

Uchwała Nr I/83/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 8 maja 2013 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Burmistrza Miasta Konstantynowa Łódzkiego z
wykonania budżetu za 2012 rok.

Na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 roku Dz.U. nr 55, poz.577 z późniejszymi zmianami) po rozpatrzeniu sprawozdania Burmistrza Miasta Konstantynowa Łódzkiego z wykonania budżetu za 2012 rok Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | - przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek | - członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | - członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje **pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu** sprawozdanie Burmistrza Miasta Konstantynowa Łódzkiego z wykonania budżetu za 2012 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) Burmistrz Miasta Konstantynowa Łódzkiego przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta za 2012 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2012 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu za 2012 rok,
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim w sprawie uchwalenia budżetu na 2012 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów Miasta dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w roku budżetowym, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
3. Sprawozdania sporządzone na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103 z późniejszymi zmianami) i z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43 poz. 247).

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2012 rok, informację o stanie mienia komunalnego.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów pod kątem poprawności formalno – rachunkowej oraz zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że dane liczbowe w zakresie realizacji budżetu zawarte w części opisowej sprawozdania wynikają z przedłożonych sprawozdań statystycznych sporządzonych zgodnie z wymogami

rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości i zgodne są z uchwałą budżetową po zmianach. Przy powyższym Skład Orzekający uwzględnił dodatkowe wyjaśnienia Burmistrza Miasta doręczone Izbie w dniu 7 maja bieżącego roku (pismo z dnia 6.05.2013r. nr FN.0711.13.2013.DT).

Prognozowane dochody Miasta w roku 2012 zostały wykonane w kwocie 49.111.411,96 zł - co stanowi 90,2% planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 49.374.709,22 zł, czyli na poziomie 83,2% ustalonego planu. W budżecie planowano deficyt w wysokości 4.912.827 zł. Po wykonaniu budżet zamknął się niższym niż planowany deficytem na poziomie 263.297,26 zł.

W budżecie roku 2012 roku zaplanowano *tzw. deficyt operacyjny* - planowane wydatki bieżące były wyższe od planowanych dochodów bieżących o 1.561.098 zł - którego źródło pokrycia stanowiły wolne środki z lat ubiegłych. Z przedłożonego Izbie sprawozdania wynika, że w wykonaniu budżetu dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących o 1.715.689,57 zł (dochody bieżące budżetu wykonano w wysokości 39.000.337,33 zł, czyli na poziomie 102,0% planu, a wydatki bieżące zrealizowano w kwocie 37.284.647,76 zł, tj. na poziomie 93,7% planu) - a zatem osiągnięta została nadwyżka operacyjna, co oznacza, że zachowano regułę zawartą w art. 242 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Dochody majątkowe planowane na kwotę 16.198.429 zł zrealizowane zostały na poziomie 62,4% zakładanego planu, tj. w wysokości 10.111.074,63 zł, w tym dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych **zaplanowane na kwotę 4.842.984 zł, wykonano w wysokości 959.388,48 zł, tj. na poziomie 19,8% planu.**

Wydatki majątkowe budżetu zaplanowane w wysokości 19.550.158 zł wykonano na poziomie 61,8% przyjętego planu, w kwocie 12.090.061,46 zł - w tym wydatki majątkowe dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, zaplanowane na kwotę 14.985.060 zł zrealizowano w wysokości 8.825.170,69 zł, tj. na poziomie 58,9% planu. W części opisowej przedłożonego sprawozdania wyjaśniono podstawowe przyczyny odchyień realizacji dochodów majątkowych i wydatków majątkowych powstałych w toku wykonywania budżetu wskazując w szczególności, że wynikały one z pogłębiającego się kryzysu na rynku nieruchomości oraz z przesunięcia na następne lata zadań inwestycyjnych stanowiących przedsięwzięcia, w tym przesunięcia płatności pomiędzy środkami unijnymi a środkami własnymi jednostki.

Z przedłożonego sprawozdania wynika, że w 2012 roku z budżetu Miasta dokonywany był zwrot dotacji w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne, w ramach zadania inwestycyjnego „Poprawa komunikacji na drogach regionalnych w Konstantynowie Łódzkim”, w wysokości 79.232,21 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający przypomina, że dokonanie zwrotu dotacji, które wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późn.zm.)*). Należy zatem ustalić stan faktyczny, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Skład Orzekający wskazuje na obowiązki wynikające z art. 93 tej ustawy.

Zadłużenie Miasta Konstantynowa Łódzkiego wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb – Z (*kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2012 r.*) z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek, obligacji oraz zobowiązań wymagalnych wynosi 20.645.630,36 zł, co stanowi 42% wykonanych dochodów, a więc mieści się w 60%-owym dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia (*por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art.121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku nr 157, poz.1241 z*

późn.zm.)). Skład odnotowuje wzrost zadłużenia Miasta w stosunku do analogicznego okresu sprawozdawczego, tj. na koniec 2011 roku o 5,4 punktu procentowego.

Ze sprawozdania Rb 28-S (*roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012r.*) wynika, że zobowiązania wymagalne wykazane na koniec okresu sprawozdawczego w wysokości 150.399,62 zł powstały w roku 2012 w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej: w dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60004 – Lokalny transport zbiorowy, w § 4300 – Zakup usług pozostałych, w wysokości 58.842,85 zł, w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, w § 4300, w wysokości 18.819 zł, w dziale 75023 – Administracja publiczna, rozdziale 75023 – Urzędy gmin, w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia, w wysokości 285 zł. W dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90003 – Oczyszczanie miast i wsi § 4300 na kwotę 72.452,77 zł. Skład Orzekający przypomina przy powyższym, że niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat może rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*patrz ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*). Z wyjaśnienia Burmistrza Miasta przedłożonego Izbie w dniu 7.05.2013r. wynika, że wskazane zobowiązania zostały zapłacone w miesiącu styczniu oraz lutym 2013 roku. Ze sprawozdania Rb –Z sporządzonego na koniec I kwartału 2013 r. oraz ze sprawozdania Rb 28-S za okres od początku roku do 31 marca 2013 roku wynika, że na koniec I kwartału 2013 roku Miasto nie jest obciążone zobowiązaniami wymagalnymi.

Mając na względzie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku 2012 – w zakresie dochodów bieżących, wydatków bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów ogółem - jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej tej jednostki, w tym ze spełnieniem nowego, zindywidualizowanego dla każdej jednostki maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetów spłatą długu począwszy od 2014 roku. Rok 2013 jest bowiem, w myśl art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) ostatnim rokiem, w którym obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Dokonując oceny wykonania budżetu Miasta Konstantynowa Łódzkiego w roku 2012 z uwzględnieniem art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z tym przepisem obliczenie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu dla roku 2014 nastąpi w oparciu o dane zawarte w *twz. wskaźnikach jednorocznych* określających w danym roku relację dochodów bieżących, wydatków bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem, wynikających z wykonania budżetu 2011 roku oraz z wykonania budżetu 2012 roku, a także w oparciu o planowane dane wskaźnika jednorocznego wynikające ze sprawozdania za III kwartały 2013 roku. Z kolei przy obliczeniu wskaźnika maksymalnego dla roku 2015 uwzględnia się ww. wskaźnik jednoroczny z wykonania budżetu roku 2012 i roku 2013 oraz z planu ze sprawozdania za III kwartały 2014 roku. Zważywszy na to, Skład Orzekający zwraca uwagę, że jak wynikało z uchwały Nr XV/120/11 z dnia 22 grudnia 2011 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej gminy Konstantynów Łódzki na lata 2012-2022 **wskaźnik jednoroczny planowany dla roku 2012** kształtował się na poziomie 0,1134 **(11,34%)**. Na koniec I półrocza 2012 roku wskaźnik ten – przede wszystkim w związku z ustaleniem w budżecie deficytu operacyjnego – obniżył się do poziomu 0,0832 **(8,32%)**. Według danych liczonych na podstawie planowanych wielkości za III kwartały 2012 roku wskaźnik ten wynosił 0,0827 **(8,27%)**, a po wykonaniu roku 2012 ukształtował się na poziomie 0,0545 **(5,45%)**. Na tak niski poziom wskaźnika w wykonaniu roku 2012 wpływ miało przede wszystkim wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku - na planowaną wielkość 4.842.984 zł zrealizowano tylko 959.388,48 zł. Jednocześnie podkreślić należy, że wskaźnik ten osiągnął wartość

dotatnią jedynie dzięki uzyskaniu nadwyżki operacyjnej w wykonaniu budżetu, wskutek - jak wskazano w sprawozdaniu – wprowadzenia ograniczeń w wydatkach bieżących. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że o ile w latach 2010-2011 wskaźnik jednoroczny kształtowany był przede wszystkim wielkością zrealizowanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku (Miasto uzyskiwało dochody z tego tytułu na poziomie przekraczającym 4 mln. zł), o tyle - jak wskazuje wykonanie budżetu roku 2012 - obecnie podstawowym elementem tego wskaźnika jest poziom wykonanej nadwyżki operacyjnej budżetu.

W wyniku wykonania wskaźnika jednorocznego w roku 2012 na poziomie znacznie niższym od planowanego, wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu liczony dla roku 2014 obniżył się z poziomu 0,0719 (7,19%) - *poziom ustalony w oparciu o plan za III kwartały 2012 r.* do poziomu 0,0625 (6,25%), natomiast wskaźnik maksymalny dla roku 2015 obniżył się z poziomu 0,0589 (5,89%) do poziomu 0,0495 (**4,95%**), przy czym w roku 2015 obciążenie budżetu spłatą długu prognozuje się na poziomie 0,0480 (**4,80%**), a więc na granicy wskaźnika maksymalnego.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający wskazuje, że spełnienie przez Miasto w roku 2015 relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych obarczone jest ryzykiem i będzie wymagało pełnej realizacji przyjętych w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej wielkości, w tym osiągania zakładanych wpływów z tytułu dochodów bieżących, wykonania wynikających z objaśnień do prognozy oszczędności w zakresie wydatków bieżących w roku 2014 i w rezultacie nieplanowania deficytu operacyjnego w kolejnych latach budżetowych oraz wykonania nadwyżki operacyjnej, a także osiągnięcia zakładanych wpływów z tytułu sprzedaży składników majątkowych oraz dochodów majątkowych związanych z realizacją przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. W przypadku braku realizacji tych założeń konieczna będzie weryfikacja terminów spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, tak aby od roku 2014 została zachowana relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający informuje również, że w 2012 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła w Mieście Konstantynowie Łódzkim kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych, którą objęto wybrane zagadnienia z lat 2010-2012. Wyniki kontroli zostały przekazane Burmistrzowi Miasta pismem z dnia 3 kwietnia 2013 roku (nr WK – 602/22/2013).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Miasta Konstantynowa Łódzkiego dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2012.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości wydatkowania środków budżetu Miasta w zakresie zadań własnych ani gospodarności wykonujących budżet. Ocena w tym zakresie – stosownie do obowiązujących przepisów – należy do właściwości Rady.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy Burmistrzowi Miasta odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.