Elektronicznie podpisany przez:
Monika Paczyńska; RIO
dnia 4 grudnia 2023 r.

**Uchwała Nr SO-14/0952/123/2023**
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**
**z dnia 4 grudnia 2023 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Czarnków na 2024 rok**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr 16/2023 z dnia 4 września 2023 r., w osobach:
Przewodnicząca: Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
Edyta Zastrow
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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) o przedłożonym przez Wójta Gminy Czarnków projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wyraża

**opinię pozytywną**
**z zastrzeżeniem wyrażonym w pkt II.3 uzasadnienia**

UZASADNIENIE

**I.**

Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 10 listopada 2023 r. (zarządzenie Nr 858/2023 Wójta Gminy Czarnków z dnia 10 listopada 2023 r.) w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XXVII/196/2020 Rady Gminy Czarnków z dnia 19 sierpnia 2020 roku w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Czarnków, zmienionej uchwałą Nr XXX/219/2020 Rady Gminy Czarnków z dnia 30 października 2020 r.

**II.**

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2024 r. zostały ustalone:
   a) dochody ogółem w wysokości 72.274.977,00 zł, z tego:
      – dochody bieżące w kwocie 53.153.242,92 zł,
      – dochody majątkowe w kwocie 19.121.734,08 zł;
   b) wydatki ogółem w wysokości 81.007.527,00 zł, z tego:
      – wydatki bieżące w kwocie 63.011.138,38 zł,
      – wydatki majątkowe w kwocie 17.996.388,62 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 8.150.034,46 zł, a zatem niespełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednakże w myśl przepisu art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 r.

poz. 1927, z późn. zm.) w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Według wykonania budżetu roku 2022 oraz zakładanego wykonania w roku 2023, a także planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkości budżetowych na lata następne, wymóg ten zostanie spełniony.

Ponadto, Skład Orzekający zauważa, że kolejny rok z rzędu planowany jest deficyt operacyjny (ujemny wynik bieżący), przy czym w roku 2022 jednostka wypracowała nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.546.979,03 zł, na koniec III kwartału 2023 roku planowany jest deficyt operacyjny w wysokości 9.627.406,68 zł, a planowany na rok 2024 deficyt operacyjny wynosi 9.857.895,46 zł. Skład Orzekający podkreśla, iż deficyty operacyjne mają wpływ na zdolność Jednostki do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w latach prognozy.

2. Wynik budżetu to planowany deficyt w wysokości 8.732.550,00 zł. Zgodnie z postanowieniem § 1 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu zostanie sfinansowany *„przychodami z wolnych środków w kwocie 1.707.861,00 zł oraz przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 7.024.689,00 zł”.*
   W załączniku Nr 3 „Przychody i rozchody budżetu” do projektu uchwały budżetowej na 2024 rok zostały zaplanowane przychody w łącznej wysokości 10.732.550,00 zł, w tym:
   - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.707.861,00 zł,
   - przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 9.024.689,00 zł.

   Ponadto zostały zaplanowane rozchody w kwocie 2.000.000,00 zł, w tym z tytułu wcześniejszej spłaty istniejącego długu jednostki (§ 965) w kwocie 550.000,00 zł oraz spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 1.450.000,00 zł.

   Skład Orzekający, na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r., sprawozdania Rb-NDS nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 oraz uchwały budżetowej na rok 2023 (po zmianach) ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina posiada do dyspozycji wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w wysokości pozwalającej na zaangażowanie w budżecie roku 2024 kwoty 1.707.861,00 zł pod warunkiem, iż nie zostaną one do końca roku zaangażowane w budżecie roku 2023.

   Skład Orzekający zauważa jednak, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2023 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2023 r.
3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków wynika, że w 2024 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

   Przy czym w latach 2026-2027 r. różnica pomiędzy relacją określoną po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) a dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań określonym po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu

ustawowych wyłączeń, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, wynosi odpowiednio 0,84 i 0,80 punktu procentowego.

Jednakże Skład Orzekający wskazuje, że relacja określona w art. 242 oraz w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy założeniu, że w latach 2024-2043 zostaną osiągnięte prognozowane przez Gminę dochody bieżące, a wydatki bieżące i zadłużenie Gminy znacząco nie wzrosną. Tymczasem w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043 przewidziano znaczne zmniejszenie wydatków bieżących (poz. 2.1) planowanych na lata 2025-2032 w stosunku do planowanych na 2024 r. tak, iż dopiero w roku 2033 osiągnięty zostanie poziom wydatków bieżących zaplanowanych na 2024 rok. Z analizy wynika, że w 2025 r. wystąpiło zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do planowanych w 2024 o kwotę 8.623.489,58 zł, tj. ok. 13,69%, a w latach 2026-2032 wystąpiło zmniejszenie o kwoty odpowiednio: 8.141.829,38 zł, 7.516.789,38 zł, 6.169.067,38 zł, 4.807.337,38 zł, 3.415.806,38 zł, 2.010.233,38 zł, 575.807,38 zł) przy zakładanym wzroście dochodów bieżących (poz. 1.1) w tym okresie, w tym w 2025 r. o kwotę 11.152.987,08 zł (tj. o ok. 21%) w stosunku do planowanych na rok 2024. W następstwie planowana różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniesie w 2025 r. – 9.918.581,20 zł, przy projektowanym w 2024 r. deficycie operacyjnym w kwocie 9.857.895,46 zł.

Nadwyżki operacyjne na poziomie od 10.349.319,00 zł do 13.112.203,00 zł zaplanowane zostały do roku 2038. W latach 2039-2043 nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi wynoszą od 13.085.741,00 zł do 11.925.338,00 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości, dołączonych do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043, w zakresie projektowanych dochodów bieżących Wójt Gminy podał: *„Uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się dochodów budżetu Gminy Czarnków oraz przewidywania na następne lata, w poszczególnych kategoriach dochodów bieżących posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany do każdej kategorii budżetowej wskaźnik. W 2025 r. zaplanowano wzrost dochodów bieżących o 20,98 % w stosunku do roku projektowanego, zaś od 2026 r. dochody prognozowano zgodnie z wartościami wskaźników makroekonomicznych przedstawionych w tabeli poniżej. Z tytułu spodziewanego zwrotu podatku VAT w 2025 r. przewiduje się jednorazowy dodatkowy wzrost dochodów bieżących o kwotę 2.500.000,00 zł.”*. W odniesieniu natomiast do projektowanych wydatków bieżących, Wójt Gminy wyjaśnił m.in.: „*W 2025 r. założono spadek pozostałych wydatków bieżących. Władze Gminy Czarnków przewidują znaczne oszczędności w budżecie na 2025 r. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2024 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. Dalsze wartości dotyczące pozostałych wydatków bieżących od roku 2026 prognozowane były w oparciu o pomniejszone wartości z 2025 r. z wykorzystaniem wskaźnika inflacji”.*

W ocenie Składu Orzekającego objaśnienia przyjętych wartości dołączone do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043 nie uprawdopodabniają realizmu prognozy w zakresie dochodów i wydatków bieżących, gdyż z objaśnieniach tych nie wynika, na jakiej podstawie w 2025 roku założono znaczny wzrost dochodów bieżących, a w latach 2025-2032 założono spadek prognozowanych wydatków bieżących w porównaniu do roku 2024 oraz znaczącą nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Wójt Gminy nie wyjaśnił, jakie konkretnie działania i w jakiej

perspektywie czasowej zostaną podjęte, aby po roku 2024 znacząco ograniczyć wydatki bieżące.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 9.024.689,00 zł, których spłata nastąpi w latach 2027-2043, a zatem dla oceny możliwości uchwalenia budżetu w zaproponowanym w opiniowanym projekcie kształcie niezbędne jest ustalenie, czy w latach przyszłych, tj. w okresie spłaty zobowiązań wynikających z planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych, zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc natomiast pod uwagę, że wydatki bieżące, podobnie jak dochody bieżące, mają wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a z przeprowadzonej analizy wynika, że w latach 2025-2032 występuje znaczący spadek prognozowanych wydatków bieżących w porównaniu do wydatków bieżących planowanych na rok 2024 (przy planowanym wzroście dochodów bieżących), który nie został uzasadniony, a w konsekwencji ulega zmianie dysproporcja pomiędzy prognozowanymi dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie do opiniowanego projektu uchwały budżetowej.

4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a 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 2023 r. poz. 122).
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy.
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący zamierza udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń. W postanowieniach projektu budżetu w § 1 ust. 15 zawarto również upoważnienia dla Wójta w związku z art. 111 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r poz. 103, z późn. zm.). Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2024, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
8. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
9. Zadania Gminy określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 poz. 1469, z późn. zm.), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi realizuje Związek Międzygminny „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi" z siedzibą w Pile.
10. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego, a także plan dotacji udzielanych z budżetu gminy, plan dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii oraz środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i ich przeznaczenie. Zakres ww. załączników nie budzi zastrzeżeń.

**III.**

Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione uchybienia:

1. Z załącznika Nr 8 do projektu uchwały „Fundusz Sołecki - przedsięwzięcia" wynika, że:
   - w sołectwie Gębiczyn zaplanowano środki na realizację zadania pn. „Modernizacja łazienek i wejścia głównego na salę wiejską w Gębiczynie", które sklasyfikowano w § 4270 „Zakup usług remontowych", a nazwa zadania wskazuje, że jest to zadanie inwestycyjne;
   - w sołectwie Huta zaplanowano środki na realizację zadania pn. „Remont na naszej sali zrobimy, dzięki czemu lepszą ją uczynimy. Doposażenie i remont sali", które sklasyfikowano w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych", a nazwa zadania wskazuje, że jest to zadania o charakterze bieżącym.

   Skład Orzekający wskazuje, że użyte nazewnictwo w odniesieniu do zadnia powinno być adekwatne do zakresu prac składających się na dane zadanie, a następnie powinno znaleźć odzwierciedlenie w zastosowanej klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.) wydatki na zakup usług remontowych powinny być sklasyfikowane w § 4270, natomiast wydatki związane z modernizacją powinny być sklasyfikowane w § 6050.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.