

UCHWAŁA NR CCLXXXVIII.499.2017

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 września 2017 r.

w sprawie wydania opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Maszewo za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej

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

1. Hanna Barańska - Przewodnicząca
2. Krystyna Goździk - Członek
3. Katarzyna Korkus - Członek

negatywnie

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Maszewo za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

Uzasadnienie

W dniu 21 sierpnia 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Burmistrz Gminy Maszewo¹ przedłożyła informację z przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej².

Dokonując oceny rzetelności informacji oraz przedstawionego przebiegu wykonania budżetu pod względem formalno-prawnym i merytorycznym Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- szczegółowość i kompletność³;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Miejską⁴;
- stopień zaawansowania realizacji planu budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2017 r. po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym wydatków majątkowych;
- zgodność zawartych danych z uchwałą budżetową po zmianach oraz ze sprawozdaniami budżetowymi;
- osiągnięty wynik realizacji budżetu;
- stan zadłużenia Gminy na dzień 30 czerwca 2017 r. oraz zgodność ze sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych;

¹ dalej: Burmistrz

² dalej: informacja

³ zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych

⁴ uchwała Nr XXX/259/2010 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy, informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej gminy oraz informacji o przebiegu wykonania planów finansowych instytucji kultury za I półrocze danego roku budżetowego; dalej: uchwała organu stanowiącego

– kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 czerwca 2017 r.

Z przedłożonej informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2017 r. zrealizowano dochody w wysokości 18 327 046,72 zł, co stanowiło 52,0% planu. Dochody budżetowe w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio: 18 266 811,97 zł (52,5%) oraz 60 234,75 zł (12,7%).

Z przedstawionych danych wynika, że na bieżący rok budżetowy zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 361 900,00 zł, z czego w pierwszym półroczu wykonano tylko 45 234,75 zł (12%).

W tym miejscu Skład Orzekający sygnalizuje bardzo niskie wykonanie planowanych dochodów majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku w stosunku do wielkości planowanych. Przyczyny tak niskiego ich wykonania nie zostały wyjaśnione w złożonej informacji, a planowanie ich w podanej wysokości może wskazywać na brak realistyczności.

Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w złożonej informacji oraz sprawozdawczości w pierwszym półroczu 2017 r. wydatki budżetowe wykonano w wysokości 16 781 856,24 zł, tj. na poziomie 50,3% planu.

Zrealizowane wydatki bieżące i majątkowe w kwotach odpowiednio 16 341 091,82 zł oraz 440 764,42 zł stanowiły 97,4% i 2,6% ogółem poniesionych wydatków i zostały wykonane w 51,5% i 27,8% ich wysokości zaplanowanych do realizacji w roku 2017. W odniesieniu do powyższych wartości Skład Orzekający zauważa, że podany w informacji stopień realizacji planowanych wydatków majątkowych jest znacznie niższy niż wynikałoby to z upływu czasu, zaś w części opisowej do informacji Burmistrz nie wyjaśniła przyczyn tak niskiego poziomu ich wykonania.

Ze złożonej informacji wynika, że realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących. Różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2017 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2018-2020 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w złożonej informacji Burmistrz przedstawiła kwoty planowanych wydatków związanych z realizacją GPPiRPA oraz GPPN, po zmianach na 30 czerwca 2017 r., w wysokości 137 000,00 zł, zamiast w kwocie 135 000,00 zł (zał. Nr 16), a także związanych z utrzymaniem czystości i porządku w Gminie planowanych w budżecie (po zmianach na dzień 30 czerwca 2017 r.) w wysokości 1 112 608,00 zł, zamiast w kwocie 1 114 608,00 zł (zał. Nr 18). Ponadto należy zauważyć, że dane o wydatkach planowanych i poniesionych w rozdz. 90002 Gospodarka odpadami (zał. 18) nie zawierają wskazania pełnych kosztów obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ponieważ nie wskazano wydatków m.in. na zakup energii (§ 4260), z tytułu opłat na zakup usług telekomunikacyjnych (§ 4360) oraz odpisów na ZFŚS (§ 4440).

Skład Orzekający zauważa także, że poniesione w okresie pierwszego półrocza wydatki na wynagrodzenia osobowe dla pracowników (rozdz. 75011, 75412, 80103, 80110, 80113, 80150, 90095, 92601) zostały zrealizowane w wysokościach od 51,96% do 97,75% planowanych wartości. Powyższe może świadczyć o braku realnego ich planowania, z uwagi na fakt,

że wydatki w ustalonych limitach powinny zabezpieczać realizację rocznych zadań ciężących na Gminie.

Ponadto na podstawie danych sprawozdawczych⁵ Skład Orzekający stwierdził, że w 2017 r. w jednostce określono wartość odpisu na Zakładowy Fundusz Socjalny w wysokości 20 000,00 zł (zaangażowanie w rozdz. 80110 i 85219), zaś tego rodzaju wydatki w budżecie zaplanowano w wysokości 430 980,00 zł. Powyższe wskazuje, że do dnia 31 maja 2017 r. na wyodrębniony rachunek bankowy Funduszu nie odprowadzono co najmniej 75% rocznego odpisu⁶ w kwocie 303 235,00 zł (323 235,00 zł – 20 000,00 zł), a na dzień złożenia informacji wymieniona wartość powinna stanowić zobowiązanie wymagalne.

Na podstawie analizy przedmiotowej informacji Skład Orzekający stwierdził niski stopień realizacji planowanych dochodów i wydatków na zadania związane z realizacją Gminnego Programu Przeciwdziałania i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który wynosił 32,33% (zał. Nr 16), ochrony środowiska – 15% (zał. Nr 17), zaś zadania wykonywane w drodze umów i porozumień z jednostkami samorządu terytorialnymi przez przedszkola (dział 801) wydatki osiągnęły stopień realizacji 79,9% (zał. Nr 14). Powyższe poddaje w wątpliwość realność planowania dochodów i wydatków, które powinny zabezpieczać realizację rocznych zadań ciężących na Gminie, a zrealizowane dochody i wydatki nie powinny znacznie odbiegać od wielkości wynikających z upływu czasu.

Ze złożonej informacji wynika, że półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości zaprezentowanych w sprawozdaniach złożonych do Izby w zakresie uzyskanych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 1 545 190,48 zł, tj. 81,0% jej wysokości zaplanowanej do uzyskania w roku 2017. Jednocześnie z kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy za lata 2013-2016 oraz wybranych zagadnień za okres sprzed 2013 r. i występujących w roku 2017, przeprowadzonej w dniach od 22 marca do 31 lipca 2017 r.⁷ wynika jednoznacznie, że co najmniej od 2015 r. jednostka samorządu terytorialnego boryka się z bardzo dużymi problemami finansowymi, które uniemożliwiają prowadzenie gospodarki finansowej Gminy zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie.

Na podstawie danych uzyskanych w wyniku tej kontroli stwierdzono, że otrzymane w dniu 22 grudnia 2016 r. na styczeń roku 2017 środki finansowe w wysokości 559 942,00 zł, w ramach subwencji⁸, zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego w grudniu 2016 r., czym naruszono kompetencje Rady Miejskiej w zakresie decydowania o przeznaczeniu tych środków⁹. Ponadto ustalono, że wydatki bieżące jednostki w latach 2015 i 2016 finansowano również ze środków „pożyczonych” z rachunku bankowego Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, co świadczy o finansowaniu deficytu jednostki ze źródeł niewymienionych w ustawie o finansach publicznych¹⁰.

⁵ wynikających ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 r., korekta Nr 1 z dnia 3 sierpnia 2017 r.

⁶ art. 6 ust.2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 800)

⁷ dalej: kontrola kompleksowa gospodarki finansowej

⁸ część oświatowa subwencji ogólnej

⁹ zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.)

¹⁰ art. 271 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

W tych okolicznościach przedstawiony w informacji wynik budżetu może budzić poważne wątpliwości co do jego zgodności ze stanem rzeczywistym.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w wyniku porównania prezentowanych przez Gminę dochodów i wydatków majątkowych uzyskano deficyt w gospodarowaniu tymi środkami w wysokości 380 529,67 zł, a wynik ujemny w kwocie 1 442 284,81 zł pomiędzy dochodami i wydatkami majątkowymi jednostka uzyskała również na koniec roku 2016.

Na podstawie analizy przedmiotowej informacji oraz danych sprawozdawczych stwierdzono przekroczenie planu wydatków na łączną kwotę 410,04 zł. Jednocześnie z uwagi na znaczną liczbę nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych oraz klasyfikacji wydatków budżetowych, stwierdzonych w trakcie kontroli kompleksowej Gminy, Skład Orzekający nie może potwierdzić rzetelności tych danych dotyczących nieprzestrzegania limitów wydatków przedstawionych w złożonej informacji oraz sprawozdawczości.

Ze złożonej informacji oraz sprawozdania Rb-28S¹¹ wynika, że w jednostce wystąpiły zobowiązania wymagalne 840 380,58 zł (w tym powstałe w latach ubiegłych 142 239,25 zł i w roku bieżącym 698 141,33 zł), zaś w sprawozdaniu Rb-Z¹² ww. zobowiązania, podlegające wykazaniu w wartości nominalnej (bez należnych odsetek) zaprezentowano w łącznej kwocie 860 162,48 zł, tj. w wartości wyższej o 19 781,90 zł. W tym miejscu Skład Orzekający zauważa, że stosownie do szczególnych zasad rachunkowości dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek i zakładów budżetowych zarówno Urząd Miejski jak i samorządowe jednostki organizacyjne są zobowiązane do ujęcia w księgach rachunkowych należnych odsetek od zobowiązań (których termin płatności minął) nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału¹³, wskutek czego wartość zobowiązań wymagalnych prezentowanych w sprawozdaniu Rb-28S powinna być wyższa od ich wysokości wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z. W opisanym stanie relacja tych wartości jest odwrotna, co budzi wątpliwość co do zasadności uznania tych danych za wiarygodne.

Ponadto za brakiem wiarygodności danych w zakresie zobowiązań wymagalnych przemawia również fakt, że na koniec 2016 r. ich wartość wykazano w sprawozdaniu Rb-Z (sporządzonym w dniu 26 stycznia 2017 r.) w kwocie 29 337,39 zł oraz w sprawozdaniu Rb-28S (korekta Nr 3 z dnia 4 kwietnia 2017 r.) w wysokości 0 zł, zaś ich wysokość ustalona w wyniku kontroli kompleksowej wynosiła co najmniej 769 560,85 zł. W opisanym stanie faktycznym dane w podanym zakresie wykazane w informacji oraz sprawozdaniach jednostki według stanu na koniec pierwszego półrocza 2017 r. rodzą poważne wątpliwości co ich wiarygodności.

Z danych sprawozdawczych wynika, że niezrealizowane w wymaganym terminie należności jednostki wynosiły ogółem 16 168 680,30 zł, w tym wymagalne (których termin zapłaty

¹¹ Rb-28S sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 r. (korekta Nr 1 z dnia 3 sierpnia 2017 r.)

¹² Rb-Z sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec II kwartału 2017 r. (korekta Nr 1 z dnia 3 sierpnia 2017 r.)

¹³ § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760)

minął przed dniem 30 czerwca 2017 r.) stanowiły wartość 8 259 623,91 zł¹⁴, tj. 23,4% dochodów ogółem zaplanowanych do realizacji w roku 2017. Tak duży udział niezrealizowanych dochodów budżetowych przy bardzo trudnej sytuacji finansowej Gminy świadczy o zaniechaniu nałożonego na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania¹⁵. Jednocześnie w złożonej informacji Burmistrz nie odniosła się do danych w podanym zakresie i nie wyjaśniła przyczyn tak dużej wartości niezrealizowanych należności jednostki samorządu terytorialnego.

Z przedłożonej informacji oraz danych sprawozdawczych wynika, że w analizowanym okresie jednostka nie uzyskała przychodów z kredytów, pożyczek, emisji obligacji lub nadwyżki budżetowej oraz dokonała spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w wysokości 983 706,18 zł, tj. 51,6% planowanej wartości.

W informacji oraz w sprawozdaniach nie podano, że na dzień 30 czerwca 2017 r. jednostka posiadała niewymagalne (potencjalne) zobowiązania z tytułu udzielonego w 2014 r. poręczenia, dotyczącego spłaty kredytu zaciągniętego przez Ośrodek Kultury i Sportu w Maszewie w kwocie 250 000,00 zł. Informację w podanym zakresie Izba pozyskała w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy.

Według danych zaprezentowanych w informacji oraz wynikających ze sprawozdawczości na dzień 30 czerwca 2017 r. zadłużenie Gminy z tytułu podlegających spłacie zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiło 11 078 033,51 zł. Skład Orzekający zauważa, że w Wykazie zobowiązań długoterminowych (załącznik Nr 24) Burmistrz wykazała zadłużenie w kwocie 165 048,00 zł, wynikające z kredytu zaciągniętego na pokrycie deficytu jednostki samorządu terytorialnego, dla którego ostateczny termin spłaty określony został na 2015 r. W opisanym stanie nastąpiło opóźnienie w wykonaniu spłaty tego kredytu o 1,5 roku.

Planowana na 2017 r. relacja spłaty zadłużenia nie przekracza dopuszczalnego poziomu, wyznaczonego art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; według danych przedstawionych w dokumentach jednostki planowany wskaźnik spłaty zobowiązań, o których mowa we wskazanym art. 243 wynosi 7,11%, natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości wykonanych w poprzednim roku budżetowym 10,76%.

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający zauważa, że objęta kontrolą kompleksową gospodarki finansowej Wieloletnia Prognoza Finansowa przedłożona Izbie¹⁶ nie zawierała realistycznych danych w zakresie planowanych rozchodów z tytułu spłaty kredytów oraz podlegających prezentacji potencjalnych wydatków z tytułu udzielonego poręczenia, wskutek czego – wyliczony w trakcie kontroli – planowany na 2017 r. wskaźnik łącznej kwoty spłaty zobowiązań powinien wynosić 7,51% przy dopuszczalnym 9,78%.

Izbie przedstawiono również informacje o przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2017 r. samorządowych instytucji kultury¹⁷. Ze złożonych dokumentów wynika,

¹⁴ zgodnie z danymi wynikającymi z Rb-N sprawozdania o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

¹⁵ wynikającego z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych

¹⁶ przyjęta uchwałą Nr XX/123/2016 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 grudnia 2016 r.

¹⁷ zgodnie z art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

że na dzień 30 czerwca 2017 r. samorządowe instytucje kultury posiadały zobowiązania w łącznej kwocie 55 154,33 zł, w tym Biblioteka Publiczna 3 605,09 zł (bez wskazania ich rodzaju: wymagalne lub niewymagalne¹⁸) oraz Ośrodek Kultury i Sportu 51 549,24 zł (wymagalne). Tymczasem w danych sprawozdawczych zaprezentowano zobowiązania wymagalne ww. samorządowych instytucji kultury w łącznej kwocie 47 467,32 zł (różnica 7 687,01 zł), co po raz kolejny poddaje w wątpliwość wiarygodność prezentowanych danych. W tych okolicznościach Skład Orzekający nie może potwierdzić rzetelności danych o zobowiązaniach wymagalnych, przedstawionych w informacjach złożonych przez Dyrektorów tych instytucji.

Wraz z przedmiotową informacją Burmistrz przedłożyła Izbie dokumenty pn. „*Informacja o kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo za I półrocze 2017 roku*” oraz „*Realizacja przedsięwzięć za I półrocze 2017 roku*”, które zawierają dane dotyczące jedynie okresu do dnia 30 czerwca 2017 r. Tymczasem wprowadzona przez Radę Miejską zmiana wieloletniej prognozy finansowej wraz z realizacją przedsięwzięć wieloletnich obejmuje lata 2017-2025¹⁹ i w ocenie Składu Orzekającego nie powinna być ograniczona do pierwszej połowy bieżącego roku budżetowego, tylko obejmować pełen okres prognozy (tj. lata 2017-2025)²⁰.

Na podstawie wyników kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Skład Orzekający jednoznacznie wskazuje, że dotychczasowe działania Gminy uniemożliwiły Izbie sprawowanie w ostatnim okresie nadzoru prewencyjnego (kontroli wstępnej), tj. określonych prawem działań w zakresie jej gospodarki finansowej. Skład Orzekający podkreśla wagę takiej opinii, która postrzegana jest jako informacja odnośnie możliwości regulowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań, a jej prewencyjna funkcja, oprócz informacyjnej roli co do zdolności Gminy do zadłużania się, polega również na bieżącym monitorowaniu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak na wstępie wskazując jednocześnie, że ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości należy do kompetencji organu stanowiącego.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Hanna Barańska

¹⁸ podlegających wykazaniu zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz § 4 ust. 2 pkt 6 uchwały organu stanowiącego

¹⁹ przyjęta uchwałą Nr XX/123/2016 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 29 grudnia 2016 r.

²⁰ określonym art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i § 3 uchwały organu stanowiącego