

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 9 września 2020 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Prezydent Miasta Kołobrzeg informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Miasto Kołobrzeg 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 Miasto Kołobrzeg za pierwsze półrocze 2020 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Miasta Kołobrzeg za pierwsze półrocze 2020 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 1 września 2020 r. 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:
 - planu dochodów i wydatków - z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2020 r., po zmianach wprowadzonych w okresie pierwszego półrocza br.;

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)

- 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 Prezydent Miasta Kołobrzeg informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 44,4% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 46% i 11,5% planu.

W strukturze dochodów majątkowych Skład Orzekający wskazuje na niskie ich wykonanie w części przewidzianej do uzyskania ze sprzedaży majątku (w wysokości 515 972,04 przy planie wynoszącym 10 605 000,00 zł i podkreśla przy tym, 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 36,7% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 40,9%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 18,7% planu.

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy Miasto Kołobrzeg ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się deficytem w kwocie 7 422 734,94 zł - przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytowego wyniku budżetu na poziomie 79 001 520,00 zł. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
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.

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

6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2020 r. planowane w wysokości 80 630 220,00 zł — zostały zrealizowane w 62,2% (tj. na łączną kwotę 50 143 802,12 zł), co wynika z poniższego zestawienia:

l.p.	rodzaj przychodów	2020 r.:		wykonanie do planu w %
		plan	wykonanie	
1.	kredyty, pożyczki, papiery wartościowe	30 000 000,00	0,00	0
2.	spłata udzielonych pożyczek	864 220,00	377 760,00	43,70%
3.	nadwyżka z lat ubiegłych	43 662 660,14	43 662 702,26	100,00%
4.	niewykorzystane środki pieniężne ¹	6 103 339,86	6 103 339,86	100,00%
razem		80 630 220,00	50 143 802,12	x
¹ przychody wskazane w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych				

7. Prezydent Miasta Kołobrzeg podał w informacji dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 99,2% planowanych z tych tytułów rozchodów⁵.
8. W zakresie istniejących według stanu na dzień 30.06.2020 r. zaległości z tytułu podatku od nieruchomości – w ich ujęciu co do uzyskanych we wskazanym okresie dochodów (wedle poniższego zestawienia):

okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2020 r.			
podatek od nieruchomości	uzyskany dochód	stan zaległości	% udział zaległości w uzyskanym dochodzie
osoby fizyczne	8 247 439,92	2 910 996,48	35,30
osoby prawne	11 004 593,91	3 405 090,90	30,94

Skład Orzekający poddaje pod rozwagę władz Miasta Kołobrzeg 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:

⁵ art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

- 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 Publicznych (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.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁶:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w zakresie czasowym na jaki prognoza została uchwalona. Podobnie informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich obejmowała okres jak w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych zobowiązań kredytowych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 48 193,33 zł⁷.
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.

Informacyjnie Skład Orzekający wskazuje, że dla zachowania prawidłowych wielkości wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych warunkujących uchwalenie budżetu na kolejne lata a zarazem zdolność Miasta Kołobrzeg do spłaty planowanego do zaciągnięcia w latach następnych 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 (jako wyłącznego źródła rozchodów w latach 2024-2027), co wymaga konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

⁶ stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

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 2020 r.

Mając na względzie, iż na lata następne wskaźnik zadłużenia Gminy Miasta Kołobrzeg z art. 243 ww. ustawy został wyliczony w oparciu o prognozowane wielkości. Skład Orzekający wskazuje na potrzebę zachowania staranności 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 jednostce samorządu terytorialnego (np. brak wykonania dotacji na inwestycje czy prawidłowość kwot wyłączeń ustawowych), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej 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 Miasto jest zobowiązane na bieżąco analizować swoją indywidualną zdolność do spłaty planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Należy w związku z tym zauważyć, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego 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 wieloletniej prognozy finansowej.

W trakcie bieżącej działalności Miasta Kołobrzeg 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 Prezydenta Miasta Kołobrzeg 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 Binás