

UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-100/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 15 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej gminy Wasilków na rok 2023 oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetowego

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 238 ust. 1 pkt 2, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. 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:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Ewa Lotko	- członek

opiniuje pozytywnie:

- 1) przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2023 z uwagami wskazanymi w uzasadnieniu oraz z zastrzeżeniem odnoszącym się do jego uzasadnienia, którego niewystarczająco szczegółowa treść budzi szereg wątpliwości dotyczących przedmiotowego projektu;**
- 2) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu gminy Wasilków na rok 2023, przekazując jednocześnie uwagę zawartą w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2023 wraz z załącznikami i uzasadnieniem, przedłożony przez Burmistrza Wasilkowa zarządzeniem Nr 666/2022 z dnia 15 listopada 2022 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął również pod uwagę projekt uchwały Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037, zawarty w zarządzeniu Nr 665/2022 Burmistrza Wasilkowa z dnia 15 listopada br. Zauważyć przy tym należy, że projekt tej uchwały zawiera błędny tytuł w odniesieniu do okresu Prognozy, ponieważ z jej treści wynika, że dotyczy ona lat 2023-2037.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu gminy Wasilków na 2023 r. planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 101.650.679 zł, w tym dochody bieżące – 74.888.054 zł, dochody majątkowe – 26.762.625 zł;
- wydatki ogółem – 111.629.663 zł, w tym wydatki bieżące – 80.687.389 zł, wydatki majątkowe – 30.942.274 zł;
- przychody ogółem – 12.198.984 zł;
- rozchody ogółem – 2.220.000 zł.

W zasadniczym zakresie przedstawiony projekt uchwały budżetowej spełnia wymagania określone przepisami art. 211-212, art. 214-215, art. 217, art. 222-223, art. 235-237, art. 242-243 i art. 258 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej również jako u.f.p.). Plan dochodów i wydatków budżetu opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz z wyodrębnieniem dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 u.f.p. Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na zastrzeżenie polegające na tym, iż uzasadnienie, którego obowiązek załączenia do opiniowanego projektu wynika z art. 238 ust. 2 pkt 1 u.f.p., jest niewystarczająco szczegółowe, np. nie dokonuje się w nim analizy dochodów i wydatków zgodnie z poszczególnymi podziałkami klasyfikacji budżetowej. W konsekwencji projekt ten budzi szereg wątpliwości, o których mowa poniżej.

W pierwszej kolejności w kontekście formalnej poprawności przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający przekazuje następujące uwagi:

- 1) w projekcie planu wydatków budżetu (Załącznik Nr 2 do projektu uchwały) błędnie ujęto w rozdziale 85295, w paragrafach bieżących z ostatnią cyfrą „7” kwotę 1.157.606 zł – powinna ona zostać rozdysponowana w rozdziale 85395;
- 2) w planie wydatków budżetu (Załącznik Nr 2 do projektu uchwały) w rozdziale 90095 powinien zostać ujęty wydatek w kwocie 96.338 zł w paragrafie majątkowym z ostatnią cyfrą „7”;
- 3) w załączniku określającym zadania inwestycyjne (Załącznik Nr 3 do projektu uchwały) zadaniu nr 41 (rozdział 90004) wykazano kwotę 30.000 zł, zaś z projektu planu wydatków (rozdział 90004, §6050) wynika kwota 130.000 zł;
- 4) w załączniku określającym zadania inwestycyjne (Załącznik Nr 3 do projektu uchwały) suma kwot w zadaniach o nr. 42-48 i 50 (rozdział 90015) wynosi 237.590 zł, zaś z planu wydatków (rozdz. 90015, §6050) wynika kwota 137 590 zł;
- 5) w załączniku określającym zadania inwestycyjne (Załącznik Nr 3 do projektu uchwały) w zadaniu nr 52 dokonano podziału kwoty 179.700 zł na kolumny nr 7 (kwota 83.362 zł) oraz nr 10 (kwota 96.338 zł), natomiast w projekcie planu wydatków cała kwota została ujęta w rozdziale 90095, §6050.

Ponadto w odniesieniu do planu dochodów i wydatków budżetu gminy należy zwrócić uwagę na dochody z tytułu opłaty za sprzedaż napojów alkoholowych w opakowaniach o objętości mniejszej niż 300 ml łącznie z ich przeznaczeniem. Jako szczególna zasada wykonywania budżetu zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 u.f.p. powinny być one wyraźnie wyodrębnione w części normatywnej uchwały budżetowej. Środki o tym charakterze występują w budżecie gminy Wasilków roku bieżącego, z kolei w opiniowanym projekcie w ogóle nie zostały zaplanowane. Skład Orzekający nie przesądza, a nawet nie jest w stanie ocenić czy rzeczywiście miasto zamierza je pozyskać, tym bardziej, że uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej kwestia ta w ogóle nie jest poruszana. Władze gminy powinny być świadome obowiązku ujęcia tego typu dochodów w uchwale budżetowej w przypadku ich pozyskania łącznie ze wskazaniem przeznaczenia na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu zgodnie z art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119 z późn. zm.).

W opiniowanym projekcie budżetu zaplanowane zostało ujemne saldo pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w wysokości 9.978.984 zł i zgodnie z §5 projektu uchwały zostanie ono sfinansowane przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 5.881.393 zł,
- 2) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 4.025.222 zł,

3) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków w kwocie 72.369 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła pokrycia ujemnego salda budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 6 i 8 u.f.p. oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (Załącznik Nr 4 do projektu uchwały budżetowej).

W sekcji bieżącej projektowanego budżetu przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 5.799.335 zł. Zauważyć należy przy tym, że angażowana kwota przychodów wewnętrznych będzie niewystarczająca do pokrycia tego salda i w konsekwencji pozostała jego część w wysokości 1.701.744 zł zostanie sfinansowana z planowanego do zaciągnięcia kredytu. Sytuacja ta stanowi naruszenie reguły równoważenia sekcji operacyjnej budżetu, określonej w art. 242 ust. 1 u.f.p., jednak wyjątek od niej został czasowo dopuszczony na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927) z zastrzeżeniem zachowania zasady bilansowania się sald operacyjnych w latach 2022-2025. Zasada ta w świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037 zostanie zrealizowana, aczkolwiek Skład Orzekający zwraca uwagę, że fakt niezbilansowania sekcji operacyjnej projektowanego budżetu negatywnie wpłynie na zachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach kolejnych.

W kontekście zadłużenia gminy Wasilków zauważyć należy, że realizacja projektowanego budżetu na 2023 r. w zaproponowanym kształcie, a w szczególności częściowe finansowanie deficytu za pomocą kredytu, spowoduje wzrost ogólnej kwoty długu jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem z 23.338.083,39 zł do 29.219.476,39 zł. W konsekwencji dług ten na koniec 2023 r. stanowić będzie 28,74% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 39,02%.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w projektowanym budżecie wielkość spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowoduje w 2023 r. i w latach kolejnych przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Wasilków na lata 2023-2037 wskaźnik ten (lewa strona relacji) w przyszłym roku wyniesie 5,66%, wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 13,93% (prawa strona relacji w oparciu o dane za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy). Należy mieć przy tym na uwadze, że opiniowany projekt budżetu będzie miał wpływ na kształtowanie się powyższej relacji w latach 2024-2030. W okresie tym margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie się oscylował w przedziale od 3,18% do 8,66%, co można uznać za poziomy dość bezpieczny, aczkolwiek dla zachowania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. istotne znaczenie mają dodatnie salda operacyjne.

Z tego punktu widzenia realizacja projektowanego budżetu gminy Wasilków na 2023 r. powinna przebiegać z dążeniem do osiągnięcia jak najniższego deficytu operacyjnego niż ten, który został założony, a nawet do uzyskania nadwyżki operacyjnej, co byłoby sytuacją optymalną.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki