

Uchwała nr XV/142/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Stoszowice projekcie
uchwały budżetowej Gminy Stoszowice na rok 2021

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 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Wójta Gminy Stoszowice projekcie uchwały budżetowej Gminy Stoszowice na rok 2021.

Uzasadnienie

I. Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

II. Na podstawie przedłożonego 13 listopada 2020 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Stoszowice na rok 2021 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. W projekcie budżetu na 2021 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 30.370.957 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 38.402.223,25 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 8.031.266,25 zł,
- przychody ogółem w kwocie 11.360.000 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 3.328.733,75 zł.

2. Deficyt zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi ze środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., oraz z zaciągnięcia kredytu. Wskazane źródła finansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 u.f.p.

3. Dochody bieżące określono w kwocie 23.819.957 zł, natomiast wydatki bieżące w kwocie 25.036.236,25 zł. Źródłem finansowania planowanych wydatków bieżących są dochody bieżące powiększone o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., co wypełnia normę, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p.

4. W 2021 r. zaplanowano przychody z tytułu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., w kwocie łącznie 5.500.000 zł. Uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej i objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej uzupełnione przedstawionymi Izbie wyjaśnieniami

Wójta w piśmie z dnia 11 grudnia 2020 r. (znak PF.3251.12.2020) wskazują na możliwość uzyskania przychodów z tytułów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., na prognozowanym poziomie. Z przedstawionego w projekcie wieloletniej prognozy finansowej przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2020 r. (załącznik nr 1 wiersz „Wykonanie 2020”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2021 środki we wskazanych kwotach. Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, że w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu ww. środków w prognozowanej wielkości konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu.

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązań z tytułu kredytu, będących źródłem sfinansowania planowanego deficytu, spowoduje wzrost zadłużenia Gminy w 2021 r. z przewidywanej na koniec 2020 r. kwoty 14.091.878,27 zł do kwoty 16.623.144,52 zł. W okresie spłaty długu, założono w wybranych latach 2021–2035 możliwość zastosowania wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p., w tym w latach 2021–2031 możliwość zastosowania wyłączeń poręczeń. Zgodnie z art. 243 ust. 3 u.f.p. wyłączenia z limitu spłaty poręczeń udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., stosuje się w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków. W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej wskazano, że planowane wyłączenia potencjalnych spłat poręczeń z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., dotyczą planowanego udzielenia poręczenia spółce komunalnej „Twierdza Srebrna Góra”, w związku z realizacją przez spółkę zadań Gminy (ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, turystyka) w ramach programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, RPOWD 2014–2020, Oś priorytetowa 4, działanie 4.3, poddziałanie 4.3.1 Dziedzictwo kulturowe-horyzontalne. Kwota planowanego wyłączenia ogółem wynosi 15.459.439,50 zł. Potencjalne spłaty udzielonego poręczenia w kwocie ogólnej we wskazanym okresie wynoszą 18.700.000,00 zł. Realizacja zadania przewidziana jest przez spółkę w latach 2020–2023.

Skład Orzekający zauważa, że z analizy danych przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w przypadku braku możliwości dokonania wyłączenia poręczeń z limitu spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p., po upływie 90 dni po zakończeniu zadania przez spółkę i otrzymaniu refundacji ze środków budżetu Unii Europejskiej (rok 2023), wystąpi przekroczenie w latach 2024–2031 dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Wójt Gminy Stoszowice w piśmie z dnia 11 grudnia 2020 r. (znak PF.3251.12.2020) przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu dodatkowe wyjaśnienia wraz autopoprawką projektu wieloletniej prognozy finansowej. Z wyjaśnień tych wynika, że zostaną dokonane zmiany w projekcie budżetu na 2021 rok skutkujące obniżeniem kwoty udzielonego poręczenia (z kwoty 18.700.000 zł do kwoty 7.718.491,48 zł) oraz zmianą obowiązywania terminu jego wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p., i w konsekwencji dokonane zostaną zmiany w pozostałych pozycjach wieloletniej prognozy finansowej. W 2021 r. zaplanowano wydatki bieżące z tytułu poręczenia w kwocie 1.600.000 zł. Z uwagi na zmniejszenie kwoty wymaganego poręczenia w 2021 r. do kwoty 76.659,98 zł, zmniejszeniu ulegnie kwota wydatków bieżących o 1.523.340,02 zł, która zostanie przeznaczona na wydatki majątkowe, z których Gmina zrezygnowała z uwagi na brak środków (m.in. na zakup samochodu pożarowego, przebudowę dróg). Zaciągnięty przez spółkę kredyt będzie spłacony niezwłocznie po otrzymaniu refundacji z Urzędu Marszałkowskiego, tak aby jak najszybciej „uwolnić” środki zabezpieczone na poręczenie, szczególnie w 2023 roku.

Całkowite rozliczenie z Urzędem Marszałkowskim zaplanowano w roku 2023, co oznacza, że w latach 2021–2023 kwoty poręczeń mogą być wyłączane z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Z przedstawionej Izbie autopoprawki projektu wieloletniej prognozy finansowej uwzględniającej m.in. zmniejszenie kwoty poręczenia oraz korektę zakresu wyłączenia z limitu spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p., wynika, że w całym okresie spłaty kwoty długu relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie zostanie przekroczona.

Przedstawiona w projekcie w 2021 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków bieżących na obsługę długu oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonego poręczenia do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 6,03%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym odpowiednio 20,67% z uwzględnieniem planu na III kw. 2020 r. i 12,21% z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2020 roku.

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty długu istotny wpływ będzie miało wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi), dochodów z tytułu sprzedaży majątku i możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń. Założono, że latach 2022–2024 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się w kwotach odpowiednio: 2,9 mln zł, 3,2 mln zł i 1,7 mln zł, przy planowanym na rok 2021 deficycie operacyjnym w wysokości 1,2 mln zł (przewidywane wykonanie nadwyżki operacyjnej w 2020 r. — 0,6 mln zł). Według przedstawionej autopoprawki wieloletniej prognozy finansowej nadwyżki operacyjne w latach 2022–2024 będą się kształtowały odpowiednio od 4,9 mln zł do 1,7 mln zł, przy planowanej na rok 2021 nadwyżce operacyjnej na poziomie 0,3 mln zł.

W 2021 r. zaplanowano dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 4.056.000 zł (w tym 3.700.000 zł z tytułu sprzedaży gruntów przeznaczonych na inwestycje w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej). Należy zauważyć, że tak planowana wielkość dochodów z ww. tytułu istotnie wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia, a ich uzyskanie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2021 r. na poziomie niższym od planowanego niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki i może być również przyczyną naruszenia w latach 2022 i 2023 relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., obliczonej w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podjąć działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych prognozą. W 2021 r. należy w szczególności monitorować poziom wykonania planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. W przypadku braku ich realizacji nadwyżka operacyjna powinna być zrealizowana na poziomie umożliwiającym pokrycie ewentualnego ubytku w dochodach budżetu z tego tytułu.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Wójt jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Gminy Stoszowice.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Ewa Zarzecka