

20. 01. 2020

UCHWAŁA Nr II-00312-30/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 15 stycznia 2020 r.

liczba załączników
Nr. Dz. 10 911/2020
Podpis 1926

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu przewidzianego na 2020 rok w budżecie gminy Sokółka

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), 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 2019 r. poz. 869 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
Katarzyna Gawrońska	- członek

opiniuje pozytywnie:

1. możliwość sfinansowania deficytu przewidzianego na 2020 r. w budżecie gminy Sokółka;
2. prawidłowość planowanej kwoty długu gminy Sokółka 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, zastrzegając jednocześnie iż:
 - 1) w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Sokółka na lata 2020-2030 przyjęto dosyć optymistyczną prognozę wzrostu nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w całym prognozowanym okresie, które warunkują spełnienie relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500);
 - 2) warunkiem zachowania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) będzie realizacja nadwyżek operacyjnych w wysokościach wynikających z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sokółka na lata 2020-2030.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Nr XVII/121/2019 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sokółka na lata 2020-2030 oraz uchwałę XVII/120/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Sokółka na 2020 rok.

W przyjętym budżecie gminy na 2020 rok podstawowe wielkości ustalono w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 137.881.738 zł, w tym dochody bieżące – 117.491.315 zł, dochody majątkowe – 20.390.423 zł;
- wydatki ogółem – 147.481.738 zł, w tym wydatki bieżące – 113.508.675 zł, wydatki majątkowe – 33.973.063 zł;
- przychody ogółem – 12.600.000 zł;
- rozchody ogółem – 3.000.000 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie gminy wyniesie 9.600.000 zł i w całości zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z planowanych do zaciągnięcia kredytów (§1 pkt 3 i 4 uchwały budżetowej). Z formalnego punktu widzenia wskazane źródło finansowania ujemnego salda budżetu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej również jako u.f.p.*), a środki z tego tytułu zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 3 do uchwały budżetowej).

Z kolei nadwyżka operacyjna rozumiana jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zaplanowana została w wysokości 3.982.640 zł, przez co zrealizowano obowiązek zrównoważenia sekcji bieżącej budżetu stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p.

Przyjęty sposób finansowania deficytu budżetu spowoduje, że zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Sokółka na koniec 2020 r. ogólne zadłużenie jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem wzrośnie do kwoty 44.127.626,10 zł, która będzie stanowić 32% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 37,56%. Z kolei od 2021 r. kolejne roczne budżety gminy Sokółka mają zamykać się nadwyżkami pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, które zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia. W konsekwencji ogólne zadłużenie, przy braku nowych przychodów dłużnych (zewnętrznych) od tego roku, będzie systematycznie spadać, a jego całkowita spłata nastąpi w 2030 r.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami ich 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. w zw. z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500)¹. W szczególności margines pomiędzy prognozowaną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem w poszczególnych okresach będzie kształtował się w następujących granicach:

- w latach 2020-2024 – 0,45% - 7,54% z tendencją spadkową;
- w latach 2025-2030 – 0,99% - 6,18% z tendencją wzrostową.

Przy czym mając na uwadze przestrzeganie dyspozycji art. 243 ust. 1 u.f.p. kluczowe znaczenie będą miały lata 2023-2025, w których margines spadnie poniżej 1%, a więc wystąpi zwiększone ryzyko przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań.

Wskazane kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, oraz w mniejszym stopniu – na dochodach ze sprzedaży majątku. Te ostatnie będą najwyższe w obecnym roku i wyniosą 1,23 mln zł, przy czym w sposób niewystarczający uzasadniono sposób pozyskania tych środków, tzn. majątek

¹ Konstrukcja relacji określona na podstawie wskazanych przepisów obowiązuje na okres 2020-2025 i od 2026 r.

podlegający sprzedaży. Natomiast w latach 2021 - 2023 dochody z tego tytułu będą oscylować w przedziale od 160 tys. zł do 200 tys. zł, a w kolejnych latach w ogóle ich nie zaplanowano.

Biorąc pod uwagę nadwyżki operacyjne, w ocenie Składu Orzekającego zostały one zaplanowane dość optymistycznie. W całym prognozowanym okresie obejmującym lata 2020-2030 wykazują stałą tendencję wzrostową, od 3,99 mln zł do 13,15 mln zł. O ile na podstawie danych historycznych z lat 2017-2019² można dość ostrożnie stwierdzić, że powyższe prognozy mogą zostać zrealizowane, o tyle uwzględniając długi okres prognozowania i ryzyko z nim związane, a odnoszące się do gospodarki finansowej gminy, kwestia ta nie jest już tak oczywista. Tym bardziej, że w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej nie zawarto jakiegokolwiek dla nich uzasadnienia.

Takim kluczowym ryzykiem są zmiany koniunktury gospodarczej, mające wpływ na poziom dochodów oraz wydatków budżetowych i powinno to ryzyko być brane pod uwagę przy dokonywaniu prognozy kształtowania się kwoty długu oraz relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. Tymczasem z przedstawionych poziomów nadwyżek operacyjnych wynika, że jednostka zakłada stały wzrost dochodów bieżących (średniorocznie o ok. 3,2 mln zł), których dynamika przewyższy dynamikę wzrostu wydatków bieżących (średniorocznie o ok. 2,4 mln zł). Tendencja ta w tak długiej perspektywie czasowej nie jest jednak oczywista.

Mając na uwadze powyższe, organy gminy powinny mieć świadomość, że niepełna realizacja nadwyżek operacyjnych negatywnie wpłynie na możliwość spłaty zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. Pomimo stałego zakładanego wzrostu poziomów tych nadwyżek, w latach 2023-2025 margines wynikający z tej relacji jest niewielki, ponieważ nie przekracza 1%. W związku z tym w okresie tym wystąpi duże ryzyko jej niespełnienia.

Dodatkowo Skład Orzekający pragnie podkreślić, że przesuwanie okresu prognozowania o kolejny rok przy okazji uchwalania/aktualizacji Wieloletniej Prognozy Finansowej i prognozy kwoty długu, nie jest pożądanym działaniem z punktu widzenia realizacyjności gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym oceny możliwości spłaty i obsługi istniejącego zadłużenia.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Tyniewicki

² Rok 2019 dotyczy planowanego wykonania.