

Uchwała Nr Ci.153.2015
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w WARSZAWIE
z dnia 30 kwietnia 2015r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Zakroczym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012r, poz. 1113 z późn. zm.) w związku z art. 267 -271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r, poz. 885 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w osobach:

Przewodniczący: Krzysztof POLENS
Członkowie: Ireneusz KOŁAKOWSKI
Renata SOKOLNICKA

uchwała, co następuje:

§ 1

Wydaje opinię negatywną o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Zakroczym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 rok z powodu:

- niespłacenia kredytu krótkoterminowego w 2014 roku w wysokości 952.585,39 zł co stanowi naruszenie art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- przeznaczenia subwencji oświatowej za styczeń 2015 roku w wysokości 108.973,96 zł na uregulowanie wydatków roku 2014, co skutkuje uszczupleniem dochodów Gminy w roku budżetowym 2015,
- występowania zobowiązań wymagalnych w wysokości 214.552,01 zł,
- naruszenia relacji określonej art. 243 ustawy o finansach publicznych i w konsekwencji koniecznością podjęcia kroków w kierunku programu postępowania naprawczego określonego w art. 240a ustawy o finansach publicznych.

§ 2

Uchwała została podjęta jednogłośnie i wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający przyjął kryteria, które stanowią podstawę wydania opinii w zakresie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu gminy tj.

- zachowanie równowagi budżetowej (dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów), w tym niezaistnienie:
 - a) przekroczenia planowanych wydatków,

- b) nieuzasadnionych znacznych rozbieżności pomiędzy wykonaniem wydatków a wykonaniem dochodów (przychodów),
 - c) nieuzasadnionego niewykonania planu dochodów lub zbyt dużego przekroczenia tego planu,
 - d) rozbieżności między zaangażowaniem a planem,
 - e) niezachowania relacji z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zakresie wykonania budżetu bieżącego
 - f) przekroczenia określonych przez organ stanowiący limitów i upoważnień do zaciągania zobowiązań;
- brak nieprawidłowości formalnych i prawnych, w tym:
- a) niezgodności rachunkowej kwot wykazanych w sprawozdaniach po stronie planu i wykonania,
 - b) niezgodności planu wskazanego w sprawozdaniach z uchwałami budżetowymi i uchwałami zmieniającymi budżet,
 - c) niezgodności danych dotyczących subwencji na 2014 rok według stanu na dzień 31 grudnia 2014r. pomiędzy wykazem Ministerstwa Finansów a sprawozdaniem z dochodów budżetowych,
 - d) rażącego nieprzestrzegania klasyfikacji budżetowej określonej Rozporządzeniem Ministra Finansów,
 - e) związanych z realizacją planu dochodów rachunku dochodów jednostek oświatowych oraz wydatków nim finansowanych,
 - f) związanych z realizacją planu przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych,
 - g) nieterminowego przekazywania uchwał do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Skład Orzekający dokonał analizy i oceny sprawozdania wraz z objaśnieniami, biorąc pod uwagę ponadto informacje wynikające ze sprawozdań budżetowych (Rb) i przedłożonego sprawozdania finansowego (bilansu z wykonania budżetu) oraz dane wynikające z informacji o stanie mienia Gminy.

W świetle powyższych kryteriów i przyjętego zakresu badania analiza sprawozdania z wykonania budżetu za 2014 rok wykazała, co następuje:

1. Zawartość i szczegółowość sprawozdania spełnia wymogi zawarte w art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 ustawy o finansach publicznych. Zachowana została przy tym korelacja danych zawartych w sprawozdaniu z bilansem z wykonania budżetu oraz z informacją o stanie mienia.
2. Uchwalony przez Radę budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację dochodów w wysokości 25.881.269,44 zł. Dochody Gminy zrealizowano w kwocie 22.551.008,87 zł, co stanowi 87,13 % planu, w tym:
 - a) dochody bieżące zrealizowane zostały w kwocie 22.222.076,96 zł, co stanowi 95,71 % planu;
 - b) dochody majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 328.931,91 zł, co stanowi 12,36 % planu.
3. Wydano decyzje przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz dokonano zwolnień, ulg, rozłożeń na raty, odroczeń, umorzeń, obniżenia górnych stawek podatków w kwocie 879.792,60 zł, co stanowi 11,46 % wykonanych podstawowych dochodów podatkowych.
4. Uchwalony przez Radę budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację wydatków w wysokości 24.896.069,44 zł. Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 22.412.265,54 zł, co stanowi 90,02 % planu, w tym:

- a) wydatki bieżące zrealizowane zostały w kwocie 21.341.556,91 zł, co stanowi 93,66 % planu;
 - b) wydatki majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 1.070.708,63 zł, co stanowi 50,74 % planu.
5. Zachowane zostały wymogi określone w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż wykonane wydatki bieżące nie są wyższe niż wykonane dochody bieżące.
6. Sprawozdania złożono w terminie.

Uchwalony budżet na 2014 rok przewidywał nadwyżkę w kwocie 985.200 zł, która miała być przeznaczona na rozchody z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 985.200 zł. W toku realizacji budżet za rok 2014 zamknął się nadwyżką w kwocie 138.743,33 zł. Zrealizowane zostały przy tym rozchody (spłata kredytów i pożyczek) w wysokości niższej niż planowano tj. 938.825,00 zł.

Analiza sprawozdań wykazała, iż występuje brak bilansowania w sprawozdaniu Rb-NDS za 2014 r. po stronie wykonania, gdyż dochody wynoszą 22.551.008,87 zł plus przychody 79.570,45 zł minus wydatki 22.412.265,54 zł, minus rozchody 938.825 zł, co daje wynik ujemny 720.511,22 zł. Natomiast dane w sprawozdaniu powinny się bilansować w sposób następujący: dochody plus przychody minus wydatki minus rozchody ≥ 0 .

Również ze sprawozdania Rb-NDS i Rb-Z wynika, że kredyt krótkoterminowy w wysokości 952.585,39 zł nie został spłacony na koniec roku 2014. Kwota długu na koniec roku 2014 określona w uchwale Nr V/13/2014 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zakroczym z dnia 30 grudnia 2014r. w stosunku do realnej kwoty długu na dzień sporządzenia uchwały wykazana była w niższej kwocie o 1.031.575 zł i nie uwzględnia kwoty z tytułu niespłaconego kredytu w rachunku bieżącym 2014 roku – 952.585,39 zł.

Zgodnie z art. 212 ust.1 pkt 4 i 5 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu Gminy. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zaciągnięte kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte.

W wyniku wzrostu zadłużenia Gminy Zakroczym nie została spełniona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obliczona w oparciu o wielkości wynikające z wykonania budżetu roku 2014. W tym stanie rzeczy organ stanowiący Gminy nie będzie mógł dokonać zmiany budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w roku 2015, gdyż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi 2,71% w sytuacji gdy wskaźnik obliczony w oparciu o wykonanie budżetów lat poprzednich zgodnie z regułą określoną w art. 243 wynosi 9,64%. W związku z tym niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do ustalenia faktycznego stanu finansowego Gminy poprzez weryfikację wieloletniej prognozy finansowej oraz podjęcia kroków w kierunku realizacji programu postępowania naprawczego, określonego w art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Ponadto ze sprawozdania Rb- ST wynika, że środki z subwencji oświatowej za styczeń 2015 roku w wysokości 108.973,96 zł zostały wykorzystane do uregulowania wydatków roku 2014. Sytuacja ta skutkuje uszczupleniem dochodów Gminy w roku budżetowym 2015.

Ze sprawozdania Rb-28S i Rb-Z wynikają zobowiązania wymagalne w kwocie 214.552,01 zł z tytułu dostaw towarów i usług.

Burmistrz w sprawozdaniu z wykonaniu budżetu wyjaśnił, iż: „... przyczyną podstawową mającą wpływ na powstałe – wykazane w sprawozdaniu zobowiązania wymagalne jest słaby wpływ należności z tytułu podatku od nieruchomości zarówno od osób fizycznych jak i prawnych. Podmioty gospodarcze będące w upadłości w sposób zamierzony przeciągają procedury prawne mające na celu zakończenia prowadzonych postępowań. Kolejną przyczyną są zaniżone wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych” oraz z dołączonego do sprawozdania z wykonania budżetu wyjaśnienia Burmistrza wynika, iż: „... budowa linii oświetlenia ulicznego w Emolinku i Smoszewie- zobowiązanie wymagalne w wysokości 23.148,47 zł z terminem płatności 19 grudnia 2014r. zostało uregulowane w styczniu 2015r.”

Zobowiązania wymagalne roku 2014 powinny być ujęte jako wydatki roku budżetowego 2015r. Również zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. (t.j Dz. U z 2013 poz. 168), należy przeanalizować, czy istnienie nieuregulowanych zobowiązań roku poprzedniego nie będzie skutkowało zapłatą odsetek.

Ponadto ze sprawozdania Rb-27S i Rb-28S wynika, iż w Gminie występuje niepełna realizacja zadań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, gdyż na osiągnięte opłaty za zezwolenia na sprzedaż alkoholu w wysokości 114.754,65 zł wydatkowano 111.041,25 zł tj. 92,53 %, w tym na przeciwdziałanie narkomanii na zaplanowane 4.500 zł zrealizowano 4.320 zł tj. 96,00 %, na rozwiązywanie problemów alkoholowych na zaplanowane 115.500 zł zrealizowano 106.721,25 zł tj. 92,40% . Mając na uwadze art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j Dz. U. z 2012r., poz. 1356 z późn. zm.) wskazuje się na potrzebę rozważenia ewentualnej weryfikacji uchwalonego przez Radę Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i w konsekwencji zwiększenia wydatków 2015 roku relatywnie do niewykorzystanych środków w 2014 roku (8.778,75 zł).

W sprawozdaniu Rb-28S wykazane zostały zobowiązania niewymagalne w wysokości 988.548,19 zł, które łącznie z wykonanymi wydatkami przekraczają plan wydatków. Zobowiązania w wysokości 858.406,33 zł wynikają z tytułu wynagrodzeń i uposażeń oraz obligatoryjnych wpłat płatnika (składek ZUS, dodatkowe wynagrodzenia roczne). W stosunku do zobowiązań z powyższych tytułów należy stwierdzić, że wynikają one z mocy prawa.

Natomiast zobowiązania w wysokości 130.141,86 zł. (dz. 700, 750, 754, 900) dotyczą dostaw towarów i usług. Zobowiązania te zostały zaciągnięte zgodnie z upoważnieniem Rady Gminy udzielonym Burmistrzowi w zakresie zaciągania zobowiązań z tytułów umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

Należy podkreślić, iż wydając negatywną opinię Skład Orzekający kierował się podstawowym kryterium jakie jest przestrzeganie norm prawnych przy wykonaniu budżetu Gminy. Opinia nie zawiera oceny celowości działania organu wykonawczego i nie ma charakteru wiążącego dla organu stanowiącego w procesie absolutoryjnym. To Rada Gminy odnosząc się do całości spraw związanych z wykonaniem budżetu roku 2014 może wziąć pod uwagę przyczyny określonego działania Burmistrza w toku wykonania budżetu, bądź innych przesłanek wpływających na określone zjawiska w budżecie gminy.

W tym stanie faktycznym i prawnym Skład Orzekający nie mógł pozytywnie zaopiniować wykonania Budżetu Gminy Zakroczym za 2014 rok.

Od uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
Krzysztof Poleus
mgr Krzysztof Poleus

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Gminy Zakroczym
- 2) a/a