

Uchwała Nr 4200/I/169/2019
z dnia 26 września 2019 roku
I Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Brenna informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 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 z późn. zm.) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiaślak

Bernadeta Dziedziak

u c h w a ł a, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Brenna** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 roku – z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Brenna, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki

samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2019 roku. Dokument przedstawiono z zachowaniem ustawowego terminu, tj. do dnia 31 sierpnia.

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 2019 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.

I 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 z późn. zm.), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2019 roku. Przy dokonywaniu oceny tego dokumentu Skład wziął również pod uwagę dodatkowe wyjaśnienia Wójta Gminy Brenna zawarte w piśmie Nr SK 3051 z dnia 10 września 2019 roku, w którym zawarto dane dotyczące aktualnego stanu rozliczeń gminy związanego z pozyskiwaniem przychodów i dokonywaniem rozchodów z budżetu.

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 2019 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
 - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze roku budżetowego, 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 Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393),
- 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).

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2019 roku przedstawia się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 27.149.976,35 zł, tj. 46,6 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 28.544.110,71 zł, tj. 42,4 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2019 roku był ujemny i wyniósł - 1.394.134,36 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetu w wysokości - 8.966.759,06 zł. Skład zwrócił uwagę na niekorzystną sytuację związaną z szybszą realizacją wydatków bieżących niż dochodów bieżących, które wykonano na poziomie odpowiednio 49,1% i 48,7% planu, co może w sposób negatywny wpłynąć na możliwość osiągnięcia założonej nadwyżki operacyjnej, do czego Skład odniósł się w zastrzeżeniach sformułowanych w pkt 7. uzasadnienia.

4. W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w brzmieniu dotychczasowym, stosowanego w 2019 roku na podstawie regulacji zawartej w art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500). Zgodnie z art. 242 ust. 1 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. Zachowana została również 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, że powyższa relacja, na okres obejmujący lata 2020-2022, była spełniona dopiero po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń określonych w art. 243 ust. 3 i 3a tej ustawy.

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 2019 roku wyniosła 29.716.566,02 zł, co stanowiło 51,0 % planowanych dochodów w 2019 roku.

7. Po dokonaniu analizy przedłożonych dokumentów I Skład Orzekający postanowił sformułować następujące istotne zastrzeżenia odnoszące się do danych obrazujących stan wykonania budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego:

– utrzymuje się bardzo wysoki poziom zadłużenia gminy wynoszący po I półroczu 51% planowanych dochodów budżetu, a jak wynika z aktualnej (na dzień wydania niniejszej opinii) uchwały Rady Gminy Brenna w sprawie wieloletniej prognozy finansowej - w roku bieżącym ma on osiągnąć kwotę 34.542.552,78 zł, tj. prawie 58% planowanych dochodów, a w kolejnym roku kwota długu ma jeszcze wzrosnąć do wysokości 36.837.552,78 zł, co ma stanowić aż ok. 65% planowanych dochodów 2020 roku. Dodatkowo Skład zwraca uwagę na fakt, iż podejmowane są w drugim półroczu br. dalsze działania mogące skutkować wzrostem kwoty długu jednostki, mające na celu pozyskiwanie środków pieniężnych z kolejnych pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na budowę kanalizacji sanitarnej w Górkach Wielkich i Brennej w kwocie łącznej ponad 3.800.000,00 zł,

– bardzo niepokojący jest fakt ciągłego zmniejszania się kwot nadwyżek operacyjnych budżetu w kolejnych latach, tj. dodatnich różnic między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, albowiem wypracowywanie takich nadwyżek stanowi warunek konieczny do utrzymywania płynności finansowej gminy, w tym możliwości terminowej obsługi zadłużenia. Na koniec I półrocza z zaplanowanej kwoty 4.227.172,23 zł wykonano jedynie 1.879.528,27 zł, a tym samym pełna realizacja kwoty nadwyżki w roku budżetowym jest bardzo poważnie zagrożona.

Skład w tym miejscu sygnalizuje poważne zagrożenia, wynikające z analizy tzw. danych historycznych związanych z wykonywaniem kolejnych budżetów Gminy Brenna, albowiem należy zwrócić uwagę na następujące fakty: osiągnięta nadwyżka operacyjna za 2018 rok wyniosła 4.237.888,94 zł, wobec planowanej w kwocie 4.285.434,95 zł, a więc nie została zrealizowana w pełnej wysokości. Rok wcześniej również nie udało się zrealizować zakładanej nadwyżki operacyjnej. Wówczas z zakładanej kwoty 4.529.040,63 zł udało się zrealizować jedynie 3.878.772,86 zł. W obecnym roku budżetowym zakładany poziom nadwyżki operacyjnej zbliżony jest do kwoty osiągniętej w 2019 i wynosi 4.231.172,73 zł. Realizacja takiej nadwyżki operacyjnej na koniec bieżącego roku może być jednak bardzo utrudniona, uwzględniając wynik realizacji budżetu Gminy za pierwsze półrocze roku 2019 roku. Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca roku - w latach 2018-2019 planowane nadwyżki operacyjne nieznacznie się różniły i wynosiły odpowiednio: w 2018 roku – kwota 4.285.434,95 zł, w 2019 roku – kwota 4.227.172,23 zł. W 2018 roku w pierwszym półroczu udało się zrealizować kwotę 2.391.140,42 zł a w obecnym zaledwie 1.879.528,27 zł – czyli o 511.612,15 zł mniej niż w 2018 roku. Niezbędna do osiągnięcia planowanej nadwyżki operacyjnej będzie prawidłowa realizacja zaplanowanych w budżecie Gminy dochodów bieżących, które w I półroczu wykonano jedynie w 48,7% (plan 53.218.836,78 zł, wykonanie 25.924.126,58 zł). Są to bardzo poważne zagrożenia, związane z możliwością prawidłowej realizacji zaplanowanego na 2019 rok budżetu Gminy, które organy tej jednostki winny wnikliwie przeanalizować i podjąć stosowne działania zaradcze. Dodatkowo Skład sygnalizuje w tym miejscu inny niepokojący fakt, polegający na prognozowaniu - począwszy od roku 2020 - stałego i bardzo znacznego wzrostu kwot takich nadwyżek, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, które mają wynosić odpowiednio: w 2020 r. - 5.514.028,00 zł, w 2021 r. - 6.450.693,00 zł, z tendencją do dalszego, stałego wzrostu do końca okresu objętego prognozą, aż do kwoty 12.714.750,00 zł, co może być niezwykle trudne do zrealizowania. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Skład wskazuje na konieczność niezwłocznego podjęcia przez organy gminy odpowiednich, konkretnych działań, mających na celu bieżące urealnianie obowiązującej wieloletniej prognozy finansowej, aby był zrealizowany ustawowy postulat realistyczności prognozy, sformułowany w art. 226 ustawy o finansach publicznych,

– Gmina Brenna nie posiada żadnych rezerw środków pieniężnych z takich przychodów jak z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz z wolnych środków pochodzących z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Taki stan uniemożliwia bieżące reagowanie na ewentualne problemy i zakłócenia

związane z realizowaniem dochodów budżetowych w pełnej planowanej wysokości, które mogą wystąpić w drugim półroczu roku budżetowego, a tym samym spowodować konieczność pozyskiwania dodatkowych środków zewnętrznych, warunkujących prawidłową realizację obligatoryjnych zadań jednostki samorządu terytorialnego, zwiększających jednakże bardzo wysoki poziom zadłużenia gminy.

Z powyższych względów Skład Orzekający po raz kolejny wskazuje na pilną konieczność podjęcia intensywnych działań przez oba organy Gminy Brenna, zmierzających do odwrócenia aktualnego, negatywnego trendu polegającego na ciągłym zwiększaniu kwoty długu, aby zachować prawne możliwości uchwalania budżetów na lata następne i tym samym uniknąć dolegliwych konsekwencji prawnych wynikających w szczególności z regulacji zawartej w art. 240-240b ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały.

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

PRZEWODNICZĄCY
I Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Tadeusz Stawowczyk