

Uchwała Nr SO- 3/0952/78/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 2 grudnia 2021 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2022 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 01 kwietnia 2021 r. ze zm. w składzie:

Przewodniczący: Barbara Dymkowska

Członkowie: Małgorzata Łuczak

Jolanta Nowak

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2137) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Kępno projekcie uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2022 rok

opinię pozytywną z zastrzeżeniem w pkt II.3

Uzasadnienie

I. Przedłożony w dniu 15 listopada 2021 r. projekt uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2022 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi opracowano z uwzględnieniem postanowień Uchwały Rady Miejskiej w Kępnie Nr LIV/366/2010 z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

II.1. W projekcie uchwały budżetowej na rok 2022 zostały ustalone:

- ⇒ dochody w wysokości 143.534.000,78 zł, w tym dochody bieżące – 124.984.527,16 zł,
- ⇒ wydatki w kwocie 159.141.679,85 zł, w tym wydatki bieżące – 111.841.329,20 zł,
- ⇒ przychody w wysokości 19.950.985,47 zł, w tym przychody zwrotne - 9.436.524,81 zł
- ⇒ rozchody w kwocie 4.343.306,40 zł.

Z powyższego wynika, iż planowane wydatki bieżące są niższe niż planowane dochody bieżące, zatem zachowana została zasada, określona w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wynik budżetu to planowany deficyt w wysokości 15.607.679,07 zł, co stanowi 10,87 % planowanych dochodów.

Z przedłożonego tutaj Izbie sprawozdania Rb-Z „O stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”, sporządzonego na dzień 30 września 2021 r. wynika, iż zadłużenie Gminy

Kępno wynosi 44.067.371,65 zł, co stanowi 26,46 % planowanych na koniec III kwartału 2021 roku dochodów.

Prognozowane zadłużenie (przewidziane w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej) Gminy Kępno na koniec 2022 roku osiągnie poziom 46.602.873,03 zł, co stanowi 32,47 % planowanych dochodów.

2. Planowany na 2022 rok deficyt budżetu w kwocie 15.607.679,07 zł - zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, zostanie sfinansowany przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz przychodami z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.
3. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Burmistrz poinformował, że planowane w 2022 roku przychody paragrafu 905 w wysokości 10.514.460,66 zł pochodzą z niewykorzystanych środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych – kwota 3.559.261,00 zł oraz ze środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg - kwota 6.955.200,00 zł.

Skład Orzekający ustalił, że w budżecie 2021 roku zgodnie z uchwałą budżetową 2021 rok po zmianach uchwałą nr XXXIX/284/2021 z dnia 15.11.2021 r. zaplanowano przelewy na rachunki lokat § 994 w kwocie 7.300.000 zł. roku. Na podstawie sprawozdania Rb-NDS za III kwartał 2021 roku oraz uchwały budżetowej na 2021 rok po zmianach, Skład Orzekający ustalił, że gmina posiada niewykorzystane wolne środki, które nie zostały w całości zaangażowane w budżecie roku 2021 w wysokości 2.574.350,94 zł. Gmina dysponuje zatem środkami, które mogą stanowić przychody 2022 roku w wysokości 9.874.350,94 zł, natomiast w projekcie budżetu wykazuje przychody paragrafu 905 w kwocie ogółem 10.514.460,66 zł. W uzasadnieniu do projektu budżetu na 2022 rok nie odniesiono się do brakującej kwoty 640.010,72 zł, podano tylko, że „budowę drogi gminnej nr 859553P Kierzno-Mechnice oraz na przebudowę i remont drogi Kierzno-Domanin – obie te drogi będą realizowane przy współfinansowaniu ze środków, które Gmina pozyskała z Funduszu Dróg Samorządowych. Dodatkowo droga Kierzno-Mechnice współfinansowana będzie środkami z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych”, a w zakresie przychodów, że na przychody paragrafu 905 „składają się składają się środki przekazane do budżetu naszej Gminy w 2020 roku w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 3 559 261,00 zł oraz środki przekazane w br. z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 6 955 200,00 zł” . Z uchwały budżetowej na 2021 rok wynika, że zaplanowano na bieżący rok dochody w dz. 600 rozdział 60016 § 6350 w kwocie 9.961.185,57 zł z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, które przeznaczono na wydatki dotyczące budowy drogi gminnej Kierzno-Mechnice oraz przebudowę i remont drogi Kierzno-Domanin”, jednakże do dnia wydania opinii nie dokonano zmian w budżecie roku bieżącego w takim zakresie, aby uprawdopodobnić posiadanie w/w przychodów w planowanej na 2022 rok wysokości. W uzasadnieniu do projektu uchwały także nie odniesiono się do powyższego, natomiast w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kępno na lata 2022-2041 w kolumnie dotyczącej 2021 roku w poz. 5.2. Inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu wykazano kwotę 10.514.460,66 zł, zatem w wysokości planowanych na 2022 rok przychodów paragrafu 905.

Wobec powyższego Skład Orzekający czyni zastrzeżenie, że wykazana kwota przychodów z tytułu przychodów paragrafu 905 (10.514.460,66 zł) jest wyższa niż kwota jaką jednostka posiada do wykorzystania w 2022 roku (9.874.350,94 zł) wynikająca z wyliczeń na podstawie sprawozdań oraz uchwały budżetowej na 2021 rok. Ponadto środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg nie będą stanowić w 2022 roku przychodów paragrafu 905, bowiem należy je wykazać w paragrafie 950 wolne środki, do czego Skład Orzekający odniósł się w pkt. V.1.

III.1. Prognozowane dochody Gminy Kępno na 2022 rok są niższe o 13,81 % od planowanych dochodów na 2021 rok wg stanu na koniec III kwartału 2021 r., w tym: dochody bieżące zaplanowano na poziomie niższym o 11 %, dochody majątkowe zaplanowano na poziomie niższym o 28,91 %.

2. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dotacje celowe:

- otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami w kwocie 17.540.241 zł,
- otrzymane z budżetu państwa na zadania własne w kwocie 1.583.401 zł

oraz subwencję ogólną w kwocie 22.590.257 zł w tym:

- część równoważąca w kwocie 214.988 zł,
- część oświatowa w kwocie 22.375.269 zł.

3. Kwoty subwencji i dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej planowane są w wysokości wynikającej z zawiadomienia dysponenta.

4. Planowane wydatki na 2021 rok są niższe o 7,93 % od planowanych w budżecie na 2021 r. wg stanu na koniec III kwartału 2021 r. Natomiast wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o 10,43 % od planowanych w budżecie roku 2021 wg stanu na dzień 30.09.2021 r. Jednocześnie wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zaplanowano na poziomie wyższym o 8,50 % od przewidzianych w budżecie roku 2021 wg stanu na koniec III kwartału 2021 roku.

IV. 1. W postanowieniach projektu uchwały, a także w załączniku wyodrębniono dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz wydatki na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

2. W treści normatywnej projektu uchwały w § 9 zaplanowano dochody wynikające z ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach w wysokości 9.135.000,00 zł i przeznaczono je na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wydatki na ten cel zaplanowano w tej samej kwocie, zatem Jednostka zakłada, że system gospodarki odpadami komunalnymi w 2022 roku będzie się samofinansował.

3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy.

4. Planowane w projekcie budżetu na 2022 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2022, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

5. Proponowany zakres upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, za wyjątkiem opisanym w pkt V.3.
6. Dochody i wydatki budżetowe zaplanowane zostały w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W dochodach i wydatkach budżetowych wyodrębniono dochody i wydatki: bieżące oraz majątkowe. Zatem spełnione zostały wymogi wynikające z art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.

V. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i uchybienia w projekcie uchwały budżetowej:

1. W załączniku Nr 5 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2022 roku” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano w § 905 przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 10.514.460,66 zł. Z uzasadnienia do projektu uchwały wynika, że w kwocie tej mieszczą się środki przekazane do budżetu Gminy w 2020 roku w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 3.559.261,00 zł oraz środki przekazane w 2021 roku z Rządowego Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 6.955.200,00 zł. Zgodnie z art. 237 ustawy o finansach publicznych środki z Rządowego Funduszu Dróg Samorządowych nie stanowią dochodów związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw. Dochody i wydatki z tego tytułu nie podlegają wyodrębnieniu, dlatego też Skład Orzekający wskazuje, że środki z Rządowego Funduszu Dróg Samorządowych w 2022 roku będą stanowiły przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy dlatego należy je zaplanować w przychodach paragrafu 950.

2. W części normatywnej projektu uchwały budżetowej zaplanowano rezerwę ogólną i rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego:

a/ kwota rezerwy ogólnej jest zgodna z postanowieniami art. 222 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,

b/ wielkość rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego stanowi 0,47 % wydatków budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu tj. poniżej wysokości (winno być 0,5%) wymaganej art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

3. W postanowieniach projektu uchwały w § 8 upoważniono Burmistrza Miasta i Gminy Kępno:

- w pkt 1 do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu do wysokości 1.000.000 zł,

- w pkt 2 do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych do wysokości 9 436 524,81 zł.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Z powyższych postanowień wynika zatem, że w paragrafie 8 projektu uchwały zarówno w pkt 1, jak i w pkt 2 upoważniono Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu. Wobec powyższego należy skorygować postanowienia paragrafu 8 dotyczące w/w upoważnienia.

4. Postanowieniem § 9 ust. 1 wskazano, że dochody z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 715.000,00 zł przeznacza się na realizację programu rozwiązywania problemów alkoholowych oraz realizację zadań określonych w programie przeciwdziałania narkomanii, bez wskazania kwoty na poszczególne programy. Skład Orzekający zaznacza, że w rozdziale 85154 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 2.205.000,00 zł, w tym wydatki inwestycyjne (§ 6050) 1.500.000,00 zł. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że Gmina zaniechała zaplanowania i wyodrębnienia dochodów z tytułu opłaty za zezwolenia na obrót w kraju napojami alkoholowymi oraz wydatków nimi finansowanymi (art. 9 – 9³ ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – Dz. U. z 2021 r., poz. 1119).

5. W załączniku nr 4 przedstawiającym wykaz wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w 2022 roku w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70095 Pozostała działalność § 6010 zaplanowano wydatki w kwocie 450.000,00 zł, natomiast w załączniku Nr 2 – plan wydatków budżetu Gminy Kępno na 2022 roku powyższy wydatek zaplanowano w rozdziale 70007 Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy.

6. W § 9 projektu uchwały budżetowej ust. 2 i ust. 3 mają tą samą treść.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

(-) *Barbara Dymkowska*

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