

Fn. 3022.1.2020 Dt. 869
URZĄD MIEJSKI
w Knyszynie
KANCELARIA OGÓLNA
2020-01-31
O ilość załączników
podp.

UCHWAŁA Nr II-00312-99/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2020 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu gminy Knyszyn oraz o możliwości sfinansowania deficytu przewidzianego na 2020 rok w budżecie 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), 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:

1. możliwość sfinansowania deficytu przewidzianego na 2020 r. w budżecie gminy Knyszyn, z zastrzeżeniem iż częściowe pokrycie tego deficytu przychodami o charakterze dłużnym w wysokości 3.721.400 zł będzie miało istotny wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a ryzyko jej naruszenia w latach 2021-2027 należy uznać za wysokie;
2. prawidłowość planowanej kwoty długu gminy Knyszyn wynikającej z zaciągniętych i planowanych zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, z zastrzeżeniem występowania wysokiego ryzyka niespełnienia w latach 2021-2027 relacji określonej w art. 243 ust. 1 tej ustawy.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Nr XIII/78/19 Rady Miejskiej w Knyszynie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Knyszyn na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2030, oraz uchwałę Nr XIII/79/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2020 rok.

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

- dochody ogółem – 24.661.609 zł, w tym dochody bieżące – 22.281.911 zł, dochody majątkowe – 2.379.698 zł;
- wydatki ogółem – 28.976.953 zł, w tym wydatki bieżące – 22.232.731 zł, wydatki majątkowe – 6.744.222 zł;
- przychody ogółem – 4.943.944 zł;

31/01/2020 09:19
DK.869.2020



000002020

– rozchody ogółem – 628.600 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie gminy wyniesie 4.315.344 zł i zgodnie z §6 uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w kwocie 3.721.400 zł,
- 2) wolnych środków w kwocie 593.944 zł.

Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła finansowania ujemnego salda budżetu są zgodne art. 217 ust. 2 pkt 2, 3 i 6 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej również jako u.f.p.*). Z kolei nadwyżka operacyjna rozumiana jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zaplanowana została w wysokości 49.180 zł, przez co zrealizowano obowiązek zrównoważenia sekcji bieżącej budżetu stosownie do art. 242 ust. 1 u.f.p.

W świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Knyszyn na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań obejmującą lata 2020-2030 kwota zadłużenia jednostki pod względem formalnym w całym prognozowanym okresie została ustalona prawidłowo, tzn. z uwzględnieniem: finansowych skutków wynikających z planowanych sald budżetowych, kwot przychodów i rozchodów. Przyjęty sposób finansowania ujemnego salda budżetu, tzn. mając na uwadze zaciągnięcie kredytów i pożyczek w tym celu, spowoduje że ogólne zadłużenie jednostki na koniec roku bieżącego w porównaniu z rokiem 2019 wzrośnie do kwoty 6.070.512 zł, która będzie stanowić 24,62% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 27,24%. W latach 2021-2023 planowane są do zaciągnięcia nowe zobowiązania dłużne, przy czym w 2021 r. także w celu sfinansowania ujemnego salda budżetu. W roku tym nastąpi dalszy wzrost długu do kwoty 7.406.342 zł, który w odniesieniu do dochodów ogółem stanowić będzie 28,29%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 31,61%. Dopiero od 2022 r. nastąpi jego spadek o kwotę planowej nadwyżki budżetowej, tj. o 465,6 tys. zł. Nadwyżki są również planowane w latach kolejnych i zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego długu aż do roku 2030.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Knyszyn 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 i 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. Aczkolwiek bardzo wyraźnie należy podkreślić, że w latach 2021-2027 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) a jego dopuszczalnym przepisami pułapem spadnie poniżej 1% i będzie kształtował się w przedziale od 0,02% do 0,60%, przy czym w latach 2022 i 2024 margines ten wyniesie tylko 0,02%. Oznacza to, że istnieje realne (wysokie) ryzyko naruszenia powoływanego art. 243 ust. 1 u.f.p., szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę czynniki, które mają wpływ na kształtowanie relacji zawartej w tym przepisie.

Po pierwsze to nadwyżki operacyjne stanowiące dodatnie różnice między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi (saldach operacyjne spełniające reguły wydatkowe z art. 242 ust. 1 u.f.p.). Nadwyżki te zostały zaplanowane w przedziale od 49.180 zł do 1.709.341 zł. Co istotne w latach 2020-2026 dodatkowo na poziom indywidualnego wskaźnika spłat zobowiązań będą miały wyłączenia z tytułu spłat rat i kosztów obsługi długu związanych z realizacją programów (projektów) współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, stosownie do art. 243 ust. 3a u.f.p. W kontekście historycznym powyższe wartości nadwyżek wydają się być realnie oszacowane, aczkolwiek z uwagi na dosyć długi okres prognozowania wcale nie jest oczywistym, że uda się je osiągnąć na zaplanowanym

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

poziomie. Należy bowiem mieć na względzie inne czynniki, o których będzie jeszcze mowa w dalszej części opinii.

Po drugie wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach 2020-2025 będą miały dochody ze sprzedaży majątku. W świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej w przyszłym roku zaplanowano je w wysokości 600.000 zł, a w latach 2021-2024 kształtować się będą w przedziale od 30 tys. zł do 90 tys. (w 2025 r. nie zaplanowano ich w ogóle). W odniesieniu do kwoty dochodów z tego tytułu w bieżącym roku budżetowym, co prawda w objaśnieniach do Prognozy wskazano majątek, który będzie podlegał sprzedaży (podobnie w kolejnych latach), jednakże w kontekście danych historycznych szacunek ten jest bardzo optymistyczny, bowiem w latach 2017-2018 dochody z tego źródła wyniosły odpowiednio 398,8 tys. zł i 191,49 tys. zł, a na koniec bieżącego roku mają wynieść 132 tys. zł. Nie oznacza to bynajmniej, że Skład Orzekający kwestionuje te szacunki, aczkolwiek zauważa, że przeprowadzone symulacje wykazały, że przy zachowywaniu pozostałych wartości na zaplanowanym poziomie, zrealizowanie dochodów ze sprzedaży majątku w 2020 r. przykładowo:

- o kwotę niższą o 20 tys. zł spowoduje niespełnienie relacji w roku 2022;
- o kwotę niższą o 200 tys. zł spowoduje niespełnienie relacji w latach 2021-2022;
- o kwotę niższą o 250 tys. zł spowoduje niespełnienie relacji w latach 2021-2023.

Mając powyższe na uwadze, w szczególności optymistyczne szacunki dochodów ze sprzedaży majątku w 2020 r. oraz wykazane poziomy relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., Skład Orzekający stwierdza, że istnieje wysokie ryzyko niespełnienia tej relacji w latach 2021-2027. Zważywszy na to, że margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań a jego dopuszczalnym przepisami pułapem w okresie tym spadnie poniżej 1%, a w latach 2022 i 2024 wyniesie tylko 0,02%, nawet niewielkie niekorzystne zmiany, m.in. w planowanych wielkościach nadwyżek operacyjnych, spowodują naruszenie art. 243 ust. 1 u.f.p. Tym bardziej, że również w roku 2021 jednostka zamierza zwiększyć zadłużenie, o czym była już mowa. Co więcej ryzyko tego naruszenia jeszcze bardziej wzrasta z uwagi na długi okres planowania i co się z tym wiąże większe prawdopodobieństwo niesprawdzalności prognozowanych wartości. Wpływ na to ma szereg czynników, w szczególności zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych, czy zmiany w koniunkturze gospodarczej. Szczególnie te ostatnie powinny być brane pod uwagę przy długim prognozowaniu, bowiem mają one kluczowy wpływ na kształtowanie się wielkości dochodów i wydatków bieżących, a więc i na nadwyżki operacyjne, a te z kolei na spełnienie relacji, o której stanowi 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Tyniewicki

