

Uchwała Nr SO-0952/I/28/12/Ln/2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2011 roku

w sprawie: **wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2012r.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 11/2009 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 lipca 2009 r. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska
Członkowie: Beata Rodewald-Łaszkowska
Zdzisław Drost

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. na 2012 r.

opinię pozytywną z zastrzeżeniami

UZASADNIENIE

I.

Burmistrz Gminy Grodzisk Wlkp. przedstawił w dniu 16 listopada 2011 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej gminy na 2012 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie i materiały informacyjne.

W dniu 22 września 2010 r. Rada Miejska w Grodzisku Wlkp. podjęła uchwałę Nr LI/369/2010 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Grodzisk Wlkp. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

- dochody w wysokości 48.066.136,00 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 47.066.136,00 zł,
- wydatki w wysokości 46.625.183,00 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 45.253.086,00 zł.

Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1.813.050,00 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Nadwyżkę budżetu w wysokości 1.440.953,00 zł przeznacza się na spłatę zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

2. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590).
3. W projekcie budżetu ujęte zostały wydatki na sfinansowanie zobowiązań wynikających z uchwał podjętych przez Radę na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit e ustawy o samorządzie gminnym – Uchwała Nr VI/36/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie zaciągnięcia zobowiązania przez gminę na świadczenie usługi oświetleniowej w Gminie Grodzisk Wielkopolski w latach 2011-2014.
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione nieprawidłowości:

1. ✓ W § 10 ust. 3 postanowień projektu uchwały podano rok 2011 zamiast 2012.
2. ✓ Projekt przewiduje wydatki w § 283 *„dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych”*
 - w dz.750 rozdz.75095 ✓
 - w dz. 851 rozdz.85195 ✓
 - w dz. 926 rozdz. 92605 ✓

Z uzasadnienia do uchwały wynika, iż zlecenie realizacji tych zadań nastąpi na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a zatem wydatki te winne być sklasyfikowane w § 236 *„dotacje celowe z budżetu jst, udzielane w trybie art.221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego”*
3. ✓ W załączniku Nr 6 do projektu uchwały pn.: „Wydatki na programy realizowane ze środków z budżetu UE, EFTA (...), odnośnie zadania pn. „ Indywidualizacja procesu nauczania w edukacji wczesnoszkolnej przepustką do dalszych etapów kształcenia” w wierszu „razem wydatki” w kolumnie 16 wykazano kwotę 82.942,00 zł zamiast 82.943,00 zł. Prawidłowa kwota wynika z wydatków budżetu (zał. nr 2).
4. ✓ W załączniku nr 7 dotyczącym planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu nie ujęto dotacji na przydomowe oczyszczalnie zaplanowanej w wydatkach budżetu (zał. nr 2) w dz. 900 rozdz. 90001 § 6230 w wysokości 45.000,00 zł.
5. ✓ W uzasadnieniu do projektu uchwały (str. 6) błędnie wykazano zakup pomocy dydaktycznych, książek w Szkołach Podstawowych – 63.000,00 zł podczas, gdy w wydatkach budżetu (zał. nr 2) w dz. 801 rozdz.80101 § 4240 wynosi 43.000,00 zł.
6. W ramach proponowanych wydatków w projekcie nie przewidziano środków na zadania w zakresie

przeciwdziałania przemocy w rodzinie (rozd. 85205) oraz na schroniska dla zwierząt (rozd. 90013).

7. Analiza projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (w powiązaniu ze sprawozdaniami Rb-Z oraz Rb-NDS za III kwartał 2011 r.) pozwala uznać, że wykazana w WPF kwota długu (poz.13 załącznika Nr 1) jest nieprawidłowa, bowiem na koniec 2012 r. wykazano zadłużenie w kwocie 27.877.497,00 zł, podczas gdy z wyliczenia, na podstawie sprawozdania o stanie zobowiązań, Rb-NDS wg stanu na 30.09.2011 r. oraz danych zawartych w projekcie budżetu 2012 roku wynika kwota 30.715.256,00 zł. Powyższy błąd skutkuje wykazaniem w latach następnych błędnej kwoty długu, a także wykazaniem błędnych wskaźników zadłużenia jednostki w latach 2012 – 2021.

Prognozowana kwota długu wyliczona na podstawie kwoty długu wg Rb-Z i Rb-NDS wg stanu na koniec III kwartału 2011 roku i przyjętych w WPF przychodów i rozchodów w poszczególnych latach przedstawia się następująco:

Rok	Kwota długu na koniec roku		Wskaźnik zadłużenia (zadłużenie do dochody)	
	wg Jednostki	wg wyliczenia	wg Jednostki	wg wyliczenia
2012	27.877.497,00	30.715.256,00*	58,00	63,90
2013	23.712.897,00	26.550.656,00	46,71	52,30
2014	21.368.247,00	24.206.006,00	41,10	47,00
2015	17.525.847,00	20.363.606,00	33,55	38,98
2016	14.163.347,00	17.001.106,00	26,47	31,77
2017	10.300.847,00	13.138.606,00	18,79	23,96
2018	7.888.347,00	10.726.106,00	14,06	19,11
2019	5.743.347,00	8.581.106,00	10,18	15,20
2020	3.635.947,00	6.473.706,00	6,29	11,20
2021	1.535.947,00	4.373.706,00	2,60	7,39
2022		- 2.837.759,00	0	

*W wykazanej kwocie długu 30.715.256,00 zł (wg wyliczenia) w 2012 roku uwzględniono umorzenie pożyczki w kwocie 20.000,00 zł.

Odnośnie kwoty długu Jednostki w opisie przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej (zał. nr 3 – podano rok 2011 zamiast 2012) w pkt 7 Burmistrz informuje:

„W miejscu tym, należy zwrócić uwagę na odbiegające wartości zadłużenia od wartości wykazywanych w sprawozdaniach. Sytuacja ta dotyczy roku 2011. Dla roku tego przyjęto planowane faktycznie zadłużenie a nie zadłużenie z planu po III kw. Obecna wiedza pozwoliła na wyeliminowanie w ten sposób niepotrzebnego wpisywania wyższego zadłużenia niż rzeczywiście powstanie. Po powyższej zmianie sytuacja ma się następująco:

Planowane przychody do zaciągnięcia w roku 2011 to kwota 18.267.559,09 zł (plan po III kw.) z kwoty tej fizycznie gmina zaciągnie przychody z tyt. pożyczki i emisji obligacji w wysokości 15.509.900,00 zł.

A zatem kwota 2.757.659,09 to przychody które nie będą zaciągnięte w roku 2011.

Przyjmując zatem:

<i>Zadłużenie Gminy na początek 2011 r.</i>	<i>16.749.150 zł</i>
<i>Zaciągnięte na podstawie podpisanych umów pożyczki i obligacje</i>	<i>15.509.900 zł</i>
<i>Splacone w ciągu roku zobowiązania</i>	<i>- 2.920.600 zł</i>
<i>Umorzenia 2011</i>	<i>- 20.000 zł</i>
<i>Planowane zadłużenie na koniec 2011 wyniesie</i>	<i>29.318.450 zł"</i>

Uchwała budżetowa na 2011 rok (po zmianie wprowadzonej uchwałą Nr XIII/106/2011 Rady Miejskiej w Grodzisku Wlkp. z dnia 24 listopada 2011 r.) przewiduje:

- 1) dochody w wysokości 58.521.819,65 zł, w tym:
 - dochody bieżące – 47.618.457,10 zł,
 - dochody majątkowe – 10.903.362,55 zł.
- 2) wydatki w wysokości 73.888.778,74 zł, w tym:
 - wydatki bieżące – 47.517.642,10 zł,
 - wydatki majątkowe (inwestycyjne) – 26.371.136,64 zł.
- 3) deficyt w wysokości 15.366.959,09 zł planuje się sfinansować przychody z tytułu pożyczek, kredytu, sprzedaży papierów wartościowych oraz z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.
- 4) przychody budżetu – 18.287.559,09 zł, z tego: obligacje - 15.000.000,00 zł; tzw. „wolne środki” - 20.000,00 zł; kredyty i pożyczki – 3.267.559,09 zł.
- 5) rozchody – 2.920.600,00 zł (spłaty pożyczek i kredytów).

Skład Orzekający ustalił, iż z uchwał, o zaciągnięciu kredytów długoterminowych/emisji obligacji, podjętych w roku 2011, kwota planowanych do zaciągnięcia kredytów/emisji obligacji na poszczególne zadania wynosi 15.509.900,00 zł (obligacje – 15.000.000,00 zł; pożyczka – 509.900,00 zł) przy planowanej w uchwale budżetowej kwocie przychodów 18.287.559,09 zł, z tego: obligacje - 15.000.000,00 zł;

Z bilansu z wykonania budżetu sporządzonego na 31.12.2010 r. wynika, że Jednostka posiada tzw. „wolne środki” w kwocie 330.411,65 zł.

W informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2011 roku Gminy Grodzisk w części dot. wykonania wydatków majątkowych Burmistrz wyjaśnia, że „w zakresie wydatków majątkowych – planowane 26.982.335,13 zł wykonanie wynosi 1.461.560,17 zł. tj. 5,42% i ta grupa wydatków ma znaczący wpływ na niskie wykonanie wydatków w całym dziale (§ 6050, 6058, 6059). Większość zadań inwestycyjnych realizowana jest obecnie, stąd płatności przypadają w trzecim i czwartym kwartale br.”. Przyjęte do realizacji zadania to m.in.:

1. „Budowa obwodnicy północnej miasta Grodziska Wielkopolskiego na odcinku od ulicy Nowotomyskiej do ulicy Bukowskiej wraz z budową oświetlenia (...). Całkowity koszt zadania szacowany jest na kwotę 18.332.435,13 zł (§ 6058 i 6059) z tego kwota dofinansowania 10.337.575,74 zł. Obecnie trwa realizacja inwestycji, ma ona być zakończona do 30.10.2011.

2. Budowa nawierzchni ulicy Słonimskiego i Łąkowej w Grodzisku Wlk. wraz z kanalizacją deszczową (...). Na zadanie to zaplanowano 2.364.900,-zł - obecnie inwestycja jest realizowana, rozliczenie nastąpi w II półroczu.
3. Budowa ronda na skrzyżowaniu ul. Bukowskiej, 3 Maja, ks. Cz. Tuszyńskiego, Plac Św. Anny wraz przebudową i rozbudową ul. 3 maja i Żwirki i Wigury w Grodzisku Wlk. (...). Na zadanie zaplanowano środki w wysokości 3.372.000,-zł. Zadanie zostało dofinansowane z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - wysokość dofinansowania 1.622.000,-zł - obecnie inwestycja jest realizowana, rozliczenie nastąpi w II półroczu."

Analiza sprawozdania Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2011 pozwala stwierdzić iż wykonanie niektórych pozycji budżetu kształtuje się następująco:

	Plan	wykonanie	
– Dochody	57.648.278,-zł	42.828.245,77	co stanowi 74,29 %
– Dochody bieżące-	46.804.439,71	37.491.197,69	co stanowi 80,10 %
– Dochody majątkowe	10.843.838,39	5.337.048,-	co stanowi 49,21 %
– Wydatki	73.095.337,19	38.041.791,45	co stanowi 52,04 %
– Wydatki bieżące	46.740.024,71	32.773.944,18	co stanowi 70,11 %
– Wydatki majątkowe	26.355.312,48	5.267.847,27	co stanowi 19,98 %

Na podstawie analizy w/w przedstawionych informacji, sprawozdań, Skład Orzekający stwierdza, iż niskie wykonanie wydatków w tym majątkowych wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jst za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2011 potwierdza wyjaśnienia Burmistrza zamieszczone w informacji za I półrocze w odniesieniu do wydatków majątkowych, iż finansowe rozliczenie realizowanych inwestycji planowane jest na IV kwartał 2011 roku, które jednak może skutkować generowaniem kolejnych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek/emisji obligacji planowanych w przychodach uchwały budżetowej na rok 2011. Analiza bilansu z wykonania budżetu sporządzonego na 31.12.2010 r. pozwala także stwierdzić, iż Jednostka nie posiada nadwyżki z lat ubiegłych, którą mogłaby ewentualnie zaangażować na pokrycie deficytu budżetu, posiada natomiast w niewielkiej wysokości tzw. „wolne środki” (330.411,65 zł), które jednak nie sfinansują zobowiązań związanych z realizowanymi inwestycjami.

Powyższe ma wpływ na ustalenie w nieprawidłowej wysokości prognozowanej kwoty długu w roku 2012 i latach kolejnych a także powoduje przekroczenie dopuszczalnej granicy zadłużenia jednostki w roku 2012.

Nadto Skład Orzekający stwierdza, iż w objaśnieniach przyjętych wartości w WPF dot. prognozy wydatków wyjaśniono, że „podkreślić należy, iż w projekcie budżetu na 2012 rok, przyjęto znaczny spadek wydatków bieżących w porównaniu do planu po III kwartale z roku 2011. Spadek ten wynosi aż 1.486.939,- zł. Obniżenie wydatków bieżących jest niezbędne aby osiągnąć odpowiednio wysoki maksymalny wskaźnik obsługi zadłużenia na rok 2014 i kolejne. Co istotne, w roku 2013 zaplanowano

dalej idącą racjonalizację wydatków bieżących. Dopiero takie zmiany pozwolą na spokojną spłatę wcześniej zaciąganych zobowiązań w latach 2014-2022”.

Skład Orzekający dokonał analizy porównawczej poszczególnych grup wydatków bieżących w tym wynagrodzeń i pochodnych planowanych w roku 2011 i w projekcie uchwały budżetowej na 2012 rok. Na podstawie tej analizy Skład Orzekający stwierdza, iż spadek wydatków bieżących w tym na wynagrodzenia i pochodne planowany na rok 2012 jest związany z wydatkami współfinansowanymi ze środków UE, których w roku 2012 się nie planuje. Zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia i pochodne dotyczy przede wszystkim następujących podziałek klasyfikacji budżetowej:

- dział 853 rozdz.85395, paragrafy 4127,4129, 4129,4117,4017, 4019,
- dział 921 rozdz.92195 paragrafy 4170, 4178,4179,
- dział 926 rozdz. 92601 paragrafy 4115,4116,4120,4170,4176,4175.

Zmniejszenie pozostałych wydatków bieżących w roku 2012 w stosunku do planu roku 2011 nie powinno spowodować zagrożenia wywiązywania się przez Gminę z ustawowo nałożonych na nią zadań.

Na podstawie powyżej przedstawionej analizy poszczególnych informacji/sprawozdań oraz danych zawartych w projekcie ustalono, iż w roku 2012 – 2013 wskaźnik spłaty zobowiązań (15 % dochodów) nie zostanie przekroczony, jednakże powyższe ustalenia Składu Orzekającego uprawniają do przekroczenia wskaźnika zadłużenia jednostki (60 % dochodów), o którym mowa art.170 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (które to przepisy mają zastosowanie do 31.12.2013 r. na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).

W roku 2012 zadłużenie Gminy wyniesie 30.715.256,- zł, a wskaźnik kształtował się będzie na poziomie 63,90 %, przy dopuszczalnym zadłużeniu wynoszącym 60 % dochodów. Powyższe powoduje, że naruszona zostanie zasada wynikająca z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a dotycząca możliwości zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do treści w/w przepisu, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Skład Orzekający wskazuje także, iż zobowiązania zwrotne (kredyty, pożyczki, obligacje) należy planować w takiej wysokości, aby gwarantowały zachowanie ograniczeń w zakresie zadłużenia jednostki, wynikających ze wskazanych przepisów prawa, w latach ich obowiązywania. Planując wielkości budżetowe należy mieć na względzie, iż musi się to odbywać z poszanowaniem zasady realizmu, co pozwoli na realizację budżetu zgodnie z przyjętymi założeniami (planem).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Realizm wieloletniej prognozy finansowej należy odnieść także do wysokości kwot długu, w tym wskaźników zadłużenia, które w przedłożonym projekcie prognozy zostały zaniżone.

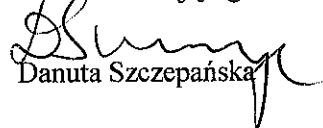
Konieczne jest zatem ustalenie poszczególnych wielkości w WPF w roku 2012 i latach następnych tak aby zachowane zostały wymogi wynikające z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych co w konsekwencji winno spowodować analizę możliwości wyższych spłat zaciągniętych zobowiązań. Nadto Skład Orzekający zwraca uwagę, iż z uwagi na planowane w roku 2012 dalsze zaciąganie zobowiązań zwrotnych oraz nierealne planowanie dochodów budżetu w kolejnych latach objętych prognozą (co wykazano powyżej), szacowana kwota długu w roku 2012 przekroczy dopuszczalny wskaźnik zadłużenia jednostki (60 % dochodów) natomiast w kolejnych latach istnieje realne zagrożenie, w przypadku nie osiągnięcia zakładanych dochodów, zadłużenia Jednostki ponad dopuszczalny poziom.

W celu zachowania przewidzianych prawem ograniczeń zadłużenia jednostki niezbędne jest przekonstruowanie wieloletniej prognozy finansowej tak aby zostały zachowane wymagania w zakresie dopuszczalnych wskaźników zadłużenia gminy i spłaty zobowiązań z art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz zachowania relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Dodatkowo Skład podkreśla, iż przepis art. 229 ustawy wymaga aby wartości odnośnie długu przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego były ze sobą zgodne. Wprawdzie dług nie jest uchwalany w budżecie, ale jest wyliczany w oparciu o przyjęte w nim wielkości i te wyliczenia winny stanowić podstawę do prognozowania kwoty długu.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.