



**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 2 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Malechowo 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. Jolanta Włodarek - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Malechowo 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 Malechowo 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 (26 830 000,00 zł, t.j. mniej o 7,1% 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: 26 780 000,00 zł (mniej o 5,8 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 50 000,00 zł (mniej o 88,6 % w porównaniu przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody bieżące zaplanowano poniżej na poziomie planu 2016 r. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (28 250 000,00 zł, tj. mniej o 0,3 % 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 24 977 000,00 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 3 273 000,00 zł, co odpowiednio stanowi spadek o 4,4 % (wydatki bieżące) i wzrost o 48,8 % (wydatki majątkowe) w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 1 420 000,00 ⁶, który zostanie pokryty z zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W projekcie budżetu wskazano przychody wynikające⁷:

- z zaciągniętych nowych kredytów i pożyczek w kwocie 1 600 000,00 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 744 872,46 zł. Przychody budżetu zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Natomiast zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 924 872,46 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek, postanowiono pokryć środkami z zaciągniętego kredytu i z wolnych środków.

Skład Orzekający dokonał także analizy planowanych wartości projektu budżetu na 2017 r. w porównaniu do rzeczywistego wykonania budżetu na koniec 2015 r. i trzeciego

³ Uchwała Nr XI/72/2015 Rady Gminy z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Malechowo - 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.

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;
- 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,
- które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶, które są wyższe od planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁷.

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 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 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 (sołectwa)¹⁸, 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 pokrycie¹⁹:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²⁰, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²¹;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²²;
- spłatę zaciągniętych zobowiązań²³.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do²⁴:

- 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.

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 rolnego²⁵.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 1 803 000,00 zł²⁶.

¹⁸ Zgodnie z art. 5 i art. 35 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²² Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²³ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²⁴ 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.

²⁵ Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1315).

²⁶ 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.

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 8 210 952,46 zł²⁷. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 8 717 080,00 zł, co stanowi 32,49 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. 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 równoległe opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2026 w zakresie podstawowych wielkości²⁸.

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.

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

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

²⁸ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Załącznik do uchwały Nr CXXIII.482.Z.2016 Składu Orzekającego z dnia 2 grudnia 2016r.

gmina wiejska - MALECHOWO

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 %	Dynamika %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dochoady ogółem	28 557 338,58	28 216 857,00	-1,2	22 543 454,33	28 879 000,00	26 830 000,00	-7,1	-4,9	-6,0
bieżące	25 190 875,08	27 778 765,87	10,3	22 105 363,20	28 440 908,87	26 780 000,00	-5,8	-3,6	6,3
majątkowe	3 366 463,50	438 091,13	-87,0	438 091,13	438 091,13	50 000,00	-88,6	-88,6	-98,5
w tym:									
ze sprzedaży majątku	77 177,10	7 500,00	-90,3	7 500,00	7 500,00	50 000,00	566,7	566,7	-35,2
Wydatki ogółem	28 776 567,51	27 673 857,00	-3,8	20 109 113,89	28 336 000,00	28 250 000,00	-0,3	2,1	-1,8
bieżące	23 367 986,84	25 500 359,33	9,1	18 963 205,90	26 136 978,46	24 977 000,00	-4,4	-2,1	6,9
w tym:									
poręczenia	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00			
odssetki i dyskonto	251 944,12	255 000,00	1,2	179 181,08	250 000,00	250 000,00	0,0	-2,0	-0,8
majątkowe	5 408 580,67	2 173 497,67	-59,8	1 145 907,99	2 199 021,54	3 273 000,00	48,8	50,6	-39,5
Wynik	-219 228,93	543 000,00	-347,7	2 434 340,44	543 000,00	-1 420 000,00	-361,5	-361,5	547,7
wynik bieżący	1 822 888,24	2 278 406,54	25,0	3 142 157,30	2 303 930,41	1 803 000,00	-21,7	-20,9	-1,1
wynik majątkowy	-2 042 117,17	-1 735 406,54	-15,0	-707 816,86	-1 760 930,41	-3 223 000,00	83,0	85,7	57,8
Przychody ogółem	4 826 614,56	130 000,00	-97,3	901 301,17	130 000,00	2 344 872,46	1703,7	1703,7	-51,4
z tego:									
kredyty, pożyczki, obligacje	3 704 084,46	0,00	-100,0	0,00	0,00	1 600 000,00			-56,8
zwrot udzielonych pożyczek	0,00	0,00		0,00					
nadwyżka budżetowa	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00			
wolne środki	1 122 530,10	130 000,00	-88,4	901 301,17	130 000,00	744 872,46	473,0	473,0	-33,6
inne	0,00	0,00		0,00					
Rozchody ogółem	3 706 084,46	673 000,00	-81,8	504 000,00	673 000,00	924 872,46	37,4	37,4	-75,0
z tego:									
spl. rat kred. i poź. oraz wykup obi.	3 706 084,46	673 000,00	-81,8	504 000,00	673 000,00	924 872,46	37,4	37,4	-75,0
udzielenie pożyczek	0,00	0,00		0,00					
inne	0,00	0,00		0,00					
Kwota długu	8 714 952,46			8 210 952,46	8 041 952,46	8 717 080,00	8,4		0,0