

70

**UCHWAŁA Nr II-00311-79/19**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej 16 -12- 2019**  
**w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2019 r.**

<b>W P Ł Y N Ę Ł O</b>	
Urząd Miejski w Zabłudowie KANCELARIA OGÓLNA	
liczba załączników	.....
podpis	.....

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na 2020-2023**

Na podstawie art. 13 pkt 12 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. 3 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**

**projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na lata 2020-2023 wraz prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2035, z zastrzeżeniem iż w latach 2023-2024 istnieje dość duże ryzyko niespełnienia relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.**

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Zabłudowie w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2035, przedłożonym zarządzeniem nr VIII/153/2019 Burmistrza Zabłudowa z dnia 12 listopada 2019 roku (wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 15.11.2019 r.). Pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Zabłudów na 2020 rok, zawarty w zarządzeniu nr VIII/152/2019 Burmistrza Zabłudowa z dnia 12 listopada 2019 roku.

Zasadniczo opiniowany projekt spełnia wymagania określone przepisami art. 226-229 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej także jako u.f.p.*). Wielkości w nim zawarte są zgodne z projektem uchwały budżetowej gminy Zabłudów na 2020 r. Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na poniższe uchybienia występujące w projekcie:

- w kolumnie 2.2.1 dla roku 2020 wykazano wartość niższą o kwotę 110.000 zł, podczas gdy należało wykazać kwotę 2.730.000 zł zgodnie z projektem planu wydatków budżetu na 2020 r.;

- nie została uzupełniona kolumna 3.1 za okres 2020-2035.

Z formalnego punktu widzenia projekt spełnia wymóg realistyczności, o którym stanowi z art. 226 ust. 1 u.f.p. Z kolei stopień realizacji poszczególnych wielkości, a więc pełna ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia możliwości osiągnięcia zakładanych kwot, jest utrudniona. Pomimo, że w objaśnieniach do Prognozy dosyć szczegółowo uzasadniono przyjęte wartości dla roku 2020 i lat kolejnych, to jednak ze względu na długi – 16-letni okres prognozowania, realizacja tych wartości obarczona jest dużą dozą ryzyka błędu w ich oszacowaniu.

Mając na uwadze właśnie element okresu prognozowania, Skład Orzekający zauważa pewną niepokojącą tendencję w procesie konstruowania Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów. Mianowicie sporządzając projekt prognozy na kolejny okres gmina w pierwszym roku jej obowiązywania (a więc tym, który będzie bieżącym rokiem budżetowym) planuje występowanie ujemnego salda pomiędzy dochodami a wydatkami ogółem, a z kolei w następnych latach zakłada występowanie nadwyżek budżetowych, które posłużą spłacie istniejącego zadłużenia, przy jednoczesnym braku zaciągania nowych zobowiązań dłużnych. Z kolei w dokumencie na następny okres cała ta konstrukcja „przesuwa” się o kolejny rok, tzn. w roku, w którym zgodnie z poprzednią Prognozą miała być nadwyżka, planuje się deficyt, a począwszy od drugiego roku do końca jej obowiązywania mają wystąpić nadwyżki budżetowe. Co istotne przy zastosowaniu tego schematu w kolejnych Prognozach wydłuża się okres, na który są uchwalane. Takie działanie sprawia, że część danych planowanych przybiera diametralnie inne wartości po wykonaniu roku budżetowego. Przykładem tego jest kwota zadłużenia gminy Zabłudów, która w każdej prognozie wykazuje tendencję malejącą zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p., *de facto* z roku na rok wzrasta. Przykładowo na koniec 2020 r. zgodnie z Prognozą na lata 2017-2029 dług jednostki miał wynieść 10.940.000 zł, zgodnie z Prognozą na lata 2018-2034 – 20.020.000 zł, zgodnie z Prognozą na lata 2019-2034 – 22.893.000 zł, a w opiniowanym projekcie – 26.193.000 zł.

Ponadto kolejne Wieloletnie Prognozy Finansowe Gminy Zabłudów, o czym była już mowa, obejmują coraz to dłuższe okresy planowania, a w związku z tym ich ocena pod względem realistyczności staje się jeszcze bardziej utrudniona, a jednocześnie wzrasta ryzyko niesprawdzalności wykazywanych danych. W świetle przedstawionego powyżej schematu planowania, dochodzi do sytuacji, w której nieobowiązujące już Prognozy okazują się być nierealistyczne *ex post*, tzn. mając na uwadze wartości wykonane.

Przykładami konstruowania Wieloletnich Prognoz Finansowych Gminy Zabłudów zgodnie z powyższym schematem są dokumenty przyjmowane na lata 2017-2029, 2018-2034, 2019-2034 oraz obecny projekt na okres 2020-2035.

Z tego ostatniego dokumentu wynika właśnie, że w przyszłym roku w budżecie gminy Zabłudów wystąpi deficyt w wysokości 3.300.000 zł, a w efekcie przyjętego sposobu jego finansowania, ogólne zadłużenie jednostki na koniec 2020 r. w porównaniu z bieżącym rokiem wzrośnie do kwoty 26.193.000 zł, która będzie stanowić 45,49% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 61,73%. Z kolei od roku 2021 w kolejnych rocznych budżetach przewiduje się występowanie nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków. Nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłatę istniejącego zadłużenia, a ogólna kwota długu będzie systematycznie spadać aż do całkowitej spłaty w 2035 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)<sup>1</sup>. W szczególności margines pomiędzy prognozowaną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem został ustalony w przedziale od 1,13% do 7,71%, z wyjątkiem lat 2023-2024, w których co istotne spadnie poniżej 1% i wyniesie odpowiednio 0,37% i 0,52%. Dlatego też z punktu widzenia przestrzegania dyspozycji art. 243 ust. 1 u.f.p. kluczowe znaczenie będzie miał wskazany okres.

Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w okresie prognozy kwoty długu i spłat zobowiązań oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, oraz na dochodach ze sprzedaży majątku. Te ostatnie w przyszłym roku będą najwyższe i wyniosą 650.400 zł, a w kolejnych latach wykazują tendencję rosnącą w przedziale od 275.390 zł w 2021 r. do 591.800 zł w 2035.

Z kolei nadwyżki operacyjne mają umiarkowanie i systematycznie rosnać, tzn. od 1,28 mln zł w przyszłym roku do 3,75 mln zł w roku 2035. Z jednej strony w świetle danych historycznych powyższe szacunki wydają się być realne do osiągnięcia, z drugiej jednak obarczone są dużym ryzykiem niesprawdzalności ze względu na długi okres prognozowania i z tego powodu wskazana tendencja wzrostowa nie jest już tak oczywista.

Skład Orzekający dodatkowo podkreśla, że czynnikami ryzyka przy tak rozległej perspektywie czasowej planowania powinny być dodatkowo brane pod uwagę nie tylko wartości historyczne, ale również takie czynniki jak zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych czy zmiany koniunktury gospodarczej, mające wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetowych.

Pomimo zachowania realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zabłudów, co najmniej w wymiarze formalnym, jej organy powinny mieć świadomość, że niepełna realizacja nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku 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 2023-2024 margines wynikający z tej relacji jest niewielki, ponieważ nie przekracza 1%. Dlatego też, okresie tym wystąpi duże ryzyko jej niespełnienia.

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

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

