

SKŁADU ORZĘKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rąbino 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. Negatywnie opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Rąbino 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 Rąbino spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 14 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Gminy na 2017 r.

Dokonując oceny rzetelności przedstawionego projektu uchwały budżetowej pod względem formalno-prawnym i merytorycznym, Skład Orzekający zwrócił szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- szczegółowość i kompletność¹;
- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Gminy Rąbino²;
- stopień planowania budżetu Gminy po stronie dochodów i wydatków budżetowych, w tym dochodów i wydatków majątkowych;
- zgodność zawartych danych z projektem wieloletniej prognozy finansowej;

¹ Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

² 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.

- kształtowanie się relacji wynikającej z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych na dzień 30 września 2016 r.

Dochody zostały określone według źródeł oraz działów klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków według działów i rozdziałów z wymaganym wyodrębnieniem poszczególnych grup wydatków.

W projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok zaplanowano:

a) dochody w wysokości 13 763 527,00 zł, z tego:

- bieżące w kwocie 13 753 527,00 zł,

- majątkowe w kwocie 10 000,00 zł,

b) wydatki w wysokości 16 357 927,00 zł, z tego:

- bieżące w kwocie 15 459 926,00 zł,

- majątkowe w kwocie 898 001,00 zł.

Planowane dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1 706 399,00 zł. Jak wynika z powyższych ustaleń nie zostały zachowane wymogi określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż planowane wydatki bieżące przekraczają zaplanowane dochody bieżące³.

Analizując dochowanie przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r., Skład Orzekający zauważył pogorszenie sytuacji finansowej, gdyż dochody bieżące nie są w stanie zapewnić realizację zadań bieżących. Nastąpił też znaczny wzrost wydatków bieżących w stosunku do przewidywanego wykonania 2016 r. o 12,7 %. Dochody bieżące są mniejsze w stosunku do przewidywanego wykonania 2016 r. o 3,6%.

Ponadto zaplanowano wydatki majątkowe są znacznie wyższe od przewidywanego wykonania 2016 r. (o 79%), co w związku z brakiem środków na realizację wydatków bieżących Skład ocenia negatywnie. W zestawieniu wydatków inwestycyjnych (zał. Nr 7) do projektu uchwały budżetowej zaplanowane nowe zadanie inwestycyjne rozpoczynane w 2017 r. pt. „Poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej przy zastosowaniu odnawialnych źródeł energii na terenie ZMIGDP” (374 000zł), które w świetle przedstawionej sytuacji finansowej Gminy wydaje się wysoce ryzykowne.

Zachowana została wymagana art. 229 ustawy o finansach publicznych korelacja wartości wykazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok i w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 2 594 400,00 zł⁴, który zostanie pokryty kredytem.

W budżecie zaplanowano przychody w kwocie 2 871 954,00 zł, przeznaczone na pokrycie deficytu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

³ Art. w 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.

⁴ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Zaciągnięcie kredytu w kwocie 2 871 954,00 zł generuje wzrost odsetek o 135,1% w stosunku do przewidywanego wykonania 2016 r. Skład Orzekający poddaje wątpliwość zaciągania nowego zobowiązania przy wzroście wydatków bieżących i majątkowych przy założeniu spadku dochodów bieżących i majątkowych.

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.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁵:

- 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 kryzysowego⁶ 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 wydatków⁷.

Zgodnie z art. 237 ust. 1 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 ustawami⁸;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej⁹;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰.

Skład Orzekający zauważa, iż pomimo trudnej sytuacji finansowej planowane jest dofinansowanie zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach w wysokości 10% środków własnych, których de facto Gmina nie posiada.

Ponadto zaplanowano wydatki wymagające szczególnych zasad wykonywania¹¹:

- na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz przeciwdziałania narkomanii¹², które odpowiadają wysokości planowanych dochodów;
- na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹³;
- na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁴;

⁵ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

⁶ 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.).

⁷ Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 2 i art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 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.).

¹³ Zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 2015 r. o transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867).

¹⁴ 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.).

- na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁵,
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 publicznych¹⁶.

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.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie¹⁷:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁸, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane¹⁹;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁰;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²¹;
- wyprzedzającego finansowania działań związanych z dofinansowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²².

Zawarto także upoważnienie 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;
- 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 w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu;
- udzielania w roku budżetowym poręczeń i gwarancji do określonej kwoty.

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.

¹⁵ 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.).

¹⁶ 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.

¹⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁰ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²² Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 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).

Projektowane kwoty budżetu nie odstępują od ustaleń równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 - 2028 w zakresie podstawowych wielkości²⁵.

Planowana kwota zadłużenia w roku 2017 wynosi 7 434 183,00 zł, co stanowi 54,01 % planowanych w tym roku dochodów ogółem. W planowanej kwocie zadłużenia 2017 r. ujęto zobowiązania wymagalne z 2016 r. w kwocie 1 650 000,00 zł. Istnieje zagrożenie utraty płynności finansowej Gminy, gdyż Gmina posiada zobowiązania z tytułu kredytu i pożyczek oraz wykupu wierzytelności w BGK Szczecin na dzień 30 września 2016 r. w kwocie 5 157 951,71 zł²⁶ oraz zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w wysokości 505 747,56 zł.

W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdził, że w latach 2017 – 2021 spłata zobowiązań dłużnych przekroczy relacje, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Szczegółowe informacje zawarto w opinii o wieloletniej prognozy finansowej²⁷.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej nie spełnia wymogów formalnych i merytorycznych, pomimo że projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych, lecz nie spełnia ustawowych wymogów dotyczących finansów jednostki samorządu terytorialnego (art. 242–243 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 Gminy, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Reasumując, Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 oraz zagrożeniem realizacji zadań publicznych zachodzą przesłanki, aby Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wezwało Gminę Rąbino do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Rąbino na rok 2017 nie może stanowić podstawy do uchwalenia budżetu jednostki na rok przyszły, z powodu naruszenia art. 242 -244 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz

Załącznik 1 na ark.1

²⁵ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

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

²⁷ Uchwała Nr CXXVIII/552/Z/2016 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2016 r.

gmina wiejska - RABINO

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
Dochody ogółem	12 786 918,13	14 127 085,81	10,5	11 038 815,37	14 278 403,24	13 763 527,00	-3,6	-2,6	7,6
bieżące	12 523 271,14	14 127 085,81	12,8	11 035 175,37	14 274 763,24	13 753 527,00	-3,7	-2,6	9,8
majątkowe	263 646,99	0,00	-100,0	3 640,00	3 640,00	10 000,00	174,7		-96,2
w tym									
ze sprzedaży majątku	97 580,00	0,00	-100,0	3 640,00	3 640,00	10 000,00	174,7		-89,8
Wydatki ogółem	13 162 789,52	14 063 531,81	6,8	11 174 191,66	14 214 849,24	16 357 927,00	15,1	16,3	24,3
bieżące	12 254 316,44	13 429 979,81	9,6	10 682 507,66	13 713 165,24	15 459 926,00	12,7	15,1	26,2
w tym									
poręczenia	0,00	105 000,00		0,00	0,00	349 404,00		232,8	
odsutki i dyskonto	67 700,97	65 000,00	-4,0	54 507,00	71 444,00	168 000,00	135,1	158,5	148,2
majątkowe	908 473,08	633 552,00	-30,3	491 684,00	501 684,00	898 001,00	79,0	41,7	-1,2
wyniki	-375 871,39	63 554,00	-116,9	-135 376,29	63 554,00	-2 594 400,00	-4182,2	-4182,2	590,2
wynik bieżący	268 954,70	697 106,00	159,2	352 667,71	561 598,00	-1 706 399,00	-403,8	-344,8	-734,5
wynik majątkowy	-644 826,09	-633 552,00	-1,7	-488 044,00	-498 044,00	-888 001,00	78,3	40,2	37,7
Przychody ogółem	828 187,95	218 000,00	-73,7	263 376,29	218 000,00	2 871 954,00	1217,4	1217,4	246,8
z tego:									
kredyty, pożyczki, obligacje	400 000,00	0,00	-100,0	44 613,72	0,00	2 871 954,00			618,0
zwrot udzielonych pożyczek	0,00	0,00		0,00					
nadwyżka budżetowa	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00			
wolne środki	428 187,96	218 000,00	-49,1	218 762,57	218 000,00	0,00	-100,0	-100,0	-100,0
inne	0,00	0,00		0,00					
Rozchody ogółem	233 554,00	281 554,00	20,6	128 000,00	281 554,00	277 554,00	-1,4	-1,4	18,8
z tego:									
spl rat kred i poz. oraz wykup obl	233 554,00	281 554,00	20,6	128 000,00	281 554,00	277 554,00	-1,4	-1,4	18,8
udzielenie pożyczek	0,00	0,00		0,00					
inne	0,00	0,00		0,00					
Kwota długu	5 636 941,99			5 663 699,27	5 009 783,99	7 434 183,00	23,7		31,9