

Uchwała Nr 4200/II/113/2016
z dnia 16 września 2016 roku
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Czernichów informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 roku.

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk
Piotr Wybraniec

u c h w a ł a, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Czernichów** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 roku wraz **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2016 roku Wójt Gminy Czernichów, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, Zespołowi Zamiejscowemu w Bielsku-Białej, informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2016 roku.

Wraz z tym dokumentem przedłożono również:

- 1) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- 2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2016 roku dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2016 roku.

Skład Orzekający ustalił i zważył, co następuje:

1. Zakres i forma przedłożonej informacji odpowiadają wymogom zawartym w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2016 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
 - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze 2016 roku, w szczególności określonej przez organ stanowiący,
 - b) o przebiegu realizacji zadań zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,
 - c) dotyczące analizy i oceny stanu realizacji budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego.

Przedstawione dane są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015),

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

Skład przy tej okazji informuje, że w następstwie przepisów nowej ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 888 ze zm.) wpływy z opłaty produktowej nie zasilają już dochodów gmin, dlatego należy rozważyć ujmowanie wpływów uzyskanych z zaległych opłat produktowych za lata wcześniejsze w innej klasyfikacji budżetowej dochodów (pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WA-023/11/16 z dnia 23.02.2016 r.: www.rio.katowice.bip.net.pl).

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2016 roku nie przebiegała w pełni zgodnie z uchwalonym budżetem i jego zmianami.

Wykonanie budżetu przedstawiało się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości **12.852.360,96 zł**, tj. **51,8 %** planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości **11.439.656,38 zł**, tj. **47,7 %** planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2016 roku był dodatni i wyniósł **1.412.704,58 zł**, przy planowanej nadwyżce w wysokości **798.932,27 zł**.

W zakresie dochodów majątkowych, którymi są dochody ze sprzedaży majątku z zaplanowanych 760.000 zł nie uzyskano żadnych dochodów. Również w zakresie planowanych dochodów 250.000 zł z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) faktyczne wykonanie na dzień 30 czerwca 2016 r. jest ujemne i wynosi /-1.757,62/ zł. W przedłożonej informacji Wójt Gminy wyjaśnił, że: *„W przypadku dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego istnieje realne zagrożenie niewykonania planu. Sprzedaż działki która jest w planie dochodów pozytywnie wpłynie na wskaźnik WPF jak również na sytuację finansową gminy“, „W zakresie sprzedaży mienia komunalnego gmina ogłasza przetargi na sprzedaż działek w Czernichowie i Między Białskim, które nie zostały sprzedane w 2015 roku. Jednak bez efektu. Brak potencjalnych klientów. Podobna sytuacja jest w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, brak wykonania planu. Należy dokonać korekty zmniejszającej plan. W zakresie wyż. wym. dochodów realizacja ich jest zagrożona brakiem wykonania. Natomiast nie wykonanie tych dochodów to sygnał aby wstrzymać wykonanie wydatków majątkowych z uwagi na brak środków finansowych.“*

Stanowisko Składu Orzekającego w sprawie braku realizacji ww. dochodów znajduje się w dalszej części opinii.

4. W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 242 ust. 2 przywołanej ustawy, 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, z zastrzeżeniem ust. 3 tegoż artykułu /tj. wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 tej ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym/.

5. W pierwszym tego półroczu roku budżetowego jeszcze została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do planowanych dochodów ogółem budżetu tej jednostki w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym (w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową) nie mogą być większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat. **Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie dochowania wymogów tej relacji przez Gminę Czernichów. Relacja, o której mowa powyżej zostaje zachowana wyłącznie przy uwzględnieniu realizacji założonych w planie budżetu, dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 760.000 zł oraz pełnego wykonania dochodów bieżących, a w przypadku Gminy występuje ryzyko niewykonania dochodów ze sprzedaży majątku i dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 250.000 zł.** Sprzedaż majątku w żadnym stopniu nie została zrealizowana w pierwszym półroczu, natomiast faktyczne wykonanie dochodu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosiło - jak podano wcześniej -1.757,62 zł/. Według wyliczeń tutejszej Izby, przy faktycznym niewykonaniu dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2016 roku, wskaźnik z art. 243 nie zostanie przez Gminę spełniony, w dwóch latach (2017 i 2018). Niewykonanie natomiast planu dochodów ze sprzedaży majątku oraz ubytku w wykonaniu dochodów bieżących w stosunku do zaplanowanych o 250.000 zł może skutkować niezachowaniem wskaźnika, aż w trzech latach (2017, 2018 i 2019). O konieczności racjonalizacji wydatków i niebezpieczeństwie wynikającym z opierania budżetu na niepewnych

dochodach, jakimi niewątpliwie są dochody ze sprzedaży majątku informowano już m.in.: w uchwale Nr 4200/II/243/2015 z 10 grudnia 2015 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Czernichów projekcie uchwały budżetowej na 2016 r. oraz uchwale Nr 4200/II/10/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Czernichów wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Należy też dodać, że nawet przy pełnej realizacji zarówno planowanych dochodów majątkowych, jak i bieżących, Gmina spełnia relację dopiero po uwzględnieniu wyłączeń z ust. 3a art. 243. Z przepisu art. 243 ust. 4 tej ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z: 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot; 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.

Reasumując, brak realizacji dochodów ze sprzedaży majątku grozi niespełnieniem relacji z art. 243 ustawy, w dwóch najbliższych latach, natomiast w przypadku braku realizacji jeszcze innych pozycji strony dochodowej budżetu, wskaźnik prawdopodobnie nie będzie spełniony również w 2019 roku. Wszystkie te okoliczności wskazują na przyszłe kilkuletnie trudności z zachowaniem relacji z art. 243 ustawy, czyli trudności w zakresie możliwości spłaty i obsługi zadłużenia Gminy. Skład wydając niniejszą pozytywną opinię z zastrzeżeniami uwzględnił złożone przez Wójta Gminy wyjaśnienia z których wynika, że Organy Gminy zdają sobie sprawę z zagrożenia, a Wójt Gminy w II półroczu tego roku podejmie odpowiednie kroki zmierzające do zachowania relacji z art. 243, o których pisze na łamach złożonej informacji, a dotyczące wydatków majątkowych i bieżących budżetu. Należy zwrócić uwagę na bardzo poważne zagrożenia związane z możliwością wystąpienia w Gminie Czernichów przesłanek skutkujących brakiem możliwości uchwalenia, na kolejny rok lub lata, wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, opracowanych zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, Skład przytacza poniżej treść przepisu art. 240a cyt. wyżej ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem

zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.

6. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2016 roku wyniosła **16.275.410,75 zł**, co stanowiło **65,6 %** planowanych dochodów w 2016 roku. W tej kwocie znajdują się zobowiązania z tytułu zaciągniętego, a niespłaconego na dzień 30 czerwca 2016 roku, kredytu krótkoterminowego w wysokości **192.391,33 zł**, którego obowiązek spłaty przypada na 2016 rok. Skład sygnalizuje, iż planowana kwota długu Gminy Czernichów na koniec 2016 roku ma wynieść **16.404.534,21 zł**, co stanowi 66,13 % planowanych dochodów ogółem Gminy.

7. We wskazanej wyżej kwocie łącznych zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji znajdują się również zobowiązania wymagalne, czyli takie, których termin płatności już minął, które dotyczyły dostaw i usług w kwocie **101.624,08 zł**. Jakkolwiek kwota tych zobowiązań znacząco zmalała, gdyż na koniec 2015 r. wynosiła 461.102,98 zł, a w analogicznym okresie roku poprzedniego wynosiła 277.818,23 zł, to nadal Skład przypomina, że zgodnie z obowiązującym wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 1 pkt 3 powołanej wcześniej ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone wyłącznie na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz w wysokości **i terminach** wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W podsumowaniu niniejszej opinii, Skład Orzekający w sprawie pragnie wyrażnie zaznaczyć, że opinie o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze są nie tylko okresową ich oceną, ale na ich podstawie mogą być formułowane wnioski odnośnie potrzeby dokonania ewentualnych korekt w uchwale budżetowej lub wdrożenia działań oszczędnościowych i naprawczych przez Organy Gminy, które zasadniczo mogą wpłynąć na poprawę wykonania budżetu w II półroczu roku budżetowego i pozwolą na jego pozytywną roczną ocenę. **Ze względu na te wszystkie powyżej podane i omówione powody, Organy jednostki samorządu terytorialnego winny zatem jak najszybciej podjąć stosowne działania zmierzające do uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku lub dostosowanie wydatków do poziomu pozwalającego na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tak aby zachować prawne możliwości samodzielnego uchwalenia**

budżetu na 2017 rok. Chodzi o zaprowadzenie dużych oszczędności po stronie wydatków budżetu Gminy i dostosowanie ich do możliwości jego strony dochodowej, bez zaciągania kolejnych zobowiązań, a przy zapewnieniu w pierwszej kolejności terminowej spłaty dotychczas zaciągniętych zobowiązań i tytułów dłużnych.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia – przedłożoną informację zaopiniowano, jak w sentencji.

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach

Zespół w Bielsku-Białej

PRZEWODNICZĄCA
II Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM

Bernadeta Dziedziak

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 14 dni** od daty jej doręczenia.

