



UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-116/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 2 lutego 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie gminy Knyszyn na 2022 r. oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu gminy Knyszyn

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 Knyszyn na 2022 r.;
 - 2) prawidłowość planowanej kwoty długu gminy Knyszyn wynikającej z planowanych i zaciągniętych 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 XXXI/206/21 Rady Miejskiej w Knyszynie z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Knyszyn na lata 2022-2025 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2022-2031, oraz uchwałę Nr XXXI/207/21 z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Knyszyn na rok 2022.

W przyjętym budżecie na 2022 rok podstawowe wielkości ustalono w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 25.416.611 zł, w tym dochody bieżące – 21.315.560 zł, dochody majątkowe – 4.101.051 zł;
- wydatki ogółem – 28.666.497 zł, w tym wydatki bieżące – 21.787.490 zł, wydatki majątkowe – 6.879.007 zł;
- przychody ogółem – 4.189.627 zł;
- rozchody ogółem – 939.741 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie gminy wyniesie 3.249.886 zł, który zgodnie z §5 uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami:

- 1) pochodzącymi z planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 2.060.259 zł;
- 2) z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 675.594 zł;

3) wynikającymi 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 105.656 zł;

3) wolnych środków w kwocie 408.377 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła finansowania ujemnego salda budżetu są zgodne art. 217 ust. 2 pkt 2, 6 i 8 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej również jako u.f.p.) oraz zostały zawarte w planie przychodów budżetu (Załącznik Nr 4 do uchwały budżetowej). Mając na uwadze fakt, że jednostka zamierza zaangażować do pokrycia ujemnego salda budżetu przychody wewnętrzne w łącznej kwocie 1.189.627 zł, Skład Orzekający stwierdza, że na podstawie dostępnych danych sprawozdawczych, w tym sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za 2021 r., można założyć, że gmina będzie dysponowała środkami w tej wysokości.

Ponadto w przyjętym budżecie przewidziane zostało ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, które ma wynieść 471.930 zł. W kontekście sposobu jego finansowania angażowana kwota przychodów wewnętrznych jest wystarczająca, przez co została spełniona relacja wynikająca z art. 242 ust. 1 u.f.p. Przy czym nie bez znaczenia pozostaje fakt, o którym władze gminy powinny szczególnie pamiętać, że w 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. Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Knyszyn na lata 2022-2025 zasada ta jest przestrzegana.

W całym prognozowanym okresie kwota zadłużenia jednostki pod względem formalnym została ustalona prawidłowo, tzn. z uwzględnieniem: finansowych skutków wynikających z planowanych sald budżetowych, kwot przychodów i rozchodów. Przyjęty sposób finansowania ujemnego salda budżetu, sprawi że na koniec 2022 r. roku ogólne zadłużenie gminy w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrośnie do kwoty 6.300.771 zł, która będzie stanowić 24,79% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 29,56%. W kolejnych latach zadłużenie będzie spadać, aż do całkowitej jego spłaty w 2031 r., przy czym od roku 2024 jednostka w ogóle nie planuje zaciągać nowych zobowiązań dłużnych.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w przyjętej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Knyszyn wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi w całym prognozowanym okresie nie spowoduje przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Przy czym Burmistrz Knyszyna 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), w piśmie z dnia 15 listopada 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 3,13% do 10,05%, co oznacza, że przyjęte wartości wskaźnika spłat zobowiązań zostały zaplanowane na względnie bezpiecznych poziomach.

Z kolei w okresie 2026-2031 wartość tego marginesu obniży się i znajdzie się on w przedziale od 0,30% do 5,14%, ale co ważne w latach 2026-2029 znajdzie się poniżej 1% i wyniesie odpowiednio 0,99%, 0,85%, 0,84% i 0,30%. Oznacza to znaczny wzrost ryzyka naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p.

Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w okresie prognozy kwoty długu i spłat zobowiązań oparto na następujących elementach.

Po pierwsze istotną rolę odgrywały będą salda operacyjne, czyli różnice pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi, stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p. W przyszłym roku, o czym była już mowa, zaplanowane zostało ujemne saldo – deficyt operacyjny na poziomie 471,9 tys. zł. Natomiast od roku 2023 w kolejnych budżetach gminy mają występować już wyłącznie nadwyżki operacyjne (dodatnie salda), przy czym w latach 2023 i 2024 wyniosą one odpowiednio 69 tys. zł i 703,9 tys. zł. Z kolei od roku 2025 r. aż do końca okresu prognozowania zauważalny jest znaczący wzrost dodatnich sald operacyjnych, które będą się kształtować w przedziale od 1,2 mln zł do prawie 3 mln zł.

W świetle danych historycznych wskazane wartości nadwyżek operacyjnych wydają się być możliwe do zrealizowania, aczkolwiek powyższe szacunki należy uznać za dosyć optymistyczne, szczególnie jeżeli chodzi o lata 2029-2031. W okresie tym dodatnie salda operacyjne przekroczą 2 mln zł, a w ostatnim roku prognozy osiągnie ono poziom prawie 3 mln zł. W tym kontekście dużym mankamentem jest brak odniesienia się do tych szacunków w objaśnieniach do uchwały zawierającej Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Knyszyn, co obniża jej realistyczność, wymaganą przez art. 226 ust. 1 u.f.p.

Po drugie wpływ na relację określoną w art. 243 ust. 1 u.f.p. będą miały wyłączenia z tytułu spłaty długu zaciągniętego w związku z realizacją programów (projektów) współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, które zostały przewidziane w latach 2022-2027.

Po trzecie w mniejszym zakresie na wartość relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. będą oddziaływały również dochody ze sprzedaży majątku, ale tylko dla wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) ustalanego na lata 2022-2025, a w związku z tym brane są pod uwagę prognozowane wielkości z tego tytułu z lat 2022-2024. W okresie tym dochody ze sprzedaży majątku średniorocznie zostały zaplanowane w wysokości 315 tys. zł, co w świetle danych historycznych i objaśnień uznać należy za możliwe do zrealizowania.

Z uwagi na powyższe władze gminy powinny przede wszystkim stale monitorować, względnie podejmować odpowiednie działania, pozwalające na osiągnięcie zakładanych poziomów nadwyżek operacyjnych w kontekście spełnienia relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., co jest szczególnie istotne w latach, w których margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań a jego dopuszczalnym przepisami pułapem znajdzie się poniżej 1%, co wcześniej zauważył Skład Orzekający. Natomiast w roku bieżącym pożądaną sytuacją będzie wypracowanie nadwyżki operacyjnej, pomimo zaplanowanego deficytu operacyjnego. Ponadto władze gminy powinny mieć na uwadze długi okres prognozowania przyjęty w Wieloletniej Prognozie Finansowej, z którym wiąże ryzyko odchyłań (niesprawdzalności) w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych, także wpływających na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono 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.

Podpis elektroniczny

z/weryfikowano w dniu 03.02.2022r.

wynik weryfikacji:

Ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji

podpis D. Puncik

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Tyniewicki

