

UCHWAŁA NR 50-100/4/2022

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 września 2022 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Sławno informacji o przebiegu wykonania budżetu miasta 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 miasta Sławno za pierwsze półrocze 2022 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu miasta Sławno za pierwsze półrocze 2022 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 31 sierpnia 2022 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 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;
 - danych wymaganych uchwałą Rady Miejskiej 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.

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)

2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2022 r. zrealizowano dochody w wysokości 57,4% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 58,9% i 34,3% planu. W ramach dochodów majątkowych sprzedaż majątku zrealizowano w 24,9% - tj. na kwotę 328 726,79 zł (przy planie wynoszącym 1 318 843,00 zł).

Natomiast wydatki zrealizowano na poziomie 49,5% planu (w podziale na bieżące i majątkowe realizacja wyniosła odpowiednio 53,1% i 20,5% planu).

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia.

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 br. Rb-28S sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, że środki zaangażowane w wysokości 861 225,46 zł zostały wydatkowane w wysokości 698 382,43 zł (tj. w 81,09%).

3. Półroczna gospodarka budżetowa Miasta ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 2 018 437,23 zł, przy planowanym na koniec roku deficycie w wysokości 5 214 087,00 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem stopnia realizacji wydatków majątkowych w okresie I półrocza br.

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 zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁷. **Przy czym Skład Orzekający zauważa, że w sprawozdaniu Sławieńskiego Domu Kultury (w przeciwieństwie do Miejskiej Biblioteki Publicznej, która takie dane wskazała) podano ogółem kwoty należności i zobowiązań – tj. bez wskazania czy te kwoty zawierają należności lub zobowiązania o charakterze wymagalnym, co uniemożliwia rzetelną ocenę realizacji planu finansowego tej jednostki.**

6. Według stanu na dzień 30 czerwca 2022 r. Miasto posiadało należności wymagalne w wysokości 6 209 158,02 zł, z których największą grupę dłużników (wiersz N4.2 w sprawozdaniu Rb-N za II kwartał br.) stanowiły gospodarstwa domowe, które zalegają z zapłatą łącznej kwoty 5 326 426,89 zł.

Odnosnie wysokiego poziomu należności wymagalnych - Skład zauważa, iż w sferze finansów publicznych występuje obowiązek ustalania należności pieniężnych (w tym cywilnoprawnych) oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 923

⁶ art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

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

czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – na co wskazuje art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Nieustalenie lub niedochodzenie należności pieniężnej, dochodzenie jej w wysokości niższej aniżeli wynika to z prawidłowego obliczenia bądź dopuszczenie do przedawnienia są zagrożone odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Dodatkowo Skład wskazuje, że w granicach ustawowo określonych dopuszczalne jest umorzenie należności, odroczenie terminu jej spłaty albo rozłożenie na raty. W zakresie należności podatkowych zastosowanie znajduje w tym zakresie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa natomiast dla niepodatkowych należności publicznoprawnych przepisy art. 63-64 ustawy o finansach publicznych. W wypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub podległym jej jednostkom, mogą być umorzone albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej w trybie art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Szczególną uwagę Skład Orzekający zwraca na kwotę zaległości z tytułu:

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.			
nazwa należności	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
podatek od nieruchomości od osób fizycznych	1 527 517,24	847 322,25	55,47
podatek od środków transportowych od osób fizycznych	133 605,23	161 509,40	120,89

7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2022 r. stanowiły 127,7% 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 (1 929 287,34 zł – tj. 413,5% planu wynoszącego 466 601,97 zł) oraz niewykorzystanych środków pieniężnych wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (5 112 219,74 zł – tj. 101,3% planu wynoszącego 5 047 485,03 zł).
7. Burmistrz Sławna podał dane o wykonaniu rozchodów budżetu (tj. 300 000,00 zł) dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów⁸.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁹:

1. zakres przedstawionych danych nie odpowiada treści § 2 uchwały Nr XI/58/2019 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Sławno za pierwsze półrocze,

⁸ art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁹ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz informacji o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury; zgodnie ze wskazaną powyżej regulacją – „informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji zawartych w niej przedsięwzięć w następującej szczegółowości:

- część tabelaryczna w zakresie załącznika numer 1 i numer 2 do wieloletniej prognozy finansowej,
- część opisowa – realizacja przedsięwzięć.

Z powyższego zakresu w załączniku numer 5 do przedłożonej informacji przedstawiono realizację przedsięwzięć wieloletnich w ujęciu tabelarycznym.

2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło w okresie sprawozdawczym 16 200 000,80 zł¹⁰ i wynosiło 28,1% planowanych dochodów.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zaznacza, że w 2024 r. (0,47%) występuje stosunkowo niska różnica między wskaźnikiem planowanym, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań. 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.

W ocenie Składu istotne jest również osiągnięcie planowanych nadwyżek operacyjnych jako jedyne źródła poczynszu od 2023 r. planowanych rozchodów, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Przedstawione wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów zarówno bieżących, jak i dochodów majątkowych (przede wszystkim dotacji na inwestycje), utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

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 wprowadziła istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych poczynszu od 2020 r. Ponadto wskazaną ustawą 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 Miasto jest zobowiązane 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

¹⁰ 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.

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 ustaw¹¹ - 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).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Sławna 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

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1927

