

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 29 listopada 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rymań na 2017 r.

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. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej na 2017 r. Gminy Rymań.

§ 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 Rymań 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;
- stopień planowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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 (18 990 760,00 zł,

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwała Nr XLVIII/272/10 Rady Gminy Rymań z dnia 29 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetowi - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

tj. wzrost o 2,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁴.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 18 860 760,00 zł (wzrost o 2,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 130 000,00 zł (wzrost o 7,7% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (18 990 760,00 zł, tj. wzrost o 2,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁵. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 17 547 760,00 zł (tj. mniej o 0,8% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), a wydatki majątkowe w kwocie 1 443 000,00 zł (tj. wzrost o 83,6% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Ponieważ dochody są równe wydatkom to planowany w 2017 r. wynik budżetu jest zrównoważony.

Ponadto nie przewiduje się przychodów budżetu, w tym także z zaciąganych nowych zobowiązań dłużnych.

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 na koniec 2016 r., a wyniki zestawienia przedstawił w załączniku do niniejszej opinii.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁶:

- 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 kryzysowego⁷ 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 wydatków⁸.

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;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹¹:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹²;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹³;

⁴ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁷ 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.).

⁸ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

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

¹⁰ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹² 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 utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴, które odpowiadają wysokości planowanych dochodów. Z załączników do projektu uchwały budżetowej wynika, iż dochody z powyższych tytułów zostały w całości przeznaczone na realizację programów i zadań, co jest wymagane wskazanymi przepisami prawa.

W załącznikach do ww. projektu ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w pozdiale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁵.

W projekcie uchwały budżetowej ustalono limity zobowiązań oraz upoważniono organ wykonawczy do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych na¹⁶ pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁷, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane¹⁸. Ponadto w celu zabezpieczenia ww. zobowiązania określono upoważnienie dla organu wykonawczego do wystawienia weksli „in blanco”.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do¹⁹:

- 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 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.

Ustalony w § 11 projektu uchwały zakres upoważnień, jakie organ stanowiący zamierza udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, **poza punktem 6, w którym Rada upoważniła Wójta do udzielania pracownikom zaliczek z budżetu gminy na wydatki związane z kosztami podróży oraz na pokrycie drobnych wydatków, a także do przekazania tych upoważnień kierownikom pozostałych jednostek budżetowych gminy. W ocenie Składu Orzekającego w uchwale budżetowej nie zamieszcza się zapisów dotyczących zasad udzielania pracownikom jednostek organizacyjnych zaliczek na wydatki do rozliczenia. W świetle obowiązujących uregulowań prawnych, to kierownik jednostki może na wniosek pracownika, udzielać zaliczki. Dlatego też zasady udzielania zaliczek na wydatki związane z wykonywaniem zadań przez pracowników jednostek organizacyjnych Gminy powinny zostać uregulowane w procedurach wewnętrznych (organizacyjnych) jednostek budżetowych.**

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 rolnego²⁰.

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. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ 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.

²⁰ 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 1 313 000,00 zł²¹. 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 spłaty 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 papierów wartościowych na dzień 30 września 2016 r. wynoszą 6 270 947,10 zł²². Planowana kwota zadłużenia – z uwagi na brak przewidywanej spłaty zobowiązań dłużnych - nie ulega zmianie na koniec 2017 r. i stanowi 33,0% planowanych w tym roku dochodów ogółem. Stąd też 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 – 2026 w zakresie podstawowych wielkości²³. **Skład Orzekający zauważa jednak konieczność dostosowania szczegółowych wartości wieloletniej prognozy finansowej do uchwały projektu planu finansowego na 2017 r. Dokładne informacje w tym zakresie przedstawiono w załączniku do opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej²⁴.**


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 jednostkę 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.

Przewodniczącą Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

Załącznik 1 na 1 ark.

²¹ 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.

²² Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

²³ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

²⁴ Uchwała Nr CXVII.433.Z.2016 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rymań.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2015 r.		Plan 2016 r.wg stanu na III kw.		Dynamika %		Wykonanie III kw. 2016 r.		Przewidywane wykonanie 2016 r. wg WPF		Projekt 2017 r.		Dynamika %		Dynamika %	
	1	2 zł	3 zł	4 zł	(3-2)/2	5 zł	6 zł	7 zł	8 zł	(7-6)/6	9 zł	10 zł	(7-3)/3	11 zł	(7-2)/2	
Dochody ogółem	17 974 110,49		19 188 011,11		6,8	14 507 302,51	18 476 156,11	18 990 760,00	2,8	-1,0	5,7		-1,0	5,7		
bieżące	16 732 839,76		18 987 254,11		13,5	14 442 273,70	18 355 399,11	18 860 760,00	2,8	-0,7	12,7		-0,7	12,7		
majątkowe	1 241 270,73		200 757,00		-83,8	65 028,81	120 757,00	130 000,00	7,7	-35,2	-89,5		-35,2	-89,5		
w tym:																
ze sprzedaży majątku	42 477,16		200 000,00		370,8	64 271,26	100 000,00	130 000,00	30,0	-35,0	206,0		-35,0	206,0		
Wydatki ogółem	16 511 980,49		19 188 011,11		16,2	12 963 019,43	18 476 156,11	18 990 760,00	2,8	-1,0	15,0		-1,0	15,0		
bieżące	15 542 713,58		17 690 323,11		13,8	12 758 867,07	17 690 323,11	17 547 760,00	-0,8	-0,8	12,9		-0,8	12,9		
w tym:																
poroczenia	0,00		175 650,00			0,00	0,00	254 984,00		45,2			45,2			
odsetki i dyskonto	249 925,81		442 900,00		77,2	220 283,58	0,00	447 900,00		1,1	79,2		1,1	79,2		
majątkowe	969 266,91		1 497 688,00		54,5	204 152,36	785 833,00	1 443 000,00	83,6	-3,7	48,9		-3,7	48,9		
Wynik	1 462 130,00		0,00		-100,0	1 544 283,08	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0		0,00	-100,0		
wynik bieżący	1 190 126,18		1 296 931,00		9,0	1 683 406,63	665 076,00	1 313 000,00	97,4	1,2	10,3		1,2	10,3		
wynik majątkowy	272 003,82		-1 296 931,00		-576,8	-139 123,55	-665 076,00	-1 313 000,00	97,4	1,2	-582,7		1,2	-582,7		
Przychody ogółem	6 270 000,00		0,00		-100,0	52 502,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	-100,0		
z tego:																
kredyty, pożyczki, obligacje	6 270 000,00		0,00		-100,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0		0,00	-100,0		
zwrot udziałowych pożyczek	0,00		0,00			0,00	0,00	0,00					0,00			
nadwyżka budżetowa	0,00		0,00			0,00	0,00	0,00					0,00			
wolne środki	0,00		0,00			52 502,64	0,00	0,00					0,00			
inne	0,00		0,00			0,00	0,00	0,00					0,00			
Rozchody ogółem	7 653 582,58		0,00		-100,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	-100,0		
z tego:																
spl. rat kred. i poz. oraz wykup obi.	7 653 582,58		0,00		-100,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,0		0,00	-100,0		
udzielenie pożyczek	0,00		0,00			0,00	0,00	0,00					0,00			
inne	0,00		0,00			0,00	0,00	0,00					0,00			
Kwota długu	6 421 221,93					6 270 947,10	6 270 000,00	6 270 000,00	0,0		-2,4			-2,4		

