

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 29 sierpnia 2018 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Świdwin informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Miasta Świdwin za pierwsze półrocze 2018 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej

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) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Hanna Barańska - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

pozytywnie,

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Miasta Świdwin¹ za pierwsze półrocze 2018 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 r. Miasta Świdwin, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 24 sierpnia 2018 r. Wraz z informacją o przebiegu wykonania budżetu przedłożono informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz informację z wykonania planu finansowego instytucji kultury, czym wypełniono wymogi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych².

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 finansowych³, stwierdził co następuje:

1. Przedstawione w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2018 r. wielkości, są zgodne w zakresie:

¹ Dalej: Miasto Świdwin.

² Art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.

³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109, ze zm.) 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).

- planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2018 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, za wyjątkiem danych podanych w podsumowaniach zawartych w załączniku nr 1 do części opisowej, w których występują rozbieżności po stronie wielkości dochodów bieżących i majątkowych;
 - danych wymaganych uchwałą Rady Miasta Świdwin w sprawie zakresu i formy informacji z przebiegu wykonania budżetu miasta oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.
2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2018 r. zrealizowano dochody w wysokości 47,7% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 52,1% i 9,7% planu. Dochody ze sprzedaży majątku wykonano w 100,7% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 43,8% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,3%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 9,1% planu.
 3. Półroczna gospodarka budżetowa Miasta ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 2 140 705,56 zł, na planowany na koniec roku deficyt w wysokości 1 283 027,80 zł. Sytuacja taka jest następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest znacznie 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 wydatków⁴, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁵.
 6. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym po 30 czerwca 2018 r. wyniosły 918 876,30 zł⁶.
 7. Niezrealizowane w wymaganym terminie należności wymagalne (zaległości), jak wykazują zapisy sprawozdania Rb-N (o należnościach wymagalnych), uległy zwiększeniu w porównaniu do końca 2017 r. o kwotę 147 800,53 zł i wyniosły 5 741 548,48 zł, tj. 8,35% planowanych ogółem dochodów w 2018 r.
 8. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2018 r. wyniosły 817 777,80 zł i dotyczyły wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, co potwierdza bilans z wykonania budżetu za 2017 r.⁷

Kategoria wolnych środków identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na

⁴ Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

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

⁶ Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S (o wydatkach).

⁷ Sporządzony na dzień 31 grudnia 2017 r.

rachunku”⁸ oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Jej źródłem, stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej⁹, jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych. Analiza informacji zawartych w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2017 r. pozwala potwierdzić fakt, iż jednostka samorządu terytorialnego dysponowała środkami pieniężnymi w kwocie umożliwiającej zaangażowanie w planie bieżącego roku budżetowego (z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu).

9. W okresie pierwszego półrocza br. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów w kwocie 178 250,00 zł, co stanowi 7% planowanych z tych tytułów rozchodów¹⁰.
10. Na koniec okresu sprawozdawczego Miasto nie posiadało niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, których potencjalna spłata zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych obciążałaby planowane w 2018 r. wydatki budżetowe.
11. W sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych do 30 czerwca 2018 r. oraz w załączniku nr 6 informacji Burmistrz Miasta wykazał dodatni stan środków obrotowych w Samorządowym Zakładzie Budżetowym Park Wodny „Relax”. Zakład budżetowy nie posiadał zobowiązań wymagalnych.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej¹¹:

1. Nie przedstawiono informacji o stopniu realizacji wieloletnich przedsięwzięć, gdyż Miasto takich nie planowało.
2. Zadłużenie Miasta z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 11 300 000,00 zł¹², tj. 16,4% planowanych dochodów. Burmistrz nie uzasadnił niskiej realizacji spłat rat zaciągniętych pożyczek i kredytów (7% planu).
3. Przyjęte wartości zapewniają w latach 2018-2020 i 2022-2024 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że w **2025 r.** występuje stosunkowo niska różnica między wskaźnikiem planowanym, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań i wynosi **0,89 pkt%**. **Szczególnie zagrożona jest spłata zadłużenia z tytułu zobowiązań dłużnych**

⁸ Zawarte w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

⁹ § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰ Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹² Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2018 r.

w roku 2021, gdzie co prawda nie zostanie teoretycznie przekroczony dopuszczalny wskaźnik łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 cyt. ustawy, jednakże stopień jej zachowania wynosi 0,16 pkt%. W przedłożonej informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Burmistrz Miasta Świdwin nie wyjaśnił ryzyka finansowego dotyczącego planowanej spłaty zadłużenia.

Przedstawione wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów zarówno bieżących, jak i dochodów majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków. Powyższe powinno być przesłanką monitorowana w bieżącym budżecie Miasta wielkości wykonanych.

Mając na uwadze powyższe oraz wymóg realistyczności nałożony przepisem art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Skład wskazuje na konieczność aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2018 i następane¹³.

III. Z analizy informacji z realizacji planu finansowego instytucji kultury wynika, że wykazane kwoty planu i wykonania otrzymanych dotacji z budżetu Miasta Świdwin są zgodne z kwotami wykazanymi w budżecie po zmianach na 2018 r. oraz w sprawozdaniu budżetowym o wydatkach (Rb- 28S). W przedłożonej informacji podano dane o stanie należności i zobowiązań.

IV. Pozostałe uwagi:

1. Na koniec pierwszego półrocza 2018 r. wystąpiło wykonanie wydatków na wynagrodzenia w wysokości powyżej 80% planu w następujących pozycjach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	%
750	75011	4010	78 699,00	63 010,95	80,1%
801	80152	4010	115 300,00	96 199,45	83,4%

W części opisowej informacji dot. rozdziału 75011 (na stronie 21) Burmistrz wyjaśnił, że „przyznane przez Wojewodę środki na to zadanie w wysokości 77 357,64 zł w I półroczu 2018 r. nie zabezpieczają wydatków płacowych i pochodnych (...) wydatki rzeczowe (...) zostały pokryte ze środków własnych Miasta”. Natomiast w części dot. wydatków rozdziału 80152 (na stronie 31) nie odniesiono się do wysokiej realizacji planu wynagrodzeń.

Skład Orzekający informacyjnie zauważa, że wprowadzenie rozdziału 80152 od 1 stycznia 2018 r. związane jest z wdrażaniem reformy polskiego systemu oświaty i wdrożeniem od 1 września 2017 r. nowego ustroju szkolnego na mocy ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe oraz ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. W rozdziale tym pozostaje ewidencja środków w gimnazjach i klasach dotychczasowego gimnazjum prowadzonych w innych typach szkół.

2. W ocenie Składu Orzekającego zasadne jest, aby w części opisowej informacji Burmistrza o wykonywaniu budżetu zawarte były wyjaśnienia o kształtowaniu się relacji spłaty zadłużenia wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W zasadzie nie zawarto żadnych objaśnień do planowanych elementów wieloletniej prognozy finansowej w porównaniu do rzeczywistej ich realizacji w pierwszym półroczu br. oraz ewentualnym

¹³ Ostatnia zmiana to uchwała Nr XXXIX/312/18 Rady Miasta Świdwin z dnia 28 marca 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Świdwin na lata 2018-2025.

wpływie negatywnych zdarzeń na przyszłe finanse Miasta. Taką potrzebę wskazuje chociażby przepis art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, 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.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Miasta Świdwin dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w pierwszym półroczu 2018 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

