

UCHWAŁA NR 50-99/4/2022

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 września 2022 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Sławno informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2022 r.

Na podstawie art. 13 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2022 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2022 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 1 września 2022 r., tj. po terminie wskazanym 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 publicznych³.

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 finansowych⁴, stwierdził co następuje:

1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r., są zgodne w zakresie:
 - planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2022 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 Dz.U. z 2022 r. poz. 1668

² Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³ art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

⁴ rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144) oraz rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396)

- 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 2022 r. zrealizowano dochody w wysokości 44,6% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 54% i 25,1% planu (w ramach dochodów majątkowych Skład Orzekający zauważył wysoki poziom zrealizowanych dochodów ze sprzedaży majątku gdyż plan wynoszący 3 166 046,00 zł został zrealizowany w 90,3% - tj. na kwotę 2 858 889,06 zł).

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania zarówno dochodów majątkowych jak również dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia.

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.

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 32% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 48,1%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 11,6% planu.

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 socjalnych⁵ 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 560 207,83 zł - zaangażowano w tym celu środki w wysokości 535 664,03 zł, które zrealizowano w 84,21% (tj. na kwotę 451 104,73 zł).

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 6 526 855,71 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 8 333 000,00 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
4. 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.
5. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków⁶, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁷.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 923

⁶stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**5 662,53 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

⁷ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2022 r. były planowane w wysokości łącznej 11 375 398,00 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 (plan wynoszący 6 003 710,68 zł zrealizowano w 102% - tj. na kwotę 6 122 651,01 zł), niewykorzystanych środków pieniężnych z art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (plan wynoszący 2 371 687,32 zł zrealizowano w 100%). W okresie I półrocza plan 3 000 000,00 zł jako przewidzianych do pozyskania przychodów z tytułu zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych nie został zrealizowany w okresie sprawozdawczym.
7. Plan rozchodów wynoszący 3 042 398,00 zł został zrealizowany w 82,6% - w tym z tytułu: spłaty zaciągniętych zobowiązań na 86,4% (z planu 2 792 398,00 zł wydatkowano 2 412 827,00 zł) oraz udzielanych pożyczek (plan w wysokości 250 000,00 zł został zrealizowany w 40% - tj. na 100 000,00 zł).

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁸:

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 wyniosło w okresie sprawozdawczym 13 274 790,45 zł⁹ i wyniosło 18,2% planowanych dochodów.
3. Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniosły w wierszu N.4.2 (pozostałe) kwotę 4 220 738,07 zł (kolumna 13 gospodarstwa domowe). W zakresie istniejących według stanu na dzień 30.06.2022 r. zaległości – w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów – Skład Orzekający kieruje uwagę władz gminy na:

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.			
nazwa należności	wykonany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w wykonanym dochodzie
podatek od nieruchomości (OF)	690 728,09	673 936,57	97,57
podatek rolny (OF)	488 990,52	271 117,25	55,44
opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	941 343,37	501 318,20	53,26

4. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zachowanie dopuszczalnego wskaźnika

⁸ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁹ zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2022 r.

obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wymaga podkreślenia, 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.

W ocenie Składu istotne jest również osiągnięcie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów 2024 r.), 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 2022 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 przypomina, 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 wprowadziła 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 4.1 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰ - w roku 2022 r. do ustalenia relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych – dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone o przychody z art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy (tj. wolne środki).

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1927

Należy również wskazać na konieczność utrzymywania bieżącej realistyczności wieloletniej prognozy finansowej – w okresie sprawozdawczym ostatnia jej zmiana została uchwalona w dniu 6 maja br., wskazując jednocześnie na jej definicję . zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.¹¹, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: *„nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”*.

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 2022 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 Binaś

podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym

¹¹sygn. akt II GSK 1911/15