

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w Szczecinie

ZESPÓŁ ZAMIEJSCOWY w KOSZALINIE
75-401 Koszalin, ul. Jedności 5

tel. (0-94) 341-12-08, fax (0-94) 341-12-09

UCHWAŁA NR CXI.520.Z.2014

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 10 grudnia 2014 r.

**w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej
Gminy Wierzchowo na 2015 r.**

Na podstawie art.13 pkt 3 i z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie** w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Helena Rokowska - Członek

wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Wierzchowo projekcie uchwały budżetowej na 2015 r.

**opinię pozytywną z uwagą
zawartą w punkcie III**

UZASADNIENIE

I. Ocena formalna projektu

1. Projekt budżetu wpłynął do Izby w dniu 17 listopada 2014 r. (zgodnie z ustawowym terminem wynikającym z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienia oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej, odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr LII/268/2010 Rady Gminy Wierzchowo z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzajów i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu gminy.
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212–215, art. 222, art. 235–238.

II. Ocena merytoryczna projektu

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. w porównaniu do planowanego wykonania budżetu za 2014 r. ustalono:

wyszczególnienie		plan na 2015 r.	wskaźnik planu 2015 r. do planu 2014 r.
1.	dochody ogółem, w tym:	14 882 230,00	96,5%
1.1.	dochody bieżące:	12 769 681,00	96,1%
1.2.	dochody majątkowe, w tym:	2 112 549,00	98,6%
	- ze sprzedaży majątku:	196 150,00	102,4%
	- z dotacji na inwestycje:	1 916 399,00	98,2%
2.	wydatki ogółem, w tym:	17 270 199,00	98,3%
2.1.	wydatki bieżące:	12 767 435,00	97,5%
2.2.	wydatki majątkowe, w tym:	4 502 764,00	100,6%
3.	wynik finansowy budżetu:	-2 387 969,00	x

Planowane wielkości dochodów i wydatków 2015 r. w porównaniu do planowanego budżetu 2014 r. nie wskazują na zagrożenia ich realizacji w przyszłości. Szczegóły zostały omówione w informacji opisowej do projektu uchwały budżetowej.

Proponowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 2 246,00 zł (zgodnie z uwagą zawartą w punkcie III niniejszej uchwały), a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. **Skład Orzekający zwraca uwagę, że wysokość nadwyżki operacyjnej jest pozorna. Niższe wykonanie dochodów bieżących niż prognozowane lub konieczność zwiększania planowanych wydatków bieżących ponad kwoty zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej, mogą spowodować obniżenie wyliczonego wskaźnika maksymalnego limitu spłat zobowiązań i przekroczenie przy wykonywaniu budżetu zasady określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Stąd należy monitorować na bieżąco poziom realizowania wielkości mających wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 242 ww. ustawy, zwłaszcza pozyskiwanie planowanych dochodów bieżących i wprowadzenie oszczędności w wydatkach bieżących.**

1. Planowany wynik budżetu 2015 r. stanowi deficyt w wysokości 2 387 969,00 zł, który planuje się sfinansować przychodami z tytułu:

- kredytów i pożyczek w kwocie: 2 999 795,00 (§ 952)
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w kwocie: 40 704,00.

W zakresie planowanych przychodów z tytułu „wolnych środków” Skład Orzekający wnosi uwagę opisaną szczegółowo w punkcie III niniejszego uzasadnienia do uchwały.

2. Z przedłożonego Izbie sprawozdania Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzonego na dzień 30 września 2014 r. wynika, że Gmina ma zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 3 210 025,74 zł. Planowana kwota zadłużenia Gminy na koniec 2015 r. wynosi 5 783 817,68 zł, co stanowi 38,86% planowanych dochodów ogółem.
3. W projekcie uchwały określono łączną kwotę rozchodów w wysokości 652 530,00 zł, związanych ze spłatą kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, która zostanie sfinansowana przychodami z nowych kredytów i pożyczek.

Zauważyć należy, że deficyt w części bieżącej budżetu wywiera istotny wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a określonej możliwością spłaty zobowiązań gminy. Relacja ta jest bowiem ustalana przy uwzględnieniu dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków bieżących oraz dochodów ogółem budżetu. Zachowanie tzw. reguły wydatkowej, zdaniem Składu Orzekającego, nie ma charakteru nieprzewidywalnego, z tego względu **konieczna jest racjonalizacja wydatków bieżących budżetu 2015 r., zwłaszcza, że Gmina planuje zaciągać nowe zobowiązania długoterminowe.**

3. Na podstawie sprawozdań Rb-Z i Rb-28S złożonych za III kwartał 2014 r. nie stwierdzono zobowiązań wymagalnych, a zobowiązania niewymagalne utrzymywały się w znikomej wysokości 49 320,80 zł (0,29% planowanych wydatków). Poza tym wartość potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń na dzień 30.09.2014 r. wynosiła 14 000,00 zł, co także nie wpływa w sposób istotny na zadłużenie Gminy.

4. Skład Orzekający, dysponując sprawozdaniami budżetowymi Gminy sporządzonymi za okres od początku roku do 30 września 2014 r. przekazany do Izby ustalił, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych przewidywana w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2015-2031 będzie kształtowała się następująco:

ROK BUDŻETOWY	PROGNOZOWANY WSKAŹNIK SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ	DOPUSZCZALNY LIMIT	RÓŻNICA
2015	2,87	3,92	1,05
2016	2,12	2,38	0,26
2017	1,45	3,18	1,73
2018	1,38	6,42	5,04
2019	1,34	9,23	7,89
2020	1,20	8,21	7,01
2021	1,22	5,03	3,81
2022	1,11	2,72	1,61
2023	1,05	2,90	1,85
2024	0,77	3,10	2,33
2025	0,72	3,02	2,30
2026	0,68	2,74	2,06
2027	0,66	3,68	3,02
2028	0,61	3,59	2,98
2029	0,60	3,58	2,98
2030	0,03	2,41	2,38
2031	0,01	2,23	2,22

Analiza projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy wskazuje w latach 2015-2031 na spełnienie wskaźnika spłaty zobowiązań określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 ust. 1 ww. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje (w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym) przekroczenie relacji łącznej spłaty zobowiązań do planowanych dochodów ogółem budżetu.

Prognoza Gminy Wierzchowo w 2016 r. przewiduje niewielki (0,26%) tzw. „margines bezpieczeństwa” w zakresie spłaty zadłużenia, tj. spełnienia wymogu określonego w art. 243 ww. ustawy. Mając na względzie wnioski zawarte w punkcie III ppkt 2 Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność monitorowania na bieżąco poziomu realizowania wielkości mających wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, zwłaszcza pozyskiwanie planowanych dochodów i ograniczenia wydatków.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek

4. Analiza danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz materiałach informacyjnych wykazała **spełnioną relację**, o której mowa w przepisie **art. 243** ustawy o finansach publicznych.
5. W projekcie chwały budżetowej zaplanowano:
 - a) rezerwę ogólną w kwocie 18 000,00 zł, która jest wyższa niż 0,1% i nie przekracza 1% planowanych wydatków budżetu, co spełnia wymogi określone w przepisie art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (0,10% wydatków),
 - b) rezerwy celowe na realizację:
 - zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 32 000,00 zł, tj. 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co spełnia wymogi określone w art. 26 ust. 4 z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).

Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

6. Określone zostały wydatki na finansowanie:
 - a) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, co spełnia wymóg wynikający z art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
 - b) zadań funduszy sołeckich, w formie zestawienia wydatków z podaniem kwot oraz określeniem przedsięwzięć dla poszczególnych sołectw - Rada Gminy Wierzchowo uchwałą Nr XXXVII/179/14 z dnia 28 marca 2014 r. wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki,
 - c) w formie dotacji przekazywanych z budżetu Gminy dla podmiotów z sektora finansów publicznych i spoza sektora finansów publicznych, z zachowaniem wymogów wynikających z art. 215 ustawy o finansach publicznych.
7. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wyodrębnione zostały:
 - a) opłaty za korzystanie ze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które zgodnie z przepisami 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 2012 r. poz. 1356, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U z 2012 r. poz. 124) w kwocie 42 000,00 zł przeznaczone zostały na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii,
 - b) w części opisowej do projektu uchwały budżetowej na str. 2 dochody za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 490 000,00 zł (dz. 756, rozdz. 75618, § 0490), których przeznaczenie wskazano na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (dz. 900, rozdz. 90002) w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.).

8. W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego, co jest zgodne z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, ze zm.).
9. W opiniowanym projekcie uchwały budżetowej dochody i wydatki zostały ustalone w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej (wg treści załącznika nr 1 i nr 2), co odpowiada zapisom zawartym w uchwale o trybie prac nad projektem uchwały budżetowej. Spełnia to wymogi określone przepisami art. 212 ust. 1 pkt 2 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.
10. Jednostki oświatowe Gminy nie gromadzą dochodów na wydzielonym rachunku bankowym samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
11. W projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienie do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie:
- | | |
|--|-----------------|
| - występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu (art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o finansach publicznych), do kwoty: | 300 000,00 zł |
| - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji, do kwoty : | 652 530,00 zł |
| - wyprzedzające finansowanie działań z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, do kwoty: | 200 000,00 zł |
| - finansowanie planowanego deficytu budżetu, do kwoty: | 2 387 969,00 zł |
12. Upoważnienia zawarte do:
- 1) dokonywania zmian w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w planie wydatków majątkowych, za wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, a także przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym,
 - 2) do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym,
 - 3) udzielania w roku budżetowym poręczeń i gwarancji do kwoty 200 000,00 zł,
- są zgodne z przepisami art. 258 i art. 262 ustawy o finansach publicznych.
13. Zachowana została korelacja wartości wykazywanych w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. oraz w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu, która jest wymagana przepisem art. 229 ustawy o finansach publicznych.
14. W uzasadnieniu do projektu budżetu opisano, jakie przyjęto założenia do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz podstawy kalkulacji wydatków. W poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej przedstawione zostały źródła dochodów i rodzaje wydatków planowanych do realizacji w 2015 r.

III. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wnosi następującą uwagę:

Analiza projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wierzchowo na lata 2015-2031 wykazała, iż w 2015 r. w planie sfinansowania deficytu budżetu zaangażowano kwotę 40 704,80 zł wolnych środków, jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wynikających z rozliczeń zaciągniętych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Ze sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2014 r. wynika, że wynikające z bilansu wolne środki w wysokości 328 159,57 zł w całości zostały zaangażowane w budżecie Gminy na 2014 r. W związku z tym **brak jest podstaw do ponownego angażowania tej samej kwoty wolnych środków w finansowaniu deficytu budżetu 2015 r. Ostateczna wysokość wolnych środków będzie znana dopiero po zakończeniu wykonywania budżetu bieżącego roku.**

Poza tym takie planowanie stwarza obraz nieprawdziwej kwoty nadwyżki operacyjnej, tj. różnicy pomiędzy planowanymi wydatkami bieżącymi a planowanymi dochodami bieżącymi powiększonymi o kwotę wolnych środków, które w przypadku Gminy Wierzchowo na dzień sporządzania niniejszej opinii, nie mają podstaw do ich wykazywania w 2015 r. W związku z tym **stan rzeczywistej nadwyżki operacyjnej wynikającej z obowiązku przestrzegania art. 242 ustawy o finansach publicznych wynosi jedynie 2 246,00 zł.**


W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Wierzchowo na 2015 r. stanowi dokument wewnętrznie spójny, przejrzysty i kompletny, który może stanowić podstawę do uchwalenia budżetu jednostki na rok przyszły, po uwzględnieniu uwagi wskazanej w punkcie III.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

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.

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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

