

W SZCZECINIE

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 12 września 2016 r.

w sprawie wydania opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy Rewal za pierwsze półrocze 2016 r.

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. Katarzyna Korkus – Przewodnicząca
2. Krystyna Goździk – Członek
3. Mieczysław Kus – Członek

pozytywnie opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu gminy Rewal za pierwsze półrocze 2016 roku, **z uwagami** co do rzetelności jej sporządzenia ujętymi w uzasadnieniu oraz **z zastrzeżeniem** dotyczącym zaciągnięcia kredytu w rachunku bieżącym na cel niezgodny z przeznaczeniem wynikającym z przepisu art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 31 sierpnia 2016 r. Wójt Gminy Rewal – realizując obowiązki wynikające z przepisu art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. oraz informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej. W dniu 8 września br. Wójt Gminy uzupełnił przedłożone dokumenty o informację o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowej instytucji kultury za pierwsze półrocze 2016 r. (Gminny Ośrodek Kultury).

W ocenie Składu Orzekającego, przedłożona informacja o przebiegu wykonania budżetu na ogół spełnia wymogi określone uchwałą Nr LIII/434/2010 Rady Gminy w Rewalu z dnia 29 września 2010 r. w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za I półrocze. W zakresie dochodów i wydatków informacja została sporządzona w większej szczegółowości niż wymagana, **tym niemniej nie zawiera ona żądanych przez organ stanowiący informacji o planie wg uchwały budżetowej oraz o wykonaniu procentowym w stosunku do planu przyjętego w tej uchwale** (przedstawiona informacja prezentuje plan po uwzględnieniu wprowadzonych zmian oraz procentowe wykonanie w stosunku do zmienionego planu).

Przepis art. 13 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na Skład Orzekający obowiązek wydania opinii jedynie w zakresie informacji o przebiegu wykonania budżetu. W związku z powyższym, już poza zakresem opinii, o której mowa w sentencji

uchwały, Skład Orzekający uznał za stosowne odnieść się również do dwóch pozostałych dokumentów.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Gminy Rewal do dnia wystawiania niniejszej opinii nie określiła zakresu i formy pozostałych dwóch informacji przedstawianych przez organ wykonawczy.

W zakresie informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, Skład Orzekający stwierdza, iż nie zawiera ona informacji o przebiegu realizacji przedsięwzięć, wymaganej przepisem art. 226 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (z części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu wynika, iż wydatki w tym zakresie przeznaczano przede wszystkim na regulowanie zobowiązań z lat wcześniejszych). Ponadto, Skład zwraca uwagę, iż w części tabelarycznej w pozycji oznaczonej liczbą porządkową 14.1. nieprawidłowo wskazano kwotę rat kapitałowych spłaconych na dzień 30 czerwca br. (10 836 806 zł, zamiast prawidłowo wykazanej w pozycji 5.1. kwoty 1 946 013,68 zł).

W zakresie informacji o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowej instytucji kultury, Skład Orzekający zwraca uwagę, iż informacja przedstawiona Wójtowi Gminy Rewal przez kierownika Gminnego Ośrodka Kultury nie została opatrzona właściwym podpisem.

Powracając do oceny informacji o przebiegu wykonania budżetu, Skład Orzekający stwierdził, iż zawarte w niej dane na ogół zgodne są z wielkościami zaplanowanymi uchwałą budżetową (z uwzględnieniem wprowadzonych zmian) oraz wielkościami wykonanymi – ujętymi w sprawozdaniach statystycznych sporządzanych na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, iż:

- w zestawieniu na stronie 15 podano niewłaściwe kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia i pochodne (plan 9 418 910,63 zł, wykonanie 4 209 319,18 zł, zamiast odpowiednio 9 445 678,05 zł i 4 205 041,71 zł); powyższe wynika z niewłaściwego uwzględnienia w tej grupie wydatków klasyfikowanych w § 444 i jednoczesnego pominięcia wydatków klasyfikowanych w § 410 i § 417;
- w zestawieniu na stronie 18 nieprawidłowo wskazano podziałkę klasyfikacji wydatków na obsługę zadłużenia (§ 8070, zamiast prawidłowo § 8110);
- na stronie 40, informując o relacji wynikającej z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych nieprawidłowo wskazano planowaną i wykonaną kwotę wyniku operacyjnego stanowiącego różnicę między dochodami i wydatkami bieżącymi (planowany deficyt wynosi 11 760 523,70 zł, a nie jak podano 2 430 296,57 zł, wykonana w I półroczu nadwyżka wynosi 871 802,66 zł, a nie jak podano 105 503,07 zł); powyższe wynika z omyłkowego wskazania kwot odnoszących się do ogólnego wyniku budżetu stanowiącego różnicę między kwotami wszystkich dochodów i wydatków;
- w załączniku Nr 4, dotyczącym dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych gminie, pominięto kwoty dochodów i wydatków związane z przedmiotowymi zadaniami zaklasyfikowane w dziale 751 rozdziale 75101 i rozdziale 75109; ponadto dla dochodów w dziale 852 rozdziale 85211 wskazano niewłaściwą podziałkę klasyfikacji (§ 2010, zamiast wynikającego z ewidencji § 2060);

- w załączniku Nr 5 w dziale 851 rozdziale 85153 nieprawidłowo wskazano podziałki klasyfikacji wydatków wykonanych w kwocie 259,00 zł (jest § 4300, zamiast wynikającego ze sprawozdania Rb-28S § 4240) oraz w kwocie 1 640,00 zł (jest § 4360, zamiast wynikającego ze sprawozdania Rb-28S § 4300).

Z przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy Rewal za I półrocze 2016 r. oraz sprawozdań statystycznych wynika, że podstawowe wielkości budżetu kształtowały się następująco:

Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.	Plan roczny wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.	Wykonanie na dzień 30 czerwca 2016 r.	% wykonania
Dochody ogółem	53 233 329,52 zł	61 769 135,10 zł	24 085 279,43 zł	39,0%
bieżące	41 169 918,36 zł	45 649 964,79 zł	21 110 140,58 zł	46,2%
majątkowe, w tym:	12 063 411,16 zł	16 119 170,31 zł	2 975 138,85 zł	18,5%
ze sprzedaży majątku	11 909 662,20 zł	16 000 000,00 zł	2 963 818,98 zł	18,5%
Wydatki ogółem	46 852 206,01 zł	64 199 431,67 zł	23 979 776,36 zł	37,4%
bieżące, w tym:	37 433 500,22 zł	57 410 488,49 zł	20 238 337,92 zł	35,3%
odsetki	4 210 360,41 zł	8 061 666,68 zł	1 849 081,24 zł	22,9%
majątkowe	9 418 705,79 zł	6 788 943,18 zł	3 741 438,44 zł	55,1%
Wynik	6 381 123,51 zł	-2 430 296,57 zł	105 503,07 zł	x
wynik bieżący	3 736 418,14 zł	-11 760 523,70 zł	871 802,66 zł	x
wynik majątkowy	2 644 705,37 zł	9 330 227,13 zł	-766 299,59 zł	x
Przychody ogółem	6 976 459,67 zł	101 962 152,02 zł	4 383 993,31 zł	4,3%
kredyty i pożyczki	6 976 459,67 zł	101 962 152,02 zł	4 383 993,31 zł	4,3%
Rozchody ogółem	6 713 394,40 zł	99 531 855,45 zł	1 945 013,68 zł	2,0%
spłata kredytów i pożyczek	6 713 394,40 zł	99 531 855,45 zł	1 945 013,68 zł	2,0%
Kwota długu, w tym:	141 620 847,68 zł		138 874 298,26 zł	
zobowiązania wymagalne	17 051 366,68 zł	x	11 865 837,63 zł	x
Stosunek zadłużenia do dochodów	266% dochodów wykonanych		224,8% dochodów planowanych	

Powołany wcześniej przepis art. 13 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zobowiązuje Izbę do zaopiniowania przedłożonego przez organ wykonawczy dokumentu. Tym niemniej Skład Orzekający uznał za stosowne odnieść się również do wykonania budżetu gminy Rewal w I półroczu 2016 r. pod kątem zachowania zasad wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż gmina od kilku lat znajduje się w trudnej sytuacji związanej z brakiem płynności finansowej na skutek zaciągania kosztownych zobowiązań w instytucjach parabankowych. Na mocy uchwały Rady Gminy Rewal z dnia 31 maja 2016 r. jednostka przystąpiła do realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię Składu Orzekającego. Podstawą realizacji wspomnianego programu jest uzyskanie planowanej pożyczki z budżetu państwa, przeznaczonej na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w tym wobec ww. instytucji. Ze względu na proces wnioskowania o przedmiotową pożyczkę, jej uzyskanie będzie możliwe najwcześniej pod koniec roku budżetowego.

Odnosząc się do zasad określonych przepisami art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych, należy wskazać, iż budżet gminy na 2016 r. ustalono bez ich zachowania, przy

czym jest to prawnie dopuszczalne w okresie realizacji pozytywnie zaopiniowanego programu postępowania naprawczego.

W przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu podano, iż biorąc pod uwagę wielkości wykonane w I półroczu, obie relacje zostały wykonane. W ocenie Składu Orzekającego wymaga to jednak dodatkowego wyjaśnienia.

Przepis art. 242 cytowanej ustawy reguluje, iż kwota wydatków bieżących nie może przekraczać dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (którymi gmina Rewal nie dysponuje). Wielkości wykonanych dochodów i wydatków bieżących wskazują wprawdzie na wykonanie nadwyżki (tzw. operacyjnej), przy czym należy mieć na uwadze, że w pierwszym półroczu nie uregulowano wszystkich zobowiązań. Rzeczywisty wynik części bieżącej budżetu – w przypadku zapłaty zobowiązań, których termin płatności minął – stanowiłby deficyt w kwocie 11 491 333,48 zł.

Przepis art. 243 cytowanej ustawy reguluje w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). Nieprzekroczenie przez gminę Rewal przedmiotowego wskaźnika w I półroczu 2016 r. wynika jedynie z faktu niskiego wykonania spłaty rat kapitałowych zaciągniętego długu.

W związku z brakiem płynności finansowej gmina nadal nie jest w stanie spełnić wymogu przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. dokonywania wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W przeciwieństwie do poprzednich lat budżetowych, wykonanie budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. wskazuje na zachowanie zasady wyrażonej w art. 52 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, zgodnie z którą ujęte w budżecie wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit (wyjątek stanowi realizacja nieplanowanego rozliczenia z urzędem skarbowym z tytułu VAT w kwocie 1 188 821,87 zł).

Ponadto, Skład Orzekający wskazuje, iż w wykonanych przychodach wykazano kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 2 184 538,70 zł. Przedmiotowe zobowiązanie zostało zaciągnięte przez Wójta Gminy pomimo, iż uchwała Rady Gminy zawierająca upoważnienie do tej czynności została unieważniona przez Kolegium Izby w dniu 8 stycznia br. Organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały wskazując m.in., iż w ogólnej kwocie długu jednostki znaczną kwotę stanowią zobowiązania wymagalne, których powstanie świadczy o utracie płynności finansowej gminy. Taki stan finansowy gminy nie jest nieplanowany i nie ma charakteru przejściowego, a jedynym legalnym przeznaczeniem kredytu krótkoterminowego może być pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a nie spłata zobowiązań wymagalnych z lat ubiegłych.

Wielkości wykazane w przedstawionej informacji potwierdzają słuszność zarzutu postawionego przez Kolegium Izby, bowiem w I półroczu br. gmina osiągnęła dodatni wynik budżetu, a tym samym brak jest podstaw do wykazywania zadłużenia z tytułu kredytu zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu. Konstrukcja wykonanego budżetu pozwala zakładać, iż zaciągnięty kredyt przeznaczono na sfinansowanie rozchodów z tytułu spłat rat kapitałowych zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Dla uzupełnienia przedstawionej informacji należy wskazać, iż na rozstrzygnięcie Kolegium dotyczące uchwały Rady Gminy, o której mowa wyżej, jednostka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który w dniu

28 kwietnia br. skargę oddalił. W dalszej kolejności jednostka złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która do czasu wydania niniejszej opinii nie została rozpatrzona.

Mając na uwadze przedstawione w uzasadnieniu okoliczności, Skład Orzekający postanowił pozytywnie zaopiniować przedłożoną przez Wójta Gminy Rewal informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 roku, z uwagami co do rzetelności jej sporządzenia oraz z zastrzeżeniem dotyczącym zaciągnięcia kredytu w rachunku bieżącym na cel niezgodny z przeznaczeniem. Wskazać przy tym należy, że wydając opinię Skład Orzekający miał na względzie rzetelność sporządzenia informacji oraz jej zgodność z prawem. Mimo, że ze względów formalnych przedmiotowa uchwała zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, nie stanowi ona oceny jego wykonania. 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 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Korkus
Katarzyna Korkus