

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 26 kwietnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Karlina sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Karlino za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Na podstawie art. 13 pkt 5 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.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

pozytywnie z zastrzeżeniem

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Karlino za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Karlino¹ za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 27 marca br. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z uwzględnieniem ich istotności dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, a także danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r.

- I. 1. W 2018 r. zrealizowano dochody w wysokości 93,69% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 95,05% i 84,93% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 93,91% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 95,96%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 87,06% planu.
2. Budżet 2018 r. zamknął się deficytem tj. większymi wydatkami od zrealizowanych dochodów w wysokości 5 929 355,13 zł.

¹ Dalej: JST

3. Realizacja wydatków bieżących za 2018 r. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co dało podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.
4. Na podstawie analizy przedmiotowego sprawozdania, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, stwierdzono przekroczenia planu wydatków² na łączną kwotę 2 977,76 zł, jak również występowanie zobowiązań wymagalnych w wysokości 86 532,00 zł na rzecz przedsiębiorców z tytułu za wykonane usługi lub dostarczone towary w ostatnim miesiącu roku sprawozdawczego, co świadczy o niezachowaniu terminowości regulowania ich płatności³. **W zakresie zobowiązań wymagalnych Skład Orzekający czyni zastrzeżenie uwzględnione w sentencji opinii.** Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 5,69% wykonanych wydatków.
Skład orzekający wskazuje, że stwierdzone przekroczenie kwot planowanych wydatków jest niższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłaszane przez Prezesa GUS⁴.
5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych o 2,81%. Skład Orzekający wskazuje, że w celu likwidacji zjawiska polegającego na zwiększaniu się kwoty należności wymagalnych (zwłaszcza w zakresie zaległości z tytułu podatków i opłat o charakterze publicznoprawnym jak również cywilnoprawnych czynszów) JST powinna zintensyfikować działania zmierzające do zastosowania w większym niż dotychczasowy zakresie środków egzekucyjnych
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu wolnych środków oraz z zaciągniętych na rynku krajowym kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2-3 i 6 ustawy o finansach publicznych. Środki te zostały przeznaczone na rozchody z tytułu wykupu papierów wartościowych oraz spłaty kredytów i pożyczek (krajowych oraz otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej⁵.
7. W 2018 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów⁶.
8. Na koniec okresu sprawozdawczego JST posiadała niewymagalne (potencjalne) zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, których potencjalna spłata zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obciąża planowane w 2019 r. wydatki budżetowe. Łączna kwota niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na dzień 31.12.2018 r. wynosiła 6 480 281,44 zł i dotyczyła następujących podmiotów:

² Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

³ Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁴ Zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z dnia 29.2.2018 r. (M.P z 2018 r. poz. 187) – w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. – wyniosło ono 4 271,51 zł.

⁵ Art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych

⁶ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

- a) KTBS – 5 095 202,49 zł,
- b) Wspólnoty mieszkaniowe – 570,14 zł,
- c) Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty – 19 529,99 zł,
- d) RWiK – 1 335 401,80 zł,
- e) OSP Karlino – 29 577,02 zł.

9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych wzrosło w okresie sprawozdawczym do kwoty 36 276 373,21 zł, tj. 64,66% wykonanych dochodów.

10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2018 r. wskazują na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Nie mniej jednak Skład orzekający podkreśla, że wartości wykonanych kwot budżetu 2018 r. mają wpływ na stosunkowo niską różnicę (w 2019 r.) oraz jej brak (w 2020 r.) między wskaźnikiem planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem prognozowanej spłaty zobowiązań, która po zmianie w dniu 25 marca 2019 r.⁷ wieloletniej prognozy finansowej wynosi w latach 2019-2020 odpowiednio 0,40 pkt% i 0,00 pkt%.

Przedstawione wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów zarówno bieżących, jak i dochodów majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków. Powyższe powinno być przesłanką bieżącego monitorowania w bieżącym budżecie Gminy wielkości wykonanych.

Fakt wystąpienia w Gminie zobowiązań wymagalnych jak również wskazany powyżej stopień zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019-2020 (w tym mająca znaczący wpływ na stopień zachowania tej relacji kwota zobowiązań z tytułu udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji w wysokości 6 480 281,44 zł), jednoznacznie wskazują na pogarszającą się sytuację finansową JST i tym samym stanowią podstawę do zastrzeżenia wskazanego w sentencji opinii.

11. W części tabelarycznej sprawozdania dochody i wydatki przedstawiono w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej), zgodnie z uchwałą budżetową na 2018 r. i zaprezentowano w układzie: plan, wykonanie i procent realizacji.

W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. W prezentacji dochodów w szczególności przeanalizowano realizację dochodów własnych, subwencji oraz dotacji celowych i na zadania własne, a także dochodów majątkowych. W odniesieniu do wydatków budżetu, przedstawionych w części opisowej, przy poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej

⁷ w dniu 17.04.2019 r. Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr VII/60/19 Rady Miejskiej w Karliniu w sprawie zmiany WPF na lata 2019-2029

zamieszczono odniesienie dotyczące wykonania ważniejszych grup wydatków oraz wykonanych w roku budżetowym zadań Gminy.

12. Opiniowane sprawozdanie zawiera informację o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich, a zatem spełniono wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Uwzględnia także zmiany w planie wykonania wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, tym samym spełniono obowiązek wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
13. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, że realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki⁸, które dotyczyły m.in.:
 - 1) wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami – uzyskane w roku budżetowym dochody ze wskazanych opłat były niższe o kwotę 26 027,43 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie - na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,
 - 2) dochodów (wpływów) z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które przeznaczono na wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii – uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat były niższe o kwotę 18 846,19 zł niż poniesione wydatki;
 - 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁹ (dział 900, rozdz. 90019, § 0690) w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 cyt. ustawy.
14. Sprawozdanie obejmuje roczne wykonanie planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, tj. samorządowej instytucji kultury (Centrum Kultury i Biblioteki Publicznej). Sprawozdanie, o którym mowa w art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14) zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

⁸ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁹ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2018 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji). Informacja o stanie majątku Gminy zawiera dane dotyczące praw własności, a także informację o wartości majątku oraz dane o dochodach z majątku Gminy uzyskanych w okresie sprawozdawczym. Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie oraz dane o dochodach Gminy uzyskanych w tym okresie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający dokonał oceny sprawozdania pod względem kryterium jego zgodności z prawem. Przedmiotem opiniowania była zgodność jego zakresu i szczegółowości z art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, zgodność danych ujętych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji uchwał organów jednostki samorządu terytorialnego oraz ze sprawozdaniami budżetowymi. Mimo tego, że ze względów formalnych sprawozdanie zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, opinia nie stanowi oceny jego wykonania. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanawia 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