

Uchwała Nr III - 115/07
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 kwietnia 2007 roku

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żarów sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2006 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 5, art. 19 ust 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 4/2003 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 17 czerwca 2003 roku, zmienionego zarządzeniem Nr 10/2005 z 19 sierpnia 2005r. w sprawie powołania przewodniczących i członków Składów Orzekających w sprawach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wchodzących w skład Województwa Dolnośląskiego, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił:

wydać negatywną opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żarów sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2006 rok z uwagi na przekroczenie dopuszczalnej granicy zadłużenia gminy, określonej w art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz naruszenie zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 199 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) zarząd jednostki samorządu terytorialnego – w gminach wójt (burmistrz prezydent) przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do 20 marca 2007 roku - sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

- I. Przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespół w Wałbrzychu dokumenty będące podstawą analizy wykonania budżetu gminy za rok 2006 tj. sprawozdania:
- Rb - 27S z wykonania planu dochodów budżetowych,
 - Rb - 28S z wykonania planu wydatków budżetowych,
 - Rb - NDS o nadwyżce/deficycie,
 - Rb - N o stanie należności,
 - Rb - Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,
 - Rb - 30 z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych,
 - Rb - 33 z wykonania planów finansowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej,
 - Rb - 34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych,
 - Rb - 50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
 - Rb - 27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych,
 - Rb - PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych gminy,
 - Rb-ST roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych,
- a także sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu gminy za rok 2006, przekazane 21 marca 2007 roku były przedmiotem badania przez Skład Orzekający w zakresie przestrzegania obowiązujących zasad określonych w:
- ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
 - rozporządzeniu Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm),

- rozporządzeniu Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

II. Badając pod względem merytorycznym przedłożone przez Burmistrza Miasta Żarów sprawozdanie z wykonania budżetu za 2006 r., Skład Orzekający stwierdził, że sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, zawiera zestawienie dochodów i wydatków w szczególowości zgodnej z uchwałą budżetową. Część opisowa sprawozdania zawiera wykonanie strony dochodowej i wydatkowej budżetu gminy za 2006 rok.

1. Plan dochodów i wydatków budżetowych wykazany w sprawozdaniu uwzględnia zmiany wynikające z uchwał i zarządzeń organów gminy i zwiększenia dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej do dnia 31 grudnia 2006 roku.
2. Plan i wykonanie subwencji oraz wykonanie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych są zgodne z wielkościami określonymi przez Ministra Finansów.
3. Dane liczbowe prezentowane Radzie Miejskiej przez Burmistrza w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2006 r. są zgodne ze sprawozdaniami statystycznymi za wyjątkiem danych o wysokości należności gminy i nadpłat w podatkach. W części opisowej sprawozdania z wykonania budżetu (str.11) wykazano ogólną kwotę należności w wysokości 4.572.768,29 zł, a nadpłaty podatków w kwocie 99.146,08 zł, natomiast wg sprawozdania Rb-27S należności ogółem, na 31 grudnia 2006 r. wyniosły 4.569.970,35 zł a nadpłaty podatków – 11.770,29 zł.
4. Dochody budżetowe ogółem zrealizowano w wysokości 21.947.421,32 zł, co stanowi zaledwie 63,64% kwoty planowanej (dochody własne zrealizowano w 50,16%). Największy wpływ na tak niskie planu dochodów miała realizacja dochodów w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

| | <i>plan na 31.12.2006</i> | <i>wykonanie</i> | <i>% wykonania</i> |
|-------------------------|---------------------------|------------------|--------------------|
| • rozdział 60016 § 6299 | 1.665.702 | 0 | 0 |
| • rozdział 70005 § 0750 | 1.302.000 | 393.616 | 30,23 |
| • rozdział 70005 § 0770 | 7.432.081 | 2.415.205 | 32,50 |
| • rozdział 75615 § 0310 | 4.837.185 | 3.148.710 | 65,09 |
| • rozdział 92601 § 6299 | 1.735.684 | 0 | 0 |

Realizacja dochodów w trakcie roku budżetowego przebiegała znacznie poniżej wskaźnika upływu czasu (za I kwartał – 19,4%, za II kw. - 34,3%, za III kw. - 47,2%, za IV kw. - 63,6%). Tak niskie wskaźniki realizacji wskazanych dochodów mogą świadczyć o wadliwym konstruowaniu planu budżetu, jak również o niewystarczających działaniach organu wykonawczego w celu urealnienia planowanych dochodów.

W części opisowej omówiono realizację dochodów według źródeł, nie omówiono jednak szczegółowo przyczyn występujących odchyleń w stosunku do wielkości prognozowanych, nie podano również powodów nieurealnienia planu przed końcem roku budżetowego.

5. Realizacja wydatków wyniosła 23.523.062 zł, tj. 70,01% planu. Stopień realizacji wydatków zdeterminowany został poziomem uzyskanych dochodów budżetowych. Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 43,43 %, a ich udział w wydatkach ogółem – 21,90 %. W strukturze wydatków największy udział stanowiły wydatki w działach: oświata i wychowanie (30,5%), pomoc społeczna (17,0%) oraz administracja publiczna (14,2%).

Z danych sprawozdania Rb-28S wynika, że gmina dokonała wydatków z tytułu zapłaty odsetek w łącznej kwocie 195.459 zł, w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- dz. 750, rozdz. 75023 § 4570 – odsetki w wysokości 11.864,58 zł,
- dz. 750, rozdz. 75023 § 4580 – 95.477,13 zł,
- dz. 801, rozdz. 80101 § 4570 – 36.829,03 zł,
- dz. 801, rozdz. 80101 § 4580 – 17.046,96 zł,
- dz. 801, rozdz. 80104 § 4570 – 5.036,85 zł,
- dz. 801, rozdz. 80104 § 4580 – 2.159,70 zł,
- dz. 801, rozdz. 80110 § 4570 – 16.831,46 zł,
- dz. 801, rozdz. 80110 § 4580 – 9.127,82 zł,

- dz. 852, rozdz. 85219 § 4580 – 69,51 zł,
- dz. 900, rozdz. 90095 § 4580 – 1.016,00 zł.

Zobowiązania wymagalne z tytułu odsetek na 31 grudnia 2006 r. wyniosły natomiast 7.424 zł. Tak więc przy realizacji budżetu naruszono zasadę gospodarki finansowej wynikającą z treści art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, stanowiącą o dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niezależnie od powyższego Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat – stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2006 roku nie opłacono, w terminie określonym w art. 47 ust 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 11 poz. 74 ze zm.), składek na ubezpieczenia społeczne, o czym świadczy (wykazane w sprawozdaniu Rb-28S) wystąpienie na 31 grudnia 2006 r. zobowiązań wymagalnych wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 103.950 zł. Tym samym również naruszono zasadę określoną w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji dyscyplinę finansów publicznych, bowiem zgodnie z art. 14 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z danych sprawozdania Rb-NDS oraz części opisowej sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że Burmistrz w 2006 roku zaciągnął pożyczkę w wysokości 1.613.995 zł na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (str. 71) oraz kredyt w rachunku bieżącym (str. 30), którego obsługa wyniosła 12.660,65 zł, natomiast Rada Miejska w uchwale budżetowej na 2006 rok udzieliła Burmistrzowi upoważnienia do zaciągania pożyczek i kredytów krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu gminy do wysokości 1.000.000 zł. Tak więc naruszono postanowienia art. 83 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej, a w konsekwencji dopuszczono do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych. Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że pożyczka krótkoterminowa nie została spłacona w roku budżetowym i jednocześnie nie podjęto uchwały o przekształceniu pożyczki krótkoterminowej w zobowiązanie długoterminowe.

6. Uzyskano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 149.210 zł, a na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych poniesiono wydatki w kwocie 187.374 zł.
7. W wyniku realizacji dochodów i wydatków w wyżej określonych wielkościach budżet gminy zamknął się deficytem w kwocie 1.575.641 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 885.833 zł.
8. W roku budżetowym spłacono raty kredytów i pożyczek na kwotę 885.833zł oraz zaciągnięto pożyczkę w kwocie 1.613.995 zł na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ze sprawozdania Rb-Z wynika, iż zadłużenie gminy na koniec 2006 roku wyniosło 15.636.604 zł, (z tytułu: zaciągniętych kredytów - 7.044.597 zł, pożyczek – 2.634.830 zł, zobowiązań wymagalnych – 5.957.177 zł) co, po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych stanowi 63,70 % wykonanych dochodów, z czego wynika, że łączna kwota długu gminy przekroczyła dopuszczalną granicę zadłużenia określoną w art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja taka stanowi zagrożenie dla finansowania podstawowych obowiązkowych zadań gminy.

W informacji opisowej nie dokonano analizy przyczyn powyższego stanu rzeczy, nie przedstawiono również działań organu wykonawczego, jakie zostaną podjęte w celu

zniwelowania nadmiernego zadłużenia gminy.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niepokojący wzrost poziomu zobowiązań wymagalnych w stosunku do okresu analogicznego roku ubiegłego. Zobowiązania wymagalne na koniec 2005r. stanowiły 1.267.645 zł, natomiast na koniec 2006 r. 5.957.177 zł, tak więc w okresie 12 miesięcy wzrosły o 469,9%. W ogólnej kwocie zobowiązań na koniec roku 2006 wystąpiły niespłacone zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych. I tak, w dziale 750 - w wysokości 3.701 zł, w dziale 801 – 36.680 zł oraz w dziale 852 – 73.477 zł.

9. Przedstawiono realizację przychodów i wydatków zakładu budżetowego, dochodów własnych jednostek budżetowych oraz wydatków nimi sfinansowanych oraz funduszu celowego - Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przy formułowaniu negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2006 rok, Skład Orzekający kierował się podstawowym kryterium jakim jest przestrzeganie prawa przy wykonywaniu budżetu gminy, wskazując jednocześnie, iż ocena wydatkowanych środków pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Na niniejszą uchwałę Składu Orzekającego przysługuje, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

inż. Danuta Jonas