

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 23 września 2020 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Karlina informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2020 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 2019 r. poz. 2137) 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. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2020 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Karlino za pierwsze półrocze 2020 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 3 września 2020 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 2020 r., są zgodne w zakresie:

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)

- planu dochodów i wydatków - z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2020 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 w tym o realizacji przedsięwzięć.
2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 49% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 47,9% i 65,5% 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 2020 - wykazano w kolumnie 13 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 152 828,76 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.

Skład Orzekający zauważa wysoki stopień realizacji przez Gminę dochodów ze sprzedaży majątku (zaplanowane dochody z tego tytułu w wysokości 2 800 000,00 zł zostały wykonane w 68% - tj. w wysokości 1 904 212,72 zł).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 48,2% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 46,4%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 73,6% 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 729 497,38 zł, które zrealizowano w 81,19% (tj. na kwotę 592 264,66 zł). Skład Orzekający ponownie wskazuje, że w rozdziale 75023 (Urzędy gmin, miast i miast na prawach powiatu) zaangażowane środki w wysokości 66 000,00 zł zostały wydatkowane w 73,31 % (tj. wysokości 48 387,22 zł), co nie zostało wyjaśnione w części opisowej informacji.

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetu w kwocie 1 400 263,67 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie nadwyżkowego wyniku budżetu w wysokości 1 883 796,72 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, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków³, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴. Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. Gmina posiadała należności wymagalne w wysokości 5 409 604,69 zł, z których największą grupę dłużników stanowiły gospodarstwa domowe (posiadające łączną zaległość wobec Gminy w wysokości 4 909 287,68 zł). 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 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 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

³stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (4 918,17 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

⁴ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej w trybie art. 59 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie istniejących według stanu na dzień 30.06.2020 r. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów (wedle poniższego zestawienia):

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.			
nazwa należności	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
podatek od nieruchomości od osób fizycznych	704 648,53	366 349,34	51,99
opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	665 242,42	249 143,01	27,19

Skład Orzekający poddaje pod rozagę władz Gminy zintensyfikowanie podejmowanych działań windykacyjnych jak również 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:

- 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 1294) – 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 a okres do upływu przedawnienia jest dłuższy niż 6 miesięcy - 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,
- 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 ciążącego na nim obowiązku z jednoczesnym pouczeniem o możliwości umieszczenia danych dłużnika w rejestrze.

6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2020 r. były planowane w wysokości łącznej 789 620,17 zł - z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (plan w tym zakresie został wykonany w 100%). Zrealizowane przychody w kwocie 48 549,18 zł zostały wyjaśnione na stronie 92 informacji opisowej jako:

„w 2020 r. Gmina zaciągnęła w rachunku bieżącym kredyt krótkoterminowy (do 31.12.2020 r.) na utrzymanie płynności finansowej - z kwoty pozostawionej do dyspozycji w wysokości 5 000 000,00 zł na dzień 30.06.2020 r. na wydatki budżetu wykorzystano 48 549,18 zł”.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁵:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2020 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych stanowiło w okresie sprawozdawczym kwotę 35 078 233,44 zł⁶ i wynosiło 53,6% 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..

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

⁵ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁶ zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2020 r.

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 w latach 2022-2033), 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 2020 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 (pożyczzonego) 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 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.

4. W zakresie istniejących według stanu na dzień 30.06.2020 r. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów (wedle poniższego zestawienia):

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.			
nazwa należności	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
podatek od nieruchomości od osób fizycznych	704 648,53	366 349,34	51,99
opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi	820 269,28	223 864,13	27,29

Skład Orzekający poddaje pod rozwagę władz Gminy zintensyfikowanie podejmowanych działań windykacyjnych jak również 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:

- 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 1294) - 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 a okres do upływu przedawnienia jest dłuższy niż 6 miesięcy - 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,
- 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.

W trakcie bieżącej działalności Gminy należy również (jeśli zaistnieje taka potrzeba) uwzględniać regulacje zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 374 ze zm.) co do:

- art. 15 zoa (złagodzenie w 2020 r. wymogu w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego),
- art. 15 zob (złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu),
- art. 15 zoc (limit długu samorządowego w 2020 r.).

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 2020 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