

UCHWAŁA NR LXII.286.Z.2021
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 15 września 2021 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Ustronie Morskie informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Ustronie Morskie za pierwsze półrocze 2021 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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) - 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 Ustronie Morskie za pierwsze półrocze 2021 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Ustronie Morskie za pierwsze półrocze 2021 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 31 sierpnia 2021 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.

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 2021 r., są zgodne w zakresie:
 - planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2021 r., po zmianach wprowadzonych w okresie pierwszego półrocza br.;

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, 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)

- 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 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 2021 r. zrealizowano dochody w wysokości 52% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 51,2% i 58,7% planu.

Skład Orzekający wskazuje na wysoki poziom realizacji dochodów ze sprzedaży mienia – tj. plan w wysokości 3 010 000,00 zł został zrealizowany w 76,8% (tj. na kwotę 2 311 850,56 zł).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 37,3% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 40,7%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 14% planu.

Podkreślenia wymaga, iż dochody z tytułu dotacji na inwestycje są składową obliczenia 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 co do zasady 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 zaangażowano w tym celu środki w wysokości 301 390,30 zł, które zrealizowano w 90,22% (tj. na kwotę 271 900,30 zł).

Natomiast plan tych wydatków wynoszący 362 640,48 zł został zrealizowany w 74,98%.

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

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 5 265 174,82 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 1 256 607,75 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 wydatków³, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴.
6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2021 r. były planowane w wysokości łącznej 2 506 607,75 zł – zostały zrealizowane we wskazanym okresie (6 069 073,53 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 (3 453 400,00 zł – tj. 1 381,4% planu wynoszącego 250 000,00 zł), niewykorzystanych środków pieniężnych wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (1 256 607,75 zł – tj. 100% planu) oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych (1 359 065,78 zł – gmina nie planowała przychodów z tego tytułu). Plan przychodów z tytułu przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych (1 000 000,00 zł) nie został w okresie sprawozdawczym zrealizowany – **w jego zakresie Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku wykonania ww. planu przychodów z tytułu wolnych środków w wysokości wskazanej w sprawozdaniu to ekonomicznie nieuzasadnione jest zaciągnięcie zwrotnego zobowiązania dłużnego, ze spłatą którego wiąże się dla gminnego budżetu dodatkowe koszty (w sytuacji kiedy z kwoty wykonanej do tegorocznego budżetu zaangażowano ją w 7,24%).**
7. Wójt Gminy Ustronie Morskie podał w informacji dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych – plan w wysokości 1 250 000,00 zł został zrealizowany w wysokości 48 % planowanych z tego tytułów rozchodów (tj. w wysokości 600 000,00 zł)⁵.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w I półroczu 2021 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło w okresie sprawozdawczym 2 853 400,00 zł⁷ i wyniosło 7,3% planowanych dochodów. Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2021 r. wykazane w kolumnie 13 (gospodarstwa domowe) wyniosły 2 565 761,42 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający poddaje pod rozważenie dokonanie analizy podejmowanych działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu należności wymagalnych Gminy Ustronie Morskie.

³stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**5 167,47 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 art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

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

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 2021 r.

3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2021-2030 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika 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 w latach 2022-2030), 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 2021 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 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 .

8. W zakresie istniejących według stanu na dzień 30.06.2021 r. zaległości w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów (wedle poniższego zestawienia):

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r.			
nazwa należności	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
podatek rolny (osoby fizyczne)	204 654,79	61 699,73	30,15
podatek od nieruchomości (osoby fizyczne)	2 697 719,52	740 601,34	27,45
opłata za gospodarowanie odpadami	988 804,48	395 500,72	40

Skład Orzekający wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwości do podejmowania działań wobec dłużników 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 odpowiednio Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Finansów) z dnia:

- 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 2083) – 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 a okres do upływu przedawnienia jest dłuższy niż 6 miesięcy - 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

Skład Orzekający wskazuje również, że w trakcie bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego należy również uwzględniać regulacje zawarte w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U z 2020 r. poz. 2400) co do jej:

- art. 78 (złagodzenie w 2021 r. wymogu w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego),
- art. 79 (złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu),
- art. 80 (limit długu samorządowego w 2021 r.).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie 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 2021 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