

Uchwała Nr 4200/II/138/2015
z dnia 8 września 2015 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 2015 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

Przewodniczący: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk

Krystyna Zawisłak

u c h w a l a, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Czernichów** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 roku wraz **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2015 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 2015 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 2015 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2015 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 2015 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
 - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze 2015 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 zasadniczo 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. poz. 119 z późn. zm.),

- 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 Orzekający stwierdził (na podstawie dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby), że w treści przedłożonej informacji występuje nieścisłość, polegająca na wykazaniu błędnej kwoty rezerwy ogólnej. W budżecie na 2015 rok została utworzona rezerwa ogólna w kwocie 50.000,00 zł, jednak w I półroczu tego roku zarządzeniami Wójta Gminy nr: 20/2015, 33/2015, 64/2015 oraz 70/2015 nastąpiło rozdysponowanie rezerwy ogólnej na łączną kwotę 18.690,00 zł. Z części tabelarycznej przedłożonej informacji wynika natomiast, że błędnie pomniejszono o tę kwotę, utworzoną rezerwę celową na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2015 roku nie przebiegała zgodnie z uchwalonym budżetem i jego zmianami.

Wykonanie budżetu przedstawia się bowiem następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości **10.584.981,62 zł**, tj. **34,7 %** planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości **10.967.811,59 zł**, tj. **35,5 %** planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2015 roku był ujemny i wyniósł **-382.829,97 zł**, a zatem był wyższy od planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetu w kwocie **381.679,47 zł**. W informacji przedstawiono szczegółowe omówienie wykonania budżetu w I półroczu 2015 roku, z którego wynika niskie wykonanie dochodów i wydatków budżetu, w tym szczególnie dochodów majątkowych na poziomie 2 % planu tych dochodów w wysokości 5.741.122,91 zł oraz wpływów z podatku od nieruchomości na poziomie 30,2% planu tych dochodów w kwocie 11.325.586,93 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w informacji, należy wnioskować, że **realizacja budżetu Gminy Czernichów szczególnie poprzez słabą realizację planu dochodów budżetu, zaległości i opóźnienia w regulowaniu ponoszonych wydatków oraz przyrost zadłużenia - jest poważnie zagrożona**, do czego Skład Orzekający odniósł się w dalszej części niniejszej 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 art. /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. Zachowana została jeszcze w pierwszym półroczu roku budżetowego 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 zwraca jednak uwagę, iż relacja o której mowa powyżej, została zachowana po uwzględnieniu kwot wyłączeń z tytułów określonych w art. 243 ust. 3a wyżej wymienionej ustawy o finansach publicznych oraz jej spełnienie jest między innymi uzależnione od osiągnięcia planowanych dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 696.000 zł, a niestety według wyjaśnień zawartych w opiniowanej informacji istnieje realne zagrożenie niewykonania tego planu.**

6. Skład Orzekający w niniejszej sprawie wskazuje na potrzebę uaktualniania planowanych wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca danego roku budżetowego, tak aby przekładane informacje o przebiegu wykonania budżetu i o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za pierwsze półrocze roku budżetowego odnosiły się do planowanych wielkości faktycznie wynikających z tych dokumentów. **W Gminie Czernichów wystąpiły istotne rozbieżności, albowiem ostatnie aktualizacje danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej miały miejsce na sesji w dniu 30 kwietnia 2015 roku.** Dane wykazywane w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, obejmującą również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, winny być każdorazowo weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego wymogu realistyczności, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, o czym II Skład Orzekający już informował w opinii nr 4200/II/44/2015 z dnia 23 lutego 2015 roku.

7. 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 2015 roku wyniosła już **16.401.411,16 zł**, co stanowiło **53,8 %** planowanych dochodów w 2015 roku, natomiast aż **155%** dochodów wykonanych w pierwszym półroczu. W stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego zadłużenie Gminy Czernichów wzrosło o **2.843.170,41 zł**. W kwocie zadłużenia występują zobowiązania wymagalne, **czyli takie których termin płatności już upłynął - w wysokości 277.818,23 zł**. Zobowiązania wymagalne dotyczą: dotacji dla miasta Żywiec, wykonanych usług związanych z utrzymaniem czystości i porządku oraz odśnieżaniem dróg gminnych. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane **w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań**. Inne postępowanie narusza przepisy tej ustawy. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań powodują konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu w postaci zapłaty odsetek, co może również wyczerpywać znamiona czynu zabronionego uregulowanego w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168). Ponadto wystąpiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych, a niespłaconych na dzień 30 czerwca 2015 roku kredytów krótkoterminowych w wysokości **1.098.441,90 zł**, przy wykonanym deficycie w niższej kwocie **382.829,97 zł**. Według wyjaśnień zawartych w informacji, kredyty krótkoterminowe zaciągnięto właśnie na pokrycie tego deficytu.

8. W okresie sprawozdawczym nastąpił wzrost o 132.957,26 zł kwoty należności wymagalnych w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego i na dzień 30 czerwca 2015 roku zaległości dłużników według danych sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2015 roku wynosiły **1.464.555,00 zł**. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168) naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest, za wyjątkiem dotyczącym należności wymienionych w art. 3 tej ustawy - niedochodzenie należności skarbu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo pobranie lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności.

Skład Orzekający w niniejszej sprawie oprócz zamieszczonych powyżej uwag i sygnalizacji - wnosi następujące zastrzeżenia:

Z analizy przedłożonej informacji z wykonania budżetu za I półrocze 2015 roku wynika, że Gmina Czernichów znajduje się w bardzo trudnej sytuacji finansowej związanej z wysokim stanem zadłużenia, w tym wysoką kwotą zobowiązań wymagalnych. Sytuacja ta powoduje trudności z zachowaniem bieżącej płynności finansowej. Szczególnie niepokojącym jest stopień realizacji zaplanowanych dochodów własnych Gminy (niespełna 35 %), a w szczególności wykonanie dochodów majątkowych (2,04 %), w tym dochodów ze sprzedaży majątku (16,8 %).

Przedłożona informacja nie zawiera określenia przyczyn zaistniałej sytuacji, jak również wskazania konkretnych dalszych działań, które Gmina zamierza podjąć w celu zmniejszenia zadłużenia. Wójt Gminy Czernichów w podsumowaniu informacji o przebiegu realizacji budżetu za I półrocze 2015 roku, w sposób bardzo ogólny stwierdził, że *„podjęte zostały działania w zakresie Wieloletniej Prognozy Finansowej dotyczące przesunięć w zakresie spłat kredytów na dalsze odległe lata aby uzyskać pozytywne wskaźniki w celu aby gmina mogła starać się o kredyt długoterminowy na zapłatę zadań inwestycyjnych oraz uregulowanie istniejących zobowiązań. Jednocześnie w celu poprawy płatności należałoby dokonać pewnych oszczędności po stronie wydatków bieżących jak i wydatków majątkowych”*. W ocenie Składu Orzekającego, przedstawiony sposób rozwiązania spowoduje dalszy wzrost zadłużenia i kosztów jego obsługi. Zadłużenie Gminy Czernichów kształtuje się już na bardzo wysokim poziomie i bez natychmiastowego podjęcia konkretnych działań naprawczych zagraża realizacji obowiązkowych bieżących zadań własnych Gminy. Stopień realizacji ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego uzależniony jest od poziomu osiągniętych przez tę jednostkę dochodów budżetowych, a nie kolejnych zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych. Przede wszystkim realne planowanie dochodów pozwala uniknąć trudności w realizacji zadań i dokonywać wydatki zgodnie z ich planem. Działania Gminy powinny głównie koncentrować się na wygospodarowaniu środków na spłatę zadłużenia. W tym celu należy pilnie dokonać działań oszczędnościowych w wydatkach bieżących i majątkowych budżetu oraz całkowicie ograniczyć realizację nowych zadań majątkowych. Niezbędne są korekty doprowadzające plan dochodów budżetu do poziomu realnego do ich osiągnięcia, jak również intensyfikacja działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych należności.

Z tych powodów Skład Orzekający zwraca 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, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz wystąpienia zagrożenia związanego z realizacją zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego. 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.**

Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244;
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) **nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;**
- 2) **nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;**
- 3) **nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;**
- 4) **nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;**

- 5) nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
- 6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków:

- 1) na diety radnych,
 - 2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego
- nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego może ponadto zawierać inne ograniczenia.

W tych okolicznościach wydano jeszcze pozytywną opinię, ale z zastrzeżeniami, gdyż brak pilnych samodzielnych działań naprawczych ze strony właściwych organów Gminy może spowodować niezachowanie relacji z art. 243 ustawy i brak możliwości uchwalenia budżetu na kolejne lata, a w dalszej kolejności, konieczność wdrożenia wobec Gminy sankcyjnych procedur ustawowych.

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

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach

Zespół w Bielsku-Białej

PRZEWODNICZĄCY
II Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM

Bernadeta Dziedziak

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