

UCHWAŁA NR 50-23/4/2022

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 31 sierpnia 2022 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Czaplinka informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Czaplinek za pierwsze półrocze 2022 r.

BRANŻOWA IZBA OBRACHUNKOWA W Czaplinku
WPŁYNĘŁO
data 31.08.22 podpis
ilość załączników 10220
zarejestrowano pod poz.
przydzielono
Rada Miejska

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 Czaplinek za pierwsze półrocze 2022 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Czaplinek za pierwsze półrocze 2022 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 18 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;

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

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 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.

Skład Orzekający wskazuje, że podobnie jak budżet – również wieloletnia prognoza finansowa powinna być aktualizowana na bieżąco poprzez odzwierciedlanie w niej zmian dokonywanych w budżecie uchwalonych na rok bieżący. W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.⁵, 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”.

Skład Orzekający wskazuje, że wzorem roku ubiegłego będące elementem przedłożonej informacji – sprawozdanie z wykonania planu finansowego Czaplineckiego Ośrodka Kultury (załącznik numer 9) ponownie nie zawiera danych o jego stanie należności i zobowiązań – w przeciwieństwie do sprawozdania Gminnej Biblioteki Publicznej, które przedmiotowe informacje zawiera, co tym samym uniemożliwia kompleksową jego ocenę w przedmiotowym zakresie.

2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2022 r. zrealizowano dochody w wysokości 55,6% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 60,4% i 11,3% planu.

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

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 49,9% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 56,1%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 19,5% planu.

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 732 359,39 zł, które zrealizowano w 78,22% (tj. na kwotę 572 827,00 zł).

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 1 166 532,04 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 4 982 634,00 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.

⁵sygn. akt II GSK 1911/15

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.
6. Przychody budżetu były planowane w wysokości łącznej 7 898 163,00 zł – z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (3 822 471,00 zł) oraz z przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań (4 075 692,00 zł) – z tych źródeł przychody zrealizowano w 13,2% (zaciągnięte zobowiązania na 538 331,00 zł) oraz w 100% (środki z art. 217 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy).
7. Burmistrz Czaplinka podał dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 0% planowanych z tych tytułów rozchodów (plan w wysokości 2 915 529,00 zł nie został zrealizowany w okresie I półrocza br.)⁸.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁹:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w I półroczu 2022 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zwiększyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 22 038 332,00 zł¹⁰ i wynosiło 34,6% planowanych dochodów.

Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniosły w wierszu N.4.2 (pozostałe) kwoty 5 832 659,28 zł (kolumna 13 gospodarstwa domowe).

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 – przy czym Skład Orzekający zwraca uwagę na niski poziom tej relacji w 2026 r. (0,78%).

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 osiąganie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów od 2023 r.), co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

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

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

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.

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

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).

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 - przy czym obowiązek realistycznego wykazywania wydatków na obsługę długu (tj. z uwzględnieniem aktualnej sytuacji gospodarczo-rynkowej) obejmuje także zadłużenie już zaciągnięte. W przypadku gminy Czaplinek kwota wydatków na obsługę długu według stanu na dzień 1 stycznia oraz na 30 czerwca br. nie uległa zmianie (wynosiła 600 000,00 zł).

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