

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 14 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rąbino na 2018 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) w zw. z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - 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, z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Rąbino na 2018 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 Rąbino spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 14 listopada 2017 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie projekt uchwały budżetowej Gminy Rąbino na 2018 r.

Projekt może w 2018 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 Gminy po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym dochodów i wydatków majątkowych;

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

² Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

³ Uchwała Nr XLII/197/10 Rady Gminy Rąbino z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Rąbino - zgodnie z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

- zgodność zawartych danych z projektem wieloletniej prognozy finansowej;
 - kształtowanie się relacji wynikającej z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 września 2017 r.

- oraz zgodność projektu uchwały budżetowej z założeniami przyjętymi w programie postępowania naprawczego na lata 2017 - 2019⁴, który uzyskał pozytywną opinię Izby⁵.

Celem przyjętego programu naprawczego jest wskazanie działań, których efektem będzie poprawa sytuacji finansowej Gminy, uregulowanie kwestii zadłużenia, racjonalizację wydatków oraz usunięcie zagrożenia realizacji zadań publicznych. Program postępowania naprawczego zawiera m.in. plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania.

Istnieje ponadto szereg restrykcji ustawowych, zgodnie z którymi w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:

1. nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;
2. nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
3. nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;
4. nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;
5. nie może tworzyć funduszu sołeckiego;
6. ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych;
7. zamraża wydatki na diety radnych oraz na wynagrodzenie zarządu.

Z przedłożonego przez Wójta Gminy Rąbino projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (14 860 000,00 zł, tj. wzrost o 0,7 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2017 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁶.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 14 840 000,00 zł oraz 20 000,00 zł, co stanowi wzrost o 0,5 % w przypadku dochodów bieżących w porównaniu do przewidywanego wykonania 2017 r. Dochody bieżące zaplanowano na poziomie planu 2017 r. Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego pochodzą ze sprzedaży majątku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (15 060 000,00 zł, tj. mniej o 16,1% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2017 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁷. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 14 827 000,00 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 233 000,00 zł, co odpowiednio stanowi spadek o 14,5 % i o 60,6 % w porównaniu do przewidywanego wykonania 2017 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 200 000,00 zł⁸, który planuje się pokryć z wolnych środków.

Określono kwoty planowanych przychodów i rozchodów budżetu, które odpowiednio stanowią w przypadku przychodów w wysokości 477 554,00 zł, w przypadku rozchodów w wysokości 277 554,00 zł.

Ponadto w projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁹:

⁴ Uchwała Nr XXIV/90/2017 Rady Gminy Rąbino z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rąbino.

⁵ Uchwała Nr XXII.107.Z.2017 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rąbino programie postępowania naprawczego.

⁶ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 i art. 217 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

- 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 kryzysowego¹⁰ w wysokości 0,49 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu).

Skład Orzekający zwraca w tym miejscu uwagę iż zaplanowana rezerwa na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego została zaplanowana w wysokości 0,49% co narusza przepis art. 26 pkt 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym wysokość rezerwy na zarządzanie kryzysowe winna być zaplanowane 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 wydatków¹¹.

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 ustawami¹²;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej¹³
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁴.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹⁵:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹⁶, które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
 - na podstawie ustawy o publicznym transporcie drogowym¹⁷ (gmina nie osiąga dochodów z tego tytułu);
 - na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁸;
 - na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁹,
- w wysokościach wyższych od planowanych dochodów.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także:

- zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych²⁰.

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.

¹⁰ Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).

¹¹ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹² Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹³ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁴ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 4 i art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶ 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.)

¹⁷ Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2136).

¹⁸ 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 2017 r. poz. 519).

¹⁹ Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.).

²⁰ 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 występujących poza nim.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienie 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.

W związku z planowanym upoważnieniem organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu do wysokości 1 000 000,00 zł, Skład Orzekający zwraca uwagę, iż odsetki od kredytu zaciągniętego na wskazany cel również mają wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243, dlatego też w ocenie Składu, korzystając z udzielonego upoważnienia organ wykonawczy powinien mieć na uwadze, aby w toku wykonywania budżetu nie pogorszyć planowanego stopnia niezachowania przedmiotowej relacji.

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;
- 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;
- lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy.

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 13 000,00 zł²⁶.

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 2017 r. wynoszą 8 042 625,00 zł²⁷. Natomiast na koniec 2018 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 7 615 071,00 zł, co stanowi 51,24 % planowanych w tym roku dochodów ogółem.

W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w latach 2018-2020 spłata zobowiązań dłużnych przekroczy relacje, o której mowa w art. 243 ust. 1

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 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.

²⁷ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2017 r.

ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający, jednakże stwierdza, że w związku z realizowanym przez Gminę programem postępowania naprawczego nie ma przeszkód prawnych do uchwalenia budżetu przy niespełnionym wskaźniku planowanej łącznej spłaty zobowiązań do dochodów ogółem, który w 2018 r. wynosi 1,93 % (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2017 r. – 3,24 %. Stopień niezachowania wskazanej wyżej relacji wynosi 5,17 punktu procentowego. Ponadto w 2019 r. wskaźnik planowany i dopuszczalny wynoszą odpowiednio 1,84 % i – 4,12 %, a różnica wynosi 5,96 punktu procentowego, zaś w 2020 r. wskaźnik planowany i dopuszczalny wynoszą odpowiednio 1,77 % i – 4,43 %, a różnica wynosi 6,2 punktu procentowego.

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018 – 2027 w zakresie podstawowych wielkości²⁸.

Skład Orzekający zauważa jednak konieczność dostosowania danych szczegółowych wieloletniej prognozy finansowej do uchwały projektu planu finansowego na 2018 r. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiono w opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej.

Sposób wejścia w życie uchwały budżetowej, o ile zostanie ona podjęta przez organ stanowiący w 2017 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.

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

²⁸ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.