

UCHWAŁA Nr II – 00312 – 132/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 13 lutego 2020 r.

P. Przewodnik
18.02.2020

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego Gminy Jedwabne przewidzianego na 2020 r.

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 4, art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

Katarzyna Gawrońska	– przewodnicząca
Paweł Gałko	– członek
Agnieszka Gerasimiuk	– członek

opiniuje z zastrzeżeniami

1. prawidłowość planowanej kwoty długu przedstawionej w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2020-2034, przyjętej Uchwałą Rady Miejskiej w Jedwabnem Nr XVII/146/20 z dnia 23 stycznia 2020 r.;
2. możliwość sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w Uchwale Rady Miejskiej w Jedwabnem Nr XVII/145/20 z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Jedwabne na rok 2020.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę Skład Orzekający sformułował w oparciu o:

- Uchwałę Rady Miejskiej w Jedwabnem Nr XVII/146/20 z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2020-2034;
- Uchwałę Rady Miejskiej w Jedwabnem Nr XVII/145/20 z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Jedwabne na rok 2020.

Zgodnie z budżetem Gminy Jedwabne uchwalonym na 2020 rok, podstawowe wielkości budżetowe kształtują się następująco. Dochody ogółem wynoszą 24.705.396 zł, w tym dochody bieżące: 23.819.023 zł; dochody majątkowe: 886.373 zł; wydatki ogółem wynoszą 25.195.088 zł, w tym wydatki bieżące: 22.988.774 zł; wydatki majątkowe: 2.206.314 zł. W 2020 r. Gmina Jedwabne planuje deficyt budżetu w wysokości 489.692 zł, który zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów w kwocie 155.000 zł oraz przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku

bieżącym budżetu wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 334.692 zł. Powyższe źródła pokrycia deficytu zgodne są z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Łączna planowana w budżecie na 2020 rok kwota przychodów wynosi 1.099.692 zł i obejmuje przychody z zaciągniętych kredytów w wysokości 765.000 zł oraz przychody 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 w kwocie 334.692 zł. Rozchody w wysokości 610.000 zł obejmują spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów. Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się nadwyżką operacyjną w wysokości 830.249 zł, wypełniając tym samym dyspozycję art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający zgłasza jednak zastrzeżenia co do przychodów 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, wprowadzonych do budżetu roku 2020 w kwocie 334.692 zł.

Ani w Załączniku Nr 5 do uchwały budżetowej – Plan przychodów i rozchodów budżetu Gminy, ani w objaśnieniach przyjętych wartości do WPF Gminy nie wskazano, jakich środków dotyczą te przychody. Również w zakresie szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w § 10 Uchwały Nr XVII/145/20 nie dokonano zwiększenia planowanych na 2020 rok wydatków ponad planowane dochody o kwotę 334.692 zł. Ponadto ze sprawozdań Gminy Rb-27s i Rb-28s za grudzień 2019 r. nie wynika, by przychody te związane były z rozliczeniem dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach czy w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. O ile zatem są to środki pochodzące z Funduszu Dróg Samorządowych, a zostały ujęte w budżecie na 2020 rok jako przychód, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, to wskazać należy, że stanowią one de facto kwotę wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy i powinny być wyodrębnione w planie przychodów w § 950, a nie jak przyjęto w § 905. Należy w tym zakresie również dokonać zmiany źródeł pokrycia planowanego na 2020 rok deficytu budżetowego Gminy.

Skład Orzekający zastrzega ponadto, iż warunkiem zaangażowania w budżecie roku 2020 przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 334.692 zł jest zamknięcie budżetu roku 2019 niższym niż wykazano w Wieloletniej Prognozie Finansowej deficytem (przy założeniu, że zaplanowane w roku 2019 rozchody zostaną zrealizowane w pełnej wysokości). W załączniku Nr 1 uchwały w sprawie WPF przedstawiono bowiem założenia dotyczące wykonania 2019 roku wskazując, iż zamknie się on deficytem w wysokości **-2.068.809 zł.** Przyjęto również wykonanie rozchodów w wysokości **572.000 zł.** Natomiast na pokrycie deficytu i spłaty zadłużenia w łącznej wysokości 2.640.809 zł wykazano w wykonaniu budżetu 2019 roku przychody jedynie w kwocie **2.236.809 zł.** Z przedstawionego przewidywanego wykonania budżetu roku 2019 nie wynika zatem, by Gmina Jedwabne dysponowała w 2020 roku przychodami wewnętrznymi w kwocie 334.692 zł.

Analizując prognozę kwoty długu i możliwość sfinansowania deficytu budżetowego Gminy Skład Orzekający stwierdza co następuje.

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Jedwabne na lata 2020-2034, przyjętą Uchwałą Rady Miejskiej w Jedwabnem Nr XVII/146/20 z dnia 23 stycznia 2020 r., zadłużenie Gminy na koniec 2019 roku wyniosło 4.782.000 zł. W związku z konstrukcją budżetu przyjętą na rok 2020, zadłużenie Gminy na koniec 2020 roku wzrośnie i wyniesie **4.937.000 zł**. Ponadto na 2021 rok również zaplanowano przychody z tytułu pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych w wysokości **350.000 zł**. Dodatkowo w okresie 2020-2034 Gmina poniesie wydatki na obsługę zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu w łącznej wysokości **1.019.359 zł**.

Zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług ma być spłacany do końca 2034 roku. Od 2021 roku planowane są budżety nadwyżkowe, a nadwyżki w wysokości 95.000–621.500 zł (kol. 3 WPF) w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu (kol. 3.1 WPF).

Ponadto we wszystkich latach objętych Prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kształtujące się na poziomie 753.900–1.578.025 zł.

Z przedłożonej uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynika, iż zarówno w latach 2020-2025, jak również 2026-2034, formalnie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z uwzględnieniem postanowień art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500).

Podkreślić jednak trzeba, że realizacja przyjętych w WPF wskaźników jest w znacznym stopniu uzależniona od realistyczności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu, a długi, bo 15-letni czas prognozowania, obarczony jest znaczącym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenia co do wysokości planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, jako wielkości istotnych z punktu widzenia spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z postanowieniami przywołanego wyżej art. 9 ust. 1, ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w 2020 roku w wysokości **242.000 zł**, zaś w 2021 r. w wysokości **90.000 zł**. W Objasnieniach stanowiących Załącznik Nr 3 do uchwały w sprawie WPF wskazano, że w 2020 r. planowana jest sprzedaż działki 39/2 Konopki Chude; nie przedstawiono założeń dotyczących źródeł pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w 2021 roku. Skład Orzekający zastrzega, że w kontekście danych historycznych i wykonanych z lat poprzednich, realizacja tych dochodów obarczona jest dużą

dozą ryzyka. W roku 2016 uzyskano bowiem dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 47.060,40 zł, w 2017 roku w wysokości 47.942,90 zł, w 2018 roku 74.875,02 zł, a w okresie trzech kwartałów 2019 roku wykonano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 3.895,20 zł (dochody planowane 100.000 zł).

Skład Orzekający zastrzega, iż niewykonanie zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku oraz nadwyżek operacyjnych może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz może prowadzić do naruszenia wskaźników dopuszczalnego poziomu spłaty długu.

W ocenie Składu Orzekającego konieczne jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w Prognozie. Skład Orzekający podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym Prognozą, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów, jak również dochodami ze sprzedaży majątku.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający wydał opinię, jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

K. Gawrońska

Katarzyna Gawrońska