

UCHWAŁA NR 50-50/4/2022

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 7 września 2022 r.

07.09.2022
Ldż..... 6779/P/22
Zasęznik.....
Skierowano..... equap

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Karlina informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2022 r.

Na podstawie art. 13 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² - 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 Karlino za pierwsze półrocze 2022 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2022 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejskowy w Koszalinie, w dniu 29 sierpnia 2022 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 publicznych³.

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 finansowych⁴, stwierdził co następuje:

1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2022 r., są zgodne w zakresie:

- planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2022 r., po zmianach wprowadzonych w okresie pierwszego półrocza br.;

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu

07. 09. 2022

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1668

² Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³ art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

⁴ rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144) oraz rozporządzenie 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)

wynik weryfikacji

ważny brak możliwości weryfikacji
 nieważny brak podpisu

- 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.

2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2022 r. zrealizowano dochody w wysokości 61,6% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 63,8% i 45,2% planu. Skład Orzekający stwierdza ponadto, 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 2022 – wykazano w kolumnie 12 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 165 418,11 zł jako skutek wprowadzonego uchwałą organu stanowiącego zwolnienia z podatku od nieruchomości od podatników innych niż osoby fizyczne.

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.

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 48,3% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 55,2%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 20,9% planu.

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 socjalnych⁵ 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 819 211,24 zł, które zrealizowano w 88,76% (tj. na kwotę 727 109,88 zł). Skład Orzekający wskazuje, że w rozdziale 90005 Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu plan wynosił 1 900,00 zł a środki na ten cel nie zostały zaangażowane oraz wykonane, czego nie wyjaśnia część opisowa przedłożonej informacji za pierwsze półrocze br.

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetu w kwocie

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 923

6 524 386,89 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytowego wyniku budżetu w wysokości 6 942 416,06 zł.

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, stwierdzono przekroczenie planu wydatków⁶, natomiast nie stwierdzono występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁷. Przekroczenie planu wydatków w łącznej wysokości 1 714,40 zł nie zostało wyjaśnione w części opisowej informacji za pierwsze półrocze br. Istniejące według stanu na dzień 30.06.2022 r. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów przedstawiają się jak w poniższym zestawieniu:

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.			
nazwa należności	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
podatek od nieruchomości od osób fizycznych	806 139,27	386 233,82	47,91
opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	1 212 633,54	269 604,77	22,23

Skład Orzekający zauważa, że na str. 97 części opisowej przedłożonej informacji zawarto informacje w zakresie podejmowanych działań wobec „zaległości podatkowych”.

6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2022 r. były planowane w wysokości łącznej 10 326 242,90 zł – z tytułu: niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (plan wynoszący 1 977 359,89 zł został w całości zrealizowany), przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych (plan wynoszący 3 200 000,00 zł nie został zrealizowany) oraz z wolnych środków (plan wynoszący 5 148 883,01 zł został w całości zrealizowany).

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁸:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2022 r.

⁶stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**5 662,53 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

⁷ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁸ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych stanowiło w okresie sprawozdawczym kwotę 34 588 417,67 zł⁹ i wynosiło 46,6% planowanych dochodów.

Relatywnie wysoki poziom zadłużenia w porównaniu do planowanych dochodów wskazuje, zdaniem Składu Orzekającego, na konieczność wdrożenia przez Gminę Karlino strategii działania polegającej na dążeniu do stopniowego zmniejszania zadłużenia. Działania te w głównej mierze powinny polegać na ograniczeniu wydatków bieżących oraz maksymalizacji strony dochodów bieżących budżetu.

Skład Orzekający zwraca także uwagę organom Gminy, że nadwyżki operacyjne jednostek samorządu terytorialnego są ważnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej. Dlatego też wydatki inwestycyjne powinny być skorelowane z wielkością wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Jeśli wzrostowi wydatków na inwestycje nie towarzyszy proporcjonalny wzrost nadwyżek operacyjnych, to następuje przyrost zadłużania się samorządu. Nadwyżka operacyjna oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego ma potencjał do pokrywania nakładów inwestycyjnych lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skład podkreśla, że każda decyzja władz Gminy o zaciągnięciu nowego zwrotnego zobowiązania dłużnego powinna cechować się wysokim stopniem racjonalności i być poprzedzona analizą co do jej zasadności.

3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zauważa niski stopień zachowania tej relacji w 2023 r. (0,67%, który jest zachowany z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń – bez których uwzględnienia byłby naruszony na poziomie – 1,41%). Tym samym poddaje się pod rozwagę władzom gminy szczególną analizę dokumentacji będącej podstawą wykazywania tych wyłączeń w 2023 r.

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 od 2023 r.), 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 2022 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

⁹ zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2022 r.

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 przypomina, 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 4.1 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰ - w roku 2022 r. do ustalenia relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych – dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone o przychody z art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy (tj. wolne środki).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Karlina 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 2021 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

podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1927