



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-23-04/2012
P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/036 - Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Stanisław Wlazło, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83984 z dnia 25 października 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Słupi, Słupia 136, 96-128 Słupia.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Matulski, Wójt Gminy. [dowód: akta kontroli str. 3-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny są:

- nieprzekroczenie w okresie 2008 r. do II kwartału 2012 r. wskaźników udziału zadłużenia ogółem w dochodach oraz obciążenia dochodów obsługą zadłużenia, określonych w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych², na poziomie 60% i 15%,
- przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych,
- terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- prawidłowe ewidencjonowanie tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i rzetelnie sporządzanie sprawozdań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia i jego dynamika.

Opis stanu
faktycznego

Zadłużenie Gminy w latach 2008-2011 wykazywało tendencję rosnącą i zwiększyło się z 35.000 zł na koniec 2008 r. do 6.609.091 zł na koniec 2011 r. Na dzień 30 czerwca 2012 r. wynosiło 4.720.872 zł. W strukturze zadłużenia 100% stanowiły kredyty i pożyczki długoterminowe. Gmina w badanym okresie nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

Wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów, w żadnym z badanych okresów nie przekroczył poziomu 60%, określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. – zgodnie z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

2005 r. o finansach publicznych i kształtował się w granicach od 0,6% w 2008 r. do 50,1% w 2011 r. i 29,2% w II kwartale 2012 r. (w stosunku do planowanych dochodów).

Wskaźnik obsługi długu tj. rozchodów z tytułu spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wydatków z tytułu odsetek do dochodów ogółem, nie przekroczył w tym samym okresie poziomu 15%, określonego w art. 169 ust. 1 powołanej wyżej ustawy i zawierał się w przedziale od 1% w 2008 r. do 4,8% w 2011 r., a za II kwartały 2012 r. wynosił 3%.

W badanym okresie Gmina nie była założycielem ani udziałowcem spółek prawa handlowego, a zadania jednostki samorządu terytorialnego wykonywała poprzez własne jednostki organizacyjne.

[dowód: akta kontroli str.7 – 13, 177-179, 224]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Organizacja i Struktura

2. Przestrzeganie przez zarząd limitów określonych przez organ stanowiący jst oraz zasad zaciągania zobowiązań i udzielania poręczeń i gwarancji.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W 2010 r. Gmina zaciągnęła cztery zobowiązania finansowe (trzy pożyczki i jeden kredyt długoterminowy) na łączną kwotę 4.652.067 zł. Dwie pożyczki zaciągnięte zostały w Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanym dalej „BGK” (umowa z dnia 23 sierpnia 2010 r. i z dnia 16 listopada 2010 r), a jedną w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, zwanym dalej „WFOŚiGW” (umowa z dnia 16 grudnia 2010 r.). Kredyt długoterminowy zaciągnięty został w Banku Spółdzielczym w Aleksandrowie Łódzkim na podstawie umowy z dnia 15 października 2010 r.

Suma kwot zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, zwanej dalej „ufp” nie przekraczała limitu określonego w uchwale budżetowej na 2010 r. (Nr XXXIII/142/10 z dnia 29 stycznia 2010 r., zmienionej uchwałą Nr XLI/174/10 z dnia 21 października 2010 r.), który wynosił 5.115.000 zł.

[dowód: akta kontroli str. 14-21, 25-27, 38-39]

W 2011 r. Gmina zaciągnęła zobowiązania na łączną kwotę 2.149.504 zł z tytułu uruchomienia kolejnych transz pożyczek udzielonych przez: BGK na podstawie umowy z dnia 23 sierpnia 2010 r. i WFOŚiGW w oparciu o umowę z 16 grudnia 2010 r. Powyższe zobowiązania nie przekroczyły limitu, określonego w uchwale budżetowej na 2011 r. (Nr IV/15/11 z dnia 28 stycznia 2001 r.) na kwotę 4.005.000 zł, co było zgodne z dyspozycją art. 91 ust. 1 ufp.

W latach 2010-2011, Rada Gminy Słupia nie upoważniała Wójta do udzielania poręczeń i gwarancji oraz emisji obligacji.

[dowód: akta kontroli str. 14-24, 48-49, 181]

2.2 W okresie od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r. Gmina zaciągnęła 2 kredyty i 3 pożyczki długoterminowe. Przed zaciągnięciem każdego zobowiązania,

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Rada Gminy, zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 2 pkt 9 lit c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, podjęła stosowną uchwałę w tym zakresie i upoważniła Wójta do ww. czynności. Podpisane umowy z wierzycielami – zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 2 ufp - nie zawierały zapisów o kapitalizacji odsetek. Wyboru banków udzielających kredytów, dokonano w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁵.

W ww. okresie, Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie zasad zbywania, nabywania i wykupu obligacji.

[dowód: akta kontroli str. 25-49, 164-176]

2.3. W badanym okresie, Gmina nie zaciągała krótkoterminowych kredytów i pożyczek oraz nie udzielała poręczeń i gwarancji. W sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S) sporządzonych przez Gminę za lata 2008-2011, nie stwierdzono wydatków z tytułu spłaty gwarancji i poręczeń, które powinny być ewidencjonowane w dziale 757, rozdziale 75704 w § 8020 klasyfikacji budżetowej.

[dowód: akta kontroli str. 47-87]

2.4. Długoterminowe kredyty i pożyczki zaciągnięte zostały przez Gminę na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ufp, w tym m.in. na: wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych zadań finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) tj. budowę oczyszczalni ścieków i kanalizacji oraz zagospodarowanie terenu wokół świetlicy sołeckiej z remontem chodników i miejsc postojowych w Słupi (pożyczka w BGK).

[dowód: akta kontroli str.70, 77, 86-91, 115-124, 129-138]

2.5. Każdorazowo przed zaciągnięciem kredytu lub pożyczki, Wójt uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, zgodnie z art. 91 ust. 2 ufp.

[dowód: akta kontroli str. 88-93, 100-103, 112-114, 125-128, 139-141]

2.6. Analiza wszystkich umów kredytowych oraz umów pożyczek wykazała, że umowy były podpisane przez Wójta Gminy przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy tj. zgodnie z art. 262 ust. 1 i 2 ufp. W żadnej z badanych umów, jako zabezpieczenie kredytu lub pożyczki, nie udzielano pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy, co było zgodne z dyspozycją art. 264 ust. 5 ufp.

Prawne zabezpieczenie spłat tych zobowiązań, stanowił weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

[dowód: akta kontroli str. 88-163]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 (II kwartał), Gmina zobowiązana była do spłaty zobowiązań z tytułu kredytu długoterminowego zaciągniętego na podstawie umowy z dnia 15 października 2010 r. w Banku Spółdzielczym na kwotę 1.155.000 zł oraz

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

pożyczki udzielonej w oparciu o umowę z dnia 16 grudnia 2010 r. przez WFOŚiGW na kwotę 2.210.220 zł. Umowa kredytowa przewidywała spłatę kapitału i odsetek w terminach miesięcznych w ostatnim dniu miesiąca kalendarzowego, zgodnie z harmonogramem spłat i informacją banku o wysokości należnych odsetek. Harmonogram spłat pożyczki udzielonej przez WFOŚiGW – zgodnie z umową – przewidywał spłatę pierwszej raty pożyczki do dnia 31 maja 2012 r., a odsetek do 10 czerwca 2012 r.

Analiza wyciągów bankowych dotyczących obsługi tych zobowiązań wykazała, że wszystkie płatności były realizowane w terminach określonych w harmonogramach spłat oraz pisemnych zawiadomieniach banku. W badanym okresie Gmina nie była obciążana odsetkami karnymi za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

Regulowanie zobowiązań z tytułu pożyczek zaciągniętych w BGK (na podstawie umów zawartych w dniach: 23 sierpnia 2010 r. i 16 listopada 2010 r.) na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (m.in. budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji) dofinansowywanych z udziałem środków z EFRROW, odbywało się zgodnie z postanowieniami zawartych umów tj. spłata wykorzystanej pożyczki dokonywana była ze środków otrzymanych z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, które przekazywane były na prowadzony przez BGK rachunek pożyczki, natomiast spłata odsetek następowała poprzez obciążenie przez BGK rachunku środków własnych Gminy należną kwotą od wykorzystanej i niespłaconej kwoty pożyczki. Zgodnie z postanowieniami tych umów, Gmina zabezpieczyła środki na rachunku środków własnych, w wysokości pozwalającej na terminową spłatę odsetek.

[dowód: akta kontroli str. 94-99, 115-158, 181-183, 191-201]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Prawdliwość sporządzania łącznych sprawozdań Rb-Z za 2010 r. i 2011 r. oraz ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2010-2011 jednostkami podległymi Gminie Słupia, zobowiązanymi do sporządzenia jednostkowych sprawozdań Rb-Z były: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Słupi oraz Gminny Ośrodek Oświaty, Kultury i Sportu w Słupi. Jednostki te za lata 2010-2011 sporządziły sprawozdania jednostkowe w terminach określonych w Załączniku Nr 7 - „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jst” - do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶. Powyższe sprawozdania były sprawozdaniami „zerowymi” i nie wykazywały zobowiązań wg tytułów dłużnych. Sprawozdania łączne Rb-Z generowane były elektronicznie za pomocą programu BeSTia – system zarządzania budżetami jst i przekazane drogą elektroniczną oraz w formie podpisanego dokumentu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniach: 23 lutego 2011 r. za 2010 r. i 23 lutego 2012 r. za 2011 r. tj. w terminach określonych w ww. rozporządzeniu.

[dowód: akta kontroli str. 202-225]

⁶ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

4.2. Analiza sprawozdań Rb-Z za lata 2010-2011 wykazała, że zostały one sporządzone przez Urząd na podstawie ewidencji księgowej. Informacje przedstawione w części A sprawozdań „Zobowiązania według tytułów dłużnych” były zgodne z wartościami wynikającymi z aktualnych wydruków ksiąg rachunkowych, sporządzonych według stanu na koniec 2010 r. i 2011 r. Wykazane w sprawozdaniach zobowiązania, ujęte zostały w wartości nominalnej bez odsetek oraz wskazano w nich właściwych wierzycieli w układzie podmiotowym.

[dowód: akta kontroli str. 184-201, 226-227]

4.3. W latach 2010 – 2011, Gmina zaciągnęła i obsługiwała jeden kredyt długoterminowy. Ewidencja kredytu prowadzona była na koncie 134 – „Kredyty bankowe”, tj. zgodnie z planem kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącym załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.⁷. Kredyt posiadał wyodrębnione konto analityczne, w którego opisie określono m.in. wierzyciela. Wartość zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu, wynikająca z wydruków ksiąg rachunkowych na koniec 2010 r. i 2011 r., była równa kwotom wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z. Kredyt prawidłowo został zaliczony jako długoterminowy i prawidłowo wykazano w sprawozdaniach jego wierzyciela.

[dowód: akta kontroli str. 14-15, 88-91, 184, 187, 192-195, 202-213]

4.4. Zaciągnięte i obsługiwane pożyczki były zaewidencjonowane na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”, co było zgodne z postanowieniami ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Każda pożyczka posiadała odrębne konto analityczne, w którego opisie określono m.in. wierzyciela. Wartość zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek, wynikająca z wydruków ksiąg rachunkowych na koniec 2010 r. i 2011 r., była równa kwotom wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z. Pożyczki prawidłowo zaliczono do długoterminowych i prawidłowo wskazano wierzycieli w sprawozdaniach.

[dowód: akta kontroli str. 185-191, 199-219]

4.5 Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo dwóch miesięcy 2010 r. i 2011 r. (czerwiec i listopad) nie wykazała obsługi innych kredytów i pożyczek niż wykazane na kontach 134 i 260. Nie stwierdzono także spłat zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego, sprzedaży na raty lub umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

[dowód: akta kontroli str. 228-272]

4.6. Analiza salda konta 201 wykazała, że na koniec 2010 r. i 2011 r. Gmina posiadała zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług w kwotach odpowiednio 18.315 zł i 4.515 zł. Dotyczyły one m.in. niezapłaconych faktur za energię elektryczną, opał oraz selektywną zbiórkę odpadów. Powyższe zobowiązania nie były zobowiązaniami wymagalnymi i uregulowane zostały przez Gminę terminowo tj. odpowiednio w styczniu 2011 r. i 2012 r. Badanie wyciągów bankowych za ww. miesiące nie wykazało, aby dokonywane były płatności za faktury lub inne tytuły z terminem płatności w roku ubiegłym, które nie zostały ujęte w grudniu 2010 r. i 2011 r. w ewidencji konta 201 i nie zostały zapłacone w terminie.

[dowód: akta kontroli str. 273-290]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁷ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861)

5. Działania podejmowane przez Urząd w stosunku do spoz w celu poprawy ich sytuacji finansowej.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina Słupia nie była organem założycielskim dla żadnego samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej.

[dowód: akta kontroli str.224, 291-2921]

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Łódź, dnia 6 grudnia 2012 r.

Kontroler
Stanisław Wlazło
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor


.....
podpis

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej ustawą o NIK

