



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-20-03/2012

P/12/036

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontroler	Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84301 z dnia 08.10.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jezioranach, Plac Zamkowy 4, 11-320 Jeziorany.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Robert Leszczyński, Burmistrz Jezioran.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wskaźników zadłużenia, zasad zaciągania, ewidencjonowania i terminowości regulowania zobowiązań.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny są:

- nieprzekroczenie w okresie od 2008 r. do końca II kwartału 2012 r., określonych w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.² na poziomie 60% i 15%, wskaźników udziału zadłużenia ogółem w dochodach oraz obciążenia dochodów obsługą zadłużenia,
- przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych,
- terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, poza jednostkowymi opóźnieniami,
- prawidłowe ewidencjonowanie tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i rzetelne sporządzanie sprawozdań.

Badaniem zostały objęte zobowiązania Gminy z okresu od początku 2010 r. do końca II kwartału 2012 r., z uwzględnieniem działań związanych z ich zaciąganiem w latach wcześniejszych, na tle danych o zadłużeniu i sytuacji jednostki od 2008 r.

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

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia i jego dynamika

Opis stanu
faktycznego

Wskaźnik zadłużenia ogółem do dochodów w żadnym z badanych lat nie przekroczył 60% (art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.) i w badanym okresie wzrósł z 22,9% w 2008 r. do 57,9% w 2012 r. (w stosunku do planowanych dochodów).

Wskaźnik obsługi długu, tj. rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wydatków z tytułu kosztów odsetek do dochodów ogółem w tym samym okresie nie przekroczył wartości 15% (art. 169 ust. 1 ww. ustawy) i zawierał się w przedziale od 1,9% w 2008 r. do 9,5% w 2011 r.

W strukturze zadłużenia Gminy przeważały długoterminowe kredyty i pożyczki, których wysokość wrosła z 5.918.430,45 zł w 2008 r. do 14.947.860,73 zł na koniec II kwartału 2012 r.

W badanym okresie Gmina posiadała następujące zobowiązania wymagalne:

- w 2008 r. kwotę 120,00 zł, dotyczącą zobowiązania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej wobec podopiecznego z tytułu zasiłku socjalnego przyznanego w grudniu 2008 r. Przyznany zasiłek nie został wypłacony w 2008 r. z powodu wcześniejszego wykorzystania wszystkich środków na wypłatę zasiłków,
- w 2009 r. kwotę 88.031,20 zł z tytułu zaległości przejętych przez gminę od kończącej działalność (31.12.2009 r.) budżetowego Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych (ZADM) wobec ZWIK sp. z o. o., dostawców opału i materiałów budowlanych.

Gmina posiadała 100% udziałów w kapitale zakładowym Zakładu Wodociągów i Kanalizacji spółka z o. o. w Jezioranach. Łącznie udziały gminy w kapitale tej spółki na koniec 2011 r. wynosiły 1.969.000 zł (1.969 głosów). Zadłużenie Zakładu w badanym okresie wzrosło z 348.685,81 zł w 2008 r. do 3.140.968,90 zł na koniec II kwartału 2012 r. i było związane z rozbudową sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy oraz przejęciem zadań po zlikwidowanym Zakładzie Administracji Domów Mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania ustawowych limitów zaciąganych zobowiązań.

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. Burmistrz zaciągnął trzy zobowiązania finansowe (jedną pożyczkę z WFOŚiGW i dwa kredyty w Banku Ochrony Środowiska) na łączną kwotę 4.846.690,28 zł. Suma kwot zaciągniętych zobowiązań nie przekraczała limitu określonego w uchwale budżetowej i jej nowelizacjach, który wynosił 6.421.928,85 zł. Było to zgodne z art. 91 ust.1 ustawy o finansach publicznych (ufp).

W 2011 r. Burmistrz zaciągnął dwa kredyty (w BOŚ) na kwotę 2.542.334,57 zł. Zobowiązanie to nie przekroczyło limitu określonego w uchwale budżetowej na 2011 r. w kwocie 3.658.424,77zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

2.2. W latach 2010 r. - 2012 r. (II kwartał) Gmina obsługiwała łącznie 37 kredytów i pożyczek. Cztery kredyty i jedna pożyczka zostały zaciągnięte w latach 2010-2011. W 2012 r. (do końca II kwartału) Gmina zaciągnęła dwie pożyczki (w BGK i WFOŚiGW) na łączną kwotę 1.877.994,11 zł.

Zaciągnięcie każdego zobowiązania było poprzedzone stosowną uchwałą Rady Gminy upoważniająca Burmistrza do ww. czynności, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit b) i c) ustawy o samorządzie gminnym³ (usg). Zgodnie z wymogiem art. 92 ust. 1 ufp podpisane umowy nie zawierały zapisów o kapitalizacji odsetek.

Zgodnie z art. 264 ust. 4 ufp Burmistrz zaciągał kredyty w bankach wybranych w trybach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (pzp). Kredyty zaciągano po rozstrzygnięciu przetargów nieograniczonych lub z wolnej ręki, w przypadku kredytów preferencyjnych z dopłatami z funduszy europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Spośród ww. 37 kredytów i pożyczek, w latach 2010 – 2012 (II kwartał) Gmina całkowicie spłaciła i zakończyła obsługę 5 zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

2.3. W latach 2010 r. - 2012 r. (II kwartał) Burmistrz zaciągnął w Spółdzielczym Banku Ludowym trzy krótkoterminowe kredyty w rachunku bieżącym, w kwocie 900.000,00 zł każdy. Wysokość tych zobowiązań była równa limitowi określonemu w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. W latach 2010 i 2011 kredyty zostały spłacone do końca roku, a na koniec II kw. 2012 r. zadłużenie wobec banku z tytułu kredytu krótkoterminowego wynosiło 657.137,37 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15)

2.4. W 2010 r. Burmistrz, na podstawie uchwał Rady Miasta (limit poręczeń i pożyczek 2.245.374 zł), udzielił trzech poręczeń kredytów na łączną kwotę 1.914.078,00 zł. Poręczenia udzielono do kredytów i pożyczek zaciągniętych przez: 1) Lokalną Grupę Działania „Warmiński Zakątek” w Dobrym Mieście na prefinansowanie działania (kwota poręczenia 30.000,00 zł), 2) Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. na budowę kanalizacji Jeziorany – Tłokowo (kwota poręczenia 1.413.078,00 zł) i 3) Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. na część własną kwalifikowaną budowy kanalizacji Jeziorany - Tłokowo (pożyczka z WFOŚiGW w Olsztynie, kwota poręczenia 471.000,00 zł). Kredyty w całości zostały spłacone przez kredytobiorców a pożyczka była spłacana zgodnie z harmonogramem, w związku z czym wierzyciele nie uruchamiali złożonych przez Gminę poręczeń. W sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S) za lata 2008 – 2011 złożonych przez Gminę do RIO, 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. 16-23)

2.5. Gmina zaciągała zobowiązania na cele zgodne z określonymi w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, w tym m.in. na finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy (związany z przebudową dróg gminnych,

³ Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

budową boisk sportowych przy szkołach, budową wodociągów i kanalizacji sanitarnych, opracowaniem dokumentacji technicznej planowanych inwestycji, remontami budynków gminnych), finansowanie przejściowego deficytu oraz spłatę zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 24-29)

2.6. Przed zaciągnięciem zobowiązań Burmistrz występował do regionalnej izby obrachunkowej i uzyskał pozytywne opinie w sprawie możliwości spłaty kredytu lub pożyczki. Było to zgodne z art. 91 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 24-29)

2.7. Umowy kredytowe zaciągnięte przez Gminę w latach 2006 i 2012 zostały podpisane przez Burmistrza przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, co było zgodne z art. 262 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 24-29)

2.8. Zgodnie z art. 264 ust. 5, w żadnej z badanych umów nie udzielono kredytodawcy pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem Gminy w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki. Jako zabezpieczenie zawieranych umów składano weksel własny in blanco.

(dowód: akta kontroli str. 24-29)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie przestrzegania zasad zaciągania zobowiązań.

3. Terminowość regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji oraz uruchomionych poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

W zależności od warunków umów Gmina obsługiwała zaciągnięte zobowiązania w sposób następujący:

a) Raty kapitałowe kredytów były spłacane co najmniej raz w roku zgodnie z harmonogramem.

Odsetki od kredytów spłacane były miesięcznie (do 5, 15, 17, 20, 25, 27 lub 30 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni), po zawiadomieniu pisemnym z banku;

b) Raty kapitałowe pożyczek były spłacane co najmniej raz w roku zgodnie z harmonogramem.

Odsetki spłacane były miesięcznie (30 dnia każdego miesiąca za miesiąc bieżący), w ciągu 7 dni od po otrzymaniu noty obciążeniowej lub zgodnie z harmonogramem.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Analiza kwot oraz dat operacji na wyciągach bankowych, dotyczących obsługi zobowiązań Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w latach 2010-2012 (II kwartał) wykazała 17 przypadków opóźnienia (od 1 do 7 dni) w spłacie zobowiązań (w tym 14 z tytułu odsetek), wynikających z niedopatrzenia terminu przez Urząd. Opóźnienia w spłacie odsetek dotyczyły ośmiu pożyczek z WFOŚiGW w Olsztynie, których terminy spłaty przypadały 31 października 2011 r. i 30 kwietnia

2012 r., w łącznej kwocie 9.461,03 zł. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Pani Maria Compa, Skarbnik Gminy, oświadczyła, że w badanym okresie Gmina nie była obciążana odsetkami karnymi za nieterminowe regulowanie zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 30-53)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zakresie terminowości regulowania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2010–2011 Gmina posiadała 14 jednostek podległych, w tym 2 – instytucje kultury, posiadające osobowość prawną.

W badanych latach wszystkie jednostki sporządziły sprawozdania jednostkowe Rb-Z w terminach zgodnych z określonymi 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 finansowych⁵. Dla dwóch jednostek posiadających osobowość prawną, Urząd sporządził oddzielne sprawozdania Rb-Z i przesłał do RIO odpowiednio 24.02.2011 r. i 17.02.2012 r.

Sprawozdania łączne były generowane elektronicznie za pomocą programu BeSTia – system zarządzania budżetami jst, i przekazywane drogą elektroniczną do RIO w Olsztynie: za 2010 r. - 23 lutego 2011, a za 2011 r. - 23 lutego 2012 r., tj. zgodnie z terminem określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 54-56)

4.2. Sprawozdania Rb-Z za lata 2010 i 2011 zostały w Urzędzie sporządzone na podstawie ewidencji księgowej. Informacje przedstawione w części A sprawozdania „Zobowiązania według tytułów dłużnych” były zgodne z wartościami z aktualnych wydruków ksiąg rachunkowych sporządzonymi według stanu na koniec 2010 r. i 2011 r. Wartości zobowiązań ujęto w wartości nominalnej bez kosztów ich obsługi.

W 2011 r. Urząd przesłał do RIO jedną korektę sprawozdania Rb-Z. Korekta dotyczyła danych w części C – Uzupełniające dane o kredytach i pożyczkach jednostek samorządu terytorialnego na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust. 1 pkt 2 upf. Korektę tę przesłano do RIO 06.05.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 56-57)

4.3. Wszystkie zaciągnięte i obsługiwane kredyty zostały zaewidencjonowane na koncie 134 – „Kredyty bankowe”. Każdy z nich posiadał odrębne konto analityczne w którego opisie określono m.in. wierzyciela. Wartość zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów, wynikająca z wydruków z ksiąg rachunkowych na koniec 2010 r. i 2011 r., była równa wykazanym w sprawozdaniach Rb-Z. Kredyty

⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

właściwie zaliczono do długo- lub krótkoterminowych i prawidłowo wykazano wierzycieli w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 30-52)

4.4. Zaciągnięte i obsługiwane pożyczki zostały zaewidencjonowane na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe”. Każda z nich posiadała odrębne konto analityczne w którego opisie określono m.in. wierzyciela. Wartość zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek, wynikająca z wydruków z ksiąg rachunkowych na koniec 2010 r. i 2011 r., była równa wykazanym w sprawozdaniach Rb-Z. Pożyczki właściwie zaliczono do długo- lub krótkoterminowych i prawidłowo wykazano wierzycieli w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 30-52)

4.5. Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo trzech miesięcy 2010 r. i 2011 r. 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. 58-59)

4.6. W wyniku analizy zapisów na koncie 201 na koniec grudnia 2010 i 2011 r. oraz na podstawie analizy wyciągów ze stycznia 2011 i 2012 r. pod kątem płatności z lat wcześniejszych, ustalono, że na koniec 2010 i 2011 r. prawidłowo nie wykazano w Rb-Z zobowiązań wymagalnych kontrolowanej jednostki. Na koniec 2010 r. Gmina posiadała zobowiązania z tytułu m.in. niezapłaconych faktur wobec 25 kontrahentów (m.in. za: odśnieżanie, energię elektryczną, paliwo, opał, usługi telekomunikacyjne i pocztowe, wodę). Zaksięgowane dowody źródłowe miały termin płatności w 2011 r. a analiza wyciągów bankowych potwierdziła ich opłacenie w terminie.

W 2011 r. sytuacja taka dotyczyła 16 kontrahentów, z którymi rozliczono się terminowo w styczniu i lutym 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie sprawozdawczości i ewidencjonowania tytułów dłużnych w księgach rachunkowych.

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

Opis stanu faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 4)

IV. 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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Olsztyn, dnia 23 listopada 2012 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Wojciech Przywieczerski

.....
podpis

.....
podpis