

Uchwała Nr 18/I/2018
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 14 września 2018 r.

w sprawie: wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r.

Działając na podstawie art. 13 pkt 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz Zarządzenia Nr 10/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

| | |
|------------------------|------------------------------|
| <i>Przewodniczący:</i> | <i>Andrzej Tatkowski</i> |
| <i>Członkowie:</i> | <i>Lidia Dudek</i> |
| | <i>Włodzimierz Górzyński</i> |

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **negatywnie** przedłożoną informację Burmistrza Strzelna o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2018 r.

U z a s a d n i e n i e

Na podstawie przedłożonej w dniu 27 sierpnia 2018 r. przez Burmistrza Strzelna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze wraz z informacją o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz informacją o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury, a także po zapoznaniu się z uchwałą budżetową na 2018 r. i jej zmianami, jak również ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

Informacja z wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. nie wykazuje rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109, z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

Przedłożona informacja o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2018 r. przedstawiona została w formie pisemnej i obejmuje część opisową i tabelaryczną. Zakres przedstawionych danych nie wykracza poza uregulowania określone Uchwałą Nr XLVI/353/2010 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 9 września 2010 r. w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy oraz wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury za pierwsze półrocze.

Z przedłożonej przez Burmistrza Strzelna informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie I półrocza 2018 r. osiągnięto dochody w kwocie 27 349 230,91 zł, co stanowi 55,0% planu rocznego. Dochody bieżące wykonano w kwocie 27 350 570,91 zł, tj. 55,7% planu, natomiast dochody majątkowe zrealizowano w kwocie – 1 340,00 zł, tj. – 0,2% planu rocznego. W informacji wskazano, iż ujemny wynik wykonania planu dochodów majątkowych spowodowany jest brakiem wpływów w I półroczu 2018 r. zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku oraz jednoczesnym zwrotem nadpłaty z tego tytułu. Skład Orzekający nadmienia, że niezrealizowanie w 2018 r. zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 170 000,00 zł wpłynie niekorzystnie na poziom dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Struktura zrealizowanych w I półroczu 2018 r. dochodów ogółem budżetu przedstawia się następująco:

- dochody własne – 9 901 123,70 zł, tj. 36,2% dochodów ogółem,
- subwencja ogólna – 8 755 566,00 zł, tj. 32,0% dochodów ogółem,
- dotacje celowe – 8 692 541,21 zł, tj. 31,8% dochodów ogółem.

Gmina zaplanowała na 2018 r. dochody i wydatki na finansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w wysokości 470 828,40 zł. Dochody z tego tytułu w omawianym okresie sprawozdawczym wyniosły 18 536,68 zł, tj. 3,9% planu, natomiast wydatki zrealizowano na poziomie 40 103,87 zł, tj. 8,5% planu.

Wydatki budżetowe ogółem wykonano w I półroczu 2018 r. w kwocie 27 770 414,05 zł, tj. na poziomie 57,3% planu. Wydatki bieżące w kwocie 26 536 957,33 zł stanowią 95,6% ogółu poniesionych wydatków. Natomiast wykonanie wydatków bieżących w stosunku do planu stanowi 60,0%. Wydatki majątkowe, które w całości stanowią wydatki inwestycyjne, zrealizowano w kwocie 1 233 456,72 zł, co stanowi 4,4% ogółu wykonanych wydatków. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 29,5%. W informacji omówiono realizację zadań inwestycyjnych, zwracając uwagę na poziom poniesionych nakładów.

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że wykonane wydatki nie przekraczają ich planu.

Przychody budżetu w I półroczu 2018 r. wyniosły 2 903 621,34 zł w całości z tytułu zaciągniętego kredytu na finansowanie przejściowego deficytu budżetu. Rozchody budżetu w omawianym okresie sprawozdawczym wyniosły 721 255,19 zł, w tym z tytułu spłat zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych 554 055,19 zł oraz udzielonej pożyczki Fundacji Rozwoju Wymysłowic w kwocie 167 200,00 zł z przeznaczeniem na budowę altany rekreacyjno-plenerowej w Wymysłowicach.

Z przedłożonych w dniu 23 lipca 2018 r. sprawozdań budżetowych oraz z zakresu operacji finansowych wynika dalsze pogorszenie się sytuacji finansowej Gminy na koniec I półrocza 2018 r. w relacji do stanu za okres I kwartału 2018 r. Za okres I kwartału 2018 r. wykonany wynik budżetu stanowił deficyt w kwocie 200 904,27 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1 325 654,24 zł.

Z opatrzonego symbolem Rb-NDS sprawozdania budżetowego wynika, że za okres I półrocza 2018 r. wynik wykonania budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 421 183,14 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w kwocie 1 325 654,24 zł, która w całości była przeznaczona na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. W informacji nie odniesiono się do przyczyn wykonania za I półrocze 2018 r. budżetu z deficytem, przy zaplanowanej nadwyżce budżetu. Wypracowana nadwyżka operacyjna (dochody bieżące – wydatki bieżące) za okres I półrocza 2018 r. wyniosła 813 613,58 zł.

W związku z przeznaczeniem planowanej na 2018 rok nadwyżki budżetowej na spłaty planowanych na ten rok rozchodów, Skład Orzekający podkreśla konieczność dokonywania bieżącej analizy wykonania dochodów i wydatków budżetu Gminy Strzelno. Terminowa spłata zobowiązań długoterminowych uzależniona bowiem jest od prawidłowej realizacji planu dochodów i wydatków. W przeciwnym razie niezbędne będzie wskazanie innego źródła sfinansowania rozchodów. *Ze sprawozdania Rb- NDS za I półrocze wynika również, że w omawianym okresie sprawozdawczym Gmina nie wykonała zaplanowanych przychodów budżetu ze spłat pożyczek udzielonych w kwocie 167 200,00 zł, przeznaczonych na rozchody budżetu związane z udzieleniem pożyczki w wskazanej wysokości. Gmina w sposób nieuprawniony zrealizowane w I półroczu 2018 r. rozchody w kwocie 167 200,00 zł pokryła przychodami z zaciągniętego kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, w ramach posiadanego upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej na 2018 r.*

Z przedłożonego sprawozdania o symbolu Rb-Z wynika, że zobowiązania wymagalne (a więc przede wszystkim nieopłacone w terminie faktury) Gminy za I półrocze 2018 r. wynoszą 1 406 199,14 zł. Wzrosły one w relacji do IV kwartału 2017 r. o kwotę 1 383 100,23 zł.

Skład Orzekający w każdej z wydanych w poprzednich latach opiniach o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze zwracał uwagę na występujące zobowiązania wymagalne i konieczność ich całkowitego zredukowania, gdyż zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 w/w ustawy. Utrzymujące się permanentnie w Gminie zobowiązania wymagalne w ocenie Składu Orzekającego świadczą o nieprawidłowym wykonywaniu przez Burmistrza obowiązków, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z zakresu kontroli zarządczej, których celem jest między innymi zapewnienie zgodności działalności Gminy z przepisami prawa.

Co gorsza następuje dalszy wzrost zobowiązań wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe (a więc zobowiązania w tzw. parabankach). Wzrosły one w relacji do I kwartału 2018 r. o kwotę 1 005 838,44 zł do wysokości 1 947 884,78 zł.

Podkreślenia wymaga, iż zobowiązania te wykazane w części D sprawozdania Rb-Z, w przypadku Gminy Strzelno mają charakter zobowiązań długoterminowych i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie winny być ujmowane w części A sprawozdania Rb-Z po stronie zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Niestety Gmina Strzelno, pomimo wyczerpania drogi odwoławczej po przeprowadzonej w tym zakresie kontroli oraz pomimo wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (sygn. akt I SA/Bd 2446/18) z dnia 15 maja 2018 r. w tym zakresie, nadal nie dostosowała swego postępowania do norm obowiązującego prawa i nadal nie zrealizowała zaleceń pokontrolnych.

Przedstawione dane liczbowe, wynikające z przedłożonych sprawozdań, w sposób ewidentny świadczą o poważnych trudnościach Gminy, w przepływie środków pieniężnych oraz braku podjęcia działań przez organy Gminy Strzelno, w celu ustabilizowania gospodarki finansowej Gminy, stosownie do zaleceń i wniosków zawartych w przyjętym w miesiącu kwietniu 2018 r. przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Strzelno.

Dodać należy, iż w załączniku Nr 8 do informacji (str. 78) o przebiegu wykonania budżetu Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r. przedstawiona została informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Gminy Strzelno za I półrocze 2018 r., bez wskazania na podstawie jakiej uchwały informacja ta została opracowana.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2018 r. wydało rozstrzygnięcie nadzorcze (Uchwała Nr II/7/2018) w stosunku do uchwały Nr XXXIII/242/2017 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018-2026, orzekając jej nieważność z uwagi na nierealistyczne ustalenie wielkości długu jednostki na lata 2018-2026. Wskazana uchwała Nr II/7/2018 Kolegium Izby została przez Gminę Strzelno zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, który wyrokiem z dnia 15 maja 2018 r. (sygn.. akt I SA/Bd/246/18) skargę Gminy oddalił.

W informacji dotyczącej wykonania planu finansowego za okres I półrocza 2018 r. samorządowych instytucji kultury odniesiono się do stanu należności i zobowiązań tych jednostek, w tym należności i zobowiązań wymagalnych, stosownie do przepisu art. 266 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Podsumowując przedstawione powyżej dane, sytuację finansową Gminy Strzelno określić należy nie tylko jako bardzo trudną, ale już jako niebezpieczną.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia – przedłożone materiały zaopiniowano jak w sentencji.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Andrzej Tatkowski*

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia.