



Uchwała Nr V/209/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 22 października 2019 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Gminy Strzelce za I półrocze 2019 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. Tomasz Karwicki - przewodniczący
2. Anna Adamczewska - członek
3. Krzysztof Kozik - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z uwagami informację z przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelce za I półrocze 2019 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Wójta Gminy Strzelce informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Wójta Gminy Strzelce informację z przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelce za I półrocze 2019 roku,
- uchwałę Rady Gminy Strzelce w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami dokonującymi zmian budżetu i budżecie podejmowanymi w I półroczu, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdania sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1393) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku 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 z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami).

Skład Orzekający odnotowuje, że tutejszej Izbie przedłożono także informację o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury, w szczególności o stanie należności i zobowiązań, w tym wymagalnych.

W wyniku analizy powyższych materiałów sprawozdawczych oraz dokumentów pozostających w rejestrach Izby, Skład Orzekający ustalił, że przedłożone sprawozdania statystyczne i informacja opisowa, co do zasady, nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, szczegółowości ustalonej w uchwale przez organ stanowiący.

Skład Orzekający zauważa, że plan finansowy (po zmianach) wykazany w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 roku - zgodnie z § 8 ust. 1a załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej - powinien być co do zasady zgodny z planem wydatków budżetu po uwzględnieniu zmian dokonanych przez organ stanowiący oraz wykonawczy w trybie ustawy o finansach publicznych, tj. uwzględniając przepisy regulujące tryb sporządzania planów finansowych oraz sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1718), a także uwzględniając określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późniejszymi zmianami) zasady grupowania w jednostkach samorządu terytorialnego paragrafów wydatków w grupy określone art. 236 ustawy o finansach publicznych. Analiza wskazanego wyżej sprawozdania Rb-28S wskazuje na - niewyjaśnione w przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 roku - rozbieżności między planem finansowym wydatków ujętym w sprawozdaniu a planem wydatków budżetowych wynikającym z budżetu po zmianach, które muszą zostać wyjaśnione i w razie potrzeby odpowiednio do stanu faktycznego skorygowane. Dotyczy to niżej wymienionych pozycji planu wydatków budżetu po zmianach:

- rozdz. 75095 „Pozostała działalność” z przeznaczeniem na „wydatki bieżące na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych” oraz „dotacje na zadania bieżące” - różnica o kwotę 78.701,00 zł,

- rozdział 75412 „Ochotnicze straże pożarne” z przeznaczeniem na „inwestycje i zakupy inwestycyjne finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych” oraz „inwestycje i zakupy inwestycyjne finansowane wyłącznie środkami krajowymi” - różnica o kwotę 3.257,62 zł,

- rozdział 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu” z przeznaczeniem na „inwestycje i zakupy inwestycyjne finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych” oraz „inwestycje i zakupy inwestycyjne finansowane wyłącznie środkami krajowymi” - różnica o kwotę 1.469.174,89 zł,

- rozdział 90026 „Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami” z przeznaczeniem na „wydatki bieżące jednostek budżetowych związane z realizacją ich statutowych zadań” oraz „dotacje na zadania bieżące” - różnica o kwotę 11.790,00 zł.

Jednocześnie Skład Orzekający przypomina o zasadzie gospodarki finansowej obowiązującej w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego określonej art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Opisane wyżej niezgodności należy również rozpatrzyć w kontekście czynów, o których mowa w art. 10 i 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia, że wypełnione zostały znamiona czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Skład Orzekający wskazuje na obowiązki wynikające z art. 93 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje również na następujące omyłki: w „Zestawieniu planu i wykonania budżetu za I półrocze 2019 roku - część tabelaryczna – dochody”, strona 6 podano, że plan dochodów dla rozdziału 75864 wynosi 0,00 zł, a powinno być 458.641,29 zł; w „Informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy w zakresie przychodów i rozchodów za I półrocze 2019r. Zestawienie tabelaryczne” plan przychodów z nadwyżki z lat ubiegłych wykazano w wysokości 1.773.240,78 zł, a jej wykonanie w wysokości 630.009,00 zł, podczas gdy zgodnie z poz. D13 sprawozdania Rb-NDS (*o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 roku*) plan po zmianach wynosił 630.009,00 zł, zaś wykonanie to 1.773.240,78 zł; plan przychodów z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wykazano w wysokości 951.116,00 zł, a ich wykonanie w wysokości 796.629,62 zł, podczas gdy zgodnie z poz. D13 sprawozdania Rb-NDS w analizowanym okresie sprawozdawczym plan po zmianach wynosił 796.629,62 zł, a ich wykonanie to 936.116,00 zł, tym samym plan przychodów ogółem powinien wynosić 4.227.830,30 zł, wykonanie tychże przychodów 2.709.356,78 zł, a nie jak podano 5.525.548,46 zł (plan) oraz 1.426.638,62 zł (wykonanie).

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Gminy Strzelce na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego zostały wykonane w wysokości 8.501.498,03 zł, tj. na poziomie 41,20% przyjętego planu. W zakresie dochodów bieżących założony plan zrealizowano w 55,31%. Dochody majątkowe wykonane zostały jedynie w 0,01%. Dochodów z tytułu sprzedaży majątku nie planowano i nie zrealizowano. Wydatki ogółem budżetu zrealizowano w wysokości 7.098.070,05 zł, tj. na poziomie 29,09% planu. Wydatki bieżące budżetu wykonano w 45,79% planu, natomiast wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie jedynie 1,70% założonego planu. Skład Orzekający zwraca uwagę na niskie wykonanie dochodów i wydatków majątkowych, w szczególności dochodów z tytułu dotacji na inwestycje. W części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż dochody z tytułu dotacji na inwestycje są składową obliczania dopuszczalnych wskaźników spłaty długu przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający

wskazuje na konieczność stałego monitorowania stopnia realizacji wydatków majątkowych oraz korekty przyjętych w budżecie wielkości w przypadku braku możliwości wykonania tychże wydatków na założonym poziomie.

Stan należności wymagalnych Gminy Strzelce na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-N (*kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec II kwartału 2019 roku*) wyniósł 1.113.474,70 zł, co stanowiło 5,40% planowanych w 2019 roku dochodów budżetu ogółem. Skład Orzekający podkreśla, że konieczne jest podejmowanie przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu Gminy czynności zmierzających do egzekwowania należności, których termin płatności minął, a nie są one przedawnione, ani umorzone.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-NDS (*o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 roku*) wynika, że w I półroczu bieżącego roku wykonano nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (*nadwyżkę operacyjną*) w kwocie 1.559.700,64 zł, co pozwala przewidywać, że w wykonaniu budżetu za rok budżetowy dotrzymane będą wymogi określone w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z wyżej wskazanego sprawozdania wynika również, że w analizowanym okresie sprawozdawczym Gmina Strzelce nie zaciągała zaplanowanych w budżecie przychodów zwrotnych z tytułu kredytów i pożyczek. Po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS wykazano stan wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 936.116,00 zł, które zostały zaangażowane w budżecie 2019 roku w kwocie 796.629,62 zł. Nadto z przedmiotowego sprawozdania wynika, że zrealizowano nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych w wysokości 1.773.240,78 zł, która została zaangażowana w budżecie bieżącego roku w kwocie 630.009,00 zł. Na koniec I półrocza bieżącego roku rozchody budżetu wykonano w 53,67% planu rocznego, na kwotę 246.543,08 zł.

Zadłużenie Gminy Strzelce wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb-Z (*kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec II kwartału 2019 roku*) wyniosło 731.430,00 zł (poz. E2.2: *kredyty i pożyczki długoterminowe*), co stanowi 3,54% planowanych dochodów Gminy. W świetle danych wykazanych w tymże sprawozdaniu na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego w Gminie nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Stosownie do wymogów wynikających z art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy przedłożył tutejszej Izbie informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy. Przedłożona informacja odpowiada, co do zasady, szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego. Skład Orzekający zauważa, że dane wykazane w części tabelarycznej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej w kolumnie „plan na 30.06.2019” są niezgodne z wieloletnią prognozą finansową Gminy obowiązującą na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego, a wynikającą z uchwały nr VI/49/19 Rady Gminy Strzelce z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w następujących pozycjach: lp. 1 - dochody ogółem, dochody bieżące,

środki z UE (dochody majątkowe), lp. 2 - wydatki ogółem, wydatki bieżące, wydatki bieżące bez wydatków na obsługę długu, w tym na projekty realizowane przy udziale środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wydatki majątkowe, w tym na projekty realizowane przy udziale środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, lp. 12 - maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp, art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. w ujęciu rocznym, lp. 13 - relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów (bez wyłączeń), lp. 14 - relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów (po uwzględnieniu wyłączeń). Ponadto plany wykazane w części opisowej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej odnośnie dochodów bieżących w wysokości 15.368.421,87 zł oraz wydatków bieżących w wysokości 15.119.053,76 zł są niezgodne z danymi wynikającymi z wyżej wskazanej uchwały.

Z przedłożonej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, wynika, że w I półroczu 2019 roku zaplanowano jedno przedsięwzięcie o charakterze bieżącym pn.: „Nie tylko dla orłów - kompleksowy program wsparcia Szkoły Podstawowej w Strzelcach” na kwotę 499.747,64 zł, a zrealizowano w wysokości 173.871,05 zł - na poziomie 34,79% przyjętego planu.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Strzelce obowiązującej na koniec I półrocza bieżącego roku przyjęto założenie, że w 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z wolnych środków z lat ubiegłych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz z przychodów niezwiązanych z zaciągnięciem długu tytułem spłaty pożyczki udzielonej z budżetu Gminy. W latach 2020-2022 Gmina planuje, że spłata długu nastąpi ze środków pochodzących z przychodów zwrotnych, tj. kredytów i pożyczek. Z kolei w latach 2023-2027 przyjęto, że spłata długu nastąpi z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie z nadwyżki operacyjnej tj. dodatniej wielkości między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi oraz z przychodów zwrotnych. Począwszy od 2028 roku założono, że spłata zobowiązań zaliczanych do długu nastąpi wyłącznie środkami z nadwyżki budżetowej.

Przy realizacji wielkości założonych w wieloletniej prognozie finansowej na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego w latach 2019-2032 Gmina Strzelce wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu nie przekroczy wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina, że na organach Gminy spoczywa obowiązek bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2019 roku i analizy wpływu tego wykonania na założenia przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Strzelce oraz wprowadzenia ewentualnych korekt planowanych wielkości.

Ponadto mając na uwadze zmiany ustawy o finansach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500), w szczególności w zakresie ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego, Skład Orzekający podkreśla, że zdolność jednostki do spłaty zobowiązań powinna podlegać bieżącej analizie. Z uwagi na

art. 9 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw zasadne jest, aby służby finansowe jednostki samorządu terytorialnego analizowały jej sytuację finansową, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu mającym zastosowanie po raz pierwszy do opracowania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na 2020 rok (por. art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw).

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Strzelce 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 2019 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Karwicki