

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 16 grudnia 2019 r.

w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Maszewo na 2020 r.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Hanna Barańska | Przewodnicząca |
| 2. Katarzyna Korkus | Członek |
| 3. Anna Suprynowicz | Członek |

pozytywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na rok 2020.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył projekt uchwały budżetowej Gminy Maszewo¹ na rok 2020 wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi, który został przedłożony przez Burmistrza Maszewo w terminie określonym w art. 230 ust. 1 w zw. z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Jak wynika z przedłożonych dokumentów zaplanowane dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących o 4 261 586,00 zł, co oznacza, że planuje się osiągnięcie nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (tzw. nadwyżki operacyjnej). Spełniona zatem została zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach.

Z wielkości ujętych w projekcie uchwały budżetowej Gminy wynika, że wydatki majątkowe planowane w wysokości 2 239 030,00 zł zostaną sfinansowane:

- dochodami majątkowymi w kwocie 222 000,00 zł, w tym pochodzącymi:
 - a) ze sprzedaży majątku w wysokości 220 000,00 zł,
 - b) z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kwocie 2 000,00 zł;
- z nadwyżki operacyjnej w wysokości 2 017 030,00 zł.

Z przedstawionych danych wynika, że dochody majątkowe (9,92%) oraz planowana nadwyżka operacyjna (90,08%) wpłyną na ukształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych założonych w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r. Możliwość realizacji zadań majątkowych pozostaje więc w ścisłym związku z planowanymi dochodami majątkowymi oraz planowaną do osiągnięcia nadwyżką operacyjną.

Z uwagi na przystąpienie w 2018 r. do realizacji programu postępowania naprawczego³ Gmina jest zobowiązana do ograniczenia realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowane ze środków własnych⁴. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że w samorzą-

¹ dalej: Gmina, jednostka samorządu terytorialnego

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

³ Program postępowania naprawczego przyjęty został przez Radę Miejską w Maszewie uchwałą Nr XXXIV/238/2018 z dnia 17 października 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/221/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 24 sierpnia 2018 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Maszewo

⁴ art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych

dowych jednostkach oświatowych (Szkołach Podstawowych w Rożnowie Nowogardzkim i w Dębicach) występują częste awarie pieców gazowych, które należy niezwłocznie wymienić na nowe. Ponadto zgodnie z zaleceniami Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w terminie do dnia 31 sierpnia 2020 r. należy zapewnić dobry stan techniczny mebli szkolnych i edukacyjnych, stan techniczny i sanitarny ścian i sufitów w korytarzach szkolnych i klatce schodowej oraz zapewnić właściwe ogrodzenie terenu Szkoły Podstawowej w Dębicach. Ponadto zalecenia Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w zakresie wymiany stolarki okiennej zostały wydane również w odniesieniu do pomieszczeń przedszkola miejskiego w Maszewie. Dodatkowo niezbędne jest również zabezpieczenie środków finansowych na wykonanie dokumentacji projektowej, która pozwoli na ubieganie się o dofinansowanie zewnętrzne na remont części murów obronnych w Maszewie, co umożliwi doprowadzenie ich do właściwego stanu technicznego i estetycznego, zalecanego przez Zachodniopomorskiego Konserwatora Zabytków. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej Gminy na rok 2020 wynika również konieczność zapewnienia oświetlenia solarowego na nowowynbudowanych osiedlach w celu zapewnienia bezpieczeństwa ich mieszkańców, przy czym w tych przypadkach rozbudowa sieci oświetleniowo-kablowej jest nieekonomiczna.

Upoważnienia dla organu wykonawczego⁵ zawarte w projekcie uchwały budżetowej nie budzą zastrzeżeń.

Projekt uchwały oparto o generalną zasadę równowagi budżetowej wynikającej, określonej art. 211 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, która stanowi, że dochody plus przychody muszą być równe planowanym wydatkom i rozchodom budżetu.

W projekcie budżetu Gmina zaplanowała:

- dochody pochodzące z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (140 000,00 zł) oraz wydatki na działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych (137 000,00 zł) oraz przeciwdziałanie narkomanii (3 000,00 zł)⁶
- dochody pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (1 603 000,00 zł) oraz wydatki na sfinansowanie kosztów w tym zakresie (1 353 020,00 zł)⁷;
- dochody z wpływów za korzystanie ze środowiska oraz wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (5 590,00 zł)⁸, finansowane wyłącznie w formie dotacji celowej dla samorządowego zakładu budżetowego.

Skład Orzekający podkreśla, że założenia finansowe przyjęte w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r. wymagają przede wszystkim konsekwentnych działań w zakresie osiągnięcia planowanej nadwyżki operacyjnej budżetu oraz zapewnienia spłaty pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa w roku 2020 oraz w latach następnych z zachowaniem ograniczeń wynikających z realizowanego przez Gminę programu postępowania naprawczego.

Według założeń przedłożonego projektu uchwały budżetowej w roku 2020 Gmina nie zachowuje relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, co zostało dopuszczone programem postępowania naprawczego.

⁵ wynikające z art. 89 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i pkt 10, art. 258 oraz art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277)

⁷ art. 6r ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010)

⁸ art. 402 i 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 z późn. zm.)

W § 5 pkt 3 projektu uchwały zabezpieczono środki finansowe na rezerwy celowe przeznaczone na inwestycje i zakupy inwestycyjne, przy czym z treści uzasadnienia do tego projektu (str. 7) wynika, że ww. rezerwa została utworzona z przeznaczeniem na wypłaty środków z tytułu odszkodowań. Założenie tego rodzaju zostało dopuszczone w realizowanym przez Gminę programie postępowania naprawczego, w którym wskazano, że prognozowana nadwyżka na wydatki majątkowe będzie stanowiła pewnego rodzaju rezerwę, którą Gmina będzie mogła przeznaczyć np. na wcześniejszą spłatę zobowiązań wynikających z pożyczki lub zapłatę odszkodowań w związku z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi⁹.

W ocenie Składu Orzekającego analiza przekazanych do Izby materiałów skłania do wniosku, że projekt uchwały budżetowej został przygotowany stosownie do wymagań ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak Skład Orzekający zauważa, co następuje:

- w załączniku Nr 1 Dochody budżetu Gminy ... (ogółem) do projektu uchwały budżetowej wymieniono pozycje, dla których planowane dochody wynoszą 0 zł.
- w projekcie uchwały budżetowej nie wyodrębniono wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych w drodze umów lub porozumień, podczas gdy w załączniku Nr 1 Dochody budżetu (...) zaplanowano dochody z tego tytułu w kwotach 53 949,00 zł (dz. 801, rozdz. 80104, § 2310) oraz 46 623,00 zł (dz. 801, rozdz. 80113, § 2310);
- wydatki budżetu Gminy zaprezentowane w załączniku Nr 2 do projektu uchwały budżetowej przedstawiono bez wskazania ich rodzaju (określenia paragrafu według klasyfikacji budżetowej), co uniemożliwi zweryfikowanie zgodności planowanych wartości wydatków z prognozowanymi na rok 2020 w programie postępowania naprawczego;
- w § 12 projektu uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągnięcia kredytów i pożyczek na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu jednostki samorządu terytorialnego, o którym jest mowa w § 12, zamiast w § 11.

W ocenie Składu Orzekającego projekt uchwały budżetowej jest na ogół zgodny z założeniami realizowanego przez Gminę programu postępowania naprawczego. Odniesienia do założeń programu zamieszczono w projekcie wieloletniej prognozie finansowej Gminy na lata 2020-2025.

Analizując pierwotne założenia elementów wieloletniej prognozy finansowej Gminy z dnia 17 października 2018 r.¹⁰ zawierającej odniesienie do przyjętego programu postępowania naprawczego Skład Orzekający stwierdził znaczny wzrost planowanych dochodów i wydatków na 2020 r. Dochody zwiększają się o kwotę 7 962 314,00 zł, natomiast wydatki o kwotę 6 602 945,92 zł, co powoduje zwiększenie planowanej w programie postępowania naprawczego nadwyżki budżetu o kwotę 433 996,93 zł oraz nadwyżki operacyjnej o kwotę 218 949,00 zł. Ponadto w wieloletniej prognozie finansowej nie przewidywano dochodów majątkowych. Wymienione okoliczności wskazują na zmianę warunków realizacji programu postępowania naprawczego, który powinien opierać się na realnych wartościach zarówno dochodów możliwych do realizacji jak również wydatków niezbędnych do sfinansowania zadań realizowanych przez Gminę. W opisanym stanie faktycznym – w ocenie Składu Orzekającego – nie wszystkie działania naprawcze w zakresie planowanych efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych, które zostały przyjęte w programie postępowania naprawczego, które zostały przyjęte w 2018 r.

⁹ str. 75 programu postępowania naprawczego

¹⁰ uchwała Nr XXXIV/240/2018 Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 17 października 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Maszewo na lata 2018-2025.

mogą przynieść zakładane oszczędności w ramach realizacji budżetu 2020 r., tym bardziej, że w ich kalkulacji określonych ogólnie nie można było uwzględnić wszystkich wydatków realizowanych przez Gminę w roku 2019 i przewidzianych do wykonania w 2020 r.

O przekroczeniach w 2019 r. planowanych wydatków limitowanych programem postępowania naprawczego i potrzebie dostosowania tego programu do obecnych potrzeb jednostki Izba informowała Gminę w roku 2019 r. w związku z postępowaniem nadzorczym sprawowanym nad przedkładanymi dokumentami planistycznymi¹¹. Z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2020-2025 wynika, że ze względu na dość problemowy sposób analizy działania programu postępowania naprawczego, głównie w przedsięwzięciach Nr 9 i 10, władze Gminy są na etapie przygotowania zmian do programu postępowania naprawczego w tych obszarach.

Po analizie danych przedstawionych w projektach budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego – w ocenie Składu Orzekającego – na rok 2020 zaplanowano wartości inne niż przyjęte w obecnie realizowanym przez Gminę programie postępowania naprawczego:

- dochodów z tytułu podatku rolnego w kwocie o niższej 248 786,00 zł oraz z tytułu podatku leśnego w kwocie niższej o 15 148,00 zł od określonych w ramach przedsięwzięcia Nr 2 Utrzymanie maksymalnych stawek podatku rolnego i leśnego (łącznie 263 934,00 zł);
- wydatków w formie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury w kwocie wyższej o 16 000,00 zł, od prognozowanych w ramach przedsięwzięcia Nr 6 Zmniejszenie dotacji podmiotowej dla samorządowej instytucji kultury;
- wydatków majątkowych w kwocie wyższej o 1 836 568,00 zł od określonych w ramach przedsięwzięcia Nr 8 Ograniczenie wydatków majątkowych Gminy, w ramach których utworzono również rezerwę celową z przeznaczeniem na wypłaty z tytułu odszkodowań (str. 7 uzasadnienia do projektu uchwały);
- wydatków w kwocie wyższej o 992 688,00 zł od prognozowanych w ramach przedsięwzięcia Nr 10 Ograniczenie wydatków na zakup usług zewnętrznych w pozostałych obszarach funkcjonowania Gminy,

w wyniku czego zagrożone jest osiągnięcie zakładanych efektów finansowych prognozowanych w programie postępowania naprawczego.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje co następuje:

- w projekcie uchwały budżetowej nie określono prognozowanych do podjęcia ww. programem postępowania naprawczego innych działań zmierzających do uzyskania oszczędności i wynikających z zamrożenia wynagrodzeń pracowników administracji publicznej, w szczególności Burmistrza¹²;
- w części opisowej do ww. dokumentu (str. 5 i 6) wskazano niezbędne wydatki majątkowe bez odniesienia się do wartości określonych w przyjętym programie postępowania naprawczego.

Skład Orzekający zauważa również, że w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej określono wartości wyższe niż prognozowane wydatki:

- na zakup usług i wyposażenia oraz na szkolenia pracowników, określone w ramach przedsięwzięcia Nr 4 Ograniczenie kosztów administracyjnych Urzędu,

¹¹ pisma z dnia 31 stycznia 2019 r. znak: K.0010.70.HB.2019, z dnia 22 sierpnia 2019 r. znak: K010.420.HB.2019, z dnia 25 września 2019 r. znak: K.0010.442.HB.2019, z dnia 13 listopada 2019 r. znak: K.0010.508.HB.2019

¹² art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych

– na szkolenia pracowników oraz na zakup usług remontowych, ustalone w ramach przedsięwzięcia Nr 5 Zaostrenie polityki wydatkowej w jednostkach oświatowych Gminy, przy czym łączne limity wydatków objęte wskazanymi przedsięwzięciami nie zostały przekroczone.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego sformułowaną w niniejszej uchwale, organ wykonawczy jest obowiązany przedstawić Radzie Gminy przed uchwaleniem budżetu.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Hanna Barańska