

UCHWAŁA NR XCVII.379.Z.2019

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 27 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Sławno informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno 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) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

pozytywnie

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2019 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2019 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 2 września 2019 r., tj. po upływie terminu wskazanego w art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 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.

I. 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 I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej w tym o realizacji przedsięwzięć.

2. Z przedłożonej przez Wójta informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 51% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 53,30% i 39,90% planu.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania zarówno dochodów majątkowych jak również dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanych źródeł w bieżącym roku planowane są dochody majątkowe w kwocie 7 502 997,21 zł, z których w pierwszym półroczu uzyskano 2 990 363,57 zł (tj. 39,90% planowanej kwoty).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 42,10% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,30%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 21,50% planu.

Skład Orzekający wskazuje na niskie wykonanie dochodów i wydatków majątkowych – z tytułu dotacji na inwestycje a zwłaszcza ze sprzedaży mienia i podkreśla jednocześnie, że w części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż dochody z tytułu dotacji na inwestycje są składową obliczania dopuszczalnych wskaźników spłat długu przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Analiza realizacji wydatków budżetowych wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych spełnia wymogi ustawowe w tym zakresie. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1352) odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych podlega przekazaniu na rachunek bankowy Funduszu do dnia 30 września – przy czym do dnia 31 maja winien być dokonany w wysokości co najmniej 75% wartości rocznego odpisu, a korekta planowanych odpisów winna nastąpić na koniec roku. Ze sporządzonego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca bieżącego roku Rb-28S sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, że z planu wynoszącego 463 626,99 zł - zaangażowano w tym celu środki w wysokości 363 979,40 zł, które zrealizowano w 95,94% (tj. na kwotę 349 205,96 zł). W stosunku do kwoty plany wydatki wykonane stanowiły 75,32%.

3. Z danych wynikających z opiniowanej informacji oraz ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S wynika, że uzyskane w pierwszym półroczu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 580 836,80 zł jako dochody w rozdziałach 90002 i 90026– nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynoszących 604 239,81 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że w zakresie ponoszonych kosztów nie wykazano wykonania wydatków m.in. w § 426 zakup energii.

4. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 1 187 396,27 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 6 414 280,00 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.

5. Realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co daje podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.
6. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków³, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴. W zakresie zaistniałej różnicy w wysokości należności wymagalnych pomiędzy sprawozdaniami Rb-27S (4 379 200,84 zł) a Rb-N (4 436 915,92 zł) w wysokości 57 715,08 zł – Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wynika ona z należności pobranych w nadmiernej wysokości (decyzje zwrotu świadczeń rodzinnych za lata poprzednie).
7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. były planowane w wysokości łącznej 8 909 081,00 zł z tytułu: wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (3 568 995,50 zł) oraz ze zwrotnych zobowiązań dłużnych (5 340 085,50 zł). Faktycznie zrealizowana została kwota przychodów z tytułu wolnych środków w wysokości 7 672 679,14 zł (215% planu). Przychody z tytułu zwrotnych zobowiązań dłużnych w I półroczu nie zostały zrealizowane.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁵:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w zakresie czasowym na jaki prognoza została uchwalona. Podobnie informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich obejmowała okres jak w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 11 266 184,29 zł⁶ i wynosiło 25,85% planowanych dochodów.

Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2019 r. wyniosły w wierszu N.4.2 (pozostałe) kwoty 2 092 651,51 zł (kolumna 13 gospodarstwa domowe) oraz 2 313 811,19 zł (kolumna 12 przedsiębiorstwa niefinansowe). W związku z powyższym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu należności wymagalnych Gminy Sławno.

3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2019-2021 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Stopień zachowania tej relacji we wskazanym okresie (uwzględniając dane wynikające z wykonania 2018 r.) wykazuje tendencję wzrostową. Wymaga podkreślenia, że podstawowe znaczenie dla zachowania prawidłowych wielkości wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych

³stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**3 278,14 zł**), 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

⁴ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁵ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁶ 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.

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.

W ocenie Składu istotne jest również osiągnięcie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów w latach 2020-2029), co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Mając na względzie, iż na lata następne wskaźnik zadłużenia Gminy 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 Gminy. 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. brak dotacji na inwestycje czy prawidłowość kwot wyłączeń ustawowych), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej Gminy i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

Ponadto, 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).

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w świetle uchwalonych zmian ustawy o finansach publicznych Gmina jest zobowiązana na bieżąco analizować swoją indywidualną zdolność do spłaty zaciągniętych i ewentualnie planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Należy w związku z tym zauważyć, że jeżeli jednostka planuje zaciągnięcie zwrotnego zobowiązania dłużnego (uwidaczniając je jako przychód w pozycji 4.3 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf. Ponadto z ocenie Składu z ekonomicznego punktu widzenia nie jest zasadne zaciąganie zwrotnych zobowiązań dłużnych w przewidzianej wysokości w sytuacji kiedy gmina posiada niezaangażowane do budżetu w bieżącym roku wolne środki w wysokości 1 352 021,64 zł (tj. 25,32% kwoty zamierzonych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych).

- III.** Skład Orzekający zauważa, że w Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 r. – wykazano w rozdziale 75616 (osoby fizyczne) w paragrafach 0310 (podatek od nieruchomości) i 0320 (podatek rolny) oraz w rozdziale 90002 (opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi), kwoty zaległości w kolumnie 10 w łącznej wysokości 1 943 920,91 zł.

Ponieważ ww. kwota zaległości przewyższała uzyskane w okresie I półrocza dochody z tego tytułu w łącznej wysokości 1 580 407,94 zł – zasadne zdaniem Składu jest zwiększenie intensywności podejmowanych przez wierzyciela działań zmierzających do uzyskania należnych Gminie dochodów.

Obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwości do podejmowania takich działań w znacznie szerszym zakresie niż sprowadzający się do wystawienia upomnienia oraz na jego podstawie (wobec braku zapłaty) – tytułu wykonawczego. Należy wskazać na regulacje zawarte w dwóch aktach wykonawczych (rozporządzeniach Ministra Finansów) z dnia:

- 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1483) – zgodnie z którym wierzyciel realizując swój podstawowy obowiązek jakim jest systematyczna kontrola terminowości zapłaty należności pieniężnych może - w sytuacji jeżeli posiada przypuszczenie dobrowolnej realizacji obowiązku zapłaty przez dłużnika - podejmować wobec niego tzw. „działania informacyjne” w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks,
- 4 czerwca 2018 r. w sprawie Rejestru Należności Publicznoprawnych (Dz. U z 2018 r. poz. 1124), zgodnie z którym wierzyciel (np. Gmina) może umieścić dane dłużnika w rejestrze (np. dane osobowe osób fizycznych, nazwy osób prawnych, numery PESEL, NIP czy REGON) – jeżeli kwota zaległości (należność główna wraz z odsetkami) jest nie mniejsza niż 5 000,00 zł. Warunkiem umieszczenia danych dłużnika w rejestrze jest uprzednie bezskuteczne wezwanie do realizacji ciążącego na nim obowiązku z jednoczesnym pouczeniem o możliwości umieszczenia danych dłużnika w rejestrze.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Sławno dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania planu finansowego. 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binias