

Uchwała nr V/110/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 listopada 2016 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Gminy Daszyna w I półroczu 2016 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4 w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Tomasz Karwicki | członek |
| 3. Iwona Kopczyńska | członek |

uchwała co następuje:

Opiniuje się negatywnie informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna za I półrocze 2016 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Wójta Gminy Daszyna informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Wójta Gminy informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2016 roku,
- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów gminy dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w I półroczu, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdania statystyczne sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1015) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1773),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art.266 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku analizy powyższych materiałów sprawozdawczych oraz dokumentów pozostających w rejestrach Izby, Skład Orzekający ustalił, że:

1. Przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia.
2. Wielkości planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów Gminy zawarte w informacji opisowej i w sprawozdaniach statystycznych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie.
3. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, ustalonej przez organ stanowiący szczegółowości.
4. W wykonaniu budżetu za I półrocze 2016 roku nie stwierdzono realizacji zadań nie objętych planem finansowym, przekroczenia planowanych wydatków oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający wskazuje jednakże, że ze sprawozdania opisowego wynika, że w ramach środków zaplanowanych w dziale 754, podobnie jak w poprzednich latach, poniesiono, m.in., wydatki na zakup artykułów spożywczych na obchody Dnia Strażaka oraz spotkania Wójta z prezesami OSP. W związku z powyższym należy podnieść, że zgodnie z art. 32 ust.2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust.1, ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej. Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w przedłożonych sprawozdaniach Gmina wykazała wydatki w rozdziale 90005 § 6660 w kwocie 66.830,41 zł tytułem zwrotu dotacji z RPO. W związku z powyższym należy dokonać analizy zaistniałej sytuacji z punktu widzenia ewentualnego naruszenia ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
5. Na dzień 30 czerwca 2016 roku plan dochodów ogółem budżetu na kwotę 19.780.762,61 zł został wykonany w wysokości 8.412.441,13 zł, co stanowi 42,53%, z tego dochody bieżące na plan 15.718.826,88 zł wykonano w kwocie 8.285.309,18 zł, tj. 52,71% planu, natomiast plan dochodów majątkowych w wysokości 4.061.935,73 zł wykonano na kwotę 127.131,95 zł, tj. 3,13%. W I półroczu Gmina zrealizowała dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 105.754,81 zł na plan w wysokości 841.000,00 zł. Mając na względzie poziom wykonania dochodów ze sprzedaży majątku na koniec I półrocza 2016 roku, które Gmina zamierza przeznaczyć na inwestycje oraz, które kształtują wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu, Skład Orzekający wskazuje na konieczność zweryfikowania możliwości pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w roku bieżącym oraz dokonania zmiany wielkości dochodów zaplanowanych w budżecie z tego tytułu, w przypadku braku możliwości ich uzyskania.
6. Na dzień 30 czerwca 2016 roku plan wydatków ogółem 26.411.366,34 zł został wykonany w wysokości 8.927.518,77 zł, co stanowi 33,80%, z tego

wydatki bieżące na plan 15.386.056,95 zł wykonano w kwocie 8.056.103,83 zł, tj. 52,36% planu, natomiast plan wydatków majątkowych w wysokości 11.025.309,39 zł wykonano w kwocie 871.414,94 zł, tj. 7,90%.

7. Skład Orzekający podnosi, że zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-Z zadłużenie Gminy Daszyna na dzień 30 czerwca 2016 rok wynosiło 12.488.789,03 zł. Tym samym w przywołanym sprawozdaniu zostały wykazane jedynie zobowiązania jednostki z tytułu kredytów i pożyczek bez zobowiązania wynikającego z dokonanej w 2014 roku transakcji dotyczącej sprzedaży nieruchomości komunalnej z jednoczesnym zobowiązaniem Gminy do wydzierżawienia, a następnie nabycia zbywanej nieruchomości (umowy z dnia 24 października 2014 roku). Natomiast stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych kwota długu Gminy obejmowała również zobowiązania wynikające z wyżej wskazanej transakcji. W efekcie przedmiotowe zobowiązania, w tym należność główna w kwocie 4.567.976,46 zł oraz pozostałe do uiszczenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych powinny zostać wykazane w sprawozdaniu Rb-Z.

W związku z powyższym sprawozdanie Rb-Z zostało sporządzone niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

8. Z informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2016 roku przedłożono również informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za ten okres, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, która odpowiada, co do zasady, szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Z analizy założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy obowiązującej na dzień 30 czerwca 2016 roku wynika, że obciążenia budżetów w latach przyszłych spłatą długu nie przekraczają wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że zapewnienie możliwości spłaty zadłużenia pozostaje uzależnione od wykonania budżetu Gminy na 2016 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2030. W przypadku założeń prognostycznych Gminy Daszyna osiągnięcie w kolejnych latach budżetowych dochodów na przewidywanym poziomie pozostaje uzależnione od realizacji zaplanowanych inwestycji. Jednocześnie należy wskazać, że w I półroczu 2016 roku Gmina Daszyna wykonała dochody oraz wydatki majątkowe na bardzo niskim poziomie, wynoszącym odpowiednio: 3,13% planu oraz 7,90% planu. W 2016 roku Gmina Daszyna założyła osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w kwocie **841.000,00 zł**, podczas gdy wykonanie tych dochodów na

dzień 30 czerwca 2016 roku wyniosło **105.754,81zł**. Ponadto stosownie do wieloletniej prognozy finansowej obowiązującej na dzień 30 czerwca 2016 roku Gmina Daszyna prognozowała dochody ze sprzedaży majątku w roku 2017 na poziomie 2.129.000,00 zł. Natomiast wykonanie przedmiotowych dochodów w poprzednich latach budżetowych, jak również w I półroczu 2016 roku, cechuje niski poziom realizacji, w tym: w roku 2012 – 36,72% planu, w roku 2013 – 20,56% planu, w roku 2015 – 3,14% planu, w I półroczu 2016 roku – 12,57% planu.

Ważnym elementem konstrukcyjnym budżetu pozostaje relacja pomiędzy dochodami bieżącymi oraz wydatkami bieżącymi. Zgodnie z art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6. Gmina Daszyna na dzień 30 czerwca 2016 roku wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 229.205,35 zł, jednak na poziomie niższym od planu, który wynosił 332.769,93 zł. Jednocześnie należy przypomnieć, że lata 2014-2015 Gmina Daszyna zakończyła z deficytem operacyjnym. W roku 2014 wynik operacyjny wyniósł (-) 287.258,80, przy wykonaniu na koniec I półrocza w kwocie 260.773,34zł, w 2015 roku przedmiotowe wartości przedstawiały się odpowiednio: (-) 328.205,86 zł oraz (-) 159.488,94 zł. Wprawdzie na 2016 rok została zaplanowana nadwyżka operacyjna, jednak jej wartość nie jest znacząca¹, a wykonanie na dzień 30 czerwca 2016 roku niższe od zakładanego. Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do braku płynności finansowej. Zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decyduje w praktyce o możliwościach finansowych Gminy, w tym w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych, spłaty zadłużenia, a także realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji o możliwości uchwalenia budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Skład Orzekający zauważa, że w swoich opiniach wielokrotnie wskazywał obszary ryzyka związane z realizacją przyjętych założeń wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, co szczególnie zostało uwypuklone w Raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna, przyjętym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na podstawie uchwały nr 25/136/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 roku.

¹ Celem porównania wskazać należy, że gminy o zbliżonej wielkości budżetów do budżetu Gminy Daszyna, położone w pobliżu Gminy Daszyna, wypracowały w 2015 roku nadwyżki operacyjne odpowiednio w kwotach: 1.127.186,53 zł - Gmina Góra św. Małgorzaty, 1.537.607,09 zł - Gmina Świnice Warckie oraz 1.041.419,53 zł - Gmina Witonia.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie planowanych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej i uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, co zobowiązuje organy Gminy do bieżącego monitorowania wykonania budżetu.

W związku z powyższym Skład Orzekający postanowił negatywnie zaopiniować wykonanie budżetu Gminy Daszyna na koniec I półrocza 2016 roku. Skład Orzekający wskazuje na olbrzymie ryzyko braku możliwości zrealizowania przez Gminę przyjętych założeń finansowych, w szczególności w zakresie realizacji dochodów ze sprzedaży majątku oraz kształtującej się od dwóch lat tendencji do wykonywania deficytów operacyjnych. W ocenie Składu jest to szczególnie niepokojące w kontekście zamierzeń inwestycyjnych Gminy. Zdaniem Składu w pierwszej kolejności organy Gminy powinny zabezpieczyć możliwość spłaty już istniejącego długu Gminy - do którego należy zaliczyć zobowiązanie z tytułu tzw. sprzedaży zwrotnej - zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z regułą wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Daszyna dokumentów i dotyczy jedynie formalno - prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w I półroczu 2016 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.