

UCHWAŁA NR C.389.Z.2019

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Czaplinka informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Czaplinek 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. Hanna Barańska | - Członek |

pozytywnie

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

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Czaplinek za pierwsze półrocze 2019 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 3 września 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.

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;
 - 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 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 50,50% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 54,10% i 10,80% 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. Ze wskazanych źródeł w bieżącym roku planowane są dochody majątkowe w kwocie 4 299 445,00 zł, z których w pierwszym półroczu uzyskano 466 064,97 zł (tj. 10,8% planowanej kwoty).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 48,60% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 52,80%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 26,50% planu.

Skład Orzekający wskazuje na niskie wykonanie dochodów i wydatków majątkowych 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 621 773,74 zł, które zrealizowano w 83,05% (tj. na kwotę 516 398,50 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
801	80110 Gimnazja	4010	488 936,75	307 108,47	62,81

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 (str. 9) i Rb - 28S (str. 22) wynika, że uzyskane w pierwszym półroczu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 668 119,36 zł jako dochody w całym rozdziale 90002 – nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynoszących 1 008 723,25 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że w zakresie ponoszonych kosztów nie wykazano wykonania wydatków w takich paragrafach jak: 421 zakup materiałów i wyposażenia, 426 zakup energii czy 436 opłaty za zakup usług telekomunikacyjnych.

Należy również wskazać, że w sprawozdaniu Rb-28S wykazano jedynie wydatki poniesione w paragrafie 4300 (zakup usług pozostałych) – podczas gdy zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, do których zalicza się następujące **obligatoryjne** koszty:

- odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
 - tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - obsługi administracyjnej tego systemu,
 - edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.
- Wykazanie poniesionych wydatków jedynie w paragrafie 4300 uniemożliwia ostateczne rozeznanie w zakresie bilansowania się gminnego systemu gospodarowania odpadami w Gminie Czaplinek.

Na podstawie sprawozdania Rb-27S ustalono, że planowane dochody (kolumna 4) z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozdział 90002 § 0490) wynoszą 1 150 000,00 zł a należności z tego tytułu (kolumna 5 – tj. salda początkowe plus przypisy minus odpisy) są niższe i wynoszą 673 418,67 zł, przy zaległościach wynoszących kwotę 162 856,78 zł). Zatem dane wykazane w sprawozdaniach wskazują na to, że nie jest możliwe zrealizowanie dochodów z tego źródła w wysokości zaplanowanej w uchwale budżetowej, na okoliczność czego nie przedłożono żadnych wyjaśnień.

5. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 228 411,18 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 1 522 000,00 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.
8. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. były planowane w wysokości łącznej 4 100 000,00 zł – wyłącznie z tytułu zaciągania zwrotnych zobowiązań dłużnych (tj. ze sprzedaży papierów wartościowych). Plan w tym zakresie nie został zrealizowany a wykonane przychody (wiersz D.11 w sprawozdaniu Rb-NDS za II półrocze 2019 r.) w kwocie 601 326,99 zł wynikają z zaciągnięcia krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym (zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w sprawozdaniu Rb-Z za II kwartał 2019 r.).
7. Burmistrz Czaplinka podał bez uzasadnienia dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu

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

obligacji komunalnych w wysokości 9,40% planowanych z tych tytułów rozchodów (plan w wysokości 2 578 000,00 zł został zrealizowany w wysokości 243 000,00 zł)⁵.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w I półroczu 2019 r.

W ocenie Składu Orzekającego informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej oraz przedstawiająca dane dotyczące stopnia realizacji wieloletnich przedsięwzięć nie powinna być ograniczona do pierwszej połowy bieżącego roku budżetowego, tylko obejmować pełen okres jej prognozy, tj. lata 2019-2029.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy kwotami zadań inwestycyjnych zawartych w załącznikach nr 6 (informacja o przebiegu wykonania budżetu gminy Czaplinek w I półroczu 2019 r. – wykonanie wydatków majątkowych, strona 79) a załącznikiem nr 11 (stopień realizacji przedsięwzięć w wieloletniej prognozie finansowej). Różnice kwotowe w kolumnach plan po zmianach (kolumna 5 w załączniku nr 6 oraz kolumna 9 w załączniku nr 11) dotyczą następujących zadań:

- „Budowa sieci wodno-kanalizacyjnej do miejscowości (...) po stronie siedziby firmy (...)” (zadanie nr 1 w obydwu załącznikach),
- „Modernizacja ujęcia i stacji wodociągowej w miejscowości (...)” (zadanie nr 2 w załączniku nr 6 oraz zadanie nr 8 w załączniku nr 11),
- „Remont drogi wewnętrznej do jeziora Komorze w Sikorach” (zadanie nr 4 w załączniku nr 6 oraz zadanie nr 7 w załączniku nr 11),
- „Rowerem do sąsiada – projekt transgraniczny dotyczący budowy ścieżek rowerowych” (zadanie nr 6 w załączniku nr 6 oraz zadanie nr 17 w załączniku nr 11),
- „Modernizacja oczyszczalni ścieków w Czaplinku” (zadanie nr 16 w załączniku nr 6 oraz zadanie nr 11 w załączniku nr 11).

Ponadto stwierdzono rozbieżność co do kwoty dotacji podmiotowej udzielonej z budżetu gminy dla Czaplineckiego Ośrodka Kultury, zawartą w załącznikach nr 5 (dotacje z budżetu gminy w 2019 r.) oraz w załączniku nr 9 (dochody Czaplineckiego Ośrodka Kultury za I półrocze 2019 r.)

W treści informacji opisowej Burmistrz nie wyjaśnił różnic kwotowych we wskazanym powyżej zakresie.

2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 23 948 348,99 zł⁷ i wynosiło 46,13% planowanych dochodów.

Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2019 r. wyniosły w wierszu N.4.2 (pozostałe) kwoty 3 090 370,88 zł (kolumna 13 gospodarstwa domowe) oraz 188 692,68 (kolumna 12 przedsiębiorstwa niefinansowe) zł. W związku z powyższym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu należności wymagalnych Gminy Czaplinek.

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

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.

we wskazanym okresie (uwzględniając dane wynikające z wykonania 2018 r.) wynosi odpowiednio: 2,43 pkt%, 2,41 pkt% i 3,56 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 osiąganie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów w latach 2020-2029), 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. 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 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 4.3 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

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