

ZARZĄDZENIE Nr 0050.1.92.2021
BURMISTRZA SUPRAŚLA
z dnia 30 sierpnia 2021 r.

w sprawie założeń do projektu budżetu gminy Supraśl na 2022 rok.

Na podstawie art. 30 ust. 1 w związku z art. 61 ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), w związku z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz.305 ze zm.) oraz § 3 pkt. 1 Uchwały Nr XL/404/10 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, procedury uchwalania budżetu, rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi.

- § 1. Przyjmuję założenia do projektu budżetu gminy Supraśl na 2022 rok stanowiące załącznik do zarządzenia.
- § 2. Założenia stanowiąc będą podstawę do opracowania projektu budżetu gminy Supraśl na rok 2022.
- § 3. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia.

BURMISTRZ

dr Radosław Dobrowolski

Załącznik

do Zarządzenia Nr 0050.1.92.2021
Burmistrza Supraśla
z dnia 30.08.2021 r.

ZAŁOŻENIA DO PROJEKTU BUDŻETU GMINY SUPRAŚL NA ROK 2022**Wprowadzenie.**

Założenia do projektu budżetu na rok 2022 zostały przygotowane w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, w tym w szczególności:

- ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 roku (Dz. U. z 2021, poz. 38 ze zm.),
- ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.),
- ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, ze zm.)
- Wieloletnią Prognozę Finansową gminy Supraśl na lata 2022-2033,
- informacje o przewidywanych przez Ministerstwo Finansów kierunkach rozwoju sytuacji gospodarczej w kraju oraz prognozowanych parametrach makroekonomicznych przedstawione w:
 - ✓ zaktualizowanym Programie Konwergencji - aktualizacja 2021 r., przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 2021 r. i będącym podstawą przygotowania projektu ustawy budżetowej państwa na 2022 r.,
 - ✓ założeniach do projektu budżetu państwa na 2022 r.,
 - ✓ metodologii opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Aktualizacja – sierpień 2020 r.,
- dane o środkach z Unii Europejskiej w ramach okresu programowania UE na lata 2014-2020.

W maju br. został zaprezentowany dokument pod nazwą „Polski ład”, w ramach którego przedstawiona została koncepcja nowej strategii społeczno-gospodarczej dla Polski na okres po pandemii. Przedstawione zostały m.in. założenia projektowanej reformy systemu podatkowego obejmującego podatek PIT z którego udziały stanowią główne źródło dochodów budżetowych Gminy. Kluczowe elementy zapowiedzianej zmiany w systemie podatkowym to:

- podniesienie kwoty wolnej od opodatkowania podatkiem PIT do wysokości 30 tys. zł,
- podniesienie drugiego progu podatkowego do 120 tys. zł z obecnych 85,5 tys. zł,
- brak możliwości odliczania od podatku zasadniczej części (7,75% z 9%) składki zdrowotnej,
- wprowadzenia zerowego PIT dla osób pracujących po osiągnięciu wieku emerytalnego,

- wprowadzenia współczynnika korygującego (wyższe koszty uzyskania przychodu) dla osób zarabiających miesięcznie między 6 tys. zł a 10,5 tys. zł tj. uzyskujących roczne dochody w przedziale między 70 tys. Zł a 130 tys. Zł, przy czym ulga ma objąć jedynie podatników uzyskujących dochody z umowy o pracę,
- zmiana zasad liczenia składki zdrowotnej dla prowadzących działalność gospodarczą i opodatkowane PIT, tj. dochody tej grupy podatników mają zostać opodatkowane pełną 9% składką na NFZ proporcjonalnie do uzyskiwanych dochodów.

Z wypowiedzi medialnych przedstawicieli Ministerstwa Finansów wynika, że w przypadku wprowadzenia zapowiadanych zmian dochody z PIT sektora finansów publicznych (budżet państwa i JST) spadną o 20-22 mld zł, z czego na jednostki samorządu terytorialnego przypadnie około połowa tej kwoty, tj. 10-11 mld zł. Związek Miast Polskich uruchomił stronę naTwojkoszt.pl, na której przedstawia skutki zmian w PIT i CIT dla każdej gminy. Oszacowany w oparciu o te informacje przybliżony negatywny skutek dla naszej gminy w postaci ubytku dochodów z udziału w PIT może sięgnąć blisko 6,4 mln zł rocznie w przypadku braku pełnej rekompensaty utraconych dochodów. Należy zwrócić uwagę, że ujemne skutki projektowanych zmian systemowych w postaci ubytku dochodów z udziału w PIT będą mieć charakter dynamiczny, co oznacza, że będą z roku na rok narastać wraz ze wzrostem wynagrodzeń z pracy, emerytur i świadczeń społecznych, co przełoży się na zwiększanie się np. sumy wykorzystanych kwot wolnych od wszystkich podatników. Poza tym rzeczywiste pełne skutki reformy podatkowej będą przesunięte w czasie, co ma związek z przyjętymi zasadami kalkulacji dochodów z udziału w PIT przy uwzględnieniu wskaźnika partycypacji dla każdej JST w ogólnych wpływach z PIT wyliczanego na podstawie podatku należnego odprowadzonego przez mieszkańców danej JST w relacji do podatku należnego odprowadzonego przez wszystkich podatników w skali kraju w oparciu o dane historyczne za dwa lata wstecz w stosunku do roku, na który jest wyliczany wskaźnik udziału. Jednocześnie zapowiadane jest utworzenie subwencji rozwojowej/inwestycyjnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Z wypowiedzi przedstawicieli rządu wynika, że podział subwencji rozwojowej/inwestycyjnej, ma opierać się o mechanizm wzorowany na Rządowym Funduszu Inwestycji Lokalnych. Zasygnalizowano, że będzie on przyjaźniejszy dla mniejszych i mniej zamożnych samorządów.

Dodatkowo zapowiadane zmiany w przepisach prawnych dotyczących systemu gospodarki odpadami niosą za sobą ryzyko pogłębienia luki budżetowej z uwagi na proponowane do wprowadzenia górne limity opłat za gospodarowanie odpadami. Jak będzie? Czas pokaże.

I. Założenia ogólne.

Zakłada się, że podstawą projektu budżetu gminy Supraśl na 2022 r. będą parametry makroekonomiczne przyjęte przez Ministerstwo Finansów w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2021-2024 oraz Programie Konwergencji. Aktualizacja 2021, a także w Założeniach do projektu budżetu państwa na 2022 r., w tym w szczególności:

- dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych (średnioroczna) **102,8%**,
- dynamika realna Produktu Krajowego Brutto **104,3%**,

- dynamika nominalna przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej **106,4%**,
- dynamika przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej **100,0%**.

II. Dochody budżetowe.

Ustalenie projektowanych kwot dochodów budżetowych na rok 2022 i lata następne nastąpi w oparciu o:

- podstawowe wskaźniki makroekonomiczne,
- przewidywane wykonanie dochodów budżetowych w roku 2021,
- planowane zmiany systemowe w podatkach,
- przepisy podatkowe i prognozowane stawki podatków i opłat lokalnych,
- informacje uzyskane z Ministerstwa Finansów i Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego o przyznanych Gminie kwotach subwencji i dotacji oraz prognozowanych wpływach z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,

z zastrzeżeniem, iż parametry przyjęte do planowania obarczone są ryzykiem na dynamiczne uwarunkowania zewnętrzne.

Dochody o dominującym znaczeniu dla budżetu, tj. z udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT będą uzależnione od ich bazy, tj. od dochodów z pracy, emerytur i innych świadczeń społecznych, od zysków podmiotów gospodarczych, jak też od podatkowych zmian systemowych. W przypadku wpływów z PIT istotne są prognozy dotyczące dynamiki zatrudnienia i wynagrodzeń, ponieważ te wskaźniki w największym stopniu determinują poziom możliwych do pozyskania dochodów z tego źródła.

Dochody z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa należą do grupy dochodów najbardziej wrażliwych na niekorzystne zmiany w koniunkturze gospodarczej. Kwotę **dochodów z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych** na dany rok budżetowy ustala się przy uwzględnieniu: wskaźnika udziału podatku należnego odprowadzonego przez podatników zamieszkałych na terenie Gminy w podatku należnym dla kraju na podstawie rozliczenia rocznego tego podatku za dwa lata wstecz w stosunku do roku budżetowego, na który planowane są dochody z udziału w PIT (kwota dochodów z PIT na 2022 r. będzie ustalona na podstawie danych dotyczących rozliczenia rocznego podatku za 2020 r.).

Na etapie planowania Ministerstwo Finansów ustala corocznie prognozę dochodów z tytułu udziału w PIT dla jednostek samorządowych, w tym dla Gminy, na dany rok budżetowy, przy czym nie ma ona charakteru wiążącego, a tylko szacunkowy.

Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych należą do najbardziej wrażliwych na wahania koniunktury. Dochody te odznaczają się stosunkowo wysoką niestabilnością rozumianą jako odchylenie faktycznie osiągniętych dochodów od dochodów wyznaczonych w oparciu o długookresowy trend. Najważniejsze czynniki oddziałujące na poziom dochodów z CIT stanowią:

- bieżąca sytuacja finansowa przedsiębiorstw, zwłaszcza poziom rentowności i generowany zysk brutto,

- wyniki przedsiębiorstw pod kątem zyskowności w poprzednich latach w odniesieniu do stosunkowo dużej grupy podatników, którzy wybierają uproszczoną formę opodatkowania.

Na poziom dochodów z udziału w CIT wpływ mają też zmiany systemowe. Główne zmiany systemowe dotyczą wprowadzenia od 2021 r. tzw. estońskiego CIT-u, tj. ryczału od dochodów spółek kapitałowych (art. 28j ustawy o CIT). Wprowadzenie tego rozwiązania od stycznia 2021 r. ma na celu zwiększenie inwestycji w przedsiębiorstwach. Rozwiązanie to polega na tym, że podatek dochodowy zostanie odroczony do momentu wypłaty zysku ze spółki. Z tzw. „estońskiego CIT” mogą skorzystać przedsiębiorcy, których roczny przychód nie przekroczy 100 mln zł (z VAT) i dodatkowo którzy spełnili łącznie określone warunki.

Prognoza dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze Gminy oparta będzie o wskaźniki makroekonomiczne, w tym dotyczące dynamiki realnej Produktu Krajowego Brutto oraz wskaźnik wzrostu cen i usług konsumpcyjnych i inwestycyjnych. Na prognozę dochodów z udziału w CIT na 2022 r. będą miały wpływ czynniki takie jak: prognozowane ogólne dochody z CIT dla kraju.

Dochody z podatku od czynności cywilno – prawnych wykazują znacząco podatność na zmiany w koniunkturze gospodarczej. Prognoza tych dochodów na najbliższe lata oparta będzie o założenie stopniowego wzrostu wpływów z PCC w tempie odpowiadającym zakładanej dynamice realnego PKB.

W zakresie **podatków i opłat lokalnych**, szczególnie w podatku od nieruchomości zakłada się wykorzystanie możliwości dochodowych określonych przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Pomimo tego, że utrzymanie się negatywnych zjawisk w gospodarce może obniżyć ściągalność należności podatkowych, zakłada się kontynuację pozytywnych tendencji w zakresie przyrostu powierzchni podlegającej opodatkowaniu. Prognozę dochodów z podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych na 2022 r. ustalono w oparciu o przewidywane wykonanie tych dochodów w 2021 roku oraz prognozę zmiany w bazie podatkowej.

Dochody ze sprzedaży mienia są determinowane stanem koniunktury w gospodarce, w tym przede wszystkim na rynku obrotu nieruchomościami. Obniżone tempo wzrostu gospodarczego w ostatnich latach wpłynęło negatywnie na sytuację na rynku nieruchomości. Obserwowany jest silny spadek aktywności transakcyjnej na rynku obrotu nieruchomościami, co przekłada się negatywnie na poziom dochodów pozyskiwanych z tego tytułu.

Gmina będzie nadal prowadziła racjonalną politykę w zakresie gospodarowania majątkiem komunalnym, szczególnie w zakresie zbywania nieruchomości miejskich, uwzględniając przy wyborze formy wykorzystania majątku kalkulację ekonomiczną oraz długofalowe potrzeby Gminy.

W warunkach aktualnej sytuacji makroekonomicznej w Polsce istotnym ryzykiem obarczone jest planowanie **dotacji celowych otrzymywanych z budżetu państwa** z założeniem realnego wzrostu. W 2022 r. wpływ na ogólną kwotę przewidywanych dochodów bieżących będą mieć uchwalone przez Sejm w drodze ustawy z 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (niezakończony proces legislacyjny - 25 czerwca br. po rozpatrzeniu stanowiska Senatu ustawa została przekazana przez Sejm do podpisu Prezydentowi RP) zmiany począwszy od 2022 r. w działaniu Programu 500+ polegające

w szczególności na przejęciu wypłaty tego świadczenia przez ZUS, w wyniku których obniżeniu ulegnie kwota uwzględnionych w budżecie gminy na 2022 r. po stronie dochodów i wydatków środków z tytułu dotacji na wypłaty świadczenia 500+. Na wysokość ogólnej kwoty dochodów bieżących będą istotnie rzutować projektowane zmiany systemu podatkowego w zależności od tego czy w ogóle i w jaki sposób zostaną zneutralizowane negatywne dla dochodów JST skutki tych zmian.

W przypadku **subwencji ogólnej**, w tym oświatowej, obowiązujące przepisy (art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jst) gwarantują utrzymanie na kolejny rok, co najmniej nominalnego poziomu środków tytułem subwencji oświatowej w skali kraju z roku poprzedniego.

Jednocześnie w projekcie budżetu na 2022 r. uwzględnione zostaną środki pochodzące z funduszy strukturalnych i z innych źródeł pomocowych. Prognoza środków z UE na 2022 r. obejmuje w szczególności projekty, dla których planowanym terminem podpisania umowy był rok 2021. Priorytetem polityki budżetowej w 2022 r. i w kolejnych latach będzie zwiększenie potencjału rozwojowego Gminy poprzez optymalne wykorzystanie środków pomocowych UE w ramach kończącej się perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Źródłem potencjalnego ryzyka dla budżetu w horyzoncie najbliższych lat może być też nieuzyskanie dofinansowania z UE lub uzyskanie dotacji w kwotach i w terminach innych niż planowane w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej.

W przypadku ustawowych zmian w kształtowaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, prognozowane kwoty i struktura również ulegną zmianie.

III. Wydatki budżetowe.

Wydatki na 2021 r. prognozowane są przy założeniu utrzymywania się ograniczonych możliwości budżetowych. Potrzeba zagwarantowania w budżecie Gminy środków na realizację projektów rozwojowych, które będą realizowane przy wsparciu ze środków UE w ramach kończącego się okresu programowania na lata 2014-2020, w warunkach pogłębiającego się deficytu budżetowego wymagać będą utrzymania stałej kontroli wydatków bieżących, w tym powiązania ich ze wzrostem dochodów bieżących z uwagi na reguły ostrożnościowe w ustawie o finansach publicznych wyrażone w art. 242 i 243.

Priorytetem w zakresie planowania wydatków bieżących będzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń gminnej infrastruktury technicznej społecznej oraz zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców. Wydatki bieżące zostaną ustalone przy generalnym założeniu utrzymania co najmniej dotychczasowego zakresu i poziomu usług publicznych świadczonych przez Gminę na rzecz mieszkańców.

Głównym kryterium przy planowaniu wydatków będzie:

W ramach wydatków bieżących na 2022 r. uwzględnione zostaną przede wszystkim wydatki zdeterminowane w szczególności:

- zabezpieczenie tzw. „wydatków sztywnych” ; wynagrodzeń, pochodnych od wynagrodzeń, kosztów obsługi długu oraz kosztów eksploatacyjnych,

- wysokość dotacji dla podmiotów realizujących zadania własne gminy będzie dostosowana do możliwości finansowych Gminy,
- wydatkami z tytułu obsługi długu w związku z zaciągniętymi w poprzednich latach i planowanymi do podjęcia w 2022 r. długoterminowymi zobowiązaniami z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych,
- wydatkami tytułem odszkodowań za nieruchomości przejęte w latach poprzednich pod drogi publiczne, odszkodowań w związku z roszczeniami właścicieli nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 36 ust. 1 pkt. 1, art. 36 ust.1 pkt. 2, art. 36 ust. 3,5 i art. 37 ust. 3 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Skala roszczeń odszkodowawczych powoduje, że pełne jednorazowe zabezpieczenie roszczeń z tych tytułów przekracza bieżące i prognozowane możliwości budżetowe.
- wydatkami stanowiącymi przedsięwzięcia wieloletnie, które zostały uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021-2033 w części dotyczącej 2022 r.,
- wydatkami w związku z przekazanymi w br. i planowanymi do przekazania w przyszłym roku do użytkowania i do bieżącego utrzymania inwestycjami, w tym w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej oraz w obszarze oświaty, kultury.

Wydatki bieżące zostaną ustalone przy generalnym założeniu utrzymania dotychczasowego zakresu i poziomu usług publicznych świadczonych przez Gminę na rzecz mieszkańców.

Podstawą do sporządzenia projektu planu wydatków inwestycyjnych na 2022 rok jest stan realizacji inwestycji w 2021 r. Planując wydatki majątkowe należy zapewnić w pierwszej kolejności środki na:

- realizację inwestycji kontynuowanych,
- współfinansowanie projektów realizowanych z wykorzystaniem środków z funduszy Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocowych. Kluczowe będą zadania inwestycyjne realizowane wspólnie z innymi samorządami powiązanymi funkcjonalnie. Gmina Supraśl i samorzady tworzące Białostocki Obszar Funkcjonalny (BOF) będą realizować wspólne przedsięwzięcia łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty będą przede wszystkim dotyczyć rozwoju zrównoważonego sprawnego transportu w ramach BOF w szczególności poprzez: rozwój sieci dróg na terenie BOF, rozwój oferty terenów inwestycyjnych BOF.

Ponadto, konstruując budżet Gminy w części inwestycyjnej na 2022 r., w szczególności, należy wziąć pod uwagę:

- zawarte kontrakty na roboty budowlano-montażowe,
- trwające procedury przetargowe na wybór wykonawcy na roboty budowlano-montażowe,
- istniejące uwarunkowania formalno-prawne związane z realizacją zadań,
- priorytety w zakresie zadań, dla których prowadzone są prace przygotowawcze, a także skutki finansowe noworozpoczynanych zadań ujętych w budżecie Gminy na 2021 rok na budżety w kolejnych latach.

- zadania związane z wykonaniem dokumentacji technicznej wprowadzane mogą być do planu wydatków z uściśleniem szczegółowej nazwy zadania.

Źródła pozyskiwania ewentualnych kredytów i pożyczek uzależnione będą od przyjętych do projektu budżetu wysokości wydatków dla poszczególnych tytułów inwestycyjnych. Prognozowany poziom deficytu będzie wynikał z konieczności zapewnienia środków własnych na realizację projektów i programów inwestycyjnych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej.

W związku z potrzebą zarezerwowania znacząco wyższych na tle lat poprzednich środków z przeznaczeniem na wydatki majątkowe jako skutek realizacji zadań inwestycyjnych przewidzianych do finansowania przy udziale środków z UE w ramach kończącej się perspektywy 2014-2020, jak też w związku z koncentracją wydatków w 2022 r. na kontynuowane i nowe projekty drogowe - finansowane głównie ze środków Funduszu Dróg Samorządowych - zakłada się zamknięcie roku budżetowego ujemnym wynikiem.

Przewiduje się, że źródłem sfinansowania zakładanego deficytu budżetowego będą środki zwrotne pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów.

BURMISTRZ
dr Radosław Dobrowolski