

UCHWAŁA NR XXXV.220.Z.2018

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Manowo sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Manowo za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku 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. Marek Dulewicz - Przewodniczący
2. Jolanta Włodarek - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

negatywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Manowo za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia, zważywszy na:

- 1) wystąpienie zobowiązań wymagalnych w wysokości 1 380 942,66 zł¹, w tym z tytułu dostaw i usług na kwotę 1 299 429,62 zł, co narusza dyspozycję przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 2) niespłacenie do końca roku budżetowego kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym, który przekształcił się w kredyt długoterminowy, bez zwrócenia się o opinię do RIO – naruszenie art. 89 ust. 2 w związku z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
- 3) naruszenie relacji wynikających z przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych – szczegółowo odniesiono się w uzasadnieniu opinii;
- 4) przekroczenie planu wydatków na kwotę 279 785,56 zł;
- 5) brak bilansowania budżetu.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Manowo za 2017 r. załączone do zarządzenia Wójta Gminy Manowo Nr 35/2018 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie przedłożenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy, wykonania planu finansowego zadań zleconych oraz sprawozdań finansowych jednostek pozabudżetowych za 2017 rok, które przedłożone zostało Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 29 marca 2018 r. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu, analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2017 r.

Skład Orzekający stwierdził co następuje:

¹ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2017 r.

I. 1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną, z których wynika, że:

- planowane dochody budżetu w wysokości 28 607 376,82 zł, zrealizowano w kwocie 27 075 522,50 zł, co stanowi 94,65 % planu, z tego dochody bieżące – 26 758 396,15 zł (97,05 % planu) i dochody majątkowe – 317 126,35 zł (30,62 % planu),
- planowane wydatki budżetu w wysokości 29 184 923,23 zł, zrealizowano w kwocie 26 963 653,76 zł, co stanowi 92,39 % planu, z tego wydatki bieżące – 25 289 113,38 zł (93,26 % planu) i wydatki majątkowe – 1 674 540,38 zł (80,99 % planu).

Budżet roku 2017 zamknął się nadwyżką dochodów nad wydatkami w kwocie 111 868,74 zł, przy planowanym deficycie w wysokości – 577 546,41 zł.

2. Wynik operacyjny wykonania budżetu 2017 r., stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi, jest wartością dodatnią i wynosi 1 469 282,77 zł. Oznacza to, że został spełniony wymóg określony przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych² stanowiący, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Relacja łącznej kwoty spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętego długu wraz z należnymi odsetkami do dochodów budżetowych (7,78 %) przekroczyła dopuszczalny wskaźnik (5,37 %), a zatem nie spełniono wymogu wynikający z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych.

3. Przychody budżetu wyniosły 1 222 237,23 zł, z tytułu kredytów i pożyczek. Natomiast rozchody budżetu na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów wyniosły 1 525 380,54 zł. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017.

4. Według sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego **wystąpił brak bilansowania wykonania budżetu o kwotę 191 274,57 zł, co jest niezgodne z art. 44 ust 2 ustawy o finansach publicznych.** Z rachunku bieżącego gminy wykorzystane zostały częściowo środki, w części pochodzącej z subwencji oświatowej oraz zapożyczono środki z GOPS, które zostały przekazane do gminy jako niewykorzystane w pełni dotacje z budżetu państwa. W sprawozdaniu Rb-NDS za 2017 r. po stronie wykonania, dochody wynoszą 27 075 522,50 zł plus przychody 1 222 237,23 zł minus wydatki 26 963 653,76 zł minus rozchody 1 525 380,54 zł, co daje wynik ujemny 191 274,57 zł. Natomiast dane w sprawozdaniu powinny bilansować się w następujący sposób: dochody plus przychody minus wydatki minus rozchody $> = 0$.

Na podstawie uchwały budżetowej zaciągnięto kredyt w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu. W związku z niespłaceniem go w ciągu roku budżetowym, z mocy prawa przekształcił się na długoterminowy z saldem do spłaty na dzień 31.12.2017 r. w kwocie 788 169,46 zł.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. Gmina posiada zadłużenie w wysokości 16 700 252,94 zł w tym: z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 15 319 310,28 zł oraz zobowiązania wymagalne w wysokości 1 380 942,66 zł, co stanowi 61,68 % zrealizowanych dochodów budżetu. Spłata rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami wyniosła 2 114 678,16 zł,

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

co stanowi 7,78 % wykonanych dochodów budżetu i jest wyższa od dopuszczalnego limitu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost relacji zadłużenia ogółem do dochodów (o 0,63 pkt %).

5. Stwierdzono przekroczenie kwot planowanych wydatków. Łączna kwota przekroczenia planu wydatków wyniosła: 279 785,56 zł (dz. 900, rozdz. 90003, § 421 o kwotę 3 869,03 zł, § 430 o kwotę 4 141,57 zł, rozdz. 90001, § 430 o kwotę 15 760,34 zł; dz. 801, rozdz. 80195, § 430 o kwotę 5 725,00 zł, rozdz. 80113, § 443 o kwotę 2 359,50 zł, rozdz. 80104, §401 o kwotę 30 806,70 zł, § 421 o kwotę 9 510,68 zł, § 470 o kwotę 750,80 zł, § 401 o kwotę 77 572,68 zł; dz. 750, rozdz. 75095, § 401 o kwotę 13 782,14 zł, § 411 o kwotę 2150,20 zł, rozdz. 75023, § 401 o kwotę 47 456,09 zł; dz.700, rozdz. 70005, § 427 o kwotę 12 328,56 zł, § 430 o kwotę 170,13 zł, § 443 o kwotę 13 263,39 zł, § 459 o kwotę 30 000,00 zł oraz dz. 600, rozdz. 60016, § 421 o kwotę 10 138,75 zł).

6. Sprawozdanie zostało sporządzone w szczególowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej. Dochody budżetu (załącznik Nr 1) oraz wydatki (załącznik Nr 2) przedstawiono w pełnej szczególowości klasyfikacji budżetowej (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej).

7. Dane zawarte w opiniowanym sprawozdaniu oraz sprawozdaniach budżetowych wykazują wystąpienia zobowiązań wymagalnych w wysokości 1 380 942,66 zł, w tym z tytułu dostaw i usług na kwotę 1 299 429,62 zł **co jest niezgodne z art. 44 ust 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych**, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;

8. Opiniowane sprawozdanie zawiera informacje o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich (załącznik nr 5), tzn. spełnia wymogi wynikające z przepisu art. 269 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a także uwzględnia informacje o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonanych w trakcie roku budżetowego, z wyspecyfikowaniem numerów uchwał oraz kwot dokonanych zmian (załącznik nr 16), a zatem spełniono wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 2 cyt. ustawy.

9. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, iż realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki³:

- 1) w ramach gospodarki odpadami komunalnymi wykonano dochody w wysokości 753 461,20 zł, a wydatki wykonano w wysokości 619 817,22 zł;
- 2) z informacji obejmującej dochody i wydatki budżetu wynika, że wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii wykonano w wysokości 97 803,82 zł; dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowano w wysokości 122 713,45 zł; Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴ „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18

³ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację:

- a) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- b) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii

– i nie mogą być przeznaczane na inne cele”;

zatem środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym w wysokości 24 909,63 zł winny powiększyć planowane wydatki w budżecie następnego roku;

- 3) w sprawozdaniu wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁵ (dział 900, rodz. 90019, § 0690 i § 0920) w wysokości 95 359,26 zł; wydatki zrealizowano na zadania związane z ochroną środowiska.

10. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił niewielki wzrost należności wymagalnych (o 2,17%). Na koniec 2017 r. stan należności wymagalnych wyniósł 1 962 786,48 zł. W związku z tym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu zaległości.

11. W załączniku Nr 15 wykazano wydatki jednostek pomocniczych poniesione w ramach budżetu gminy za 2017 r.

II. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2017 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie.

III. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2017 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w 2017 r. Informacja o stanie majątku Gminy zawiera dane dotyczące praw własności majątkowej gminy oraz dane o dochodach z majątku Gminy uzyskanych w okresie sprawozdawczym. Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie, dane o dochodach Gminy uzyskane w tym okresie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

IV. W 2017 r. Gmina Manowo w wyniku zmian w budżecie (w tym przychodów i rozchodów) zmierzała do zrestrukturyzowania zobowiązań finansowych czym naruszyła art. 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym Kolegium RIO ustaliło budżet gminy w części dotkniętej nieważnością w związku z art., 240 b ust. 1 ustawy o finansach publicznych (uchwała XV.87.K.2017 r. z 05.07.2017 r.). Próba restrukturyzacji okazała się bezskuteczna, tak więc gmina w 2018 r. przystąpiła do programu postępowania naprawczego.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

Biorąc pod uwagę zgodność sprawozdania z wymogami formalnymi określonymi w przywołanych przepisach art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, a także zachowanie w toku wykonania budżetu ograniczeń ustalonych przepisami art. 242 i art. 243 ww. ustawy, jak również fakt, wystąpienia przekroczenia planu wydatków, brak bilansowania się budżetu, występowanie zobowiązań wymagalnych oraz niespłacenie kredytu w rachunku bieżącym, Skład Orzekający postanowił negatywnie zaopiniować przedłożone Izbie sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 rok wraz informacją o stanie mienia.

Mimo tego, że ze względów formalnych sprawozdanie zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, opinia nie stanowi oceny jego wykonania. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

(-) Marek Dulewicz