 roku, przyjął konstrukcję budżetu z deficytem. Organ stanowiący ustalił deficyt budżetu na kwotę 587.103 zł. Ponadto zaplanowano zaciągnięcie kolejnego kredytu długoterminowego w kwocie 2.475.250 zł z przeznaczeniem na planowane rozchody z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. W przychodach budżetu 2014 roku przyjęto zatem planowane do zaciągnięcia kredyty i pożyczki w wysokości 3.062.454 zł. Rada Gminy ustaliła w wyżej wymienionej kwocie limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na 2014 rok oraz upoważniła Wójta do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w wysokościach ustalonych limitów.

Jednocześnie w dniu 5 grudnia 2015 roku Rada Gminy podjęła Uchwałą Nr III/9/14, którą uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową gminy Płaska na lata 2014-2028. Dane ujęte w przedłożonej WPF wykazały przekroczenie w latach 2016-2017 dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań, określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto Zarządzeniem Nr 2/14 Wójt Gminy Płaska postanowił o zaciągnięciu kredytu

długoterminowego w 2014 roku w wysokości 3.060.000 zł, w tym z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy 587.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek 2.473.000 zł, wskazując jako źródło spłaty kredytu wraz z odsetkami „dochody z należnej dotacji z Projektu pn. Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko – litewskim”.

Kolegium RIO rozpatrując w postępowaniu nadzorczym na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 2014 roku wyżej wymienione Uchwały Rady i Zarządzenie Wójta postanowiło:

- wobec Uchwały Nr III/9/2014 Rady Gminy Płaska z dnia 5 grudnia 2014 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2014-2028 stwierdzić, iż uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 226 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 243 ustawy o finansach publicznych i w związku z tym stwierdziło jej nieważność w całości;
- wobec Uchwały Nr III/10/2014 stwierdzić, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem regulacji zawartej w art. 240a ust. 9 w związku z art. 243 ustawy o finansach publicznych;
- wobec Zarządzenia Wójta Gminy Nr 2/14 z dnia 8 grudnia 2014 roku uznać, że zostało ono podjęte z istotnym naruszeniem art.240a ust. 9 ustawy o finansach publicznych i stwierdziło jego nieważność.

W związku z podjętymi rozstrzygnięciami Kolegium Izby postanowiło również wezwać Radę Gminy do opracowania programu postępowania naprawczego zgodnie z art. 240a ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i przedłożenia go do RIO w Białymstoku w ustawowym terminie (Uchwała Kolegium Nr 5388/14).

Oceny wykonania budżetu za 2014 rok Skład Orzekający dokonał w dniu 15 kwietnia 2015 roku (uchwała Nr RIO.V.RIO.V-00321-20/15). Podjęto ją na podstawie przedłożonego przez Wójta Gminy, Zarządzeniem Nr 36/15 z dnia 25 marca 2015 roku, sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2014 rok. Skład Orzekający dokonał poniższych ustaleń:

Zaplanowane dochody w wysokości 11.567.000 zł, wykonano w kwocie 11.087.463 zł, co stanowi 95,85% planu. Plan dochodów bieżących zrealizowano w 94,98% (tj. na kwotę 8.311.998 zł). Dochody majątkowe zaś przy planie 2.815.657 zł, zrealizowano na poziomie 98,57%. Wykonanie budżetu po stronie wydatków przedstawia się następująco: na plan 12.154.103 zł, wykonano 11.609.809 zł, co stanowi 95,52% planu. Przy czym plan wydatków bieżących wykonano w 95,03% (na kwotę 8.306.693 zł), zaś wydatki majątkowe przy planie 3.413.403 zł, wykonano w 96,77%. Planowany deficyt na koniec 2014 roku wynosił 587.103 zł, natomiast wykonany 522.346 zł. Skład Orzekający zauważył, że wielkości przyjęte do planu zostały ustalone Uchwałą Rady Gminy Płaska Nr III/10/14 z dnia 5 grudnia 2014 r.

W uchwale tej Rada, dla sfinansowania planowanego deficytu w wysokości 587.103 zł i rozchodów z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 2.475.250 zł, przyjęła przychody z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów długoterminowych w kwocie 3.062.353 zł. Wykonanie budżetu 2014 roku wskazywało, że mimo stwierdzenia nieważności Zarządzenia Wójta, kredyt długoterminowy w wysokości 3.060.000 zł został zaciągnięty (dane ze sprawozdania Rb-NDS sporządzone na 31 grudnia 2014 rok). Skład Orzekający stwierdził, iż kredyt na finansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek został zaciągnięty z naruszeniem przepisów art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ponieważ Wójt Gminy Płaska nie dysponował stosowną opinią RIO o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu.

Wynik operacyjny stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na koniec IV kwartału 2014 roku był dodatni. Dochody bieżące były wyższe od wydatków bieżących o kwotę 5.305 zł, co wypełniało wprawdzie dyspozycję zawartą w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednak - jak wskazano w opinii - wartość wypracowanych nadwyżek operacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla możliwości spłaty zadłużenia. Wykonanie budżetu w roku 2014 wskazuje, że gmina Płaska nie wypracowała nadwyżki operacyjnej, która służyłaby sfinansowaniu rat kredytów i pożyczek długoterminowych zaciągniętych w latach poprzednich. Gmina była jedynie w stanie sfinansować dochodami bieżącymi wydatki bieżące. Ponadto analiza sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S) wskazywała, iż nadal występują zaległości z tytułu podatków i innych należności, które wyniosły 189.021 zł. W stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nastąpił wzrost o kwotę 29.743,41 zł. W części opisowej Zarządzenia 36/15 nie ustosunkowano się do zaległości i nie poinformowano o prowadzonych czynnościach w celu ich wyegzekwowania. Nie przedłożono informacji w zakresie wysokości zadłużenia gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, które na dzień 31 grudnia 2014 roku wynosiło 8.249.093 zł (dane wg sprawozdania Rb-Z) oraz możliwości jego spłaty. Nie omówiono również zrealizowanych w 2014 roku wielkości przychodów i rozchodów.

Uchwała budżetowa na 2015 rok, wykonanie budżetu w pierwszym półroczu 2015 roku, Wieloletnia Prognoza Finansowa

- Projekt budżetu na 2015 rok Wójt Gminy Płaska przedłożył Zarządzeniem Nr 302/14 z dnia 14 listopada 2014 roku. W tym samym dniu Zarządzeniem Nr 301/14 Wójt przyjął

projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Płaska na lata 2015-2028. Skład Orzekający na posiedzeniu w dniu 05 grudnia 2014 roku wydał opinię negatywną o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej gminy Płaska na 2015 rok oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w tej uchwale (uchwała Nr RIO.V.00310-16/14) oraz negatywnie zaopiniował projekt wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2015-2028 (uchwała RIO.V.00311-16/14).

W projekcie uchwały budżetowej na 2015 rok dochody budżetu gminy zostały określone na kwotę 11.610.846 zł (bieżące 8.327.646 zł), natomiast wydatki na kwotę 8.106.408,50 zł (bieżące 8.039.108,50 zł). Nadwyżkę budżetu gminy w kwocie 3.504.437,50 zł przeznaczono na sfinansowanie planowanych spłat zaciągniętych zobowiązań finansowych. Zgodnie z zapisem § 6 projektu uchwały oraz załącznikiem Nr 5 „Przychody i rozchody budżetu w 2015 roku” gmina nie planowała zaciągania nowych zobowiązań dłużnych, natomiast planowała rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek w kwocie 3.504.437,50 zł, w tym spłatę pożyczek otrzymanych na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 3.200.000 zł. Skład Orzekający, mając na uwadze obowiązek spełnienia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, dokonał analizy możliwości spłaty długu na podstawie przedłożonego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2015-2028. Analiza danych WPF wskazała, że relacja wynikająca z ww. przepisu nie jest zachowana dla 2016 i 2017 roku. Zachowanie tej relacji, w świetle art. 243 *in principio* ustawy, jest warunkiem możliwości uchwalenia budżetu zarówno w roku 2015, jak i każdym roku następującym po tym roku budżetowym. Ponadto uznano, że objaśnienia sporządzone do projektu budżetu są bardzo lakoniczne, nie uzasadniono w nich między innymi źródeł pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku przyjętych w planie dochodów budżetu gminy (w dziale 700 rozdz. 70005 § 0770 w wysokości 200.000 zł). Skład Orzekający wskazał na konieczność dokonania głębokiej analizy wielkości przyjętych do projektu uchwały budżetowej z punktu widzenia wykonania budżetu 2014 roku oraz konieczność pozyskania dochodów i znaczącego ograniczenia wydatków w 2015 roku. Zauważono również, że ujęta w budżecie roku 2015 kwota dochodów w wysokości 2.970.000 zł (dział 900 rozdz. 90001 § 6207), jak wynika z przedłożonego przez Wojewodę Podlaskiego pisma Nr WZF-III.803.10.23.2014.R.K, prawdopodobnie nie będzie możliwa do pozyskania. Co więcej, możliwe, że gmina będzie zmuszona dokonać zwrotu 453.045,30 EUR tytułem nieprawidłowo wydatkowanych środków w projekcie. Nierealne wobec powyższego staje się planowanie nadwyżki budżetu w roku 2015 oraz finansowanie zadań własnych gminy w tak

wysokich kwotach (szczególnie w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, w którym planuje się prawie 500 tys. zł dotacji podmiotowych dla samorządowych instytucji kultury). Wskazano, że gmina niezwłocznie powinna przystąpić do realizacji działań naprawczych: realnie określić planowane dochody w 2015 roku przy maksymalnym ograniczeniu wydatków budżetu.

Rada Gminy Płaska w dniu 29 grudnia 2014 roku podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu gminy Płaska na 2015 rok (Uchwała Nr IV/16/14). Jednocześnie w tym samym dniu Uchwałą Nr IV/15/14 Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Płaska na lata 2015-2028. Skład Orzekający wydał opinię negatywną (uchwała Nr RIO.V.00312-21/2015 z dnia 15 stycznia 2015 roku) w zakresie planowanej kwoty długu, wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 u.f.p. Skład Orzekający opinię swoją sformułował w oparciu o wymienione wyżej Uchwały Rady. Na rok 2015 dochody budżetu gminy ustalono w wysokości 12.000.000 zł (w tym bieżące 8.327.646 zł), wydatki zaś w wysokości 8.280.000 zł (w tym bieżące 8.012.700 zł). Nadwyżkę budżetu w kwocie 3.720.000 zł przeznaczono na spłatę rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich.

Rada Gminy Płaska podejmując Uchwałę Nr IV/15/14 w sprawie WPF określiła prognozowaną kwotę długu i spłat zobowiązań na lata 2015-2028. Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż gmina zaciągnięty dług w kwocie 8.251.446 zł zamierza spłacać do końca 2027 roku. W latach prognozy gmina nie planuje pozyskiwania nowych tytułów dłużnych. Budżety prognozowane na lata 2016-2028 wykazują nadwyżkę budżetu, która ma służyć finansowaniu rozchodów tytułem planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Skład Orzekający stwierdził jednak, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2015-2017 zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto zauważono, że w WPF, w zakresie roku 2014 i 2015 Gmina Płaska stosuje wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ustawy odpowiednio: w 2014 roku 2.100.000 zł, w 2015 roku 3.060.000 zł. Kwota wyłączeń związana z wyprzedzającym finansowaniem działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w całości w 2014 roku oraz w wysokości 2.970.000 zł w 2015 roku jest nieuprawniona. Planowane w dochodach budżetu środki związane z projektem sklasyfikowanym w dziale 900 rozdz. 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” nie wpłynęły do budżetu i są obarczone dużym ryzykiem możliwości ich pozyskania, co potwierdza pismo Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego Nr WZF-III.803.10.23.2014.RK z dnia 2 grudnia 2014 roku. Pomimo zastosowania nieuprawnionych

wyłączeń w WPF, relacja z art. 243 ustawy nie jest spełniona w latach 2015-2017, co świadczy także o złej sytuacji finansowej gminy i wskazuje na konieczność podjęcia działań naprawczych skutkujących możliwością spłaty zadłużenia w 2015 roku w kwocie 3.720.000 zł. Skład Orzekający wskazał także, że objaśnienia do WPF nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 226 ust. 2a ustawy. Planowany wzrost nadwyżek operacyjnych w latach 2016-2020 oraz planowane dochody ze sprzedaży majątku w poszczególnych latach nie zostały uzasadnione w objaśnieniach do uchwały. Ponadto stwierdzono wiele nieprawidłowości, szczególnie w zakresie braku zgodności danych wykazanych w WPF z dokumentacją posiadaną przez Izbę.

Uchwała Rady Gminy Płaska Nr IV/15/14 z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Płaska na lata 2015-2028 była przedmiotem posiedzenia Kolegium RIO w dniu 27 stycznia 2015 roku. Kolegium Uchwałą Nr 518/15 stwierdziło, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 226 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 243 ustawy o finansach publicznych i w związku z tym orzekło nieważność całości uchwały, w uzasadnieniu podnosząc również argumenty związane z koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Natomiast wcześniej, na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 stycznia 2015 roku, dokonano analizy Uchwały Rady Gminy Płaska Nr IV/16/14 z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Płaska na 2015 rok. Kolegium stwierdziło, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 243 ustawy o finansach publicznych i wezwało gminę Płaska do dokonania odpowiednich zmian w uchwale budżetowej i dostarczenia ich do RIO w Białymstoku w terminie do dnia 27 lutego 2015 roku (Uchwała Kolegium Nr 20/15).

Po upływie wskazanego terminu, na posiedzeniu w dniu 9 marca 2015 roku Kolegium RIO wydało rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie budżetu (Uchwała Kolegium Nr 1082/15), zarzucając jej istotne naruszenie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Kolegium uwzględniło fakt, iż w dniu 27 lutego 2015 r. do Izby Obrachunkowej wpłynęła Uchwała Rady Gminy Płaska Nr VI/35/15 z dnia 24 lutego 2015 roku w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Płaska. Skład Orzekający w dniu 4 marca 2015 roku negatywnie zaopiniował program naprawczy, podejmując Uchwałę Nr V-00314-1/15 w sprawie wyrażenia opinii o programie postępowania naprawczego gminy Płaska na lata 2015-2016 (o rozstrzygnięciu nadzorczym w zakresie programu naprawczego Gminy Płaska mowa w dalszej części raportu). Kolegium w uzasadnieniu Uchwały Nr 1082/15 podniosło, że: Rada Gminy Płaska Uchwałą Nr

IV/16/14 z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Płaska na rok 2015 przyjęła budżet o charakterze nadwyżkowym. Dodatnią różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami w kwocie 3.720.000 zł postanowiono przeznaczyć na spłatę wcześniej zaciągniętych rat kredytów i pożyczek. Przyjęty budżet powodował, że w roku 2015, 2016 i 2017 nie zostanie zachowana relacja określona art. 243 ustawy o finansach publicznych. Uwzględniając taki stan rzeczy, a także biorąc pod uwagę fakt, że program postępowania naprawczego nie został pozytywnie zaopiniowany, Kolegium zmuszone było stwierdzić nieważność uchwały w sprawie budżetu na 2015 rok. W wyniku tego, w związku z art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych, Kolegium RIO uchwałą Nr 1084/15 podjętą w tym samym dniu (9 marca 2015 roku) ustaliło budżet Gminy Płaska na rok 2015, który nie spełnia relacji wynikającej z art. 243 ustawy.

Kształt budżetu, ustalony przez Kolegium, uwzględnia wielkości przyjęte Uchwałą Rady Nr IV/16/14 z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Płaska na 2015 rok oraz zmiany dokonane przez organy gminy Płaska (zawarte w Uchwale Nr VI/36/15 z dnia 24 lutego 2015 r. oraz w Zarządzeniu Nr 20/15 z dnia 23 stycznia 2015 r.), z następującymi modyfikacjami:

- przyjęło dochody niższe o 300.000 zł, poprzez zmniejszenie dochodów ze sprzedaży nieruchomości,
- dokonano zmniejszenia planu wydatków o 300.000 zł, korygując wydatki majątkowe związane z nowymi zadaniami, wprowadzonymi do budżetu po raz pierwszy w 2015 roku, niepodlegającym współfinansowaniu z UE. Zmniejszono też plan wydatków o zadania nie należące do zadań obowiązkowych gminy, zmniejszono dotacje w dziale 921 rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” o kwotę 48.800 zł oraz skorygowano rezerwę ogólną i celową z przeznaczeniem na zarządzanie kryzysowe do wysokości minimalnej wynikającej z przepisów prawa.

Ustalony przez Kolegium RIO budżet gminy Płaska na 2015 r. w ogólnych kwotach przedstawiał się w następujący sposób:

Dochody budżetu w wysokości 9.787.000 zł., z tego:

- 1) bieżące w wysokości 8.085.000 zł.;
- 2) majątkowe w wysokości 1.702.000 zł.,

Wydatki budżetu w wysokości 8.017.000 zł., z tego:

- 1) bieżące w wysokości 7.949.700 zł, w tym: rezerwa ogólna 8.600 zł i rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego 18.300 zł.
- 2) majątkowe w wysokości 67.300 zł.,

Nadwyżkę dochodów nad wydatkami w kwocie 1.770.000 zł przeznaczono na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

- Odnosząc się szczegółowo do Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Płaska zawartego w Uchwale Nr VI/35/15 należy zauważyć, że:

Rada Gminy wskazała w Programie przyczyny niespełnienia wskaźnika indywidualnej spłaty, określonego art. 243 ustawy o finansach publicznych, podając że: „Nie wpłynęła zaplanowana dotacja ze środków unii europejskiej z projektu pn. „Rozwój infrastruktury transportowej wokół Kanału Augustowskiego z Programu Polska-Białoruś-Ukraina. Kwota dotacji, która nie wpłynęła w terminie to 650.000 EUR. Ten projekt powinien być finansowany w opcji tzw. „prefinansowania”. Opcja ta została wpisana do umowy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Niestety Gmina Płaska w terminie tj. w 2013 roku nie otrzymała z tej kwoty żadnych środków. Dotacja w pełnej kwocie wpłynęła w 2014 roku. Nie wpłynęła również zaplanowana dotacja z projektu „Budowa piłko-chwyków” na kwotę 45.000 zł. Gmina zrealizowała i opłaciła inwestycję w całości w 2013 roku, natomiast zwrot dotacji z UE wpłynął w 2014 roku. Trudności w odzyskaniu środków UE (do dnia dzisiejszego) dotyczą dotacji z projektu pn. „Dostęp do Internetu szansą na dynamiczny rozwój Gminy Płaska”. Projekt został ukończony i wydatki poniesione w całości w roku 2013. Kwota nierozliczonej i zaległej dotacji wynosi 212.000 zł. Nie wpłynęła w terminie dotacja z projektu pn. „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim”. Wysokość zaplanowanych dochodów, które powinny wpłynąć do końca 2013 roku z tego projektu to ok. 3,2 mln zł. Zablockowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Litwy środki nie wpłynęły do dnia dzisiejszego. Do blokady środków doszło w wyniku przekazania przez Wojewodę Podlaskiego notatki urzędowej, w której to urzędnicy Wojewody Podlaskiego w sposób nieprawdziwy (poświadczenie nieprawdy) wskazali, że Gmina Płaska przy realizacji inwestycji budowy 700 przydomowych oczyszczalni ścieków naruszyła przepisy prawa budowlanego, a w szczególności art. 25, art. 30, art. 34 ustawy prawo budowlane oraz § 36 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Notatka Wojewody Podlaskiego (z dnia 25 maja 2012 roku) została przesłana do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Litwy. Niestety Gmina Płaska nie wiedziała o wysłaniu tego dokumentu, a także żaden organ w Polsce nie weryfikował tego nieprawdziwego oświadczenia. Strona Litewska uznała, że „notatka” ta jest wiążącą decyzją administracyjną i wydała na jej podstawie decyzję o zwrocie środków dotacji

przez Gminę Płaska. W sprawie tej doszło do złamania zapisów umowy LT-PL/107 oraz do poświadczenia nieprawdy przez urzędników ze strony polskiej.”

Kolejną przyczyną (zdaniem organu stanowiącego) zaistnienia trudnej sytuacji finansowej w gminie Płaska jest: „brak współpracy Rady Gminy Płaska w latach 2013-2014 z Wójtem Gminy. Organ stanowiący podjął w tym okresie tylko dwie uchwały zmieniające budżet: w dniu 09.05.2013 roku i 28.06.2013 roku. Pomimo uchwalenia budżetu oraz zatwierdzenia dochodów majątkowych ze sprzedaży nieruchomości na kwotę 452.000 zł, Radni nie wyrazili zgody na zbycie nieruchomości”.

W Programie wskazano również na „ujemny wynik budżetu za 2014 rok pokryty kredytem długoterminowym oraz niewielka nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Brak wpływu zaplanowanych środków z projektów „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim” oraz „Dostęp do Internetu szansą na dynamiczny rozwój Gminy Płaska” spowodował powstanie deficytu budżetowego za 2014 rok”.

Przewidywane przez gminę Płaska działania naprawcze wraz z harmonogramem ich wprowadzenia opisano w części II Uchwały Nr VI/35/15. Z treści uchwały wynika, że przedstawiono (zdaniem gminy Płaska) „powzięte działania zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków”. Omówiono natomiast zmiany dokonane w zarządzeniach Wójta Gminy Płaska i uchwałach Rady Gminy, a nie – konkretne przedsięwzięcia naprawcze. Zdaniem Składu Orzekającego ta część uchwały w sprawie programu naprawczego nie spełniała dyspozycji przepisu art. 240a ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Brak było wskazania konkretnych działań naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia (czyli wskazania przynajmniej kwartału czy półrocza w danym roku budżetowym, objętym programem naprawczym), nie wskazano też przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z określeniem metody wyliczenia efektów.

Rada Gminy Płaska, jako działania przynoszące korzystny skutek finansowy wskazała:

- zwiększenie dochodów w „dz. 700, rozdz. 70005 § 0770 o kwotę 400.000 zł. Łączna kwota zaplanowanych dochodów ze sprzedaży nieruchomości wynosi 600.000 zł. Działki przeznaczone do sprzedaży położone są w miejscowości Sucha Rzeczka - wycena na kwotę 258.000 zł oraz Macharce - wycena na kwotę 300.000 zł”;

- urealnienie planowanych dochodów w „dz. 900 rozdz. 90001 zmniejszając § 2707 o kwotę 230.000 zł oraz § 6207 o kwotę 1.670.000 zł. Łączna kwota 1.900.000 zł dotyczy zablokowanej dotacji z Projektu „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim”. Pozostawiona do odzyskania na 2015 rok dotacja w wysokości 1.300.000 zł dotyczy zatwierdzonych i zaakceptowanych już wydatków. Obecnie projekt został przedłużony do

dnia 31/05/2015. Gminie zostały zablokowane środki, których zwrot bezsprzecznie podlega zwrotowi. Zmniejszając powyższą kwotę Gmina nie rezygnuje z dochodzenia należności, lecz bierze pod uwagę możliwość sądowego rozstrzygnięcia sporu, co wiąże się z wydłużeniem okresu oczekiwania na należne środki". Skład Orzekający zauważył, iż pozostałą część środków, tj. kwotę 1.900.000 zł gmina Płaska planuje pozyskać w 2016 roku, co obciążone jest znaczącym ryzykiem. Realizacja tej wielkości jest istotna z punktu widzenia możliwości wykupu obligacji komunalnych, których emisja była głównym założeniem programu naprawczego. W tym kontekście, Skład Orzekający stwierdził, że istotne jest realne osiągnięcie dodatnich różnic pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, czyli wypracowanie nadwyżek operacyjnych, z udziałem których (w latach 2021-2028) sfinansować można będzie wykup poszczególnych transz obligacji.

Wykazane w programie naprawczym przedsięwzięcia naprawcze na 2016 rok, zdaniem gminy Płaska, „mają głównie na celu pozyskanie należnej zaległej dotacji w kwocie 1.900.000 zł oraz spłatę zadłużenia. Ograniczeniu będą podlegały wydatki bieżące. Dodatkowo w 2016 roku Gmina zamierza emitować obligacje na łączną kwotę 4.400.000 zł celem spłaty zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów w kwocie 4.400.000 zł. Obligacje zostaną wykupione w następujących terminach i kwotach: rok 2021 - kwota 250.000 zł, rok 2022 – kwota 350.000 zł, od roku 2023 do 2027 roku po 600.000 zł, rok 2028 - kwota 800.000 zł.”.

Skład Orzekający zauważył w opinii, iż sformułowanie: „ograniczeniu będą podlegały wydatki bieżące” nie może zostać uznane za przedsięwzięcie naprawcze w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Nie wskazano jakich konkretnie wydatków owe ograniczenia będą dotyczyły, jakiego rzędu oszczędności wygenerują, wreszcie nie wskazano metody wyliczenia skutków finansowych. Pozostałe zapisy uchwały Rady Gminy Płaska w sprawie programu postępowania naprawczego w żaden sposób nie wiążą się z ograniczeniem wydatków, czy zwiększeniem dochodów, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej. Wskazują wręcz, że w stosunku do projektu budżetu na rok 2015 dokonano zmniejszenia planowanej nadwyżki operacyjnej (w projekcie zakładano nadwyżkę operacyjną w kwocie 288.537,50 zł, w uchwale budżetowej - 314.946 zł, w programie naprawczym - 43.000 zł).

W punkcie Programu pn. „III. Przewidywane efekty finansowe” zawarto jedynie następujące sformułowanie: „W projekcie WPF z dnia 14 listopada 2014 roku dopuszczalny wskaźnik spłat z art.243 ufp na rok 2015 został przekroczony o 25,89 %, natomiast po wprowadzonych zmianach nastąpi polepszenie sytuacji o 10,87%. W trakcie realizacji budżetu będą

wprowadzane ograniczenia realizacji dodatkowych zadań finansowanych ze środków własnych. Po emisji obligacji i spłacie zadłużenia w roku 2016 wskaźnik zostanie przekroczony. Odraczając wykup obligacji na rok 2021, wskaźniki w kolejnych latach zostaną zachowane i tym samym sytuacja finansowa w Gminie ulegnie stabilizacji.”.

Analiza przedmiotowej części uchwały nie dała podstaw do określenia, jakie konkretne efekty finansowe zostaną osiągnięte wskutek realizacji programu postępowania naprawczego. Skład Orzekający potwierdził, że emisja obligacji w Gminie Płaska mogłaby być uznana za działanie przynoszące korzystny rezultat, zmierzające do naprawy sytuacji. Według materiałów doręczonych przy Piśmie Przewodniczącej Rady Gminy Płaska Nr GRF.3222.1.2015.RIO „Emisja obligacji w kwocie 4.400.000 zł zaplanowana na rok 2016 i ich wykup w latach 2021-2028 nie spowodują naruszenia dyspozycji przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych”. Założenie powyższe opierało się jednak na projekcji wysokich nadwyżek operacyjnych budżetu. Gmina zakładała, iż w latach 2016-2017 nadwyżka operacyjna wyniesie 350.000 zł, w kolejnych latach kształtować się będzie na poziomie 300.000 zł - 400.000 zł, w 2020 - 800.000 zł, w 2021-2027 od 1.100.000 zł do 1.300.000 zł. Analiza danych historycznych wykazała, iż gmina Płaska nie jest w stanie wygenerować znaczących nadwyżek operacyjnych (na co wskazano we wcześniejszej części raportu). Skład Orzekający uznał, że na podstawie przedstawionego programu postępowania naprawczego nie można stwierdzić, iż w gminie Płaska faktycznie wystąpi stały, realny trend zwiększenia salda operacyjnego budżetu. Objasnienia przyjętych wartości nie uprawdopodobniały realistyczności wieloletniego planowania w zakresie nadwyżek operacyjnych. Uwzględniając powyższe argumenty Skład Orzekający stwierdził, iż plan przedsięwzięć naprawczych zawartych w Uchwale Rady Gminy Płaska Nr VI/35/15, z formalnego punktu widzenia, nie spełnia wymagań określonych art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Merytoryczne przesłanki oceny przedstawionych działań także uzasadniały opinię negatywną o programie postępowania naprawczego gminy Płaska na lata 2015-2016.

Uchwała Nr VI/35/15 Rady Gminy Płaska z dnia 24 lutego 2015 roku w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Płaska była przedmiotem obrad Kolegium RIO w dniu 23 marca 2015 roku. Kolegium Uchwałą Nr 1191/15 postanowiło uznać, iż powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych i w związku z tym stwierdziło nieważność uchwały w całości. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium podniosło, iż w uchwale nie przedstawiono konkretnych działań naprawczych zmierzających do zwiększenia

dochodów bądź ograniczenia wydatków. Brakuje harmonogramu wprowadzenia konkretnych działań naprawczych i ich przewidywanych efektów finansowych, a także wskazania sposobu ich obliczenia. Analizując treść przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, iż część II uchwały pn. „Plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia” zawiera szczegółowy opis zmian dokonanych w planie dochodów i wydatków budżetu, a nie – konkretne przedsięwzięcia naprawcze, co nie wypełnia dyspozycji art. 240a ust. 3 pkt. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Kolegium RIO podniosło ponadto, że zmniejszenie nadwyżki operacyjnej także nie daje podstaw do uznania przedstawionego programu naprawczego za korzystny dla stanu finansów gminy Płaska.

Dokonane w pierwszym półroczu 2015 roku, zarządzeniami Wójta oraz dwoma uchwałami Rady Gminy, zmiany budżetu miały charakter porządkujący³

Rada Gminy Płaska nie dokonywała zmian budżetu na 2015 rok ustalonego przez Kolegium RIO, które miałyby wpływ na wartości istotne dla zachowania relacji z art. 243 u.f.p. W kontekście planu i realizacji tego budżetu przywołać należy informację przekazaną Izbie Obrachunkowej przez Wojewodę Podlaskiego (pełniącego funkcję Kontrolera pierwszego stopnia w Programie Współpracy Transgranicznej Litwa-Polska 2007-2013) przy piśmie Nr WZD-F-III.803.6.9.2015.AW z dnia 13.05.2015 roku. W informacji tej wskazano m.in., że „W związku z faktem, iż Gmina Płaska jest beneficjentem Programu pełniąc jednocześnie rolę Partnera Wiodącego projektu Nr LT-PL/107 pn.: Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim, w ramach którego zaplanowano budowę 700 szt. przydomowych oczyszczalni ścieków Wojewoda Podlaski dokonał kontroli prawidłowości działań zrealizowanych w ramach projektu. W wyniku powyższego stwierdzono naruszenie postanowień umowy o dofinansowanie projektu (Umowa nr LT-PL/10701VL-1489 z dn.

3. W drugim półroczu (15 lipca 2015 r.) Rada Gminy Płaska podjęła uchwały istotnie wpływające na niezachowanie przez gminę relacji określonej art. 243 u.f.p. Postanowiono o dokonaniu zmian w budżecie (uchwała Rady Nr IX/65/15), o emisji obligacji o wartości 4.000.000 zł z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań zwrotnych (uchwała Rady Nr IX/66/15) oraz przyjęto WPF uwzględniającą uchwalone zmiany w budżecie (uchwała Rady Nr IX/64/15). Zaplanowanie na 2015 rok spłaty rat kredytów i pożyczek w kwocie 5.620.000 zł i wskazanie źródła finansowania tych rozchodów w znacznej mierze środkami pochodzącymi z emisji obligacji, skutkowało zwiększeniem stopnia niezachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, w stosunku do wielkości wynikających z budżetu ustalonego na 2015 rok przez Izbę Obrachunkową. Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy wynosił dla 2015 roku 9,58 %, natomiast w uchwalonej WPF gminy Płaska na lata 2015 – 2027 wyżej wymieniony wskaźnik wynosi 61,03 % (pogorszenie relacji o 51,45%). Ponadto, jak wynika z przywołanej uchwały z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie WPF, relacja z art. 243 ustawy pozostaje również niezachowana dla roku 2016 i roku 2017. Ponieważ zachowanie tej relacji, w świetle art. 243 ust. 1 in principio ustawy, jest warunkiem możliwości uchwalenia budżetu zarówno w roku 2015, jak i każdym roku następującym po tym roku budżetowym – Izba obrachunkowa podjęła działania nadzorcze w stosunku do ww. uchwał rady Gminy Płaska i na posiedzeniu Kolegium RIO w Białymstoku w dniu 12 sierpnia 2015 r. stwierdziło nieważność tych uchwał.

29.09.2010 r.) zawartej pomiędzy Gminą Płaska a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej (Instytucją Zarządzającą Programem) skutkujące koniecznością zwrotu przez Gminę środków uprzednio zrefundowanych w kwocie 453.045,30 EUR. W dniu 12 maja br. Wojewoda otrzymał Decyzję Instytucji Zarządzającej Programem zobowiązującą Gminę Płaska do zwrotu przedmiotowych środków w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania dokumentu”.

Powyższe pismo zostało przedstawione przez Prezesa Izby na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 18 maja 2015 roku. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku uznało, iż zachodzi realne zagrożenie realizacji ustawowych zadań przez gminę Płaska. Z tego względu Uchwałą Nr IV/2015 postanowiono sporządzić niniejszy raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Płaska za lata 2012-2014 z uwzględnieniem sytuacji finansowej gminy za I półrocze 2015 roku.

Sprawozdania z wykonania budżetu gminy Płaska za I półrocze 2015 roku zostały przekazane w terminie przewidzianym przepisami. Analiza danych wykazanych w przedłożonych sprawozdaniach wykazuje, że zaplanowane dochody budżetu na 2015 rok w wysokości 9.968.500,08 zł, wykonano w kwocie 4.593.557,37 zł, co stanowi 46,08% planu. Plan dochodów bieżących zrealizowano w 54,60% (na kwotę 4.510.120,34 zł). Dochody majątkowe zaś przy planie 1.707.500,00 zł, zrealizowano w kwocie 83.437,03 zł, tj. na poziomie zaledwie 4,89% . Niska realizacja dochodów majątkowych wynika z braku wpływu środków europejskich w wysokości 1.300.000 zł, związanych z realizacją projektu pn. „Rozwój ekoturystyki na pograniczu polsko – litewskim” oraz niskiej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku, bowiem przy planie 300.000 zł, dochody zrealizowano w kwocie 908,75 zł (co stanowi zaledwie 0,3%). Wykonanie budżetu po stronie wydatków przedstawia się następująco: na plan 8.198.500,08 zł, wykonano 4.657.107,94 zł, co stanowi 56,80% planu. Przy czym plan wydatków bieżących wykonano w 56,56 % (na kwotę 4.573.724,90 zł, przy planie 8.086.600,08 zł), zaś wydatki majątkowe przy planie 111.900 zł, wykonano w 74,52 %. Wynik budżetu zamknął się deficytem w wysokości 63.550,57 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu na 2015 rok w kwocie 1.770.000,00 zł. Wynik operacyjny stanowiący różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi jest ujemny, tzn. dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących o kwotę 63.604,56 zł (przy planowanej nadwyżce dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi na koniec roku w wysokości 174.400 zł). Jak wynika z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, planowane rozchody budżetu w kwocie 1.770.000 zł związane ze spłatą zaciągniętych

kredytów i pożyczek zostały wykonane jedynie w wysokości 63.937,50 zł. Gmina w budżecie 2015 roku nie planowała przychodów z tytułu kredytów i pożyczek. Na sfinansowanie deficytu budżetu oraz spłatę kredytów i pożyczek został zaciągnięty kredyt krótkoterminowy w wysokości 280.000 zł (zgodnie z Uchwałą Nr VII/45/15 podjętą w dniu 28 maja 2015 roku, w której ustalono limit i upoważnienie do zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu do kwoty 400.000 zł). Stan zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na koniec pierwszego półrocza 2015 roku wynosi 8.465.155 zł.

Powyższe dane wskazują, że w 2015 roku gmina Płaska może mieć trudności z utrzymaniem bieżącej płynności finansowej (w szczególności z obsługą zadłużenia), zważywszy na niską realizację zaplanowanych w budżecie dochodów majątkowych.

8. Działalność kontrolna

Ostatnia kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy Płaska została przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w drugim półroczu 2012 roku. Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi. Badaniami kontrolnymi objęto okres 2011 roku, a także inne wybrane okresy. W wyniku kontroli wystosowano do Wójta Gminy Płaska wystąpienie pokontrolne z dnia 7 stycznia 2013 r. (znak: RIO.V.6001-7/12), w którym zawarto opis stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz sformułowano 54 wnioski pokontrolne zmierzające do ich usunięcia oraz usprawnienia badanej działalności.

W sferze regulacji wewnętrznych, w tym związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej, wnioskowano m.in. o pisemne powierzenie osobie powołanej przez Radę Gminy na stanowisko Skarbnika Gminy obowiązków i odpowiedzialności w zakresie przypisanym temu stanowisku normami zawartymi w art. 54 ustawy o finansach publicznych, mając na uwadze zapewnienie terminowej realizacji podstawowych obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych. Wniosek ten sformułowano w związku z nieprawidłowościami w zakresie funkcjonowania stanowiska głównego księgowego budżetu (skarbnika) i urzędu, skutkującymi w szczególności opóźnieniami w prowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz

sporządzeniu wymaganej sprawozdawczości budżetowej.

W zakresie prowadzenia rachunkowości nie stwierdzono nieprawidłowości istotnie wpływających na przedstawienie w sposób rzetelny i jasny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego, sformułowano jednakże wnioski pokontrolne dotyczące m.in.: zachowywania na koniec każdego miesiąca zgodności między obrotami dziennika i kont księgi głównej; dokonywania na koncie 133 wyłącznie zapisów zgodnych z danymi wyciągów bankowych; ustalania dwustronnych sald kont rozrachunkowych w ewidencji syntetycznej w przypadku występowania zarówno należności, jak i zobowiązań; starannego ewidencjonowania zobowiązań jednostki, mając na uwadze nierzetelny stan ksiąg rachunkowych na koniec 2011 r. będący wynikiem dwukrotnego ujęcia tego samego zobowiązania (o wartości 12.712,13 zł); dokonywania zapisów w księgach rachunkowych wyłącznie na podstawie dowodów księgowych, a także wykazywania danych w sprawozdaniach budżetowych zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych i zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań.

W obszarze realizacji dochodów i wydatków budżetowych zalecono m.in.: wprowadzenie pisemnych procedur wyboru wykonawców zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro; wzmożenie nadzoru nad prawidłowością obciążania dzierżawców czynszem, mając na uwadze stwierdzony przypadek zaniechania wystawienia faktury za IV kwartał 2011 r.; obciążenie kontrahenta wynikającą z umowy należnością za dzierżawę sprzętu medycznego; zaniechanie zawierania umów i pobierania wpłat, których celem jest współfinansowanie przez właścicieli nieruchomości sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; zachowanie prawidłowości opodatkowania osób fizycznych podatkiem od nieruchomości, a także powszechności poboru opłaty skarbowej od wydawanych zaświadczeń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej; prowadzenie pełnych, terminowych i systematycznych działań windykacyjnych w stosunku do podatników, na których ciążyą zaległości podatkowe; zlecanie dostaw o wartości poniżej 14.000 euro kontrahentom, którzy oferują niższą cenę, przy jednoczesnym udokumentowaniu wymaganych parametrów przedmiotu dostawy, mając na uwadze postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych; stosowanie jednolitych zasad oceny prawidłowości ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego; przestrzeganie obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia o zamówieniu, którego wartość szacunkowa przekracza kwotę ustaloną przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 8 Prawa zamówień publicznych; wystąpienie do zakładu budżetowego o zwrot kwoty 29.372,50 zł odpowiadającej części dotacji celowej otrzymanej na inwestycje

a przeznaczonej na remonty i usuwanie awarii.

W kwestii długu publicznego gminy Płaska czynności kontrolne wykazały, iż w 2011 roku nie zostały przekroczone dopuszczalne wskaźniki poziomu zadłużenia oraz jego spłaty, określone w przepisach art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Stwierdzono natomiast wystąpienie na koniec 2011 roku zobowiązań wymagalnych w wysokości 2.736.143,68 zł, co świadczyło o prowadzeniu gospodarki finansowej z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Według ustaleń kontroli przyczyną nieuregulowania zobowiązań w terminie było w szczególności niepozyskanie w 2011 roku dofinansowania przyznanego gminie Płaska umową podpisaną w dniu 8 lipca 2011 r. z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego na realizację zadania inwestycyjnego „Rozbudowa infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej w strefie Kanału Augustowskiego”. Umowna wartość projektu miała wynosić 7.187.500,95 zł, w tym koszty kwalifikowane 6.883.952,75zł i dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej 5.162.964,56 zł. Po podpisaniu umowy z Urzędem Marszałkowskim został złożony wniosek o płatność zaliczkową i zwrot kosztów poniesionych – data wpływu do Urzędu Marszałkowskiego 2 sierpnia 2011 r. Wnioskowana kwota 3.915.307,74 zł nie wpłynęła do końca 2011 roku. Ostateczny plan dochodów budżetu na 2011 rok związanych z realizacją tego zadania, ustalony przez Radę Gminy uchwałą z dnia 30 listopada 2011 r., wynosił 3.322.000 zł. W styczniu 2012 roku zobowiązania zostały spłacone z zaciągniętego kredytu krótkoterminowego.

9. Podsumowanie

Celem opracowania niniejszego raportu było dokonanie pogłębionej analizy sytuacji finansowej gminy Płaska w związku z wystąpieniem zagrożenia braku możliwości wykonywania przez gminę zadań ustawowych. Przeprowadzona analiza materiałów dotyczących gospodarki finansowej gminy, daje podstawy do sformułowania wniosków, iż trudna sytuacja gminy wystąpiła w związku z:

1. Brakiem pozyskania środków europejskich tytułem refundacji wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego współfinansowanego środkami budżetu UE pod nazwą „Minioczyszczalnie przyzagrodowe” (kwota „zablokowanych” środków – według danych przedstawianych przez gminę – wynosi ok. 3.200.000 zł). Konsekwencją niepozyskania środków było zaciągnięcie w 2013 i 2014 roku przez gminę Płaska, z naruszeniem prawa, kredytów bankowych celem finansowania zobowiązań

powstających w toku realizacji budżetów. Doprowadziło to do zwiększenia stanu zadłużenia. W odniesieniu do realizacji przywołanego przedsięwzięcia wskazać też należy, iż w przypadku uprawomocnienia się decyzji w kwestii zwrotu środków (uprzednio zrefundowanych) w wysokości 453.045,30 EUR gmina Płaska będzie zmuszona ponieść stosowny wydatek, co może spowodować istotne trudności w zachowaniu płynności finansowej.

2. Przyjmowaniem do realizacji wydatków majątkowych przekraczających możliwości sfinansowania własnymi środkami, co także miało wpływ na poziom długu publicznego. Wartość wkładu finansowego gminy Płaska w przyjętych do realizacji w latach 2012-2014 przedsięwzięciach współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej wyniosła łącznie 3.361.458,54 zł.

3. Nieuwzględnianiem w prowadzeniu gospodarki finansowej gminy opinii i rozstrzygnięć wydawanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Organy gminy nie podjęły działań skutkujących uzyskaniem trwałych efektów w zakresie wygospodarowania nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Składy orzekające RIO opiniując projekty wieloletnich prognoz finansowych gminy Płaska, począwszy od grudnia 2010 roku, rokrocznie czyniły uwagi w zakresie konieczności spełniania wymogów z art. 243 ustawy o finansach publicznych we wszystkich latach spłaty zadłużenia. W tym kontekście krytycznie należy ocenić bezczynność Rady Gminy poprzedniej kadencji w zakresie gospodarki finansowej gminy, szczególnie w 2013 i 2014 roku. Rada poprzedniej kadencji podjęła w tym okresie tylko dwie uchwały zmieniające budżet na 2013 rok, nie podjęła uchwały budżetowej na 2014 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej.

4. Nieopracowaniem realnego programu postępowania naprawczego określającego konkretne efekty finansowe i harmonogram ich wdrażania, skutkującego uzdrowieniem sytuacji finansowej gminy. Podkreślić należy, że Kolegium Izby w dniu 5 lutego 2014 roku (Uchwała Nr 864/14) wezwało Radę Gminy do opracowania i uchwalenia, na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych, programu postępowania naprawczego. Dokument pod nazwą „Program postępowania naprawczego dla Gminy Płaska” został przyjęty Uchwałą Rady Nr VI/35/15 z dnia 24 lutego 2015 roku, w odpowiedzi na kolejne wezwanie Kolegium Izby z dnia 15 stycznia 2015 roku (Uchwała Nr 20/15). Ustalenia zawarte w tym dokumencie nie dały podstaw do pozytywnej oceny możliwości spłaty zadłużenia gminy. Efektem programu naprawczego winno być wypracowanie mechanizmów skutkujących realną możliwością spłaty zadłużenia. Osiągnięcie takiego efektu wymaga poszukiwania zwiększenia dochodów budżetowych przy jednoczesnym stanowczym zmniejszeniu poziomu

wydatków bieżących. Dochody ze sprzedaży majątku są obarczone znacznym ryzykiem ich pozyskania i w związku z tym samodzielnie nie mogą gwarantować powodzenia w osiągnięciu naprawy stanu finansów gminy.

Reasumując Kolegium Izby wyraża pogląd, iż organy gminy Płaska winny podjąć działania w celu opracowania i przyjęcia realnego programu postępowania naprawczego. Uchwała w tej sprawie powinna uwzględniać możliwe do zrealizowania dochody budżetowe (oszacowane z należytą starannością, pomijającą optymistyczne i trudne do osiągnięcia prognozy), a także wskazywać w sposób konkretny działania oszczędnościowe po stronie wydatkowej budżetu, skutkujące osiągnięciem nadwyżek operacyjnych w znaczących wysokościach, zapewniających możliwość obsługi zadłużenia stosownie do wymogów art. 243 ustawy o finansach publicznych. W tym kontekście podniesienia wymaga, że osiągnięcie takiego stanu w okresie 3 lat (tj. okresie, na jaki maksymalnie można uchwalić program postępowania naprawczego zgodnie z art. 240a u.f.p.) może być bardzo trudne w realizacji. Stąd Kolegium Izby wskazuje, że przepisy art. 224 ustawy o finansach publicznych dają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa w przypadku realizacji postępowania naprawczego. Uzyskanie takiej pożyczki, w świetle przepisu art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b), pozwala na uchwalanie budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w okresie spłaty tej pożyczki przy niezachowaniu relacji z art. 243 ustawy.



PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki