

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 18 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Karlina informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino 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. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie

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

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2019 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 30 sierpnia 2019 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 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;

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)

- 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 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 45% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 50,50% i 21,60% 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 2019 – wykazano w kolumnie 13 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 406 257,64 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. Ze wskazanych źródeł w bieżącym roku planowane są dochody majątkowe w kwocie 7 382 920,62 zł, z których w pierwszym półroczu uzyskano 2 099 401,71 zł (tj. 28,40% planowanej kwoty).

Skład Orzekający zauważa, że w niższym niż planowano stopniu Gmina uzyskała dochody z tytułu dotacji na inwestycje oraz ze sprzedaży majątku (zaplanowane dochody z tego tytułu w wysokości 4 654 419,97 zł zostały wykonane w 10% - tj. w wysokości 466 511,53 zł).

W części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie - a 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.

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 49,80% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,60%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 50,40% 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 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 657 620,65 zł, które zrealizowano w 81,10% (tj. na kwotę 533 305,20 zł). Skład Orzekający wskazuje, że w rozdziale 75023 (Urzędy gmin, miast i miast na prawach

powiatu) zaangażowane środki w wysokości 60 000,00 zł zostały wydatkowane w 68,30 % (tj. wysokości 40 981,76zł), co nie zostało wyjaśnione w części opisowej informacji.

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
750	75085 obsługa wspólna jst	4010	363 121,00	225 097,07	64,48

W części opisowej informacji nie wskazano przyczyn wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości przewyższającej połowę rocznego planu.

4. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się deficytem budżetu w kwocie 3 143 660,39 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu budżetu w wysokości 296 566,47 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji w stopniu większym niż planowano przychodów z tytułu zwrotnych zobowiązań (pozycja D.11 w sprawozdaniu Rb-NDS w kolumnach plan po zmianach i wykonanie). Z danych zawartych na 106 stronie opiniowanej informacji wskazano, że w celu „utrzymania płynności finansowej” Gmina zaciągnęła w rachunku bieżącym krótkoterminowy kredyt z terminem spłaty do końca bieżącego roku. Z kwoty pozostawionej do dyspozycji przez bank (6 500 000,00 zł) na wydatku budżetu wykorzystano 91,60% (tj. 5 953 735,87 zł)³.
5. 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.
6. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków⁴, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁵. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. Gmina posiadała należności wymagalne w wysokości 4 730 251,41 zł, z których największą grupę dłużników stanowiły gospodarstwa domowe. W informacji Gmina zawarła wyjaśnienia w tym zakresie.

Dodatkowo Skład wskazuje, że w granicach ustawowo określonych dopuszczalne jest umorzenie należności, odroczenie terminu jej spłaty albo rozłożenie na raty. W zakresie należności podatkowych zastosowanie znajduje w tym zakresie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa natomiast dla niepodatkowych należności publicznoprawnych przepisy art. 63-64 ustawy o finansach publicznych. W wypadkach

³ w §4 pkt 1 uchwały nr VIII/73/19 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 29 kwietnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Karlino na rok 2019 – ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetowego do kwoty 6 500 000,00 zł

⁴stanowiącej 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

⁵ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub podległym jej jednostkom, mogą być umorzone albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej w trybie art. 59 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie zaległości podatkowych Skład Orzekający 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:

- 1) 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1483) – 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 - 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,
 - 2) 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 ciężącego na nim obowiązku z jednoczesnym pouczeniem o możliwości umieszczenia danych dłużnika w rejestrze.
7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. były planowane w wysokości łącznej 4 246 000,00 zł – z tytułu wolnych środków (246 000,00 zł) jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz z zamierzonych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych (4 000 000,00 zł). Faktycznie została zrealizowana kwota przychodów z tytułu wolnych środków a w okresie I półrocza br. Gmina nie zaciągnęła długoterminowego zwrotnego zobowiązania dłużnego w wysokości 4 000 000,00 zł – zrealizowane przychody stanowią krótkoterminowy kredyt w rachunku bieżącym.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶:

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

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

Analogicznie informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich, która obejmuje okres pierwszego półrocza bieżącego roku – powinna obejmować lata 2019-2022.

⁶ 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 39 982 107,61 zł⁷ i wynosiło 62,96% 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 planowana różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi jest ujemna, stanowi deficyt operacyjny w wysokości 169 429,76 zł. Na koniec pierwszego półrocza br. wykonany wynik bieżący stanowi wielkość dodatnią w kwocie 400 676,85 zł (nadwyżka operacyjna), jednak w porównaniu do wysokości wykonanych dochodów bieżący jest to znikoma ich wielkość – 1,54%.

Pamiętać należy, że planowany ujemny wynik operacyjny (deficyt operacyjny) oznacza, że bieżące wydatki jednostki samorządu terytorialnego przekraczają jego możliwości finansowe, a zatem nierzadko pożądane wówczas może być zaciągnięcie nowych zobowiązań finansowych albo sprzedaż majątku.

Natomiast 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 w Gminie Karlino na koniec pierwszego półrocza br. wystąpiła sytuacja niewielkiej wysokości nadwyżki operacyjnej. Dlatego 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 latach 2019-2021 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Stopień zachowania tej relacji we wskazanym okresie (uwzględniając dane wynikające z wykonania 2018 r.) wynosi odpowiednio: 1,33 pkt%, 0,01 pkt% i 0,73 pkt% i uwzględnia ustawowe wyłączenia, które w latach 2019-2021 wynoszą odpowiednio: 1 245 956,00 zł, 572 090,00 zł i 1 467 000,00 zł. Bez ich uwzględnienia w latach 2019-2021 przedmiotowa relacja nie byłaby zachowana i wynosiła: - 0,62 pkt%, - 0,97 pkt% i - 1,61 pkt%.

Wymaga podkreślenia, że podstawowe znaczenie dla zachowania prawidłowych wielkości wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych (zwłaszcza w 2020 r.) 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.

W ocenie Składu istotne jest również osiąganie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów w latach 2020-2029), co wymaga bardzo

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.

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.

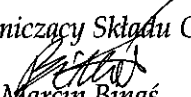
Ponadto, wydając niniejszą opinię Skład Orzekający podkreśla, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2018 r, poz. 2500), która wprowadza istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu 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.

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 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś