

Uchwała Nr SO-0952/7/12/Ln/2009
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 listopada 2009 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie budżetu Gminy Poniec na 2010 r.

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: Zdzisław Drost
 Beata Rodewald-Łaszkowska

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 budżetu Gminy Poniec na 2009 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami

opinię pozytywną z uwagami

UZASADNIENIE

Burmistrz Ponieca przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt budżetu gminy na 2010 rok, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostały objaśnienia, prognoza długu oraz informacja o stanie mienia komunalnego.

Procedurę uchwalania budżetu reguluje w Gminie Uchwała Nr XLIII/282/2006 Rady Miejskiej w Poniecu z dnia 29 września 2006 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych dotyczących opracowania projektu budżetu.

Poczynione przez Skład Orzekający ustalenia wskazują, że opracowany przez Burmistrza projekt budżetu gminy przewiduje dochody w kwocie 16.866.282 zł i wydatki w kwocie 19.410.657zł. Według założeń budżet gminy na 2010 rok ma być budżetem niezrównoważonym, zakładającym deficyt budżetowy. Źródłem sfinansowania planowanego deficytu budżetowego w kwocie 2.544.375,zł mają być przychody z tytułu kredytów i pożyczek. Projekt przewiduje przychody budżetu z tytułu pożyczek i kredytów w wysokości 3.334.375 zł oraz rozchody w kwocie 790.000 zł.

W ocenie Składu budżet gminy po stronie dochodów obejmuje podstawowe źródła dochodów własnych, a przede wszystkim dochody z tytułu pobieranych podatków i opłat lokalnych, a także dochody pochodzące z gospodarki majątkiem gminy.

Z analizy przedłożonych materiałów wynika, że zaplanowane kwoty subwencji części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej oraz udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych przyjęto w wielkościach ustalonych przez Ministra Finansów, o których gminy zostały powiadomione pismem Nr ST3/4820/19/2009 z dnia 8 października 2009 roku.

Dalsze ustalenia Składu Orzekającego wskazują, że planowane kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz na realizację zadań własnych są zgodne z zawiadomieniem dysponentów i zostały ujęte prawidłowo, tak po stronie dochodów jak i kierunków ich przeznaczenia.

W ramach proponowanych wydatków przewidziano środki na realizację zadań własnych gminy, w tym m. in. na: drogi publiczne gminne, ochotnicze straże pożarne, szkoły podstawowe, przedszkola, gimnazja, kształcenie i doskonalenie nauczycieli, dowożenie uczniów do szkół, zwalczanie narkomanii i przeciwdziałanie alkoholizmowi (dz. 851 rozdz. 85153 i 85154 oraz dz. 750 i 854), dodatki mieszkaniowe, utrzymanie OPS, usługi opiekuńcze, oczyszczanie miast i wsi, utrzymanie zieleni, oświetlenie ulic (placów, dróg), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (w tym na Bibliotekę i Gminne Centrum Kultury), kulturę fizyczną.

Projekt przewiduje udzielenie dotacji podmiotowych dla Biblioteki oraz Gminnego Centrum Kultury w Poniecu.

W dz. 921 rozdz. 92120 zaplanowano § 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” w kwocie 5.000 zł. Z objaśnień do projektu oraz z zał. Nr 8 (zestawienie planowanych kwot dotacji) wynika, iż jest to dotacja dla Gminy Piaski na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. Do dnia wpływu projektu budżetu do tut. Izby nie wpłynęła uchwała w sprawie udzielenia pomocy finansowej. Ponadto, w projekcie zaplanowane zostały dotacje celowe dla stowarzyszeń, pozostałych jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień.

W projekcie przewidziana została rezerwa ogólna, która stanowi 0,23 % planowanych wydatków oraz rezerwy celowe na zadania inwestycyjne oraz na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, które stanowią 0,07 % szacowanych wydatków. Z powyższego wynika, że rezerwa ogólna, jak i rezerwa celowa nie przekraczają wskaźników o których mowa odpowiednio w art. 222 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. 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).

Z ogólnej kwoty planowanych wydatków - wydatki majątkowe wynoszą 4.716.331 zł, czyli 24,29 %.

Skład Orzekający nie wnosi zastrzeżeń do załączonych do projektu uchwały budżetowej planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych oraz funduszu celowego.

W postanowieniach § 12 pkt.2 uchwały przewidziano upoważnienie dla Burmistrza do „zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust.1 pkt.2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych do wysokości 1.000.000,00 zł”. Skład Orzekający wskazuje na rozbieżności występujące w tym zakresie, bowiem w przychodach budżetu planowane są przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 3.334.375,-zł. Objaśnienia do projektu budżetu nie informują o przyczynach tych rozbieżności.

W § 12 pkt.3 projektu przewidziano upoważnienie dla Burmistrza do „dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu w zakresie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia, (...)”.

W upoważnieniu tym zbędne są słowa „i uposażenia”, bowiem w projekcie budżetu (zał. Nr 2) nie występują tego rodzaju wydatki.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, iż upoważnienie to wymaga doprecyzowania.

Stosownie do przepisów art.257 pkt.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu *jest* polegających na zmianach planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Natomiast zgodnie z przepisem art.258 ust.1 tej ustawy, *organ stanowiący jest* może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

Z powyższego wynika, iż na podstawie tych przepisów organ stanowiący może upoważnić Burmistrza do dokonywania zmian w planie w zakresie wydatków na wynagrodzenia, ale tylko ze stosunku pracy, bowiem w odniesieniu do pozostałych wynagrodzeń organ wykonawczy jest upoważniony przepisem art. 257 pkt.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W objaśnieniach do projektu budżetu wskazano założenia jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz do kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej .

W ocenie Składu załączona do projektu budżetu informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 180 ustawy o finansach publicznych. Wykaz mienia obrazuje stan majątku jaki gmina posiada, jego wartość i zmiany w stanie mienia oraz dochody uzyskane z tego tytułu i przewidziane do osiągnięcia w roku 2009 a także planowane na 2010 rok.

Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości występujące w projekcie uchwały budżetowej:

1. W podstawie prawnej projektu uchwały zbędnie powołano przepis art.166a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, bowiem projekt budżetu nie zawiera załącznika określającego wykaz umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

2. W postanowieniach § 2 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały, wydatki jednostek budżetowych wykazano w kwocie 14.694.326 zł (jest to kwota wydatków bieżących ogółem), podczas gdy z załącznika Nr 2 oraz z ppkt a i b wynika kwota 10.864.096 zł.
3. W § 10 postanowień projektu uchwały zbędnie ustalono limit zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych, podczas gdy projekt nie przewiduje przychodów z emisji papierów wartościowych.
4. W postanowieniach § 12 pkt.2 uchwały przewidziano upoważnienie dla Burmistrza do *„zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust.1 pkt.2-4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych do wysokości 1.000.000,-zł”*, podczas gdy w przychodach budżetu, projekt nie przewiduje przychodów z tytułu emisji papierów wartościowych.
5. W § 13 Rada upoważniła *„kierowników zakładów budżetowych do dokonywania zmian w planie finansowym w ciągu roku polegających na przeniesieniach wydatków między paragrafami w ramach działu, za wyjątkiem wydatków na wynagrodzenia”*.

Skład Orzekający wskazuje, iż przedmiotowe upoważnienie mogło być określone na podstawie art.24 ust.11 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, jednak przepis ten z dniem 1.01.2010 traci moc (co wynika z art.123 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.-przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych) a na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, brak podstaw prawnych do określenia takiego upoważnienia.

6. W § 14 projektu ustalono dla samorządowych jednostek budżetowych następujące zasady rozliczeń zwrotu wydatków:
 - *„uzyskane przez samorządowe jednostki budżetowe wpływy z tytułu zwrotu wydatków dokonanych w 2010 roku zmniejszają wydatki budżetowe,*
 - *uzyskane przez samorządowe jednostki budżetowe wpływy z tytułu zwrotu wydatków poniesionych w latach ubiegłych są dochodami budżetu 2010 roku”*

Skład Orzekający wskazuje, iż na gruncie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, brak podstaw prawnych do zamieszczenia w uchwale budżetowej przepisów nie związanych z wykonywaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art.213 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych). Przepis art.212 ust.1 pkt.8 tej ustawy daje możliwość określenia w uchwale budżetowej szczególnych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowych, jednak tylko tych wynikających z odrębnych ustaw.

7. W wydatkach budżetu (zał. Nr 2) zaplanowano w dz. 757 rozdz. 75702 § 8070 – „Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego”. W związku ze zmianą brzmienia § 811 – „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek” (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych)

odsetki od obligacji, a także od zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek klasyfikuje się w § 811, a nie w § 807.

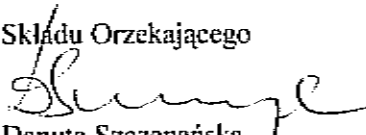
8. W zał. Nr 6 „Wydatki na wieloletnie programy inwestycyjne w latach 2010 – 2012” stwierdzono rozbieżności w porównaniu do WPI określonym w uchwale budżetowej na 2009 rok, w niżej wymienionych zadaniach:

- „Przebudowa ulicy Piaskowej w Poniecu” w zakresie planowanych nakładów w roku 2010,
- „Budowa hali widowiskowo sportowej w Poniecu” w zakresie planowanych nakładów w latach 2010-2012, ponadto okres realizacji zadania wskazano w latach 2005-2011, podczas gdy w roku 2012 zaplanowano wydatki na to zadanie w kwocie 2.282.565 zł.

9. W dniu 24 kwietnia 2009 r. Rada Miejska w Poniecu podjęła uchwałę Nr XXVII/216/2009 w sprawie zaciągnięcia zobowiązań finansowych, niniejszą uchwałą Rada postanowiła zaciągnąć zobowiązanie finansowe w celu realizacji inwestycji pn. „Budowa wodociągu do osady Włostki” na rok 2010 do kwoty 462.100 zł. W projekcie budżetu na 2010 r. nie zaplanowano wydatków na w/w zadanie.

Skład Orzekający wskazuje, iż należy doprowadzić do zgodności postanowienia w/w uchwały z uchwałą budżetową na rok 2010 w zakresie planu wydatków na przedmiotowe zadania inwestycyjne.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Danuta Szczepańska

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