

UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-89/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 14 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej gminy Wasilków na 2024 r. oraz o możliwości sfinansowania przewidzianego w nim 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 2023 r. poz. 1325), 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 2023 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:

- 1) przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2024, wskazując jednocześnie na uwagi zawarte w uzasadnieniu;**
- 2) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie budżetu gminy Wasilków na rok 2024 z zastrzeżeniem iż, kwota planowanego do zaciągnięcia kredytu związanego z tym finansowaniem negatywnie wpłynie na realistyczność projektowanej Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2024-2043, a w szczególności na prognozy dochodów bieżących oraz salda operacyjnego budżetu w kolejnych latach, a w konsekwencji na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2024 wraz z załącznikami i uzasadnieniem, przedłożony przez Burmistrza Wasilkowa zarządzeniem nr 850/2023 z dnia 14 listopada 2023 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 2024-2043, zawarty w zarządzeniu Nr 849/2023 Burmistrza Wasilkowa z dnia 14 listopada br.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu gminy Wasilków na 2024 r. planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 129.271.538 zł, w tym dochody bieżące – 90.577.414 zł, dochody majątkowe – 38.694.124 zł;
- wydatki ogółem – 142.581.413 zł, w tym wydatki bieżące – 96.768.388 zł, wydatki majątkowe – 45.813.025 zł;
- przychody ogółem – 20.292.558 zł;
- rozchody ogółem – 6.982.683 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 pragnie zwrócić uwagę na następującą kwestię. W planie wydatków projektowanego budżetu w grupie wydatków związanych z porozumieniami zawieranymi między jednostkami samorządu terytorialnego zostały ujęte środki w rozdziałach 80113, 90002, 90003 w §§6300. Jak wynika z uzasadnienia do projektu budżetu stanowią one dotacje dla Związku Gmin „Czyste Środowisko”, które zostaną przekazane jako pomoc finansowa. W ocenie Składu Orzekającego takie zaklasyfikowanie wydatków nie powinno mieć miejsca, ponieważ członkiem tego Związku jest gmina Wasilków i tym samym będzie ona udzielała pomocy finansowej jednostce, do której sama należy. W takiej sytuacji transfer tego typu środków powinien odbywać się w formie wpłat na rzecz określonego związku w celu dofinansowania jego zadań bieżących lub zadań/zakupów inwestycyjnych. Skutkować to również będzie potrzebą dokonania odpowiedniej korekty w projekcie planu dotacji udzielanych z budżetu gminy (załącznik nr 6 do projektu uchwały).

W opiniowanym projekcie budżetu zaplanowane zostało ujemne saldo (różnica) pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, przy czym mając na uwadze postanowienie §5 ust. 1 projektu uchwały zgodnie z którym dochody w kwocie 4.662.683 zł przeznacza się na spłatę kredytu na wyprzedzające finansowanie, saldo to faktycznie wyniesie 17.972.558 zł i zostanie sfinansowane przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 13.027.196 zł;
- 2) nadwyżki budżetu z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 u.f.p. w kwocie 3.608.449 zł;
- 3) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w kwocie 1.000.000 zł;
- 4) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem tych środków w kwocie 336.913 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła pokrycia ujemnego salda budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 5, 6 i 8 u.f.p. oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 4 do projektu uchwały budżetowej). Aczkolwiek częściowe finansowanie tego salda przy pomocy kredytu nie pozostanie bez negatywnego wpływu na realistyczność planowanej Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków i kluczowych wielkości budżetowych w niej ujętych, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

W sekcji operacyjnej (bieżącej) projektowanego budżetu przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 6.190.974 zł. Zauważyć należy przy tym, że angażowana kwota przychodów wewnętrznych będzie niewystarczająca do pokrycia tego salda i w konsekwencji pozostała jego część w wysokości 1.245.612 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 2024-2043 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 2024 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 32.710.766,39 zł do 41.075.279,39 zł. W konsekwencji dług ten na koniec 2024 r. stanowić będzie 31,77% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 45,35%.

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 2024 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 2024-2043 wskaźnik ten (lewa strona relacji) w przyszłym roku wyniesie 5,05%, wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 13,95% (prawa strona relacji w oparciu o dane za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy).

Dodatkowo zauważyć należy, że opiniowany projekt będzie miał wpływ na kształtowanie się powyższej relacji również w latach 2025-2031. O ile w okresie tym pozostanie ona także w prawnie wyznaczonych granicach, o tyle Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie co do realistyczności prognozowanych wartości relacji. Mianowicie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że skutkiem zaciągnięcia planowanego kredytu na sfinansowanie deficytu budżetu nastąpi wydłużenie okresu obowiązywania Wieloletniej Prognozy Finansowej aż do 2043 r. w związku z potrzebą określenia perspektywy spłaty tego kredytu. Łącznie z już spłacanymi zobowiązaniami dłużnymi, procesy te negatywnie oddziałują na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., a dla jej przestrzegania wymagane jest zaplanowanie nadwyżek operacyjnych, w tym dochodów bieżących, na odpowiednich poziomach. Szacunki tych wielkości ujęte w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2024-2043 należy uznać za bardzo optymistyczne, a przez to charakteryzujące się dużym ryzykiem niesprawdzalności. Szczegółowa analiza w tym zakresie została przeprowadzona w opinii wydanej przez Skład Orzekający dotyczącej projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2024-2043 (uchwała nr RIO.II-00311-89/2023). Dlatego też w konsekwencji zaciągniętego kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu przewidzianego w projekcie budżetu na 2024 r. i wydłużenia okresu spłaty posiadanych zobowiązań przez gminę Wasilków, prognoza co do kształtowania się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. budzi poważne zastrzeżenia w kontekście jej materialnej realistyczności, które to zastrzeżenia również odnoszą się do prognoz salda operacyjnego, w tym dochodów bieżących, w całym okresie objętym projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków.

Dlatego też władze gminy Wasilków w kontekście zachowania realistyczności planowania powinny poważnie rozważyć rezygnację z pozyskania przychodów dłużnych w postaci kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w nadchodzącym roku, mając na uwadze zachowanie dotychczasowego okresu prognozowania, którego koniec przypada na 2040 r. oraz urealnienie kształtowania się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., w szczególności sald operacyjnych oraz dochodów bieżących.

W kontekście formalnoprawnej poprawności projektowanego budżetu gminy Wasilków Skład Orzekający zwraca uwagę na niespójność występującą w poz. 3 wykazu zadań inwestycyjnych (załącznik nr 3 do projekt uchwały), w której suma kwot w kolumnach 7 i 8 nie zgadza się z łączną wartością w kolumnie 6.

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