

Uchwała Nr SO-0952/24/12/Ln/2009

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 7 grudnia 2009 roku

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

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: Beata Rodewald-Łaszkowska
Zdzisław Drost

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 Grodzisk Wlkp. na 2010 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami

**opinię negatywną w zakresie sfinansowania deficytu budżetu
w pozostałym zakresie pozytywną z uwagami jak w pkt. II.9 opinii.**

UZASADNIENIE

I.

Burmistrz Gminy Grodzisk Wlkp. 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 XLVIII/354/2006 Rady Miejskiej w Grodzisku Wlkp. z dnia 27 września 2006 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy Grodzisk Wlkp. oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych dotyczących opracowania projektu budżetu.

II.

1. Poczynione przez Skład Orzekający ustalenia wskazują, że opracowany przez Burmistrza projekt budżetu gminy przewiduje dochody w kwocie 42.769.756,00 zł i wydatki w kwocie 76.797.358,00 zł.

Deficyt budżetu wynoszący 34.027.602,00 zł, stanowi 79,56 % zakładanych dochodów, proponuje się sfinansować przychodami z tytułu zaciąganych kredytów oraz sprzedaży innych papierów wartościowych (obligacje).

Projekt przewiduje przychody budżetu w kwocie 36.277.622,00 zł, w tym z tytułu pożyczek i kredytów - 16.277.622,00 zł, ze sprzedaży innych papierów wartościowych 20.000.000,00 zł oraz rozchody w kwocie 2.250.020,00 zł.

Zdaniem Składu Orzekającego negatywnie należy ocenić zakładany w projekcie sposób sfinansowania deficytu budżetu. Zaciągnięcie kredytów i pożyczek w kwocie niezbędnej do sfinansowania deficytu spowoduje, że naruszona zostanie zasada wynikająca z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a dotycząca możliwości zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Zadłużenie jednostki w 2010 r. będzie się bowiem kształtować na poziomie 98,30% planowanych dochodów budżetu, przy dopuszczalnym zadłużeniu wynoszącym 60 % dochodów.

Konieczne jest zatem ustalenie poszczególnych wielkości budżetu tak aby zachowane zostały wymogi wynikające w szczególności z art. 170, jak również z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

2. Planowane przychody planuje się przeznaczyć na:

- „1) zaciągnięcie kredytu komercyjnego w kwocie 14.802.622,00 zł na sfinansowanie planowanych zadań inwestycyjnych i remontowych w działach 010 „Rolnictwo i łowiectwo”, 600 „Transport i łączność”, 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, 926 „Kultura fizyczna i sport” nie mających pokrycia w planowanych dochodach budżetu gminy.
- 2) przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych – obligacje 20.000.000,00 zł na sfinansowanie zadania inwestycyjnego „Budowa obwodnicy północnej miasta Grodziska Wielkopolskiego na odcinku od ulicy Nowotomyskiej do ulicy Bukowskiej wraz z budową oświetlenia”. Projekt został zgłoszony do dofinansowania do Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, Priorytet II, działanie 2.2. Poprawa dostępności do regionalnego i ponadregionalnego układu drogowego (drogi wojewódzkie w miastach na prawach powiatu, powiatowe i gminne), schemat II Drogi w granicach administracyjnych miast poniżej 590 tys. mieszkańców oraz na obszarach wiejskich. Dofinansowanie wyniesie 50 % wydatków kwalifikowanych.
- 3) zaciągnięcie kredytu komercyjnego w kwocie 1.475.000,00 zł w celu sfinansowania pozostałych zadań majątkowych określonych w załączniku nr 8 do projektu Uchwały budżetowej „Wydatki na programy i projekty ze środków z budżetu UE, EFTA i innych środków ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi) z wyłączeniem zadania wskazanego wyżej tj. budowy obwodnicy pn miasta.

Wg objaśnień do planowanych przychodów i rozchodów budżetu „przychody wskazane w pkt 2 i 3 stanowią będą kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego nie podlegającą ograniczeniom art. 170 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku tj. nie będą wliczane do łącznej kwoty długu jednostki, która na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów. Przewidywana refundacja poniesionych wydatków pochodzących z budżetu UE przypadając będzie w roku 2011, to umożliwi gminie założenie wcześniejszych spłat zaciągniętych zobowiązań na wydatki finansowane z budżetu UE”.

Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do treści przepisu art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Ograniczeń, o których mowa powyżej, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych **w związku z umową zawartą** z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3.

Dla ustalenia zakresu wyłączeń, przewidzianych w art. 170 ust. 3 ustawy, istotne znaczenie ma użyty w tym przepisie zwrot "w związku z umową". W umowach zawieranych z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ustala się wielkość środków przeznaczonych przez beneficjenta na realizację danego projektu oraz wielkość środków podlegających refundacji. Oznacza to, że wyłączenia z limitu 60% dotyczą długu powstałego w celu zapewnienia wkładu własnego jednostki samorządu terytorialnego i długu zaciągniętego na sfinansowanie zadania w części podlegającej refundacji.

Podkreślenia wymaga fakt, że zobowiązania finansowe, powstałe w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, **stanowią dług, który powinien być wykazywany w prognozie kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego** (pismo Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Nr ST2-4834-107/SZH/2008/1092 z dn. 16.07.2008r. publ. LEX).

Wg prognozy długu, zadłużenie Gminy Grodzisk Wlk. dzień 31 grudnia 2010r. z uwzględnieniem planowanych do zaciągnięcia pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wynosić będzie **42.044.372,00 zł**, co stanowi **98,30%** planowanych dochodów. Tym samym nie zostanie spełniony wymóg art. 170 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

3. Projekt budżetu na 2010 rok przewiduje (§ 12 ust.1) upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu **do wysokości 34.027.602,-zł**. Wydatki z tytułu obsługi długu (dz.757 rozdz.75702 § 8070) w projekcie budżetu zaplanowano w wysokości 400.000,-zł. Powstaje zatem wątpliwość, czy w ramach planowanej w w/w podziałkach kwoty odsetek uwzględniono odsetki od planowanego do zaciągnięcia w roku 2010 kredytu krótkoterminowego.

W roku budżetowym 2010 łączna kwota spłaty zobowiązań jednostki z tytułu rat pożyczek i kredytów wraz z należnymi odsetkami przewidywana jest na kwotę 2.650.020,00 zł, co stanowi 6,20 % zakładanych dochodów budżetu.

Skład Orzekający wskazuje, iż obsługa (odsetki) kredytu krótkoterminowego w wysokości określonej w § 12 ust.1 projektu uchwały może spowodować przekroczenie dopuszczalnego limitu spłat zobowiązań wynikającego z art.169 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Dopuszczalny limit spłat zobowiązań wynikający z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynosi 15 % planowanych na dany rok budżetu dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

4. 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 ogólnej kwoty dochodów – dochody majątkowe wynoszą 803.000,00 zł, co stanowi 1,88 %.

Z analizy przedłożonych materiałów wynika, że zaplanowane kwoty subwencji: w tym części oświatowej i równoważącej oraz udziałów 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 08 października 2009 r.

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.

Poza dotacjami z budżetu państwa projekt przewiduje środki w wysokości 490.000,00 zł (dz. 926 rozdz. 92601 § 6298) przyznane Umową o przyznanie pomocy Nr 6922-UN1500215/09 w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego PROW na lata 2007-2013 z budżetu Samorządu Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu na realizację zadania inwestycyjnego „Wiejskie Centrum Kultury i Sportu w oparciu o istniejącą bazę (wigwam).

5. 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, doskonalenie i szkolenie nauczycieli, dowożenie uczniów do szkół, zwalczanie narkomanii, przeciwdziałanie alkoholizmowi, 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), ochronę zabytków i opieka nad zabytkami, kulturę fizyczną.

Projekt przewiduje udzielenie dotacji podmiotowych dla instytucji kultury i dla niepublicznej jednostki systemu oświaty. Ponadto, w projekcie zostały przewidziane dotacje celowe dla stowarzyszeń oraz na prace remontowe i konserwatorskie obiektów zabytkowych dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych.

W projekcie budżetu przewidziano w dz. 921 rozdz. 92120 dotację § 2720 w wysokości 60.000,00 zł. Do dnia wpływu projektu budżetu do tut. Izby nie wpłynęła uchwała w sprawie udzielenia przedmiotowej dotacji.

Z ogólnej kwoty planowanych wydatków - wydatki majątkowe wynoszą 33.542.000,00 zł, czyli 43,68 %, których wielkość jest zgodna z danymi zawartymi w wykazie wydatków majątkowych na 2010 r. (zał. nr 5), w WPI (zał. Nr 7) oraz w wydatkach na programy i projekty ze środków z budżetu UE, EFTA i innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (zał. nr 8).

W projekcie przewidziana została rezerwa ogólna, która stanowi 0,26 % planowanych wydatków oraz rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego,

która stanowi 0,01 % planowanych 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).

6. W projekcie budżetu zaplanowane zostały plany przychodów i wydatków rachunku dochodów własnych, funduszu celowego oraz planu wydatków jednostek pomocniczych.
7. W dniu 28 maja 2009 r. Rada Miejska w Grodzisku Wlkp. podjęła Uchwałę Nr XXXIII/256/2009 w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w 2010 r.

W projekcie budżetu na 2010 r. nie wyodrębniono funduszu sołeckiego a postanowieniem § 2 ust. 2 pkt 3 projektu uchwały określono wydatki jednostek pomocniczych w wysokości 130.000,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, że postanowienie to winno brzmieć „*Jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu*” (art. 212 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych).

Na str. 1 objaśnień dotyczących wydatków Burmistrz zawarł wyjaśnienie odnośnie nie wyodrębnienia funduszu sołeckiego: „W dniu 28 maja 2009 r. podjęta została uchwała Nr XXXIII/256/2009 Rady Miejskiej w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w 2010 r. Zostały przeprowadzone dalsze procedury wynikające z ustawy o funduszu sołeckim, tj. Burmistrz w terminie do 31 lipca przekazał poszczególnym jednostkom informacje o wielkości środków w ramach funduszu sołeckiego na 2010 r. Część wniosków wpłynęła w wymaganym terminie tj. do 30 września 2009 r., część wpłynęła po terminie, a więc została automatycznie odrzucona i nie podlegała dalszemu rozpatrywaniu. Wnioski, które wpłynęły w terminie zostały poddane ocenie komisji powołanej przez Burmistrza. Wszystkie w swych treściach posiadały błędy, które spowodowały ich odrzucenie. Jednostki otrzymały informację o negatywnym rozpatrzeniu, na które nie wpłynęły żadne odwołania do Rady Miejskiej. Wobec powyższego w budżecie roku 2010 nie tworzy się funduszu sołeckiego”.

8. W § 12 ust 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 wynagrodzenia i pochodne, (...)*”. 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 jst 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 jst może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.*

Zatem 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.

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

- 1) W podstawie prawnej uchwały nie powołano przepisu art.18 ust.2 pkt.9 lit d) ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy w projekcie uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu do wysokości 34.027.602,00 zł.
- 2) W podstawie prawnej zbędnie powołano art. 166a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych bowiem projekt uchwały budżetowej nie zawiera, w formie załącznika, wykazu obowiązujących umów i partnerstwie publiczno-prywatnym.
- 3) W § 10 ustalono limit zobowiązań z tytułu planowanych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w kwocie 36.277.622,0 zł w tym na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 34.027.602,- zł. i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tyt. pożyczek i kredytów w kwocie 2.250.020. Uwzględniając zapisy projektu uchwały budżetowej limit został ustalony nieprawidłowo. Prawidłowo ustalony limit zobowiązań winien wynosić 70.305.224,-zł (w tym na pokrycie przejściowego deficytu budżetu – 34.027.602 zł). Kwota ta stanowi bowiem sumę przychodów z tytułu kredytów i pożyczek i emitowanych papierów wartościowych (36.277.622,-zł) oraz kredytu krótkoterminowego (34.027.602 zł) wynikającego z upoważnienia dla Burmistrza zawartego w § 12 pkt 1 projektu uchwały budżetowej.
- 4) 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”.

Skład Orzekający przypomina, że 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.

- 5) W objaśnieniach do planowanych dochodów (str. 3) udziały gminy w podatkach stanowiących dochodów budżetu państwa podano na ogólną kwotę 8.699.688,00 zł, podczas gdy w

załączniku nr 1 w dz. 756 rozdz. 75621 jest kwota 8.799.688,00 zł (§ 0010 – 8.199.688,00 zł; § 0020 – 600.000,00 zł).

- 6) Na stronie 4 objaśnień w części dotyczącej dochodów w dz. 852 „Pomoc społeczna” zawarto zapis: „dofinansowanie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” kwota 96.900,00 zł (rozdz. 85295 § 2030)”, podczas gdy w załączniku Nr 1 (dochody) w dz. 852 rozdz. 85295 przewidziano § 0750 w kwocie 3.832,00 zł, a § 2030 nie występuje (co jest zgodne z zawiadomieniem dysponenta).

III.

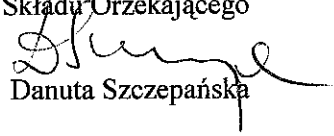
W objaśnieniach do projektu budżetu wskazano założenia jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz do kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej.

IV.

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 miasto posiada, jego wartość i przeznaczenie, zmiany w stanie mienia oraz dochody z tego tytułu.

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 składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.