

T. T. Gwoździak.
04.12.2020
Forma o poprawieniu i
uzupełnieniu projektu
budgetu!



UCHWAŁA Nr II-00310- 67/20

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 4 grudnia 2020 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Dubicze Cerkiewne
na rok 2021 oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu**

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 238 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. 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:

Paweł Gałko - przewodniczący
Katarzyna Gawrońska - członek
Marcin Tyniewicki - członek

opiniuje negatywnie

przedłożony przez Wójta Gminy Dubicze Cerkiewne projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Dubicze Cerkiewne na rok 2021 oraz możliwość sfinansowania deficytu ze względu na wpływ jaki wywiera projektowany budżet na niezachowanie w roku 2024 oraz w latach 2026 – 2029 relacji, 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) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.), wnosząc ponadto uwagi sformułowane w poniższym uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt budżetu Gminy Dubicze Cerkiewne na 2021 rok wraz z uzasadnieniem, przyjęty przez Wójta Gminy Dubicze Cerkiewne zarządzeniem Nr 125.2020 z dnia 13 listopada 2020 r. (data wpływu do RIO: 16.11.2020 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dubicze Cerkiewne na lata 2021-2030, przyjętego zarządzeniem Nr 126.2020 Wójta Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 13 listopada 2020 r.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2021 rok formalnie spełnia podstawowe wymogi w zakresie przedmiotu regulacji, wynikające z art. 211,

art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235, art. 236 oraz art. 242 ustawy o finansach publicznych, między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu Gminy (w tym zrównoważenia części bieżącej budżetu), wyniku budżetu, planu przychodów i rozchodów, limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych zobowiązań na cele wskazane w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych oraz upoważnienia do ich zaciągania.

Projekt planu dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej zgodnie z przepisami art. 235 ust. 4 oraz art. 236 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, z wyodrębnieniem na dochody i wydatki związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 te same ustawy.

Projekt budżetu przewiduje dochody ogółem w wysokości 7.504.545 zł (w tym dochody bieżące: 6.112.714 zł; dochody majątkowe: 1.391.831 zł) oraz wydatki ogółem w kwocie 8.299.699 zł (w tym wydatki bieżące: 6.521.304 zł; wydatki majątkowe: 1.778.395 zł).

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż §2 pkt 1 treści projektu uchwały budżetowej błędnie określono łączną kwotę wydatków bieżących. Zgodnie z załącznikiem Nr 2 – Plan Wydatków, wielkość ta wynosi 6.521.304 zł, a nie jak wskazano 6.511.304 zł.

Gmina Dubicze Cerkiewne planuje na 2021 rok deficyt budżetu w wysokości 795.154 zł, który zgodnie z §5 treści projektu uchwały ma być w całości sfinansowany przychodami pochodzącymi z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.

Wskazane źródło pokrycia planowanego deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

Łączna planowana w projekcie kwota przychodów wynosi 2.406.602,85 zł, w tym nadwyżka z lat ubiegłych w wysokości 1.687.103,01 zł oraz wolne środki w wysokości 719.499,84 zł. Łączna wysokość rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 142.048 zł.

Odnosząc się do powyższego, Skład Orzekający zwraca uwagę na kwotę przychodów ujętych w projektowanym budżecie roku 2021. W §6 projektu uchwały budżetowej oraz w załączniku Nr 4 (szczegółowy plan przychodów) określono łączną kwotę przychodów w wysokości 2.406.602,85 zł. Wielkość ta przewyższa potrzeby Gminy wynikające z przyjętej konstrukcji budżetu na 2021 rok, gdzie deficyt budżetu zaplanowano w wysokości 795.154 zł, natomiast łączne rozchody określono na poziomie 142.048 zł – łączna kwota 937.202 zł.

Ponadto uwzględniając dane zawarte w bilansie z wykonania budżetu Gminy za 2019 rok sporządzonym na dzień 31.12.2019 r. oraz przewidywane wykonanie budżetu za 2020 rok, przedstawione w załączniku Nr 1 do projektu uchwały WPF, należy wskazać, iż Gmina Dubicze Cerkiewne będzie dysponowała przychodami wewnętrznymi możliwymi do zaangażowania w budżecie roku 2021 w łącznej wysokości 1.709.273,32 zł, w tym nadwyżka z lat ubiegłych w kwocie 1.141.773,48 zł oraz wolne środki w kwocie 567.499,84 zł, tj. w wysokościach niższych niż przyjęto w opiniowanym projekcie budżetu.

Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-)408.590 zł.

Uwzględniając fakt, iż Gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w postaci nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie przewyższającej ujemne saldo

operacyjne, Skład Orzekający uznaje, iż z formalnego punktu widzenia wymóg równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) w zw. 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), został spełniony.

Skład Orzekający wskazuje, iż negatywny charakter opinii analizowanego projektu budżetu jest wynikiem przekroczenia w latach następnych, tj. w roku 2024 oraz w okresie 2026 - 2029 indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań dłużnych wynikającego z przepisu, o którym 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) i art. 15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.).

Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja określająca limit obsługi zadłużenia tej jednostki nie zostanie zachowana, tj. wskaźniki planowanych spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych) przekroczą wskaźniki dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określone po prawej stronie nierówności we wzorze).

Skład Orzekający zastrzega, iż konstrukcja przedłożonego projektu budżetu na 2021 rok, gdzie dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących o kwotę 408.590 zł, wpływa negatywnie na relacje, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach kolejnych, przyczyniając się do jej niespełnienia w roku 2024 oraz w okresie 2026 - 2029.

W wyżej wskazanym czasie graniczny dopuszczalny poziom wskaźnika obsługi i spłaty zadłużenia został przekroczony odpowiednio o: 0,97 pkt procentowego w 2024 roku; 0,86 pkt procentowego w 2026 roku; 1,92 pkt procentowego w 2027 roku; 1,85 pkt procentowego w 2028 roku; 0,52 pkt procentowego w 2029 roku.

W 2021 roku tzw. wskaźnik jednoroczny, determinujący wysokość dopuszczalnego maksymalnego wskaźnika spłaty w latach przyszłych, przyjmuje wartość ujemną i wynosi:

- dla okresu 2022 – 2024: (-)5,17%
- dla okresu 2026 – 2028: (-)8,42%.

W roku budżetowym 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 3,42% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2020 r. stanowiącym 8,27% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 9,04%).

Skład Orzekający wskazuje na potrzebę przyjęcia przez organ stanowiący uchwały budżetowej na 2021 rok w takim kształcie, aby wartości w niej określone uwzględniały obligatoryjne wymogi wynikające z ustawowych przepisów.

Organ wykonawczy winien na bieżąco monitorować wielkości mające wpływ na zachowanie indywidualnego wskaźnika spłaty, zwłaszcza pozyskiwanie stałych planowanych dochodów bieżących. Ponadto należy rozważyć przyjęcie rozwiązań alternatywnych, które pozwolą na zachowanie ustawowych ograniczeń. Wskazane jest wprowadzanie w okresie objętym spłatą zobowiązań dłużnych oszczędności w wydatkach bieżących, które skutkować będą wypracowaniem wyższych nadwyżek operacyjnych niż przyjęte w poszczególnych latach Prognozy.

Ponadto w odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający zauważa co następuje:

- w §4 treści projektu uchwały budżetowej błędnie wskazano rok „2020”, zamiast „2021”;
- w planie dochodów projektu budżetu (zał. Nr 1), w rozdziale 90001, w §6297 wyodrębniono kwotę 558.717 zł, natomiast w planie wydatków projektu budżetu (zał. Nr 2), w tym samym rozdziale, w §6057 zabezpieczono kwotę w wysokości 558.716 zł;
- kwota dotacji podmiotowej w wysokości 2.500 zł, ujęta w planie wydatków (zał. Nr 2), w dziale 926 – „Kultura fizyczna”, w rozdziale 92605 – „Zadania w zakresie kultury fizycznej”, w §2480 – „Dotacja podmiotowa z budżetu dla samorządowej instytucji kultury” nie została uwzględniona w załączniku Nr 5 projektu uchwały budżetowej – „Dotacje w 2021 roku”.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje organom Gminy Dubicze Cerkiewne na konieczność wyeliminowania wskazanych naruszeń prawa przy konstruowaniu uchwały budżetowej na rok 2021 oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej. W przypadku nieusunięcia wymienionych nieprawidłowości zostaną podjęte stosowne działania o charakterze nadzorczym.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności, 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko

Podpis elektroniczny
zweryfikowano w dniu 04.12.2020r.
wynik weryfikacji:
ważny/ nieważny/ brak możliwości weryfikacji
podpisga.....