



Uchwała Nr 15/S/2019
Składu Orzekającego Nr 10
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 18 kwietnia 2019 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Chodcza sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki.

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, wyznaczony Zarządzeniem Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania, w osobach:

Przewodniczący - Jan Sieklucki
Członkowie: - Halina Strzelecka
- Elżbieta Osińska

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 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. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

postanowił:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** przedłożone przez Burmistrza Chodcza sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było „Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Chodecz za 2018 rok”, zawierające sprawozdania statystyczne wraz z częścią opisową i tabelaryczną oraz informację o stanie mienia gminy według stanu na koniec 2018 roku.

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy dokonał analizy i oceny przedłożonych przez Burmistrza materiałów pod względem formalno-prawnym i merytorycznym w powiązaniu z budżetem po zmianach, z uwzględnieniem kompetencji Burmistrza. Skład Orzekający stwierdził, że:

- I. Burmistrz Chodcza w ustawowym terminie przedłożył Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2018 rok. Nie stwierdzono nieprawidłowości oraz rozbieżności danych liczbowych wykazanych w poszczególnych sprawozdaniach.

Sprawozdania budżetowe za 2018 rok, zgodnie z wymogami określonymi w:

- ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - zwanej dalej „ustawia o finansach publicznych”,
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r., w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) oraz
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109),

zostały sporządzone i przedłożone z zachowaniem obowiązujących terminów oraz podpisane przez upoważnione osoby. Dane liczbowe ujęte w poszczególnych sprawozdaniach zachowują zgodność rachunkową. Wykazane wielkości w zakresie planu dochodów i wydatków budżetowych są zgodne z wielkościami wynikającymi z przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwał: uchwały budżetowej na 2017 rok oraz uchwał zmieniających budżet.

II. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

1. Część opisowa informacji uzupełnia dane liczbowe zawarte w sprawozdaniach, zawiera informację o wykonanych dochodach i wydatkach budżetu oraz przychodach i rozchodach. Przedstawia przebieg realizacji budżetu za 2018 rok, omawia realizację dochodów wg poszczególnych źródeł i działów. Informuje Radnych o przedsięwzięciach, jakie organ wykonawczy podjął celem pełnej realizacji źródeł dochodów. Nawiązuje do zadań rzeczowych wynikających z uchwalonego budżetu oraz wyjaśnia przyczyny występujących odchyłeń od przyjętego w budżecie planu dochodów i wydatków.
2. Załączniki przedstawione w postaci tabelarycznej zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań budżetowych gminy oraz wykonania planów finansowych jednostek budżetowych. W zestawieniach tych przedstawiono wykonanie: dochodów, wydatków, zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, przychodów i rozchodów, wydatków majątkowych, dochodów i wydatków z zakresu ochrony środowiska, wykonania dotacji.

W zakresie dochodów i wydatków tabele obejmują kwotowe i procentowe ich wykonanie w szczególności dział, rozdział paragraf.

III. Badając pod względem merytorycznym przedłożone dokumenty będące podstawą analizy wykonania budżetu gminy za 2018 rok, Skład Orzekający stwierdza, że dane liczbowe prezentowane w informacji opisowej są zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi przedłożonymi Izbie.

Z przedłożonych dokumentów i analizy danych finansowych wynika, że:

- uchwalony przez Radę Miejską w Chodczu budżet gminy na 2018 rok po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał plan dochodów w wysokości 41.720.595,01 zł. Dochody zrealizowano w kwocie 34.143.348,02 zł, co stanowi 81,8% planu. Dochody bieżące wykonane zostały na poziomie 27.619.431,39 zł (100,5% planu), natomiast dochody majątkowe wykonano na poziomie 6.523.916,63 zł (45,8% planu),
- skutki obniżenia przez Radę Miejską górnych stawek podatków i opłat lokalnych (zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP) zamknęły się kwotą 753.379,08 zł, skutki udzielonych przez organ podatkowy ulg i zwolnień pozaustawowych wyniosły 36.696,73 zł, skutki umorzeń zaległości podatkowych wyniosły 8.272,00 zł natomiast skutki decyzji wydanych w sprawie rozłożeń na raty oraz odroczeń terminu płatności 6.388,08 zł,
- zaległości wobec gminy wyniosły 3.664.731,62 zł wobec 698.629,66 zł na koniec poprzedniego roku budżetowego, w tym zaległości podatkowe 483.025,74 zł wobec 468.529,56 zł na koniec poprzedniego roku budżetowego,
- uchwalony przez Radę Miejską budżet łącznie z dokonanymi w ciągu roku zmianami przewidywał plan wydatków w wysokości 52.139.229,01 zł. Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 43.413.585,19 zł, co stanowi 83,3% planowanych wydatków, z tego wydatki bieżące zostały zrealizowane w kwocie 22.813.112,87 zł, tj. 94,2% planu oraz wydatki majątkowe zrealizowane w kwocie 20.600.472,32 zł, co stanowi 73,8% planu. Omówienie wykonania wydatków, w tym inwestycyjnych, znajduje się w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu. Z danych wykazanych w opiniowanym sprawozdaniu i danych zaprezentowanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S, wg stanu na koniec 2018 roku wynika, iż wykonane wydatki w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie przekraczają wielkości planowanych,
- wynik budżetu za 2018 rok zamknął się deficytem budżetowym w wysokości 9.270.237,17 zł (przy planowanym deficycie w kwocie 10.418.634,00 zł),
- za okres objęty oceną gmina osiągnęła nadwyżkę operacyjną (*różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi*) w kwocie 4.806.318,52 zł, przy planowanej w wysokości 3.261.130,90 zł. Wykonane dochody bieżące są wyższe od wykonanych wydatków bieżących. Została więc zachowana zasada zrównoważenia budżetu w zakresie dochodów i wydatków bieżących, wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych,

- stan zadłużenia gminy na koniec 2018 roku wyniósł 23.598.112,09 zł, co stanowi 69,1% dochodów wykonanych, w całości były to zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń. Gmina nie posiada zobowiązań wymagalnych.

Ze sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce i deficycie Gminy Chodecz za 2018 rok wynika, że:

1. Planowane przychody w wysokości 11.737.220,00 zł, zostały wykonane w wysokości 11.956.400,00 zł, z tego: z zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 11.860.000,00 zł oraz spłaty udzielonych pożyczek w kwocie 96.400,00 zł.
(Różnica między planem przychodów, a wykonaniem 219.180,00 zł).
2. Planowane rozchody w wysokości 1.318.586,00 zł, zostały wykonane w wysokości 1.398.968,00 zł z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek.
(Różnica między planem rozchodów a wykonaniem 80.382 zł).

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że wyższe od planu wykonanie przychodów spowodowane było przesunięciem realizacji zadań inwestycyjnych z roku 2017 na rok 2018. Nastąpiło wówczas również przesunięcie emisji obligacji z roku 2017 na rok 2018. Ponadto zwrócona została przez Ochotniczą Straż Pożarną w Choczcu wcześniej udzielona pożyczka, a brak stosownych zmian przychodów w uchwale budżetowej spowodowany był długotrwałą nieobecnością Skarbnika Gminy.

Natomiast wyższe wykonanie rozchodów w stosunku do planu spowodowane było błędnym zsumowaniem rat kapitałowych należnych do spłaty w 2018 roku. Nieprawidłowość ta została zauważona po zamknięciu roku, gdzie nie było już możliwości zmiany uchwały budżetowej.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 52 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. A zatem jednostka przekraczając plan rozchodów naruszyła ww. przepisy. Wyższe wykonanie przychodów spowodowane przesunięciem emisji obligacji z roku 2017 na rok 2018 zostało dokonane bez podstawy prawnej (stosownej zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji i uchwały budżetowej) i może nosić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311). Skład Orzekający zawiera uwagi w tym zakresie.

Załączona do sprawozdania informacja o stanie mienia gminy została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. zawiera informacje o przysługujących gminie prawach własności oraz innych prawach majątkowych, o zmianach w stanie mienia od dnia złożenia poprzedniej informacji oraz dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania tych praw.

Skład Orzekający wskazuje, że wykonanie budżetu w danym roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej gminy, bowiem maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu w danym roku zależy wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że wskaźnik jednoroczny zakładany na koniec trzeciego kwartału 2018 roku na poziomie 18,70 % wykonany został na poziomie niższym, tj. 14,12 %.

Skład Orzekający informuje, że z dniem 1 stycznia 2019 roku weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2018 r, poz. 2500), które wprowadzają istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a terminy zastosowania poszczególnych zmienionych przepisów określono w art. 7-10 tej ustawy. W ustawie wyeliminowano z indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydłużono z 3 do 7 lat okres, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia. Ustawa umożliwia także spłatę istniejącego zadłużenia JST nowym długiem, o niższych kosztach obsługi oraz wcześniejszą spłatę zadłużenia z własnych środków finansowych, także wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych zobowiązań. Limitem spłaty zadłużenia będą objęte nie tylko odsetki od zobowiązań dłużnych, ale wszystkie wydatki na obsługę długu JST, m.in.; prowizje w związku z udzieleniem kredytu czy pożyczki.

Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulacje dotyczące klasyfikowania tytułów dłużnych o inne nienazwane zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umowy kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a).

Mając na uwadze treść powyższych ustaleń, a także informacje związane ze sposobem realizacji przez Burmistrza Chodcza zadań wynikających z uchwalonego przez Radę Miejską budżetu na 2018 rok stwierdzono, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone w art. 267 i art. 269 cytowanej powyżej ustawie o finansach publicznych, stanowi materiał informacyjno-analityczny

obrazujący sposób realizacji budżetu i może stanowić podstawę dla organu stanowiącego do dokonania merytorycznej oceny jego wykonania.

Zaznacza się, iż niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza dokumentów i dotyczy jedynie formalno - prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2018. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający postanowił zaopiniować jak w sentencji uchwały.

Od opinii zawartej w niniejszej uchwale przysługuje prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Jan Sieklucki
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy