

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 18 września 2019 r.

**w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Prezydenta Miasta Koszalina informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Koszalin 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, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

**pozytywnie**

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Miasta Koszalin za pierwsze półrocze 2019 r.

**Uzasadnienie**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r. Miasta Koszalin, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 30 sierpnia 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 publicznych<sup>1</sup>.

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 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.

<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)

2. Z przedłożonej przez Prezydenta informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 50,9% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 53,8% i 24,3% planu.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanego źródła w br. planowane są wysokie dochody, tj. w kwocie 44 145 592,00 zł, podczas gdy w pierwszym półroczu uzyskano 9 872 717,69 zł (tj. 22,36% planowanej kwoty na dofinansowanie tych zadań).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 44,4% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,4%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 19,6% planu.

3. Półroczna gospodarka budżetowa Miasta ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 24 912 699,27 zł, na planowany na koniec roku deficyt w wysokości 36 800 000,00 zł. Sytuacja taka jest następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest znacznie niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
4. Realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. nie przekracza osiągnięty w tym okresie poziomu dochodów bieżących (nadwyżka operacyjna), 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. Z analizy informacji z realizacji planu finansowego instytucji kultury wynika, że wykazane kwoty planu i wykonania otrzymanych dotacji z budżetu Miasta Koszalina są zgodne z kwotami wykazanymi w budżecie po zmianach na 2019 r., w informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz w sprawozdaniu budżetowym o wydatkach (Rb-28S). W przedłożonej informacji podano dane o stanie należności i zobowiązań, a także o braku wymagalnych zobowiązań.
8. W sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych do 30 czerwca 2019 r. oraz z tabeli nr 23 do informacji Prezydenta wynika ujemny stan środków obrotowych w Zarządzie Budynków Mieszkalnych, bowiem stan środków obrotowych na początek roku wyniósł (-) 40 271,97 zł i uległ zwiększeniu wynosząc (-) 276 861,64 zł, co świadczy, że w pierwszym półroczu br. zakład nie utrzymywał się z przychodów własnych i z nich nie pokrywał swoich kosztów działalności. Dodatkowo, wystąpiły należności wymagalne związane są z charakterem powierzonych zadań do realizacji, które w pierwszym półroczu br. uległy zmniejszeniu, co z kolei należy ocenić pozytywnie. W ocenie Składu Orzekającego należy nadal utrzymać tendencję spadkową wysokości należności wymagalnych i podjąć dalsze działania windykacyjne, których efektem końcowym będzie zmniejszenie ich w kolejnych okresach sprawozdawczych.

---

<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

Skład Orzekający przypomina, że uzupełnieniem finansowym działalności zakładu mogą być dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Ideą wyodrębnienia zakładów budżetowych jest wydzielenie części zadań, realizowanych w ramach budżetu w ten sposób, aby zakład samofinansował się, bez angażowania środków budżetowych, co teoretycznie powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności realizowanych zadań. Uzasadnieniem dofinansowania samorządowego zakładu budżetowego w formie dotacji przedmiotowej są sytuacje, w których cena płacona przez odbiorcę usług komunalnych lub wyrobów nie pokrywa w pełni kosztów ich wytworzenia. Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie administracyjnym (np. WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 346/13), gdzie zauważono, iż dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i następuje w drodze dotacji przedmiotowej przez wcześniejsze ustalenie, że cena sprzedaży usługi komunalnej lub wyrobu nie rekompensuje pełnych kosztów ich wytworzenia. Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług i kalkulowane według stawek jednostkowych.

9. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. stanowiły 67,2% planu i dotyczyły wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (41 754 597,12 zł). W ocenie Składu Orzekającego, w przypadku podjęcia decyzji o zaciągnięciu nowych zobowiązań kredytowych należy rozważyć ich zmniejszenie o wysokość niezaangażowanych ww. wolnych środków w finansowanie planowanego deficytu budżetu:

- kwota planowanych w uchwale budżetowej wolnych środków (wykazana również po stronie planu w sprawozdaniu Rb-NDS – poz. D.15., w tym na sfinansowaniu deficytu – poz. E.5) wynosi 26 471 500,00 zł, natomiast przychody pozostające w budżecie z rozliczenia pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych obligacji z lat ubiegłych wg stanu na dzień bilansowy poprzedniego roku sprawozdawczego wyniosły 41 754 597,12 zł.

Zatem w realizację budżetu 2019 r. planuje się zaangażować tylko część wolnych środków (o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych) posiadanych przez Miasto Koszalin, a mianowicie w wysokości 26 471 500,00 zł przy stanie wolnych środków wynoszącym 41 754 597,12 zł, podczas, gdy równocześnie w budżecie planuje się przychody zwrotne z kredytów i pożyczek w wysokości 35 000 000,00 zł (w tym na finansowanie deficytu 10 328 500,00 zł), których zaciągnięcie generuje wydatki bieżące na finansowanie kosztów obsługi zadłużenia. Na tą okoliczność w opiniowanej informacji nie zamieszczono żadnych wyjaśnień.

10. Rozchody budżetu w pierwszym półroczu br. związane ze spłatą zaciągniętych pożyczek i kredytów stanowiły 9,9% planowanych rozchodów z tych tytułów. Nie udzielono planowanych pożyczek z budżetu.

W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>6</sup> przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2019 r. Informacja obejmuje całkowity okres jej prognozy, tj. lata 2019-2033. Przedstawia także dane o realizacji przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej uwzględniając zaawansowanie finansowe wyrażające się w kwotach wydatków poniesionych za pierwsze półrocze 2019 r. i odnosząc się do limitów wydatków na lata następne.

<sup>5</sup> określone w art. 15 ust 3 ustawy o finansach publicznych

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



Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych uległo zmniejszeniu w okresie sprawozdawczym i wynosi 308 799 800,00 zł<sup>7</sup>, co stanowi 48,7% planowanych dochodów.

Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2019-2033 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 Miasta 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 Miasta Koszalin 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. Skład Orzekający wskazuje również na konieczność zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu długiem Miasta 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 Mieście (np. brak dotacji na inwestycje), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej 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).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Koszalin dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. 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.

*Przewodnicząca Składu Orzekającego*

*Jolanta Włodarek*

<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.