



Uchwała Nr 4200/IV/197/2021

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 14 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok wraz z uzasadnieniem

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 oraz z 2021 r. poz. 1927) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** – zawartymi w uzasadnieniu – opinię o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały w sprawie budżetu gminy Sośnicowice na 2022 rok wraz z uzasadnieniem.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego przez Burmistrza Sośnicowic projektu uchwały w sprawie budżetu gminy na 2022 rok wraz z uzasadnieniem.

Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.).

Projekt uchwały budżetowej na 2022 rok opracowany został z częściowym uwzględnieniem przepisów ww. ustawy o finansach publicznych.

Szczegółowość projektu odpowiada postanowieniom zawartym w uchwale Rady Miejskiej w Sośnicowicach dotyczącej trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz spełnia wymogi przepisów ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonych dokumentach brak jednak odrębnych materiałów informacyjnych, które zgodnie z postanowieniem § 1 pkt 4 lit.b uchwały Nr XXXII/326/2010 Rady Miejskiej w Sośnicowicach dnia 14 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Sośnicowice

Burmistrz winien przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej, i o których mowa w art. 234 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Prognozę dochodów budżetu ustalono z wyszczególnieniem dochodów bieżących i dochodów majątkowych, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Wydatki zaplanowano w podziale na wydatki bieżące i majątkowe, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, w działach, rozdziałach i paragrafach, z przypisaniem do grup wydatków określonych przepisami art. 236 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie budżetu zaplanowano:

- dochody budżetu w wysokości 69.201.182,60 zł, w tym dochody bieżące 42.260.851,00 zł,
- wydatki budżetu w wysokości 76.310.778,98 zł, w tym wydatki bieżące 49.323.860,48 zł,
- przychody w wysokości 8.275.000,00 zł,
- rozchody w wysokości 1.165.403,62 zł.

Prognozowane dochody ogółem są niższe od zaplanowanych wydatków ogółem o 7.109.596,38 zł. Deficyt ten ma zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- zaciągniętych pożyczek w kwocie 1.509.596,38 zł,
- emisji obligacji w wysokości 5.600.000,00 zł.

Kwoty zaplanowanych rezerw (ogólnej i celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego) spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych oraz w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856 z późn. zm.).

W projekcie uchwały wyodrębniono zgodnie z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dochody i wydatki, które związane są ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającymi z odrębnych ustaw. Skład Orzekający sugeruje jednak aby wyodrębnienie dla każdego rodzaju środków było oddzielne, a nie tak jak przedstawiono to w Tabeli nr 5.

Projekt uchwały budżetowej zawiera, zgodnie z art. 214 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych, załącznik o dotacjach udzielanych z budżetu gminy, załącznik określający plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, oraz wydatków nimi finansowanych, a także załącznik określający plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego.

Zwraca się uwagę, że wpływy ze sprzedaży składników majątkowych nie mogą być źródłem dochodów wydzielonego rachunku dochodów jednostek oświatowych. Takiego źródła nie przewidziano także w uchwale Nr XXXII/336/2010 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 14 września 2010 r. w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania w nim zmian i ich zatwierdzania

Do zakresu przewidzianych dla Burmistrza upoważnień Skład wnosi zastrzeżenie dotyczące konieczności doprecyzowania upoważnienia określonego w § 7 ust. 3 treści projektu uchwały, gdyż z obecnego brzmienia wynika możliwość przekazania kierownikom jednostek organizacyjnych upoważnienia do dokonywania takich zmian, które nie wykluczają również przeniesień między

działami (brak ograniczenia). Jest to w ocenie Składu niezgodne z art. 258 ustawy o finansach publicznych. Precyzyjne zapisy przy upoważnieniach są bardzo istotne, chociażby z powodu ewentualnej odpowiedzialności za ich przekroczenie.

Z przedstawionego, wraz z projektem budżetu, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, wynika, że zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Niezależnie jednak od powyższych ustaleń Skład Orzekający stwierdził, że zaplanowane dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących o 7.063.009,48 zł.

W uzasadnieniu do projektu budżetu Burmistrz Sośnicowic nie wskazał z jakich środków ma być sfinansowany planowany deficyt operacyjny dotyczący bieżącej działalności gminy. W planowanych na 2022 r. przychodach budżetu gminy Sośnicowice nie zaplanowano przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7, 8 ustawy o finansach publicznych, umożliwiających sfinansowanie ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi – zgodnie z nowym brzmieniem art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nadanym art. 1 pkt 10 ustawy z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.). Reguła ta na mocy art. 8 ust. 2 ww. ustawy z 14 grudnia 2018 r. obowiązuje po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego na rok 2022.

Dla roku 2022 dodatkowo na mocy art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927) umożliwiające zostało sfinansowanie tej różnicy także przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Po przeprowadzeniu analizy danych wynikających ze sprawozdawczości budżetowej za III kw. 2021 roku oraz planu budżetu gminy Sośnicowice na 2021 rok według stanu na dzień 15 listopada br. Skład Orzekający stwierdza, że gmina Sośnicowice nie dysponowała w chwili opracowania projektu budżetu środkami określonymi w art. 217 ust. 2 pkt 5, 6, 7, 8 ustawy o finansach publicznych w odpowiedniej wysokości umożliwiającej sfinansowanie ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Według sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2021 r. (po korekcie na dzień wydania opinii) poz. D.13, poz. D.13a, poz. D.15 po stronie wykonania to w sumie 9.489.202,50 zł. Do planu budżetu roku 2021 po zmianach zostało zaangażowane łącznie z tej kwoty 8.650.699,89 zł.

Do dyspozycji pozostała zatem, na dzień 15 listopada br. (czyli na dzień sporządzenia i przedstawienia opiniowanego projektu budżetu na 2022 rok, jedynie kwota 838.502,61 zł mogąca zgodnie z ustawowymi regulacjami finansować deficyt operacyjny dotyczący bieżącej działalności gminy.

Zgodnie jednak z przepisem art. 9 ust. 2 ww. ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca w latach 2022-2025 pozwolił jednostce samorządu terytorialnego przekroczyć w danym roku budżetowym relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem że w tych samych latach (2022-2025) suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Skład Orzekający dokonując analizy kwoty różnicy między planowanymi dochodami bieżącymi a planowanymi wydatkami bieżącymi stwierdził, na podstawie przedstawionego projektu

uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2022-2035, że dla relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych:

- w roku 2022 zaplanowano przekroczenie (deficyt operacyjny) w wysokości 7.063.009,48 zł,
- w roku 2023 zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 2.560.046,92 zł,
- w roku 2024 zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.927.353,00 zł,
- i w roku 2025 również zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 5.420.020, 00 zł.

Tym samym w okresie 2022-2025 przekroczenie tej relacji w roku 2022 (o 7.063.009,48 zł) jest niższe niż planowana suma nadwyżek (11.907.419,92 zł), a zatem, przy obecnych założeniach, gmina może skorzystać z przywołanego wcześniej art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Przedstawione powyżej okoliczności pozwalające na uznanie zachowania relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w ocenie Składu Orzekającego nie usprawiedliwiają jednak mało realistycznego planowania wielkości budżetowych, szczególnie po stronie wydatków bieżących budżetu gminy.

Przedstawione w uzasadnieniu do projektu budżetu lakoniczne założenia w zakresie wydatków gminy nie wskazują na poszukiwanie konkretnych rozwiązań uzdrawiających niekorzystną sytuację finansową gminy w zakresie działalności bieżącej, wręcz przeciwnie bez obaw planuje się zwiększone wydatki bieżące w roku 2022, a równocześnie jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej, znacznie obniżają się wydatki bieżące w latach 2023- 2025, w tym także na wynagrodzenia (np. w roku 2023 wydatki na wynagrodzenia planowane są o ponad 1,3 mln zł niżej niż w roku 2022, a potem nawet w roku 2025 nie osiągną pułapu planu roku 2022).

W ocenie Składu Orzekającego może to świadczyć o braku stabilnych, długookresowych założeń dla finansów gminy a jedynie doraźnych, przyjmowanych tylko dla spełnienia ustawowych wymogów. Zdaniem Składu nie ma na to wpływu zmiana wielkości budżetowych wynikająca ze zmiany sposobu realizacji zadania bieżącego związanego z wypłatą świadczenia wychowawczego („500+”), bowiem wielkości planu dochodów i wydatków z tym związanych są porównywalne, w podobnych wielkościach ulegają zmianie w stosunku do roku bieżącego (2021), co z pewnością wynika także z faktu, iż jest to zadanie z zakresu administracji rządowej i gmina w tym zakresie nie miała możliwości kreowania wysokości przeznaczanych na niego środków.

Zdaniem Składu Orzekającego priorytetem dla budżetu gminy Sośnicowice powinno być dążenie do maksymalizacji nadwyżki operacyjnej celem zapewnienia możliwości finansowania inwestycji przy zachowaniu pozytywnej relacji określonej zarówno art. 242 ust. 1 jak i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jest to bowiem warunek pozytywnej oceny sytuacji finansowej gminy Sośnicowice przy zaciąganiu zobowiązań powiększających kwotę długu. W innym przypadku możliwość zaciągnięcia nowych, planowanych, zobowiązań może być ograniczona.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia Skład Orzekający wzywa gminę do przeprowadzenia wnikliwej analizy przygotowanego projektu budżetu na 2022 rok przedstawionym Izbie kształcie, biorąc pod uwagę zawarte w niniejszej opinii wskazania oraz dokonania w tymże projekcie, przed uchwaleniem go przez Radę, stosownych i możliwych zmian. Wskazane byłoby uwzględniających między innymi dokonywanych już po 15 listopada br. zmian budżetu roku 2021 uwalniających środki wykazane (w pozycjach wykonanych przychodów) w sprawozdaniu Rb-NDS za III kw.2021 r.

Z powyższych względów orzeczono jak w § 1 uchwały.

Od niniejszej uchwały Burmistrzowi Sośnicowic przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący IV Składu Orzekającego
Krzysztof Róg