

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-134/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 7 lutego 2023 r.

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 2022 r., poz. 1668), 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 2022 r. poz. 1634, 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
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

opiniuje

- 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 30 stycznia 2023 r.: Nr LI/301/23 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2023 – 2036 oraz Nr LI/302/23 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Stawiski na rok 2023.

Rada Miejska w Stawiskach uchwałą Nr LI/302/23 z dnia 30 stycznia 2023 r. uchwaliła budżet na 2023 rok, w którym zaplanowano:

- dochody ogółem w kwocie	54.317.191 zł
- w tym dochody bieżące w kwocie	33.007.307 zł,
- wydatki ogółem w kwocie	65.497.181 zł
- w tym wydatki bieżące w kwocie	30.442.740 zł.

Zgodnie z zapisem zawartym w § 5 treści powyższej uchwały, planowany deficyt wyniesie 11.180.000 zł i zostanie pokryty w całości przychodami pochodzącymi z wpływów ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę.

Wskazane źródło pokrycia planowanego deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

Łączna planowana w budżecie kwota przychodów wynosi 12.000.000 zł (emisja obligacji - §931), natomiast łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 820.000 zł (wykup obligacji - §982).

Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się tzw. nadwyżką operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości 2.564.567 zł, co jest zgodne z dyspozycją zawartą w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Stosownie do uchwały Nr LI/301/23 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Stawiski na lata 2023 – 2036, Gmina zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2036 roku.

Począwszy od 2024 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 2024 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 2023 r. w wysokości **23.432.527 zł**, w tym dług spłacany wydatkami w kwocie 1.632.527 zł, w kolejnych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć. Skład Orzekający zastrzega, iż stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem będzie wysoki i wyniesie **43,14%**, natomiast do prognozowanych dochodów bieżących aż **70,99%**. Wielkość ta ma wzrosnąć w roku 2023 w stosunku do poziomu zadłużenia według stanu na dzień 31.12.2022 r. o **88,08%**.

W prognozie finansowej we wszystkich latach ustalono również wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynosi 6.555.320 zł.

Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie w zakresie projekcji kosztów obsługi zadłużenia ujętych w poszczególnych latach. Wielkości te prognozuje się na zbyt niskim poziomie, który nie uwzględnia obecnie obowiązujących stóp procentowych. Wysokość odsetek w stosunku do długu przypadającego na dany rok kształtuje się na poziomie od 3,29% w roku 2024 do 6,03% w roku 2036 (w przeważającym okresie wartość ta wynosi poniżej 4%). Należy dokonać aktualizacji prognoz wydatków na obsługę zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu uwzględniając obecnie obowiązujące stopy procentowe.

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 2023, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, formalnie nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami miałby wynieść 6,08% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2022 r., który stanowiłby 13,57% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosiłby 15,36%).

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli WPF w latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 3,03% (rok 2029) do 7,13% (rok 2024).

Zachowanie relacji z art. 243 u.f.p., tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań i wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest przede wszystkim (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) na założeniu osiągania nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Dane sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2016-2022) wskazują, że w każdym roku Gmina Stawiski osiągała dodatnie salda operacyjne – były one realizowane 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;
- wykonanie 2021	1.683.255,83 zł;
- przewidywane wykonanie 2022	1.716.087,01 zł.

Gmina w okresie objętym uchwałą WPF planuje wpływy ze sprzedaży majątku wyłącznie w roku 2023 w wysokości 150.000 zł.

Projekcja sald operacyjnych w uchwale WPF (zał. Nr 1, kol. 7.1) kształtuje się na następującym poziomie:

- rok 2023: kwota 2.564.567 zł. Powyższą wielkość determinuje przede wszystkim założenie uzyskania przez Gminę zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) w wysokości 1.745.693 zł (wpływ incydentalny), w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa i przebudowa wraz z modernizacją oczyszczalni ścieków w Stawiskach”. Część bieżąca budżetu roku 2023, z pominięciem wyżej wskazanej kwoty, zamknęłaby się dodatnim saldem operacyjnym w wysokości 818.874 zł;
- rok 2024: kwota 2.076.490 zł;
- lata 2025 – 2036: kwoty od 2.050.090 zł (rok 2025) do 3.076.000 zł (rok 2036). Wielkość ta, poczynając od roku 2025, cechuje się zbliżonym wzrostem rokrocznie na poziomie od 12.367 zł do 215.467 zł (średnia arytmetyczna przyrostu w tym okresie wynosi około 93.264 zł). Rokroczny wzrost nadwyżki operacyjnej w przyjętym okresie WPF warunkowany jest między innymi spadkiem rok do roku kosztów obsługi zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia długu. Założono, iż wielkość ta po roku 2025 będzie się systematycznie zmniejszać (średnioroczny spadek wydatków na obsługę długu wynosi około 63.054 zł).

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający stwierdza, iż projekcje dodatnich sald operacyjnych budżetów ujętych w okresie objętym WPF nie wykazują znaczących odchyleń

od wartości wynikających z realizacji budżetów w latach poprzednich, a ich roczne przyrosty wynikają z uszczegółowienia prognozowanych wielkości ujętych w tabeli, określonej w załączniku Nr 1 uchwały w sprawie WPF.

Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2023 roku sięgający 23.432.527 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 ciągle, 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 bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych czternastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w co najmniej 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 prowadzących do jej niespełnienia.

Skład Orzekający wydając 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