

Uchwała Nr Ra . 486 .2013
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 13 grudnia 2013 r.

w sprawie : opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Szydłowiec projekcie Uchwały Budżetowej na rok 2014 oraz możliwości sfinansowania planowanego w budżecie deficytu.

Na podstawie art. 13, pkt. 3, pkt. 10, art.19, ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 r o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2012.1113 j.t.) oraz art. 246 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r (Dz.U.2013.885 j.t. z późn.zm.) **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie - Zespół w Radomiu;**

Przewodnicząca : Alina Siara

Członkowie : Witold Kaczkowski
Jolanta Okleja

§ 1.

Przedłożony przez Burmistrza Miasta i Gminy Szydłowiec projekt Uchwały budżetowej na rok 2014 oraz możliwość sfinansowania planowanego w budżecie deficytu opiniuje negatywnie.

§ 2.

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3.

1. Niniejszą opinię stosownie do postanowień art.238, ust.3 ustawy o finansach publicznych należy przedstawić Radzie przed uchwaleniem budżetu.
2. Uchwała podlega ogłoszeniu przez Gminę w terminie i trybie określonym w art.246, ust.2 ustawy o finansach publicznych .
3. Od uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, za pośrednictwem Zespołu w Radomiu , w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Uzasadnienie :

Projekt Uchwały Budżetowej na rok 2014 przedłożony Zarządzeniem nr: 125/2013 przez Burmistrza Miasta i Gminy z dnia 15 listopada 2013 r wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w terminie określonym w art.238, ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Do projektu załączono uzasadnienie zawierające podstawowe założenia przyjęte do opracowania budżetu na rok 2014 oraz omówienie podstawowych źródeł dochodów i wydatków .

Skład Orzekający dokonując analizy przedłożonego projektu Uchwały Budżetowej ocenił kompletność oraz jej zgodność z obowiązującymi przepisami art.211-222 ustawy o finansach publicznych, a także uchwałą Rady w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Projekt Uchwały Budżetowej zawiera niezbędne elementy określone w art.212 ustawy o finansach publicznych.

Plan dochodów i wydatków budżetu opracowany został w formie tabel do uchwały, w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej , tak jak przewiduje uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

W projekcie budżetu na rok 2014 dochody prognozuje się w wysokości 63 863 100 zł w tym dochody bieżące w wysokości 47 612 902 zł i majątkowe w kwocie 16 250 198 zł.

W ocenie Składu Orzekającego ujęte w budżecie dochody , w tym w szczególności dochody ze sprzedaży majątku zaplanowane są na zbyt wysokim poziomie. Analiza realności planowania na przestrzeni lat 2012 - 2013 na podstawie sprawozdań rocznych

Rb-27S o planowanych dochodach budżetowych wskazuje, że w żadnym z tych lat nie uzyskano dochodów na poziomie planowanym, a ich realizacja wyniosła w 2012 r. – 1 048 050 zł, a w 2013 roku planowane dochody za III kwartały w wysokości 2 010 000 zł zostały zrealizowane w kwocie 613 085 zł.

Również na rok 2014 dochody z tego tytułu zaplanowano w wysokości 2 010 000 zł. Niezrealizowanie tych dochodów lub wykonanie ich tylko w 50% spowoduje nie spełnienie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2015 i 2017, a tym samym Gmina nie będzie mogła uchwalić w tych latach budżetów.

Budżet po stronie dochodów obejmuje podstawowe źródła dochodów własnych, w tym kwotę subwencji ogólnej oraz dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, które zgodne są z wielkościami określonymi w piśmie Ministerstwa Finansów. Dotacje na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, na zadania własne ustalono zgodnie z kwotami planowanymi przez dysponentów.

Wydatki zaplanowano w wysokości 65 541 568 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 47 393 894 zł i majątkowe w kwocie 18 147 674 zł.

Planowane dochody bieżące przewyższają wydatki bieżące budżetu, zachowano więc relację określoną w art. 242, ust.2 ustawy o finansach publicznych.

W budżecie utworzono rezerwę ogólną, która mieści się w granicach określonych w art. 222, ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego, którą ustalono w wysokości określonej w art.26 ust.4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r (Dz. U.2007.89.590, z późn. zm.).

Ustalony w tabeli do projektu budżetu szczegółowy zakres rzeczowy i finansowy wydatków majątkowych na rok 2014 przekracza możliwości finansowe Gminy. Na pokrycie tych wydatków planuje się kwestionowane dochody ze sprzedaży majątku jak również emisję obligacji.

W załączniku do uchwały budżetowej ujęto dotacje dla podmiotów należących do sektora finansów publicznych, w tym dla instytucji kultury, innych jednostek samorządu terytorialnego w formie pomocy finansowej, dla Województwa Mazowieckiego na współfinansowanie wspólnie realizowanych projektów z UE oraz dla samorządowego zakładu budżetowego.

Dotacja dla instytucji kultury (Szydłowieckiego Centrum Kultury i Sportu- Zamek) ujęta jest w budżecie wraz z dotacją dla biblioteki.

W załączniku do uchwały określono kwotę dotacji dla zakładu budżetowego, która nie przekracza limitu określonego w art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 219 wym ustawy zaplanowaną kwotę dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych ustala się w oparciu o stawkę jednostkową ustaloną przez organ stanowiący, jednostki samorządu terytorialnego. Skład nie może ocenić poprawności skalkulowanej dotacji z uwagi na brak informacji o kalkulacji dotacji w oparciu o przyjęte stawki jednostkowe.

W budżecie przewiduje się wydatki na wypłatę nagród za osiągnięcia w dziedzinie sportu, a także stypendia sportowe. Warunkiem przyznania przez Gminę nagród, o których mowa w art.31 i 35 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r o sporcie /Dz.U.2010.127.857 z późn.zm/ jest uprzednie podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały określającej warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród.

W związku z zaplanowaniem dotacji na pomoc dla innych jednostek samorządu terytorialnego powinna być podjęta odrębna uchwała przez organ stanowiący, zgodnie z art. 216, ust.2, pkt.5 ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie oceniono również ujęcie w planie dochodów i wydatków obowiązkowych zadań własnych na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2010.80.526 j.t. z późn.zm.) oraz ustaw kompetencyjnych.

Zgodnie z art.237 ustawy o finansach publicznych w budżecie wyodrębniono dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z ustaw.

Dochody pochodzące z udzielanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu zgodnie z art. 182 ustawy z dnia 26 października 1982 r o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2012.1356 j.t. z późn.zm.) oraz art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U.2012.124 j.t. z późn..zm.) planuje się przeznaczyć na realizację Gminnych programów przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii.

Wysokość wydatków na zadania wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2013.1232 j.t.) zaplanowano w wysokości zgodnej z dyspozycją art.403 wymienionej ustawy.

Dochody za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2012.391 j.t. z późn. zm.) zaplanowano na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W rozdziale 01030 Izby Rolnicze zgodnie ze stosownymi przepisami - art.35, ust.1, pkt.1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r o izbach rolniczych (Dz.U.2002.101.927 j.t. z późn.zm.) zaplanowano wydatki w wysokości 2% planowanych wpływów z tytułu podatku rolnego.

W przedłożonym projekcie budżetu zaplanowano kredyt na sfinansowanie przejściowego deficytu w wysokości 5.000.000 zł. Świadczy to o tym, że gmina na 2014 r zakłada trudności w przepływie środków pieniężnych. Powyższe ustalenia wskazują na problemy z utrzymaniem płynności finansowej.

W budżecie gminy wyodrębniono plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu Sołeckiego. W planie Funduszu stwierdzono wiele nieprawidłowości , a mianowicie :

- W sołectwie Szydłówek I i Hucisko nie wskazano czyją własnością są działki, na których realizowane będą przedsięwzięcia.
- Podobnie nie wskazano na czyich gruntach w sołectwach Wilcza Wola, Szydłówek I realizowane będą przedsięwzięcia dotyczące placu zabaw.
- W sołectwie Chustki nie wskazano do jakich celów planuje się zakup wykaszarki oraz czyją własnością jest altana, którą planuje się remontować oraz na którym gruncie urządzony jest plac zabaw, do którego planuje się zakup urządzeń.
- Natomiast w Sołectwie Wola Korzeniowa trudno ocenić czy zaplanowane zadanie mieści się w katalogu zadań własnych gminy , ponieważ nie określono do jakich celów będzie służyć zakup sprzętu nagłaśniającego, sprzętu do monitoringu oraz naczyń kuchennych do świetlicy wiejskiej. Zakupy naczyń kuchennych zostały sklasyfikowane jako wydatek majątkowy, a należą do wydatków bieżących.
- Podobnie w Sołectwie Sadek nie można ocenić, czy zaplanowane przedsięwzięcie jakie będzie realizował zespół folklorystyczny mieści się w katalogu zadań własnych Gminy z uwagi na zbyt ogólnie nazwane zadanie.
- Sklasyfikowane wydatki w Sołectwie Korzyce na remont świetlicy wiejskiej w dziale 010 rozdz. 01095 § 427 są zgodne z zakresem prac, natomiast w tabeli nr 2 o planowanych wydatkach budżetowych wydatek ten został ujęty § 421.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, są zadaniami własnymi gmin, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Tak więc wskazane we wniosku sołectwa przedsięwzięcia winny mieścić się w katalogu zadań własnych gminy i wówczas mogą być realizowane w ramach funduszu sołeckiego.

Zgodnie z art.4 ust.5 w/wym ustawy to obowiązkiem Burmistrza jest w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku, odrzucenie przedsięwzięć niespełniających określonych wymogów informując o tym sołtysa. Z kolei art.4 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim obliuguje Radę gminy, do odrzucenia wniosków tych sołectw, w przypadku gdy zaproponowane zadania nie spełniają tych wymogów.

Planowany na 2014 rok budżet zakłada deficyt w wysokości 1 678 468 zł, który stanowi ok. 2,6% planowanych na rok budżetowy dochodów. Powyższy deficyt oraz spłatę kredytów i pożyczek z lat ubiegłych Gmina planuje sfinansować przychodami pochodzącymi z emisji obligacji. Oceniając możliwość sfinansowania deficytu, należy brać pod uwagę nie tylko realność tych źródeł, a także ich wpływ na kształtowanie się wskaźników spłaty zadłużenia. Planowane przychody z tytułu emisji obligacji z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu mogą spowodować naruszenie relacji określonej w art.243 ustawy o finansach publicznych i uniemożliwić uchwalenie budżetów w latach objętych prognozą. Problem ten był już wielokrotnie sygnalizowany w opiniach.

Wskazuje się na konieczność podjęcia działań naprawczych doprowadzających do zachowania w roku 2014 i w latach następnych przewidzianych prawem wskaźników. Należy ustalić budżet na rok 2014 w takich wielkościach dochodów, wydatków, wyniku /nadwyżki budżetowej/, przychodów i rozchodów, które nie spowodują naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym przedłożony do zaopiniowania projekt budżetu na rok 2014 wymaga ponownego przeanalizowania w zakresie planowanych dochodów budżetowych, ograniczenie wydatków, w szczególności inwestycyjnych oraz przychodów budżetu do wielkości, zapewniających zgodne z prawem przestrzeganie przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
Alina Siara