



Sprawozdanie z I części zadania zapewnającego pn.:

*Gospodarka finansowa i prawna UM w Szprotawie – audyt otwarcia*

*Analiza gospodarki finansowej Gminy Szprotawa*

*w latach 2016 – 2018.*

Chorzów, czerwiec 2019 r.

Nazwa komórki audytowanej	Gmina Szprotawa – Urząd Miejski w Szprotawie ul. Rynek 45, 67-300 Szprotawa
Nazwa podmiotu przeprowadzającego zadanie zapewniające	Audit Consulting Municipal Sp. z o.o. ul. Zgrzebnioka 58, 41 – 500 Chorzów
Audytorzy uczestniczący w zadaniu zapewniającym na podstawie wystawionego upoważnienia	Andrzej Skibiński – audytor wewnętrzny Marek Klupczyński – asystent audytu
Data rozpoczęcia zadania	01 kwietnia 2019 r.
Data sporządzenia sprawozdania	26 czerwca 2019 r.

## Spis treści

I.	WYNIKI WSTĘPNEGO PRZEGLĄDU	3
II.	TEMAT I CEL ZADANIA	3
III.	ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ZADANIA	3
IV.	USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO, STWIERDZONE SŁABOŚCI I ZALECENIA	4
V.	PODSUMOWANIE	24
VI.	OGÓLNA OCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ I ZALECENIA	31

## I. WYNIKI WSTĘPNEGO PRZEGLĄDU

### Charakterystyka badanego obszaru

Ocena działalności Urzędu Miejskiego w Szprotawie w obszarze objętym audytem została dokonana na podstawie kryterium legalności, celowości i gospodarności.

- Legalność - ocena działalności jednostki z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem w badanych obszarach;
- Celowość - ocena działalności jednostki z punktu widzenia realizacji celów i zadań oraz czy ta działalność jest prowadzona w sposób racjonalny i czy przynosi spodziewane efekty;
- Gospodarność - ocena sposobu dysponowania środkami finansowymi i materialnymi jednostki w aspekcie ekonomicznych działań, ocena osiągniętych efektów z uwzględnieniem poniesionych kosztów.

## II. TEMAT I CEL ZADANIA

*Temat:* Analiza gospodarki finansowej Gminy Szprotawa w latach 2016 – 2018.

*Cel:* Głównym celem przeprowadzenia audytu było dostarczenie Burmistrzowi jednostki wiedzy o gospodarce finansowej jednostki – gminy Szprotawa w obszarze objętym badaniem.

## III. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY ZADANIA

### *Podmiotowy:*

Gmina Szprotawa – Urząd Miejski w Szprotawie

### *Przedmiotowy:*

Audyty wewnętrzne stanowią niezależne, obiektywne działania o charakterze zapewniającym i doradczym, którego celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej, stanowiącą ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W odniesieniu do powyższego przedmiotem zadania zapewniającego było sprawdzenie gospodarki finansowej Gminy Szprotawa w latach 2016 – 2018.

#### IV. USTALENIA STANU FAKTYCZNEGO, STWIERDZONE SŁABOŚCI I ZALECENIA.

##### 1. Analiza finansowa nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej 2016 r.

Projekt budżetu na 2016 r. zakładał dochody w wysokości 74 459 191 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 66 774 321 zł oraz wydatki budżetu w wysokości 79 264 187 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 66 040 629 zł. W przedstawionym projekcie uchwały budżetowej na 2016 rok nieprawidłowo zaplanowano wielkość rezerwy na realizację zadań gminy z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 0,49% planowanych wydatków budżetu z naruszeniem art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Projekt uchwały budżetowej na 2016 r. zakładał deficyt budżetu w wysokości 4 804 996 zł, który planowano sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę. Pomimo pozytywnej opinii składu orzekającego RIO wskazać należy, że analiza zakładanych wielkości budżetu wykonanych na koniec 2015 roku wskazuje, że dochody w 2015 roku przy planie po zmianach w wysokości 87 357 252, 89 zł zrealizowano w wysokości 85 003 886,91 zł. Dochody majątkowe przy planie po zmianach w wysokości 12 372 203,85 zł zrealizowano w wysokości 12 084 170,03 zł. Dochody ze sprzedaży majątku w 2015 roku przy planie po zmianach w wysokości 2 522 000,07 zł wykonano na koniec 2015 roku w wysokości 2 721 821,69 zł (107,9% planu). Wydatki ogółem przy planie po zmianach w wysokości 112 188 118,90 zł zostały zrealizowane w wysokości 106 402 100,82 zł (94,8% planu). Wydatki majątkowe przy planie po zmianach w wysokości 42 108 923,37 zł wykonano w wysokości 39 054 643,95 zł.

Wydatki inwestycyjne w 2015 roku przy planie po zmianach wynoszącym 40 911 723,37 zł wykonano w wysokości 37 857 443,95 zł. Budżet roku 2015 zamknięto deficytem w wysokości 21 398 213,91 zł. W tym też roku wyemitowano kolejne obligacje na kwotę 20 000 000 (dwadzieścia milionów) złotych. Pomimo tego faktu w budżecie roku 2016 zaplanowano kolejny deficyt finansowany z kredytów, pożyczek oraz z emisji obligacji.

Na koniec 2015 roku kwota długu Gminy Szprotawa wynosiła już 61 232 341,94 zł, co w relacji do dochodów wykonanych na koniec 2015 r. stanowiło już 72,03% pozyskanych dochodów budżetu. W 2015 roku (wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.) Gmina nie korzystała z wyłączeń ze wskaźnika spłaty z art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych Wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań zaczęto stosować od projektu budżetu na 2016 rok. Wskaźnik spłaty z art. 243 ust. 1 u.f.p w ujęciu planistycznym (plan III kwartału) był zachowany w latach prognozy jednak obliczony według przewidywanego wykonania w latach 2028-2031 kształtował się poniżej 1% nadwyżki pomiędzy planowanym a maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty i już w opinii o wykonaniu roku 2015 Skład Orzekający RIO wskazał na potrzebę stałego rzetelnego monitorowania sytuacji gminy. Zauważyć należy, że w opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwalonej uchwale budżetowej na 2016 rok Skład Orzekający RIO wskazał, że łączna kwota długu gminy na koniec 2016 r. według uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) wynosić miała już wówczas 63 862 496 zł tj. 81,22% prognozowanych dochodów budżetu. Co więcej Skład Orzekający

wskazał, że w uchwalonej na lata 2016-2033 rok WPF Gminy kwota długu na koniec 2016 r. została zaniżona o kwotę 2 800 000 (dwa miliony osiemset tysięcy) złotych.

Zauważyć należy, że w opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Szprotawa w latach 2016-2033 Skład Orzekający RIO wyraźnie wskazał, że z prognozy kwoty długu Gminy wynika, że w roku 2016 planowana spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych planowanych do wyemitowania przez Gminę oraz spłata należnych odsetek z tego tytułu oraz dyskonta od papierów wartościowych wyniesie 7 572 954 zł, co odpowiadało aż 9,63% prognozowanych na 2016 rok dochodów budżetu. Gmina stosując wyłączenia ze spłaty długu obniżyła wskaźnik spłaty do 6,60% planowanych dochodów roku 2016 dokonując bezpodstawnego pominięcia w projekcie uchwały budżetowej kwoty długu o kwotę 2 800 000 zł na koniec 2016 roku.

Pomimo tych działań w opinii o prawidłowości kwoty długu po uchwaleniu budżetu na 2016 rok Skład Orzekający wskazał, że dla roku 2016 nadwyżka dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p obliczona w oparciu o plan III kwartału 2015 roku oraz na podstawie przewidywanego wykonania wynosiła jedynie 0,04%.

Z opinii o projekcie WPF na lata 2016-2033 wynika ponadto, że maksymalny limit spłat w ujęciu planistycznym odniesiony do wskaźnika planowanej łącznej spłaty zobowiązań wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, podobnie jak wskaźnik ten ustalony przy uwzględnieniu planowanego wykonania jest bardzo niski dla roku 2017 i wynosił 0,73%, a przy uwzględnieniu prognozowanego wykonania roku poprzedzającego rok budżetowy oraz ustawowych wyłączeń wskaźnik ten wynosił 0,02%. Dla roku 2018 wskaźnik w ujęciu planistycznym wynosił jedynie 0,096%, a w ujęciu przewidywanego wykonania 0,25%. W latach 2019-2020 wskaźnik był jeszcze niższy, a relacja art. 243 ufp była z trudem zachowana. Pomimo tak trudnej sytuacji finansowej w WPF w latach 2016 -2020 planowano uzyskanie nowych przychodów poprzez zaciąganie kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych tj. odpowiednio w 2017 roku 6 600 000 zł, w 2018 roku 800 000 zł, w 2019 roku 1500 000 zł, w 2020 roku 600 000 zł.

W rzeczywistości po wyemitowaniu dodatkowych obligacji w latach rok 2017 i 2018 Gmina zaciągnęła zobowiązania w kwocie 10 000 000 (dziesięć milionów) złotych, a więc zobowiązanie wyższe niż zakładane w budżecie na rok 2016.

Rzeczywisty stan wyemitowanych obligacji gminnych i wysokości spłat przedstawia poniższa tabela:

Instytucja finansująca	Kwota udzielonego finansowania	Stan spłaty zadłużenia głównego na dzień 31.12.2018
Stan obligacji z roku 2010 PKO BP SA w Warszawie	18 900 000,00	2 100 000,00
Stan obligacji z roku 2011 PKO BP SA w Warszawie	11 860 000,00	8 460 000,00
Stan obligacji z roku 2012 PKO BP SA w Warszawie	5 000 000,00	5 000 000,00
	3 400 000,00	2 400 000,00
	7 400 000,00	7 400 000,00
	20 000 000,00	20 000 000,00

Stan obligacji z roku 2013PKO BP SA w Warszawie	4 500 000,00	3 900 000,00
Stan obligacji z roku 2014Getin Noble Bank +Noble Securites S.A Warszawa	9 000 000,00	6 020 000,00
	<b><u>Plan 6 600 000,00</u></b>	
Stan obligacji z roku 2015PKO BP SA w Warszawie	8 400 000,00	8 400 000,00
	<b><u>Plan 800 000,00</u></b>	
Stan obligacji z roku 2016PKO BP SA w Warszawie		
Stan obligacji z roku 2017PKO BP SA w Warszawie		
Stan obligacji z roku 2018 Dom Maklerski Banku BP		
Stan pożyczek z roku 2014WFOŚiGW w Z. Górze	4 399 967,15	2 421 939,15
Stan pożyczek z roku 2015WFOŚiGW w Z. Górze	1 000 000,00	624 988,00

W latach 2016-2033 z WPF nie wynikało, aby Gmina posiadała w jakimkolwiek roku nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych albo wolne środki. Również kwota długu Gminy według uchwalonego WPF na lata 2016 - 2033 (pomimo jego zaniżenia, o czym mowa wyżej) wykazywała istotny wzrost zadłużenia.

Dług na koniec 2016 r. wynieść miał 63 862 496 zł, a na koniec 2017 roku już 66 067 492 zł. W 2018 wynosić miał 64 472 488 zł, a na koniec 2019 - 63 377 484 zł. Dopiero od 2020 roku dług wykazywał tendencję malejącą. Gmina w uchwalonym WPF na lata 2016-2033 zaplanowała bardzo wysokie wydatki na obsługę długu wynoszące od 2 500 000 złotych rocznie (rozchody bez odsetek) do 7 570 000 zł w roku 2031. Do tego doliczyć należy wydatki z tytułu odsetek kształtujące się w latach objętych WPF od kwoty ponad 900 000 zł do kwoty 2 062 855 zł. Uznać można, iż takie a nie inne zaplanowanie spłat budzi istotne wątpliwości co do realistyczności i zgodności z art. 226 ustawy o finansach publicznych, a nieprawidłowo rozłożone raty i wykup pakietów obligacji stały się przyczyną pogłębiających się trudności w prawidłowej realizacji zadań gminy i spowodowały problemy z dochowaniem wskaźnika wynikającego z art. 243 ufp i obsługą zadłużenia w kolejnych latach. Uznać można, iż przyjęty poziom wydatków inwestycyjnych w relacji do dochodów również w zakresie przedsięwzięć wieloletnich pomimo finansowania unijnego był zbyt wysoki. Łączne nakłady finansowe w przedsięwzięciach w uchwalonym w 2016 roku WPF wynosiły 147 842 446 złotych, przy dochodach budżetu łącznie oscylujących w kwocie pomiędzy 76 000 000 zł a 81 000 000 złotych. Dało to w konsekwencji efekt wzrostu zadłużenia ogółem przy braku nowych źródeł dochodów i radykalnie zwiększyło koszty obsługi długu. Zauważyć też należy, że z opinii RIO dotyczącej projektu WPF na lata 2016-2033 jednoznacznie wynika, że w załączniku nr 1 do projektu WPF w kolumnie 14.1 zaniżono o 2 200 000 (dwa miliony dwieście tysięcy) złotych kwotę spłat rat kapitałowych wynikającą ze zobowiązań zaciągniętych na moment przygotowania projektu.

Uchwalona uchwała budżetowa na 2016 rok wskazywała także na trwałe niebilansowanie systemu gospodarowania odpadami i konieczność dopłacania do systemu gospodarowania odpadami z budżetu w 2016 roku w kwocie ponad 1 000 000 (jeden milion) złotych. Analiza stanu gospodarki odpadami wykazuje, że w 2016 r. Gmina nie była w stanie zrealizować ustawowych poziomów odzysku i

zagospodarowania odpadów wynikających z art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jej system recyklingu i zagospodarowania odpadów był całkowicie nieprzygotowany na spełnienie tych wymogów. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obowiązującym obecnie brzmieniu, określa w przepisie art. 3 zadania gmin związane z systemem gospodarowania odpadami, a w art. 6r - zasady przeznaczania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z ww. przepisami, system gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowany przez gminę powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gmin opłat - na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Przejściowa nierównowaga może wystąpić nawet, gdy opłaty są dobrze skalkulowane, natomiast trwała nierównowaga może świadczyć o źle skalkulowanej stawce opłat. W takiej sytuacji organ wykonawczy - Burmistrz Szprotawy powinien przeprowadzać ponowną kalkulację nawet raz w roku. Powodem niebilansowania systemu, oprócz zbyt niskich stawek opłat, mogą być także zaległości w ich wnoszeniu oraz problemy z ich egzekwowaniem.

Z analizy wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. wynika bardzo niskie wykonanie zadań i wydatków majątkowych w pierwszym półroczu, bowiem z planowanej kwoty wydatków na te cele w wysokości 9 321 517,00 zł wydatkowano na 30 czerwca 2016 r. jedynie kwotę 1 211 986,14 zł stanowiącą 13,0% planu rocznego. Gmina Szprotawa *de facto* w pierwszym półroczu 2016 r. nie zrealizowała ponad 20 różnych planowanych wydatków w tym inwestycyjnych tłumacząc ten fakt opóźnieniami w wyborze wykonawców.

Równocześnie na koniec pierwszego półrocza 2016 r. Gmina posiadała należności wymagalne w wysokości 14 247 114,68 zł (czternaście milionów dwieście czterdzieści siedem tysięcy sto czternaście złotych sześćdziesiąt osiem groszy).

Analiza sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok wykazała, że rok 2016 Gmina Szprotawa zamknęła deficytem budżetu w wysokości 1.383.725,60 złotych (planowany deficyt budżetu na koniec 2016 r. wynieść miał pierwotnie 3.698.739,25 złotych).

Dług Gminy na koniec 2016 roku ukształtował się na poziomie 60.154.084,14 złotych, odpowiadając 70,97% pozyskanych dochodów budżetu w roku 2016. Należności wymagalne na koniec 2016 roku wyniosły natomiast 13 819 223,27 złotych. Na koniec 2016 roku Gmina posiadała również zobowiązania wymagalne w wysokości 276,99 złotych.

Z analizy wykonania budżetu Gminy za rok 2016 wynika między innymi, że dochody budżetu wykonane zostały w kwocie 84 764 107,05 złotych, stanowiąc 100,3% prognozowanych dochodów budżetu Gminy, w tym dochody bieżące w kwocie 80 773 565,06 złotych (100,4% prognozowanych dochodów bieżących budżetu), a dochody majątkowe w kwocie 3 990 541,99 złotych (97,7% prognozowanych dochodów majątkowych budżetu). Wydatki budżetowe zrealizowane zostały natomiast w wysokości 86 147 832,65 złotych, odpowiadając 97,6% planowanych wydatków w roku budżetowym, w tym wydatki bieżące wykonane zostały w wysokości 78 029 023,50 złotych, stanowiąc 97,5% planowanych wydatków bieżących budżetu, a wydatki majątkowe w wysokości 8 118 809,15 złotych, stanowiąc 98,4% planowanych wydatków majątkowych.

Na koniec 2016 r. zachowana została relacja, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym wówczas, tzn. wykonane na koniec roku budżetowego wydatki bieżące budżetu - nie są wyższe niż wykonane dochody bieżące.

Planowane przychody budżetu w wysokości 9 272 619,25 złotych, wykonane zostały w kwocie 7 772 619,25 złotych (83,8% zaplanowanych przychodów budżetu). Rozchody budżetu zaplanowane do spłaty/wykupu w wysokości 5 573 880 złotych zostały wykonane w kwocie 5 573 660 złotych. Wykonanie budżetu roku 2016 od strony czysto finansowej należy ocenić negatywnie. Pogłębiło się zadłużenie i obniżono zdolność spłaty zobowiązań w latach kolejnych.

### **Wyniki kontroli kompleksowej Gminy w 2016 roku dokonanej przez państwowy organ nadzoru i kontroli – Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Zielonej Górze – omówienie**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, działając na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561), przeprowadziła w okresie od 11.07.2017 r. do 27.10.2017 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych w Gminie Szprotawa za 2016 r.

W uzasadnionych przypadkach, jak wynika to z protokołu kontroli, okres badań został rozszerzony; wyniki kontroli omówiono i podpisano protokół w dniu 27.10.2017 r.

Zakres kontroli obejmował regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, udzielanie zamówień publicznych, rozliczanie otrzymanych i udzielonych dotacji, zagadnienia dotyczące długu publicznego, gospodarowania mieniem komunalnym oraz rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Kontrola rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31.12.2016 r. wykazała, że nie ujęto w nim skutków 2 umorzeń odsetek od zaległości podatkowych w podatku od środków transportowych od osób prawnych w wysokości 130,00 zł oraz w podatku od środków transportowych od osób fizycznych w wysokości 867,00 zł. Powyższe działanie naruszało § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.). W dniu 25.10.2017 r. przedstawiono korektę ww. sprawozdania.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość jest według ustaleń kontroli Burmistrz.

W wystąpieniu pokontrolnym z 2016 roku Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wniósł o sporządzanie sprawozdań budżetowych rzetelnie i prawidłowo tak pod względem merytorycznym jak i formalno-rachunkowym, stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Osobą odpowiedzialną za wykonanie wniosków pokontrolnych jest Burmistrz. W toku kontroli stwierdzono, że w 2016 r. powstał niedobór dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do kosztów pokrycia funkcjonowania





systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 1 085 238,07 zł, który Gmina pokryła z dochodów własnych. Wpływ na powstanie niedoboru miała przyjęta kalkulacja opłat opierająca się na ilości osób zameldowanych na terenie Gminy Szprotawy, zamiast na liczbie mieszkańców zamieszkujących nieruchomości. Niezapewnienie bilansowania się systemu finansowania gospodarki odpadami wynikało z uregulowania w roku 2016 zobowiązań dot. faktur z tytułu wywozu odpadów komunalnych wystawionych przez kontrahenta w roku 2015. Powyższe stoi w sprzeczności z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) stanowiącym, że z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość według ustaleń kontrolujących ówczesny jest Burmistrz. W zakresie zamówienia publicznego pn.: „Utrzymanie czystości i porządku na terenie Gminy Szprotawa poprzez odbiór i wywóz odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przekazywanie do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych” wykonywanego na podstawie umowy nr IR.272.4.2016 zawartej w dniu 07.06.2016 r., kontrolujący inspektor RIO stwierdził, że przed zawarciem tej umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej w kwocie 239 300 zł, tj. w wysokości niższej o kwotę 478 600 zł, niż wynika z prawidłowego obliczenia (umowa zawarta została na okres trzyletni). Z postanowień pkt 15 ppkt 1 SIWZ oraz zawartej umowy § 13 wynikało, że zamawiający żąda wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5 % ceny ofertowej brutto. W okresie obowiązywania umowy wynagrodzenie brutto wynosiło 14 356 074,96 zł. Zgodnie z powyższym prawidłowo wyliczona wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy wynosiła 717 900 zł. Wysokość zabezpieczenia ustala się w stosunku procentowym do ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy, jeżeli w ofercie podano cenę jednostkową lub ceny jednostkowe, stosownie do art. 150 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.).

Sprawozdanie o udzielonych zamówieniach zostało sporządzone nierzetelnie, poprzez zaniechanie ujęcia całkowitej wartości zamówień na usługi. W sprawozdaniu zamawiający zaniżył wartość netto udzielonych zamówień na usługę z zakresu utrzymania czystości i porządku (...).

Jako osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości w zakresie dotyczącym zamówień publicznych wskazano jednego z pracowników Urzędu.

W zakresie dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych ustalono w toku kontroli, że zarządzeniem nr 0050/13/2016 z dnia 11 lutego 2016 r. Burmistrz Szprotawy

ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu. Burmistrz Szprotawy, na podstawie umowy nr EK.IV.020.01.2016 zawartej w dniu 12.04.2016 r. udzielił dotacji w kwocie 20 000 zł Klubowi Sportowemu „SZPROTAVIA” na realizację zadania pn.: „Koszykówka - miejscowość Szprotawa, przygotowanie zespołów młodzieżowych i udział w rozgrywkach w strefie dolnośląsko-lubuskiej w koszykówce dziewcząt” z naruszeniem zasad jej udzielenia. Klub Sportowy „SZPROTAVIA” zaoferował bowiem realizację niniejszego zadania, ubiegając się o dotację w kwocie 20 000 zł i zapewniając wkład własny w wysokości 2 000 zł. Z kosztorysu ofertowego wynikało, że kwotę 12 000 zł w całości finansowaną z dotacji stanowią płace trenerów. Oferta została złożona niezgodnie z zasadami przyznawania dotacji określonymi w pkt IV ppkt 5 lit. c) ogłoszenia przez dotującego - Burmistrza Szprotawy, gdyż maksymalny koszt wynagrodzenia nie mógł przekraczać 45% kwoty otrzymanej dotacji, tj. 9 000 zł.

Kontrolujący stwierdził, że Klub Sportowy „SZPROTAVIA” złożył sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego w dniu 13.01.2017 r., tj. 14 dni po terminie określonym w umowie, niezgodnie z § 10 ust. 2 lit. b) umowy oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.). Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należało sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 6 umowy, w przypadku niezłożenia sprawozdań zleceniodawca wzywa na piśmie zleceniobiorcę do ich złożenia. Kontrolujący stwierdził, że Klub Sportowy „SZPROTAVIA” złożył sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego w dniu 12.01.2017 r., tj. 13 dni po terminie określonym w umowie, niezgodnie z § 10 ust. 2 lit. b) umowy oraz art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Zgodnie z postanowieniami § 10 ust. 6 umowy, w przypadku niezłożenia sprawozdań zleceniodawca wzywa na piśmie zleceniobiorcę do ich złożenia. Jako osobę odpowiedzialną za brak wezwania wskazano pracownika Urzędu. Zleceniodawca nie korzystał z możliwości wynikającej z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiącego, że organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Zgodnie z postanowieniami § 9 zawartych umów o wsparcie realizacji zadań, zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Jako osobę odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość wskazano pracownika Urzędu.

## 2. Analiza finansowa nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej 2017 r.

Projekt budżetu Gminy Szprotawa na 2017 rok zakładał dochody budżetu w kwocie 80.623.800 złotych, w tym dochody bieżące w kwocie 77.464.900 złotych oraz wydatki budżetu w wysokości 88.750.360 złotych, w tym wydatki bieżące w wysokości 77.293.736 złotych.

Wysokość planowanych wydatków bieżących nie przekraczała wysokości planowanych dochodów bieżących, co jest zgodne z przepisami art. 242 ust.1 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający RIO w Zielonej Górze opiniując przedstawiony projekt zwrócił uwagę na to, że w tabeli nr 2, zawierającej planowane wydatki budżetu - w rozdziale 75022 „Rady Gmin” zaplanowano, między innymi wydatki klasyfikowane w §4410 (podróże służbowe krajowe). W tym rozdziale ujmowane są wydatki związane z obsługą rady gminy, a radni Rady Miejskiej nie są pracownikami urzędu gminy, a zatem w odniesieniu do wydatków ponoszonych na ich rzecz nie ma zastosowania §4410. Zwrot kosztów podróży radnym j.s.t. należy klasyfikować w §3030 „różne wydatki na rzecz osób fizycznych”.

Ponadto Skład Orzekający wskazał na zasadność ponownego przeanalizowania wydatków zaplanowanych w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne”, zaklasyfikowanych w §6170, w wysokości 5.000 złotych.

Wydatki klasyfikowane w §6170 „wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych” dotyczą wpłat, o których mowa w art.13 ust.3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; wpłat o których mowa w art.8a ust.1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej oraz wpłat, o których mowa w art.19b-19d i art.19g ustawy z dnia 28 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Zatem nie mogą być planowane w taki sposób na rzecz OSP.

Przedstawiony projekt uchwały budżetowej przewidywał deficyt budżetu w wysokości 8 126 560 złotych, który planowano sfinansować kolejnym razem przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek oraz z wpływów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę.

Łączna kwota spłaty rat pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę wraz z należnymi odsetkami (dyskontem) zaplanowana została w projekcie uchwały budżetowej w wysokości 6 655 299 złotych.

Opiniując projekt uchwały budżetowej Gminy Szprotawa na rok 2017, Skład Orzekający RIO wziął pod uwagę także projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa na lata 2017-2033.

Z prognozy kwoty długu, będącej częścią Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa wynikało, że Gmina, korzystając z ustawowego uprawnienia wynikającego z art.243 ust. 3 i 3a powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych, jedynie po dokonaniu wyłączeń określonych zobowiązań oraz odsetek i dyskonta z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art.243 ustawy o finansach publicznych, od 2017 roku do końca okresu objętego Prognozą, zachowa

relację, o której mowa w art.243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, co oznacza, że relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań, według tytułów określonych w art.243 ust.1 pkt 1-3 do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczonej według wzoru zamieszczonego w tym przepisie. Skład Orzekający wskazał jednak, że niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji finansowej Gminy, nie tylko pod kątem planowania i zaciągania nowych przychodów zwrotnych, ale przede wszystkim w aspekcie realizacji dochodów i kreowania wydatków Gminy, tak aby dochowane zostały ustawowe wymagania określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w roku 2017 oraz w kolejnych latach budżetowych, a tym samym, aby Gmina Szprotawa zachowała zdolność realizacji zadań publicznych i obsługi swoich zobowiązań w kolejnych latach budżetowych.

Z prognozy kwoty długu Gminy, będącej częścią wieloletniej prognozy finansowej wynikało, między innymi to, że w roku 2017 planowana spłata rat pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę wraz z należnymi odsetkami (dyskontem) wyniesie ponad 6 655 299 złotych (8,25% prognozowanych dochodów budżetu w roku 2017). Po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń ze spłaty długu przypadających na 2017 rok wskaźnik ten obniżył się do 7,29%.

Wskaźnik spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, ustalony w sposób zgodny z przepisami tego artykułu, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok, obliczony w oparciu o plan trzeciego kwartału 2016 roku wynosi 7,62%. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, obliczony na podstawie prognozowanego wykonania roku 2016 wynosi natomiast 7,61%.

Z prognozy kwoty długu, będącej częścią Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa wynikało, że od roku 2017 do końca okresu objętego Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok, zachowana zostanie relacja, o której mowa w powołanym wyżej artykule art.243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, tzn. relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań według tytułów określonych w pkt 1-3 tego przepisu do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczonej według wzoru zamieszczonego w tym przepisie.

Skład Orzekający RIO mając na uwadze dopuszczalny poziom spłaty długu Gminy, zwłaszcza w latach 2018-2020 oraz w latach 2023-2024 wskazał, że niewielkie nawet niewykonanie prognozowanych wartości w latach mających wpływ na wyliczenie wskaźnika dla tych lat może skutkować niespełnieniem relacji z art.243 ustawy o finansach publicznych i niemożliwością uchwalenia uchwały budżetowej. Wskazuje to na kontynuację niebezpiecznego dla gospodarki

finansowej Gminy Szprotawa trendu prowadzenia jej kolejny rok z rządu na granicy niespełnienia ustawowego wskaźnika spłaty.

Skład Orzekający RIO w wydanej opinii o prawidłowości kwoty długu gminy w 2017 roku wyraźnie wskazał, że w sytuacji niemożliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art.242-244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego – jednostka wezwana zostanie przez Kolegium Izby do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, z ograniczeniami wynikającymi z art. 240a ust.5 ustawy o finansach publicznych.

Łączna kwota długu na koniec 2017 roku wynieść miała aż 69 780 147,15 złotych (86,55% prognozowanych dochodów budżetu w roku 2017). Było to zatem działanie na granicy niewypłacalności gminy i narażanie jej na realny brak zdolności spłaty własnych zobowiązań (należności głównej i odsetek). Zauważyć należy, że łączna wysokość prognozowanych przychodów zwrotnych budżetu w roku 2017 zaplanowana została w kwocie aż 12 500 000 zł.

Skład Orzekający RIO uznał w tej sytuacji za potrzebne i za uzasadnione stałe monitorowanie sytuacji finansowej Gminy, przede wszystkim w aspekcie realizacji dochodów i kreowania wydatków budżetu Gminy (w szczególności wydatków bieżących) tak, aby dochowane zostały ustawowe wymagania określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2017 oraz w kolejnych latach budżetowych, a tym samym, aby Gmina Szprotawa zachowała zdolność realizacji zadań publicznych i obsługi swoich zobowiązań w kolejnych latach budżetowych. Dopiero od 2018 roku nie było według WPF z roku 2017 planowane zaciąganie długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

Również rozmach inwestycyjny realizowanych w WPF zadań znacząco przekraczał możliwości finansowe Gminy i był nie do udźwignięcia dla budżetu w kolejnych latach budżetowych. Spłata z tytułu rat pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych wraz z dyskontem w 2017 roku planowana była na 6 655 299 zł, co stanowiło 8,25% planowanych dochodów budżetu. Równocześnie zaplanowano budżet z deficytem w wysokości 8 126 560 zł planowany w całości do sfinansowania przychodami zwrotnymi z zaciągniętych kolejnych kredytów oraz emisji papierów wartościowych. Ta sytuacja miała miejsce przy zachowaniu relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p po ustawowych włączeniach z art. 243 ust. 3 i 3a w/w oraz przy nadwyżce pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty w ujęciu planistycznym na 2017 rok (plan III kwartału) na poziomie 0,33% oraz według przewidywanego wykonania na poziomie 0,32%. Oznaczało to, że nawet niewielkie odchylenie (brak wykonania dochodów) lub zwiększone wydatki mogły mieć bezpośredni wpływ na niedochowanie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p w 2017 roku i kolejnych latach budżetowych. Nadwyżka pomiędzy planowanym a dopuszczalnym maksymalnym wskaźnikiem spłaty według WPF z roku 2017 dla roku 2018 kształtowała się na poziomie 0,02% w ujęciu planistycznym oraz 0,01% w ujęciu przewidywanego wykonania. Dla roku 2019 r. pomimo stosowanych w latach 2017 i kolejnych wyłączeń ustawowych relacja wynosiła odpowiednio w ujęciu planistycznym 0,02% oraz 0,01%.

Zatem już w 2017 roku Gmina powinna była intensywnie oszczędzać oraz „rozterminowywać” swoje zobowiązania. Tymczasem planowano 12 500 000 zł nowych przychodów. Ocena realizacji budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. pokazała niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku na planowaną kwotę 2 315 457,97 zł uzyskano jedynie 381 392,71 zł. Zamówienia publiczne obejmujące wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne w pierwszym półroczu 2017 r. nie były prawie w ogóle zrealizowane. Na plan w wysokości 12 797 721 zł wykonano do końca czerwca 2017 roku jedynie wydatki w wysokości 464 499,01 zł odpowiadające 3,6% planu rocznego w tym zakresie. Łącznie oznaczało to niepodjęcie w ogóle ponad 20 zadań inwestycyjnych. Wydatki na programy i projekty z udziałem środków UE przy planie w wysokości 9 284 650,68 zł zrealizowano jedynie w wysokości 227 372,67 zł, tj. 2,4% planu rocznego. Należności wymagalne Gminy nadal rosły i na koniec pierwszego półrocza 2017 r. wynosiły już 12 409 019,13 zł, co świadczyło o słabości lub nikłej efektywności podejmowanych działań i czynności egzekucyjnych.

W 2017 roku Gmina nadal dopłacała do systemu gospodarki odpadami. W 2017 r. wpływy z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły 3 620 986,67 zł, a wydatki 4 842 270,19 zł, tj. aż 1 221 283,52 (jeden milion dwieście dwadzieścia jeden tysięcy dwieście osiemdziesiąt trzy złote pięćdziesiąt dwa grosze) złotych „dołożono” z budżetu gminy. Nie wzięto pod uwagę analizy stanu systemu gospodarki odpadami, a organ wykonawczy, tj. Burmistrz Szprotawy kalkulując stawkę opłaty nie wziął kolejny raz pod uwagę faktycznych kosztów funkcjonowania systemu i zasady jego bilansowania określonej w art. 6r. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i doprowadził do sytuacji, w której Gmina zmuszona była dopłacić do systemu ze szkodą dla swojego budżetu. W ocenie sporządzających analizę w tym okresie winny być podjęte skuteczniejsze działania dla zbilansowania systemu.

Rok 2017 Gmina zamknęła deficytem w wysokości 3 574 475,04 zł. Wykonano nowe przychody zwrotne na kwotę 9 000 000 zł. Gmina na koniec 2017 r. nie posiadała ani nadwyżki budżetu ani wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Nastąpił dalszy wzrost należności wymagalnych budżetu do kwoty 13 028 600,27 zł. Kwota długu na koniec 2017 roku wzrosła do wysokości 64 180 367,15 zł.

Skład Orzekający RIO w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok zwrócił uwagę na bardzo wysoki poziom długu Gminy na koniec 2017 roku, w wysokości 64 180 367,15 złotych, odpowiadający 72,7% pozyskanych dochodów budżetu w roku 2017, który wymagał już wówczas w jego ocenie bieżącego monitorowania w aspekcie zaciągania dalszych przychodów zwrotnych oraz planowania kolejnych przedsięwzięć inwestycyjnych przez Gminę, finansowanych z tych przychodów.

Przy poziomie należności wymagalnych na koniec 2017 roku w kwocie 13 028 600,27 złotych, Skład Orzekający wskazał, że celowe jest przeanalizowanie skuteczności dotychczas podejmowanych działań w celu ściągnięcia należności Gminy. Zatem w ocenie RIO jako państwowego organu nadzoru i kontroli były one nieskuteczne i nieefektywne ekonomicznie dla Gminy.

Skład Orzekający RIO wskazał także, że w Sprawozdaniu na stronie 44, rozdział IV wpisano nieprawidłowe wielkości przychodów. Przychody z tytułu wolnych środków wykonane zostały w kwocie 815 233,65 złotych (natomiast podana została kwota 3 815 233,65 złotych); przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (poz. D11 w sprawozdaniu Rb-NDS) podana została kwota 4 375 513,12 złotych, a powinna zostać podana kwota 9 000 000 złotych, w tym na realizację programów i projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych kwota 4 375 513,12 zł. Na koniec 2017 r. relacja z art. 243 ust. 1 ufp w ujęciu planistycznym dla lat 2018-2019 była niedochowana. Dla roku 2020 w ujęciu planistycznym wynosiła 0,05% przy zastosowaniu ustawowych wyłączeń z indywidualnego wskaźnika spłaty. Należy zauważyć, że wyłączenia ustawowe wpływają jedynie na kształt wskaźnika, a nie ukazują rzeczywistego zadłużenia i realnego długu, a tym samym stanu Gminy i jej zdolności do wywiązywania się z ciężących na niej zadaniach.

### 3. Analiza finansowa nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej 2018 r.

Projekt uchwały budżetowej Gminy Szprotawa prognozował dochody budżetu w kwocie 91 340 340 złotych, w tym dochody bieżące w kwocie 83 660 340 złotych oraz wydatki budżetu w wysokości 94 886 900 złotych, w tym wydatki bieżące w wysokości 83 255 162 złote. Wysokość planowanych wydatków bieżących nie przekracza wysokości planowanych dochodów bieżących, co jest zgodne z przepisami art.242 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W projekcie uchwały budżetowej ustalono, w sposób zgodny z przepisami art.212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia oraz emitowanych papierów wartościowych na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy, sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. W sposób zgodny z przepisami art. 222 ustawy o finansach publicznych zaplanowana została wysokość rezerwy ogólnej oraz rezerw celowych, poza rezerwą na zadania własne z zakresu zarządzania kryzysowego. Skład Orzekający RIO wskazał bowiem, że zaplanowane w projekcie budżetu na 2018 rok środki w ramach rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, zaplanowane zostały w wysokości 258 000 złotych i odpowiadają 0,49% planowanych wydatków budżetu w roku 2018, pomniejszonych o określone wydatki budżetu, wskazane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie z przepisami art.26 ust.4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (j.t. Dz.U z 2017 r., poz.209), rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego winna zostać utworzona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu j.s.t. pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. W projekcie nie wskazano również (§6 pkt 3), w jakich rozdziałach i na jakie cele wydatkowane będą pieniądze znaczne pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Ówczesny Burmistrz opracowując projekt budżetu nie wiedział również *de facto*, ile wyniosą wydatki zaplanowane na zadania określone w art. 6r Pucg, bowiem z załącznika nr 2 do projektu uchwały zawierającego planowane wydatki budżetu na 2018 rok wynikało, że w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” wydatki wyniosą 4 685 500 złotych, natomiast w § 6 pkt 4 części normatywnej podana została kwota 4 165 000 złotych. Zatem kolejny raz nie dokonano analizy stanu systemu gospodarki odpadami ani nie

uwzględniono faktycznych kosztów funkcjonowania systemu w roku budżetowym i wpisano „rozbieżne kwoty” w załączniku i części normatywnej uchwały. Ponadto w projekcie w tabeli nr 3 w poszczególnych wierszach ucięte zostały ostatnie cyfry kwot. Przedstawiony projekt uchwały budżetowej przewidywał deficyt budżetu w wysokości 3 546 560 złotych, który planowano sfinansować przychodami pochodzącymi z wpływów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę, pomimo prognoz obowiązujących jeszcze w 2017 r., wedle których 2017 rok miał być ostatnim rokiem zadłużania gminy.

W 2018 r. „powrócono” do polityki deficytu i jego finansowania przychodami zwrotnymi z emisji obligacji komunalnych. Łączna kwota spłaty rat pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę wraz z należnymi odsetkami (dyskontem) zaplanowana została w projekcie uchwały budżetowej w wysokości 7 120 785 złotych (7,8% prognozowanych dochodów budżetu). Było to bardzo istotne obciążenie dla Gminy zadłużonej już w latach poprzednich. Tym bardziej, że skład opiniujący projekt budżetu na 2018 r. wziął pod uwagę także projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa na lata 2018-2033. Z prognozy kwoty długu, będącej częścią Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa wynikało niezbicie, że Gmina korzystała nadal z ustawowego uprawnienia, wynikającego z art.243 ust.3 i 3a powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych, do dokonania wyłączeń określonych zobowiązań oraz odsetek i dyskonta z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art.243 ustawy o finansach publicznych - od 2018 roku do końca okresu objętego Prognozą i jedynie dzięki wyłączeniom zachowa relację, o której mowa w art.243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co oznacza, że relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań, według tytułów określonych w art.243 ust.1 pkt 1-3 do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczonej według wzoru zamieszczonego w tym przepisie. Z prognozy kwoty długu Gminy, będącej częścią wieloletniej prognozy finansowej wynikało, między innymi to, że w roku 2018 planowana spłata rat pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę wraz z należnymi odsetkami (dyskontem) wynieść miała aż 7 120 785 złotych, co odpowiadało 7,8% prognozowanych dochodów budżetu w roku 2018. Planowany deficyt budżetu w roku 2018 wynieść miał 3.546.560 złotych. Sfinansowanie deficytu budżetu planowane było po raz kolejny przychodami pochodzącymi z wpływów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez Gminę. Kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wyglądało na przełomie 2017 i 2018 roku następująco: nadwyżka pomiędzy planowanym a maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty dla roku 2018 wynosiła 1,08%, dla roku 2019 nadwyżka wynosiła jedynie 0,18%, dla roku 2020 0,21% i to wszystko przy uwzględnieniu włączeń ustawowych, bez istnienia których Gmina już na przełomie roku 2017 i 2018 nie spełniłaby relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Łączna kwota długu na koniec 2018 roku przewidywana była już w wysokości 68 226 927,15 złotych.

Od 2019 roku nie planowano zaciągania długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.



Skład Orzekający RIO opiniując projekt WPF zwrócił uwagę na dane podane w kolumnie 10 „przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej, w tym na: „oraz w kolumnie 10.1 „Spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych”, z których wynikało, że planowana nadwyżka budżetu nie zostanie w całości przeznaczona na spłatę zobowiązań z tytułów, o których mowa wyżej. Jednocześnie, w objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie uchwalenia WPF Gminy nie wskazano natomiast innego przeznaczenia środków z prognozowanej nadwyżki budżetu, począwszy od roku 2019 do końca okresu, na jaki ma zostać przyjęta WPF Gminy. Świadczy to o braku należytej staranności w przygotowaniu dokumentów planistycznych Gminy, a ponadto wskazuje na zaburzenie zasady realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej, która wynika wprost z art. 226 ustawy o finansach publicznych. Skład opiniujący RIO wskazał także, że kwoty podane w kolumnie 10.1 – są niższe niż wartości rozchodów w kolejnych latach prognozy, podane w kolumnie 5 „rozchody budżetu”. Ponadto wystąpiła niezgodność pomiędzy danymi w projekcie uchwały budżetowej a danymi w projekcie WPF w następujących kolumnach 1.1.3, 11.1, 11.2, 12.1, 12.1.1, 12.4. Podkreślić należy, że wielkości przyjęte w przedłożonym przez Burmistrza Szprotawy projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szprotawa na lata 2018 - 2033 oraz w projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2018 pozwalały RIO na sformułowanie wniosku, że tylko przy realizacji założonych wielkości (bez odchyień w realizacji dochodów i zwiększania wydatków) oraz przy bezwzględnym spełnieniu przez Gminę ustawowych warunków do dokonania wyłączenia z limitu spłaty długu ustawowo wskazanych zobowiązań - w roku 2018 oraz w kolejnych latach, których dotyczy projekt uchwały - zachowane zostaną przepisy ustawy o finansach publicznych, dotyczące dochowania relacji określonej w art. 243 st. 1 ustawy o finansach publicznych w wówczas obowiązującym brzmieniu. Zatem prowadzenie gospodarki finansowej Gminy już wówczas obarczone było wysokim ryzykiem niedochowania w/w relacji i mogło rodzić zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań publicznych w sytuacji niezrealizowania dochodów lub nieprzewidzianych wydatków budżetu.

Zauważyć trzeba, że w tak trudnej sytuacji finansowej Gmina zdecydowała się na emisję obligacji na kwotę 6 900 000 (sześć milionów dziewięćset tysięcy) złotych. Dokonana emisja miała na celu sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Szprotawa w roku 2018, związanego ze sfinansowaniem wydatków majątkowych, w tym zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, ujętych w budżecie Gminy Szprotawa na rok 2018, dotyczących inwestycji z zakresu: rolnictwa i łowiectwa, transportu i łączności, turystyki, gospodarki mieszkaniowej, działalności usługowej, administracji publicznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, oświaty i wychowania, pomocy społecznej, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz spłatę w roku 2018 wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Zatem Gmina kolejny raz rolowała swój dług i zaciągała nowe zobowiązania zwrotne z tytułu emisji papierów wartościowych w tym w części na spłatę swoich starych zobowiązań, których nie mogła spłacić z dochodów własnych. W ocenie Składu Orzekającego RIO opiniującego emisję papierów wartościowych – wskazane było już po uchwaleniu budżetu na 2018 rok bieżące analizowanie realizacji dochodów oraz wydatków i na tej podstawie dokonanie odpowiedniej weryfikacji

założeń budżetu w zakresie realizowanych zadań i wyniku budżetu oraz stałe monitorowanie zadłużenia Gminy i analizowanie wpływu jego wysokości na stopień i sposób wykonywania zadań, mając na uwadze sankcje wynikające z art. 240a i 240b powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie tych ustaleń konstatować można, że Gmina nie spełni relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p i zmuszona zostanie do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego lub budżet dla gminy ustali RIO na podstawie art. 240b ustawy finansach publicznych. Planowany pierwotnie budżet Gminy Szprotawa na 2018 rok zakładał deficyt w wysokości 3 071 371,77 zł, natomiast na dzień 30.06.2018 r. osiągnięto nadwyżkę budżetu w wysokości 1 862 951,49 zł. Na koniec I półrocza 2018 r. wykonano jedynie przychody z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1 267 318,61 zł. Planowane rozchody budżetu w wysokości 5 853 440,00 zł wykonane zostały na poziomie 5,8% planu, tj. w wysokości 336 720,00 zł. W informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r. wyjaśniono, że wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie 17 % wynika z niższego niż pierwotnie zakładano zainteresowania składnikami majątku gminy. Zatem prawa strona w liczniku relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p nie mogła zostać uzupełniona o realnie wykonane dochody ze sprzedaży majątku pomimo bardzo wysokich założeń dochodowych z tego tytułu, które okazały się nierealne już w pierwszym półroczu 2018 roku. Przy realizacji budżetu na dzień 30 czerwca 2018 r. zasada równowagi budżetu określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych została zachowana.

Na koniec I półrocza 2018 r. należności wymagalne Gminy stanowiły kwotę 13 180 164,44 zł (trzyście milionów sto osiemdziesiąt tysięcy sto sześćdziesiąt cztery złote czterdzieści cztery grosze). W informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Szprotawa za I półrocze wskazano, z jakich tytułów powstały należności wymagalne oraz przedstawiono środki prawne, jakie wdrożono w celu ich wyegzekwowania. Jednakże należności wymagalne gminy pomimo wskazanych działań wciąż rosły. Dług Gminy na dzień 30 czerwca 2018 r. wyniósł 63 847 622,75 zł (sześćdziesiąt trzy miliony osiemset czterdzieści siedem tysięcy sześćset dwadzieścia dwa złote siedemdziesiąt pięć groszy), stanowiąc 68,45 % prognozowanych dochodów budżetu w roku 2018, w tym zobowiązania wymagalne w wysokości 3 975,60 zł. Powstanie zobowiązań wymagalnych wskazywało jednoznacznie na prowadzenie gospodarki finansowej z naruszeniem zasad wynikających z art. 44 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający RIO opiniując informację półroczną z realizacji budżetu wskazał, że w informacji w części dotyczącej przychodów i rozchodów Gminy Szprotawa w I półroczu 2018 r. (rozdział IV) podano nieprawidłową kwotę planu po zmianach rozchodów budżetu. Zamiast wynikającej ze sprawozdawczości budżetowej oraz z uchwały budżetowej kwoty 5 853 440,00 zł, wpisano kwotę 1 267 318,61 zł. Łączna kwota długu Gminy Szprotawa wskazana w prognozie długu, zawartej w Wieloletniej Prognozie Finansowej na koniec 2018 r. wynosiła 66 726 927,15 zł. Z prognozy kwoty długu Gminy i jego spłaty wynikało, że w latach 2018-2033 (lata objęte prognozą) Gmina Szprotawa spełnia wskaźnik spłaty, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jedynie z zastosowaniem wyłączeń ustawowych. Nadwyżka pomiędzy planowanym a maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty w

latach 2019-2020 nadal kształtowała się poniżej 1% i to przy uwzględnieniu wyłączeń z art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. Stopień spełnienia relacji na wskazanym wyżej poziomie oznaczał niewielkie możliwości zaciągania i spłaty nowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek lub emisji papierów wartościowych. Należało już wówczas mieć również na uwadze, że nawet niewielkie obniżenie poziomu dochodów lub zwiększenie wydatków bieżących – w latach objętych prognozą - może spowodować brak spełnienia przez Gminę Szprotawa relacji z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego wskazane było stałe monitorowanie sytuacji finansowej przez organy Gminy, mając na uwadze sankcje wynikające z art. 240a i art. 240b ustawy o finansach publicznych.

Gmina w 2018 r. dopłacała do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wykonane dochody na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniosły z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami 3 661 727,63 zł, a wykonane wydatki w tym samym okresie 4 339 021,23 zł, tj. z budżetu kolejny raz dopłacono 677 293,60 (sześćset siedemdziesiąt siedem tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt trzy złote sześćdziesiąt groszy) zł. Świadczy to o nieprawidłowej kalkulacji stawek opłaty śmieciowej, nieuwzględnieniu faktycznych kosztów odbioru i zagospodarowania odpadów oraz o nieprawidłowych czynnościach egzekucyjnych podejmowanych w tym zakresie.

Należności wymagalne Gminy na koniec 2018 roku stanowiły kwotę 12 954 627,56 zł, natomiast dług Gminy wyniósł na koniec 2018 roku 66 726 927,15 zł.

Skutki obniżenia stawek podatkowych zamknęły się w 2018 roku kwotą łączną 3 123 062,65 zł. Skutki ulg i zwolnień w podatkach lokalnych (bez ulg ustawowych) wyniosły 92 038,65 zł. W 2018 roku zaciągnięto łącznie z tytułu pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych zobowiązania na kwotę 8 400 000 zł. Wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. było na koniec 2018 r. jedynie 1 267 318,61 zł.

Gmina zakończyła rok ponownie deficytem budżetu w wysokości 990 746,92 zł. Bardzo istotny jest również wysoki poziom spłacanych rozchodów przez Gminę, który wyniósł na koniec 2018 roku 5 853 440 zł. Powyższe wskazywać może na nieprawidłową realizację zasad wykonywania gospodarki finansowej gminy w 2018 roku oraz przecenienia możliwości Gminy w zakresie zdolności obsługi rosnącego lawinowo zadłużenia i dochowania relacji ustawowych, w tym wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Prowadzenie takiej polityki finansowej wskazywać może na brak kontroli nad zadłużeniem. Finansowanie deficytu i rozchodów (spłat) nowymi przychodami zwrotnymi powodowało tylko realny wzrost zadłużenia i malejącą zdolność obsługi jego spłaty przy równoczesnym przeinwestowaniu gminy i liczeniem na to, że wyłączenia z ustawowego wskaźnika spłaty rozwiążą problem dochowania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Nie brano przy tym pod uwagę tego, że wskaźnik pozwala jedynie po włączeniach dochować relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p, ale nie zwalnia ze spłaty zaciągniętych zobowiązań wraz z odsetkami.

Rosnący dług to w efekcie coraz większe wydatki w części kapitałowej i odsetkowej na jego obsługę oraz rosnące trudności w dochowaniu relacji z art. 243 ust. 1 ufp w sytuacji spadku dochodów lub nieprzewidzianych wydatków budżetu.

## V. PODSUMOWANIE

1. Analiza najważniejszych danych budżetowych w ujęciu 3 letnim (opracowanie własne na podstawie danych z systemu zarządzania budżetami j.s.t. „Bestia”).

*Zestawienie najważniejszych danych budżetowych w ujęciu 3 letnim, tj. za lata 2016-2018.*

	2016	2017	2018
Dochody (zł)			
Plan	74.459.191	80.623.800	91.340.340
Wykonanie (31.12. Roku budżetowego)	84 764 107,05	88 253 807,47	93 110 527,43
Wydatki			
Plan	79.264.187	88.750.360	94.886.900
Wykonanie			
31.12.(Roku budżetowego)	86 147 832,65	91 828 282,51	94 094 959,65
Dochody ze sprzedaży majątku plan	1 834 129,76	2 485 000,97	1 956 023,19
Dochody ze sprzedaży majątku wykonanie	2 000 392,68	2 611 184,92	1 723 845,50
Wydatki na projekty i zadania z udziałem środków UE wykonanie IV kwartał	1 554 888,03	6 389 851,18	6 633 593,57
Finansowanie programów i projektów ze środków unijnych wykonanie IV kwartał	871 656,03	4 414 591,49	3 095 042,60
Współfinansowanie programów i projektów ze środków unijnych wykonanie IV kwartał	683 232,00	1 975 259,69	3 538 550,97
Wynik budżetu plan	-4.804.996	-5 341 793,65	-3 481 991,94
Wynik budżetu wykonanie IV kwartał	-1 383 725,60	-3 574 475,04	-984 432,22
Przychody Plan	9 272 619,25	10 315 233,65	9 335 431,94
Przychody wykonanie IV kwartał	7 772 619,25	9 815 233,65	9 667 318,61
Kredyty i pożyczki wykonanie IV kwartał	4 500 000,00	9 000 000,00	8 400 000,00
Emisja papierów wartościowych wykonanie IV kwartał	0	0	0

Wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finan. publicz.	3 272 619,25	815 233,65	1 267 318,61
Inne źródła	0	0	0
Odsetki i dyskonto plan	1 952 442,56	2 106 457,00	2 147 738,00
Odsetki i dyskonto wykonanie IV kwartał	1 941 432,26	2 014 324,61	2 144 934,73
Rozchody (spłaty nominalna wartość)			
Plan po zmianach	5 573 880,00	4 973 440,00	5 853 440,00
Wykonanie IV kwartał	5 573 660,00	4 973 440,00	5 853 440,00
Dług publiczny Plan	63.392.496	69.780.147,15	68.226.927,15
Dług publiczny wykonanie koniec IV kwartału	60 154 084,14	64 180 367,15	66 726 927,15
Poziom długu IV kwartał w relacji do wykonanych dochodów w %	70,96%	72,72%	71,66%
Należności wymagalne IV kwartał	13 819 223,27	13 028 600,27	12 954 672,66
Zobowiązania wymagalne IV kwartał	276,99	0	0
Łączna kwota spłaty zobowiązań bez wyłączeń wykonanie IV kwartał	7 515 092,26	6 987 764,61	7 998 374,73
Kwota spłaty zobowiązań po wyłączeniach wykonanie IV kwartał	7 065 692,26	6 387 764,61	5 215 148,10

Analiza przedmiotowych danych wskazuje, że zarówno dochody jak i wydatki wykonane zostały powyżej założonego planu. Każde z lat budżetowych od 2016 do 2018 kończono deficytem budżetu. Również systematycznie wzrastał dług Gminy, który zaczął relatywnie maleć dopiero na koniec IV kwartału 2018 roku, dzięki natychmiastowym działaniom podjętym w grudniu 2018 roku. W okresie 2016-2018 zaciągano nowe przychody z tytułu kredytów, „rolowano” stare zobowiązania kredytowe zaciągając na ich spłatę nowe zobowiązania, równocześnie malała kwota wolnych środków, która wzrosła dopiero na koniec IV kwartału 2018 roku. W żadnym z trzech analizowanych lat dług publiczny nie spadł poniżej 70% w relacji do wykonanych dochodów. W miarę wzrostu poziomu zadłużenia rosła również kwota wydatków związanych z obsługą długu. Rozchody budżetu również wzrastały od poziomu 4 973 440,00 zł do kwoty 5 853 440,00 zł.



*Dochowanie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach po wykonaniu IV kwartału kształtowało się następująco:*

LATA objęte WPF	Wskaźnik [R+O]/[D] obliczony z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń	Maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań (prawa strona wzoru)		Stopień spełnienia relacji	
		Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kw)	Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)	( 3-2 )	( 4-2 )
1	2	3	4		
2016	7,52%	8,77%	8,91%	1,25%	1,39%
2017	6,40%	7,62%	8,79%	1,22%	2,39%
2018 plan	4,79%	4,71%	5,87%	-0,08%	1,08%
2019 plan w/g stanu na koniec 2017	4,00%	3,84%	5,00%	-0,16%	1,00%

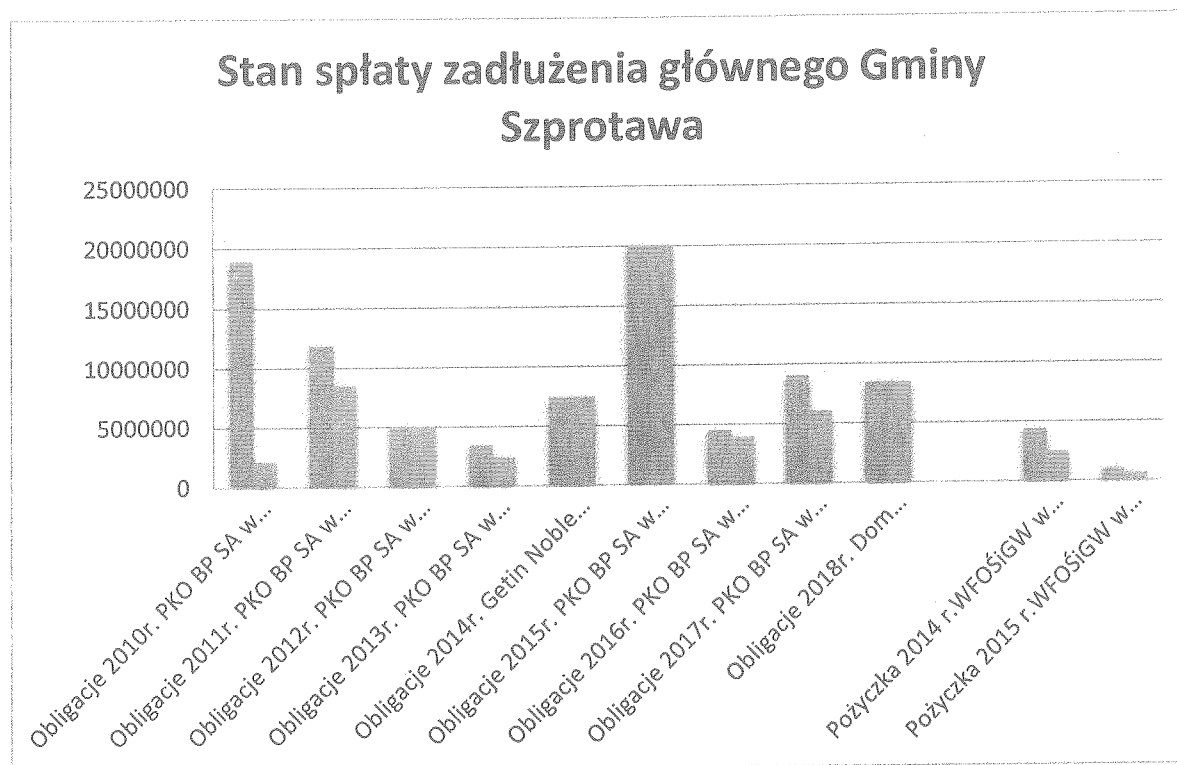
Zatem na koniec 2017 r. istniała realna groźba niedochowania wskaźnika ustawowego przez Gminę i to pomimo stosowania ustawowych wyłączeń wynikających z art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. Gmina w tym czasie nie wdrożyła działań ostrożnościowych czy restrukturyzacyjnych czego przykładem może być gospodarka odpadami.

*Spełnienie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p na koniec IV kwartału 2018 r.:*

LATA objęte WPF	Wskaźnik [R+O]/[D] obliczony z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń	Maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań (prawa strona wzoru)		Stopień spełnienia relacji	
		Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (plan 3 kw)	Średnia z art. 243 ufp. z uwzględnieniem wyłączeń (wykonanie)	( 3-2 )	( 4-2 )
1	2	3	4		
2018	4,46%	5,84%	6,73%	1,38%	2,27%
2019	3,14%	3,43%	4,32%	0,29%	1,18%
2020	4,78%	5,12%	6,01%	0,34%	1,23%
2021	4,75%	6,87%	6,87%	2,12%	X
2022	5,41%	7,84%	7,84%	2,43%	X
2023	5,53%	6,33%	6,33%	0,80%	X
2024	5,41%	6,34%	6,34%	0,93%	X
2025	5,37%	6,55%	6,55%	1,18%	X
2026	5,50%	6,65%	6,65%	1,15%	X
2027	5,10%	6,47%	6,47%	1,37%	X
2028	5,62%	6,87%	6,87%	1,25%	X
2029	5,96%	7,27%	7,27%	1,31%	X
2030	5,42%	7,59%	7,59%	2,17%	X
2031	6,03%	7,89%	7,89%	1,86%	X
2032	2,88%	8,13%	8,13%	5,25%	X
2033	1,95%	7,95%	7,95%	6,00%	X

Pomimo podjętych w 2018 roku działań służących poprawie sytuacji w zakresie dochowania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., relacja wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. liczona w oparciu o plan

III kwartału w latach 2019-2020 nadal wymaga stałego monitorowania przez organy gminy. Realistyczność planowania WPF i jej zmian określona w art. 226 ustawy o finansach publicznych należy do obowiązków organu wykonawczego jako wyłącznie upoważnionego do przedstawiania projektu WPF i jej zmiany w tym zakresie w okresie roku budżetowego. Jednakże planowanie WPF powinno obok waloru realistyczności odzwierciedlać aktualną faktyczną sytuację gminy.



Obligacje i pożyczki - Kwota udzielonego finansowania



Stan spłaty zadłużenia głównego na dzień 31.12.2018 (bez odsetek)

## 2. Skutki obniżenia stawek podatkowych w latach 2016-2018

Kwestia skutków obniżenia stawek podatkowych na podstawie sprawozdań Rb-PDP w kolejnych latach budżetowych przedstawiała się następująco: na koniec roku 2016 ogółem w Gminie Szprotawa dochody podatkowe wykonane zostały w wysokości 22 642 938,64 zł, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych globalnie za 2016 rok stanowiły łącznie kwotę 2 592 670,47 zł, w tym skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wyniosły 128 486,29 zł, z tego umorzenia zaległości

podatkowych stanowiły kwotę 11 897,20 zł, natomiast rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności stanowiły kwotę 39 475,10 zł.

W roku 2017 ogółem w Gminie Szprotawa dochody podatkowe wykonane zostały w wysokości 24 734 402,19 zł, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych globalnie za 2017 rok stanowiły łącznie kwotę 3 211 130,54 zł, w tym skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wyniosły 171 845,15 zł z tego umorzenia zaległości podatkowych stanowiły kwotę 25 559,00 zł, natomiast rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności stanowiły kwotę 89 410,09 zł.

W roku 2018 ogółem w Gminie Szprotawa dochody podatkowe wykonane zostały w wysokości 26 549 969,89 zł, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych globalnie za 2018 rok stanowiły łącznie kwotę 3 123 062,65 zł, w tym skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wyniosły 92 038,42 zł z tego umorzenia zaległości podatkowych stanowiły kwotę 35 361,29 zł, natomiast rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności stanowiły kwotę 198 569,77 zł.

### 3. Gospodarowanie pieniędzem znacznym (art. 236-237 u.f.p.) w Gminie (opracowanie własne na podstawie danych z systemu zarządzania budżetami j.s.t. „Bestia”).

#### A) Rok 2016 (dane za IV kwartał)

Nazwa Gminy	Typ Gminy	Dochody			Wydatki			Różnica		Uwagi
		Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	
Szprotawa	3									
Alkohol i narkotyki	Dochody § 048; Wydatki: 85153+85154	377 100,00	412 766,53	109,45	377 100,00	373 282,30	98,98	0,00	-39 484,23	
Ochrona środowiska	Dochody 90019; Wydatki 90019	482 157,45	486 227,48	100,84	0,00	0,00	0,00	-482 157,45	-486 227,48	
Gospodarka odpadami	Dochody §049 w 90002; Wydatki 90002	3 900 000,00	3 846 563,45	98,62	4 960 793,27	4 944 418,69	99,66	1 060 793,27	1 097 855,24	

Powyższe zestawienie wskazuje, że Gmina dopłaciła w 2016 roku do systemu gospodarki odpadami 1 097 855,24 złotych. Wobec niezaplanowania prawidłowo wydatków z zakresu ochrony środowiska w rozdziale 90019 nie wiadomo w jakich rozdziałach i na jakie cele środki w tym zakresie, chociaż stanowią pieniądź znaczony zostały wydatkowane. Z zezwoleń na sprzedaż alkoholu pozostała nadwyżka 39 484,23 zł, którą należało wydatkować na cele związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii.

#### B) Rok 2017 (dane za IV kwartał)



Nazwa Gminy	Typ Gminy	Dochody			Wydatki			Różnica		Uwagi
		Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	
Szprotawa	3									
Alkohol i narkotyki	Dochody § 048; Wydatki: 85153+85154	427 916,00	430 414,32	100 ,58	427 916,00	410 793,26	95, 99	0,00	-19 621,06	
Ochrona środowiska	Dochody 90019; Wydatki 90019	521 315,00	523 464,75	100 ,41	0,00	0,00	0,0 0	-521 315,00	-523 464,75	
Gospodarka odpadami	Dochody §049 w 90002; Wydatki 90002	4 113 305,51	3 621 539,43	88, 04	4 854 990,00	4 842 270,19	99, 73	741 684,49	1 220 730,76	

W roku 2017 w zakresie opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu po IV kwartale pozostała nadwyżka w wysokości 19 621,06 ,która powinna zostać wydatkowana na cele związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii. W zakresie środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska nadwyżka pozostała na koniec IV kwartału 2017 r. wyniosła nominalnie 523 464,75 zł, ale wobec braku planowania wydatków w rozdziale 90019 nie można stwierdzić, ile *de facto* środków zostało wydatkowanych i w jakich rozdziałach.

Po raz kolejny Gmina dopłaciła do funkcjonowania systemu gospodarki odpadami kwotę 1 220 730,76 zł.

### C) Rok 2018 ( dane za IV kwartał)

Nazwa Gminy	Typ Gminy	Dochody			Wydatki			Różnica		Uwagi
		Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	%	Plan	Wykonanie	
SZPROTAWA	3									
Alkohol i narkotyki	Dochody § 048; Wydatki: 85153+85154	440 407,00	440 407,19	100 ,00	440 407,00	436 881,20	99, 19	0,00	-3 525,99	
Ochrona środowiska	Dochody 90019; Wydatki 90019	400 000,00	387 664,98	96, 91	0,00	0,00	0,0 0	-400 000,00	-387 664,98	
Gospodarka odpadami	Dochody §049 w 90002; Wydatki 90002	4 235 000,00	3 661 061,63	86, 44	4 357 567,00	4 339 021,23	99, 57	122 567,00	677 959,60	

W 2018 roku powstała analogiczna sytuacja, w której do systemu gospodarowania odpadami Gminna dopłaciła 677 959,60 zł. Natomiast nadwyżki w zakresie opłat i kar za korzystanie ze środowiska i dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu powinny zostać wydatkowane na cele wskazane w tych przepisach, a nie służyć pomniejszeniu deficytu budżetu. Zgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> wykorzystywane powinny być na realizację:

1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,

2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i

rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii - i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.

#### 4. Zadłużenie gminy

	Rok	2016	2017	2018
	Dynamika (Zadłużenie/wykonane dochody/ %)	79,83%	80,64%	80,25%
Dług publiczny		60.154.084,14	64.180.367,15	66.726.927,15
Splata zobowiązań bez wylączeń		7 515 092,26	6 987 764,61	7 998 374,73
Wykonane dochody		84 764 107,05	88 253 807,47	93 110 527,43

Gmina w latach 2016 – 2017 spłaciła 22 501 231,60 złotych swoich zobowiązań z tyt. spłaty zaciągniętych pożyczek oraz wykupu obligacji. Niestety, jak widać realne zadłużenie nie zmieniło się. Można nawet wskazać, że wzrosło, ponieważ wzrost dochodów budżetowych w 2018 roku nie jest wynikiem uzyskania zwiększonych dochodów własnych, a jedynie spowodowany zwiększoną dotacją na zadania zlecone z administracji rządowej (programy typu 500+, „Za życiem” itp.) czy też z tytułu zrealizowanej inwestycji - remont Klasztoru Magdalenek na rzecz utworzenia centrum integracji społecznej, uzyskaniem transzy dotacji ze środków UE. Jak powyższe liczby wskazują zadłużenie Gminy się pogłębia, a brak działań zaradczych w kierunku naprawy stanu finansowego może, przy braku programu efektywnych działań, doprowadzić do konieczności wprowadzenia bardzo restrykcyjnego programu naprawczego.

## VI. OGÓLNA OCENA KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Przeprowadzone czynności audytowe pozwoliły wydać opinię w zakresie gospodarki finansowej w Urzędzie Miejskim w Szprotawie. W obszarze działalności Urzędu objętej zadaniem zapewniającym wydaje się **opinię negatywną** w zakresie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Poniżej wskazano zalecenia mające na celu usprawnienia funkcjonowania jednostki i poprawy jej kondycji finansowej:

1. Dokonywanie rzetelnej oceny zdolności gminy do ewentualnego dalszego zadłużania się i możliwości obsługi swoich zobowiązań przy zaciąganiu nowych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, czy emisji papierów wartościowych. Decyzje o ewentualnej kolejnej

emisji powinny być podjęte na podstawie przeprowadzonej i udokumentowanej analizy ekonomicznej (ewentualny zysk z inwestycji, koszt utrzymania bieżącego, inne obciążenia np.: podatkowe, konieczność zatrudnienia itp.) i finansowej (rzeczywisty koszt kredytu oraz analiza ryzyka związanego z obsługą np. wzrost wskaźników WIBOR, stopy procentowej itp.) oraz celowościowej (ze wskazaniem zadań i działań na które mają być przekazane środki uzyskane z obligacji).

2. Wskazane jest niezwłoczne przeprowadzenie analizy stanu systemu gospodarki odpadami celem wypracowania optymalnego modelu finansowania tego systemu opartego w oparciu o zapisy art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisami, system gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowany przez gminę powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gmin opłat - na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Możliwość dopłaty z budżetu powinna być jedynie ostateczną ewentualnością, a przewidywane pokrycie niedopłaty powinno być prognozowane w zakresie z góry określonym w poszczególnych latach i w oparciu o rzetelne dane dotyczące kosztów funkcjonowania systemu odbioru i zagospodarowania odpadów.
3. Planowanie budżetów zrównoważonych lub nadwyżkowych oraz kontroling i stałe monitorowanie kwoty długu i kosztów jego obsługi. Odstąpienie od polityki tzw „rolowania długów”, tj. zaniechanie wydawania kolejnych obligacji gminnych na spłatę już istniejących długów (wykup obligacji z lat 2010 – 2018).
4. Systematyczne monitorowanie dochowania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach budżetowych z uwzględnieniem zmian prawnych w tym zakresie mających wpływ na sposób obliczania tej relacji w latach następnych, a w szczególności po 2021 roku i w konsekwencji wypracowanie oraz wdrożenie działań naprawczych poprawiających tę relację.
5. Dokonywanie wydatków zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych oraz niedopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych.
6. Dochodzenie w sposób skuteczny należności budżetu oraz ich zabezpieczanie na majątku dłużników celem uniknięcia przedawnienia możliwości ich dochodzenia na rzecz budżetu gminy (np.: ustanawianie hipotek, prowadzenie aktywniejszego poszukiwania majątku dłużników, zawieranie ugód z dłużnikami itp.).
7. Wprowadzenie oszczędności w wydatkach nieobligatoryjnych budżetu oraz opracowanie i wdrożenie działań restrukturyzacyjnych, mających na celu obniżenie kosztów funkcjonowania Gminy i jej jednostek organizacyjnych. Ścisła kontrola prawidłowości wydatkowania środków finansowych i dążenie do zapewnienia racjonalności oraz zgodności z przepisami prawa ponoszonych wydatków.
8. Dążenie do wypracowania trwałych nadwyżek operacyjnych budżetu oraz prowadzenie zrównoważonych działań inwestycyjnych w taki sposób, aby zachować zdolność spłaty przez Gminę jej zobowiązań zgodnie z harmonogramami wynikającymi z umów oraz zdolność prowadzenia prawidłowej gospodarki finansowej i realizacji zadań publicznych.
9. Wdrażanie zaleceń państwowego organu nadzoru i kontroli - Regionalnej Izby Obrachunkowej w zakresie monitorowania sytuacji Gminy oraz dochowywanie wskaźników ustawowych wynikających z art. 242-243 ust. 1 u.f.p. w celu zapewnienia

prawidłowej realizacji gospodarki finansowej i zachowania zdolności realizacji nowych inwestycji

10. Ponoszenie wydatków w tym na funkcjonowanie Ochotniczych Straży Pożarnych, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.
11. Opracowanie polityki „centralizacji zadań” tego samego charakteru realizowanych w jednostkach organizacyjnych (np. szkołach, instytucjach kultury). Powołanie centr obsługowych winno spowodować ograniczenie kosztów ogólnych np. zakupu licencji, oprogramowania specjalistycznego, racjonalizacji obsługi księgowej, kadrowej, zakupu energii, ubezpieczeń.
12. Planowanie inwestycji w sposób zrównoważony i realistycznie dopasowany do możliwości finansowych gminy, w tym w szczególności realizowanych w ramach procedur zamówień publicznych w taki sposób, aby nie występowały opóźnienia w ich realizacji.
13. Systematyczne, coroczne dokonywanie przeglądu i aktualizacji całości dokumentacji w zakresie kontroli zarządczej w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy, w tym przeprowadzanie analizy zgodności zakresów czynności uprawnień i odpowiedzialności pracowników z odpowiednimi procedurami w tym zakresie. Szczególny nacisk powinien dotyczyć kwestii związanej z szacowaniem ryzyka finansowego oraz wykonywania zadań, których niewykonanie, lub nienależyte wykonanie mogą skutkować nałożeniem kar administracyjnych na gminę (np. zadania związane z ochroną środowiska, zapewnieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego, niewydaniem decyzji w terminie ustawowym itp.).
14. Analiza polityki rachunkowości i planu kont z uchwałą budżetową i planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów celem ustalenia zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.
15. Dokonanie przeglądu procedur w zakresie zamówień publicznych, udzielania zaliczek, ewidencji druków ścisłego zarachowania, obiegu dokumentacji finansowo-księgowej w urzędzie i jednostkach organizacyjnych w celu wyeliminowania ryzyka niezgodności z prawem lub nieadekwatności i nieskuteczności przyjętych rozwiązań.
16. Prowadzenie okresowych weryfikacji, kontroli i sprawdzeń wybranych obszarów działalności gminy, w tym dotyczących udzielania dotacji z budżetu j.s.t., podróży służbowych, wypłat diet, kontroli kasy.
17. Prowadzenie inwentaryzacji majątku gminy w sposób zgodny z art. 26 ustawy o rachunkowości, w tym z dochowaniem terminów jej rozpoczęcia i zakończenia.

Należy wskazać, że w powyższej analizie nie uwzględniono zdarzeń przyszłych i nieprzewidywalnych, jak na przykład niekorzystne orzeczenia sądowe, które mogą zapaść w tej samorządowej kadencji lat 2018-2023 (sprawa rozwiązania kontraktu z Konsorcjum ZBOiS realizującego pierwotnie Budowę kanalizacji, która toczy się od ponad paru lat na różnych szczeblach sądownictwa powszechnego, a dotyczy tylko samej należności głównej w wysokości około 60 000 000 (sześćdziesięciu dziewięciu milionów) złotych z tytułu utraconego kontraktu).

Za Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.

Andrzej Skibiński

Vice- Prezes Audit Consulting Municipal Sp. z o.o.

Audit Consulting  
Municipal Sp. z o.o.  
ul. Zgrzebnicka 68, 41-500 Chorzów  
tel./fax +48 32 241 47 19  
KRS 0000354477  
Regon 301411233 NIP 696 185 95 34

WICEPREZES ZARZĄDU

*Andrzej Skibiński*