

Uchwała Nr SO – 0954/41/1/Ka/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 22 kwietnia 2016 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Kalisza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 28 stycznia 2016 r. w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Kowalska
Członkowie: Zofia Freitag
 Zbigniew Czołnik

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 roku, poz.1113 ze zm), art. 267 ust.3 w związku z ust. 1 pkt 1 i pkt 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Kalisza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami

opinię pozytywną
z uwagą opisaną w pkt II.4 uzasadnienia

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z realizacji budżetu Miasta Kalisza oraz informacja o stanie mienia przedłożone tut. Izbie w dniu 31 marca 2016r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową (po zmianach), wieloletnią prognozą finansową oraz ze sprawozdaniami budżetowymi.

I.1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

W części opisowej Prezydent zawarł informację o wykonanych dochodach i wydatkach budżetu z podziałem na miasto i powiat, o przychodach i rozchodach budżetu, o przychodach i rozchodach zakładów budżetowych, wyszczególnił jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, które gromadziły na wydzielonym rachunku dochody określone odrębną uchwałą organu stanowiącego Miasta, informację o realizacji inwestycji, o dotacjach udzielonych z budżetu Miasta, o dotacjach otrzymanych w 2015 roku. Prezydent przedstawił realizację dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ich przeznaczenie, realizację planu dochodów z opłat i kar pieniężnych oraz finansowane nimi wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Poinformował o realizacji planu wydatków jednostek pomocniczych Kalisza, o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem 2014 roku, o wydatkach, które nie wygasły z upływem 2015 roku.

W części tabelarycznej przedstawiono dochody w szczególowości dział i paragraf, wydatki w szczególowości dział, rozdział z wyodrębnieniem wydatków bieżących a w nich wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, dotacji, wydatków na obsługę długu i majątkowych.

W odrębnych załącznikach zostały przedstawione informacje o wykonaniu wydatków majątkowych, realizacji planu dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w drodze porozumień z organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, o wydatkach jednostek pomocniczych, o wydatkach realizowanych w ramach Funduszu Obywatelskiego, przychodach i wydatkach zakładów budżetowych, oraz wydatkach na programy i projekty realizowane ze środków, o których mowa w art.5 ust.1 pkt 2 i 3. Prezydent Miasta Kalisza przedstawił również informację o udzielonych ulgach, odroczeniach, rozłożeniach na raty, umorzeniach i obniżeniach górnych stawek podatków, informacje o stanie należności, o stanie zobowiązań niewymagalnych.

Sprawozdanie obejmuje również informację o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, dokonanych w trakcie roku budżetowego oraz informację o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

II. 1. Z przedłożonego tut. Izbie sprawozdania o wykonaniu budżetu wynika, że budżet za rok 2015 zamknął się nadwyżką w kwocie 5.218.106,41 zł przy planowanym deficycie 26.107.583,72 zł bowiem:

a/ dochody wykonano w kwocie 469.041.496,13 zł tj. 98,83% planu

b/ wydatki wykonano w kwocie 463.823.389,72 zł tj. 92,64 % planu

c/ planowane przychody wykonano w kwocie 64.787.093,25 zł tj. 100,07 % planu, w tym z tyt. emisji obligacji 45.000.000,00 zł, z tyt. wolnych środków 19.787.093,25zł

d) planowane rozchody wykonano w kwocie 38.634.866,14 zł tj. 100,00 % planu

Wydatki bieżące zostały wykonane w kwocie 394.753.355,53 zł, dochody bieżące zrealizowano w wysokości 436.144.182,12 zł, spełniony został zatem warunek z art.242 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

Spłata rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w 2015r.wraz z należnymi odsetkami stanowiła kwotę 42.625.849,69 zł, co stanowi 9,09% zrealizowanych w tym okresie dochodów Miasta Kalisza (w tym odsetki od zaciągniętych z tego tytułu zobowiązań wyniosły 4.091.083,55 zł).

2.Na podstawie sprawozdania opisowego i sprawozdania Rb Z - „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń” wynika, że zobowiązania Miasta wg stanu na dzień 31 grudnia 2015r. z kredytów i pożyczek wynoszą 186.971.598,51 zł, co stanowi 39,86% wykonanych dochodów ogółem, z tyt. poręczeń i gwarancji 39.960.870,22 zł. Skład Orzekający podnosi, iż kwota długu do planowanych dochodów jest wysoka, w porównaniu do innych jednostek samorządu terytorialnego będących w nadzorze Zespołu RIO w Kaliszu. Tak wysokie zadłużenie jednostki w stosunku do planowanych dochodów budżetowych może zagrażać utratą płynności finansowej jednostki, mimo zachowania wskaźników wynikających z ustawy o finansach publicznych. Z kolei, w przypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej podmiotów gospodarczych usytuowanych na terenie Miasta Kalisza, wpływy z CIT-u i PIT-u, wpływy z podatku od nieruchomości mogą zostać uszczuplone, co będzie mieć przełożenie na wskaźniki z art.243 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, Skład Orzekający podnosi, by organ wykonawczy ograniczył dalsze zadłużania ewentualnie ograniczył wydatki mające wpływ na wyliczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostki.

3. Wydatki majątkowe w 2015r. zrealizowano w wysokości 69.070.034,19 zł tj. co stanowi 77,7% planu. W wydatkach majątkowych, znajdują się wydatki, które nie wygasły na koniec 2015 roku w kwocie 8.383.542,44 zł (wykonanie finansowe a nie rzeczowe). Skład Orzekający podnosi, iż decyzja organu stanowiącego w zakresie wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego winna być wyjątkiem a nie zasadą. Analiza wydatków niewygasających w latach poprzedzających rok opiniowany wykazała, że w 2013r. Rada Miejska Kalisza podjęła uchwałę w sprawie wydatków niewygasających na kwotę 16.412.126,73 zł, z kwoty tej do budżetu 2014r. zwrócono środki w wysokości 11.732.259,80 zł.

W planie wydatków majątkowych na 2015 rok ujęto 163 pozycje, 14 pozycji nie wykonano w ogóle, 14 pozycji wykazuje wykonanie poniżej 30 % planu. Analiza opisowa dołączona do sprawozdania Prezydenta informuje, iż na 163 pozycje planu 46 pozycji dotyczy głównie opracowania dokumentacji technicznej.

4. W 2014r. Rada Miejska Kalisza podjęła uchwałę o wydatkach niewygasających na kwotę 2.411.753,60 zł, z czego zwrócono do budżetu 2015 roku kwotę 1.625.835,48 zł. Powyższe świadczy o tym, iż podjęcie decyzji o przekazaniu środków na wyodrębniony rachunek budżetu, jako wydatków które nie wygasają z upływem roku budżetowego nie było przemyślane. Praktyka ta powoduje, iż z jednej strony zwiększa się wykonanie roku, w którym zapadła decyzja o wykazie wydatków jako nie wygasających z upływem roku budżetowego a z drugiej strony wpływ środków w następnym roku do budżetu podwyższa dochody i wydatki jednostki. W związku z tym obraz dotyczący wydatków jak i dochodów w następnym roku zostaje zafałszowany.

Realizacja planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2014 roku została przedstawiona w odrębnym załączniku (tabela 17 do sprawozdania). Wynika z niej, iż na 28 pozycji, 9 pozycji nie wykazuje żadnych nakładów, 14 pozycji wykonano w 100,00%. Pozostałe zadania zrealizowano poniżej planu. Prezydent w sprawozdaniu z wykonania budżetu w części opisowej nie ustosunkował się do powyższego.

Powyższe świadczy o tym, iż organ wykonawczy nie dołożył należytej staranności przygotowując projekt uchwały w sprawie wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2014. Świadczy też o tym, iż nie było potrzeby ujęcia w tym wykazie wszystkich wydatków, bowiem części nie wykonano w ogóle. Taka sytuacja może oznaczać, iż nie wszystkie wydatki objęte tym wykazem spełniały wymogi określone w art. 263 ust.3 ustawy o finansach publicznych, bądź też z bliżej nie określonych powodów nie doszło do ich rzeczowego wykonania w 2015 roku.

W ocenie Składu Orzekającego nadzór nad wykonywaniem uchwały Nr VI/26/2014 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 30 grudnia 2014r. w sprawie wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2014, nie był dostateczny. Prezydent nie wyjaśnił dlaczego w 2015 roku nie została wykonana ta uchwała Rady.

5. Jak wynika ze sprawozdania Prezydenta z wykonania planu wydatków budżetowych za 2015 r. kwota zobowiązań wynosiła 22.163.078,33 zł, zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

6. Ze Sprawozdania Prezydenta z wykonania planu dochodów budżetowych wynika informacja o stanie należności (na podstawie sprawozdania Rb-27S), że należności na koniec 2015r. wynoszą 50.430.459,23 zł, w tym zaległości 18.176.984,90 zł z tego zaległości sklasyfikowane w dz.756 to kwota 10.744.650,54 zł. Prezydent poinformował, iż na bieżąco prowadzone są działania celem windykacji należności. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż kwota zaległości jest wysoka. W związku z tym organ wykonawczy powinien monitorować te wielkości aby nie doszło do ich przedawnienia.

7. Na podstawie sprawozdania RB-N „Kwartalne sprawozdanie o stanie należności Gminy na dzień 31.12.2015 „i ze sprawozdania Prezydenta Skład Orzekający ustalił, iż należności Miasta na dzień 31.12.2015r. bez instytucji kultury, wyniosły 99.777.810,74 w tym wymagalne 32.331.437,30 zł. Z tabeli 21 do sprawozdania, poważną pozycją wśród należności wymagalnych zajmują należności zakładu budżetowego – Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych, które wynoszą 25.535.863,74 w tym wymagalne w kwocie 25.048.927,08 zł. Z uwagi na wysoką kwotę należności (w tym ZBM), Skład Orzekający podnosi, by organ wykonawczy monitorował, czy wprowadzane są efektywne działania, celem poprawy ściągłości należności Miasta a także należności MZBM aby nie dopuścić do ich przedawnienia.

8. Skład Orzekający stwierdził zaciągnięcie zobowiązań powyżej kwot zaplanowanych w kilkunastu podziałkach klasyfikacji budżetowej. Jednakże Prezydent dysponował upoważnieniem Rady Miejskiej do samodzielnego zaciągania zobowiązań na kwotę 75.000.000 zł. Także Rada Miejska upoważniła Prezydenta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy jak i upoważniła Prezydenta do przekazania uprawnień z tego tytułu kierownikom jednostek organizacyjnym. Z analizy sprawozdania Rb-28 S wynika, iż występujące zobowiązania dotyczą głównie podatku od wynagrodzeń, składek na rzecz ZUS, dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz płatności za tzw. "media", dostawę wody, energii elektrycznej, gazu z terminem płatności w 2016 roku.

III. W ocenie Składu Orzekającego, przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2015 r. spełnia wymogi określone w art. 267 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

IV. Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana wg. stanu 31.12.2015r. zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Wskazując na powyższe, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Zofia Kowalska
Zofia Kowalska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu na ul. Zielonej 8, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.