

**UCHWAŁA Nr RIO.II-00310-70/2022**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
z dnia 13 grudnia 2022 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej miasta Białegostoku na 2023 r. oraz o możliwości sfinansowania planowanego 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 2022 r. poz. 1668), 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 2022 r. poz. 1634 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) przedłożony projekt uchwały w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2023 rok;
- 2) możliwość sfinansowania deficytu planowanego w projekcie budżetu Miasta Białegostoku na 2023 rok z uwagami wskazanym w uzasadnieniu oraz z zastrzeżeniem, iż na podstawie dostępnych danych sprawozdawczych, w szczególności bilansu wykonania budżetu miasta Białegostoku za 2021 r., oraz przewidywanych wartości dotyczących wykonania budżetu za 2022 r. wynikających z przedłożonego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2023-2040, jednostka nie będzie dysponowała pełną planowaną kwotą przychodów wewnętrznych w postaci wolnych środków, skutkiem czego:
  - a) planowany deficyt budżetu na 2023 r. stanowiący ujemną różnicę pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, nie zostanie w pełni sfinansowany;
  - b) planowany deficyt operacyjny budżetu na 2023 r. stanowiący ujemną różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, nie zostanie w pełni pokryty.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miasta Białystok w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2023 rok wraz z załącznikami i uzasadnieniem, przedłożony przez Prezydenta Miasta Białegostoku zarządzeniem Nr 1238/22 z dnia 15 listopada 2022 r. (wpłynęło do RIO w Białymstoku w dniu 15.11.2022 r.). Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął również pod uwagę projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2023-2040, zawarty w zarządzeniu Nr 1239/22 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 15 listopada br.

Zgodnie z opiniowanym projektem podstawowe wielkości budżetu miasta Białegostoku na 2023 r. planuje się w następujących wysokościach:

- dochody ogółem – 2.227.214.386 zł, w tym dochody bieżące – 2.016.848.221 zł, dochody majątkowe – 210.366.165 zł;
- wydatki ogółem – 2.455.371.374 zł, w tym wydatki bieżące – 2.059.254.903 zł, wydatki majątkowe – 396.116.471 zł;
- przychody ogółem – 287.320.018 zł;
- rozchody ogółem – 59.163.030 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 także jako u.f.p.*). Plan dochodów opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, a plan wydatków budżetu z wyodrębnieniem działów i rozdziałów. W obu planach wyodrębniono środki związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 u.f.p. Natomiast mając na uwadze poszczególne elementy konstrukcji przedstawionego projektu budżetu na 2023 r. Skład Orzekający sformułował uwagi i zastrzeżenia, które zostały przedstawione poniżej.

W opiniowanym projekcie budżetu zaplanowane zostało ujemne saldo pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w wysokości 228.156.988 zł i zgodnie z §3 pkt 1 projektu uchwały zostanie ono sfinansowane przychodami pochodzącymi z:

- a) zaciąganych kredytów na rynku zagranicznym w Europejskim Banku Inwestycyjnym w kwocie 185.750.306 zł,
- b) zaciąganych kredytów na rynku krajowym w kwocie 59.163.030 zł,
- c) wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 42.406.682 zł.

Wskazane źródła finansowania planowanego deficytu budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 6 u.f.p. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że z formalnego punktu widzenia błędnie wskazano, że drugi ze wskazanych tytułów, tj. kredyt w wysokości 59.163.030 zł będzie służyć finansowaniu ujemnego salda, a *de facto* zostanie on przeznaczony na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co wynika z przyjętych limitów zobowiązań (§9 pkt 3 projektu uchwały) oraz z projektu planu przychodów i rozchodów (Załącznik Nr 5 do projektu uchwały).

Zgodnie z obecnie projektowaną treścią przepisu §3 pkt 1 uchwały budżetowej suma kwot wszystkich źródeł finansowania planowanego deficytu przekracza jego ogólną wartość.

Z kolei mając na uwadze materialny aspekt finansowania planowanego ujemnego salda budżetu, a więc realistyczność wykazanych tytułów jego pokrycia, należy sformułować następujące istotne zastrzeżenie odnoszące się do przychodów w postaci wolnych środków w wysokości 42.406.682 zł (§3 pkt 1 lit. c projektu uchwały). Biorąc pod uwagę dostępne dane sprawozdawcze, w szczególności bilans wykonania budżetu miasta Białystok za 2021 r., oraz przewidywane wartości dotyczące wykonania budżetu za 2022 r. wynikające z przedłożonego projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2023-2040, Skład Orzekający stwierdził, że jednostka nie będzie dysponowała wykazaną kwotą tych przychodów. Generalnie analiza powyższych danych, biorąc pod uwagę konstrukcję projektowanego budżetu, dowodzi że występuje niedobór przychodów wewnętrznych na łączną kwotę 42.340.197 zł (mając na uwadze przewidywane wykonanie budżetu za 2022 r.), względnie – 42.406.682 zł (mając na uwadze przewidywane wykonanie budżetu za 2022 r. za III kwartał). Efektem tego jest z jednej strony niemożność pełnego sfinansowania planowanego deficytu budżetu na 2023 r., z drugiej – brak pokrycia w całości lub części deficytu operacyjnego, tj. ujemnego salda pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, które w projektowanym budżecie zostało ustalone w wysokości -42.406.682 zł.

W związku powyższym Skład Orzekający stwierdził, że projektowany budżet na 2023 r. zawiera dosyć istotną wadę konstrukcyjną w postaci braku pełnego sfinansowania planowanego deficytu oraz niemożność zrównoważenia jego sekcji bieżącej (operacyjnej). Jednakże nie została sformułowana negatywna opinia w tym zakresie z dwóch powodów. Po pierwsze względu na fakt, iż

wyliczenia przychodów wewnętrznych w postaci wolnych środków opierają się w dużej mierze na danych dotyczących przewidywanego wykonania budżetu za 2022 r., które skądinąd jednostka sama przedstawiła. Dane te jednak charakteryzują się znacznym stopniem niepewności ze względu na fakt, iż budżet roku bieżącego jest w dalszym ciągu realizowany. Po drugie zaś Prezydent Miasta w piśmie z dnia 23 listopada br. (DFN-I.3020.2022) wskazał, że w kwestii przewidywanego wykonania budżetu dane dotyczące zarówno zrealizowanego deficytu, jak i nadwyżki operacyjnej zostały oszacowane „zbyt ostrożnościowo” i jednocześnie przedstawił działania i procesy, które mogą przynieść dodatkowe oszczędności. Ich wystąpienie może ostatecznie przełożyć się na wielkość przychodów wewnętrznych pozostałych z roku 2022.

Wobec powyższego negatywna ocena sposobu finansowania deficytu w projektowanym budżecie byłaby przedwczesna i nie do końca oddawałaby realną oraz prognozowaną sytuację budżetową miasta Białegostoku. Z uwagi na zasadę ciągłości finansowej nie można bowiem dokonywać planowania budżetowego na kolejny rok bez uwzględnienia stanu realizacji gospodarki budżetowej z roku bieżącego oraz lat ubiegłych.

Abstrahując od planowanego deficytu operacyjnego w projektowanym budżecie, Skład Orzekający zauważył, że spełniona została zasada bilansowania się sald operacyjnych w latach 2022-2025, wynikająca z 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).

W kontekście zadłużenia miasta Białegostoku stwierdzić należy, że realizacja projektowanego budżetu na 2023 r., a w szczególności sposób finansowania ujemnego salda ogólnego (pod warunkiem jego pełnego pokrycia), sprawi że na koniec przyszłego roku ogólne zadłużenie jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem budżetowym wzrośnie z 790.582.304 zł do 976.332.611 zł. Stanowić ono będzie 43,84% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 48,41%. Warto zauważyć, że powyższe wartości mają charakter prognoz, a czynności zaciągnięcia długu w przyszłym roku budżetowym nie muszą bezwzględnie nastąpić.

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 spowodują w 2023 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 Miasta Białegostoku na lata 2023-2040 wskaźnik ten (lewa strona relacji) w przyszłym roku wyniesie 6,17%, wobec dopuszczanego pułapu w wysokości 11,66% (prawa strona relacji w oparciu o dane za III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy).

Równocześnie zauważyć należy, że relacja ta zostanie zachowana także w latach 2024-2030, w których wpływ na nią będzie miała realizacja planowanego budżetu na 2023 r. Aczkolwiek mając na uwadze fakt, że w latach 2026-2027 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem spadnie poniżej 1% (w każdym z tych lat wyniesie 0,43%), pożądaną sytuacją będzie realizacja jak najniższego deficytu operacyjnego niż ten, który został założony na przyszły rok, a nawet – co byłoby sytuacją optymalną – uzyskanie nadwyżki operacyjnej.

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