

Uchwała nr IX/2/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 stycznia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Przemkowa projekcie uchwały budżetowej
Gminy Przemków na 2021 rok

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. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Maciej Gardas - członek

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Burmistrza Przemkowa projekcie uchwały budżetowej Gminy Przemków na 2021 rok.

Uzasadnienie

Z treści art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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, burmistrz przedkłada organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, celem zaopiniowania. Ocena jest dokonywana z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującym prawem pod kątem formalnym i rachunkowym.

Na podstawie art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. Burmistrz Przemkowa przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespołowi w Legnicy 17 grudnia 2020 r. projekt uchwały w sprawie budżetu Gminy Przemków na 2021 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi (zarządzenie Burmistrza Przemkowa nr 146/20 z 17 grudnia 2020 r.).

Na podstawie danych zawartych w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok, Skład Orzekający ustalił, że zaplanowano dochody budżetu w wysokości 43.810.134,00 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 36.797.885,00 zł i dochody majątkowe w kwocie 7.012.249,00 zł. Dochody ze sprzedaży majątku określono w wysokości 700.000,00 zł. Wydatki budżetu określono w wysokości 50.450.334,00 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 36.451.829,00 zł i wydatki majątkowe w kwocie 13.998.505,00 zł. Nadwyżka operacyjna budżetu wynosi 346.056,00 zł. Przychody budżetu zaplanowane w wysokości 8.230.496,00 zł pochodzą będą z zaciągniętych pożyczek i kredytów. Łączną kwotę planowanych spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych (rozchody) ustalono w wysokości 1.590.296,00 zł. Zgodnie z § 5 pkt 2 projektu uchwały, źródłem finansowania planowanego deficytu budżetu w wysokości 6.640.200,00 zł będą przychody z tytułu kredytów i pożyczek.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaciągnięcie zobowiązania w kwocie 8.230.496,00 zł stanowiącego źródło spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (planowane rozchody budżetu w kwocie 1.590.296,00 zł) oraz finansowania deficytu planowanego na 2021 r. w kwocie 6.640.200,00 zł spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2021 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2020 r. o 36,37% (z kwoty 18.257.239,28 zł do kwoty 24.897.439,28 zł). Kwota długu na koniec 2021 r. będzie stanowić 56,83% planowanych dochodów budżetu.

Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Planowana na 2021 rok relacja spłat zobowiązań finansowych, wydatków na obsługę długu po uwzględnieniu zobowiązań

związku współtworzonego przez Gminę do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 9,95%, natomiast dopuszczalny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy 15,50% (wyliczony w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za III kwartały 2020 r.). Również w kolejnych latach objętych prognozą (2022-2033) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p. zostanie zachowana.

W 2021 roku na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy (15,50%) istotny wpływ miały wskaźniki jednoroczne za 2018 i 2019 r., wynoszące odpowiednio 17,96% i 19,85%. W latach 2020 - 2021 wskaźniki jednoroczne mają wynieść odpowiednio 8,68% i 7,69%, co wpłynie na obniżenie wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia Gminy, o którym mowa w art. 243 u.f.p. w kolejnych latach budżetowych.

Z przedłożonego projektu WPF wynika ponadto, że w latach 2023–2024 relacja spłat zobowiązań finansowych do dochodów bieżących, o której mowa w art. 243 u.f.p. będzie kształtować się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Różnica pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty wyniesie: 0,69 punktu procentowego w 2023 roku i 1,06 punktu procentowego w 2024 roku.

O możliwości utrzymania zdolności spłaty zadłużenia Gminy określonej art. 243 u.f.p. w poszczególnych latach objętych prognozą zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na założonym w projekcie uchwały poziomie, a w szczególności realizacja prognozowanych nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

W WPF założono, że nadwyżki operacyjne będą kształtować się na poziomie od 1.586.276,00 zł w 2022 r. do 4.566.018,00 zł w 2033 r. (przy uzyskanych w latach 2018 i 2019 w wysokości 2.940.775,04 zł i 3.327.256,63 oraz planowanych do uzyskania w latach 2020 i 2021 w wysokości 244.211,30 zł i 346.056,00 zł). Skład Orzekający zauważa, że według projektu WPF w 2022 r. wydatki bieżące będą pozostawać na poziomie zbliżonym do planowanych na 2021 rok (odpowiednio: 36.451.829,00 zł w 2021 roku i 36.462.737,00 zł w 2022 roku), za sprawą zakładanych koniecznych działań oszczędnościowych „w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami Gminy oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego 2021” (objaśnienia zawarte w załączniku nr 3 do WPF). Z przeprowadzonej analizy wynika również, że w latach 2023-2033 założono wzrost wydatków bieżących (rok do roku) na poziomie od 1,75% (w 2023 r.) do 2,35% (w 2026 r.) przy wzroście dochodów bieżących w tych latach od 2,5% (w 2033 r.) do 3% (w 2023 r.), co skutkuje wzrostem nadwyżki operacyjnej. Podkreślenia przy tym wymaga, że w latach 2023 i 2024 istotny wzrost nadwyżki operacyjnej generowany jest przy założonej dynamice wzrostu wydatków bieżących odpowiednio o 1,75% (w 2023 r.) i o 1,82% (w 2024 r.), przy stałym poziomie wzrostu dochodów bieżących o 3%. W objaśnieniach do projektu WPF wskazano ponadto, że zaplanowano w 2022 roku wcześniejszą spłatę zobowiązań w łącznej wysokości 254.000,00 zł, przypadających do uregulowania w 2023 roku, z jednoczesnym założeniem poprawy płynności finansowej w kolejnych latach prognozy.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na realność planowania dochodów ze sprzedaży majątku. W 2021 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 700.000,00 zł oraz w latach 2022-2023 w kwotach odpowiednio 700.000,00 zł i 500.000,00 zł, przy czym wykonanie dochodów z tego źródła wg stanu za III kw. 2020 r. wyniosło 70.155,36 zł przy planie 906.950,00 zł, a w latach 2018-2019 dochody z tego tytułu wyniosły odpowiednio 261.079,05 zł i 640.090,88 zł. W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w realnej perspektywie czasu z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości i w wielkościach realnych do uzyskania, bowiem dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający wskazuje zatem, że możliwość spłaty długu, przy zachowaniu zasad określonych w art. 243 u.f.p., zależy od realizacji prognozowanych dochodów oraz utrzymania założonych wielkości wydatków, a zwłaszcza uzyskania przewidywanych nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku. Należy w tym miejscu również zauważyć, że w projekcie budżetu zaplanowano dochody bieżące (wpływające na nadwyżkę operacyjną budżetu) w kwocie 899.032,00 zł z tytułu wpływu grzywien i innych kar pieniężnych. Z uzasadnienia do projektu wynika, że w tej sprawie toczą się postępowania sądowe celem ściągnięcia kar pieniężnych od wykonawcy zadań inwestycyjnych.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład

Orzekający stwierdził również, że rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego została zaplanowana niezgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856), tj. w wysokości mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Wskazane uchybienie powinno zostać wyeliminowane w toku prac nad projektem uchwały budżetowej.

Skład Orzekający wskazuje ponadto, że niewydatkowane w 2020 r. środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (przewidziane do realizacji wymienionych w projekcie uchwały niektórych zadań inwestycyjnych), będą stanowić w 2021 roku przychody budżetu klasyfikowane w § 905 „Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach” i zarazem źródło finansowania deficytu budżetu, o którym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. Powyższe uchybienie należy wyeliminować przed podjęciem uchwały budżetowej na 2021 rok.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

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.

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

mgr Tomasz Miśkiewicz