

Uchwała Nr SO 0954/46/3/Ka/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 22 kwietnia 2014 r.

w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta i Gminy
Koźmin Wielkopolski za 2013 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zmianami w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Freitag
Członkowie: Zbigniew Czołnik
Teresa Marczak

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012r., poz. 1113 ze zm.), art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego

opinię pozytywną
z zastrzeżeniem opisanym w pkt III.1 uzasadnienia
i uwagami opisanymi w pkt I i III.2 uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z realizacji budżetu Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski w roku 2013 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego Gminy przedłożone tutaj. Izbie w dniu 31 marca 2014 r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2013 r. (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013 - 2031 oraz z przedłożonymi sprawozdaniami budżetowymi.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. W części opisowej Burmistrz omówił dochody i wydatki. W tej części wskazano przyczyny występujących rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem dochodów wyłącznie w działach: 750, 900 i 926. Nie odniesiono się natomiast do przyczyn niewykonania planowanych dochodów z podatków i opłat w dziale 756, które na plan 15.999.434,00 zł wykonano w kwocie 15.095.018,16 zł, tj. 94,34%. W dziale tym znacznie poniżej planu zrealizowano wpływy od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych z tytułu podatku od nieruchomości (91,27%) i podatku od środków transportowych (88,70%) oraz wpływy z podatku rolnego od osób fizycznych (86,08%). Brak również informacji o niewykonaniu planowanych dochodów w dziale 700 rozdział 70005 (57,58%). Skład Orzekający wskazuje, iż niższe niż planowano wykonanie dochodów za 2013 rok ma wpływ na obniżenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2014 - 2016.

W zakresie wydatków Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn odchyień od przyjętego w budżecie planu.

W sprawozdaniu Burmistrz zawarł również informację o planie i wykonaniu dotacji oraz wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconej gminie, wyniku budżetu, przychodach i rozchodach budżetu, dotacjach udzielonych z budżetu, wydatkach majątkowych, wydatkach związane z realizacją przedsięwzięć wieloletnich, zobowiązaniach i zadłużeniu Miasta i Gminy. Burmistrz wskazał także stan zaległości w poszczególnych podatkach i opłatach.

W sprawozdaniu przedstawiono przychody i koszty zakładu budżetowego – Zakład Aktywności Zawodowej w Koźminie Wielkopolskim.

Część tabelaryczna sprawozdania została sporządzona w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, ze wskazaniem planu po zmianach oraz kwotowego i procentowego wykonania dochodów i wydatków.

Sprawozdanie obejmuje również omówienie zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz środków bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA i pochodzących z innych źródeł zagranicznych.

W tabeli nr 17 (str. 69 sprawozdania) przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. W tabeli dla każdego przedsięwzięcia podano: nazwę zadania, okres realizacji, łączne nakłady finansowe, limit wydatków na 2013 rok i wykonanie wydatków w 2013r. Przedstawiony w sprawozdaniu opis do programów wieloletnich nie obrazuje stopnia ich zaawansowania, tj. od

początku realizacji do końca 2013r. Skład Orzekający wskazuje, że przepis art. 269 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wymaga, aby sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego uwzględniało stopień realizacji zaawansowania programów wieloletnich. Zdaniem Składu Orzekającego wielkością, która określałaby stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich mogłaby być relacja poniesionych wydatków na dany program (zadanie) od dnia jego rozpoczęcia do końca 2013 roku do wielkości planowanych łącznych nakładów w całym przewidywanym okresie jego realizacji.

II. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2013 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych o symbolu Rb wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tuż. Izbie, za wyjątkiem opisanych w pkt III.4.

III.1. Z przedłożonego sprawozdania o wykonaniu budżetu wynika, że w roku 2013:

- a/ dochody wykonano w kwocie 35.765.000,19 zł, tj. 98,31% planu, w tym dochody bieżące w kwocie 35.034.667,86 zł, dochody majątkowe w kwocie 730.332,33 zł;
- b/ wydatki wykonano w kwocie 35.756.304,38 zł, tj. 96,66% planu, w tym wydatki bieżące w kwocie 32.319.524,14 zł, wydatki majątkowe w kwocie 3.436.780,24 zł (91,69%).

Budżet 2013 roku zamknął się nadwyżką budżetu w wysokości 8.695,81 zł na planowany deficyt w kwocie 612.959,00 zł.

W roku sprawozdawczym Gmina zaciągnęła kredyty i pożyczki w kwocie 2.836.959,00 zł, tj. 100% planu. Rozchody z tytułu spłaty kredytów i pożyczek wynosiły 1.034.782,97 zł na plan 1.024.000,00 (101,05% planu) oraz z tytułu wykupu obligacji – 1.200.000,00 zł (100% planu).

Z powyższego wynika, że o kwotę 10.782,97 zł przekroczony został plan rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek. W sprawozdaniu brak wyjaśnienia Burmistrza. Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisów art. 52 ust. 1 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Oznacza to, iż ustalony w uchwale budżetowej plan rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek nie powinien zostać przekroczony. W tym zakresie Skład Orzekający czyni zastrzeżenie.

Wykonane na dzień 31 grudnia 2013r. wydatki bieżące budżetu były niższe od wykonanych dochodów bieżących powiększonych o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych o kwotę 2.851.491,72 zł. Zatem spełniony został wymóg określony przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wg stanu na dzień 31 grudnia 2013r. wynoszą 18.340.176,03 zł i stanowią 51,28% wykonanych dochodów, co znajduje odzwierciedlenie w sprawozdaniu Rb Z - „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”. Na dzień 31.12.2013r., wg sprawozdań Rb-28S i Rb-Z, gmina nie posiada zobowiązań wymagalnych.

2. Jak wynika ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2013 r. kwota zobowiązań wynosiła 2.046.391,77 zł. Analiza sprawozdania z wykonania budżetu w powiązaniu ze sprawozdaniem budżetowym Rb-28S wykazała, że:

- nie występują przypadki przekroczenia planowanych wydatków budżetowych;
- w n/w podziałkach klasyfikacji budżetowej (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) suma wydatków wykonanych i zobowiązań przekracza plan ustalony w budżecie:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	Wykonanie + zobowiązania	Kwota przekroczenia
750	75023	4260	45 000,00	43 448,62	9 134,39	52 583,01	7 583,01
754	75412	4260	22 000,00	21 021,35	1 286,75	22 308,10	308,10
801	80104	4260	40 000,00	39 955,93	171,14	40 127,07	127,07
852	85212	4260	9 000,00	8 863,13	1 178,13	10 041,26	1 041,26
852	85212	4370	2 320,00	2 243,67	181,02	2 424,69	104,69
852	85219	4260	10 946,00	10 945,45	1 581,60	12 527,05	1 581,05
852	85219	4300	29 528,00	29 527,57	207,90	29 735,47	207,47
852	85219	4370	2 356,00	2 355,59	181,02	2 536,61	180,61
900	90002	4300	741 228,00	681 505,20	142 385,53	823 890,73	82 662,73
900	90015	4260	1 007 000,00	997 393,11	92 051,53	1 089 444,64	82 444,64
Razem:			x	x	x	x	176 240,63

Zgodnie z art. 261 ustawy o finansach publicznych, kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

W myśl art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy,

W uchwale Nr XXV/160/2012 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 28.12.2012r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski na lata 2013 - 2031 upoważniono Burmistrza do:

- zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć;
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Ponadto w uchwale budżetowej na 2013 rok ustalona została kwota 2.000.000 zł do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

W sprawozdaniu (str. 67-68) Burmistrz odniósł się do zobowiązań, jednak nie wskazał podstaw do ich zaciągnięcia. W ocenie Składu Orzekającego zaciągnięte zobowiązania dotyczące wydatków w działach 750, 754 i 900 mogą znajdować uzasadnienie w upoważnieniach, jakie otrzymał Burmistrz od Rady Miejskiej.

Natomiast w odniesieniu do przekroczenia planu w dz. 801 rozdz. 80104 i w dz. 852 rozdz. 85212 i rozdz. 85219 to ich klasyfikacja wskazuje, iż zobowiązania zostały zaciągnięte w jednostkach organizacyjnych Miasta i Gminy. Wyżej wymienione upoważnienia dla Burmistrza określone przez Radę Miejską w uchwale w sprawie WPF i uchwale budżetowej na 2013 rok wskazują, iż kierownicy jednostek nie byli uprawnieni do zaciągania zobowiązań przekraczających plan finansowy.

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisów art. 261 ustawy o finansach publicznych kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do regulacji zawartej w art. 53 ustawy o finansach publicznych, odpowiada za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Odpowiedzialność Burmistrza w tym zakresie wynika z art. 247 ustawy o finansach publicznych. Bowiem budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Skład Orzekający stwierdził, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą kar i odszkodowań oraz odsetek:

Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Plan	Wykonanie
700	70005	4570	Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat	500,00	77,20
700	70095	4590	Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych	2 200,00	1 440,00
700	70095	4600	Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	5 800,00	4 136,40
750	75011	4580	Pozostałe odsetki	1,96	1,43
852	85212	4580	Pozostałe odsetki	4 007,73	3 304,53
852	85295	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	393,31	393,31
854	85415	4560	Odsetki od dotacji oraz płatności wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości	24,00	23,74

W sprawozdaniu w opisie wydatków działu 700 (str. 29) Burmistrz zawarł informację, że w rozdziale 70095 poniesiono wydatki z tytułu odszkodowań za nie dostarczenie lokali socjalnych.

Odnośnie zapłaty odsetek w opisie wydatków w poszczególnych działach Burmistrz wskazał, iż takie wydatki wystąpiły oraz podał ich wysokość. Natomiast w sprawozdaniu brak informacji z jakiego tytułu zostały one poniesione.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż stosownie do przepisów art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Poniesione wydatki z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań stanowią szkodę dla budżetu w postaci uszczuplenia środków publicznych.

Skład Orzekający przypomina również, iż dotacje bezwzględnie winny być wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem – wskazanym przez udzielającego dotacji – tak aby nie narazić budżetu na dodatkowe wydatki w postaci odsetek i nie powodować naruszenia zasad gospodarowania środkami publicznymi.

4. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający stwierdził następujące rozbieżności:
- w tabeli nr 1 – „Wykonanie dochodów” w dz. 801 rozdz. 80101 podano wykonanie w paragrafie 0830, natomiast sprawozdanie Rb-27S nie zawiera takiej pozycji oraz w rozdz. 80110 w paragrafie 0920 podano plan 0 zł, natomiast ze sprawozdania Rb-27S wynika kwota 100 zł;
 - w tabeli nr 4 – „Zaległości podatkowe” w poz. 6 i 13 podano kwoty zaległości z tytułu odsetek podatkowych. Kwota zaległości nie obejmuje naliczanych odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, zatem nie powinny być one wykazywane jako zaległości;
 - w tabeli nr 5 – „Plan i wykonanie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie za 2013r.” w dz. 852 rozdz. 85212 paragraf 2010 podano plan w kwocie 3.546.700 zł, zamiast 3.548.700 zł co wynika ze sprawozdań Rb-27S oraz Rb-50.

IV. Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski została opracowana wg stanu na dzień 31.12.2013 r. i zawiera dane określone w art. 267 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 r. wraz z informacją o stanie mienia jednostki – z wyjątkiem wskazanych – spełnia wymogi określone w art. 267 ust.1 pkt 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Zofia Freitag

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.