

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 9 września 2020 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Sianowa informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sianów za pierwsze półrocze 2020 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. 2137) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 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 Sianów za pierwsze półrocze 2020 r.

**Uzasadnienie**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sianów za pierwsze półrocze 2020 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 25 sierpnia 2020 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 publicznych<sup>1</sup>.

- 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 finansowych<sup>2</sup>, stwierdził co następuje:
1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r., są zgodne w zakresie:
- planu dochodów i wydatków - z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2020 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;

<sup>1</sup> art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

<sup>2</sup> 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 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 46,4% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 49,2% i 15,5% planu. W części opisowej przedłożonej informacji Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn poziomu dochodów majątkowych - nie mniej Skład Orzekający zauważa wysoki poziom realizacji z tytułu sprzedaży majątku na poziomie 59,1% (tj. na kwotę 177 267,47 zł przy planie wynoszącym 300 000,00 zł).

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że „potencjalnym” źródłem dochodów są zaległości z tytułu zobowiązań podatkowych. Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna podejmować działania zmierzające do ich systematycznego zmniejszania i tym samym do maksymalizacji strony dochodowej budżetu. Kwotami szczególnie istotnymi są tutaj zaległości z tytułu podatku od nieruchomości, które razem od osób fizycznych i prawnych (§ 0310 - kolumna 10 w rozdziałach 75615 i 75616), według Rb-27S sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. - wynosiły 1 351 385,2 zł. Uwzględniając do tego zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (305 964,69 zł) - otrzymujemy stan faktyczny, w którym ze wskazanych powyżej tytułów zaległości według stanu na dzień 30.06.2020 r. (1 657 349,89 zł) stanowiły 31,31% uzyskanych dochodów (5 293 250,31 zł).

W zakresie wskazanych powyżej zaległości Skład Orzekający poddaje pod rozwagę zwiększenie intensywności podejmowanych działań windykacyjnych oraz 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 Ministra Finansów) z dnia:

- 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 1294) - 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.

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

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 35,5% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 44,4%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 5,4% planu (poziom ich realizacji nie został wyjaśniony w części opisowej przedłożonej informacji).

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 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 br. Rb-28S sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, zaangażowano w tym celu środki w wysokości 599 302,00 zł, które wykonano w 93,67% (tj. na kwotę 561 363,82 zł) - przy czym realizacja planów w rozdziałach 80113 (dowożenie uczniów do szkół - 2 300,00 zł) oraz 85154 (przeciwdziałanie alkoholizmowi - 3 200,00 zł) osiągnęła poziom wynoszące odpowiednio 50,55% (1 162,7 zł) oraz 31,29% (1 001,21 zł).

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 4 577 771,66 zł, na planowany na koniec roku deficyt w wysokości 10 307 470,46 zł. Sytuacja taka jest następstwem m.in. 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 wydatków<sup>3</sup>, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>4</sup>.
7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2020 r. zrealizowano z tytułu: zwrotu udzielonych pożyczek w wysokości 150 000,00 zł (100% planu), środków wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 216 472,09 zł (100%

<sup>3</sup>stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej 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

<sup>4</sup> art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

planu) i wolnych środków na 8 859 719,98 zł (100,2% planu). Plan przychodów z tytułu przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych w wysokości 4 500 000,00 zł nie został w I półroczu br. zrealizowany. Burmistrz Sianowa podał dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 8,80% planowanych z tych tytułów rozchodów<sup>5</sup>.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>6</sup>:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2020 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych wyniosło w okresie sprawozdawczym kwotę 13 422 500,00 zł<sup>7</sup> i wynosiło 17,8% planowanych dochodów.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2020-2028 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.

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 2020 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 (pożyczzonego) 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), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej Gminy i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

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).

<sup>5</sup> art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

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

<sup>7</sup> 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.

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, która to powinna uwzględniać w bieżącym roku faktyczne wykonanie poprzedniego roku.


W trakcie bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego należy również uwzględnić regulacje zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 374 ze zm.) co do:

- art. 15 zoa (złagodzenie w 2020 r. wymogu w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego),
- art. 15 zob (złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu),
- art. 15 zoc (limit długu samorządowego w 2020 r.).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Sianowa 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 2020 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

