

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-91/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 12 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na lata 2023–2026 wraz z prognozą kwoty
długu i spłat zobowiązań na lata 2023-2037

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1668), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku 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:

Katarzyna Gawrońska - przewodnicząca
Paweł Gałko - członek
Agnieszka Gerasimiuk - członek

opiniuje z zastrzeżeniami sformułowanymi w uzasadnieniu
projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej
Gminy Zabłudów na lata 2023 – 2026 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań
na lata 2023-2037

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na lata 2023-2026 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2023-2037, zawartym w Zarządzeniu Nr VIII.534.2022 Burmistrza Zabłudowa z dnia 14 listopada 2022 r. (data wpływu do RIO: 17.11.2022 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Zabłudów na 2023 rok, przyjętego Zarządzeniem Nr VIII.533.2022 z dnia 14 listopada 2022 r.

Analiza powyższych dokumentów wykazała, iż zachowano wymogi okresowe wynikające z art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.). Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na lata 2023-2026 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2023-2037 spełnia co do zasady wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określonych w przepisach art. 226, art. 227, art. 228 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r.

w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 83).

Przyjęte dla roku 2023 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu Gminy Zabłudów na 2023 rok i są z nim zgodne w zakresie ogólnych kwot dochodów i wydatków, wyniku budżetu jak i wielkości przychodów i rozchodów.

Projekt budżetu Gminy Zabłudów przewiduje dochody ogółem w wysokości 63.688.601 zł, w tym dochody bieżące: 42.949.627 zł; dochody majątkowe: 20.738.974 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 71.428.601 zł, w tym wydatki bieżące: 44.553.348 zł; wydatki majątkowe: 26.875.253 zł. W 2023 r. Gmina Zabłudów planuje deficyt budżetu w wysokości 7.740.000 zł, który zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 7.698.000 zł; przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 26.000 zł oraz przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 16.000 zł. Łączna planowana w projekcie budżetu na 2023 rok kwota przychodów wynosi 9.560.000 zł i poza wyżej wskazanymi przychodami obejmuje jeszcze przychody z tytułu wolnych środków w wysokości 1.820.000 zł, przeznaczone na rozchody z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 720.000 zł oraz wykup papierów wartościowych w kwocie 1.100.000 zł. Analiza sprawozdań oraz bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2021 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2021 r., jak również przewidywanego wykonania budżetu za rok 2022 określonego w przedłożonych Izbie projektach wskazuje, iż przychody wewnętrzne w powyższej kwocie będą możliwe do zaangażowania w budżecie roku 2023.

Wynik z działalności bieżącej Gminy w roku 2023 zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości 1.603.721 zł. Uwzględniając fakt, iż Gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w kwocie przewyższającej ujemne saldo operacyjne, wymóg równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym stanowi art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie został naruszony, jednak tak wysoki niedobór operacyjny negatywnie wpływa na kształtowanie się relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2023-2037 wynika, iż zadłużenie Gminy na koniec 2022 roku wyniesie 22.673.000 zł. W związku z konstrukcją budżetu zaplanowaną na 2023 r. zadłużenie Gminy na koniec 2023 r. wyniesie 20.853.000 zł. W latach 2024-2026 zaplanowano przychody z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w łącznej wysokości 5.500.000 zł, przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu (rok 2024) oraz na rozchody (lata 2024-2026). W związku z powyższym zadłużenie Zabłudowa utrzymać się będzie na wysokim poziomie i na koniec 2026 roku wyniesie 20.603.000 zł. Zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia w latach 2024-2026 dług ma

być spłacany do końca 2037 roku. Dodatkowo w okresie objętym Prognozą Gmina poniesie wydatki na obsługę tego długu w łącznej kwocie 11.660.000 zł.

Według założeń przedłożonego projektu WPF, Gmina ma osiągać w latach 2025-2037 dodatnie wyniki budżetów (kol. 3 WPF), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. W latach 2024-2037 zakładane są ponadto tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kształtujące się na poziomie 45.000-3.284.000 zł (na 2023 rok zaplanowano niedobór operacyjny). W całym okresie objętym Prognozą planuje się uzyskiwanie dochodów ze sprzedaży majątku, w łącznej kwocie wynoszącej 20.523.700 zł, co budzi wątpliwości w świetle danych historycznych w tym zakresie.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wynika, iż we wszystkich latach objętych Prognozą zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 ustawy o finansach publicznych) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Podkreślić jednak trzeba, że realizacja przyjętych w WPF wskaźników jest w znacznym stopniu uzależniona od realistyczności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu.

Z formalnego punktu widzenia spełniony jest wymóg realistyczności, o którym stanowi art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z kolei stopień realizacji poszczególnych wielkości, a więc ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych kwot, jest dosyć ograniczona. Trzeba zaznaczyć, że długi, bo 15-letni czas prognozowania, obarczony jest znaczącym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. W tym kontekście Skład Orzekający zwraca również uwagę na występujące obecnie istotne zagrożenia, jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, w tym rosnący poziom inflacji, nasilający presję na zwiększenie wydatków o charakterze bieżącym z powodu znaczącego wzrostu kosztów wykonywania zadań.

Skład Orzekający zastrzega zatem, że przyjęcie przez Radę Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy skutkujących dalszym wzrostem zadłużenia, powinno być poprzedzone wnikliwą analizą potrzeb Gminy, z uwzględnieniem finansowych i pozafinansowych czynników ryzyka w zakresie możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia zadłużenia.

Uwzględniając dalszy przyrost zadłużenia Gminy, konieczność generowania dodatknych wyników budżetu przeznaczanych na spłaty i nadwyżek operacyjnych, w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest ograniczanie wydatków bieżących i nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w Prognozie. Skład Orzekający wydając niniejszą opinię uwzględnia Objaśnienia dołączone do projektu WPF i zastrzega konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym Prognozą, celem urzeczywistnienia zakładanych w WPF wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

W odniesieniu do formalnej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Skład Orzekający zauważa, iż:

- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały, w wierszu: rok 2023, występują rozbieżności w stosunku do projektu budżetu w kolumnie 2.2.1.1 (powinno być 1.993.750 zł);
- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały, w wierszu: rok 2025, wykazano błędną kwotę dochodów z podatku od nieruchomości (błąd pisarski);
- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały dla lat 2025-2026 oraz 2028 należy wykazać w kol. 3.1. przeznaczenie nadwyżek budżetowych w pełnej wysokości na spłatę zobowiązań;
- w załączniku Nr 2 do projektu uchwały – Wykaz przedsięwzięć do WPF, okresy realizacji zadań różnią się od okresów wykazanych w załączniku inwestycyjnym do projektu uchwały budżetowej (dodatkowo zadanie nr 1.1.2.1 zostało wykazane jako realizowane z udziałem środków unijnych, co nie wynika z planu wydatków na rok 2023).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Skład Orzekający wydał opinię 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 uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Katarzyna Gawrońska