

UCHWAŁA NR XCIII.363.Z.2019

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Świdwin informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Miejskiej Świdwin 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, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Marcin Binaś | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie

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

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. Gminy Miejskiej Świdwin, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 27 sierpnia 2019 r. 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.

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;
 - danych wymaganych uchwałą Rady Miasta w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

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)

2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 52,4% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 54,9% i 11,2% planu.
- Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanego źródła w br. planowane są wysokie dochody, tj. w kwocie 3 131 516,25 zł, podczas gdy w pierwszym półroczu uzyskano 119 626,85 zł (tj. 3,82% planowanej kwoty na dofinansowanie tych zadań).
- Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 46,3% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,1%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 15,0% planu.
- Na koniec pierwszego półrocza 2019 r. wykonano wydatki oraz zaciągnięto zobowiązania na wynagrodzenia w łącznej wysokości powyżej 80% planu w dz. 750 rozdz. 75011 i § 4010 („Administracja publiczna” – „Urzędy wojewódzkie”). W części opisowej informacji Burmistrz wyjaśnił przyczynę wysokiej realizacji planu wynagrodzeń, że środki przekazywane przez administrację rządową „nie zabezpieczają wydatków płacowych i pochodnych od płac pracowników wykonujących te prace, dlatego też braki musiały być pokryte ze środków własnych Miasta” (s. 20 części opisowej informacji).
3. Półroczna gospodarka budżetowa Miasta ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 4 189 785,88 zł, na planowaną na koniec roku nadwyżkę w wysokości 101 699,01 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 osiągniętych w tym okresie poziomu dochodów bieżących (nadwyżka operacyjna), 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 wydatków³, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴.
6. 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 2019 r., w informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz w sprawozdaniu budżetowym o wydatkach (Rb-28S). W przedłożonej informacji podano dane o stanie należności i zobowiązań, a także o braku ich wymagalności.
7. W sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych do 30 czerwca 2019 r. oraz z załącznika nr 6 do informacji Burmistrza wynika dodatni stan środków obrotowych w Parku Wodnym „Relax”, bowiem stan środków obrotowych na początek roku wyniósł (+) 28 448,44 zł i uległ zwiększeniu wynosząc (+) 165 138,11 zł. Dodatkowo, nie wystąpiły zobowiązania i należności wymagalne, co

³ stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej 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

świadczy, że w pierwszym półroczu br. zakład utrzymywał się z przychodów własnych i z nich pokrywał swoje koszty działalności.

Skład Orzekający przypomina, że uzupełnieniem finansowym działalności zakładu mogą być dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego⁵. Ideą wyodrębnienia zakładów budżetowych jest wydzielenie części zadań, realizowanych w ramach budżetu w ten sposób, aby zakład samofinansował się, bez angażowania środków budżetowych, co teoretycznie powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności realizowanych zadań. Uzasadnieniem dofinansowania samorządowego zakładu budżetowego w formie dotacji przedmiotowej są sytuacje, w których cena płacona przez odbiorcę usług komunalnych lub wyrobów nie pokrywa w pełni kosztów ich wytworzenia. Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie administracyjnym (np. WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 346/13), gdzie zauważono, iż dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i następuje w drodze dotacji przedmiotowej przez wcześniejsze ustalenie, że cena sprzedaży usługi komunalnej lub wyrobu nie rekompensuje pełnych kosztów ich wytworzenia. Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług i kalkulowane według stawek jednostkowych.

Skład zwrócił uwagę na wysoki poziom przychodów uzyskanych z dotacji przedmiotowej w stosunku do zrealizowanych kosztów działalności, co może doprowadzić do tego, iż na koniec roku dotacja przedmiotowa przekroczy 50% kosztów działalności zakładu budżetowego. Stosownie do przepisu art. 15 ust 6 ustawy o finansach publicznych dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego, z wyłączeniem dotacji, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 2 i 3 (dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji) nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności.

8. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. stanowiły 178,7% planu i dotyczyły wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (3 392 192,03 zł).
9. Rozchody budżetu w pierwszym półroczu br. związane ze spłatą zaciągniętych pożyczek i kredytów stanowiły 34,4% planowanych rozchodów z tych tytułów.

W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶ przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2019 r. Informacja obejmuje całkowity okres jej prognozy, tj. lata 2019-2025. Miasto nie realizuje przedsięwzięć wieloletnich dlatego nie przedstawiono danych w tym zakresie. Skład Orzekający zauważa, że w zasadzie nie zawarto żadnych objaśnień do planowanych elementów wieloletniej prognozy finansowej w porównaniu do rzeczywistej jej realizacji w pierwszym półroczu br. oraz ewentualnym wpływie negatywnych zdarzeń na przyszłe finanse Miasta (np. brak realizacji planowanych dotacji na inwestycje ujętych po stronie dochodów majątkowych budżetu). Taką potrzebę wskazuje chociażby przepis art. 226 ust. 2a, 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.

⁵ określone w art. 15 ust 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych nie uległo zmianie w okresie sprawozdawczym i nadal wynosi 12 300 000,00 zł⁷, co stanowi 18,2% planowanych dochodów.

Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2019-2025 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający stwierdza jednak, że w 2021 r. występuje stosunkowo niska różnica między wskaźnikiem planowanym, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań i wynosi jedynie 0,31 pkt%. 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 Miasta 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.

Mając na względzie, iż na lata następne wskaźnik zadłużenia Miasta Świdwin 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. Skład Orzekający wskazuje również na konieczność zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu długiem Miasta 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 Mieście (np. brak dotacji na inwestycje), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

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 ipse nienazwane ustawowo umowy (art. 72 ust. 1a).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Świdwina dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek

⁷ 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.