

Uchwała nr V/252/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 30 października 2018 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Gminy Daszyna w I półroczu 2018 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. Krzysztof Kozik | przewodniczący |
| 2. Tomasz Karwicki | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała co następuje:

Opiniuje negatywnie informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna za I półrocze 2018 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Wójta Gminy Daszyna informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Wójta Gminy informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 roku wraz z wyjaśnieniami datowanymi na dzień 15 października 2018 roku,
- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2018 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,
- 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. Wymagane informacje: o przebiegu wykonania budżetu Gminy oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, wpłynęły do Regionalnej

Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu **19 września** 2018 roku, tj. z naruszeniem art. 266 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym przedmiotowe dokumenty zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do **31 sierpnia** 2018 roku.

2. Przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia.
3. Wielkości planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów Gminy zawarte w informacji opisowej i w sprawozdaniach statystycznych, co do zasady, są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie. Zwrócić jednak należy uwagę, że na stronie 11 informacji, w pozycji dotyczącej wykonania wydatków w dziale 852, wskazano kwotę 953.564,20 zł, zamiast 589.088,25 zł, na stronie 15 wskazano wykonany wynik finansowy w kwocie (-)3.065.503,51 zł, zamiast w kwocie 2.266.991,51 zł, w tabeli nr 1a, na stronie 2 wskazano w dziale 756 wykonane dochody w kwocie 1.026.198,77 zł, zamiast w kwocie 1.824.710,77 zł, na stronie 3 w dziale 801 oraz rozdziale 80101 wskazano odpowiednio kwoty planowanych dochodów: 299.050,00 zł oraz 298.650,00 zł, zamiast odpowiednio: 2.850,00 zł oraz 2.450,00 zł, na stronie 5 w dziale 921 oraz rozdziale 92105 wskazano odpowiednio kwoty planowanych dochodów: 210.040,00 zł oraz 210.000,00 zł, zamiast odpowiednio; 10.040,00 zł oraz 10.000,00 zł, w tabeli nr 1c, na stronie 1, wskazano odpowiednio dochody planowane w dziale 700 w kwocie 17.608.798,75 zł, zamiast w kwocie 16.621.798,75 zł.
4. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, ustalonej przez organ stanowiący szczegółowości.
5. W wykonaniu budżetu za I półrocze 2018 roku nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w przedłożonych sprawozdaniach Gmina wykazała wydatki poniesione tytułem zwrotu dotacji otrzymanej na zadanie inwestycyjne, sklasyfikowane w rozdziale 70005 § 6660, w kwocie 198.168,62 zł. W związku z powyższym należy ustalić, czy nie zaistniały przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w przypadku ich stwierdzenia zrealizować obowiązek, o którym mowa w art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
6. Na dzień 30 czerwca 2018 roku plan dochodów ogółem budżetu na kwotę 72.441.253,59 zł został wykonany w wysokości 9.702.345,54 zł, co stanowi 13,39%, z tego dochody bieżące na plan 21.014.804,11 zł wykonano w kwocie 9.175.229,08 zł, tj. 43,66% planu, natomiast plan dochodów majątkowych w wysokości 51.426.449,48 zł wykonano na kwotę 527.116,46 zł, tj. zaledwie 1,02%. W I półroczu 2018 roku Gmina osiągnęła dochody z

tytułu sprzedaży majątku w kwocie 24.260,00 zł, na plan 5.056.421,53 zł (wykonano 0,48% planu).

7. Na dzień 30 czerwca 2018 roku plan wydatków ogółem 71.766.596,46 zł został wykonany w wysokości 11.969.337,05 zł, co stanowi 16,68%, z tego wydatki bieżące na plan 20.088.527,53 zł wykonano w kwocie 8.410.113,78 zł, tj. 41,87% planu, natomiast plan wydatków majątkowych w wysokości 51.678.068,93 zł wykonano w kwocie 3.559.223,27 zł, tj. 6,89%.
8. Na dzień 30 czerwca 2018 rok Gmina Daszyna wykazywała stan zadłużenia ogółem w kwocie 21.033.787,99 zł, w tym: z tytułu zobowiązań kredytowo – pożyczkowych oraz obligacji komunalnych w kwocie 17.970.539,75 zł oraz z tytułu pożyczek krótkoterminowych w kwocie 3.063.248,24 zł, w tym w kwocie 2.000.000,00 zł z pozostałych krajowych instytucjach kredytowych.
9. Z informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 roku przedłożono również informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za ten okres, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, która odpowiadała szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Na dzień 30 czerwca 2018 roku obowiązywała uchwała Nr LX/324/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 29 czerwca 2018 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030. Wskazana uchwała została jednak wyeliminowana z obrotu prawnego na podstawie uchwały Nr 26/93/2018 z dnia 31 lipca 2018 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, z uwagi na niezgodność prognozy z budżetem, w zakresie o którym mowa w art. 229 ustawy o finansach publicznych. Powyższe wynikało z faktu, że uchwała Nr LX/324/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 29 czerwca 2018 roku nie uwzględniała zmian w budżecie dokonanych w wyniku częściowego ustalenia budżetu przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na mocy Uchwały nr 21/69/2018 z dnia 20 czerwca 2018 roku.

Tym samym na dzień 30 czerwca 2018 roku Gmina Daszyna nie posiadała aktualnej wieloletniej prognozy finansowej, co spowodowało, że informacja o kształtowaniu się tej prognozy, w zakresie wartości planistycznych dotyczących 2018 roku, posługiwała się wielkościami niezgodnymi z budżetem.

10. Odnosząc się do wykonania budżetu Gminy Daszyna na dzień 30 czerwca 2018 roku Skład Orzekający zauważył, że 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 2018 roku wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 765.115,30 zł, jednak na poziomie niższym od planu, który wynosił 926.276,58 zł. Należy podnieść, że na uzyskanie wskazanego wyniku operacyjnego wpłynął dochód bieżący pozyskany tytułem darowizn w kwocie 604.920,00 zł (dział 750 rozdział 75095 § 0960). Natomiast bezprzedmiotowych darowizn, które jako dochód incydentalny w praktyce nie stanowią o zdolnościach jednostki do wypracowania nadwyżki operacyjnej, na dzień 30 czerwca 2018 roku różnica pomiędzy wykonanymi dochodami oraz wydatkami bieżącymi wynosiła 160.195,30 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. W 2016 roku Gmina wypracowała nieznaczną nadwyżkę operacyjną w kwocie 235.877,73 zł¹, a w roku 2017 roku w wysokości 830.561,64 zł, na co wpływ miały, m.in., wykonane dochody bieżące z tytułów darowizn w kwocie 234.390,00 zł. Natomiast 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.

W I półroczu 2018 roku Gmina Daszyna wykonała dochody majątkowe na bardzo niskim poziomie, wynoszącym 1,02%. Powyższe wynikało głównie z niskiego poziomu wykonania zadań inwestycyjnych, co obrazuje fakt, że wydatki majątkowe ogółem wykonane zostały na poziomie 6,89% planu. W efekcie Gmina nie miała możliwości pozyskania środków zewnętrznych, które zostały zaplanowane w budżecie, jako środki współfinansujące zadania inwestycyjne.

Ponadto niskie wykonanie dochodów majątkowych ogółem wynika z faktu, że Gmina Daszyna osiągnęła dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 24.260,00 zł, podczas gdy w budżecie zaplanowano z tego tytułu dochody w kwocie 5.056.421,53 zł. Z uwagi na powyższe należy podkreślić, że dochody ze sprzedaży majątku kształtują wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu, a ponadto stanowią istotne źródło finansowania inwestycji realizowanych przez Gminę. Wykonanie przedmiotowych dochodów w

¹ Celem porównania wskazać należy, że gminy o zbliżonej wielkości budżetów do budżetu Gminy Daszyna, położone w pobliżu Gminy Daszyna, wypracowały w 2016 roku nadwyżki operacyjne odpowiednio w kwotach: 1.048.787,84 zł - Gmina Góra św. Małgorzaty, 1.183.043,30 zł - Gmina Świnice Warckie oraz 806.880,47 zł - Gmina Witonia.

poprzednich latach budżetowych cechował niski poziom realizacji, w tym: w roku 2015 w kwocie 19.045,19 zł (3,14% planu), w roku 2016 w kwocie 105.754,81 zł (12,57% planu), w roku 2017 w kwocie 0,00 zł (przy planie 2.589.000,00 zł).

W przypadku braku wykonania w 2018 roku dochodów ze sprzedaży majątku, Gmina Daszyna stanie przed koniecznością zastąpienia ich innymi dochodami, ewentualnie zmniejszenia wydatków, co może być trudne z uwagi na istniejące zobowiązania związane z zadaniami inwestycyjnymi. W przeciwnym wypadku Gmina Daszyna może mieć problemy z wykonaniem zobowiązań, co miało miejsce już w 2017 roku. W efekcie należy podnieść, że brak wykonania przedmiotowych dochodów może oznaczać dla budżetu Gminy brak możliwości pokrycia wydatków na poziomie kilku milionów złotych.

Na istniejące problemy związane z realizacją płatności wskazuje okoliczność, że Gmina Daszyna celem finansowania płatności korzysta z kredytu krótkoterminowego, którego wysokość na dzień 30 czerwca 2018 roku wynosiła 3.063.248,24 zł, przy czym o ile kwota 1.063.248,24 zł stanowiła pożyczkę z Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie inwestycji realizowanej z udziałem środków europejskich, to zaciągnięcie pozostałej kwoty 2.000.000,00 zł wskazuje, że w praktyce Gmina Daszyna nie realizuje dochodów na poziomie wystarczającym do pokrycia wydatków. Fakt, że wykonanie budżetu na dzień 30 czerwca 2018 roku w znaczący sposób odbiega od przyjętych założeń obrazuje wykonany deficyt budżetu w wysokości 2.266.991,51 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 674.657,13 zł.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający po raz kolejny wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy Daszyna dotyczący problemów z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej oraz uzyskaniem planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji oraz przy bardzo szerokim, w stosunku do faktycznych możliwości Gminy, zakresie realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych, a także istniejącej skali zadłużenia, może doprowadzić do utraty płynności finansowej Gminy.

Skład Orzekający w swoich opiniach wielokrotnie wskazywał obszary ryzyka związane z realizacją przyjętych założeń prognostycznych 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.

Skład Orzekający ponownie podkreśla, że decyzje organu wykonawczego Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, w szczególności przy uwzględnieniu wypracowanej nadwyżki

operacyjnej oraz uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, co zobowiązuje organy Gminy do bieżącego monitorowania wykonania budżetu.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił zaopiniować wykonanie budżetu Gminy Daszyna na koniec I półrocza 2018 roku, jak w sentencji niniejszej uchwały. Skład Orzekający wskazuje na olbrzymie ryzyko braku możliwości zrealizowania przez Gminę przyjętych założeń finansowych, w szczególności w zakresie realizacji planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku oraz problemów z wykonywaniem nadwyżki operacyjnej. 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 Gminy², zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z regułą wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W sytuacji, gdy wykonanie na koniec roku istotnych wielkości budżetu, tj. dochodów ze sprzedaży majątku oraz wyniku operacyjnego, będzie znacznie odbiegało od przyjętego planu Skład Orzekający podkreśla, że planowanie nowych zobowiązań majątkowych nie będzie miało realnych podstaw i zaleca niezaciąganie nowych zobowiązań majątkowych.

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 2018 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.

² Na dzień 30 czerwca 2018 roku kwota zadłużenia Gminy Daszyna wynosiła 21.033.787,99 zł, tym samym przewyższała dochody bieżące planowane na koniec roku w kwocie 21.014.804,11 zł.