

Uchwała nr V/156/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Siechnic projekcie uchwały budżetowej
Gminy Siechnice na 2021 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 3 ustawy z 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:

- 1) Ewa Pudło – przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziewa – członek,
- 3) Ewa Zarzecka – członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o przedłożonym przez Burmistrza Siechnic projekcie uchwały budżetowej Gminy Siechnice na 2021 rok.

Uzasadnienie

I. Z treści art. 233 ustawy o finansach publicznych (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, organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

II. Na podstawie przedłożonego 3 grudnia 2020 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Siechnice na rok 2021 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2021 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 201.223.863,13 zł;
- wydatki ogółem w kwocie 240.252.528,53 zł;
- deficyt budżetu w kwocie 39.028.665,40 zł;
- przychody ogółem w kwocie 42.677.665,40 zł;
- rozchody ogółem w kwocie 3.649.000 zł.

Dochody bieżące określono w kwocie 166.866.114,25 zł, natomiast wydatki bieżące w kwocie 165.239.375,08 zł, co oznacza zachowanie relacji z art. 242 u.f.p.

Deficyt budżetu w kwocie 39.028.665,40 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, wolnych środków oraz 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 projekcie budżetu na 2021 rok zaplanowano dochody i wydatki majątkowe związane z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków europejskich. Dochody majątkowe z tytułu dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i płatności w ramach budżetu środków europejskich realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zaplanowano w wysokości 25.303.786,02 zł, natomiast wydatki majątkowe na programy finansowane z udziałem środków europejskich w wysokości 28.425.450,31 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku zaciągnięcia zobowiązań na realizację ww. zadań i niewykonania dochodów majątkowych na założonym poziomie konieczne będzie skorygowanie budżetu, tj. zabezpieczenie innych źródeł finansowania powstałego deficytu. Zaplanowanie w budżecie wydatków na realizację zadań inwestycyjnych daje bowiem podstawę prawną do zaciągania zobowiązań na ich realizację (art. 46 u.f.p.). Na gruncie obowiązujących przepisów prawa, uprawnienia tego nie można w żaden sposób ograniczać. Jeśli dany wydatek jest niepewny, nie należy planować go w budżecie; również nie należy planować nierealnych dochodów. Źródła finansowania wydatków budżetowych muszą być realne i możliwe do pozyskania.

Dochody majątkowe ustalono w wysokości 34.357.748,88 zł, z czego 1.500.000 zł są to dochody ze sprzedaży majątku. Ze względu na poziom i strukturę planowanych dochodów i wydatków Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w przypadku braku realizacji na planowanym poziomie dochodów majątkowych konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania wydatków lub ograniczenie ich poziomu.

W projekcie budżetu na 2021 rok zaplanowano dochody majątkowe z tytułu środków na dofinansowanie własnych inwestycji gmin pozyskane z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) w kwocie 4.775.535 zł. Skład Orzekający przypomina, iż niewykorzystane środki RFIL, które wpłynęły na rachunek budżetu w 2020 r., stanowią przychody a nie dochody budżetu 2021 roku. Środki te należy ujmować 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”.

Wskaźnik jednoroczny w 2021 r. ustalono na poziomie 4,45% przy planowanych spłatach zobowiązań dłużnych powiększonych o wydatki na obsługę długu do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące na poziomie 6,72%. Ustalenie wskaźnika jednorocznego na tak niskim poziomie, w sytuacji niewykonania planowanych wielkości budżetowych w 2021 r., grozi obniżeniem dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach kolejnych.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2021 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2021 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2020 r. o 29.674.496,18 zł (z kwoty 99.010.130 zł do kwoty 128.684.626,18 zł). Wykazana w projekcie uchwały kwota długu na koniec 2021 r. stanowi 63,9% planowanych dochodów.

W § 7 pkt 2 projektu uchwały upoważniono Burmistrza do zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o którym mowa w § 3 ust. 2 do kwoty 24 228 267,21 zł (w § 3 ust. 2 projektu uchwały ustalono limit zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2 innych niż określone w § 3 ust. 1 do kwoty 24 228 267,21 zł). W projekcie budżetu na 2021 rok nie zaplanowano wydatków w kwocie 1.226.250 zł na spłatę zobowiązań Gminy Siechnice zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy inne niż kredyty i pożyczki (§ 492 lub § 615).

W przedłożonym uzasadnieniu do uchwały nie odniesiono się do długu spłacanego wydatkami, w szczególności nie przedstawiono harmonogramu jego spłat.

W 2021 r. relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., wyniesie 6,72%, natomiast indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy 14,39%. Również w kolejnych latach objętych prognozą (2021-2041) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana.

Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała m.in. realizacja nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w prognozowanych wielkościach.

W 2021 r. nadwyżkę operacyjną (różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi) ustalono w wysokości 1,6 mln zł, natomiast już w 2022 r. założono, że nadwyżka operacyjna osiągnie poziom

19,2 mln zł, w 2023 r. — 30,5 mln zł, w 2025 r. — 36 mln zł, przy nadwyżkach operacyjnych wykonanych w latach ubiegłych na poziomie odpowiednio 12 mln zł w 2017 r., 15,7 mln zł w 2018 r., 15,3 mln zł w 2019 r. oraz 4,8 mln zł w 2020 r. (wielkość przewidywana).

W 2023 roku indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy jest nieznacznie wyższy od relacji spłat zadłużenia do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące na poziomie i wynosi 8,66% (dopuszczalny 9,25%). Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować brak spełnienia przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 u.f.p., a tym samym mogą mieć istotny wpływ na możliwość uchwalenia budżetu w latach następnych. Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty długu istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi) w przewidywanej wysokości. Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy.

Rezerwa ogólna w kwocie 250.000 zł stanowi 0,10% wydatków budżetu i mieści się w granicach określonych w u.f.p. Zgodnie z art. 222 ust. 1 u.f.p. w budżecie należy utworzyć rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.

Skład Orzekający pragnie podkreślić, iż w świetle art. 238 ust. 2 u.f.p. wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej. Przedłożone uzasadnienie ogranicza się do omówienia struktury dochodów i wydatków. Nie odniesiono się do pozostałych elementów uchwały budżetowej takich jak: rozchody, wynik budżetu, upoważnienia dla Burmistrza, czy szczególne zasady wykonywania budżetu Gminy w 2021 roku.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Siechnicach.

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 Budto