

RF
31.12.2020



UCHWAŁA Nr II-00311- 136/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2020 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021-2036

Na podstawie art. 13 pkt 12 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. 230 ust. 2 i 3 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 pozytywnie
projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy
Stawiski na lata 2021-2036 przedłożony przez Burmistrza Stawisk, przekazując
jednocześnie zastrzeżenia i uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021-2036, zawartym w zarządzeniu Nr 84.2020 Burmistrza Stawisk z dnia 13 listopada 2020 r. (data wpływu do RIO: 23.12.2020 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Gminy Stawiski na rok 2021, przyjętego zarządzeniem Nr 85.2020 Burmistrza Stawisk z dnia 13 listopada 2020 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021-2036 spełnia wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określone w przepisach 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.). Przyjęte dla roku 2021 podstawowe wielkości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2021 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu przewiduje dochody ogółem w kwocie 33.650.733 zł, w tym: dochody bieżące: 27.812.207 zł; dochody majątkowe: 5.838.526 zł oraz wydatki ogółem w wysokości 46.181.334 zł, w tym: wydatki bieżące: 27.560.476 zł; wydatki majątkowe: 18.620.858 zł.

Gmina Stawiski planuje na 2021 rok deficyt budżetu w wysokości 12.530.601 zł, który ma być sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów w kwocie 7.176.471 zł, przychodami wynikającymi z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 1.577.550 zł oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 3.776.580 zł. Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 6 oraz 8 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 13.954.130 zł, w tym kredyty w wysokości 8.600.000 zł, przychody z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 1.577.550 zł oraz wolne środki w kwocie 3.776.580 zł.

Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 1.423.529 zł, w tym spłata raty kredytów w kwocie 593.529 zł oraz wykup obligacji w kwocie 830.000 zł.

Należy zastrzec jednak, iż zaangażowanie w budżecie roku 2021 kwoty przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 5.354.130 zł możliwe będzie wyłącznie, jeżeli faktyczne wykonanie budżetu roku 2020 **zamknie się nadwyżką budżetową w wysokości co najmniej 3.211.447,40 zł** (zakładając wykonanie przychodów tytułem kredytu w wysokości 2.300.000 zł oraz rozchodów w kwocie 593.520 zł, a także uwzględniając wypracowane przychody wewnętrzne według stanu na dzień 31.12.2019 r., tj. w wysokości 436.202,60 zł).

W załączniku Nr 1 projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej przedstawiono założenia dotyczące przewidywanego wykonania budżetu roku 2020 przyjmując, iż zamknie się on deficytem w wysokości **(-)2.142.682 zł**. Wyżej wskazany ujemny wynik budżetu wynika z planu na 2020 rok (po zmianach dokonanych uchwałą Nr XXVIII/154/20 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 20 listopada 2020 r.) i nie uwzględnia ewentualnych przepływów finansowych, które wystąpią i będą miały wpływ na wysokość zaangażowanych w budżecie roku 2021 przychodów wewnętrznych. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały budżetowej (załącznik Nr 2 zarządzenia Nr 85.2020 z dnia 13 listopada 2020 r.) przychody wynikające z rozliczenia środków unijnych w wysokości 1.577.550 zł dotyczą dotacji na realizację projektów pod nazwą: "Centrum Usług Społecznych w Gminie Stawiski" (kwota 1.509.572 zł), "Sąsiedzkie usługi opiekuńcze" (kwota 55.483 zł) oraz "MALI INTELEKTUALIŚCI" (kwota 12.495 zł), natomiast wolne środki w wysokości 3.776.580 zł wynikają z uzyskanej w roku 2020 dotacji z Funduszu Dróg Samorządowych na realizację zadania pn. "Przebudowa drogi gminnej – Poryte – Budziski" (kwota 2.273.242 zł) oraz ze środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (kwota 1.503.338 zł).

Podsumowując powyższe rozważania Skład Orzekający zastrzega, iż warunkiem zaangażowania w budżecie roku 2021 przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 5.354.130 zł jest faktyczne uzyskanie (zrealizowanie) w roku budżetowym 2020 dochodów z wyżej wskazanych tytułów.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2021, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, nie zostaną naruszone relacje, o których 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 (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.).

W planowanym budżecie roku 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 9,35% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2020 r. stanowiącym 16,11% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 16,00%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 6,39% (rok 2024) do 8,95% (rok 2023).

Gmina Stawiski zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2036 roku. W roku 2022 prognozuje się dalsze zwiększenie zadłużenia o kwotę 2.100.000 zł, w tym z przeznaczeniem na deficyt w wysokości 1.150.000 zł. Poczynając od 2023 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego j.s.t.). Według założeń przedłożonego projektu WPF Gmina ma osiągać począwszy od 2023 roku dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Najwyższa kwota długu ma wystąpić na koniec 2022 r. w wysokości 16.658.741 zł, w tym dług spłacany wydatkami w kwocie 1.838.741 zł (stosunek łącznego zadłużenia do szacowanych dochodów ogółem będzie wynosił 53,84%, natomiast do prognozowanych dochodów bieżących 58,88%), w kolejnych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć. Wielkość ta ma wzrosnąć w roku 2022 w stosunku do poziomu zadłużenia według stanu na dzień 31.12.2020 r. o kwotę 10.700.000 zł, tj. o 90,50%.

W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono projekt wieloletniej prognozy finansowej wynosi 4.076.873 zł.

W całym okresie objętym projektem WPF 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.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych WPF „powinna być realistyczna”, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zwracając uwagę na realizację WPF w ujęciu formalnym (zgodność z prawem) i realizację źródeł finansowania (kryterium realności przyjętych wartości), wykazanych w WPF (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2021) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

W projektowanym budżecie 2021 roku wynik z działalności bieżącej Gminy wynosi 251.731 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2022-2036 kształtują się na poziomie: rok 2022 – 2.407.696 zł; okres 2023 – 2024 – wartość stała 2.352.790 zł; okres

2025 – 2036 – wartość stała 2.392.390 zł. Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2016 2.205.359,10 zł;
 - wykonanie 2017 1.894.680,32 zł;
 - wykonanie 2018 2.226.629,66 zł;
 - wykonanie 2019 2.148.307,11 zł;
 - przewidywane wykonanie 2020 3.774.713,00 zł;
- (wykonanie wg stanu na dzień 30.11.2020 r. wyniosło 4.402.685,11 zł).

Gmina w okresie objętym projektem WPF nie planuje wpływów ze sprzedaży majątku.

Analizując powyższe Skład Orzekający stwierdza, iż prognozy podstawowych wielkości, w tym dochodów bieżących, wydatków bieżących, budżetów ujętych w okresie objętym WPF są ustalone na poziomie zbliżonym do wartości wynikających z danych historycznych.

Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2022 roku sięgający 16.658.741 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2036 roku, Skład Orzekający zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Gminę założeń określanych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Stawiski konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych szesnastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet problemów związanych z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021-2036 Skład Orzekający zauważa również, iż:

- w załączniku Nr 1 projektu uchwały wpf, w wierszu „2021” wykazano kwoty niezgodne z wielkościami przyjętymi do projektu uchwały budżetowej na 2021 r. w zakresie kolumn: 1.2.2 (wykazano 5.838.526 zł, winno być 5.833.058 zł), 2.1.1 (wykazano 10.773.131 zł, winno być 10.906.140 zł);
- w załączniku Nr 1 projektu uchwały wpf, w kolumnie 10.6 – „Spłaty, o których mowa w pkt. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych”, nie uwzględniono kwoty 2.300.000 zł, która stanowi spłatę rat kredytu zaciąganego w roku 2020. Z uwagi na fakt, iż projekt uchwały WPF winien uwzględniać wszelkie przepływy finansowe, które wystąpiły bądź wystąpią do dnia 31.12.2020 r. to ujęcie wskazanej wielkości w kolumnie 10.6 należy uznać za zasadne;

- w załączniku Nr 2 projektu uchwały wpf – „Wykaz przedsięwzięć do WPF”, w pozycji 1.1.1.1 nie dookreślono jednostki odpowiedzialnej lub koordynującej realizację przedsięwzięcia wskazując ogólnie „STAWISKI”;
- w załączniku Nr 2 projektu uchwały wpf – „Wykaz przedsięwzięć do WPF”, w pozycjach 1.1.1.1; 1.3.2.1 należy przeanalizować prawidłowość kwot ujętych w kolumnie „Limit zobowiązań”, w odniesieniu do wielkości wykazanych w kolumnach dotyczących limitów wydatków na poszczególne lata oraz pozostałego okresu realizacji przedsięwzięć.

Skład Orzekający wydając opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021 – 2036 podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym projektem, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wyników operacyjnych budżetów w wysokościach przyjętych.

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

