

Wrocław, 5 grudnia 2005 roku

WK. 660/315/K-46/05

**Pan
Ryszard Niebieszkański
Wójt Gminy Kłodzko**

**ul. Okrzei 8a
57-300 Kłodzko**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 21 września do 21 października 2005 r. kontrolę zadłużenia Gminy Kłodzko. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został przekazany Zastępcy Wójta w dniu jego podpisania. Kontrolą objęto problematykę zadłużenia Gminy Kłodzko, jej jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz bieżący stan zadłużenia samorządowych jednostek kultury w okresie od stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2005 r. Sprawdzono prawidłowość i legalność zaciągania zobowiązań finansowych, terminowość ich regulowania i ewidencjonowania w księgach rachunkowych, rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdania finansowego w tym zakresie.

Zadłużenie Gminy Kłodzko z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych wynosiło wg stanu: na 31.12.2003 r. – 11.753.540 zł, na 31.12.2004 r. – 13.202.807 zł, na 30.06.2005 r. – 12.514.601 zł.

Wykazane na ostatni dzień 2003 r. i 2004 r. oraz na 30 czerwca 2005 r. salda zobowiązań wymagalnych stanowiące, odpowiednio: 2.340.806 zł, 593.300 zł i 573.152 zł świadczą o nieprzestrzeganiu przez Wójta i kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, funkcjonujących w formie organizacyjnej zakładu budżetowego, zasady gospodarki finansowej określonej przez art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.), zobowiązującej jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ze struktury, wykazanych na 30 czerwca 2005 r. zobowiązań wymagalnych wynika, że ich część w wysokości 272.410 zł dotyczyła nieopłaconych przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej, w I półroczu 2005 r., składek na ubezpieczenia społeczne.

W 2003 i 2004 roku finansowano wydatki budżetu środkami pieniężnymi pochodzącymi z nieprzekazanych osobom uprawnionym - dodatków mieszkaniowych, a wydatki zakładu budżetowego – środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

W wyniku niewykonania zobowiązań Gmina poniosła dodatkowe wydatki na skutek zapłacenia odsetek od tych zobowiązań. Kwota zapłaconych odsetek wynosiła: w 2003 r. 134.688 zł, w 2004 r. – 51.837 zł, w I półroczu 2005 r. – 3.411 zł, z czego kwota 179.040 zł zapłaconych,

w okresie objętym kontrolą, odsetek dotyczyła niewykonania zobowiązań Urzędu Gminy, a odsetki w wysokości 10.968 zł zapłaciły zakłady budżetowe.

Z powodu braku płynności finansowej Gmina, w 2003 i 2004 roku, sfinansowała deficyt budżetowy środkami subwencji oświatowej, co nie znajduje uzasadnienia w art. 112 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Powołany przepis ustawy o finansach publicznych enumeratywnie wymienia źródła pokrycia niedoboru budżetu wskazując, że może on zostać pokryty wyłącznie przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych, pożyczek, kredytów, prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego, nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami stanowiącymi nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń kredytów i pożyczek.

Budżet Gminy Kłodzko w 2003 r., 2004 r. i I półroczu 2005 r. obciążony był spłatą kredytów i pożyczek zaciągniętych przez gminę na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru oraz finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach. Udział rzeczywistych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami od tych kredytów wynosił: w 2003 r. 6,9%, w 2004 r. – 11,64%, w I półroczu 2005 r. – 12,95% i nie przekroczył wskaźnika określonego przepisem art. 113 ust 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Z tytułu obsługi zadłużenia gmina wydatkowała środki w wysokości: w 2003 r. – 614.876 zł, w 2004 r. – 683.178 zł, w I półroczu 2005 r. – 337.018 zł.

Kontrola realizacji zawartych umów dotyczących zaciągniętych zobowiązań finansowych wykazała, że jednostka nie przestrzegała terminów spłat rat kredytów. Gmina zaciągała kredyty na finansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach, które przeznaczała na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych.

Pozostałe nieprawidłowości i uchybienia sprowadziły się do tego, że:

W zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej

W 2003 r. i 2004 r. organ wykonawczy Gminy nie przeprowadził wymaganej przez art. 127 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych - kontroli w podległych jednostkach. Zgodnie z przepisami art. 127 ust. 3 ustawy o finansach publicznych kontrola przestrzegania przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych procedur kontroli finansowej powinna objąć w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.

W zakresie funkcjonowania księgowości i sporządzania sprawozdawczości

Nie dołożono należytej staranności w dostosowaniu księgowego programu komputerowego „Radix” do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w wyniku czego księga rachunkowa – zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej planu kont Urzędu Gminy, sporządzone wg stanu na 31 grudnia 2003 r., 31 grudnia 2004 r. i 30 czerwca 2005 r. nie zawierały wymaganych przez art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) – sald kont rozrachunkowych na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych i na koniec okresu sprawozdawczego. W zestawieniach obrotów i sald sporządzonych wg stanu na koniec

objętych kontrolą okresów sprawozdawczych konta zespołu 2 „Rozrachunki i roszczenia” wykazywały tzw. „persalda”, podczas gdy ze sprawozdań finansowych sporządzonych wg stanu na ostatni dzień 2003 i 2004 roku wynika, że konta te wykazywały zarówno saldo strony Wn jak i saldo strony Ma.

Sposób ewidencji wydatków z tytułu zapłaconych odsetek od kredytów, brak dokładnego opisu operacji nie pozwalał na ustalenie czy jednostka zapłaciła i w jakiej wysokości odsetki za opóźnienie w zapłacie rat kredytów. Zgodnie z przepisami art. 20 ust.2 i art. 21 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, podstawą zapisu w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczych, które powinny zawierać m.in. opis operacji.

Przyjęty sposób ewidencjonowania operacji gospodarczych związanych z wykorzystaniem środków w ramach przyznanego limitu kredytu – ewidencja w planie kont budżetu na koncie 134 „Kredyty bankowe”, jest sprzeczny z istotą kredytu w rachunku bieżącym. Zgodnie z przepisami załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752) na stronie Ma konta 133 – Rachunek budżetu ujmuje się wypłaty w ramach kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu, po stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych, które automatycznie spłacają kredyt. Konto 133 może wykazywać saldo Wn lub saldo Ma, które oznacza kwotę wykorzystanego kredytu bankowego udzielonego przez bank na rachunku budżetu.

Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za 2003 r. w pozycji rozchody z tytułu kredytów i pożyczek były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, bowiem w kwocie spłat rat kredytów i pożyczek ujęto kwotę subwencji oświatowej – 279.804 zł, otrzymaną w grudniu 2002 r. Zgodnie z przepisami § 10, pkt. 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.) dane dotyczące rozchodów jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania powinny być zgodne z faktycznie wykonanymi rozchodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.

W sprawozdaniach Rb - 28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2003 r., 2004 r. i I półrocze 2005 r., w kolumnie „zaangażowanie”, nie wykazano wysokości zaciągniętych zobowiązań długoterminowych nie zaliczanych do ustawowych tytułów dłużnych. Zgodnie z przepisami § 8, ust. 2, pkt. 2 b załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie „zaangażowanie, wykazuje się wynikające z ewidencji księgowej zaangażowanie środków budżetowych obciążające plan finansowy wydatków danego roku budżetowego z tytułu podjętych zobowiązań, w tym niespłaconych zobowiązań z lat ubiegłych, związanych z funkcjonowaniem jednostki budżetowej i wypełnianiem przez nią określonych zadań statutowych.

Niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 8 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 2 powołanego wyżej rozporządzenia sporządzone zostały sprawozdania jednostkowe z wykonania planu wydatków

budżetowych Urzędu Gminy za 2003 r., 2004 r. i I półrocze 2005 r., bowiem nie wykazano w nich, jak tego wymaga ww. przepis - wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia w sferze gospodarki finansowej były następstwem nieznamomości przepisów prawa, niewłaściwej ich interpretacji, niedostatecznej dbałości w ich przestrzeganiu oraz niedostatecznej kontroli funkcjonalnej, za co odpowiedzialność ponoszą Wójt oraz Skarbnik Gminy.

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 r., Dz. U. Nr 55, poz. 577 ze zm.) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Wykonywanie, przez Wójta, wynikającego z art. 127 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, obowiązku przestrzegania przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych realizacji procedur kontroli finansowej, która powinna objąć w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych;
2. Stosowanie określonych ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 r. Dz. U. Nr 76, poz. 694 ze zm.) – zasad rachunkowości, poprzez:
 - dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych w sposób określony w art. 23 ustawy, tak aby księgi te były sprawdzalne;
 - ewidencjonowanie operacji gospodarczych zgodnie z zasadami określonymi przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.);
 - dostosowanie księgowego programu komputerowego „Radix” do wymagań stawianych księdze rachunkowej pn. „zestawienie obrotów i sald” przez art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości tak, aby ta księga wykazywała, na koniec każdego okresu sprawozdawczego, dla kont zespołu 2 „Rozrachunki i roszczenia” - salda dwustronne, tj. salda należności i salda zobowiązań;
3. Podawanie, w sprawozdaniach budżetowych, danych wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426);
4. Regulowanie przez Urząd Gminy zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek w terminach wynikających z zawartych umów, mających na celu zabezpieczenie gminy przed roszczeniami wierzycieli o zapłatę odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań;

5. Pokrywanie niedoboru budżetu wyłącznie przychodami ze źródeł wskazanych w art. 112 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.);
6. Przestrzeganie, w toku wykonywania planu wydatków budżetowych, określonego w art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – obowiązku dokonywania wydatków budżetowych w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
7. Zobowiązanie dyrektora Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej do przestrzegania dyscypliny finansów publicznych w zakresie obowiązku dokonywania wydatków budżetowych w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz nieprzekraczania ustawowego terminu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne, wskazanego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 października 1998 r. o Systemie Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 ze zm.);
8. Ustalenie osób odpowiedzialnych za popełnienie, w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej, czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób określony w art. 14 i art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114), polegających na przekroczeniu terminu opłacenia, w I półroczu 2005 r. – składek na ubezpieczenia społeczne oraz na niewykonaniu zobowiązań Zakładu, którego skutkiem była zapłata, w okresie od 12 marca 2003 r. do 30 czerwca 2005 r. odsetek w wysokości 3.997 zł (suma poz. 17-266 zał.22 oraz wydruku zał.22 minus kwoty: 1.055,25 zł i 129,76 zł); zawiadomienie rzecznika dyscypliny finansów publicznych, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Kazimierz Sołotwiński
Przewodniczący Rady Gminy Kłodzko