

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 15 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Płoty 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) w zw. z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Płoty 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

Burmistrz Płotów spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 16 listopada 2017 r. (data wpływu) Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy Płoty na 2018 r.

Projekt może w 2018 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;
- stopień planowania budżetu Gminy po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym dochodów i wydatków majątkowych;

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwała Nr XLV/433/10 Rady Miejskiej w Płotach z dnia 27 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

- 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 organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (39 697 441,87 zł, tj. mniej o 4,2 % w stosunku do przewidywanego wykonania 2017 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 35 786 915,00 zł oraz 3 910 526,87 zł, co stanowi spadek odpowiednio o 1,6 % i 22,9 % w stosunku do przewidywanego wykonania 2017 r. Dochody bieżące zaplanowano poniżej poziomu planu 2017 r. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (41 169 337,29 zł, tj. mniej o 4,7 % w porównaniu do 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 budżetowej⁵. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 35 029 161,39 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 6 140 175,90 zł, co stanowi spadek odpowiednio o 0,9 % (wydatki bieżące) i 21,8 % (wydatki majątkowe) w porównaniu do przewidywanego wykonania 2017 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 1 471 895,42 zł⁶, który zostanie pokryty z wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającym z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W projekcie budżetu wskazano przychody łączne w kwocie 3 809 726,00 zł wynikające⁷ z:

- pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 709 726,00 zł;
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 3 100 000,00 zł. Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Zaplanowano rozchody budżetu w łącznej kwocie 2 337 830,58 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁸:

- rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków;
- rezerwy celowe w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego⁹ 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).

Suma rezerw celowych mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków¹⁰.

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. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).

¹⁰ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

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 na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami¹¹ oraz na realizację zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej¹².

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹³:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałaniu narkomanii¹⁴;
 - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵;
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶,
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- plany przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego¹⁷;
- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁸.

Określone zostały wydatki z podaniem kwot do realizacji na finansowanie zadań jednostek pomocniczych¹⁹, tj. funduszy sołeckich²⁰, w formie zestawienia wydatków z podaniem kwot do realizacji przez poszczególne sołectwa.

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.

Określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie²¹:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²², które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²³;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁴;
- wyprzedzającego finansowania działań związanych z dofinansowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²⁵.

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 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 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. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r.poz. 519).

¹⁶ Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289).

¹⁷ Zgodnie z art. 214 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

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 występujących poza nim.

¹⁹ Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁰ W oparciu o ustawę o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

²¹ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²² Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

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

²⁴ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁵ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²⁶:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- przekazania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym gminy;
- 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;
- udzielania w roku budżetowym pożyczek;
- udzielania w roku budżetowym poręczeń i gwarancji;
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy.

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²⁷.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 757 753,63 zł²⁸.

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 2017 r. wynoszą 12 126 779,85 zł²⁹. Na koniec 2017 r. przewidywana kwota długu wzrasta do kwoty 13 323 927,17 zł. Natomiast na koniec 2018 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 11 695 822,51 zł, co stanowi 29,46 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu zmiany 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 odступują od ustaleń równolegle opracowanej zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018 – 2028 w zakresie podstawowych wielkości³⁰.

Skład Orzekający zauważa jednak konieczność dostosowania danych szczegółowych wieloletniej prognozy finansowej do uchwały budżetowej na 2018 r. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiono w opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

²⁶ 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.

²⁷ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²⁸ 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.

²⁹ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2017 r.

³⁰ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

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 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 jednostkę 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.

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz



