

**Uchwała Nr SO -3/0952/56/2021**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**

**z dnia 30 listopada 2021 r.**

**w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Kępińskiego na 2022 rok.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 01 kwietnia 2021 r. ze zm.w składzie:

Przewodniczący: Barbara Dymkowska

Członkowie: Małgorzata Łuczak

Jolanta Nowak

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz.2137 ze zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) wyraża o przedłożonym w dniu 15 listopada 2021 roku przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok

**opinię pozytywną**

**Uzasadnienie**

**I.**

1. Projekt uchwały budżetowej na 2022 rok przyjęty Uchwałą Nr 274.VI.2021 Zarządu Powiatu Kępińskiego z dnia 15 listopada 2021 r. przedłożony został tut. Izbie w terminie wymaganym w art. 238 ust 1 ustawy o finansach publicznych.
2. Szczegółowość projektu, uzasadnienie i materiały informacyjne odpowiadają wymogom uchwały Nr XLIX/228/2010 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 25 sierpnia 2010 roku w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

**II. Na podstawie analizy przedłożonego projektu Skład Orzekający ustalił, co następuje.**

1. Projekt budżetu powiatu na 2022 rok przewiduje:
  - a) dochody w wysokości 80.180.000,00 zł, z tego:
    - dochody bieżące w kwocie 71.840.094,65 zł,
    - dochody majątkowe w kwocie 8.339.905,35 zł,
  - b) wydatki w wysokości 114.707.704,07 zł, z tego:
    - wydatki bieżące w kwocie 70.405.544,56 zł,

- wydatki majątkowe w kwocie 44.302.159,51 zł,
- c) przychody w wysokości – 37.312.704,07 zł, w tym:
- przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 12.500.000,00 zł;
  - przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w kwocie 197 988,54 zł,
  - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 17.314.715,53zł
  - przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 7 300 000,00 zł.
- d) rozchody w wysokości - 2.785.000,00 zł dotyczą spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).

2. Planowany na 2022 rok deficyt budżetu w kwocie 34.527.704,07 zł - zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, zostanie sfinansowany przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków, przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy.

3. Zarząd Powiatu w uzasadnieniu do projektu budżetu poinformował, że planowane w 2022 roku przychody paragrafu 905 w wysokości 12.500.000,00 zł pochodzą z niewykorzystanych środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, natomiast przychody paragrafu 906 w kwocie 197 988,54 zł, wynikają z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków. Z kolei przychody zaplanowane w budżecie na 2022 rok w paragrafie 950 w wysokości 17.314.715,53 zł stanowiące wolne środki dotyczą środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 11.261.8222,13 zł oraz środków własnych w wysokości 6.052.893,40 zł.

Na dzień przedłożenia projektu budżetu na 2022 rok, zgodnie z ostatnią uchwałą Rady Powiatu Kępińskiego zmieniającą budżet na 2021 rok (uchwała Nr XXXVI/212/2021 z dn. 26.10.2021 r.) oraz sprawozdaniem Rb-NDS za III kwartał 2021 r. Powiat posiadał niezaangażowane do planu wydatków 2021 roku przychody budżetu obejmujące paragraf 905, 906 oraz 950 na łączną kwotę 1.745.361,53

zł oraz środki na lokacie wykazane w paragrafie 994 rozchodów budżetu 2021 r. w wysokości 8.245.669,51 zł, zatem wskazał w projekcie uchwały budżetowej nierealne źródła przychodów na 2022 rok. Jednakże w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej wskazano, że „kolejna uchwała w sprawie: zmiany uchwały Nr XXVI/153/2020 Rady Powiatu Kępińskiego z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu powiatu na rok 2021, będzie zawierała pozycje, dotyczące dostosowania odpowiednich wartości roku 2021 i wartości wprowadzonych na rok 2022”. Skład Orzekający ustalił, że uchwałą Rady Powiatu Kępińskiego zmieniającą budżet Nr XXXVII/217/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. zostały dokonane zmiany w budżecie, które zmniejszyły wydatki na 2021 rok o 22.020.709,37 zł, a kwota rozchodów paragrafu 994 (Lokaty) została zwiększona o 22.405.640,35 zł do kwoty 30.651.309,86 zł.

Wobec powyższego Skład Orzekający stwierdził, że wskazane w projekcie budżetu na 2022 rok źródła przychodów są realne i w rezultacie powyższych działań na koniec 2021 roku Powiat będzie posiadał wyżej wskazane środki w wysokości umożliwiającej sfinansowanie deficytu roku 2022.

4. Planowane dochody bieżące są wyższe niż planowane wydatki bieżące. Spełniona została zatem zasada określona w art. 242 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

5. Dochody Powiatu Kępińskiego na 2022 rok zaplanowano na poziomie niższym o 15,17% od planowanych dochodów na 2021 rok wg stanu na koniec III kwartału 2021 r., z tego dochody bieżące planowane są na poziomie wyższym o 1,97%, a dochody majątkowe są niższe o 65,35%.

6. Wydatki na 2022 rok zaplanowano na poziomie wyższym o 13,45% w stosunku do planowanych w budżecie roku 2021 wg stanu na koniec III kwartału 2021 roku. Wydatki bieżące zaplanowano na poziomie wyższym o 11,67% od planowanych w budżecie roku 2021 wg stanu na dzień 30.09.2021 r., a wydatki majątkowe są wyższe o 16,41%. Wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane zaplanowano w 2022 roku na poziomie wyższym o 7,77% od ich wielkości planowanej na koniec III kwartału 2021 r.

7. Projekt budżetu powiatu na 2022 rok obejmuje podstawowe źródła dochodów własnych, a także dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa oraz dotacji na realizację zadań wykonywanych w drodze umów lub porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa projektowane są w kwotach wynikających z zawiadomienia dysponenta. Po stronie wydatkowej zaplanowano odpowiednio wielkości wynikające z planowanych dotacji.

8. Kwoty subwencji oraz wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych planowane są w wysokości wynikającej z zawiadomienia dysponenta.

9. W ramach planowanych wydatków zabezpieczono realizację ustawowych zadań obowiązkowych przez jednostki organizacyjne powiatu oraz powiatowe służby, inspekcje i straże.

10. W projekcie budżetu (§ 13 projektu uchwały oraz załącznik Nr 2 do uchwały) zaplanowano rezerwę ogólną i rezerwy celowe w granicach wynikających z art. 222 ust 1 i 3 ustawy 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 2020 r. poz. 1856).

11. W postanowieniach projektu uchwały budżetowej na 2022 rok oraz w odrębnych załącznikach określono:

- w załączniku nr 15 dochody z opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska oraz wydatki nimi finansowane;

- w załączniku nr 17 dochody z Funduszu Przeciwdziałania COVID – 19 i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz wydatki nimi finansowane;

12. Planowane w projekcie budżetu na 2022 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2022, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

13. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212 i art. 215. Projekt uchwały jest kompletny, zgodny rachunkowo i wewnętrznie spójny.

14. Proponowany zakres upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, za wyjątkiem opisanym w pkt III.1.

III. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i uchybienia, które wystąpiły w projekcie uchwały budżetowej:

1. W postanowieniach projektu uchwały w § 12 upoważniono Zarząd Powiatu:

- w pkt 1 do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu powiatu do wysokości 3.000.000 zł,

- w pkt 2 do zaciągania kredytów i pożyczek o, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych do wysokości 7.300.000 zł.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;

4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii

Europejskiej.

Z zastosowanych zapisów wynika zatem, że w paragrafie 12 projektu uchwały zarówno w pkt 1, jak i w pkt 2 upoważniono Zarząd Powiatu do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu. Wobec powyższego należy skorygować postanowienia paragrafu 12 dotyczące w/w upoważnienia.

2. W postanowieniach projektu uchwały w § 11 pkt 2 ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o finansach publicznych do wysokości 7.300.000 zł. Pominięto zatem art. 90 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje na możliwość zaciągania pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w państwowych funduszach celowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych (o ile ustawa tworząca fundusz lub osobę prawną tak stanowi) na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3. Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika, że Powiat planuje w 2022 roku zaciągnąć przychody z tytułu kredytów i pożyczek, nie wskazano jednakże jednoznacznie, że planuje się przychody tylko z kredytów. Jednocześnie w paragrafie 12 pkt 2 projektu uchwały upoważniono Zarząd Powiatu do zaciągania kredytów i pożyczek, także tych, o których mowa w art. 90 ustawy. Zatem jeśli Jednostka planuje zaciąganie przychodów z pożyczek w państwowych funduszach celowych lub samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych (np. w WFOŚiGW) należy w paragrafie 11 pkt 2 projektowanej uchwały w limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek uwzględnić także art. 90 ustawy.

3. Ponadto w postanowieniach projektu uchwały w § 11 pkt 2 ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na pokrycie zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-3 ustawy o finansach publicznych do wysokości 7.300.000 zł, czyli na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Z postanowień § 3 projektu uchwały wynika, że deficyt będzie finansowany między innymi przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (nie wskazano kwoty).

W kolejnym projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej założono sfinansowanie planowanego deficytu w roku 2022 z przychodów z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w wysokości 7.300.000,00 zł, zatem z przychodów, o których mowa wyżej, według WPF nie będą finansowe spłaty pożyczek i kredytów.

W związku z powyższym należy skorygować projektowane postanowienie § 11 pkt 2, aby doprowadzić do zgodności postanowień projektu uchwały budżetowej i Wieloletniej Prognozy Finansowej.

4. W planowanych wydatkach budżetowych w rozdziale usługowym według SMUP, w którym należało ująć wyłącznie wydatki bezpośrednie związane usługą, której rozdział dotyczy tj. w 60014 Drogi

publiczne powiatowe wykazano paragrafy dotyczące wydatków związanych z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce. W planowanych dochodach bieżących w powyższym rozdziale nie planuje się dotacji, zatem zgodnie z zaleceniami GUS System Monitorowania Usług Publicznych paragrafy wydatków należące do kategorii „utrzymanie stanowisk pracy” nie powinny być w nim ujęte. Wykazane zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały budżetowej w rozdziale 60014 wydatki dotyczą między innymi utrzymania stanowisk pracy Powiatowego Zarządu Dróg. Zgodnie z wytycznymi SMUP wydatki te należy zaklasyfikować w rozdziale 75020 Starostwa powiatowe.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego  
*(-) Barbara Dymkowska*

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