

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-77/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 27 stycznia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Wasilków na 2023 r. oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu gminy Wasilków

Na podstawie art. 13 pkt 10 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. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 w zw. z 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) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Wasilków na 2023 r.;**
- 2) prawidłowość planowanej kwoty długu gminy Wasilków wynikającej z zaciągniętych i planowanych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Nr LXVII/560/22 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037 oraz uchwałę Nr LXVII/561/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2023. Ponadto uwzględnione zostały zmiany w powyższych uchwałach dokonane przez Radę Miejską na sesji w dniu 11 stycznia br.

W przyjętym budżecie gminy na 2023 r. podstawowe wielkości ustalono w następujących wysokościach:

- dochody ogółem - 100.753.679 zł, w tym dochody bieżące - 75.117.554 zł, dochody majątkowe - 25.636.125 zł;
- wydatki ogółem - 108.915.284 zł, w tym wydatki bieżące - 82.226.010 zł, wydatki majątkowe - 26.689.274 zł;
- przychody ogółem - 10.381.605 zł;
- rozchody ogółem - 2.220.000 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie gminy wyniesie 8.161.605 zł, który zgodnie z §5 zmienionej uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 5.881.393 zł;

2) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu w kwocie 1.309.121 zł;

3) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 898.722 zł;

4) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 finansowania ujemnego salda budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 6 i 8 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej również jako u.f.p.) oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 3 do uchwały Nr LXIX/565/23 z dnia 11 stycznia 2023 r. zmieniającej uchwałę budżetową).

Z kolei sekcji bieżącej budżetu przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 7.108.456 zł. Zauważyć należy przy tym, że angażowana kwota przychodów wewnętrznych będzie niewystarczająca do pokrycia tego salda i w konsekwencji pozostała jego część w wysokości 4.828.244 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 budżetu negatywnie wpłynie na zachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach kolejnych.

W świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków kwota zadłużenia jednostki pod względem formalnym w całym prognozowanym okresie została ustalona prawidłowo, tzn. z uwzględnieniem planowanych kwot przychodów, rozchodów oraz skutków rozdysponowania nadwyżek budżetowych. Częściowe pokrycie ujemnego salda budżetu przychodami dłużnymi (kredytami) spowoduje, że na koniec 2023 r. ogólne zadłużenie gminy w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrośnie z 23.338.083,39 zł do 29.219.476,39 zł. Stanowić ono będzie 29% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 38,9%. Natomiast w kolejnych latach objętych Wieloletnią Prognozą Finansową jednostka nie zamierza zaciągać nowych zobowiązań dłużnych, a prognozowane nadwyżki budżetowe zostaną przeznaczone na spłatę długu. W konsekwencji będzie on systematycznie spadać i całkowita jego spłata nastąpi w 2037 r.

Ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami ich obsługi w całym prognozowanym okresie nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Zasadniczo margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie kształtował się w przedziale od 2,88% do 8,37%, przy czym w latach 2023-2025 znajdzie się on na stabilnych i dosyć wysokich poziomach, tzn. pomiędzy 7,53% a 8,37%. Z kolei w okresie 2026-2030 nastąpi jego spadek i będzie oscylował w przedziale od 2,88% do 4,23%. Wzrost wartości marginesu nastąpi w latach 2031-2037, w których kształtował się będzie w granicach od 7,25% do 8,08%.

Z formalnego punktu widzenia można stwierdzić, że tak prognozowane wartości relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. sprawią, że ryzyko jej naruszenia będzie dosyć niskie. Natomiast kwestia oceny jej realistyczności powinna dotyczyć czynników, które na nią wpływają, tzn. przede wszystkim sald

operacyjnych rozumianych jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p., oraz w mniejszym stopniu – dochodów ze sprzedaży majątku, ale tylko dla wskaźnika ustalanego na lata 2023-2025, a w związku z tym brane są pod uwagę prognozowane wielkości z tego tytułu z lat 2023-2024.

Odnosząc się do wspomnianych wartości sald operacyjnych, to zauważalne są następujące tendencje. W bieżącym roku, o czym była już mowa, zaplanowane zostało ujemne saldo – deficyt operacyjny na poziomie 7,11 mln zł, częściowo pokrywany zaciąganiem kredytem. Natomiast od roku 2024 w kolejnych budżetach gminy mają występować już wyłącznie nadwyżki operacyjne (dodatnie salda). W szczególności w latach 2024-2025 wzrosną odpowiednio do poziomów 4,51 mln zł i 6,36 mln zł, po czym od roku 2026 do końca okresu prognozowania znajdą się na stabilnym poziomie – w każdym roku wyniosą 6,8 mln zł.

Zasadniczo Skład Orzekający jednoznacznie nie kwestionuje realistyczności powyższych prognoz dotyczących sald operacyjnych, aczkolwiek poddaje je w wątpliwość, pragnąc zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej jednostka praktycznie nie odnosi się do kształtowania się sald operacyjnych, co jednak powinno mieć miejsce w świetle art. 226 ust. 1 u.f.p., który nakłada obowiązek zachowania warunku realistyczności Prognozy.

Po drugie wątpliwości budzą prognozy nadwyżek operacyjnych z kontekście możliwości ich realizacji oraz z punktu widzenia danych historycznych. Co prawda w latach 2016-2021 gmina zrealizowała takie nadwyżki, które średniorocznie wyniosły 6,26 mln zł i oscylowały w przedziale od 3,6 mln zł do 13,14 mln zł, ale charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością).

Trzeba też zaznaczyć, że tylko w latach 2018, 2019 i 2021 przekroczyły poziom 6 mln zł, przy czym najwyższą dodatnią wartość 13,14 mln zł saldo operacyjne osiągnęło w 2021 r., ale w kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej. Tymczasem gmina Wasilków – uwzględniając powyższe dane historyczne – planuje realizację wysokich nadwyżek operacyjnych osiągających średniorocznie wartość 6,8 mln zł przez długi okres, obejmujący lata 2026-2037.

Należy ponadto podkreślić, że w 2024 r. nastąpi gwałtowny wzrost salda w porównaniu z rokiem 2023, tj. z -7,11 mln zł do 4,51 mln zł i wynika on głównie ze wzrostu dochodów bieżących o przeszło 10,1 mln zł. W latach kolejnych, tj. od 2025 r. dochody te również wykazują tendencję wzrostową, tzn. z 87,4 mln zł do 89,9 mln zł, ale będzie ona miała łagodny charakter. Także do tych szacunków jednostka nie odniosła się w objaśnieniach do Prognozy.

Odnosząc się z kolei do dochodów ze sprzedaży majątku, to w bieżącym roku mają wynieść 8,31 mln zł i będzie to najwyższy poziom mając na uwadze dane historycznie z lat 2016-2021, aczkolwiek w objaśnieniach do Prognozy wskazano źródła majątku, który będzie podlegać sprzedaży. Natomiast w roku 2024 dochody te zostały zaplanowane w wysokości 3 mln zł.

Uwzględniając powyższe Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości realizacji prognozowanych nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach Wieloletniej Prognozy Finansowej, aczkolwiek niektóre z prognoz są dosyć optymistyczne w świetle danych historycznych, a istotne znaczenie będzie miała faktyczna ich realizacja, szczególnie w kontekście przestrzegania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Nie wolno też zapominać, że z tak długim okresem planowania wiąże się dość duże ryzyko niesprawdzalności założonych danych, także wynikające z obiektywnych przyczyn.

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