

UCHWAŁA NR CXXVII.540.Z.2016

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Wałcz 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. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej na 2017 r. Miasta Wałcz.

§ 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 Miasta Wałcz spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazała w dniu 17 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Miasta 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.

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwały Nr VI/SXIII/73/2011 Rady Miejskiej Wałcz z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetu miasta oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetowemu - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

Z przedłożonego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (91 681 079,00 zł, tj. wzrost o 1,3% 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: 86 319 289,00 zł (wzrost o 1,7% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 5 361 790,00 zł (mniej o 5,1% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego w latach 2017-2018 pochodzą przede wszystkim ze sprzedaży majątku, a w 2019 r. z dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (95 467 981,00 zł, tj. wzrost o 5,2% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w szczegółowości działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej⁵. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 88 498 875,00 zł, co stanowi wzrost o 7,7%, a wydatki majątkowe w kwocie 6 969 106,00 zł, tj. mniej o 19% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu (3 786 902,00 zł), który zaplanowano sfinansować przychodami⁶ z wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Pozostałe przychody budżetu zapewniają sfinansowanie zobowiązań dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych (6 550 000,00 zł).

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁷:

- 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 kryzysowego⁸ 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);
- rezerwę celową na wydatki związane z realizacją programów finansowych z udziałem środków Unii Europejskiej. Suma rezerw celowych mieści się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków⁹.

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 ustawami¹⁰;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹¹.

⁴ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁵ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁸ 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.).

⁹ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹¹ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹²:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹³;
- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁴;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵,

które odpowiadają wysokości planowanych dochodów. Natomiast dochody planowane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach są niższe o 570 000,00 zł od wydatków na realizację tego zadania¹⁶. 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 podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁷.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- plany przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego¹⁸;
- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁹.

W projekcie uchwały budżetowej ustalono limity zobowiązań oraz określono upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na²⁰ pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu²¹, 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;
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym.

¹² Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹³ 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.)

¹⁴ Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2015 r. o transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440, 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.

¹⁸ Zgodnie z art. 214 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ 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.

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.

Upoważnienia dla organu wykonawczego zawarte w projekcie uchwały budżetowej nie budzą zastrzeżeń Składu Orzekającego, z wyjątkiem upoważnienia do udzielania zaliczek na wydatki do rozliczenia dla pracowników. Dopuszczalność udzielania zaliczek pracownikom przez kierownika jednostki wynika z przepisów prawa, a zasady dotyczące ich udzielania powinny zostać uregulowane w procedurach wewnętrznych (organizacyjnych) jednostek.

W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego²⁴.

Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność zmiany paragrafu 400 „Grupa wydatków bieżących jednostki”, który wprowadzono w celu zagregowanego planowania niektórych wydatków bieżących, która ma zastosowanie wyłącznie dla jednostek budżetowych budżetu państwa²⁵.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych.

Planowane dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących – deficyt operacyjny wynosi 2 179 586,00 zł²⁶ - jednak z uwagi na posiadanie wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, jest to zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych. 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 24 624 887,87 zł²⁷. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 16 010 000,00 zł, co stanowi 17,5% 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 – 2025 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 jednostkę samorządu terytorialnego w wieloletniej prognozie finansowej, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych i wolnych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu.

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

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (dalej: nota budżetowa na 2016 r.).

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.

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.

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, wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu oraz dotacji otrzymanych na inwestycje.

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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

(-)Jolanta Włodarek