

Uchwała Nr 4200/V/150/2017
z dnia 4 października 2017 roku
V Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie opinii o przedłożonej przez Burmistrza Radlina informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku

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

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonej przez Burmistrza Radlina informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

Zgodnie z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) Burmistrz Radlina przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach materiały dotyczące wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku, kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej, w tym realizacji przedsięwzięć wieloletnich oraz przebiegu wykonania planu finansowego instytucji kultury, dla której miasto jest organem założycielskim.

W wyniku przeprowadzonego badania przedłożonych dokumentów - V Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Informacja z wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku nie wykazuje rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach statystycznych budżetowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu 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).
2. Przedstawione informacje są kompletne, gdyż obejmują elementy wymienione w uchwale organu stanowiącego miasto, dotyczącej zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu miasta, planu finansowego samorządowych instytucji kultury

oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za I półrocze, podjętej na podstawie art. 266 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3. Wykonanie budżetu Miasta Radlin za I półrocze 2017 roku przedstawia się następująco:

- dochody ogółem 36.822.119,88 zł, tj. 49,7 % planu,
- wydatki ogółem 35.034.254,18 zł, tj. 40,3 % planu

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2017 roku był dodatni i wyniósł 1.787.865,70 zł, przy zaplanowanym w uchwale budżetowej deficycie budżetu w wysokości 12.949.229,49 zł.

Nadwyżka operacyjna stanowiąca różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 3.064.108,86 zł.

4. Na dzień 30 czerwca br. zadłużenie miasta z tytułu zaciągniętych pożyczek i emisji obligacji, ustalone wg sprawozdania Rb-Z, wynosiło 31.490.361,95 zł, tj. 42,5 % dochodów planowanych na 2017 rok.

5. Informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przedstawia plan i wykonanie podstawowych wielkości budżetu miasta na koniec I półrocza br. oraz przebieg realizowanych przedsięwzięć wieloletnich.

6. W przedłożonych materiałach Burmistrz Radlina nie wskazał na zagrożenia mogące utrudnić realizację budżetu w II półroczu br. Zaznaczył on jednocześnie, iż niski procent wykonania wydatków majątkowych (7,9 %) wynika z harmonogramu inwestycyjnego, gdzie największe płatności nastąpią w IV kwartale roku.

Stosownie do art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia:

- 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze;
- 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3;
- 3) informację, o wykonaniu planów finansowych samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych dla których miasto jest organem założycielskim.

Takie brzmienie przepisu przesądza, że niniejsza opinia dotyczy nie tylko przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 r. ale również kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej.

Skład Orzekający, po dokonaniu analizy będących w posiadaniu tut. Izby materiałów obrazujących sytuację finansową Miasta (tj. uchwały budżetowej na 2017 r. wraz ze zmianami dokonanymi do dnia 30 czerwca br., uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2028 wraz ze zmianami dokonanymi do dnia 30 czerwca br. oraz sprawozdań statystycznych za I półrocze 2017 r.), sformułował zastrzeżenia co do dalszej realizacji budżetu w II półroczu br. jak i do realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.

Zgodnie z przedłożonymi: sprawozdaniem opisowym oraz sprawozdaniami statystycznymi plan budżetu Miasta wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. kształtował się następująco:

dochody:	74.014.803,17 zł
wydatki:	86.964.032,66 zł
deficyt:	12.949.229,49 zł
przychody:	15.713.677,49 zł
rozchody:	2.698.400,00 zł

Planowany deficyt budżetowy, ustalony jako różnica między prognozowanymi dochodami a planowanymi do poniesienia w roku budżetowym wydatkami, ustalony na poziomie 12.949.229,49 zł ma być pokryty m.in. przychodami z emisji obligacji komunalnych oraz pożyczki.

W ocenie Składu Orzekającego Miasto Radlin nie będzie miało możliwości sfinansowania deficytu poprzez zaciągnięcie zobowiązań zwrotnych. Uchwałą Nr 4200/V/123/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r. V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o możliwości wykupu przez Miasto Radlin obligacji komunalnych na łączną kwotę 9.900.000 zł, których to emisja miała na celu pokrycie planowanego deficytu budżetowego. Ponadto Uchwałą Nr 4200/V/124/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r. V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o możliwości spłaty przez Miasto Radlin pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 497.767,61 zł. Podstawą do wydania tych opinii była negatywna ocena co do realistyczności wieloletniej prognozy finansowej Miasta będącej podstawowym dokumentem służącym do oceny kondycji finansowej Miasta w okresie nim objętym.

Zdaniem Składu Orzekającego, na dzień wydania niniejszej opinii, Miasto Radlin nie ma możliwości realizacji budżetu w założonych wielkościach, w tym szczególnie pokrycia deficytu w kwocie 12.949.229,49 zł planowanym do zaciągnięcia nowym długiem.

Odnosząc się do kształtowania się wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający ocenia przedłożony dokument jako nierealistyczny.

Zgodnie z przedłożoną wieloletnią prognozą finansową wraz ze zmianami, Miasto planuje na 2018 r. dochody ogółem w kwocie 82.200.000 zł, z czego 76.800.000 zł to dochody bieżące a 5.400.000 zł to dochody majątkowe. Miasto wskazało, że na dochody majątkowe złożą się m.in. dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 600.000 zł oraz dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 2.800.000 zł. Z objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej nie wynika, z jakiego źródła Miasto pozyska dodatkowe 2.000.000 zł dochodów majątkowych. Skład Orzekający zwraca uwagę, że na mocy Zarządzenia S.0050.0043.2017 Burmistrza Radlina z dnia 27 lutego 2017 roku w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2028, zwiększono dochody majątkowe w 2018 r. o 2.200.000 zł (z czego 100.000 zł dotyczyło dochodów ze sprzedaży majątku), pozostawiając bez objaśnienia przyczynę takiej zmiany. Skład Orzekający nie posiada na podstawie przedłożonych dokumentów wiedzy, co do źródła zwiększenia dochodów majątkowych o pozostałe 2.100.000 zł. Objasnienia w tym zakresie nie zostały załączone do wieloletniej prognozy finansowej

Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że Zarządzeniem z dnia 27 lutego 2017 r. (o którym mowa wyżej), poza istotną zmianą dochodów ogółem (i dochodów majątkowych) w 2018 r. takiej samej zmiany dokonano w pozostałym okresie objętym prognozą, tj. w latach 2019-2028, i także zwiększono dochody ogółem i dochody majątkowe odpowiednio o:

	dochody ogółem	dochody majątkowe
2019 r.	1.100.000 zł	600.000 zł
2020 r.	3.700.000 zł	3.700.000 zł
2021 r.	3.400.000 zł	3.400.000 zł
2022 r.	3.200.000 zł	3.200.000 zł
2023 r.	2.900.000 zł	2.900.000 zł
2024 r.	2.800.000 zł	2.800.000 zł
2025 r.	2.300.000 zł	2.300.000 zł
2026 r.	2.300.000 zł	2.300.000 zł
2027 r.	1.900.000 zł	1.900.000 zł
2028 r.	1.600.000 zł	1.400.000 zł

Zwiększenie dochodów majątkowych w ww. okresie nie dotyczy dochodów ze sprzedaży majątku ani dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje. Skład Orzekający nie posiada wiedzy, z jakiego źródła Miasto zamierza pozyskać tak znaczące środki.

Odnosząc się do innych wielkości, objętych prognozą Skład zwraca uwagę, że z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2018-2028 prognozuje się uzyskiwanie nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) i tak odpowiednio:

- w 2018 roku - w wysokości 14.800.000 zł,
- w 2019 roku - w wysokości 11.500.000 zł,
- w 2020 roku - w wysokości 8.000.000 zł.

W latach 2021-2028 nadwyżka ta kształtować się będzie w granicach 5.500.000-7.500.000 zł. Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2014-2016 Miasto uzyskało nadwyżkę operacyjną w następującej wysokości:

- w 2014 roku - 4.332.240,20 zł
- w 2015 roku - 4.164.888,91 zł
- w 2016 roku - 1.786.698,03 zł,

zaś na 2017 rok planuje uzyskać nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.672.919,86 zł.

Skład zwraca uwagę, iż znaczny (aż 4-krotny w stosunku do 2017 r. i ponad 8-krotny w stosunku do 2016 r.) wzrost nadwyżki operacyjnej w 2018 r. wynika ze wzrostu w tym roku zakładanych dochodów bieżących o ponad 4 mln zł, a także ze zmniejszenia wydatków bieżących o ok. 7 mln zł. Zdaniem Składu, nie jest możliwe uzyskanie przez Miasto tak znacznej nadwyżki operacyjnej w 2018 r. Dodatkowo Miasto nie uzasadniło przyczyn takiego prognozowania dochodów i wydatków bieżących w 2018 r. W materiałach, którymi Skład dysponuje brak jest informacji na temat rodzaju wydatków bieżących, które uległyby zmniejszeniu w 2018 r.

Kolejną wielkością, na którą zwrócił uwagę Skład Orzekający są planowane przez Miasto dochody ze sprzedaży majątku. W 2015 r. Miasto uzyskało dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 190.661,61 zł, w 2016 r. wykonanie tych dochodów wyniosło 132.223,35 zł (co daje średnio rocznie ok. 160.000 zł), natomiast planowane z tego tytułu dochody w 2017 r. wynoszą 316.600,01 zł, zaś w 2018 r. planuje się uzyskać wpływy w wysokości aż 600.000,00 zł. Skład Orzekający uważa, że uzyskanie w 2018 r. planowanej kwoty ze sprzedaży majątku jest bardzo mało prawdopodobne, biorąc pod uwagę wykonanie tej wielkości w latach poprzednich. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej brak jakiegokolwiek informacji co do tak istotnego wzrostu dochodów.

Dodatkowo Skład Orzekający przeanalizował przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2017-2019 planowane kwoty z tytułu odsetek od pożyczek i wyemitowanych obligacji. Skład zwraca uwagę, iż przyjęte kwoty odsetek znacznie odbiegają od wysokości przyjętych w tym okresie wydatków na obsługę długu (różnice wynoszą odpowiednio:

127.500 zł w 2017 r., 200.000 zł w 2018 r. i 140.000 zł w 2019 r.). W związku z powyższym nasuwa się przypuszczenie, iż dane te nie są realistyczne.

Reasumując, Skład Orzekający wyraża opinię, że obowiązująca na koniec I półrocza br. wieloletnia prognoza finansowa, która wiąże się nierozzerwalnie z planowaniem a następnie realizacją budżetu w 2017 r. i latach następnych, nie spełnia ustawowego wymogu realistyczności, prognozowane wielkości, w szczególności dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej, a także wydatków ponoszonych z tytułu odsetek od pożyczek i wyemitowanych obligacji, nie są uzasadnione i nie przyjęto ich w oparciu o faktyczne, realne szacunki poparte konkretnymi argumentami, co może sugerować, że wieloletnia prognoza finansowa została sporządzona z założeniem konieczności spełniania w 2018 r. wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, zaś przedstawione wielkości służą spełnieniu tego założenia. Skład Orzekający przypomina, że na fakt kształtowania się w 2018 r. i 2019 r. relacji z art. 243 ustawy na mało bezpiecznym poziomie, co mogłoby mieć w przyszłości wpływ na treść opinii o możliwości wykupu wyemitowanych przez Miasto w 2017 r. obligacji, Skład wskazywał już we wcześniej wydanej opinii Nr 4200/V/44/2017 z 27 stycznia 2017 r., dotyczącej możliwości sfinansowania założonego w uchwale budżetowej na 2017 r. deficytu budżetowego.

Skład zwraca również uwagę, że wykonanie budżetu 2016 r. w stosunku do wartości planowanych za 3 kwartały obniżyło dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań w latach 2018-2020.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, z przyczyn opisanych powyżej, a także biorąc pod uwagę postanowienia art. 226 ustawy o finansach publicznych, obligujące do zapewnienia realistyczności wieloletniej prognozy finansowej dla każdego roku objętego prognozą, Skład Orzekający wydał niniejszą opinię o informacji dotyczącej przebiegu wykonania budżetu Miasta Radlin w I półroczu 2017 r. Zdaniem Składu Orzekającego, Miasto powinno rozważyć dokonanie takich zmian budżetu, które doprowadzą do zmniejszenia deficytu (głównie poprzez zmniejszenie planowanych wydatków). W przypadku wystąpienia o opinię o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji, które to zobowiązania miałyby posłużyć sfinansowaniu deficytu niezbędne jest przedłożenie wieloletniej prognozy finansowej, która w sposób realistyczny będzie przedstawiała sytuację finansową jednostki.

7. Skład Orzekający zapoznał się także z przedłożoną informacją o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury - Miejskiego Ośrodka Kultury oraz Miejskiej Biblioteki Publicznej za pierwsze półrocze 2017 roku.

Biorąc pod uwagę powyższe - przedłożone materiały zaopiniowano jak w sentencji.

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

PRZEWODNICZĄCA
V Składu Orzekającego