

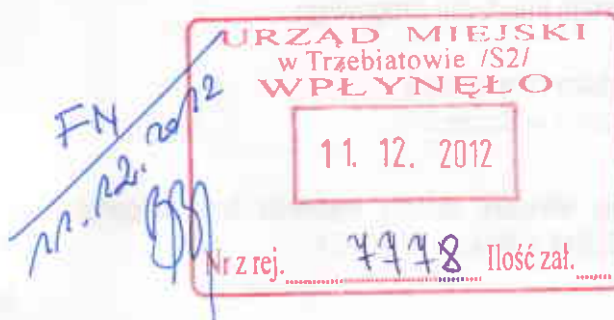


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-18-04/2012

P/12/036



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Maciej Mikulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 082844 z dnia 21.09.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Trzebiatowie ul. Rynek 1, 72-320 Trzebiatów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Matuszewicz, Burmistrz Miasta i Gminy Trzebiatów (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Gminy Trzebiatów w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą powyższej oceny są:

- nieprzekroczenie w latach 2008-2010 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 publicznych³ na poziomie 60% i 15%; wskaźniki zostały przekroczone w 2011 r. z powodu umów, zawartych w latach 2009-2010, dotyczących wykupu przez banki wierzytelności Gminy,
- przestrzeganie zasad zaciągania zobowiązań finansowych, poza przypadkiem zaciągnięcia pożyczki z WFOŚiGW w kwocie 3.346.144,30 zł z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych,
- terminowe regulowanie, poza jednostkowymi przypadkami, zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji,
- prawidłowe ewidencjonowanie tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i rzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-Z Gminy za 2010 r. i 2011 r.

¹ zwany dalej „Urzędem”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., zwana uofp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Struktura zadłużenia i jego dynamika w latach 2008-2012 (do 30.06).

Opis stanu faktycznego

Zadłużenie Gminy w latach 2008-2012 (do 30.06.) wynosiło: 16.505 tys. zł na koniec 2008 r., na koniec 2009 r. zmalało do 15.044 tys. zł i wzrosło do 48.675,6 tys. zł na koniec 2011 r., a wg stanu na koniec II kwartału 2012 r. uległo zmniejszeniu do 46.645,5 tys. zł. Wykonane dochody Gminy w latach 2008-2011 wynosiły od 43.217,7 tys. zł (w 2008 r.) do 54.639,2 tys. zł (w 2011 r.).

W latach 2008-2010 wskaźnik zadłużenia ogółem do wykonanych dochodów na koniec roku wynosił odpowiednio: 38,2%, 33,5% i 59,1%, co było zgodne z art. 170 ust. 1 uofp.

Wskaźnik obsługi długu, tj. rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych oraz wydatków z tytułu kosztów odsetek do planowanych dochodów ogółem Gminy w latach 2008-2012 kształtował się w wartościach poniżej 6% (tj. od 2,60% wg stanu na dzień 30.06.2012 r. do 5,41% na koniec 2009 r.), co było zgodne z art. 169 ust. 1 uofp, zgodnie z którym taki wskaźnik nie może przekroczyć 15%.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

W dniu 20.03.2009 r. Gmina zawarła umowę o wykup przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁴ wierzytelności Gminy do kwoty 19.302.184,61 zł wobec firmy Polimex Mostostal S.A., wykonawcy II etapu inwestycji, polegającej na budowie hali w Mrzeżynie, zakończonej w 2010 r. Umowa przewidywała spłatę wierzytelności odkupionej przez BGK w ratach miesięcznych do 4.03.2024 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-21)

W dniu 12.04.2010 r. pomiędzy wykonawcą robót⁵, Bankiem Polska Kasa Opieki SA⁶ i Gminą, zawarto trójstronną umowę „forfaitingową”, polegającą na sfinansowaniu przez Bank wykonanych robót w ramach inwestycji, dotyczącej budowy 2 budynków wielorodzinnych w Trzebiatowie, do kwoty 3.326.159,20 zł. Umowa przewidywała spłatę wierzytelności odkupionej przez Bank PKO w ratach miesięcznych przez okres 15 lat.

(dowód: akta kontroli str. 22-51)

Podmioty zależne, wykonujące zadania Gminy, tj. Zakład Budynków Komunalnych „Trzebiatów” sp. z o.o., Zakład Wodociągów i Kanalizacji Trzebiatów sp. z o.o. oraz Zakład Gminny „Mrzeżyno” sp. z o.o. w okresie od 1.01.2008 r. do 30.06.2012 r. nie zaciągały zobowiązań w związku z realizacją zadań Gminy. Ww. podmioty wg stanu na dzień 31.12.2011 r. nie wykazywały zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 53-55, 139-147)

Ustalone nieprawidłowości

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

W 2011 r. łączna kwota długu Gminy na koniec roku budżetowego wynosiła 66,8% wykonanych dochodów ogółem, co było niezgodne z art. 170 uofp, według którego wskaźnik zadłużenia nie mógł przekroczyć 60%.

⁴ zwany dalej „BGK”

⁵ Konsorcjum z liderem – „Przedsiębiorstwem Wielobranżowym „LIK-BUD” K. Palacz s.j.” zwanym dalej „Likbud”

⁶ dalej „Bank PKO”.

Zadłużenie Gminy na koniec 2011 r., po uwzględnieniu wyłączeń o których mowa w art. 170 ust. 3 uofp, wynosiło 37.899.374,73 zł i było wyższe od dopuszczalnego zadłużenia o 3.867.341,47 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

Przyczyną przekroczenia w 2011 r. wskaźnika zadłużenia było m.in. zaciągnięcie w latach 2009-2010 zobowiązań z tytułu umów o kredyt handlowy przejęty przez banki (BGK w 2009 r. oraz Bank PKO w 2010 r.). Zobowiązania wynikające z tych umów - zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷ - zaliczyć należało do tytułów dłużnych i wykazać w sprawozdaniu Rb Z w pozycji „kredyty i pożyczki”.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁸ umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu stały się tytułami dłużnymi zaliczanymi do długu publicznego.

Burmistrz wyjaśnił, że wpływ na tak duży wskaźnik zadłużenia w 2011 r. miała przede wszystkim konieczność zwrotu zaliczki otrzymanej dotacji celowej i płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich⁹ w łącznej kwocie 23.193.603 zł. Projekt inwestycyjny jest realizowany w latach 2012-2014 i środki na ten cel zasiły budżet Gminy w drugim kwartale bieżącego roku, co spowoduje poprawienie wskaźnika zadłużenia Gminy na koniec 2012 r. Ważnym składnikiem długu Gminy były także zobowiązania dotyczące wykupu wierzytelności, wynikające z umów zawartych w poprzednich latach. Na koniec 2011 r. zadłużenie z tego tytułu wynosiło 18.543.374,73 zł. Zobowiązania te w sprawozdawczości Gminy ujęte były w zobowiązaniach lat przyszłych, jednak do czasu wejścia w życie ww. rozporządzenia do wskaźników długu kwot tych nie wliczano, gdyż taki obowiązek wówczas nie istniał. Ponadto Burmistrz - jako główny powód pogorszonego stanu finansów Gminy - wskazał działania administracji rządowej, tj. wprowadzenie w życie ww. rozporządzenia Ministra Finansów oraz obciążenia finansowe gmin zadaniami, które państwo ceduje na niższy szczebel administracji nie zwiększając na te zadania finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Burmistrz wskazał na wprowadzenie w latach 2011-2012 mechanizmów jakimi posługuje się Gmina w celu zmniejszenia swojego zadłużenia lub ograniczenia jego wzrostu, a także zagrożeń dla sytuacji finansowej, tj. ograniczenie nowych inwestycji¹⁰, zmniejszenie zatrudnienia oraz liczby stanowisk kierowniczych w Urzędzie, zamrożenie wzrostu wynagrodzeń pracowników, zmniejszenie wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem Urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych, zmniejszenie wydatków na dofinansowanie klubów sportowych z 1 mln zł do 450 tys. zł w 2011 r. oraz do 290 tys. zł w 2012 r., ograniczenie wydatków na oświatę oraz zwiększenie dochodów budżetu Gminy poprzez naliczanie w 2012 r. opłat adiacenckich, zwiększenie wpływów z opłaty targowej, miejscowej oraz podatku od nieruchomości i rolnego. Burmistrz wskazał

⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁸ Dz. U. Nr 252, poz. 1692.

⁹ dotyczy realizacji projektu „Modernizacja portu rybackiego w Mrzeżynie”.

¹⁰ rezygnacja w 2011 r. z remontu świetlicy w Gorzysławiu, co pozwoliło zaoszczędzić w budżecie ok. 200 tys. zł i remontu w 2012 r. ul. Kopemika w Mrzeżynie, co przyniosło oszczędności w budżecie gminnym w wysokości ponad 500 tysięcy zł.

również na konieczność kontynuacji rozpoczętych wcześniej inwestycji w celu ich zakończenia i uniknięcia groźby zwrotu pozyskanych środków zewnętrznych, co ograniczyło możliwości uzyskania oszczędności już w 2011 r. Efekt podjętych oraz nadal kontynuowanych działań jest widoczny już w roku 2012. Szacowany wskaźnik zadłużenia Gminy na koniec 2012 r. wynosi około 55%. Burmistrz zadeklarował podejmowanie dalszych działań w celu poprawy sytuacji finansowej, tj. ograniczanie wydatków na inwestycje, oszczędne realizowanie zadań bieżących oraz przeznaczanie oszczędności na wcześniejszą spłatę zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

2. Według Burmistrza zaciągnięcie zobowiązań Gminy z tytułu umów wykupu przez banki wierzytelności wobec Gminy zostało poprzedzone dokonaniem analizy ekonomicznej opłacalności takiej formy zaciągnięcia zobowiązań, w stosunku do innych form zadłużenia, w postaci rozeznania rynku usług bankowych i warunki umowy z 2009 r. były korzystniejsze niż ówczesna oferta kredytów na rynku finansowym, jednak o wyborze takiej formy zaciągania zobowiązań decydował fakt że nie liczono go do wskaźnika długu.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminy w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach 2010-2012 (do 30.06.) Gmina zaciągnęła zobowiązania długoterminowe na łączną kwotę 20.946,4 tys. zł, w tym: pożyczkę w kwocie 3.346,1 tys. zł, kredyt handlowy w związku z umową forfaitingową na kwotę 2.310,3 tys. zł oraz dokonała emisji obligacji na łączną kwotę 15.290 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

W 2010 r. Burmistrz Trzebiatowa zaciągnął następujące zobowiązania finansowe:

- w kwocie 3.326.159,20 zł z tytułu umowy forfaitingowej, zawartej w dniu 12.04.2010 r. pomiędzy Likbud, Bankiem PKO i Gminą, stanowiącej kredyt handlowy na wykonanie inwestycji wraz ze sfinansowaniem przez Bank wykonanych robót, spłacany przez Gminę przez okres 15 lat; aneksem z dnia 19.04.2011 r. zmniejszono limit forfaitingowy na kwotę 2.310.285,20 zł,
- w kwocie 6.260.000 zł z tytułu umowy zawartej w dniu 23.02.2010 r. pomiędzy Gminą a Bankiem PKO, dotyczącej zlecenia zorganizowania i obsługi niepublicznej emisji obligacji.

Suma kwot zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, nie przekraczała limitu zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego, określonego w uchwale budżetowej, który wynosił 10.365.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 60-65)

W 2011 r. Burmistrz zaciągnął następujące zobowiązania finansowe:

- w kwocie 3.346.144,30 zł z tytułu umowy pożyczki zawartej w dniu 11.10.2011 r. pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie¹² a Gminą na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji¹³,

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej „ufp”.

¹² dalej „WFOŚiGW”.

¹³ polegającej na budowie kompostowni osadów ściekowych na terenie oczyszczalni ścieków w Trzebiatowie, dalej „Projekt”.

- w kwocie 9.030.000 zł z tytułu umów zawartych 23.02.2010 r. i 27.01.2011 r. pomiędzy Gminą a Bankiem PKO, dotyczących zlecenia zorganizowania i obsługi niepublicznej emisji obligacji.

Zobowiązania te nie przekroczyły limitu określonego w uchwale budżetowej na 2011 r. (13.437.150 zł), co było zgodne z art. 91 ust. 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 66-68, 74-86)

W latach 2010-2012 Gmina obsługiwała także spłatę następujących zobowiązań:

- z tytułu 4 pożyczek zaciągniętych z WFOŚiGW w latach 2001-2005 na podstawie umów z: 19.06.2001 r., 14.05.2003 r., 19.05.2003 r. i 17.08.2005 r.,
- z tytułu umowy (z 20.03.2009 r.) wykupu wierzytelności Gminy z BGK,
- z tytułu emisji obligacji w kwocie 9.400.000 zł wyemitowanych na podstawie umowy z Bankiem PKO z 20.10.2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

Zaciągnięcie każdego z ww. zobowiązań było poprzedzone stosowną uchwałą Rady Miejskiej w Trzebiatowie¹⁴, upoważniającą Burmistrza do tych czynności, co było zgodne z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵.

Wszystkie zobowiązania zostały zaciągnięte w imieniu Gminy przez Burmistrza przy kontrasygnacie Skarbnika, co było zgodne z art. 262 ufp (w przypadku zobowiązań zaciągniętych w latach 2010-2011) oraz art. 133 ust. 1a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁶ (zobowiązania zaciągnięte przed 2010 r.).

Podpisane umowy pożyczkowe, stosownie do z art. 92 ust. 1 pkt 2 ufp (umowy z lat 2010-2011) i art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o fp (umowy z lat 2001-2005), nie przewidywały kapitalizacji odsetek.

Gmina przestrzegała ograniczeń, wynikających z art. 50 ust. 1 ustawy o fp i art. 92 ust. 1 ufp dotyczących wysokości dyskonta od emitowanych obligacji komunalnych. Przy zaciąganiu zobowiązań w latach 2010-2011 został zachowany wymóg określony w art. 264 ust. 5 ufp. Zabezpieczeniem powyższych zobowiązań nie były udzielone pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 69-72)

2.3 Gmina, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷, dokonała w trybie przetargu nieograniczonego wyboru wykonawcy realizacji budowy budynków wielorodzinnych w Trzebiatowie wraz z finansowaniem wykonanych robót przez Bank PKO, które stanowi kredyt handlowy spłacany przez Gminę przez okres 15 lat.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 102)

Pożyczka z WFOŚiGW w kwocie 3.346.144,30 zł została zaciągnięta na podstawie umowy z dnia 11.10.2011 r. bez stosowania pzp.

Urząd nie posiadał dokumentacji przetargowej na wyłonienie pożyczkodawcy pożyczek zaciągniętych z WFOŚiGW w latach 2001-2005.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 102)

2.4 Gmina zaciągała w latach 2010-2011 pożyczki oraz emitowała papiery wartościowe na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ufp, tj. na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy i wydatków na inwestycje.

¹⁴ dalej „Rady”.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 15 poz. 148 ze zm. – zwana dalej „ustawą o fp”.

¹⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. – zwana dalej „ppz”.

Cele zaciągniętych przez Gminę zobowiązań w latach 2001-2005 były zgodne z przepisami art. 48 ust. 1 ustawy o fp.

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

2.5 Przed zaciągnięciem zobowiązań wynikających z umów pożyczek z WFOŚiGW oraz emisji papierów wartościowych Burmistrz uzyskiwał pozytywne opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie¹⁸ o możliwości spłaty każdej pożyczki oraz wykupu papierów wartościowych, co było zgodne z art. 91 ust. 2 ufp (i art. 49 ust. 2 ustawy o fp).

(dowód: akta kontroli str. 71-72)

2.6 W latach 2010-2012 (do 30.06.) Gmina nie zaciągała krótkoterminowych pożyczek i kredytów, nie udzielała poręczeń i gwarancji oraz nie dokonała zakupu akcji i udziałów innych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 52, 73, 102)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania limitów i zasad zaciągania zobowiązań finansowych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Gmina zaciągnęła pożyczkę na okres 9 lat i 11 miesięcy w kwocie 3.346.144,30 zł na podstawie umowy z WFOŚiGW z 11.10.2011 r. z pominięciem pzp.

Według art. 44 ust. 4 ufp Gmina mogła zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W myśl art. 264 ust. 4 ufp Burmistrz mógł, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 74-86, 102, 157)

W wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że przeprowadzona wówczas analiza wykazała znaczące korzyści płynące z zaciągnięcia pożyczki z WFOŚiGW, będącego Instytucją Wdrażającą realizowany Projekt, tj. zapewnienie lepszej koordynacji nad całym dofinansowanym projektem i znaczące ułatwienie jego rozliczenia. W ocenie Burmistrza zaciągnięcie pożyczki od innego podmiotu, ze względu na złożoność Projektu (który składał się z 3 kontraktów), mogło skutkować utrudnieniem w całkowitym jego rozliczaniu. Gmina Trzebiatów, składając wniosek o jego dofinansowanie była zobligowana do zapewnienia wkładu własnego. W trakcie kompletowania wniosku o dofinansowanie wraz z niezbędnymi załącznikami okazało się, że Gmina posiada wkład własny w niewystarczającej wysokości i musi wystąpić o pożyczkę. Nie mając pewności, czy inwestycja otrzyma dofinansowanie, co narażałoby Gminę na dodatkowe koszty, Gmina zwróciła się prośbą o wydanie deklaracji udzielenia wsparcia finansowego w formie pożyczki na brakującą część wkładu własnego beneficjenta do WFOŚiGW (jednocześnie Instytucji Wdrażającej).

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

W ocenie NIK udzielenie ww. zamówienia bez zastosowania pzp nie miałooby prawdopodobnie wpływu na wynik ewentualnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na atrakcyjne warunki pożyczki udzielonej przez WFOŚiGW.

Ocena cząstkowa

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

¹⁸ dalej „RIO”

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

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1.10.2010 r. do 30.06.2012 r. Gmina była zobligowana do regulowania zobowiązań z tytułu:

- a) wykupu przez banki 2 wierzytelności wobec Gminy (na podstawie umów z 20.03.2009 r. i 12.04.2010 r.) rat kapitałowych w łącznej kwocie 2.968.148,80 zł oraz rat odsetkowych na kwotę 2.262.312,41 zł,
- b) zaciągniętych 5 pożyczek z WFOŚiGW: rat kapitałowych – łącznie na kwotę 1.029.000 zł oraz rat odsetek na kwotę 105.068,18 zł,
- c) wykupu wyemitowanych obligacji – w łącznej kwocie 3.800.000 zł z tytułu wykupu obligacji i 2.468.949,30 zł z tytułu odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 87-94)

W zależności od warunków umów Gmina obsługiwała zaciągnięte zobowiązania w sposób następujący: raty kredytowe i odsetki od kredytów i pożyczek były spłacane co najmniej raz w roku zgodnie z harmonogramem (z uwzględnieniem karencji w spłacie kapitału) na koniec poszczególnych miesięcy. W przypadku spłat odsetek, bank lub pożyczkodawca zawiadamiał Gminę o wysokości odsetek (w sytuacji zmiennej stopy procentowej, określonej w umowie sprzedaży wierzytelności czy umowie pożyczki) oraz o wysokości oprocentowania i terminów płatności z tytułu wykupu obligacji, których emitentem była Gmina.

Analiza harmonogramów spłat, wyciągów bankowych oraz dowodów źródłowych dotyczących obsługi zobowiązań Gminy z ww. tytułów wykazała, że płatności, poza poniżej wskazanymi przypadkami, były realizowane w terminach określonych w harmonogramach spłat oraz pisemnych zawiadomieniach z banków.

(dowód: akta kontroli str. 87-94)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2 przypadkach naruszono terminy płatności zobowiązań wobec BGK z tytułu umowy z dnia 20.03.2009 r.:

- z 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do harmonogramu, tj. w dniu 7.06.2010 r., zamiast 4.06.2010 r.¹⁹, dokonano zapłaty raty kapitałowej w kwocie 111.157,73 zł i odsetkowej w kwocie 68.386,47 zł,

- z 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do umownego harmonogramu w dniu 5.05.2011 r., zamiast 4.05.2011 r., dokonano zapłaty raty kapitałowej w kwocie 110.725 zł,

co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z tytułu ww. opóźnień Gmina nie została obciążona odsetkami karnymi.

(dowód: akta kontroli str. 7-21, 87-92, 95-99, 148-156)

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika przyczyną powyższych nieprawidłowości była omyłka (w terminarzu spłat wpisano zamiast daty 04.06. datę 07.06.2010 r. i zamiast daty 04.05. datę 05.05.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

¹⁹ 5-6.06.2010 r. – dni wolne od pracy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność Gminy w zbadanym zakresie. Ujawnione nieprawidłowości miały charakter incydentalny i nie skutkowały obciążeniem budżetu Gminy odsetkami karnymi z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

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

Opis stanu faktycznego

4.1 Jednostkami organizacyjnymi Gminy Trzebiatów w latach 2010-2011 były: Urząd Miejski, Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzebiatowie, Publiczne Gimnazjum w Trzebiatowie, Szkoła Podstawowa Nr 1 im. Jana Kochanowskiego w Trzebiatowie, Publiczne Przedszkole w Trzebiatowie, Szkoła Podstawowa Nr 2 im. I Armii Wojska Polskiego w Trzebiatowie, Zespół Szkół z Oddziałami Integracyjnymi w Mrzeżynie, Zarząd Portu Morskiego „Mrzeżyno”, Zarząd Dróg Gminnych i Gospodarki Komunalnej, Trzebiatowski Ośrodek Kultury (TOK).

W latach 2010-2011 wszystkie jednostki, poza TOK, sporządzały i przekazywały Burmistrzowi sprawozdania jednostkowe Rb-Z (za IV kwartał) o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w terminach zgodnych z określonymi w załączniku nr 7 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych (...), tj. do dnia 1 lutego roku następującym po okresie sprawozdawczym.

TOK przekazywał sprawozdania Rb-Z w terminach wymienionych w załączniku nr 8 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek” do ww. rozporządzenia, tj. 21.01.2011 r. i 20.01.2012 r. Dla samorządowej instytucji kultury, jako jednostki posiadająca osobowość prawną, dla której organem założycielskim jest Gmina, Urząd sporządzał oddzielne sprawozdania zbiorcze Rb-Z i przesyłał do RIO odpowiednio 14.02.2011 r. i 30.01.2012 r. tj. zgodnie z terminem określonym w tym rozporządzeniu.

Wszystkie sprawozdania jednostek podległych (poza Urzędem) były sprawozdaniem „zerowym” i nie wykazywały zobowiązań według tytułów dłużnych.

(dowód: akta kontroli str. 103-104, 162-163)

Sprawozdania łączne za lata 2010 i 2011 były generowane elektronicznie za pomocą programu BeSTia i przekazywane drogą elektroniczną do RIO odpowiednio: 18.02.2011 r. i 23.02.2012 r., tj. zgodnie z terminem określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. Sprawozdania łączne odpowiadały wartościom wykazanym w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu i jednostek podległych (z wyłączeniem TOK).

(dowód: akta kontroli str. 103-104, 164-169)

4.2 Sprawozdania jednostkowe Rb-Z Gminy 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.

Zobowiązania w sprawozdaniach Rb-Z ujmowane były w wartościach nominalnych bez odsetek. Prowadzona ewidencja pozwalała na zidentyfikowanie poszczególnych tytułów zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 103-116, 134, 164-169)

4.3 W sprawozdaniu Rb-Z za 2010 r. długoterminowe zobowiązania wykazywano w pozycji *kredyty i pożyczki* w kwocie łącznej 38.544.367,44 zł na którą składały się:

- salda konta 260-„Zobowiązania finansowe”, w kwocie łącznej 19.503.000 zł, na którym ewidencjonowano zobowiązania z tytułu emisji obligacji oraz z tytułu zaciągniętych pożyczek z WFOŚiGW,

- salda konta 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, subkonta:

- a) 201-01055 w kwocie 17.674.080,50 zł, na którym ewidencjonowano rozrachunki z BGK z tytułu umowy z 20.03.2009 r. o wykup przez BGK wierzytelności Gminy wobec firmy Polimex Mostostal S.A.,

- b) 201-01458 w kwocie 1.367.286,94 zł, na którym ewidencjonowano rozrachunki z Bankiem PKO z tytułu umowy forfaitingowej z 12.04.2010 r.

W sprawozdaniu Rb-Z za 2011 r. długoterminowe zobowiązania wykazywano w pozycji *kredyty i pożyczki* w kwocie łącznej 48.675.519,03 zł na którą składały się:

- salda konta 260 w kwocie łącznej 30.132.144,30 zł, na którym ewidencjonowano zobowiązania z tytułu emisji obligacji oraz z tytułu zaciągniętych pożyczek z WFOŚiGW,

- salda konta 240-„Pozostałe rozrachunki”, subkonta:

- a) 240-02-10 w kwocie 16.340.187,74 zł, na którym ewidencjonowano rozrachunki z BGK z tytułu umowy z 20.03.2009 r. o wykup przez BGK wierzytelności Gminy wobec firmy Polimex Mostostal S.A.,

- b) 240-02-14 w kwocie 2.203.186,99 zł, na którym ewidencjonowano rozrachunki z Bankiem PKO z tytułu umowy forfaitingowej z 12.04.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 122, 132-134, 164-171)

Zaciągnięte i obsługiwane pożyczki z WFOŚiGW oraz obsługiwane emisje obligacji były zaewidencjonowane na koncie 260, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.²⁰. Każda pożyczka posiadała odrębne konto analityczne w którego opisie określono m.in. wierzyciela. Wartość zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych obligacji, wynikająca z wydruków z ksiąg rachunkowych na koniec 2010 r. i 2011 r., była równa wykazanym w sprawozdaniach Rb-Z.

(dowód: akta kontroli str. 134, 164-171)

Zobowiązania z tytułu umów (z 20.03.2009 r. i 12.04.2010 r.) dotyczących wykupu wierzytelności przez banki były ewidencjonowane w 2010 r. na koncie 201, natomiast w 2011 r. na koncie 240.

(dowód: akta kontroli str. 122, 132-134, 164-169)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że zobowiązania dotyczące wykupu wierzytelności w 2010 r. ewidencjonowano na koncie 201, lecz w związku z pojawiającymi się w publikacjach dotyczących finansów publicznych wyjaśnieniami (wskazującymi, że rozliczenia z tytułu wykupu wierzytelności, które zostały wykupione przez banki powinny być ewidencjonowane na koncie 240) te zobowiązania zostały przeksięgowane na konto 240. W ocenie Skarbnika Gminy jest to prawidłowe, bowiem konto 201 służy do rozliczeń z tytułu dostaw, robót i usług, a po przejęciu zobowiązań przez banki - rzetelniejszym będzie księgowanie tych zobowiązań na

²⁰ 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. z 2010 r. Nr 128, poz. 861 ze zm.).

koncie 240, na którym ewidencjonowane są pozostałe zobowiązania, jak również może być ono używane do ewidencji pożyczek i różnego rodzaju rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

Wykazanie w sprawozdaniach Rb-Z Gminy za 2010-2011 w kategorii *kredyty i pożyczki* tytułów dłużnych, wynikających z umów wykupu wierzytelności Gminy przez banki było zgodne § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 134, 164-169)

W latach 2010-2011 Gmina nie zaciągała kredytów bankowych. Salda konta 134 „Kredyty bankowe” wykazywały na koniec 2010 i 2011 r. salda zerowe.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 135-136)

4.4 Analiza wyciągów bankowych z wybranych losowo 2 miesięcy 2010 r. i 2 miesięcy 2011 r. nie wykazała obsługi innych pożyczek (i kredytów) niż wykazane pożyczki na koncie 260. Nie stwierdzono także spłat zobowiązań z tytułu umów leasingu finansowego, umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, sprzedaży ratalnej lub innych umów nienazwanych, poza opisanymi przypadkami wykupu wierzytelności przez banki.

(dowód: akta kontroli str. 103-116)

4.5. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S na koniec 2010 r. Urząd wykazał zobowiązania na łączną kwotę 20.905.911,15 zł, z czego kwotę 20.613.002,11 zł stanowiły zobowiązania z tytułu niezapłaconych faktur, ewidencjonowane na koncie 201, zaś pozostałą kwotę stanowiły zobowiązania osobowe wobec pracowników i zobowiązania publiczno-prawne (salda kont 225, 229, 231 i 234).

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S na koniec 2011 r. Urząd wykazał zobowiązania na łączną kwotę 563.095,75 zł, z czego kwotę 284.928,64 zł stanowiły zobowiązania z tytułu niezapłaconych faktur, ewidencjonowane na koncie 201, zaś pozostałą kwotę stanowiły zobowiązania osobowe wobec pracowników, zobowiązania publiczno-prawne (salda kont 225, 229, 231).

W sprawozdaniach jednostkowych Urzędu Rb-28S i Rb-Z za 2010 r. nie były wykazywane zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 117-134, 164-169, 172-204)

Analiza dokumentów księgowych z grudnia 2010 r. i stycznia 2011 r. (w zakresie terminowości regulowania zobowiązań i ich wymagalności) wykazała, że na saldo konta 201 na koniec 2010 r. składały się zobowiązania:

- wobec BGK i Banku PKO z tytułu sprzedaży wierzytelności w łącznej kwocie 19.041.367,44 zł,
- pozostałe zobowiązania w kwocie łącznej 1.571.634,67 zł w tym wobec: firm Likbud, Eko-Invest SA i Eko-Wark z tytułu nie zapłaconych faktur za roboty budowlane w kwocie łącznej 1.301.973,99 zł, radnych z tytułu diet za miesiąc grudzień w kwocie łącznej 16.267,72 zł, pozostałych kontrahentów z tytułu niezapłaconych faktur za energię elektryczną, usługi telekomunikacyjne, media i inne usługi w kwocie łącznej 253.392,96 zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-110)

Analiza dokumentów księgowych z grudnia 2011 i stycznia 2012 r. wykazała, że na saldo konta 201 na koniec 2011 r. składały się zobowiązania wobec: radnych z tytułu diet za miesiąc grudzień w kwocie łącznej 16.507,55 zł, pozostałych

kontrahentów z tytułu niezapłaconych faktur za energię elektryczną, usługi telekomunikacyjne, media i inne usługi w kwocie łącznej 268.421,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-104, 111-116)

Analiza ww. dokumentów księgowych z grudnia 2010 r. i 2011 r. oraz wyciągów bankowych ze stycznia 2011 r. i 2012 r. potwierdziła, że zobowiązania były wykazywane we właściwych okresach sprawozdawczych i nie stwierdzono występowania zobowiązań wymagalnych na koniec 2010 r. i 2011 r. Urząd, poza pojedynczymi przypadkami, terminowo zrealizował zobowiązania wykazane w saldzie konta 201.

(dowód: akta kontroli str. 103-116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach jednostkowych Rb-28S za 2010 r. i 2011 r., podpisanych przez Skarbnika Gminy i Burmistrza, w kategorii *zobowiązania niewymagalne* nie wykazano zobowiązań występujących na koncie 240-„Pozostałe rozrachunki”, co było niezgodne z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r.²¹ stanowiącym, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W sprawozdaniach Rb-28 nie ujęto zobowiązań ewidencjonowanych na koncie 240, innych niż zobowiązania wobec banków, wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z. Wg stanu na dzień 31.12.2010 r. stan zobowiązań ujętych na koncie 240 wyniósł 3.061,17 zł, zaś na koniec 2011 r. – 30.504,24 zł.

(dowód: akta kontroli str. 117-133, 172-204)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.²² konto 240 służy do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234. Saldo Ma konta 240 oznacza stan zobowiązań.

Zgodnie z § 8 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie jednostkowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, w części dotyczącej zobowiązań sporządza się następująco: w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone do końca okresu sprawozdawczego.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną niewykazania ww. zobowiązań w sprawozdaniach Rb-28S za 2010 i 2011 r. w kategorii zobowiązania niewymagalne była niedoskonałość systemu informatycznego. System nie odczytywał tych danych. W 2012 r. błędy te już wyeliminowano. Salda konta 240 są ujmowane w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

W sprawozdaniu Rb-28S za 2010 r. w pozycji „zobowiązania ogółem” wykazano zobowiązania wobec BGK i Banku PKO z tytułu sprzedaży wierzytelności Gminy w łącznej kwocie 19.041.367,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 117-125, 172-187)

²¹ w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103).

²² 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).

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że w sprawozdaniach za 2010 r. zobowiązania te wykazywano zarówno w sprawozdaniu Rb-Z jak i Rb-28S i taki sposób wykazywania w sprawozdawczości nie był kwestionowany przez RIO. W sprawozdaniu Rb-28S ujmowano je jako zobowiązania niewymagalne długoterminowe, istniejące na koncie rozrachunkowym 201, a w sprawozdaniu Rb-Z jako dług istniejący w księgach rachunkowych, tj. zobowiązania wynikające z umów nienazwanych, noszących znamiona pożyczki, ale spłacane w ramach wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

Zobowiązania przejęte przez banki powinny być, zgodnie § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych wykazywane w sprawozdaniu Rb-Z.

2. W 3 przypadkach naruszono terminy płatności zobowiązań wobec kontrahentów:

- z 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu płatności, tj. w dniu 13.01.2011 r. zamiast 12.01.2011 r., dokonano zapłaty zobowiązania wobec PTK Centertel Sp z o.o. z tytułu faktury nr 10120321810120 z 29.12.2010 r. w kwocie 236,64 zł,
- z 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu płatności - w dniu 12.01.2012 r. zamiast 11.01.2012 r., dokonano zapłaty zobowiązania wobec Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej Radio Plus Gryfice z tytułu faktury nr 8/12/2011 z 28.12.2011 r. w kwocie 1.960 zł,
- z 6-dniowym opóźnieniem w stosunku do wyznaczonego terminu płatności - w dniu 12.01.2012 r. zamiast 6.01.2012 r., dokonano zapłaty raty zobowiązania w kwocie 5.535 zł wobec firmy Euromusic z tytułu umowy z 5.12.2011 r.,

co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z tytułu ww. opóźnień Gmina nie została obciążona odsetkami karnymi.

(dowód: akta kontroli str. 103-116, 205-215)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że przyczyną nieterminowego regulowania zobowiązań w 3 przypadkach był fakt nieumyślnego pominięcia faktur podczas przygotowywania przelewów. Po ujawnieniu pomyłki niezwłocznie dokonano zapłaty, a pracownik Urzędu telefonicznie uzyskał zapewnienia od kontrahentów, że nie zostaną naliczone odsetki za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 158-161)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność Gminy w zakresie terminowości regulowania zobowiązań oraz sporządzania sprawozdań budżetowych.

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina Trzebiatów nie była organem założycielskim dla żadnego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 102)

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 Kontroli²³, wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do wyeliminowania przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, dnia 7 grudnia 2012 r.

Kontroler
Maciej Mikulski
starszy inspektor kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Andrzej Donigiewicz

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli

Andrzej Donigiewicz

Podpis

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.