



Uchwała Nr 4200/I/160/2022

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 15 września 2022 r.

Wpłynęło na elektroniczną skrzynkę podawczą

w dniu 2022-09-15

godz. 11:54

w sprawie opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Ustroń informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.)
- I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący	Tadeusz Stawowczyk
Członkowie	Krystyna Zawisłak
	Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Burmistrza Miasta Ustroń** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 roku – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Uzasadnienie:

Burmistrza Miasta Ustroń, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 r. Informację przedłożono w ustawowym terminie.

Wraz z tym dokumentem przedłożono również:

1) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2022 r. dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 roku.

Skład Orzekający ustalił i zważył, co następuje:

1. Zakres i forma przedłożonej informacji odpowiadają wymogom zawartym w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2022 r. zamieszczono w szczególności następujące dane:

- a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze roku budżetowego, w szczególności określonej przez organ stanowiący,
- b) o przebiegu realizacji zadań zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,
- c) dotyczące analizy i oceny stanu realizacji budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego.

Przedstawione dane są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 144),
- rozporządzenia 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 z późn. zm.).

3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2022 roku przedstawiała się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości 64 123 513,67 zł, tj. 56,6 % planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości 57 810 523,66 zł, tj. 43,8 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2022 roku był dodatni i wyniósł 6.312.990,01 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości -18.673.262,17 zł.

4. W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody z art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 tej ustawy. Podobnie na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą

być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o powyższe przychody, z tym, że w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody z tytułu wolnych środków z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 9 ust. 1 ustawy z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927). Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym, zaś w przypadku równoważenia wydatków bieżących środkami z art. 217 ust. 2 pkt 8, ocena spełnienia tej zasady za rok poprzedzający rok budżetowy następuje po wyeliminowaniu kwot związanych z tymi środkami.

Wykonana nadwyżka operacyjna wyniosła na koniec I półrocza br. 4.113.290,69 zł.

5. Zachowana została również w pierwszym półroczu roku budżetowego relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym (w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową) nie mogą być wyższe, niż dopuszczalny wskaźnik ustalony dla danego roku.

6. Dokonując analizy danych związanych z przebiegiem realizacji budżetu w pierwszym półroczu br. Skład ustalił, że w dniu 24 czerwca 2022 r., na mocy uchwały Nr XXXIX/574/2022 Rady Miasta Ustroń w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2022, wprowadzono do uchwały budżetowej załącznik Nr 9. pn. „Plan wydatków związanych z realizacją Budżetu Obywatelskiego”. Była to czynność dokonana wskutek wcześniejszej uchwały organu stanowiącego, tj. uchwały Nr XXXV/520/2022 Rady Miasta Ustroń z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Ustroń na temat budżetu Miasta Ustroń, podjętej na mocy art. 5a ust. 1, 3 i 7 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz w związku z wydanym zarządzeniem Nr 130/2022 Burmistrza Miasta Ustroń z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie realizacji zadań w zakresie „Budżetu Obywatelskiego” w 2022 r.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Skład zwraca uwagę na regulację zawartą w art. 5a ust. 4 ww. ustawy w następującym brzmieniu:

„W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”.

Z treści przytoczonego przepisu wynika, że procedura wyłaniania zadań w ramach budżetu obywatelskiego winna być dokonywana z odpowiednim wyprzedzeniem i w ramach tak ustalonego harmonogramu, aby zadania wyłonione w toku przeprowadzonych konsultacji społecznych mogły

zostać ujęte w projekcie uchwały budżetowej na kolejny rok budżetowy, który będzie przedmiotem prac rady gminy nad tym projektem. Skład wskazuje na konieczność skorelowania w kolejnych latach ww. terminów określanych w harmonogramie z przebiegiem corocznej procedury budżetowej uregulowanej w ustawie o finansach publicznych.

7. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2022 r. wyniosła 39.293.391,15 zł, co stanowiło 34,7 % planowanych dochodów w 2022 roku.

8. Po przeprowadzeniu analizy przedłożonych dokumentów I Skład Orzekający postanowił pozytywnie zaopiniować przedłożoną Informację Burmistrza Miasta Ustroń o przebiegu wykonania budżetu Miasta za pierwsze półrocze 2022 roku. Po dokonanej ocenie zaprezentowanych danych oraz biorąc pod uwagę aktualną treść uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Ustroń Skład postanowił sformułować następujące zastrzeżenia:

Przede wszystkim Skład zwraca uwagę na utrzymujący się stan stosunkowo wysokiego zadłużenia Miasta Ustroń, a szczególnie widoczny jest trend wzrostowy wielkości kwoty długu, zapoczątkowany w roku 2020. Wówczas poziom zadłużenia osiągnął wysokość 43.000.035,18 zł (wobec wysokości ok. 31 mln zł w dwóch latach poprzednich) i w kolejnych latach wykazuje stałą tendencję wzrostową. Z treści obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Ustroń wynika, że prognozowany jest dalszy wzrost poziomu zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego, który w najbliższym okresie tj. w latach 2022-2024, ma wynieść odpowiednio 44,2%, 48,3% oraz 47,6% prognozowanych dochodów ogółem w tych latach, a kwota długu najwyższy poziom ma osiągnąć w roku 2023 i wynieść 52.316.257,20 zł. Skład podkreśla, że zaciągnięty dług Miasta generuje konieczność ponoszenia wysokich kosztów na jego obsługę, gdyż planowane w prognozie wydatki na ten cel (w latach 2022-2034), wynoszą łącznie ponad 16 mln zł. Równocześnie spłata długu jest zaplanowana w kwotach sukcesywnie rosnących w kolejnych latach prognozy, od kwoty ok. 3 mln zł w roku 2022 do kwot przekraczających 5 mln zł w latach 2029-2034. Z danych zaprezentowanych w prognozie wynika również, że w 2029 roku jednostka może się zbliżyć do granicy dopuszczalności w związku z wymogiem spełnienia ustawowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych i będzie posiadała niewielki tzw. „margines bezpieczeństwa” w wysokości jedynie 0,53 pkt proc. Utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego stanowi w konsekwencji znaczne obciążenie dla budżetów kolejnych lat, jak również bezpośrednio może wpływać na kondycję finansową tej jednostki, a tym samym na jej możliwości związane z niezakłóconą realizacją zadań publicznych i terminową spłatą zadłużenia.

Z powyżej przytoczonych względów Skład sygnalizuje, że organy gminy powinny na bieżąco monitorować aktualną sytuację finansową oraz podejmować rozważne i systematyczne działania zmierzające do sukcesywnego ograniczania kwoty zadłużenia tej jednostki.

Przeprowadzona analiza danych wynikających z przedłożonej Informacji półrocznej oraz z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych wskazuje ponadto, że w najbliższym czasie winna zostać dokonana przez organy gminy szczegółowa analiza treści obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Ustroń, uwzględniająca konieczność zachowania ustawowego postulatu realistyczności prognozy, wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach

publicznych. Skład stwierdził m.in., że urealnienia wymagać będzie wysokość dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych okresach, co będzie miało istotne znaczenie dla wypracowywania założonych kwot nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach, gdyż z planowanego w br. deficytu operacyjnego w kwocie -6.039.263,46 zł zakłada się generowanie nadwyżek operacyjnych już od 2023 roku w kwocie 1.038.054,00 zł oraz ich sukcesywny wzrost do kwot przewyższających 9 mln zł począwszy od roku 2026. Skład wskazuje również na konieczność dokonania analizy tego dokumentu pod kątem uwzględnienia w treści prognozy odpowiednich danych wynikających z aktualnych wytycznych Ministra Finansów w zakresie wskaźników makroekonomicznych.

Skład Orzekający podkreśla dodatkowo, że ze względu na zachodzące zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego - takich jak m.in. wzrost inflacji, podniesienie stóp procentowych, a także uwzględniając specyfikę wielu uwarunkowań mających wpływ na funkcjonowanie Miasta Ustroń, jako jednostki posiadającej status uzdrowiska - podstawy planowania dochodów i wydatków budżetowych będą musiały zostać zweryfikowane przez organy tej jednostki samorządu terytorialnego i ulec stosownej zmianie w drugim półroczu roku budżetowego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk