

Uchwała Nr SO - 0952/II/25/4/Ka/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 2 grudnia 2013 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Jaraczewo na 2014 rok

Skład Orzekający wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. w osobach:

Przewodnicząca: Teresa Marczak

Członkowie: Zofia Kowalska

Zofia Freitag

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity, Dz. U. z 2012r, poz. 1113), opiniuje przedłożony przez Wójta Gminy Jaraczewo projekt uchwały budżetowej na 2014 rok

pozytywnie z zastrzeżeniem w pkt I.10 i II.1 oraz uwagami w pkt II. 2 i 3

Uzasadnienie

Przedłożony przez Wójta Gminy Jaraczewo projekt budżetu na 2014 rok przyjęty został Zarządzeniem Wójta Gminy Jaraczewo Nr 224/2013 z dnia 12 listopada 2013 r. i przekazany w terminie wymaganym art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wraz z projektem przedłożono część opisową i materiały informacyjne.

Zgodnie z art. 238 ust. 2, zarząd jednostki samorządu terytorialnego wraz z projektem uchwały budżetowej przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234, tj. uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Zostały one określone w uchwale Nr XL/204/2010 z dnia 2 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Jaraczewo. Zakres dołączonych do projektu materiałów nazwanych „częścią opisową” zawiera dane wymagane powyższą uchwałą.

I. 1. W projekcie budżetu na rok 2014 zostały zaplanowane:

- a) dochody w wysokości 22.568.053 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 21.431.593 zł, dochody majątkowe w kwocie 1.136.460 zł,
- b) wydatki w wysokości 22.699.835 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 18.874.729 zł, wydatki majątkowe w kwocie 3.825.106 zł.

Spełniona została zatem zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Deficyt budżetu w kwocie 131.782 zł zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 1 sfinansowany zostanie przychodami z tytułu kredytów i pożyczek.

3. Dochody i wydatki zostały zaplanowane w szczególności działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej tj. w szczególności określonej uchwałą Nr XL/204/2010 Rady Gminy Jaraczewo z dnia 2 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Jaraczewo.

4. Prognozowane dochody Gminy na 2014 rok wg projektu są o 4,52 % niższe, aniżeli planowane dochody na 2013 rok (stan na III kw. 2013 r.), z tego dochody bieżące są niższe o 3,53 %, dochody majątkowe o 19,98 %.

5. Przyjęte w projekcie budżetu kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie oraz na realizację własnych zadań bieżących, subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych planowane są w wysokości wynikającej z zawiadomienia dysponentów i Ministra Finansów.

6. W projekcie budżetu uwzględnione zostały podstawowe źródła dochodów własnych.

7. Zaplanowane wydatki na 2014 rok są niższe o 24,71 % od planowanych wydatków na 2013 rok (stan na III kw.), z tego wydatki bieżące niższe są o 11,04 %, wydatki majątkowe o 57,18 %.

8. Przyjęte w projekcie wydatki na realizację zadań z zakresu administracji rządowej odpowiadają wielkościom planowanych na ten cel dotacji.

9. Zaplanowano wydatki związane z realizacją programu rozwiązywania problemów alkoholowych w kwocie 73.050 zł, na realizację zadań określonych w programie przeciwdziałania narkomanii w kwocie 1.500 zł, czyli razem 74.550 zł, tj. w wysokości planowanych wpływów za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W projekcie wyodrębniono dochody z tyt. wpływów z opłat i kar, o których mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska, które zostały przeznaczone na wydatki w dziale 900-gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W projekcie budżetu planowane są wydatki na realizację zadań własnych Gminy, w tym zadań obligatoryjnych.

10. W projekcie budżetu zaplanowano rezerwę ogólną i rezerwy celowe (na zarządzanie kryzysowe i rezerwę inwestycyjną) w granicach wynikających z art. 222 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Rezerwa na zarządzanie kryzysowe planowana w wysokości 50.000 zł stanowi 0,49 % wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2013 . poz.1166 j. t.) w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego 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.

11. W projekcie budżetu zaplanowano i wydzielono odrębnym załącznikiem wydatki jednostek pomocniczych.

12. Skład Orzekający przypomina, iż konstruując uchwałę budżetową na 2014 rok, należy uwzględnić postanowienia zawarte w art.128 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

13. Zakres upoważnień zawartych w treści projektu dla organu wykonawczego mieści się w granicach określonych przepisami art. 212 ust. 2, 258 i 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

14. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212. Projekt uchwały jest kompletny, zgodny rachunkowo i wewnętrznie spójny za wyjątkiem uwagi opisanej w pkt II.3.

II. W odniesieniu do przedłożonego projektu budżetu na 2014 r., Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia i uwagi:

1. Analiza projektu wydatków wykazuje, iż planowane w kwocie 280.865 zł wydatki na obsługę długu, w tym wydatki z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 275.856 zł, w porównaniu do zadłużenia Gminy, które na koniec 2013 r. (wg Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2013 - 2022) stanowić będzie kwotę 9.676.359,61 zł, na koniec 2014 roku kwotę 9.808.141,61 zł, okazać mogą się niewystarczające. Zdaniem Składu Orzekającego kwota odsetek w porównaniu do zadłużenia jest niewspółmiernie niska. Średnie oprocentowanie kredytów i pożyczek przy wielkości zadłużenia sięgającego 9,5 mln zł wyniosłaby zaledwie 2,9 %. Mimo, że stopy procentowe uległy obniżeniu i w dalszej perspektywie (wg prognoz) nie przewiduje się ich znaczących zmian, to jednakże uwzględniając aktualne stopy procentowe NBP zauważyć należy, iż stopa oprocentowania kredytów i pożyczek (w tym znajdują się kredyty komercyjne) poniżej 3 % jest mało realna.

Koszty odsetek od zadłużenia mają istotny wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W myśl tego przepisu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Uwzględniając planowane wyłączenia związane ze spłatą pożyczek zaciągniętych na wyprzedzające finansowanie zadań ze środków europejskich w kwocie 1.126.500 zł, łączna kwota spłat kredytów i pożyczek wraz z planowanymi odsetkami wyniesie 6,84%. Natomiast dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku 2013 (zgodnie z planem budżetu po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr XXXIII/205/2013 z dnia 7 listopada 2013 r.) przewidywany jest na poziomie 6,87 % (różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym wynosi zaledwie 0,03 punktu procentowego). Przeprowadzona symulacja wyliczeń przy założeniu wyższych wydatków na obsługę zadłużenia (średnio na poziomie 4% rocznie) wykazuje, iż dopuszczalny wskaźnik spłaty byłby niższy aniżeli wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów już o 0,43 % (w symulacji nie uwzględniono kredytów i pożyczek na finansowanie przejściowego deficytu budżetu w ciągu roku w kwocie 1.000.000 zł). Dołączone do projektu materiały informacyjne nie wyjaśniają przyczyn takiego stanu rzeczy.

Na 2014 rok, zgodnie z przedłożonym projektem planowane są przychody ogółem z kredytów i pożyczek w wysokości 2.525.000 zł, z tego pożyczki na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych (§ 903) w kwocie 284.000 zł, kredyty i pożyczki krajowe (§ 952) w kwocie 2.241.000 zł.

2. Zakres i kwoty dotacji dla Zakładu budżetowego na 2014 r. ustalone zostały w rozdz. 90001 (dotacje dla 1 m³ ścieków sanitarnych) w oparciu o stawki dotacji określone uchwałą Nr XXVIII/164/2013 z dnia 23 maja 2013 r. Natomiast kwota dotacji na utrzymanie składowiska odpadów obliczona została w oparciu o prognozowaną stawkę w wysokości 3,17/m³ (w uchwale nr XXVIII/164/2013 dla tego rodzaju działalności, ustalona stawka przez Radę Gminy wynosiła 3,51 zł/m³). Do czasu wydania niniejszej opinii, organowi nadzoru nie przedłożono uchwały zmieniającej stawki dotacji przedmiotowych, nie poinformowano także, czy organ wykonawczy ewentualnie przygotował projekt zmian dotyczących stawek dotacji. Zgodnie z art. 219 ust 4 ustawy o finansach publicznych, stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

3. Występuje niespójność kwot wydatków jednostek pomocniczych, które zgodnie z treścią § 2 ust 3 lit. b ustalono w kwocie 129.414 zł, natomiast zgodnie z załącznikiem nr 5 w kwocie 129.714 zł.

4. W dz. 900, rozdz. 90004 – utrzymanie zieleni zaplanowano wydatki ogółem w kwocie 324.198 zł, w tym wydatki związane z organizacją robót publicznych i utrzymaniem pracownika gospodarczego w kwocie 254.198 zł. Wydatek w tej podziale budżetowej będzie zasadny w przypadku, gdy prognozowane wydatki dotyczą tylko utrzymania zieleni, bądź jednostka budżetowa posiada nadany numer region z takim rodzajem działalności. W sytuacji gdy nie zachodzą wymienione okoliczności, a pracownicy robót publicznych jak i pracownik gospodarczy wykonują różne prace gospodarcze dotyczące szeroko pojętej gospodarki komunalnej i nie można określić działalności dominującej, wówczas wydatki winny być klasyfikowane w rozdz. 90095 – pozostała działalność.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający wyraził opinię jak w sentencji.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Teresa Marczak

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.