

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 18 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Polanowa informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Polanów 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) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

pozytywnie

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

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Polanów za pierwsze półrocze 2019 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 30 sierpnia 2019 r., tj. w terminie wskazanym w art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 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 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;

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)

- 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.
- 2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 55% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 55,30% i 53,60% planu.

Skład Orzekający wskazuje, że w Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca roku 2019 – wykazano w kolumnie 13 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 310 196,50 zł jako skutek wprowadzonego uchwałą organu stanowiącego zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Zdaniem Składu Orzekającego wykazanie ww. kwoty jako „następstwa” przedmiotowej uchwały stanowiło realizację ustawowej kompetencji dla organów stanowiących, zawartą w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – co należy uznać za prawidłowe - o ile zwolnienie ma przedmiotowy charakter (wprowadzanie zwolnień podmiotowych zostało przewidziane do wyłącznej kompetencji ustawodawcy).

Sama treść zwolnienia może obejmować jedynie przedmioty opodatkowania (rada nie może również wprowadzać zwolnień mieszanych – tj. przedmiotowo-podmiotowych) i tym samym nie może prowadzić do identyfikacji na tej podstawie danego podatnika.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania zarówno dochodów majątkowych jak również dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanych źródeł w bieżącym roku planowane są dochody majątkowe w kwocie 6 443 034,00 zł, z których w pierwszym półroczu uzyskano 3 451 091,58 zł (tj. 53,60% planowanej kwoty).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 49,40% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 51,50%.

Skład Orzekający wskazuje na niskie wykonanie dochodów majątkowych, przewidzianych do uzyskania ze sprzedaży majątku (w wysokości 101 911,22 zł czyli 6,5% planu wynoszącego 1 577 000,00 zł) oraz z tytułu dotacji na inwestycje w wysokości niższej niż wynikająca z upływu czasu (tj. w wysokości 1 410 345,97 zł – tj. 29,20% planu wynoszącego 4 828 034,00 zł) i podkreśla jednocześnie, że w części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż dochody z tytułu dotacji na inwestycje są składową obliczania 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 449 672,72 zł, które zrealizowano w 95,69% (tj. na kwotę 430 310,62 zł).

3. Na koniec I półrocza 2019 r. wystąpiło wykonanie wydatków na wynagrodzenia osobowe na poziomie przewyższającym 50% w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	§	Plan	Wykonanie	% wykonania do planu
754	75416 Straż gminna (miejska)	4010	90 500,00	59 380,92	68,42
801	80151 kwalifikacyjne kursy zawodowe	4010	27 929,97	27 929,97	100,00

W części opisowej informacji nie wskazano przyczyn wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości przewyższającej połowę rocznego planu.

4. Z danych wynikających z opiniowanej informacji oraz ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S wynika, że uzyskane w pierwszym półroczu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jak i wydatki nie zawierają pełnych dochodów i kosztów obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W paragrafach dochodowych – pomimo posiadania przez gminę zaległości i nadpłat w kwotach wynoszących odpowiednio 415 608,21 zł i 4 284,19 zł – nie wykazano dochodów ujętych w paragrafach 064 (wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień) oraz 091 (wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat). Natomiast w zakresie ponoszonych kosztów nie wykazano wykonania wydatków m.in. w takich paragrafach jak: 426 zakup energii czy 436 opłaty za zakup usług telekomunikacyjnych.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z obowiązującym od dnia 6 września 2019 r. art. 6r ust. 1ab ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2018 r. poz. 1454): „*środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odpowiednio gmina lub związek międzygminny gromadzą na wyodrębnionym rachunku bankowym*”.

5. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 776 479,69 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie nadwyżki w wysokości 3 383,94 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
6. 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.
7. 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.

³stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**3 278,14 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

8. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. były planowane w wysokości 2 708 200,06 zł – wyłącznie z tytułu przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych. W przedmiotowym okresie Gmina osiągnęła nieplanowane przychody z tytułu wolnych środków w wysokości 908 467,65 zł jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przy nadwyżkowym wyniku budżetu Skład Orzekający wskazuje, że nie jest z ekonomicznego punktu widzenia zasadne zaciąganie ww. zwrotnych zobowiązań dłużnych, których zaciągnięcie generuje wydatki bieżące ponoszone na obsługę zadłużenia – w sytuacji posiadania przez Gminę wolnych środków, które nie zostały zaangażowane w finansowanie potrzeb budżetu w bieżącym roku.

7. Burmistrz Polanowa podał bez uzasadnienia dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 12,70% planowanych z tych tytułów rozchodów⁵.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w zakresie czasowym na jaki prognoza została uchwalona. Podobnie informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich obejmowała okres jak w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 13 410 915,35 zł⁷ i wynosiło 28,32% planowanych dochodów.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2019-2021 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Stopień zachowania tej relacji we wskazanym okresie (uwzględniając dane wynikające z wykonania 2018 r.) wynosi odpowiednio: 5,74 pkt%, 6,72 pkt% i 3,59 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 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 2020-2030), 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 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 Gminy.

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 2019 r.

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.

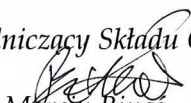
Ponadto, wydając niniejszą opinię Skład Orzekający podkreśla, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2018 r, poz. 2500), która wprowadza istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych poczynwszy 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 4.3 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Polanowa 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 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binas

