



Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 28 stycznia 2022 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-54/2022

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 28 stycznia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Wasilków na 2022 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), 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 2021 r. poz. 305 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 2022 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 XLIX/439/21 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037 oraz uchwałę Nr XLIX/440/21 z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2022.

W przyjętym budżecie gminy na 2022 r. podstawowe wielkości ustalono w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 91.507.963 zł, w tym dochody bieżące – 75.731.946 zł, dochody majątkowe – 15.776.017 zł;
- wydatki ogółem – 104.241.216 zł, w tym wydatki bieżące – 79.227.087 zł, wydatki majątkowe – 25.014.129 zł;
- przychody ogółem – 14.653.253 zł;
- rozchody ogółem – 1.920.000 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie gminy wyniesie 12.733.253 zł, który zgodnie z §5 uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 6.363.349 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 6.024.050 zł;

DK.1766.2022 28/01/2022 11:24

ESP: 109647010/ePUAP – Uchwała w spr. sfinansowani



5NED2htxY

3) przychodów 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 345 854 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła pokrycia 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.), a przychody z tych tytułów zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (Załącznik Nr 4 do uchwały budżetowej). Należy przy tym zauważyć, że jednostka w przyjętym budżecie zamierza zaangażować przychody wewnętrzne w łącznej kwocie 6.369.904 zł. Na podstawie bilansu wykonania budżetu za 2020 r. oraz przewidywanego wykonania budżetu za 2021 r., wynikającego z uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037, można stwierdzić, że jednostka będzie posiadała takie środki, które posłużą sfinansowaniu planowanego deficytu.

Ponadto w uchwalonym budżecie przewidziane zostało dosyć wysokie ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, które ma wynieść 3.495.141 zł. W kontekście sposobu jego finansowania zauważyć należy, że angażowane kwoty przychodów wewnętrznych są wystarczające, przez co została spełniona relacja wynikająca z art. 242 ust. 1 u.f.p. Aczkolwiek Skład Orzekający zwraca uwagę, że w świetle 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) ustawodawca przyjął swego rodzaju zasadę bilansowania się sald operacyjnych w okresie czterech kolejnych lat, tj. od 2022 r. do 2025 r. W konsekwencji realny, a więc wykonany deficyt operacyjny musi zostać „zbilansowany” realną nadwyżką operacyjną w tym okresie. W uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037 co prawda zasada ta jest zachowana, ale Skład Orzekający sformułował uwagi, o których mowa poniżej, dotyczące realistyczności projektowanych nadwyżek operacyjnych.

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 2022 r. ogólne zadłużenie gminy w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrośnie do kwoty 27.121.432,39 zł, która będzie stanowić 29,64% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 35,81%. Z kolei od 2023 r. aż do końca okresu prognozowania w kolejnych rocznych budżetach planuje się występowanie nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, które zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia. W efekcie będzie ono 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. Przy czym Burmistrz Wasilkowa mając na uwadze art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 oraz z 2021 r. poz. 1927) pismem z dnia 20 grudnia 2021 r. wskazał, że dla ustalenia powyższej relacji w latach 2022-2025 będzie uwzględniana wartość średniej arytmetycznej dla ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Mając powyższe na uwadze w latach 2022-2025 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie kształtował się w przedziale od 7,96% do 8,64%. Z kolei w okresie 2026-2029 nastąpi spadek jego wartości zamykając się w przedziale 4,04%-4,75%, po czym w latach 2030-2037 zacznie systematycznie rosnąć od 7,43% do 11,25%.

Oznacza to, że przyjęte wartości wskaźnika spłat zobowiązań zostały zaplanowane na dość bezpiecznych poziomach.

Z formalnego punktu widzenia można stwierdzić, że tak prognozowane wartości relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. sprawiają, że ryzyko jej naruszenia jest 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 u.f.p., oraz w mniejszym stopniu – dochodów ze sprzedaży majątku.

Odnosząc się do wspomnianych wartości sald operacyjnych, to zauważalne są następujące tendencje. W przyszłym roku, o czym była już mowa, zaplanowane zostało ujemne saldo – deficyt operacyjny na poziomie 3.495.141 zł. Natomiast od roku 2023 w kolejnych budżetach gminy mają występować już wyłącznie nadwyżki operacyjne (dodatnie salda), które w latach 2023-2029 wykazują dosyć szybką tendencję wzrostową od 3,2 mln zł do 8,5 mln zł. Następnie w okresie 2030-2035 charakteryzować się będą względną stabilnością, ponieważ znajdują się w przedziale od 8 mln zł do 8,4 mln zł, a w ostatnich dwóch latach Prognozy spadną poniżej 8 mln zł i wyniosą odpowiednio 7,9 mln zł i 7,8 mln zł.

Wskazany trend wzrostowy dodatnich sald operacyjnych od 2023 r. budzi wątpliwości Składu Orzekającego w kontekście możliwości ich realizacji. Co trzeba podkreślić mając na uwadze dane historyczne z lat 2015-2020 jednostka nie zrealizowała w tym okresie sald operacyjnych przekraczających 7 mln zł, ponieważ średniorocznie wyniosły one 4,4 mln zł i oscylowały w przedziale od 2 mln zł do 6,8 mln zł. Jednakże charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością), a tylko w latach 2018 i 2019 były najwyższe i przekroczyły 6 mln zł. Co prawda w świetle przewidywanego wykonania budżetu za 2021 r. dodatnie saldo operacyjne ma wynieść 7,2 mln zł, ale trzeba mieć na uwadze, że w kwocie tej uwzględniono jednorazową kwotę subwencji uzupełniającej przekazanej z budżetu państwa. Tymczasem gmina Wasilków planuje osiągnięcie nadwyżek operacyjnych przekraczających poziom 7 mln zł i 8 mln zł przez długi okres obejmujący lata 2025-2037.

Zaznaczenia wymaga, że wskazany dosyć szybki wzrost dodatnich sald operacyjnych szczególnie w latach 2023-2025 w dużej mierze wynika ze wzrostu dochodów bieżących, w tym dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. W roku 2023 dochody te w porównaniu z rokiem poprzednim wzrastają z 25 mln zł do 27 mln zł, a w roku 2025 osiągną historyczne maksima na poziomie 29 mln zł. Przy czym podkreślić należy, że w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej dosyć szczegółowo uzasadniono ten trend i wynika on z oczekiwań jednostki co do wzrostu ilości podatników zamieszkujących teren gminy w związku z jej określonymi działaniami i pozytywnymi prognozami w tym zakresie.

Z kolei po roku 2026 co prawda dochody bieżące ogółem nie będą już rosły, ale pozostaną one na dosyć stabilnych i wysokich poziomach w przedziale od 86,6 mln zł do 87,3 mln zł. Z kolei wydatki bieżące w okresie tym wykazują łagodną tendencję wzrostową od 78,6 mln zł do 79,5 mln zł.

Prognoza powyższych wartości oraz ich zmian w ocenie Składu Orzekającego jest bardzo optymistyczna i to w tak długim okresie. Władze gminy bowiem praktycznie nie zakładają jakiegokolwiek ryzyka, które mogłoby wpłynąć na zaburzenie wskazanych trendów, w szczególności tych, które mogłyby obniżyć dochody bieżące, mających wpływ na wielkość sald operacyjnych i w konsekwencji na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Z kolei takich wątpliwości, zarówno w kontekście historycznym, jaki i w odniesieniu do treści objaśnień, nie budzą planowane dochody ze sprzedaży majątku, które mają wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach 2022-2025, a w związku z tym pod uwagę powinny być brane dochody z tego tytułu prognozowane na lata 2022-2024.

Powyższe uwagi Składu Orzekającego nie stanowią jednak podstawy do zakwestionowania możliwości realizacji prognozowanych nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach Wieloletniej Prognozy Finansowej, tym bardziej, że w objaśnieniach do Prognozy uzasadniono kształtowanie się określonych wartości, w szczególności dochodów i wydatków bieżących. Aczkolwiek istotne znaczenie będzie miało faktycznie ich wykonanie – szczególnie w kontekście przestrzegania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., przy jednoczesnym zachowaniu dyscypliny w realizacji wydatków bieżących. Nie wolno też zapominać, że z tak długim okresem planowania wiąże się duże ryzyko niesprawdzalności założonych danych, także wynikające z obiektywnych przyczyn.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający stwierdził jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki