

## UCHWAŁA NR CVII.426.Z.2017

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 7 września 2017 r.

**w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rymań informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy 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, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

**pozytywnie, wnosząc uwagi zawarte w uzasadnieniu**

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

#### **Uzasadnienie**

Wójt Gminy Rymań<sup>1</sup> w dniu 29 sierpnia 2017 r. przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie informację z przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>2</sup>.

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 kompletność<sup>3</sup>;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Gminy<sup>4</sup>;
- 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;

---

<sup>1</sup> Dalej: Wójt.

<sup>2</sup> Dalej: informacja.

<sup>3</sup> 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, ze zm.). Dalej: ustawa o finansach publicznych.

<sup>4</sup> Uchwała Nr XLV/254/10 Rady Gminy Rymań z dnia 24 czerwca 2010 roku w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Rymań za I półrocze, tj. zgodnie z art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dalej: uchwała w sprawie zakresu i formy informacji.

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

Z przedłożonej przez Wójta informacji oraz sprawozdań budżetowych wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2017 r. zrealizowano dochody w wysokości 9 880 149,33 zł, co stanowiło 52,4% planu. Dochody budżetowe w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio: 9 673 669,67 zł (52,0% planu) oraz 206 479,66 zł (80,7% planu). Wykonane dochody majątkowe w całości przeznaczono na realizację wydatków majątkowych.

W pierwszym półroczu 2017 r. wydatki budżetowe wykonano w wysokości 8 612 687,28 zł, tj. na poziomie 43,6% planu. Wydatki bieżące w kwocie 8 042 800,09 zł stanowiły 93,4% ogółem poniesionych wydatków. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 44,2%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w wysokości 569 887,19 zł (36,7% planu). Wydatki majątkowe stanowiły 6,6% ogółem wykonanych wydatków w pierwszym półroczu br.

Realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co daje podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego. Różnica między dochodami bieżącymi, a 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.

Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 1 267 462,05 zł, na planowany na koniec roku deficyt w wysokości 900 382,00 zł. Różnica pomiędzy zaplanowanym wynikiem finansowym, a uzyskanym w stosunku do upływu czasu, jest skutkiem niższej realizacji wydatków (43,6% planu rocznego) niż osiągniętych dochodów (52,4% planu rocznego).

Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków<sup>5</sup>, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>6</sup>. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym po 30 czerwca 2017 r. wyniosły 1 380 209,38zł<sup>7</sup>. Stwierdzono także, iż dokonano odpisu wymaganych 75% na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych<sup>8</sup>.

Niezrealizowane w wymaganym terminie należności wymagalne (zaległości) jak wykazują zapisy sprawozdania Rb-N (o należnościach wymagalnych) wyniosły 1 293 084,53 zł, co stanowiło 6,9% planowanych ogółem dochodów w 2017 r.

Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2017 r. wyniosły 1 711 669,14 zł i dotyczyły wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, co potwierdza bilans z wykonania budżetu za 2016 r.<sup>9</sup> oraz jest zgodne z wartością wynikającą z danych wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-ST za 2016 r.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S (o wydatkach).

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 6 ust.2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 800).

<sup>9</sup> Sporządzony na dzień 31 grudnia 2016 r.

<sup>10</sup> Zapewniając wysokość dostępnych środków finansowych na koniec ubiegłego roku na rachunku bieżącym budżetu.

W okresie pierwszego półrocza br. nie dokonywano rozchodów budżetu z tytułu zobowiązań dłużnych, na planowane roczne rozchody z tych tytułów w wysokości 6 270 000,00 zł<sup>11</sup>.

Wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup> wyniosła 20 073,15 zł.

Na koniec okresu sprawozdawczego kwota zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wynosiła 6 270 769,98 zł<sup>13</sup>, tj. 33,3% planowanych dochodów.

Planowana na 2017 r. relacja spłaty zadłużenia nie przekracza dopuszczalnego poziomu, wyznaczonego art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; planowany wskaźnik spłaty zobowiązań, o których mowa w cyt. art. 243 wynosi 2,40% (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości wykonanych w poprzednim roku budżetowym – 6,63%.

Z prognozy wynika, że w latach 2018 -2026 zaplanowano, że spłata długu sfinansowana zostanie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej, co wymaga pełnej realizacji dochodów planowanych przez Gminę w budżecie roku bieżącego oraz w latach następnych, jak również zachowania przyjętego poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych.

Skład Orzekający podkreśla, że osiągnięcie zaplanowanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest niezbędne z uwagi na spełnienie reguły z art.243 ustawy o finansach publicznych, jak również dla realizacji wydatków majątkowych oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Nadto Skład Orzekający wskazuje, że decyzje organu wykonawczego Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, w szczególności z kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Przy powyższym Skład Orzekający odnotowuje, że w 2017 r. Regionalna Izba Obračunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Rymań za lata 2013-2016, wybranych zagadnień za okres sprzed 2013 r. oraz występujących w roku 2017<sup>14</sup>. Kontrola wykazała, że w związku z przystąpieniem Gminy w 2015 r. do realizacji programu postępowania naprawczego<sup>15</sup> w zakresie oszczędności w wydatkach bieżących nie osiągnięto zakładanego wyniku w ramach przedsięwzięć Nr 2, 5 i 7, polegających na zamrożeniu począwszy od 2016 r. wynagrodzeń pracowników samorządowych. Wdrożenie tego rodzaju działań naprawczych miało skutkować utrzymaniem wysokości wydatków bieżących na poziomie 1 450 000,00 zł, jednakże ich zaplanowanie w budżecie na 2016 r. (1 658 829,00 zł, po zmianach – 1 691 689,05 zł) oraz wykonanie w trakcie tego roku (1 685 133,36 zł) było wyższe odpowiednio o 208 829,00 zł (po zmianach – 241 689,05 zł) i 235 133,36 zł.

W odrębnym załączniku do informacji o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze br. przedstawiono dane z realizacji programu postępowania naprawczego. Skład Orzekający stwierdził, że tym razem nie odniesiono się do przedsięwzięcia nr 4 pt. „Zbiorowy zakup energii elek-

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>12</sup> Ar. 243 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>13</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2017 r.

<sup>14</sup> W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych sformułowano wystąpienie pokontrolne pismo (znak WK.0913.1329.14.K.2017) z dnia 3 sierpnia 2017 r.; dalej: wystąpienie pokontrolne.

<sup>15</sup> Uchwała Nr IV/17/15 Rady Gminy z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rymań, zmieniona uchwałą Nr V/19/15 z dnia 11 lutego 2015 r.

trycznej”, którego realizacja w br. budżetowym powinna przynieść efekt finansowy w wysokości 119 250,00 zł. W związku z tym, Skład nie może potwierdzić, iż założone przez Radę Gminy oszczędności budżetowe przyjęte w programie postępowania naprawczego zostaną zrealizowane do końca 2017 r.

Jednocześnie wskazać należy, że brak zrealizowania zakładanych oszczędności finansowych staje się ryzykiem budżetów lat kolejnych, ponieważ w programie naprawczym przyjęto, że spłata zadłużenia Gminy następuje począwszy od 2018 r., czyli po zakończeniu obowiązywania tego programu.

Ponadto zauważone przez Skład wyżej ryzyko spłaty długu wzrasta w związku ze znacznym obciążeniem budżetu Gminy kosztami obsługi zadłużenia (marża dla Obligatariuszy w wysokości 523 punktów bazowych), co też zostało potwierdzone w uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Nr XXVI/156/17 z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2026<sup>16</sup>. **Podjęcie działań w celu obniżenia wysokich kosztów emisji obligacji komunalnych wobec ich nabywcy, którą jest instytucja finansowa spoza sektora bankowego, powinny być priorytetowym zadaniem finansowym Gminy Rymań.**

Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że wydatki na prowadzenie biblioteki i domy kultury zostały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Finansowania działalności biblioteki w ramach wydatków budżetu, zamiast w formie dotacji podmiotowej pozbawiło ją możliwości prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>17</sup> przesądza o konieczności prowadzenia gminnej biblioteki publicznej w formie instytucji kultury i finansowania działalności biblioteki w formie dotacji podmiotowej nie dając żadnych kompetencji organom Gminy do uznaniowego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Ponadto Skład Orzekający podkreśla, iż zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić w terminie do 31 lipca br. dane dotyczące wykonania planów finansowych za pierwsze półrocze 2017 r. samorządowej instytucji kultury. Jest to dokument, który podlega zatwierdzeniu na podstawie odrębnych przepisów i informacja za pierwsze półrocze z wykonania budżetu Gminy nie powinno zawierać informacji o wykonaniu planu finansowego przez instytucje kultury. Prowadzenie finansowania biblioteki w ramach wydatków budżetu jednostek budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 266 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 265 pkt 1 ww. ustawy. Powyższe zagadnienie było też przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie i wskazane jako naruszenie obowiązujących przepisów prawa w punkcie 1 wystąpienia pokontrolnego.

Wraz z informacją z wykonania budżetu Izbie przedstawiona została informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w której omówiono przebieg realizacji wieloletnich przedsięwzięć<sup>18</sup>.

Skład Orzekający w zasadzie nie stwierdził rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w informacji, a wielkościami wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych oraz uchwale budżetowej z uwzględnieniem wprowadzonych zmian na 2017 r. Zwrócono uwagę, iż informacja o wykonaniu budżetu za pierwsze półrocze nie spełnia wszystkich wymogów stawianych uchwałą Rady Gminy, tj.: w części tabelarycznej o realizacji budżetu nie ujęto wydatków bieżących, w tym związanych z realizacją zadań statutowych oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych<sup>19</sup>. Ponadto

<sup>16</sup> Kolegium RIO w Szczecinie w dniu 2 sierpnia 2017 r. stwierdziło nieważność tej uchwały Rady Gminy Rymań.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 642, ze zm.

<sup>18</sup> Stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>19</sup> §1 pkt 1 lit.b uchwały w sprawie zakresu i formy informacji.

błędnie wskazano dane w części opisowej (str. 4) dot. dochodów sprzedaży majątku, które prawidłowo wyniosły 83 036,81 zł, a nie jak wskazano w dokumencie 206 479,66 zł.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2017 r. i analizy wpływu tego wykonania na założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rymań i na tej podstawie wprowadzenia ewentualnych korekt planowanych wielkości, w taki sposób, aby plan budżetu na koniec III kwartału bieżącego roku był jak najbardziej zbliżony do przewidywanego wykonania budżetu na koniec roku.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych 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 pierwszym półroczu 2017 r.

Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości należy do kompetencji organu stanowiącego.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak na wstępie.

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*

*(-)Jolanta Włodarek*