

UCHWAŁA NR CXVII.563.Z.2014

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 16 grudnia 2014 r.

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

opinię negatywną, zgodnie z uzasadnieniem

UZASADNIENIE

I. Ocena formalna projektu

1. Projekt budżetu wpłynął do Izby w dniu 17 listopada 2014 r. (co jest zgodne 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 XLVIII/272/10 Rady Gminy Rymań z dnia 29 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetowi.
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 wykończenia budżetu za 2014 r. ustalono:

wyszczególnienie		plan na 30.09.2014 r.	plan na 2015 r.	wskaznik planu 2015 r. do planu 2014 r.
1.	dochody ogółem, w tym:	20 519 403,50	19 669 830,00	95,9%
1.1.	dochody bieżące	19 387 099,50	18 208 857,00	93,9%
1.2.	dochody majątkowe, w tym:	1 132 304,00	1 460 973,00	129,0%
	- ze sprzedaży majątku:	200 000,00	200 000,00	100,0%
	- z dotacji na inwestycje:	932 304,00	1 260 973,00	135,3%
2.	wydatki ogółem, w tym:	21 144 788,50	17 643 793,00	83,4%
2.1.	wydatki bieżące	18 042 854,50	16 420 238,00	91,0%
2.2.	wydatki majątkowe	3 101 934,00	1 223 555,00	39,4%
3.	wynik finansowy budżetu:	-625 385,00	2 026 037,00	x

Planowane ogólne wielkości dochodów i wydatków 2015 r. w porównaniu do planowanego budżetu 2014 r. nie wskazują na zagrożenia ich realizacji w przyszłości. Jednak Skład Orzekający stwierdza, że podstawą konstrukcji budżetu na 2015 r. jest plan III kwartałów 2014 r., który powinien być zweryfikowany i zaktualizowany, aby nie zawierał ryzyka jego wykonania. Analizując dochody w 2014 r. zwraca uwagę niską ich realizację (wg stanu na 30.09.2014 r. – 60,2%). Głównym zagrożeniem jest wykonanie dochodów są z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, gdzie na koniec listopada 2014 r. wykonanie wynosiło zaledwie 18,01% planu (kwota 846 731,81 zł).

Wobec powyższego Skład Orzekający zauważa poważne zagrożenie nie tylko realizacji w bieżącym roku budżetowym omawianego źródła dochodów, ale też w stosunku do przyjętego planu w wysokości 2 262 320,00 zł na 2015 r., który stanowi 267,18% wykonanej kwoty w 2014 r.

Przeprowadzona analiza realności planowanej kwoty dochodów w 2014 r. oraz planu na 2015 r. (szczegółowo uzasadnione w punkcie III i ppkt 1.3. na str. 3-4 uchwały Składu Orzekającego Nr CXVII.563.Z.2014 w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021), jest pierwszą przesłanką sformułowania przez Skład Orzekający w punkcie III uzasadnienia negatywnej opinii.

1. Planowany wynik budżetu 2015 r. stanowi nadwyżkę w wysokości 2 026 037,00 zł.

Planowane przychody z tytułu „wolnych środków” w kwocie 94 000,00 zł (§ 950) są drugą przesłanką sformułowania przez Skład Orzekający w punkcie III uzasadnienia negatywnej opinii.

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 7 898 537,45 zł. Na koniec 2015 r. planowana jest kwota zadłużenia Gminy w wysokości 4 393 514,84 zł (22,34% planowanych dochodów ogółem).

Wysokość długu wykazywana w sprawozdaniu Rb-Z na dzień 30.09.2014 r., stanowiąca kontynuację jego spłaty w 2015 r. stanowi trzecią przesłankę sformułowania przez Skład Orzekający w punkcie III uzasadnienia negatywnej opinii.

3. W projekcie uchwały określono łączną kwotę rozchodów w wysokości 2 120 037,00 zł, związanych ze spłatą kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, która zostanie sfinansowana przychodami z nadwyżki budżetu 2015 r. oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych.

Wskazane źródła finansowania rozchodów są czwartą przesłanką sformułowania przez Skład Orzekający w punkcie III uzasadnienia negatywnej opinii.

4. Analiza danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała spełnioną relację, o której mowa w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Planowana relacja w latach 2015-2021 wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest piątą przesłanką sformułowania przez Skład Orzekający w punkcie III uzasadnienia negatywnej opinii.

5. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano:

- a) rezerwę ogólną w kwocie 20 000,00 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 (0,11% wydatków),
- b) rezerwy celowe na realizację:
 - zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 50 000,00 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),
 - wypłaty stypendiów za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe w kwocie 15 000,00 zł.

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 realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, co spełnia wymóg wynikający z art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych,
- c) w formie dotacji przekazywanych z budżetu dla podmiotów 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 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 65 000,00 zł przeznaczone zostały na realizację zadań okre-

ślonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii.

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:

2 000 000,00 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) lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach,
 - 4) udzielania zaliczek na wydatki do rozliczenia pracownikom oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym,
- są zgodne z przepisami art. 258 i art. 264 ust. 3 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.

15. Realizując zadania z zakresu działalności instruktażowej regionalnych izb obrachunkowych (art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) Skład Orzekający

informuje, że wykaz zadań inwestycyjnych przedstawiony na str. 54 informacji opisowej do projektu uchwały budżetowej nie zachowuje zgodności w kwocie planowanej na przedsięwzięcie pt. „Uruchomienie infokiosku internetowego wraz z remontem istniejącej nawierzchni i zagospodarowaniem placu postojowego w miejscowości Rymań”, gdzie wskazano kwotę 429 617,00 zł, a w załączniku nr 4 do projektu uchwały budżetowej zaplanowano 429 618,00 zł.

III. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2015 r. Skład Orzekający wnosi następujące zastrzeżenia będące podstawą negatywnej opinii:

1. zawarte umowy, porozumienia lub ugody cywilnoprawne z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego, które na dzień sporządzenia niniejszej uchwały wynoszą 1 265 938,00 zł **powinny:**
 - a) **zostać zaliczone w 2014 r. do przychodów budżetu,**
 - b) **wykazane w długi** jednostki oraz w sprawozdaniu Rb-Z sporządzonym na dzień 30.09.2014 r. jako kredyty i pożyczki (wiersz „E.2. kredyty i pożyczki”) - stan zadłużenia Gminy Rymań powinien wynosić kwotę 9 164 475,45 zł.
2. **rozchody 2015 r.**, zgodnie z terminem spłaty zobowiązań dłużnych do instytucji finansowej spoza sektora bankowego **powinny wynosić kwotę 3 385 975,00 zł,**
3. **dochody bieżące 2015 r. w wysokości 2 262 320,00 zł są nierzeczywiste** z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i powinny zostać zmniejszone, gdyż stanowią 267,18% faktycznego ich wykonania do 30.09.2014 r. (846 731,81 zł); w sposób istotny wpływają na zafalszowanie faktycznej relacji wynikającej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych; warunkiem takiego planowania jest szczegółowe wyjaśnienie przyczyny ich wzrostu,
4. wolne środki **z lat ubiegłych** w wysokości 94 000,00 zł faktycznie nie istnieją, gdyż zostały już całkowicie zaangażowane w pełnej wysokości wynikającej z bilansu 2013 r. w finansowaniu budżetu 2014 r. (sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2014 r.); **brak jest podstaw do ponownego angażowania kwoty wolnych środków w finansowaniu deficytu budżetu 2015 r., a ostateczna ich wysokość będzie znana dopiero po zakończeniu wykonywania budżetu bieżącego roku i wówczas może stanowić środki do wykorzystania w budżecie 2015 r.;** wniosek ten jest tym bardziej istotny dla Gminy Rymań, która uchwalając budżet na 2014 r. wskazała w źródłach finansowania kwotę „planowanych” wolnych środków z lat ubiegłych i nie zmieniając wieloletniej prognozy finansowej w trakcie wykonywania budżetu spowodowała, że sytuacja finansowa Gminy była nierzeczywista a źródła finansowania deficytu budżetu nierealne.

Przedstawione wyżej uchybienia w sposób istotny wpływają na kształtowanie się relacji wynikających z art. 242 – art. 244 ustawy o finansach publicznych, do których przestrzegania Gmina Rymań jest zobowiązana.

Wysokość nadwyżki operacyjnej oraz spełnienie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w przedstawionym projekcie uchwały budżetowej jest pozorna i nierzeczywista.

Skład Orzekający podkreśla, że Gmina Rymań w związku z prowadzeniem wysoce kapitałochłonnych inwestycji w latach ubiegłych i niekorzystną zmianą

przepisów Prawa ochrony środowiska, która spowodowała utratę znacznych dochodów bieżących, znalazła się w trudnej sytuacji finansowej. Już w 2014 r. Gmina powinna była wdrożyć program postępowania naprawczego, a utrata znacznych dochodów z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska jest argumentem w pełni uzasadniającym podjęcie działań na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych, tj. uzyskania niskoprocentowej pożyczki z budżetu państwa.

Zawieranie niekorzystnych umów dla gospodarki finansowej Gminy Rymań z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego, Skład Orzekający stanowczo neguje, gdyż omijanie przepisów z zakresu ogólnie pojętych finansów publicznych prowadzi do niekończącej się spirali zadłużenia a w konsekwencji utraty płynności finansowej.

W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Rymań na 2015 r. może stanowić podstawę do uchwalenia budżetu jednostki na rok przyszły, pod warunkiem uwzględnienia zastrzeżeń sformułowanych w niniejszej uchwale, w punkcie III, ppkt 1-4.

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