

UCHWAŁA Nr IV-00311-10/19

2019 -12-11 13  
548  
1. dz. .... ilość zał. ....  
podpis ..... znak sprawy.....  
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2019 r.  
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie  
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Narew na lata 2020-2023  
wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2032

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869) 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:

Ewa Czołpińska - przewodniczący  
Paweł Gałko - członek  
Dariusz Renczyński - członek

**opiniuje negatywnie**

przedłożony przez Wójta Gminy Narew projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Narew na lata 2020-2032

**Uzasadnienie**

Przedłożony przez Wójta Gminy Narew, przy Zarządzeniu Nr 98/19 z dnia 14 listopada 2019 r. oraz Zarządzeniu Nr 103/19 z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie: autopoprawki do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Narew na lata 2020-2032, projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Narew na lata 2020-2032 spełnia wymagania formalne w zakresie określonym przepisami art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92 ze zm.). Wspomnieć jedynie należy, że zgodnie z art. 227 ustawy wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, natomiast prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Z tego względu tytuł uchwały powinien brzmieć następująco „...w sprawie

Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Narew na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2032”.

Projektowane dla 2020 roku wartości dotyczące dochodów ogółem, w tym dochodów bieżących i wydatków ogółem, w tym wydatków bieżących oraz poziomu deficytu budżetowego w wysokości 3 213 242 zł i źródeł jego sfinansowania w postaci planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 3 038 515 zł oraz wolnych środków w kwocie 174 727 zł, tj. przychodów zdefiniowanych w art. 217 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy o finansach publicznych są zgodne z danymi wykazanymi w projekcie uchwały budżetowej (Zarządzenie Wójta Gminy Narew Nr 97/19 z dnia 14 listopada 2019 r.). Rozchody wykazane w wysokości 245 788 zł oraz wskazany sposób ich sfinansowania (planowane kredyty i pożyczki) także odpowiadają wartościom i tytułom wykazanym w projekcie budżetu na 2020 r.

Z przedłożonej WPF wynika brak zachowania reguły wydatkowej określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Ujemna różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w planie roku 2020 wynosi 352 872,93 zł i jak wynika z przyjętej konstrukcji budżetu będzie sfinansowana w części z wolnych środków w wysokości 174 727 zł i części z planowanych do zaciągnięcia kredytów 178 145,93. Taki stan rzeczy narusza dyspozycję art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), z którego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 6, 7 i 8 ustawy o finansach publicznych. Ponadto narusza art. 89 ust.1 pkt 2 w zw. z art. 242 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika brak możliwości przeznaczenia kredytu długoterminowego na pokrycie ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi.

Skład Orzekający dokonał analizy posiadanych dokumentów i danych sprawozdawczych w zakresie realnych możliwości uzyskania zaplanowanych przychodów w postaci wolnych środków, wskazanych jako źródło zbilansowania budżetu roku 2020. Według danych sprawozdawczych (bilans z wykonania budżetu za 2018 rok, sprawozdanie Rb-NDS za III kwartał 2019 r.) Gmina Narew posiadała wolne środki wynikające z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 915 385 zł. Zostały one zaangażowane w całości w planie budżetu po zmianach na 2019 rok na sfinansowanie deficytu – 915 385 zł. Jak wynika z danych o przewidywanym wykonaniu budżetu na 2019 rok, zawartych w projekcie opiniowanej wieloletniej prognozy finansowej, rozchody budżetu mają być zrealizowane w zaplanowanej wysokości – 245 788 zł, natomiast wynik budżetu ma się zamknąć dużo niższym niedoborem w wysokości 585 371 zł. Skład Orzekający w oparciu o powyższe dane przyjmuje, że w 2020 roku Gmina nie może zaangażować wolnych środków w kwocie 174 727 zł, bowiem przy takiej konstrukcji wykonania budżetu pozostaje jej do wykorzystania kwota 84 226 zł.

Gmina Narew zamierza zaciągać nowe zobowiązania dłużne, tj. w roku 2020 kredyt w łącznej wysokości 3 284 303 zł, natomiast w roku 2021 kredyt w wysokości 531 837 zł. Zaciągnięte zobowiązania finansowe Gmina będzie spłacać do końca 2032 roku. Według założeń opiniowanego projektu WPF począwszy od 2022 roku Gmina ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości przeznacza na finansowanie rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu. Przewidywany w roku 2021 deficyt w wysokości 12 314 zł ma być

pokryty planowanym do zaciągnięcia kredytem, który też zostanie w części przeznaczony na finansowanie rozchodów.

W kontekście braku wykazanej do dyspozycji kwoty wolnych środków w wysokości 174 727 zł należy zauważyć, że prognozowane tytuły dłużne są zbyt niskie dla zbilansowania budżetu, a co z tym idzie wykazana w latach objętych prognozą kwota długu także nie jest adekwatna do potrzeb Gminy.

Z przedłożonego WPF wynika, że w 2020 roku zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. wynikający z przepisów tego art. wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań nie przekroczy dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Zachowanie tej relacji, w świetle art. 243 ust. 1 *in principio* ustawy, jest warunkiem możliwości uchwalenia budżetu zarówno w roku 2020, jak i każdym roku następującym po tym roku budżetowym. Natomiast latach 2021 i 2022 WPF wykazuje niespełnienie relacji z art. 243 ustawy, obliczonej w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych - wartości wykonane za ten rok. Biorąc pod uwagę wykazane wartości, dotyczące przewidywanego wykonania roku 2019 relacja ta zostanie spełniona w latach 2021 – 2022. Jednak jak wynika z analizy różnicy między dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonym w oparciu o wykazane wykonanie roku poprzedzającego rok prognozy a wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz o uwzględnieniu wyłączeń ustawowych przypadających na dany rok kształtuje się ona na minimalnym poziomie pozostawiającym rezerwę limitową w roku 2021 – 0,06% i w roku 2022 – 0,12%. W pozostałych latach objętych prognozą rezerwy te oscylują na poziomie od 0,34% w roku 2023 do 3,29% w roku 2032.

Z przedstawionych w WPF prognoz wynika, że Gmina oszacowała nadwyżki operacyjne na poziomie, który dla większości lat znajduje uzasadnienie w wartościach obrazujących wykonanie budżetów z lat poprzednich. Zdaniem Składu Orzekającego, nadwyżka operacyjna przewidziana w roku 2021 w wysokości 1 209 046 zł jest nieuzasadniona w wyczerpujący sposób i mało realna do osiągnięcia, biorąc pod uwagę poziom nadwyżki wykonanej w roku 2018 – 557 748,84 zł i przewidywaną na koniec 2019 roku – 731 019 zł. Gmina przewiduje w roku 2021 spadek dochodów bieżących w stosunku do prognozowanych na 2020 o 1 885 277 zł a wydatków bieżących o 3 447 195 zł. Z Objasnień do WPF wynika, że spadek wydatków bieżących budżetu (obok wydatków majątkowych) po roku 2020 spowodowany jest stopniowym obniżaniem wydatków bieżących (*spadek wydatków w zakresie wynagrodzeń – zakłada się, iż pewna część pracowników odejdzie na emerytury, co w kolejnych latach przyniesie spadek kosztów w zakresie kosztów odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych, wynagrodzenia nowych pracowników przyjmuje się początkowo na niższym poziomie niż poprzednich, co wpłynie także na obniżenie kosztów pochodnych od wynagrodzeń*). Dodatkowo wyjaśniono, że założono spadek dochodów i wydatków związanych z realizacją rządowego programu „500+” od 2021 roku (*według zasady ostrożnościowej*).

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający wskazuje, że zachowanie wskaźników ustawowych, przewidzianych art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych jest obligatoryjne.

Opiniowana Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Narew wykazuje niespełnienie reguły wydatkowej z art. 242 dla roku 2020 i spełnienie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, określonego w art.243 ustawy o finansach publicznych przy jednoznacznym zastrzeżeniu, że przyjęte założenia w zakresie przewidywanego wykonania roku 2019 oraz prognoz nadwyżek operacyjnych, w szczególności w roku 2021, zostaną wykonane. Podstawą wydania opinii negatywnej był także jednoczesny brak zbilansowania budżetu roku 2020 i w konsekwencji błędne wykazanie kwoty długu w całym okresie spłaty.

Biorąc pod uwagę przedstawione prognozowane wartości, 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

  
Ewa Czołpińska