



Uchwała nr V/218/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 7 listopada 2019 roku

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

uchwała co następuje:

opiniuje negatywnie informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna za I półrocze 2019 roku.

Uzasadnienie

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

- przedłożoną przez Wójta Gminy informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku,
- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 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 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).

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

Wymagane informacje: o przebiegu wykonania budżetu Gminy oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu **26 września** 2019 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** 2019 roku.

Przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia.

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. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, ustalonej przez organ stanowiący szczegółowości.

W wykonaniu budżetu za I półrocze 2019 roku nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w przedłożonych sprawozdaniach Gmina wykazała wydatki poniesione tytułem odsetek, sklasyfikowane w rozdziale 40004 § 4580, w kwocie 15.348,00 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.

Jak wynika z przedłożonych dokumentów dochody ogółem Gminy Daszyna na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego zostały wykonane w wysokości 17.481.283,33 zł, tj. na poziomie 28,22% przyjętego planu. W zakresie dochodów bieżących założony plan zrealizowano w 42,82%. Dochody majątkowe wykonane zostały w 18,34% planu, w tym sprzedaż majątku planowaną na kwotę 2.196.327,37 zł wykonano w 0,70%. Wydatki ogółem budżetu zrealizowano w wysokości 19.586.158,14 zł, tj. na poziomie 31,59% planu. Wydatki bieżące budżetu wykonano w 40,64% planu, natomiast wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie, tj. 26,11% założonego planu.

Stan należności wymagalnych Gminy Daszyna 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 1.433.582,51 zł, co stanowiło 2,31% 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. Podkreślić należy, że skuteczna windykacja tych należności ma znaczenie dla kształtowania się sytuacji finansowej Gminy.

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 1.217.808,79 zł, co pozwala przewidywać, że w wykonaniu budżetu za rok budżetowy dotrzymane będą wymogi określone w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rozchody budżetu w I półroczu 2019 roku wykonano w 47,89% planu rocznego, na kwotę 185.281,38 zł.

Na dzień 30 czerwca 2019 rok Gmina Daszyna wykazywała stan zadłużenia ogółem w kwocie 20.694.669,54 zł, w tym: z tytułu zobowiązań kredytowo – pożyczkowych oraz obligacji komunalnych w kwocie 17.694.669,54 zł oraz z tytułu pożyczek krótkoterminowych w kwocie 3.000.000,00 zł.

Z informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2019 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.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna obowiązującej na koniec I półrocza bieżącego roku przyjęto założenie, że w 2019 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych. Począwszy od 2020 roku Gmina planuje, że spłata długu nastąpi wyłącznie z nadwyżki budżetowej.

Nadto z danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy przyjętej na koniec analizowanego okresu sprawozdawczego wynika, że w latach 2019-2030, obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w roku 2021 poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami nie przekracza 1%).

Odnosząc się do wykonania budżetu Gminy Daszyna na dzień 30 czerwca 2019 roku Skład Orzekający zauważa, 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 2019 roku wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 1.217.808,79 zł, jednak na poziomie niższym od planu, który wynosił 1.655.394,48 zł. Należy podnieść, że na uzyskanie wskazanego wyniku operacyjnego wpłynął dochód bieżący pozyskany tytułem darowizn w kwocie 2.456.134,00 zł (dział 750 rozdział 75095 § 0960). Bez przedmiotowych darowizn, które jako dochód incydentalny w praktyce nie stanowią o zdolnościach jednostki do wypracowania nadwyżki operacyjnej, na dzień 30 czerwca 2019 roku różnica pomiędzy wykonanymi dochodami oraz wydatkami bieżącymi wynosiła (-) 1.238.325,21 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 zł, 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, a w roku 2018 roku w wysokości 3.598.832,87 zł, na co ponownie miały wpływ, m.in., wykonane dochody bieżące z tytułów darowizn w kwocie 3.546.650,00 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 2019 roku Gmina Daszyna wykonała dochody majątkowe na poziomie, wynoszącym 18,34%. Powyższe wynikało głównie z niskiego poziomu wykonania zadań inwestycyjnych, co obrazuje fakt, że wydatki majątkowe ogółem wykonane zostały na poziomie 26,11% 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 15.360,00 zł, podczas gdy w budżecie zaplanowano z tego tytułu dochody w kwocie 2.196.327,37 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 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 roku 2018 w kwocie 96.421,53 zł, zostały wykonane w kwocie 93.580,00 zł, przy czym plan na koniec III kwartału wynosił 5.056.421,53 zł.

W przypadku braku wykonania w 2019 roku dochodów ze sprzedaży majątku, Gmina Daszyna stanie przed koniecznością zastąpienia ich innymi dochodami, ewentualnie zmniejszenia wydatków. 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 2019 roku wynosiła 3.000.000,00 zł, co wskazuje, że w praktyce Gmina Daszyna nie realizuje dochodów na poziomie wystarczającym do pokrycia wydatków. Fakt, że wykonanie budżetu na dzień 30 czerwca 2019 roku w znaczący

sposób odbiega od przyjętych założeń obrazuje wykonany deficyt budżetu w wysokości 2.104.874,81 zł, przy zaplanowanym w wysokości 69.436,33 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.

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.

Skład Orzekający dostrzega podejmowane przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i kompetencji wójta działania zmierzające do uzdrowienia sytuacji finansowej Gminy, niemniej skutki tych działań zaczynają być widoczne dopiero w sprawozdaniach za III kwartał br. (zwiększenie dochodów z tytułu dostaw wody), co w konsekwencji nie może wpływać na ocenę sprawozdania za I półrocze 2019 r.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił zaopiniować wykonanie budżetu Gminy Daszyna na koniec I półrocza 2019 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 Gminy, 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.

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).

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 2019 roku.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik