

UZASADNIENIE

do projektu uchwały budżetowej na 2016 rok

Podstawą gospodarki finansowej w danym roku budżetowym, jak wynika z art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm., dalej ustawy o fp), jest uchwała budżetowa.

Inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej na 2016 r., zgodnie z art. 233 ustawy o fp podjąłem, podpisując zarządzenie Nr 284 z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie założeń do projektu budżetu na 2016 r. i aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej Miasta Olsztyna, w którym określiłem podstawowe założenia do sporządzenia projektów obu uchwał, niezbędnych do realizacji zadań.

Zgodnie z wymienionym zarządzeniem przygotowanie projektu uchwały budżetowej na 2016 r. miało przebiegać w oparciu o wieloletnią prognozę finansową (dalej WPF). Zarówno projekt budżetu na 2016 r., jak też aktualizacja WPF zostały sporządzone z uwzględnieniem:

- obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o fp,
- informacji zawartych w dokumentach rządowych, w tym m. in. założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2016, Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015-2018, Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego zaktualizowanych w październiku 2015 r.; założenia makroekonomiczne zostały zaprezentowane w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej (Załącznik Nr 3 do WPF na lata 2016-2029),
- informacji otrzymanych od Ministra Finansów, Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, Dyrektora Delegatury Krajowego Biura Wyborczego, określających przyjęte w projekcie budżetu państwa na 2016 r. kwoty udziałów w podatkach dochodowych budżetu państwa (PIT), kwoty subwencji, dotacji celowych oraz wpłat do budżetu państwa („janosikowe”).

Przedłożony *projekt uchwały w sprawie budżetu Miasta Olsztyna na 2016 r.* opracowany został zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o fp, z uwzględnieniem zapisów uchwały Nr XLV/742/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 października 2013 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (dalej uchwała trybowa), określającej:

- wymaganą szczegółowość projektu budżetu Miasta,
- terminy obowiązujące w toku prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta,
- wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych przedkładanych wraz z projektem uchwały budżetowej.

Zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami, projekt budżetu na rok 2016 podlega sporządzeniu i przekazaniu w terminie **do 15 listopada 2015 r.** (15 listopada przypada w niedzielę, termin przedłożenia projektu budżetu upływa więc w najbliższym dniu

roboczym tj. 16 listopada 2015 r.) (art. 238 ustawy o fp) organowi nadzoru (RIO w Olsztynie) celem zaopiniowania oraz organowi stanowiącemu (Radzie Miasta Olsztyna) celem uchwalenia.

Zarówno uchwałę budżetową stanowiącą podstawę gospodarki finansowej Miasta (w szczególności jednostek organizacyjnych objętych budżetem), ***Rada Miasta winna podjąć przed rozpoczęciem roku budżetowego***, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach - nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego (art. 239 ustawy o fp). Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego, podstawę gospodarki finansowej stanowi projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w oparciu o projekt uchwały budżetowej, organ wykonawczy (Prezydent Olsztyna) wraz z jednostkami organizacyjnymi, mogą w okresie od 1 do 31 stycznia 2016 r. realizować dochody, wydatki, przychody oraz rozchody, ujęte w projekcie budżetu, nie mogą jednak korzystać z upoważnień zawartych w projekcie uchwały budżetowej.

* * *

Wielkości ujęte zarówno w projekcie budżetu na 2016 r., jak i w projekcie uchwały w sprawie WPF na lata 2016-2029, oparte zostały m. in. na wynikach analizy aktualnej sytuacji finansowej Miasta, w szczególności dotyczącej wykonania dochodów i wydatków w latach poprzednich (prezentowanych w sprawozdaniach z wykonania budżetu, sprawozdaniach budżetowych oraz poprzednich edycjach WPF) oraz przewidywanego wykonania (w załącznikach do uchwały skrót PW 2015) w roku 2015.

Ustawa o fp wymaga od władz samorządowych spełnienia obowiązku sporządzania WPF opartej na realistycznych przesłankach, która musi pozostawać w zgodności z uchwałą budżetową co najmniej w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim przychodów i rozchodów oraz długu (art. 229 uofp).

Dodatковым warunkiem do przestrzegania w zakresie planu jest konieczność uchwalenia budżetu, w którym dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, będą wyższe niż wydatki bieżące (art. 242 ust. 1 uofp). Wynik budżetu bieżącego, stanowiący w rozumieniu ustawy o finansach nadwyżkę operacyjną, musi także być dodatni po zakończeniu roku budżetowego (art. 242 ust. 2 uofp) – co potwierdzają każdorazowo dane sprawozdawcze.

Nadwyżka operacyjna jest ponadto wyznacznikiem zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, uwidoczniiona jest w WPF.

Wielkości bazowe będące podstawą do sporządzenia projektu budżetu i aktualizacji WPF, zgodnie z zarządzeniem w sprawie założeń, stanowiła WPF na lata 2015-2029, której ostatnia zmiana została uchwalona przez Radę Miasta w listopadzie 2015 r., przy czym dla roku 2016, do wskaźnika określającego możliwości kredytowe, wynikającego z art. 243 ustawy o fp, brane są pod uwagę wartości planowane na rok 2015 wykazane w sprawozdaniach za trzy kwartały. Ponadto, w celu ustalenia wielkości budżetowych na rok 2016 (i trzy lata następne w WPF), z kwot planowanych i wykonanych w roku bazowym (2015), wyłączone zostały, zarówno po stronie dochodów jak i wydatków,

pozycje o charakterze jednorazowym. I w budżecie i w WPF uwzględnione zostały również zwiększenia dochodów i wydatków związane z realizowanymi zadaniami (np. wzrost planowanych wydatków na usługi przewozowe, wzrost dochodów z tytułu zwrotu podatku VAT z US od zakończonych inwestycji).

Zarówno budżet jak i WPF mają na celu przede wszystkim potrzebę sprostania wymogom ustawy o fp, ale też zapewnienie finansowania zadań obligatoryjnych, dalsze finansowanie projektów (twardych i miękkich) współfinansowanych ze środków UE. Przyczyną wprowadzania każdego roku ograniczeń już na etapie opracowywania budżetu, jest ciągle zbyt niski wynik budżetu bieżącego, co dość mocno ogranicza możliwości inwestycyjne w latach następnych. Ograniczenia te, dla celów zbilansowania w sposób zgodny z ustawą o fp, każdego roku w WPF, muszą być kontynuowane także w latach następnych. Konieczne jest też dalsze dążenie do ograniczania przyrostu deficytu w celu przestrzegania reżimu wynikającego z ustawy o fp (dodatni wynik budżetu bieżącego i nieprzekraczanie limitu obsługi zadłużenia), z jednoczesnym zachowaniem warunków dla realizacji planowanych inwestycji. Zgodnie z założeniami należy dążyć w szczególności do optymalizacji dochodów bieżących, maksymalizacji dochodów z gospodarowania majątkiem, oszczędnego i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi (w szczególności w obszarach generujących najwyższe koszty bieżące), niezaciągania zobowiązań dłużnych, które mogą w latach następnych wywołać ryzyko przekroczenia dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia, racjonalizacji wydatków oraz podejmowania działań zmierzających do zmniejszania wydatków bieżących, w tym poprzez wdrażanie zmian organizacyjnych, w celu poprawy wyniku operacyjnego w perspektywie kilkuletniej.

Wielkość wskaźnika obsługi zadłużenia (relacja sumy rat kapitałowych i odsetek do dochodów ogółem) zdeterminowana jest średnią liczoną z trzech lat, nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem. W roku 2016 wskaźnik indywidualnej obsługi zadłużenia, został zachowany na poziomie zgodnym z ustawą o finansach.

Przy konstruowaniu projektu budżetu na rok 2016, mimo niezbyt wysokich środków możliwych do podziału na jednostki i komórki organizacyjne, zadbano m. in. o:

- ✓ zapewnienie finansowania zadań na poziomie gwarantującym zabezpieczenie co najmniej minimum potrzeb,
- ✓ zapewnienia finansowania zadań/przedsięwzięć wieloletnich i rocznych, w tym współfinansowanych ze środków unijnych,
- ✓ zapewnienie obsługi długu w sposób gwarantujący obciążenie budżetu na poziomie dopuszczalnym, wyznaczanym przez WPF z zachowaniem wskaźników na poziomie bezpiecznym i pozwalającym na zachowanie płynności finansowej Miasta,

- ✓ zaplanowanie w budżecie środków na zadania wyłonione w ramach Budżetu Obywatelskiego.

Przy założeniu możliwie realnego poziomu dochodów i wydatków, jakie zaprezentowano w projekcie budżetu i WPF, zadania/przedsięwzięcia będą miały zapewnione finansowanie, zarządzanie długiem będzie realizowane w sposób niezagrażający płynności finansowej Miasta, a wybrane przez mieszkańców zadania dotyczące Budżetu Obywatelskiego będą miały źródło finansowania (ze względu na brak w chwili zamykania projektów uchwał, materiałów odpowiadających klasyfikacji budżetowej, wykaz zadań, dotyczących Budżetu Obywatelskiego, zostanie przedstawiony na etapie prac w komisjach; w projekcie budżetu zaplanowano kwoty ogólne na wydatki bieżące i majątkowe).

* * *

W roku 2015 w obrębie Urzędu Miasta dokonane zostały zmiany organizacyjne dotyczące łączenia komórek organizacyjnych, zmiany nazwy oraz likwidacji komórek (MKZ). W zakresie jednostek żadnych zmian organizacyjnych nie było.

* * *

Porównując założenia z opracowanym projektem budżetu na 2016 rok, przy uwzględnieniu wprowadzonych ograniczeń, projekt budżetu na rok 2016 zawiera realne do osiągnięcia dochody oraz wydatki na poziomie zapewniającym bezpieczne, aczkolwiek bardzo oszczędne funkcjonowanie jednostek organizacyjnych z jednej strony, i zapewniające finansowanie kontynuowanych przedsięwzięć z drugiej.

Dochody uwzględnione w budżecie na rok 2016 wynikają z zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Miasta, w tym Urząd Miasta, a źródła ich pochodzenia określone zostały zgodnie z klasyfikacją budżetową (która ulega zmianom od 01.01.2016 r. – szczegóły Dz. U. z dnia 1 lipca 2015 r. poz. 931; w rozporządzeniu zmieniającym klasyfikację wprowadzono m. in. kilka nowych i usunięto kilka dotychczasowych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji, zmieniono nazwy niektórych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji, zmieniono nieco zakres zastosowania niektórych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji); dane dla PW 2015, dla porównania z rokiem 2016, zaprezentowano również w nowym układzie klasyfikacji w załączniku Nr 1a. W załączniku Nr 1 dochody zostały przedstawione w ujęciu źródeł powstawania, przy czym od roku 2016 dokonano zmiany w zakresie grupowania źródeł, dostosowując je do kategorii określonych w wieloletniej prognozie finansowej (dla przypomnienia dodam, że wzór wieloletniej prognozy finansowej jest narzucony rozporządzeniem Ministra Finansów), tak, aby grupowanie dochodów odpowiadało kategoriom dochodów prezentowanych w WPF.

Dochody w podziale na dysponentów oraz opis dochodów zostały zaprezentowane w materiałach informacyjnych, bez podziału kwot na poszczególne jednostki oświatowe.

Wydatki zaprezentowane w budżecie mają związek z działalnością bieżącą i inwestycyjną, prowadzoną przez Urząd jak też jednostki organizacyjne Miasta. W załączniku Nr 2 do uchwały budżetowej przedstawione zostały wszystkie wydatki budżetu: bieżące i majątkowe, a w załączniku Nr 2a zaprezentowano wyłącznie wydatki inwestycyjne roczne (dane dotyczące przedsięwzięć wieloletnich ujęte są w załączniku Nr 2 do WPF). Wydatki w podziale na dysponentów, bez podziału kwot na poszczególne jednostki oświatowe, oraz ich opis, zostały zamieszczone w materiałach informacyjnych.

Dochody i wydatki są ponadto prezentowane w innych, „tematycznych” załącznikach do uchwały budżetowej, a dotyczą one:

- ✓ dochodów i wydatków związanych z zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej - załącznik Nr 3 (dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone oraz wydatki w takiej samej wysokości),
- ✓ dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień bądź umów z innymi jst - załącznik Nr 4,
- ✓ dotacji udzielanych z budżetu – załącznik Nr 5 oraz załączniki od 5a do 5e prezentujące poszczególne rodzaje udzielanych dotacji,
- ✓ wydatki na rzecz Rad Osiedli - załącznik Nr 6,

Dane zawarte w wymienionych załącznikach prezentujących dane szczegółowe objęte są załącznikami Nr 1 i 2, a w materiałach informacyjnych nie zamieszczano do nich odrębnego opracowania.

Załącznikami do uchwały budżetowej są również plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych (załącznik Nr 8) oraz plany dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonych rachunkach i wydatki nimi finansowane (załącznik Nr 9).

Załącznik Nr 8 prezentuje „Bilans budżetu”, czyli dochody, wydatki, deficyt oraz źródła jego finansowania (przychody), a także rozchody, planowane na rok 2016.

Wymienione w załącznikach do uchwały budżetowej na rok 2016 kwoty, zgodne są z wieloletnią prognozą finansową na lata 2016-2029 w zakresie roku 2016, która w świetle ustawy o finansach publicznych powinna być podjęta przez Radę Miasta nie później niż uchwała budżetowa.

W załącznikach zamieszczone zostały wartości odpowiadające przewidywanemu wykonaniu w 2015 roku (PW 2015), wielkości planowane na rok 2016 (Projekt 2016) oraz procentowe odniesienie Projektu 2016 do PW 2015 (określone jako Wzr. %), co pokazuje wzrost lub spadek poszczególnych kwot ujętych w budżecie w porównaniu do roku bazowego, jakim jest rok 2015.

* * *

W projekcie budżetu na rok 2016 ustalone zostały dochody i wydatki oraz przychody i rozchody wynoszące:

- a) dochody **990.392.283 zł** – 81,35% planu na 2015 r.
z tego:
 - o bieżące 849.842.052 zł - 101,34% planu na 2015 r.
 - o majątkowe 140.550.231 zł - 37,10% planu na 2015 r.
- b) wydatki **957.840.613 zł** - 66,74% planu na 2015 r.
z tego:
 - o bieżące 801.519.248 zł - 93,85% planu na 2015 r.
 - o majątkowe 156.321.365 zł - 26,90% planu na 2015 r.
- c) nadwyżka budżetu **32.551.670 zł**; plan na 2015 r. - deficyt 217.690.347 zł
- d) przychody **22.018.000 zł**; plan na 2015 r. - 238.606.680 zł
- e) rozchody **54.569.670 zł**; plan na 2015 r. - 20.916.333 zł
- f) łączna kwota długu **377.795.626 zł** na koniec 2016 roku; plan na koniec 2015 r. – **410.347.296 zł.**

* * *

Omówienie postanowień uchwały budżetowej:

- przyjęte w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej artykuły z ustaw ustrojowych, wskazują na kompetencje Rady dotyczące w szczególności uchwalania budżetu, określania maksymalnej wysokości pożyczek, których Prezydent może w trakcie roku udzielać, określania maksymalnej kwoty (limitu) pożyczek i kredytów jakie Prezydent może w ciągu roku zaciągnąć (jeżeli zostanie podjęta decyzja o emisji obligacji, to podobnie jak w roku 2015, Prezydent zwróci się do Rady ze stosownym projektem uchwały w tej kwestii), określania wysokości sumy do której Prezydent może samodzielnie zaciągać zobowiązania w trakcie roku,
- przyjęte w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej artykuły z ustawy o fp, wskazują na zakres budżetu (artykuły 211-222), powiązanie uchwały budżetowej z WPF (art. 231) w zakresie środków na przedsięwzięcia, konieczność uszczegółowienia w uchwale budżetowej dochodów i wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową (art. 235), konieczność wyodrębnienia w uchwale niektórych wydatków zgodnie z art. 236 oraz art. 237, konieczność doprecyzowania w uchwale upoważnień dla Prezydenta innych niż ustawowe (art. 257), wynikających z art. 258, możliwość upoważnienia Prezydenta do lokowania wolnych środków (w rozumieniu innym niż w art. 217) budżetowych na rachunkach w bankach innych niż bank prowadzący obsługę (art. 264),
- w §1 i 2 projektu uchwały określone zostały dochody i wydatki budżetowe w szczególowości wymaganej przez ustawę o fp oraz uchwałę trybową (art. 212, ustawy o fp),
- w §3 i 4 projektu uchwały dokonane zostało uszczegółowienie niektórych dochodów i wydatków, zgodnie z którymi pozyskiwane z określonych źródeł dochody muszą być przeznaczone na określone wydatki:

- ✓ wydatki na zadania związane z realizacją GPPiRPA oraz Przeciwdziałania Narkomanii, na rok 2016 są równe dochodom pochodzącym z wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (ustawy: o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz o przeciwdziałaniu narkomanii),
- ✓ wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynikające z ustawy Prawo ochrony środowiska, na rok 2016 są równe planowanym dochodom z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska (ustawa Prawo ochrony środowiska),
- ✓ dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi planowane na rok 2016 są niższe od wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami, ze względu na przewidywaną nadwyżkę w roku 2015, która zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. zmieniającej ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (opublikowanej w Dz. U. z 117 stycznia 2015 r., poz. 87), może być wykorzystana w roku 2016 (ale nie w latach następnych), stąd też ujęta została w planowanych wydatkach,
- §5 projektu uchwały określa wielkość nadwyżki budżetu oraz planowane jej przeznaczenie (art. 212 ustawy o fp),
- §6 projektu uchwały określa wielkość przychodów, rozchodów oraz maksymalną kwotę pożyczek, jakich Prezydent może udzielić na remonty budynków wspólnot mieszkaniowych *art. 18 ustawy o samorządzie gminnym),
- w §7 projektu uchwały zaprezentowana została wysokość przychodów i kosztów zakładów budżetowych, wysokość dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku oraz wydatki finansowane z tych dochodów oraz zakres dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych (art. 214 i 215 ustawy o fp),
- §8 projektu uchwały określa wysokość limitów z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych jakie w 2016 roku mogą być zaciągane na sfinansowanie przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym), spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji (art. 18 ustawy o samorządzie gminnym),
- w §9 projektu uchwały ustalone zostały rezerwy: obligatoryjne (art. 222 ustawy o fp; ogólna i celowa na zarządzanie kryzysowe) oraz fakultatywne (celowa na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz celowa na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych oraz Urzędu Miasta Olsztyna, w tym na wynagrodzenia i pochodne, w zakresie których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest w chwili obecnej możliwy),
- w §10 projektu uchwały zamieszczono proponowane do udzielenia przez Radę upoważnienia dla Prezydenta, dzięki którym możliwe będzie sprawne wykonywanie budżetu i zadań nim objętych (bez zmian w stosunku do roku 2015); wszystkie z upoważnień mieszczą się w zapisach ustawy o fp (w szczególności art. 258 i 264 ustawy o fp),

- w §11 projektu uchwały zamieszczono klauzulę związaną z wykonaniem uchwały budżetowej, która zawsze wykonuje organ wykonawczy tj. Prezydent Olsztyna razem z jednostkami budżetowymi (środki w formie dotacji dla zakładów budżetowych, instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, mieszczą się w planach właściwych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Olsztyna, który nie jest jednostką organizacyjną, ale działa na zasadach jednostki organizacyjnej, przy czym posiada z mocy prawa znacznie większy zakres działania),
- w §12 projektu uchwały określono tryb ogłoszenia podjętej już uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego, przy czym uchwała budżetowa, mimo iż nie stanowi prawa miejscowego, ogłaszana jest w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, jednak jej wejście w życie nie jest związane z terminem ogłoszenia; uchwała budżetowa, bez względu na termin uchwalenia, obowiązuje od 1 stycznia roku budżetowego – w tym wypadku od 1 stycznia 2016 r.

Dane budżetowe: ogólne i szczegółowe, zamieszczone zostały w projekcie uchwały budżetowej oraz załącznikach o numerach 1 – 9, które stanowią integralną część uchwały.

W projekcie uchwały budżetowej zagwarantowano spójność danych, w zakresie roku 2016 oraz PW 2015, z WPF na lata 2016 – 2029, która stanowi odrębną uchwałę.

Na końcu niniejszego uzasadnienia zaprezentowano, w „zestawieniu głównych wielkości budżetowych planowanych na 2016 rok” podstawowe kwoty:

- dochodów (bieżących i majątkowych; gminy i powiatu),
- wydatków (bieżących i majątkowych; na wynagrodzenia i składki od nich naliczane; na dotacje na zadania bieżące i inwestycyjne oraz zakupy inwestycyjne; na świadczenia na rzecz osób fizycznych; pozostałe wydatki bieżące i majątkowe; na inwestycje i zakupy inwestycyjne),
- nadwyżki budżetowej i jej przeznaczenia oraz przychodów, rozchodów, rezerw,
- dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na GPPiRPA oraz przeciwdziałania narkomanii,
- wydatków jednostek pomocniczych,
- dotacji podmiotowych, przedmiotowych i celowych,
- przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych oraz kwot dotacji i ich zakresu,
- planów dochodów gromadzonych w trybie art. 223 ustawy o fp i wydatków z nich finansowanych,
- wyniku budżetu bieżącego.