

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-118/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 7 lutego 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Wasilków na 2024 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 2023 r. poz. 1325), 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 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących,

Skład Orzekający w osobach:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Ewa Lotko	- członek
Małgorzata Sokół-Kreczko	- członek

opiniuje pozytywnie:

- 1) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Wasilków na 2024 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, przedstawiając jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Nr LXXXIII/678/23 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2024-2027 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2024-2043 (z uwzględnieniem uchwały zmieniającej Nr LXXXIV/686/24 z dnia 8 stycznia 2024 r.) oraz uchwałę Nr LXXXIV/687/24 z dnia 8 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2024.

W przyjętym budżecie gminy na 2024 r. podstawowe wielkości ustalono w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 130.419.138 zł, w tym dochody bieżące – 90.577.414 zł, dochody majątkowe – 39.841.724 zł;
- wydatki ogółem – 143.353.559 zł, w tym wydatki bieżące – 96.601.959 zł, wydatki majątkowe – 46.751.600 zł;
- przychody ogółem – 19.875.764 zł;
- rozchody ogółem – 6.941.343 zł.

Mając powyższe na uwadze budżecie zaplanowane zostało ujemne saldo pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, przy czym uwzględniając postanowienie §5 ust. 1 uchwały budżetowej, zgodnie z którym dochody w kwocie 4.621.343 zł przeznacza się na spłatę kredytu na wyprzedzające finansowanie, saldo to faktycznie wyniesie 17.555.764 zł i zostanie sfinansowane przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 13.385.856 zł;
- 2) nadwyżki budżetu z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.286.320 zł;

- 3) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 1.532.961 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 350.627 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła pokrycia ujemnego salda budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 8 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej również jako u.f.p.*) oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 4 do uchwały budżetowej).

Z kolei w sekcji operacyjnej (bieżącej) budżetu przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 6.024.545 zł. Zauważyć należy przy tym, że angażowana kwota przychodów wewnętrznych będzie niewystarczająca do pokrycia tego salda i w konsekwencji pozostała jego część w wysokości 1.854.637 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 późn. zm.) z zastrzeżeniem zachowania zasady bilansowania się sald operacyjnych w latach 2022-2025. Zasada ta w świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2024-2040 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 na lata 2024-2040 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 ogólnego deficytu budżetu przychodami dłużnymi (kredytami) spowoduje, że na koniec 2024 r. łączne zadłużenie gminy w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrośnie z 30.739.426,39 zł do 39.503.939,39 zł. Stanowić ono będzie 30,29% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 43,61%. Natomiast w kolejnych latach objętych Wieloletnią Prognozą Finansową jednostka nie zamierza zaciągać nowych zobowiązań dłużnych, a prognozowane nadwyżki budżetowe zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia. W konsekwencji będzie on systematycznie spadać i całkowita jego spłata ma nastąpić w 2040 r.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami ich obsługi w prognozowanym okresie obejmującym lata 2024-2040 nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p.

W bieżącym roku wskaźnik ten wyniesie 5,23%, wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 13,95% (prawa strona relacji w oparciu o dane za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy). Relacja ta zostanie zachowana również w kolejnych latach, tj. 2025-2040, w których margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań a jego dopuszczalnym przepisami pułapem zasadniczo będzie kształtował się w przedziale od 1,48% do 8,97%. Wyjątek stanowić będą lata 2029-2030, w których spadnie on poniżej 1% i wyniesie odpowiednio 0,21% oraz 0,98%. Tym samym we wskazanym okresie wzrośnie ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p.

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się powoływanej relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. będą miały dwie wielkości: przede wszystkim salda operacyjne stanowiące różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p., oraz w mniejszym stopniu ze względu na konstrukcję tej relacji - dochody ze sprzedaży majątku planowane na 2024 r. W roku tym te ostatnie mają wynieść 9 mln zł, która to wartość w kontekście historycznym jest co prawda na dość wysokim poziomie, aczkolwiek została uzasadniona w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Z kolei mając na uwadze kształtowanie się wspomnianych sald operacyjnych, szczególnie w kontekście art. 243 ust. 1 u.f.p., Skład Orzekający zwrócił uwagę na następujące tendencje, jednocześnie oceniając realistyczność przyjętych wartości. W bieżącym roku – o czym była już mowa – w sekcji operacyjnej budżetu przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 6 mln zł. Natomiast od 2025 r. w kolejnych budżetach rocznych gminy występować będą wyłącznie nadwyżki operacyjne. W szczególności w latach 2025-2030 charakteryzują się one tendencją rosnącą od 1,5 mln zł do 10 mln zł, po czym następuje ich stabilizacja i poziom 10 mln zł zostanie utrzymany także w roku 2031. Następnie od 2032 r. obniżą się do wartości 9 mln zł i w tej wysokości corocznie wystąpią w budżecie aż do 2040 r.

Mając powyższe na uwadze zasadnicze wątpliwości budzą szacunki sald operacyjnych w latach 2029-2040, które w ocenie Składu Orzekającego są bardzo optymistyczne. Zakłada się bowiem utrzymanie nadwyżek operacyjnych na wysokim poziomie nieprzerwanie przez okres 13 lat, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę dane historyczne. Mianowicie w latach 2017-2022 gmina zrealizowała dodatnie salda operacyjne, które średniorocznie wyniosły 6,2 mln zł i oscylowały w przedziale od 3,3 mln zł do 13,1 mln zł. Aczkolwiek charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością), a od 2020 r. zauważalny jest nawet trend spadkowy, co także potwierdza przewidywana realizacja salda operacyjnego w bieżącym roku, w którym ma przyjąć wartość ujemną w wysokości 2,9 mln zł. Wyjątek stanowiła tu zrealizowana w 2021 r. nadwyżka operacyjna na poziomie 13,1 mln zł, która jednak miała charakter jednorazowy i w kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej.

Trzeba ponadto podkreślić, że znacząca zmiana salda operacyjnego w 2025 r. (wzrost z -6 mln zł do 1,5 mln zł) wynika głównie ze wzrostu dochodów bieżących w porównaniu z rokiem 2024 o 8,9 mln zł (wzrost z 90.577.414 zł do 99.500.000 zł), przy równoczesnym wzroście wydatków bieżących o 1,4 mln zł. Taki trend będzie miał również miejsce w latach kolejnych, choć nie będzie on tak znaczący. Mianowicie w latach 2026-2030 dochody bieżące corocznie będą rosły o 3,9 mln zł, a wydatki bieżące corocznie o 2,2 mln zł.

Od 2031 r. w zasadzie można powiedzieć o stałym i jednocześnie łagodnym cyklu wzrostowym dochodów i wydatków bieżących.

W świetle przedstawionych prognoz Skład Orzekający zwraca uwagę, że realizacja prognozowanych dodatnich sald operacyjnych będzie wymagać zachowania dość dużej dyscypliny finansowej, tym bardziej że niektóre z prognoz są bardzo optymistyczne w świetle danych historycznych. Tak więc istotne znaczenie będzie miała faktyczna realizacja nadwyżek operacyjnych w kontekście przestrzegania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Równocześnie nie wolno zapominać, że z tak długim okresem planowania wynikającym z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków wiąże się ryzyko niesprawdzalności projektowanych danych.

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