

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 24 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Dygowo informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Dygowo za pierwsze półrocze 2019 r.

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.) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Hanna Barańska - Członek
3. Marcin Binaś - Członek

pozytywnie, z zastrzeżeniem

wymienionym w punkcie 6 uzasadnienia niniejszej opinii opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Dygowo za pierwsze półrocze 2019 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. Gminy Dygowo, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 2 września 2019 r. Wraz z informacją o przebiegu wykonania budżetu przedłożono informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, czym wypełniono wymogi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych¹.

Skład Orzekający po analizie danych i objaśnień zawartych w informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sporządzonych i przedłożonych w trybie określonym rozporządzeniami w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych², stwierdził co następuje:

1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r., są zgodne w zakresie:
 - planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2019 r., po zmianach wprowadzonych w okresie pierwszego półrocza br.;
 - wykonania dochodów i wydatków budżetu – z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na podstawie przepisów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w zakresie operacji finansowych;

¹ art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

² rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773)

- danych wymaganych uchwałą Rady Gminy w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.
- 2. Z przedłożonej przez Wójta informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 42,8% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 46,0% i 1,8% planu.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanego źródła w br. planowane są dochody, tj. w kwocie 1 251 558,00 zł, podczas gdy w pierwszym półroczu uzyskano jedynie 1 067,71 zł (tj. 0,09% planowanej kwoty na dofinansowanie tych zadań).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 47,4% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,4%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 29,0% tego planu.

- 3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się deficytem budżetowym w kwocie 904 382,80 zł, na planowaną na koniec roku nadwyżkę w wysokości 870 000,00 zł. Sytuacja taka jest następstwem realizacji planowanych dochodów majątkowych, których stopień wykonania jest znacznie niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
- 4. Realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. przekracza osiągnięty w tym okresie poziom dochodów bieżących (deficyt operacyjny wynosił 148 207,10 zł). Dla zbilansowania wskazanej relacji przepisy ustawy o finansach publicznych dopuszczają włączenie po stronie dochodów bieżących nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych³, które w Gminie Dygowo wystąpiły w kwocie 1 225 702,42 zł, co daje podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę organom Gminy, że nadwyżki operacyjne jednostek samorządu terytorialnego są ważnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej. Dlatego też **wydatki inwestycyjne powinny być skorelowane z wielkością wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Jeśli wzrostowi wydatków na inwestycje nie towarzyszy proporcjonalny wzrost nadwyżek operacyjnych, to następuje przyrost zadłużania się samorządu.** Nadwyżka operacyjna oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego ma potencjał do pokrywania nakładów inwestycyjnych lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skład podkreśla, że w Gminie Dygowo na koniec pierwszego półrocza br. wystąpiła sytuacja deficytu, a nie nadwyżki operacyjnej. Deficyt operacyjny oznacza, że wydatkowanie środków przez Gminę przekracza jej możliwości finansowe, a zatem nierzadko pożądane wówczas może być zaciągnięcie nowych zobowiązań finansowych albo sprzedaż majątku.

³ zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych

5. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków⁴, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁵.
6. Skład Orzekający zauważa, że na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.):
 - prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, a w celu organizowania tej działalności ustawodawca przewidział również obligatoryjną formę – tj. **samorządowe instytucje kultury** (art. 9),
 - podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez jej dyrektora (art. 27), z jednoczesnym uwzględnieniem wysokości dotacji od organizatora oraz zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych,
 - instytucja kultury pokrywa koszty działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, w tym m.in. z dotacji podmiotowych i celowych z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 28).

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyroki NSA w Szczecinie: z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 339/15) wskazane powyżej regulacje to *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym do ustawy o finansach publicznych. Charakter przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oznacza obowiązek stosowania jej postanowień przed prawem o bardziej ogólnym charakterze (tylko jeśli regulacje prawne pochodzą z dwóch równorzędnych aktów prawnych – np. dwóch obowiązujących jednocześnie ustaw).

Skład podkreśla również, że w zakresie instytucji kultury obowiązują inne przepisy sprawozdawcze, tj. art. 266 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, według których zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić organowi stanowiącemu w terminie do 31 sierpnia – sprawozdanie półroczne z wykonania planu finansowego instytucji kultury, uwzględniające stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych. Natomiast sprawozdanie półroczne z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie powinno zawierać informacji o wykonaniu tego planu.

Skład Orzekający zwraca uwagę organom Gminy Dygowo, iż prowadzenie finansowania biblioteki w pierwszym półroczu br. w ramach wydatków budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 266 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. stanowiły 345,1% planu i dotyczyły wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (1 225 702,42 zł) oraz rat z tytułu spłaconej pożyczki (500 000,00 zł).
8. Wójt podał dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaty pożyczki w kwocie 20 000,00 zł, co stanowiło 1,5% łącznego planu rozchodów⁶.

⁴ stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej rozumianej jako kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim (ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dz. Urz. RP „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5h i art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych); art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁵ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁷ przedstawiono dane dotyczące wykonania pierwszego półrocza 2019 r. oraz jego wpływie na całkowity okres tej prognozy przyjęty przez organ stanowiący, tj. lata 2019-2027. Natomiast informacja o realizacji przedsięwzięć wieloletnich została ograniczona do wykonania pierwszego półrocza br. budżetowego. W ocenie Składu Orzekającego **informacja o wykonaniu realizacji wieloletnich przedsięwzięć**, zgodnie z wymogami określonymi przez organ stanowiący uchwałą w sprawie określenia zakresu i formy informacji oraz przepisem art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, **powinna obejmować okres** określony uchwałą Nr VI/37/2019 Rady Gminy Dygowo z dnia 27 marca 2019 r., tj. lata **2019-2022**.

Dodatkowo, Skład wskazuje na **konieczność dokonania aktualizacji danych wieloletniej prognozy finansowej w porównaniu do rzeczywistej jej realizacji, z uwzględnieniem danych wykonania budżetu na koniec III kwartału 2019 r. oraz ewentualnym wpływie negatywnych zdarzeń na przyszłe finanse Gminy**. Taką potrzebę wskazuje chociażby przepis art. 226 ust. 2a, z którego wynika konieczność zamieszczania objaśnień wieloletniej prognozy finansowej i analizowania jej realistyczności, co z kolei jest konsekwencją przestrzegania przepisu art. 226 ust. 1 cyt. ustawy.

Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych uległo niewielkiemu zmniejszeniu w okresie sprawozdawczym i wyniosło 11 137 882,00 zł⁸, co stanowi 38,5% planowanych dochodów.

Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2019-2027 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zauważa, że podstawowe znaczenie dla zachowania prawidłowych wielkości wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych warunkujących uchwalenie budżetu na kolejne lata, a zarazem zdolność Gminy do spłaty zaciągniętego długu, będzie mieć konsekwentna realizacja przedstawionych założeń w wieloletniej prognozie finansowej, w tym przede wszystkim w zakresie prognozowanego poziomu i wzajemnego kształtowania się dochodów bieżących i wydatków budżetu.

Mając na względzie, iż na lata następne wskaźnik zadłużenia Gminy Dygowo z art. 243 ww. ustawy został wyliczony w oparciu o prognozowane wielkości, w toku dalszej realizacji budżetu 2019 r. należy na bieżąco monitorować i aktywnie oddziaływać na kształtowanie się obecnie przyjętych założeń w wieloletniej prognozie finansowej, szczególnie tych, które determinują poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Skład Orzekający wskazuje również na konieczność zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu długiem Gminy i w podejmowaniu kolejnych decyzji o korzystaniu ze środków kapitału obcego (pożyczonego) ze względu na możliwość zaistnienia okoliczności nieprzewidzianych mających wpływ na zmianę aktualnych założeń, a wynikających bądź to z uwarunkowań o charakterze makroekonomicznym i zmian legislacyjnych, bądź to ze zdarzeń jakie mogą wystąpić w Gminie (np. mniejsze wykonanie dochodów z planowanego dofinansowania inwestycji lub dochodów bieżących), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

⁷ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁸ zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2019 r.

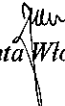
Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający podkreśla, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), która wprowadza istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych począwszy od 2020 r. Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulację dotyczącą tytułów dłużnych o inne nienazwane ustawowo umowy (art. 72 ust. 1a).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Dygowo dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu jego wykonania w pierwszym półroczu 2019 r.

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

