



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 – 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

P. Szwed
Bawdyh

Urząd Gminy Dubiecko

Wpłynęło dnia 19. 12. 2014..

Uchwała Nr 10/10/2014

z dnia 17 grudnia 2014 r.

Składu orzekającego

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dubiecko na lata 2015 - 2025.

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

Krzysztof Wacek	przewodniczący
Urszula Pisarska	członek
Iwona Szymańska	członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dubiecko na lata 2015 – 2025 – działając na podstawie 13 pkt 12, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113)

postanawia

negatywnie zaopiniować przedłożony projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Dubiecko na lata 2015-2025 z powodu:

- 1) braku uzasadnienia w objaśnieniach dołączonych do wieloletniej prognozy finansowej przyjętych wartości dochodów i wydatków budżetu co narusza art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych
- 2) braku realistyczności w zakresie planowanych dochodów i wydatków budżetu, co narusza art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

Uzasadnienie

W dniu 17 listopada 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęły celem zaopiniowania projekt uchwały budżetowej Gminy Dubiecko na 2015 rok i projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dubiecko na lata 2015-2025.

Na podstawie w/w dokumentów Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie ustalił co następuje:

1. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dubiecko wynika, że w załączniku Nr 1 do projektu uchwały, ujęto wieloletnią prognozę finansową Gminy Dubiecko wraz z prognozą kwoty długu na lata 2015-2025.
2. W roku 2015 spłatę długu planuje się sfinansować nadwyżką budżetu oraz przychodami z tytułu kredytów i pożyczek na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek natomiast w latach 2016-2025, spłatę długu planuje się sfinansować nadwyżką budżetu.
3. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej określono, zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dla każdego roku objętego prognozą:

- a) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- b) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- c) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- d) przeznaczenie nadwyżki budżetu;
- e) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia;
- f) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- g) relacje, o których mowa w art. 242 i 243,
- h) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

W załączniku Nr 1 „wieloletnia prognoza finansowa” zamiast przewidywanego wykonania dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, kwoty długu na dzień 31 grudnia 2014 r. wykazano faktyczne wykonanie na dzień 30 września 2014 r. ponadto nieprawidłowo ujęto kwoty odsetek podlegających wyłączeniu w rubryce 2.1.3.1.1 zamiast w rubryce 2.1.3.1.2.

W objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dubiecko nie odniesiono się do zastosowanych w latach 2015-2022 wyłączeń z limitu spłaty długu z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie podano jakich zadań dotyczy zastosowane wyłączenie, na podstawie jakich umów te zadania są realizowane, wysokości dofinansowania, daty i wysokości zaciągniętego kredytu czy pożyczki na wkład krajowy, lat spłaty zaciągniętego kredytu czy pożyczki i wysokości rat przypadających do spłaty w danym roku.

Ponadto w załączniku Nr 1 stanowiącym wieloletnią prognozę finansową nie ujęto wydatków dotyczących wykupu infrastruktury kanalizacyjnej w rubryce 14.3.2 „wydatki zmniejszające dług związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa oprócz dochodów i wydatków budżetu, przychodów budżetu, rozchodów budżetu, wyniku budżetu, przeznaczenia planowanej nadwyżki, albo sposobu sfinansowania deficytu budżetu określa kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację o której mowa w art. 243 oraz sposób sfinansowania długu. Natomiast zgodnie z § 3 pkt 2

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, do tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego zalicza się umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach. Z umowy sprzedaży sieci kanalizacji wynika konieczność jej odkupienia przez gminę w okresie 5 lat od dnia sprzedaży, stwierdzić zatem należy, że kwota którą gmina zobowiąże się zapłacić za sieć kanalizacyjną winna być ujęta w kwocie długu oraz wyżej wymienionej pozycji.

Analiza wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej budzi następujące wątpliwości :

- A) Planowane dochody budżetu, w tym dochody bieżące w roku 2016 ujęto w kwocie 28.562.702 zł tj. w kwocie o 415.278,21 zł większej niż planowane dochody w 2014 r. i o 1.666.185,95 zł od planowanych w 2015 r. W objaśnieniach nie odniesiono się do tak dużej różnicy w planowaniu dochodów bieżących w latach 2015-2016 i latach następnych.

Z kolei wydatki bieżące w 2015 r. zaplanowano w kwocie 25.261.916,05 zł tj. w kwocie mniejszej o 1.037.937,41 zł od zaplanowanych w 2014 r., natomiast w 2016 r. ujęto w wysokości 25.834.194 zł tj. w kwocie mniejszej od planowanych wydatków w 2014 r. o 465.659,46 zł. Wysokość wydatków bieżących osiąga poziom wykonanych wydatków bieżących w latach poprzednich (2012-2014) dopiero w roku 2018. Ponadto nie wykazano, że wysokość zaplanowanych wydatków bieżących pozwoli na realizację zadań obowiązkowych Gminy. W objaśnieniach do projektu budżetu nie odniesiono się do różnicy powstałej w dochodach i wydatkach w latach objętych prognozą.

- B) W projekcie wieloletniej prognozy finansowej jak i w objaśnieniach do projektu nie odniesiono się do pokrycia zobowiązań wymagalnych, które - zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z za III kwartał 2014 roku - gmina posiada w wysokości 445.843,44 zł, z tego z tytułu dostaw towarów i usług 44.533,41 zł oraz pozostałe w kwocie 401.310,03 zł z tytułu wynagrodzeń i pochodnych w oświacie (dodatek wyrównawczy, fundusz socjalny).

Analizując wielkości zaplanowanych w projekcie budżetu wydatków dotyczących wynagrodzeń w dziale 801 „Oświata i wychowanie” stwierdzić należy, że są one zaplanowane w kwotach mniejszych niż w 2014 roku, mimo, że – jak wykazano powyżej – nie wystarczają one na pokrycie wydatków na wynagrodzenia i pochodne w oświacie, co prowadzi do powstania zobowiązań wymagalnych, a w rezultacie do niewykonywania zadań obowiązkowych jednostki samorządu terytorialnego.

W uchwale budżetowej Gminy na 2014 rok w dziale 801 „Oświata i wychowanie” zaplanowano wydatki z tytułu wynagrodzeń i pochodnych w łącznej kwocie 9.276.788,30 zł, natomiast w projekcie budżetu na 2015 rok wydatki te ujęto w kwocie 8.948.007,00 zł tj. w kwocie o 328.781,30 zł niższej aniżeli w 2014 roku.

- C) Brak jest w objaśnieniach przyjętych w wieloletniej prognozie wartości, uzasadnienia dotyczącego tak nagłego wzrostu dochodów z tytułu podatków i opłat w 2016 r. i latach późniejszych w stosunku do lat wcześniejszych. Planowane dochody bieżące w tym z tytułu podatków i opłat w 2015 r. ujęto w kwocie 2.904.933 zł (w roku 2014 r. – w kwocie 2.961.970 zł), natomiast od 2016 roku i latach następnych zauważa się duży wzrost dochodów z tego

tytułu: w 2016 r. – 4.504.207 zł (różnica do 2015 r. wynosi 1.645.274 zł) w kolejnych latach wzrost dochodów z tego tytułu wynosi o ok. 100.000 zł rocznie.

- D) W projekcie uchwały budżetowej na 2015 rok zaplanowano dochody budżetu z tytułu opłaty adiacenckiej które ujęto w wysokości 200.000,00 zł. Wątpliwości Składu orzekającego budzi wysokość zaplanowanych dochodów z tego tytułu, bowiem dochody z tytułu opłaty adiacenckiej w budżecie Gminy w 2014 roku zaplanowano w wysokości 3000.000,00 zł. Natomiast zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27S za II kwartał 2014 roku wynika, że dochodów tych nie wykonano, a w toku badania projektu uchwały, ustalono (na podstawie rozmowy telefonicznej ze Skarbnikiem Gminy Dubiecko), że na koniec III kwartału 2014 r. dochody z tytułu opłaty adiacenckiej wykonano w kwocie 14.000 zł. Zgodnie z powyższym uznać należy, że wykonanie dochodów z tego tytułu w kwotach zaplanowanych w budżecie 2014 roku, jak i projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. jest nierealistyczne. W objaśnieniach do projektu uchwały nie odniesiono się do możliwości uzyskania w 2015 roku dochodów z tego tytułu w przyjętych wartościach.
- E) Brak jest objaśnień dla przyjętych wartości dochodów i wydatków które powodują duży wzrost różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (nadwyżka operacyjna) od 2016 roku co przedstawia poniższa tabela:

Rok	różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	różnica w stosunku do 2013 r.
2013	1.034.967,74	
2014	1.847.570,33	812.602,59
2015	1.634.600,00	599.632,26
2016	2.728.508,00	1.693.540,26
2017	3.002.346,00	1.967.378,26
2018	3.620.154,00	2.585.186,26
2019	2.903.958,00	1.868.990,26
2020	3.025.955,00	1.990.987,26
2021	2.906.319,00	1.871.351,26
2022	3.084.759,00	2.049.791,26
2023	2.955.162,00	1.920.194,26
2024	3.105.944,00	2.070.976,26
2025	3.259.808,00	2.224.840,26

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że przyjęte wartości dochodów jak i wydatków Gminy w latach objętych wieloletnią prognozą finansową są nierealistyczne, co narusza przepis art. art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa określa m.in. dochody i wydatki budżetu i powinna być realistyczna. Z powyższych przepisów wynika zatem, że dochody budżetu powinny być planowane w wysokości możliwej do osiągnięcia, w sytuacji prawnej i faktycznej umożliwiającej przyjęcie że w takiej wysokości dochody te będą wykonane.

Biorąc pod uwagę powyższe - zdaniem Składu orzekającego – sytuacja finansowa Gminy wymaga wszelkich działań w celu wygospodarowania środków na pokrycie wydatków związanych z realizacją obowiązkowych zadań własnych jak

i zobowiązań wymagalnych, przy jednoczesnym dążeniu do nie powiększania zadłużenia jednostki.

4. W załączniku Nr 2 do uchwały pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF ujęto trzy przedsięwzięcia, w postaci zadań:
 - a) Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej z okresem realizacji na lata 2014-2015 (wydatki majątkowe)
 - b) Technologie cyfrowe jako systemowe narzędzie wspomagające realizację programów rozwojowych z okresem realizacji na lata 2013-2015 (wydatki bieżące)
 - c) Czas na aktywność w Gminie Dubiecko z okresem realizacji na lata 2013-2015 (wydatki bieżące)ze wskazaniem wszystkich wymaganych danych określonych w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
5. W projekcie uchwały określono prawidłowo upoważnienie dla Wójta Gminy Dubiecko:
 - a) 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, na czas nieokreślony,
 - b) do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy Dubiecko 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, na czas nieokreślony w zakresie mieszczącym się w udzielonym upoważnieniu.
6. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej na 2015 rok przyjęto nadwyżkę budżetu w kwocie 30.000 zł. Planowane przychody wynoszą kwotę 451.300 zł, natomiast rozchody kwotę 540.000 zł.
Dane te są zgodne z danymi wynikającymi z projektu uchwały budżetowej Gminy Dubiecko na 2015 rok. Zatem jest przestrzegany obowiązek, wynikający z art. 229 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.
7. W projekcie uchwały została zachowana relacja z art. 242 ustawy o finansach publicznych. Planowane wydatki bieżące objęte okresem wieloletniej prognozy finansowej zostały przyjęte w kwocie niższej niż dochody bieżące.
8. Z prognozy kwoty długu Gminy Dubiecko na lata 2015-2025, stanowiącej część projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy, wynika, że relacja spłaty długu wraz z należnymi odsetkami z uwzględnieniem wyłączeń z art. 243 ust. 3a w poszczególnych latach będzie wynosić:
 - a) w 2015 roku – 5,03% przy maksymalnym wskaźniku 7,96%,
 - b) w 2016 roku – 8,48% przy maksymalnym wskaźniku 9,84%,
 - c) w 2017 roku – 7,95% przy maksymalnym wskaźniku 8,05%,
 - d) w 2018 roku – 7,59% przy maksymalnym wskaźniku 9,37%,
 - e) w 2019 roku – 5,71% przy maksymalnym wskaźniku 11,16%,
 - f) w 2020 roku – 5,35% przy maksymalnym wskaźniku 10,96%,
 - g) w 2021 roku – 4,22% przy maksymalnym wskaźniku 10,58%,

- h) w 2022 roku – 3,90% przy maksymalnym wskaźniku 9,56%,
- i) w 2023 roku – 3,27% przy maksymalnym wskaźniku 9,51%,
- j) w 2024 roku – 3,04% przy maksymalnym wskaźniku 9,22%,
- k) w 2025 roku – 2,30% przy maksymalnym wskaźniku 9,13%

Zatem nie zostanie przekroczony wskaźnik określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający stwierdza, że przy braku zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań wskaźnik wynikający z art. 243 nie zostanie zachowany w roku 2017, co spowoduje niemożność podjęcia przez Radę Gminy uchwały budżetowej jak i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Dubiecko
2. a/a

SKŁAD ORZEKAJĄCY
[Podpis]
mgr [imię] [nazwisko]