

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 14 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Płoty 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. Marek Dulewicz - Przewodniczący
2. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Płoty 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

Burmistrz Płotów 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;

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

- 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;
- 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 (38 659 845,74 zł, tj. 106 % przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 34 718 464,00 zł oraz 3 941 381,74 zł, co stanowi 102,2% i 158,6 % przewidywanego wykonania 2016 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie planu 2016 r. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku oraz dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (39 129 613,74 zł, tj. mniej o 7,2 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 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 33 834 674,97 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 5 294 938,77 zł, co odpowiednio stanowi wzrost o 2,6 % (wydatki bieżące) i spadek o 42,5 % (wydatki majątkowe) w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 469 768,00 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 wynikające⁷:

- z zaciąganych kredytów w kwocie 1 646 810,72 zł;
- pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu UE w kwocie 3 326 856,95 zł;
- z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 469 768,00 zł. Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

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.

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.

Natomiast zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 4 973 667,67 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek, postanowiono pokryć środkami zaciągając nowy kredyt (1 646 810,72 zł), pożyczkę (3 326 856,95 zł) i z wolnych środków (469 768,00 zł).

Skład Orzekający dokonał także analizy planowanych wartości projektu budżetu na 2017 r. w porównaniu do rzeczywistego wykonania budżetu na koniec 2015 r. i trzeciego kwartału 2016 r. oraz przewidywanego wykonania budżetu 2016 r., a wyniki porównania przedstawił w załączniku do niniejszej opinii.

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.

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;
- na realizację zadań wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej¹²;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹³.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹⁴:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹⁵;
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶,
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

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 2013 r. poz. 1166, ze zm.).

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

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

¹⁴ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ 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.)

¹⁶ 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.).

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

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 pomocniczych¹⁹, tj. funduszy sołeckich²⁰, 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 pokrycie²¹:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²², które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²³;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²⁴;
- wyprzedzającego finansowania działań związanych z dofinansowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²⁵.

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;
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu;
- 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 poręczeń i gwarancji.

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 dla jednostek występujących poza nim. W treści załączników widoczne jest wyodrębnienie dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych związanych z realizacją zadań JST.

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 3 ustawy o finansach publicznych.

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

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.

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 rolnego²⁷.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 883 789,03 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 2016 r. wynoszą 12 843 090,82 zł²⁹. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 13 441 604,93 zł, co stanowi 34,76 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu zmiany 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 równoległe opracowanej zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2028 w zakresie podstawowych wielkości³⁰.

Skład Orzekający zauważa jednak konieczność dostosowania danych szczegółowych wieloletniej prognozy finansowej do uchwały projektu planu finansowego na 2017 r. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiono w załączniku do opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

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 jednostkę samorządu terytorialnego, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

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 2016 r.

³⁰ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz

Załącznik 1 na ark.1

Załącznik do uchwały Nr CXXX.563.Z.2016 Składu Orzekającego z dnia 14 grudnia 2016 r.

gmina miejsko-wiejska - PŁOTY

| Wyszczególnienie | Wykonanie 2015 r. | | Plan 2016 r.wg stanu na III kw. | | Dynamika % (3-2)/2 | Wykonanie III kw. 2016 r. | | Przewidywane wykonanie 2016 r. wg WPF | Projekt 2017 r. | | Dynamika % (7-6)/6 | Dynamika % (7-3)/3 | Dynamika % (7-2)/2 |
|---|----------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|---------------------------------------|-----------------|----|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | zł | zł | zł | zł | | zł | zł | | zł | zł | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | | | |
| Dochody ogółem | 31 240 465,05 | 36 469 031,75 | 16,7 | 27 080 165,76 | 36 469 031,75 | 38 659 845,74 | 6,0 | 6,0 | 23,7 | | | | |
| bieżące | 29 183 817,46 | 33 983 706,02 | 16,4 | 26 921 820,94 | 33 983 706,02 | 34 718 464,00 | 2,2 | 2,2 | 19,0 | | | | |
| majątkowe | 2 056 647,59 | 2 485 325,73 | 20,8 | 158 344,82 | 2 485 325,73 | 3 941 381,74 | 58,6 | 58,6 | 91,6 | | | | |
| w tym: | | | | | | | | | | | | | |
| ze sprzedaży majątku | 525 784,10 | 600 000,00 | 14,1 | 135 788,37 | 600 000,00 | 500 000,00 | -16,7 | -16,7 | -4,9 | | | | |
| Wydatki ogółem | 29 899 206,57 | 42 182 698,90 | 41,1 | 31 028 736,82 | 42 182 698,90 | 39 129 613,74 | -7,2 | -7,2 | 30,9 | | | | |
| bieżące | 27 324 340,77 | 32 975 519,86 | 20,7 | 24 199 255,14 | 32 975 519,86 | 33 834 674,97 | 2,6 | 2,6 | 23,8 | | | | |
| w tym: | | | | | | | | | | | | | |
| poręczenia | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | | |
| odsetki i dyskonto | 402 982,65 | 480 000,00 | 19,1 | 289 264,99 | 480 000,00 | 415 888,25 | -13,4 | -13,4 | 3,2 | | | | |
| majątkowe | 2 574 865,80 | 9 207 179,04 | 257,6 | 6 829 481,68 | 9 207 179,04 | 5 294 938,77 | -42,5 | -42,5 | 105,6 | | | | |
| Wynik | 1 341 258,48 | -5 713 667,15 | -526,0 | -3 948 571,06 | -5 713 667,15 | -469 768,00 | -91,8 | -91,8 | -135,0 | | | | |
| wynik bieżący | 1 859 476,69 | 1 008 186,16 | -45,8 | 2 722 565,80 | 1 008 186,16 | 883 789,03 | -12,3 | -12,3 | -52,5 | | | | |
| wynik majątkowy | -518 218,21 | -6 721 853,31 | 1197,1 | -6 671 136,86 | -6 721 853,31 | -1 353 557,03 | -79,9 | -79,9 | 161,2 | | | | |
| Przychody ogółem | 6 452 469,22 | 7 160 477,87 | 11,0 | 6 160 477,87 | 7 160 477,87 | 5 443 435,67 | -24,0 | -24,0 | -15,6 | | | | |
| z tego: | | | | | | | | | | | | | |
| kredyty, pożyczki, obligacje | 2 286 439,00 | 1 000 000,00 | -56,3 | 0,00 | 1 000 000,00 | 1 646 810,72 | 64,7 | 64,7 | -28,0 | | | | |
| zwrot udzielonych pożyczek | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | | | | | | | | | |
| nadwyżka budżetowa | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | | | | | | |
| wolne środki | 4 166 030,22 | 6 160 477,87 | 47,9 | 6 160 477,87 | 6 160 477,87 | 469 768,00 | -92,4 | -92,4 | -88,7 | | | | |
| inne | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | | | | | | | | | |
| Rozchody ogółem | 1 633 249,85 | 1 446 810,72 | -11,4 | 1 085 108,04 | 1 446 810,72 | 4 973 667,67 | 243,8 | 243,8 | 204,5 | | | | |
| z tego: | | | | | | | | | | | | | |
| spl. rat kred. i pożyczek oraz wykup obl. | 1 633 249,85 | 1 446 810,72 | -11,4 | 1 085 108,04 | 1 446 810,72 | 4 973 667,67 | 243,8 | 243,8 | 204,5 | | | | |
| udzielenie pożyczek | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | | | | | | | | | |
| inne | 0,00 | 0,00 | | 0,00 | | | | | | | | | |
| Kwota długu | 13 888 415,65 | | | 12 843 090,82 | 13 441 604,93 | 13 441 604,93 | 0,0 | | -3,2 | | | | |

