

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 14 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Białogardzkiego na 2018 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 2017 r. poz. 2077, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

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

uchwała, co następuje:

§ 1. Pozytywnie z zastrzeżeniem zawartym w uzasadnieniu, opiniuje projekt uchwały budżetowej Powiatu Białogardzkiego¹ na 2018 r.

§ 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 Białogardzkiego spełniając wymogi określone w ustawie o finansach publicznych przekazał w dniu 15 listopada 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie projekt uchwały budżetowej Powiatu Białogardzkiego na 2018 rok.

Projekt może w 2018 roku stanowić podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego².

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

- szczegółowość i kompletność³;

¹ Dalej: Gmina.

² Zgodnie z art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³ Zgodnie z art. 212 ustawy o finansach publicznych

- zgodność z zasadami określonymi w uchwale przez Radę Powiatu⁴;
- stopień planowania budżetu Powiatu 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 2017 rok.

Z przedłożonego przez Zarząd projektu uchwały budżetowej wynika, że określono łączną kwotę planowanych dochodów (51 078 166,03 zł, tj. 85,6% przewidywanego wykonania 2017 r.), które w załącznikach zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁵.

Planowane dochody w podziale na bieżące i majątkowe wynoszą odpowiednio: 50 974 166,03 zł oraz 104 000,00 zł, co stanowi 91,4% i 6,5% przewidywanego wykonania 2017 roku.

W projekcie uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych wydatków (52 513 257,48 zł, tj. 88,2% przewidywanego wykonania 2017 r.), z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej⁶. Wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 49 409 808,28 zł, a wydatki majątkowe w kwocie 3 103 449,20 zł, co odpowiednio stanowi 98,1% i 33,9% przewidywanego wykonania 2017 r.

Różnica między dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt budżetu w kwocie 1 435 091,45 zł⁷.

Planowany deficyt budżetu planuje się sfinansować przychodami budżetu w kwocie 1 435 091,45 zł, wynikającymi⁸ - z zaciąganych nowych kredytów.

Ponadto Skład Orzekający sygnalizuje niskie wykonanie dochodów majątkowych według stanu na koniec III kw. 2017 r. w porównaniu do wielkości planowanych. Z przedstawionych danych wynika, iż na bieżący rok budżetowy zaplanowano dochody z majątku w wysokości 3 892 477,00 zł, a wykonano do końca III kwartału w wysokości 1 889 063,11 zł (48,5% planu).

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Powiatu, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

Zaplanowane rozchody budżetu w łącznej kwocie 3 083 357,75 zł, dotyczące spłaty otrzymanych kredytów, postanowiono pokryć środkami zaciągając nowy kredyt.

Wskazane w projekcie budżetu przychody w łącznej wysokości 4 518 449,20 zł zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano⁹:

- rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1 % i nie wyższej niż 1 % wydatków;

⁴Uchwała Nr LVI/297/10 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 24 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

⁵ Zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Zgodnie z art. 236 ustawy o finansach publicznych.

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Zgodnie z art. 222 ustawy o finansach publicznych.

- rezerwy celowe w wysokości nieprzekraczającej 5 % wydatków (w tym na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁰ 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 wydatków¹¹.

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 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 Prawo ochrony środowiska¹⁶.

W załącznikach do projektu uchwały budżetowej ujęto także zestawienie planowanych kwot dotacji w podziale wymaganym przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁷.

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 pokrycie¹⁸:

- występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu¹⁹, które podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane²⁰;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²¹;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań²²;
- wyprzedzającego finansowania działań związanych z dofinansowaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej²³.

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. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017, poz. 519).

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. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

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

²¹ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

²² Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

²³ Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Zawarto także upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, wydatków majątkowych, 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 organizacyjnym²⁴.

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 1 564 357,75 zł²⁵.

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 Powiatu 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.

W zakresie możliwości uchwalenia przez Powiat budżetu na 2018 r. w odniesieniu do spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych określającej możliwość zadłużania się jednostki Skład Orzekający stwierdza, że, plan na 2018 rok wskazuje zagrożenie jego naruszenia (różnica pomiędzy wysokością dopuszczalną a planowaną przez Powiat w 2018 r. wynosi jedynie 0,73 pkt%). **Z tego względu Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie do projektu uchwały budżetowej na 2018 rok.**

Zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek na dzień 30 września 2017 r. wynoszą 18 557 883,91 zł²⁶. Natomiast na koniec 2017 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 17 566 221,35 zł, co stanowi 29,4% planowanych w tym roku dochodów ogółem. Na koniec 2018 r. planowana kwota zadłużenia wynosi 19 001 312,80 zł, co stanowi 37,2% planowanych w 2018 roku dochodów ogółem. W oparciu o dane projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdza, że w 2018 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 2018 - 2025 w zakresie podstawowych wielkości²⁷.

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 Powiat w wieloletniej prognozie

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 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.

²⁶ Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2017 r.

²⁷ Wynikających z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

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 Powiatu, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiony projekt uchwały budżetowej Powiatu 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



Helena Rokowska

