



RF

M.03.1024

Elektronicznie podpisany przez:  
Paweł Gałko  
dnia 11 marca 2021 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-134/2021

z dnia 11 marca 2021 r.

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości planowanej  
kwoty długu przedstawionych przez Gminę Stawiski.**

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305) 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
Agnieszka Gerasimiuk	- członek

**opiniuje pozytywnie**

- możliwość sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej Gminy Stawiski;
- prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Stawiski, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wnosząc jednocześnie zastrzeżenia sformułowane w poniższym uzasadnieniu.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 26 lutego 2021 r.: Nr XXXI/165/21 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021 – 2036 oraz Nr XXXI/166/21 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stawiski na 2021 r.

Rada Miejska w Stawiskach uchwalała Nr XXXI/166/21 z dnia 26 lutego 2021 r. uchwaliła budżet na 2021 rok, w którym zaplanowano:

- dochody ogółem w kwocie	35.142.744 zł
- w tym dochody bieżące w kwocie	28.224.680 zł,
- wydatki ogółem w kwocie	49.998.569 zł
- w tym wydatki bieżące w kwocie	28.754.297 zł.

Zgodnie z zapisem zawartym w § 5 treści powyższej uchwały, planowany deficyt wyniesie 14.855.825 zł i zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z:

1. zaciąganych kredytów w kwocie 5.376.471 zł,

2. 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 w kwocie 166.560 zł,
3. 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 1.945.124 zł,
4. wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 7.367.670 zł.

Pod względem formalnym 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 jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Łączna planowana w budżecie kwota przychodów wynosi 16.279.354 zł, w tym kredyty i pożyczki w wysokości 6.800.000 zł (§952), przychody 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 w wysokości 166.560 zł (§905), przychody wynikające 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 1.945.124 zł (§906) oraz wolne środki w wysokości 7.367.670 zł (§950). 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 (§992) oraz wykup obligacji w kwocie 830.000 zł (§982).

Analiza sprawozdań finansowych oraz budżetowych Gminy za 2020 rok wskazuje, iż kwota przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 9.479.354 zł będzie możliwa do zaangażowania w budżecie 2021 roku. Skład Orzekający wnosi jednak zastrzeżenie co do przyjętej wysokości wolnych środków. Zgodne z danymi zawartymi w bilansie z wykonania budżetu gminy sporządzonym na dzień 31 grudnia 2020 r. kwota wolnych środków (nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych) wynosi 6.493.528,68 zł, a nie jak wskazano 7.367.670 zł. Różnicę pomiędzy powyższymi wielkościami, tj. w wysokości 874.141,32 zł, stanowić będzie natomiast przychód wewnętrzny tytułem nadwyżki budżetu z lat ubiegłych.

Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-)529.617 zł. Uwzględniając fakt, iż Gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w kwocie przewyższającej ujemne saldo operacyjne, Skład Orzekający uznaje, że wymóg równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, został spełniony.

Stosownie do uchwały Nr XXXI/165/21 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2021 – 2036, Gmina 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 3.900.000 zł, w tym z przeznaczeniem na deficyt w wysokości 2.950.000 zł.

Począwszy od 2023 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego j.s.t.). Według założeń przedłożonej uchwały WPF Gmina ma osiągać poczynając 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 44,87%, natomiast do prognozowanych dochodów bieżących 56,15%), 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 90,50%.

Ponadto w kolejnych latach zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej 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 9,22% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowiącym 15,67% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o plan III kwartału 2020 r. wynosi 16,11%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 6,84% (rok 2022) do 11,67% (rok 2023).

Przyjęty w prognozie plan zachowania powyższej relacji oparty jest przede wszystkim na założeniu realizacji nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi.

W budżecie 2021 roku wynik z działalności bieżącej Gminy przyjmuje wartość ujemną i wynosi (-)529.617 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2022-2036 kształtują się na poziomie: rok 2022 – 4.858.941 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;
- wykonanie 2020	5.388.987,49 zł.

Gmina w okresie objętym uchwałą 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 latach 2023 - 2036 są ustalone na poziomie zbliżonym do wartości wynikających z danych historycznych.

Zastrzeżenia budzi jednak kwota nadwyżki operacyjnej przyjęta dla roku 2022, która w sposób znaczący odbiega od dodatnich sald operacyjnych określonych w pozostałym okresie sporządzonej uchwały WPF. W załączniku Nr 3 do uchwały – „Objaśnienia...” nie ustosunkowano się do powyższego stanu. Nie przedstawiono żadnych założeń, z których wynikałoby, iż wielkości sekcji bieżącej prognozy budżetu roku 2022 ujęte zostały w sposób realistyczny.

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 określonych w wieloletniej prognozie 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.

Skład Orzekający wydając – z wyżej przytoczonych względów – pozytywną opinię o planowanej kwocie długu i o możliwości sfinansowania przedstawionego deficytu, podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym uchwałą WPF, celem urzeczywistnienia zakładanych w Prognozie wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych, indywidualnych wskaźników spłaty długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

#### **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