

UCHWAŁA NR CXIX.445.Z.2016

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Mielno 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 Mielno 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 Mielno spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 15 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 rok.

Projekt może w 2017 roku 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 (48 127 700,00 zł, tj. 125,8 % przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 38 595 774,00 zł oraz 9 531 926,00 zł, co stanowi 120,4 % i 153,6 % przewidywanego wykonania 2016 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie wyższym w stosunku do 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 (54 462 700,00 zł, tj. 187,2 % 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 37 266 905,00 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 17 195 795,00 zł, co odpowiednio stanowi 149,4 % i 414,6 % przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 6 335 000,00 zł⁶, który planuje się pokryć przychodami z wolnych środków.

W projekcie budżetu wskazano przychody wynikające⁷:

- 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 7 795 000,00 zł. Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Natomiast zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 1 520 000,00 zł, dotyczące wykupu papierów wartościowych (1 460 000,00 zł) i udzielenie pożyczek w kwocie 60 000 zł z wolnych środków (1 520 000,00 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;

³ Uchwała Nr XLVI/480/2010 Rady Gminy Mielno z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac na projektem uchwały budżetowej - 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.

⁸ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

- rezerwy celowe w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (w tym 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:

- 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;
 - 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.

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 (sołectwa)¹⁹, w formie zestawienia wydatków z podaniem kwot do

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 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. 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.).

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.).

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.

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 budżetowego²¹, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²².

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²³:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;

- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej oraz w formie depozytu u ministra finansów;

- 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 rolnego²⁴.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 1 328 869,00 zł²⁵.

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 22 418 785,56 zł²⁶. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 19 211 714,00 zł, co stanowi 39,9 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu wieloletniej

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 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.

²⁴ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²⁵ 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.

²⁶ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

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 – 2028 w zakresie podstawowych wielkości²⁷.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marek Dutewicz

²⁷ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Załącznik do uchwały Nr CXIX.445.Z.2016 Składu Orzekającego z dnia 29 listopada 2016r.

Gmina MIELNO

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	2	zł	3		zł	5		zł	7			
1													
Dochody ogółem	42 689 665,09		43 601 265,87		2,1	38 252 394,76		38 252 394,76	48 127 700,00		25,8	10,4	12,7
bieżące	33 498 103,22		36 194 885,87		8,1	32 045 352,31		32 045 352,31	38 595 774,00		20,4	6,6	15,2
majątkowe	9 191 561,87		7 406 380,00		-19,4	6 207 042,45		6 207 042,45	9 531 926,00		53,6	28,7	3,7
w tym:													
ze sprzedaży majątku	3 452 081,70		3 641 000,00		5,5	5 913 215,53		6 004 994,05	3 200 000,00		-46,7	-12,1	-7,3
Wydatki ogółem	43 156 238,43		47 266 265,87		9,5	29 096 035,15		29 096 035,15	54 462 700,00		87,2	15,2	26,2
bieżące	30 645 470,55		35 311 685,87		15,2	24 948 330,03		24 948 330,03	37 266 905,00		49,4	5,5	21,6
w tym:													
poręczenia	0,00		0,00			0,00		0,00	0,00				
odsetki i dyskonto	562 036,73		620 000,00		10,3	343 485,87		343 485,87	620 000,00		80,5	0,0	10,3
majątkowe	12 510 767,88		11 954 580,00		-4,4	4 147 705,12		4 147 705,12	17 195 795,00		314,6	43,8	37,4
Wynik	-466 573,34		-3 665 000,00		685,5	9 156 359,61		9 156 359,61	-6 335 000,00		-169,2	72,9	1257,8
wynik bieżący	2 852 632,67		883 200,00		-69,0	7 097 022,28		7 097 022,28	1 328 869,00		-81,3	50,5	-53,4
wynik majątkowy	-3 319 206,01		-4 548 200,00		37,0	2 059 337,33		2 059 337,33	-7 663 869,00		-472,2	68,5	130,9
Przychody ogółem	9 835 762,15		5 125 000,00		-47,9	7 909 188,81		7 909 188,81	7 855 000,00		-0,7	53,3	-20,1
z tego:													
kredyty, pożyczki, obligacje	3 500 000,00		1 500 000,00		-57,1	0,00		0,00	0,00			-100,0	-100,0
zwrot udzielonych pożyczek	0,00		0,00			0,00		0,00					
nadwyżka budżetowa	0,00		0,00			0,00		0,00	0,00				
wolne środki	6 335 762,15		3 625 000,00		-42,8	7 909 188,81		7 909 188,81	7 795 000,00		-1,4	115,0	23,0
inne	0,00		0,00			0,00		0,00					
Rozchody ogółem	1 460 000,00		1 460 000,00		0,0	300 000,00		0,00	1 520 000,00			4,1	4,1
z tego:													
spł. rat kred. i pożycz. oraz wykup obl.	1 460 000,00		1 460 000,00		0,0	300 000,00		0,00	1 460 000,00			0,0	0,0
udzielenie pożyczek	0,00		0,00			0,00		0,00					
inne	0,00		0,00			0,00		0,00					
Kwota długu	23 270 459,76					22 418 785,56		21 186 822,76	19 211 714,00		-9,3		-17,4

