



Uchwała Nr 4200/IV/203/2022

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 13 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały budżetowej na 2023 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 2022 r. poz. 1668) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały w sprawie budżetu gminy na 2023 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 2023 rok wraz z uzasadnieniem.

Projekt przedłożono z naruszeniem ustawowego terminu do 15 listopada, określonego w art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.), bowiem wpłynął elektronicznie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach 18 listopada 2022 r.

Projekt uchwały budżetowej na 2023 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 częściowo spełnia wymogi przepisów ustawy o finansach publicznych. W przedłożonych dokumentach brak wyodrębnionych materiałów informacyjnych, jednak Skład Orzekający uznał, że można za nie przyjąć „Założenia projektu budżetu gminy Sośnicowice na rok 2023”, bowiem są one odrębne od uzasadnienia.

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 ogółem budżetu w wysokości 53.353.881,94 zł, w tym dochody bieżące 42.478.114,34 zł,
- wydatki ogółem budżetu w wysokości 73.946.345,94 zł, w tym wydatki bieżące 50.096.110,94 zł,
- przychody w wysokości 21.785.000,00 zł,
- rozchody w wysokości 1.192.536,00 zł.

Prognozowane dochody ogółem są niższe od zaplanowanych wydatków ogółem o 20.592.464,00 zł. Deficyt ten ma zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciągniętych pożyczek i emisji obligacji. W projekcie uchwały (§2 ust. 1 lit.c) wskazano ww. źródła jednak bez jednoznacznego dookreślenia w jakiej wysokości pożyczki a w jakiej emisja obligacji będą finansować deficyt budżetu. Wykazane tam wielkości tych dwu źródeł dają bowiem kwotę łączną przychodów, która jest wyższa niż planowany deficyt.

Zaplanowane dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących o 7.617.996,60 zł. Planowany deficyt operacyjny dotyczący bieżącej działalności ma być pokryty jak wynika z treści §2 ust. 1 lit.c tiret trzeci projektu uchwały z emisji obligacji.

W planowanych na 2023 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 brzmieniem art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

Skład Orzekający po analizie danych wynikających ze sprawozdawczości budżetowej gminy Sośnicowice za III kw. 2022 roku oraz planu budżetu gminy Sośnicowice na 2022 rok (według stanu zarówno na dzień 15 listopada 2022 r. jak i na dzień wydania opinii) stwierdził, że gmina Sośnicowice dysponowała w chwili opracowania projektu budżetu środkami określonymi w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości umożliwiającej sfinansowanie, przynajmniej w części, ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Według sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2022 r. (poz. D.13 i poz. D.15 po stronie wykonania) gmina posiada łącznie 15.488.591,16 zł środków z poprzednich lat. Do planu budżetu roku 2022 po zmianach na dzień 30 listopada br. zostało zaangażowane łącznie z tych wielkości 13.105.664,57 zł (6.551.043,57 nadwyżki budżetowej – paragraf 957 klasyfikacji budżetowej, oraz 6.554.621 zł wolnych środków klasyfikowanych w paragrafie 950). Do dyspozycji pozostały zatem kwoty 2.030.259,51 zł z nadwyżki, oraz 352.667,08 z wolnych środków, które choć w części mogłyby finansować deficyt operacyjny roku 2023. Niezrozumiałe jest zatem dlaczego gmina nie zamierza korzystać z tych środków dla równoważenia deficytu operacyjnego budżetu, tylko wskazuje na finansowanie go całkowicie poprzez emisję obligacji. Burmistrz w uzasadnieniu nie wyjaśnia powodów takiego planowania.

Skład zwraca uwagę, że korzystanie z regulacji zawartej w art. 9 ust. 2 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) dopuszczającej przekroczenie w latach 2022-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 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 – winno być stosowane jedynie wówczas gdy jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje żadnymi środkami na pokrycie deficytu operacyjnego. W takiej sytuacji gmina Sośnicowice nie jest, jeśli sprawozdanie za III kw. 2022 r. sporządzono prawidłowo i zawarte tam dane wynikają z ewidencji. Zresztą projekt budżetu na 2022 r. gminy Sośnicowice oceniany był już z uwzględnieniem tego przepisu.

Obecnie prognozowany deficyt operacyjny na 2022 r. (wg stanu na 30.11.2022r.) zaplanowano na poziomie 6.517.858,62 zł, gdyby zatem dodać ten planowany na 2023 w wysokości 7.617.996,60 zł to łącznie deficyt operacyjny dla lat 2022-2023 to 14.205.855,22 zł a planowane nadwyżki na lata 2024-2025 to według projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2035 wynoszą 13.424.478,75 zł (6.250.541,75 zł w 2024r. i 7.173.937 zł w 2025 r.) co oznacza, że gmina i tak nie może skorzystać z tego przepisu.

Zaznaczyć także trzeba, że Skład Orzekający, w odrębnej uchwale, zakwestionował realistyczność planowania dochodów i wydatków bieżących dla roku 2024, zatem planowana nadwyżka operacyjna w 2024 roku również jest oceniana jako nierealistyczna.

Kwoty zaplanowanych w projekcie budżetu rezerw (ogólnej i celowej na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego) spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261 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 dotyczyło tych środków, które są ujęte w projekcie. Zbędne jest zamieszczanie wyodrębnienia jeśli nie są planowane dochody i wydatki dla tych środków (tabele z wartościami 0 zł). Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że:

1/ w przypadku wyodrębnionych środków dotyczących gospodarowania odpadami w roku 2023 zaplanowane wydatki na ten cel są wyższe niż prognozowane dochody pochodzące z opłat, natomiast Rada Miejska w Sośnicowicach prawdopodobnie nie pojęła jeszcze uchwały o dopłacie do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w 2023 r. (do Izby wpłynęła bowiem tylko uchwała dotycząca roku 2022). Wskazuje się zatem na obowiązek podjęcia takiej uchwały przed uchwaleniem budżetu jeśli przewidywana jest dopłata ze środków własnych, a tak to wynika z porównania danych zarówno z tabel dochody i wydatki ogółem (rozd. 90002) jak i tabeli dot. tych środków w Załączniku nr 4, gdzie dochody planuje się wysokości 4.270.000 zł a wydatki w wysokości 4.671.180 zł.

2/ wątpliwość Składu budzi ponadto wyodrębnienie środków z subwencji jako podlegających szczególnym zasadom rozliczenia.

Wskazuje się także na konieczność zweryfikowania prawidłowości planowania dochodów (bez wydatków) w projekcie „Środki z nagrody Rosnąca Odporność w roku 2023”).

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. Projekt zawiera także upoważnienia dla Burmistrza Sośnicowic.

Przedstawiony wraz z projektem budżetu, projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023-2035 został przez Skład Orzekający zaopiniowany negatywnie, ze względu na nierealistyczność danych finansowych przyjętych w Załączniku Nr 1 a mających bezpośredni wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład wykazał, iż ustalone tam wielkości dochodów i wydatków bieżących prognozowane są dla roku 2024 tylko dla spełnienia tego ustawowego wymogu. Więcej o tym w uchwale IV Składu Orzekającego RIO w Katowicach Nr 4200/IV/204/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023 – 2035.

Dodatkowo dla roku 2023 nierealistyczna w ocenie Składu jest zaplanowana wysokość wydatków na obsługę długu, szczególnie w sytuacji gdy planowane jest zaciągnięcie nowych długoterminowych zobowiązań na łączną kwotę 21.785.000 zł. Przy takim wzroście długu zaplanowanie wydatków na jego obsługę (odsetki) jedynie o 10.500 zł wyższych od aktualnych dla roku 2022 (190.500 zł dla roku 2022 i 201.000 zł w roku 2023) jest nie tylko nierealistyczne, ale wręcz błędne, szczególnie przy wzrastającym oprocentowaniu takich zobowiązań. Burmistrz w uzasadnieniu do projektu nie wskazał, w którym momencie roku 2023 zobowiązania miałyby być zaciągane i dlaczego zaplanował tak niewielką wysokość wydatków na ich obsługę.

W ocenie Składu Orzekającego gmina Sośnicowice nie wypracowała stabilnych, długookresowych założeń dla finansów gminy a jedynie doraźnie, przyjmuje wielkości umożliwiające spełnienie ustawowych wymogów.

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 będzie ograniczona. Skład Orzekający z uwagi na powtarzające się nieroztropne podejście do planowania zmuszony jest negatywnie oceniać przedkładane projekty.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, przedłożony projekt uchwały w sprawie budżetu gminy na 2023 rok zaopiniowano jak w sentencji uchwały.

IV Skład Orzekający informuje równocześnie, że nieusunięcie wskazanych nieprawidłowości – skutkować może stwierdzeniem nieważności podjętej przez Radę Miejską w Sośnicowicach

uchwały w sprawie budżetu gminy na rok 2023 i wdrożeniem regulacji przewidzianych art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Obecna negatywna opinia jest już kolejną, bowiem negatywna opinia dotyczyła też projektu na 2020 rok, a w przypadku projektu na 2022 rok Skład zgłosił istotne zastrzeżenia. W ocenie Składu Burmistrz Sośnicowic nie wyciąga jednak wniosków z tych sytuacji.

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