

UCHWAŁA NR CXXI.552.Z.2013

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 18 grudnia 2013 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy Ostrowice na 2014 r.

Na podstawie art.13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1113) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie** w składzie:

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

po zbadaniu projektu uchwały budżetowej na 2014 r. **Gminy Ostrowice** uchwała, co następuje.

§ 1. Negatywnie, w związku z wysokim stanem zadłużenia Gminy, opiniuje projekt uchwały budżetowej Gminy Ostrowice na 2014 r.

§ 2. Opinię, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu.

§ 3. Opinia, o której mowa w § 1 niniejszej uchwały podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 1 i 2 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.).

§ 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

W dniu 18 listopada 2013 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, wpłynął projekt uchwały budżetowej na 2014 r. Gminy Ostrowice.

Wraz z projektem uchwały budżetowej zostało przedłożone uzasadnienie oraz materiały informacyjne, które są zgodne z wymogami uchwały Nr XXX/187/2010 Rady Gminy Ostrowice z dnia 27 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Szczegółowość projektu budżetu spełnia wymogi przepisów wskazanych w art. 211 ust. 5, art. 212, art. 214, art. 215, art. 216 ust. 2, art. 217 ust. 2, art. 235 ust. 1, art. 236 ust. 1 i 3 i art. 237 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z zasadą zupełności i spójności budżetu.

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 2014 r. zaplanowano:

- a) dochody w wysokości 19 481 109,00 zł, z tego:
 - bieżące w kwocie 10 741 806,00 zł,
 - majątkowe w kwocie 8 739 303,00 zł,
- b) wydatki w wysokości 23 892 538,00 zł, z tego:
 - bieżące w kwocie 10 313 421,00 zł,
 - majątkowe w kwocie 13 579 117,00 zł.

Jak wynika z powyższych ustaleń zachowane zostały wymogi określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych, gdyż planowane wydatki bieżące nie przekraczają zaplanowanych dochodów bieżących.

Zachowana została wymagana art. 229 ustawy o finansach publicznych korelacja wartości wykazanych w projekcie uchwały budżetowej na 2014 r. i w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano:

- a) rezerwę ogólną, która jest wyższa niż 0,1% i nie przekracza 1% planowanych wydatków budżetu, co spełnia wymogi określone art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (0,4% wydatków)
- b) rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co spełnia wymogi określone art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1166).

Wartość rezerw celowych nie przekracza 5% planowanych wydatków budżetu, co spełnia wymogi określone art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 237 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyodrębniono dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wyodrębnione zostały m.in. dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz korzystania z tych zezwoleń na sprzedaż, a także wydatki na realizację programów z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, 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, ze zm.) - kwoty planowanych dochodów w całości przeznaczono na realizację wymienionych programów (str. 4 załącznika nr 1 i str. 6 załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetu).

*Realizując zadania z zakresu działalności instruktażowej regionalnej izby obrachunkowej (art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) Skład Orzekający wskazuje na **brak uzasadnienia i wyraźnego powiązania** wykorzystania planowanych dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391, ze zm.) powinny być one przeznaczone na wydatki związane z gospodarowaniem odpadami.*

W załącznikach do projektu uchwały zamieszczono zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych jednostkom należącym do sektora finansów publicznych – podmiotowe,

które spełniają wymogi właściwych przepisów prawa o zakresie przyznawania dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych.

W projekcie uchwały budżetowej Gminy Ostrowice na 2014 r. zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 4 411 429,00 zł, który pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z emisji papierów wartościowych w kwocie 5 000 000,00 zł.

Sfinansowanie deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ustalono limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na:

1. pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
 2. finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- spełniają wymogi przepisów art. 212, w związku z art. 89 i 90 ustawy o finansach publicznych.

*W § 10 pkt 3 projektu uchwały budżetowej zawarto limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej do kwoty 4 699 342,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że **brak jest podstaw do ustalenia limitu zobowiązań** we wskazanej wysokości ponieważ powyższa kwota nie wynika z określonych źródeł przychodów budżetu Gminy.*

Wobec opisanej nieprawidłowości Skład Orzekający wnosi uwagę, którą należy uwzględnić w uchwalonym budżecie na 2014 r.

Zawarte w projekcie uchwały budżetowej upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, odpowiadają wymogom przepisów art. 212 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Upoważnienia do:

1. dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami,
 2. przekazywania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym do dokonywania przeniesień planowanych wydatków,
 3. 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,
- są zgodne z przepisami art. 258 ustawy o finansach publicznych.

Upoważnienie do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach odpowiada przepisom art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W planie wydatków budżetowych:

1. uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2 % planowanych wpływów z podatku rolnego, co jest wymagane przepisami art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927),
2. wyodrębniono wydatki dla jednostek pomocniczych (załącznik 5 do projektu budżetu) w ramach funduszu sołeckiego zgodnie z wolą Rady wyrażoną uchwałą Nr XVI/144/13 z dnia 8 marca 2013 r.

Dochody i wydatki budżetowe oraz przychody i rozchody ujęte w projekcie budżetu zostały sklasyfikowane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207).

Skład Orzekający stwierdza, że podstawą wydania opinii negatywnej w sprawie projektu uchwały budżetowej Gminy Ostrowice na 2014 r. jest bardzo wysoki stan zadłużenia, który przy przedstawionej konstrukcji projektu budżetu może skutkować trudnościami w utrzymaniu płynności finansowej.

Szczególną uwagę zwrócić należy, iż na podstawie uzasadnienia do projektu budżetu nie można ustalić w sposób rzetelny wysokości długu publicznego Gminy. Z analizy sprawozdań budżetowych: Rb-28S i RB-Z, sporządzonych na dzień 30.09.2013 r. oraz dokumentów związanych ze sprzedażą połączoną z dzierżawą sieci wodno-kanalizacyjnych, wysokość zobowiązań Gminy wynosi:

WYSZCZEGÓLNIENIE	KWOTA
RB-28S na dzień 30.09.2013 r.	11 971 610,92
wymagalne powstałe w latach ubiegłych	5 674,79
wymagalne powstałe w 2013 r.	421 889,65
niewymagalne	11 544 046,48
RB-Z na dzień 30.09.2013 r. (kredyty i pożyczki)	12 220 302,65
sprzedaż wodociągów wraz z dzierżawą wodociągu i sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków	3 879 419,44
	3 097 600,00
umowa finansowania wierzytelności przyszłych (powstałych w okresie 1.07.2013 - 31.12.2015 r.)	1 000 000,00
RAZEM:	32 168 933,01

Z informacji publicznej udostępnionej na stronie Gminy Ostrowice¹ zauważono stosowaną praktykę zbywania sieci kanalizacyjnych, połączoną z dzierżawą przez Gminę na okres 5 lat, a oczyszczalni ścieków na okres 6 m-cy (koniecznością regulowania we wskazanym okresie dzierżawy tzw. miesięcznego czynszu dzierżawnego). Transakcja przewiduje warunek zgody na odkupienie składników majątku przez Gminę za kwotę 3 097 600,00 zł. Dochody w ten sposób uzyskane zaewidencjonowano w budżecie w dziale 700, rozdział 70005 i paragrafie 0870 realizując w ten sposób dochody z majątku w 2013 r. Nabywcą sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni jest instytucja finansowa. Potwierdzeniem podobnej transakcji jest akt notarialny z 11.04.2013 r. dot. zbycia sieci wodno-kanalizacyjnej na kwotę 3 879 419,44 zł. Innym rodzajem zaciągniętego zobowiązania długoterminowego jest umowa w sprawie finansowania przyszłych wierzytelności powstałych w okresie 1.07.2013 r. do 31.12.2015 r. na kwotę 1 000 000,00 zł, których spłata będzie następować począwszy od dnia 31.07.2013 r. w miesięcznych (równych) ratach płatnych do 30.06.2016 r. Koszty obsługi związane z tą umową wynoszą 221 400 zł (22,14%).

Skład Orzekający stwierdza, że tego typu umowy mają charakter „umowy pożyczki” określonej w art. 720 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) i powinny zostać zaliczone do długu jednostki.

W 2014 r. planowana sprzedaż składników majątkowych wynosi 1 356 794,00 zł. Nadal utrzymują się wysokie zobowiązania wymagalne w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które, jak wynika ze sprawozdania Rb-Z na dzień 30.09.2013 r. stanowią kwotę 140 396,22 zł. Powyższe wskazuje na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonej w treści art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

¹ www.ug.ostrowice.ibip.pl

Skład Orzekający stwierdza, że analizując projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy informacje wskazane w wierszu „14.2 - kwota długu, którego spłata planowana jest z wydatków budżetu”, znacznie wzrosła na koniec 2013 r., tj.:

- wykonanie w 2012 r.: 2 265 805,23 zł
- planowane wykonanie na koniec III kwartału 2013 r.: 1 947 920,00 zł
- wykonanie na koniec 2013 r.: 11 760 986,65 zł.

Z powyższej analizy widać, że w ostatnim kwartale 2013 r. powstały nowe zobowiązania Gminy, które mają być spłacone wydatkami w latach 2014-2026 w dodatkowej kwocie 9 813 066,95 zł.

Skład Orzekający zwraca także uwagę, że w §10 pkt 1 projektu uchwały budżetowej zawarto limit do zaciągania krótkoterminowych kredytów w wysokości 1 500 000,00 zł, które powinny być spłacone w tym samym roku budżetowym (art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), a Wójt może zaciągać w 2014 r. bez zgody Rady Gminy. W związku z corocznie stosowaną praktyką Wójta nie spłacania takich krótkoterminowych instrumentów finansowych na koniec roku budżetowego i przekształcanie tym samym ich w zobowiązania długoterminowe bez zgody Rady Gminy, Skład Orzekający stwierdza, że kolejne takie upoważnienie w 2014 r. ma istotny wpływ na zwiększenie ryzyka utraty płynności finansowej Gminy oraz niekontrolowane zwiększanie zadłużenia ogólnego Gminy.

Reasumując należy stwierdzić, iż analiza szczegółowych danych zawartych w przedłożonym projekcie budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej świadczy o trudnościach gminy w przepływie środków pieniężnych. Taka konstrukcja budżetu, gdzie zaplanowano na 2014 r. deficyt w wysokości 4 411 429 zł, dochody w całości przeznaczają się na wydatki majątkowe budżetu 2014 r. w kwocie 13 579 117 zł, a na spłatę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych planowane jest zaciągnięcie kolejnego zobowiązania długoterminowego w wysokości 5 000 000,00 zł, powoduje powstawanie niemożliwej do przewyciężenia spirali zadłużenia.

W ocenie Składu Orzekającego istotny wpływ na przedłożony projekt budżetu Gminy na 2014 r. miały dwa negatywne zjawiska występujące w 2013 r. Pierwszym z nich jest wzrastający poziom zobowiązań, co świadczy o braku bieżącej płynności finansowej. Utrzymanie takiej sytuacji w przyszłości może uniemożliwić realizację ustawowych zadań nałożonych na Gminę. Drugim negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które na dzień 30 września 2013 r. wyniosły 941 283,51 zł tj. 4,83% planowanych dochodów budżetu.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający stwierdza, że należy podjąć takie działania finansowe, które w pierwszej kolejności przywrócą Gminie płynność finansową i umożliwią jej terminowe regulowanie zobowiązań. Należy skonstruować projekt uchwały budżetowej Gminy Ostrowice na 2014 r. w takim kształcie, który umożliwiłby wypracowanie bieżącej nadwyżki budżetu. Nadwyżka ta powinna zostać przeznaczona na spłatę zobowiązań z własnych środków (a nie kredytów, pożyczek lub obligacji komunalnych lub innych rodzajów instrumentów finansowych o charakterze pożyczek) oraz terminowe regulowanie zobowiązań, które wpłyną na zmniejszenie zadłużenia gminy.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Członek Kolegium RIO w Szczecinie


Jolanta Włodarek