

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 5 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Świeszyno na 2018 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 2017 r. poz. 2077, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Helena Rokowska - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Jolanta Włodarek - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Świeszyno¹ na 2018 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 Świeszyno spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 15 listopada 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy Świeszyno na 2018 rok.

Projekt może w 2018 r. stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego².

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

- szczegółowość i kompletność³;

¹ Dalej: Gmina.

² Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³ Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Gminy Świeszyno⁴;
- 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 2017 r.

Z przedłożonego przez Wójta projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (34 025 488,85 zł, tj. 110,8% przewidywanego wykonania 2017 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁵.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 27 542 181,00 zł oraz 6 483 307,85 zł, co stanowi 100,8% i 190,7% przewidywanego wykonania 2017 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie planu 2017 r. Dochody majątkowe Gminy pochodzą z dotacji na inwestycje oraz ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (45 983 397,85 zł, tj. 128,3% przewidywanego wykonania 2017 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej⁶. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 27 542 180,03 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 18 441 217,82 zł, co odpowiednio stanowi 115,2% i 154,6% przewidywanego wykonania 2017 roku.

Ponadto Skład Orzekający **sygnalizuje stosunkowo niskie wykonanie dochodów majątkowych według stanu na koniec III kw. 2017 r. w porównaniu do wielkości planowanych.** Z przedstawionych danych wynika, iż na bieżący rok budżetowy zaplanowano dochody z majątku w wysokości 6 624 826,63 zł, a wykonano do końca III kwartału jedynie w wysokości 664 392,85 zł (10,0% planu).

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Gminy, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 11 957 909,00 zł⁷. Planowany deficyt budżetu planuje się sfinansować przychodami budżetu w kwocie 11 957 909,00 zł, wynikających⁸:

- ze sprzedaży papierów wartościowych w kwocie 11 300 000,00 zł;
- z nadwyżki budżetu JST z lat ubiegłych w kwocie 657 909,00 zł;

Zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 326 000,00 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek, postanowiono pokryć środkami z nadwyżki budżetu j.s.t. z lat ubiegłych.

⁴ Uchwała Nr XI/57/2015 Rady Gminy Świeszyno z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Świeszyno - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Wskazane w projekcie budżetu przychody w łącznej wysokości 12 283 909,00 zł zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁹:

- 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 kryzysowego¹⁰ 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. 1 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 ustawami¹¹;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹².

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹³:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹⁴ (które odpowiadają wysokości planowanych dochodów),
- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁵;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁶;

które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

Z projektu budżetu (załącznik nr 10) wynika, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane w wysokości 730 000,00 zł nie pokrywają planowanych wydatków funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, które zaplanowano w kwocie 788 089,00 złotych.

Skład Orzekający wskazuje, iż system ten powinien się samofinansować¹⁷. Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny być skalkulowane w takiej wysokości by pokrywały koszty funkcjonowania gospodarowania odpadami komunalnymi.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁸.

⁹ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).

¹¹ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹² Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹³ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁴ 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.)

¹⁵ 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.).

¹⁶ 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 2017, poz. 519).

¹⁷ Art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.)

¹⁸ 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.

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 pomocniczych w tym: funduszy sołeckich¹⁹, 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 pokrycie²⁰:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²¹, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²²;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²³;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²⁴;

Zawarto także upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, wydatków majątkowych, 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 organizacyjnym²⁵.

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 rolnego²⁶.

Planowane dochody bieżące są równe planowanym wydatkom bieżącym, co świadczy o braku bieżącej nadwyżki operacyjnej.

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 Gminy 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 2017 r. wynoszą 1 936 856,92 zł²⁷. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 1 936 856,92 zł, co stanowi 6,3% planowanych w tym roku dochodów ogółem. Planowany dług na koniec 2018 r. wynosi 12 910 856,92 zł,

¹⁹ W oparciu o ustawę o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

²⁰ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²² Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²³ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁴ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²⁵ 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.

²⁶ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²⁷ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

co stanowi 37,9% planowanych dochodów. W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w 2018 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 2018 - 2023 w zakresie podstawowych wielkości²⁸.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2017 r., jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zastrzega, że możliwość spłaty długu wymaga pełnej realizacji dochodów, planowanych przez Gminę 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 Gminy, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej Gminy Świeszyno 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

²⁸ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

