

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 2 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Kołobrzeskiego 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. Powiatu Kołobrzeskiego.

§ 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

Zarząd Powiatu Kołobrzeskiego spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 14 listopada 2016 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Powiatu 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 Uchwała Nr XIX/134/2016 Rady Powiatu w Kołobrzegu z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej - 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 (96 811 998,00 zł, tj. mniej o 0,7% 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: 89 604 298,00 zł (mniej o 1,5% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.) oraz 7 207 700,00 zł (więcej o 9,3% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.). Dochody majątkowe jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r. pochodzą przede wszystkim z dotacji na inwestycje.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (98 211 998,00 zł, tj. więcej o 4,2% 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 84 875 555,00 zł (mniej o 0,9% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.), a wydatki majątkowe w kwocie 13 336 443,00 zł, co stanowi więcej o 55,0% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2016 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu (1 400 000,00 zł), który w całości zaplanowano sfinansować z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych⁶.

Pozostałe przychody budżetu z planowanych na koniec 2016 r. kwoty wolnych środków (2 600 000,00 zł) zapewniają sfinansowanie zobowiązań dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych. **Jednakże Skład Orzekający podkreśla, iż wskazana w projekcie kwota wolnych środków będzie mogła być źródłem sfinansowania deficytu oraz rozchodów budżetu, o ile środki te wystąpią po uwzględnieniu faktycznego wykonania budżetu za 2016 r.**

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). 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;
- wykonywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej¹¹;
- realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹².

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 3 i art. 237 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

¹² 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 wykonywania¹³ na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁴, które odpowiadają wysokości planowanych dochodów. Z załącznika do projektu uchwały budżetowej wynika, iż dochody z powyższego tytułu zostały w całości przeznaczone na realizację programów i zadań, co jest wymagane wskazanymi przepisami prawa.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁵.

Ustalone limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na cele, o których mowa w art. 89 ustawy o finansach publicznych są we właściwej wysokości oraz spełniają wymogi przepisów ustawy o finansach publicznych.

W projekcie uchwały budżetowej określono upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych na¹⁶ spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zobowiązań dłużnych¹⁷.

Zawarto także upoważnienia dla organu wykonawczego do¹⁸:

- dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz wydatków majątkowych, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami;
- 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.

Planowane dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, co jest zgodne z zasadą określoną w ustawie o finansach publicznych – nadwyżka operacyjna wynosi 4 728 743,00 zł¹⁹. 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 23 343 218,02 zł²⁰. Natomiast na koniec 2017 r.

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. 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.).

¹⁵ 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.

¹⁶ Zgodnie z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2016 r.

planowana kwota zadłużenia wynosi 19 981 000,00 zł, co stanowi 20,6% 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 równolegle opracowanej wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2026 w zakresie podstawowych wielkości²¹.


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. 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 i dotacji inwestycyjnych.

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

²¹ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.