

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Świdwin na 2017 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3 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) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Helena Rokowska - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Świdwin na 2017 rok

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Niniejszą opinię stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić organowi stanowiącemu, przed uchwaleniem budżetu.

§ 4. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Świdwin spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 15 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 r.

Projekt może w 2017 r. stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego¹.

Dokonując oceny rzetelności przedstawionego projektu uchwały budżetowej pod względem formalno-prawnym i merytorycznym, Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- szczegółowość i kompletność²;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez organ stanowiący³;

¹ Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwała Nr XLVII/537/10 Rady Miejskiej w Świdwinie z dnia 23 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

- stopień planowania budżetu Gminy po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym dochodów i wydatków majątkowych;
- zgodność zawartych danych z projektem wieloletniej prognozy finansowej;
- kształtowanie się relacji wynikającej z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 września 2016 r.

Z przedłożonego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (23 414 053,73 zł, tj. 97,1% przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 22 513 518,73 zł oraz 900 535,00 zł, co stanowi 95,1% i 202,8% przewidywanego wykonania 2016 r.. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (23 312 629,92 zł tj. 99,3% przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w układzie działów klasyfikacji budżetowej⁵. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 22 090 328,26 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 1 222 301,66 zł, co odpowiednio stanowi 97,5% i 150,1% przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi nadwyżkę budżetu w kwocie 101 423,81 zł⁶, którą postanowiono przeznaczyć na zaplanowane rozchody z tytułu spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁷:

- rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków;
- rezerwy celowe w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (w tym na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego⁸ w wysokości nie mniejszej niż 0,5 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu);

Zgodnie z art. 237 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określono dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikające z odrębnych ustaw:

- z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami⁹;

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹⁰:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałaniu narkomanii¹¹;

⁴ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.).

⁹ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Zgodnie z art. 18², w związku z art. 4¹ i art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2016 r., poz. 224, ze zm.)

- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹²;
 - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹³;
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴,
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁵.

W projekcie uchwały budżetowej ustalono limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ustawy o finansach publicznych oraz we właściwej wysokości.

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych¹⁶, w formie zestawienia wydatków z podaniem kwot do realizacji przez poszczególne sołectwa, zaplanowane w oparciu o uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie¹⁷:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁸, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane¹⁹;

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²⁰:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych.

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²¹.

¹² Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2015 r. o transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, ze zm.).

¹³ Zgodnie z art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016, poz. 672, ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.).

¹⁵ Zgodnie z art. 214 pkt 1 oraz art. 215 ustawy o finansach publicznych precyzującym zasady sporządzenia załącznika, z uwzględnieniem podziału na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych oraz dla jednostek występujących poza nim. W treści załączników widoczne jest wyodrębnienie dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych związanych z realizacją zadań JST.

¹⁶ Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 258 ust. 1, art. 258 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 228 oraz art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 423 190,47 zł²².

Należy nadmienić, że wskazana zasada obowiązuje zarówno w odniesieniu do planowanego budżetu jak i wykonanego budżetu na koniec roku. Wysokość nadwyżki operacyjnej stanowi jeden z elementów oceny możliwości jednostki samorządu terytorialnego do angażowania środków własnych na realizację zadań inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań. Kwota realizacji nadwyżki operacyjnej w sposób istotny wpływa na zachowanie relacji wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 6 750 368,16 zł²³. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 5 256 901,16 zł, co stanowi 22,45% planowanych w tym roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w 2017 r. spłata zobowiązań dłużnych nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – w zakresie podstawowych wielkości²⁴.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2016 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

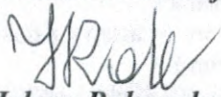
Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zastrzega, że możliwość spłaty długu wymaga pełnej realizacji dochodów, planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w wieloletniej prognozie finansowej, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych.

Ponadto Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie realizacji inwestycji, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Helena Rokowska

²² Art. 242 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy.

²³ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

²⁴ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 9 grudnia 2016 r.

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Świdwin**

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Helena Rokowska - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie, opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Świdwin na lata 2017 – 2025.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

§ 4. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w ustawie o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu¹.

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika nadto, że w planowanym okresie spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi

¹ Art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych.

wykonanymi na koniec 2016 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2017-2019 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

Skład Orzekający zauważa, że prognozowane od 2017 r. nadwyżki operacyjne budżetu będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych w stopniu wyższym niż prognozowane dochody majątkowe, jak również nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych reguluje, w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). Planowana relacja spłaty zadłużenia w całym okresie prognozy nie przekracza dopuszczalnego poziomu liczonego w oparciu o plan za III kwartały 2016 r., wyznaczonego art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań na 2017 r., o którym mowa w cyt. art. 243 wynosi 4,49% (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2016 r. –7,51%. Do projektu uchwały wieloletniej prognozy finansowej dołączono objaśnienia przyjętych wartości².

Załącznik do projektu uchwały dotyczący przedsięwzięć wieloletnich, sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Planowana kwota długu na koniec 2016 r. wynosi 6 037 417,16 zł. Począwszy od 2017 r. kwota długu sukcesywnie maleje, osiągając poziom zerowy na koniec 2025 r. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część projektu wieloletniej prognozy finansowej, została zatem sporządzona na okres całkowitej spłaty długu³, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przyjęto również założenie, że w 2017 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z nadwyżki dochodów nad wydatkami, która de facto powstanie z nadwyżek operacyjnych, z wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Począwszy od 2018 r. spłata długu dokonywana będzie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżek operacyjnych.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Zwraca się uwagę na różnice dotyczące wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostek samorządu terytorialnego (3 200,00 zł).

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna⁴ i określać dla każdego roku realne do uzyskania dochody. Kwota faktycznie osiągniętych dochodów determinuje

² Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

³ Zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

możliwość realizacji zadań i dokonywania wydatków. Od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociaż w części, nie zostaną uzyskane. Powyższe wskazuje jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej ma realne planowanie.

Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

Bacząc na założenia przyjęte w projekcie prognozy, w ocenie Składu Orzekającego najważniejszą pozycją wpływającą na spełnienie przez jednostkę ww. reguły oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2017 r. wydatków majątkowych, będą miały wypracowane nadwyżki operacyjne budżetów.

W podsumowaniu Skład Orzekający stwierdza, że konieczne jest stałe monitorowanie relacji przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości. W ocenie Składu decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez organ wykonawczy powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Gminy.

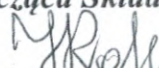
Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Projekt uchwały zawiera część normatywną, w tym upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań oraz do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań.

Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z przepisów art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Helena Rokowska