

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-49/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 13 grudnia 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2022–2025 wraz z prognozą kwoty
długu i spłat zobowiązań na lata 2022-2037

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 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 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
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Marcin Tyniewicki	- członek

opiniuje z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy
Finansowej Gminy Gródek na lata 2022 – 2025 wraz z prognozą kwoty długu i spłat
zobowiązań na lata 2022-2037

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2022-2025 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2022-2037, zawartym w Zarządzeniu Nr 233/21 Wójta Gminy Gródek z dnia 15 listopada 2021 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2021 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Gródek na 2022 rok, przyjętego Zarządzeniem Nr 234/21 z dnia 15 listopada 2021 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 2021 r. poz. 305, ze zm.). Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2022-2025 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2022-2037 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 2022 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu Gminy Gródek na 2022 rok i są z nim zgodne w zakresie ogólnych kwot dochodów i wydatków, wyniku budżetu jak i wielkości przychodów i rozchodów.

Projekt budżetu Gminy Gródek przewiduje dochody ogółem w wysokości 30.867.963 zł, w tym dochody bieżące: 24.814.206 zł; dochody majątkowe: 6.053.757 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 32.109.072 zł, w tym wydatki bieżące: 23.342.624 zł; wydatki majątkowe: 8.766.448 zł. Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt w wysokości 1.241.109 zł. Jako źródło pokrycia tego deficytu wskazano (§ 5 projektu uchwały) przychody z tytułu zaciąganych kredytów w kwocie 673.404 zł, przychody z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 522.247 zł oraz przychody pochodzące ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach w kwocie 45.458 zł. Powyższe źródła pokrycia deficytu zgodne są z art. 217 ust. 2 pkt 2, pkt 6 i pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Łączna planowana w projekcie budżetu na 2022 rok kwota przychodów wynosi 1.856.109 zł i obejmuje: przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w wysokości 673.404 zł; przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.137.247 zł oraz przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 45.458 zł. Rozchody w wysokości 615.000 zł obejmują spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w wysokości 95.000 zł oraz wykup papierów wartościowych w wysokości 520.000 zł. Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się nadwyżką operacyjną w wysokości 1.471.582 zł, wypełniając tym samym dyspozycję art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający zgłasza jednak zastrzeżenia co do wysokości zaplanowanych w budżecie przychodów wewnętrznych, angażowanych na pokrycie planowanego deficytu budżetowego oraz rozchodów. Analiza sprawozdań oraz bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2020 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2020 r. wskazuje, iż w 2021 roku Gmina dysponuje przychodami wewnętrznymi w wysokości 1.591.674,55 zł. Ponadto według przewidywanego wykonania budżetu roku 2021 przedstawionego w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy, rok budżetowy 2021 zamknie się niższym od planowanego deficytem wynoszącym 621.955,53 zł oraz zrealizowane zostaną rozchody w wysokości 615.000 zł. Zatem maksymalna kwota przychodów wewnętrznych możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2022 wyniesie 354.719,02 zł, nie zaś 1.182.705 zł.

Z objaśnień do projektu WPF wynika, że Gmina otrzyma w 2021 r. środki z uzupełnienia subwencji ogólnej oraz środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. **Skład Orzekający zastrzega zatem, że warunkiem przyjęcia przez Radę konstrukcji budżetu przedstawionej w Zarządzeniu Nr 234/21 z dnia 15 listopada 2021 r. jest zamknięcie roku 2021 nadwyżką budżetową, nie niższą niż 206.030,45 zł, nie zaś deficytem budżetowym.**

Zgodnie z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek, na koniec 2021 roku zadłużenie Gminy wyniesie **9.866.642 zł**.

W związku z konstrukcją budżetu przyjętą na 2022 rok zadłużenie Gminy Gródek na koniec 2022 roku utrzyma się na wysokim poziomie i wyniesie **9.925.046 zł**. Zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług ma zostać spłacony do końca 2037 roku. W kolejnych latach objętych prognozą Gmina nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Według założeń przedłożonego projektu WPF, Gmina ma osiągać w latach 2023-2037 dodatnie wyniki budżetów (kol. 3 WPF), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. We wszystkich latach objętych prognozą zakładane są 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 994.746-2.863.681 zł. W całym okresie objętym prognozą planuje się uzyskiwanie dochodów ze sprzedaży majątku, w łącznej kwocie wynoszącej 1.863.000 zł.

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.

Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenia co do wysokości planowanych w poszczególnych latach nadwyżek operacyjnych w kontekście danych historycznych, Objasnień do WPF oraz projekcji nadwyżek operacyjnych w obecnie obowiązującej prognozie. W latach 2029-2037 planuje się nadwyżki operacyjne w wysokości 2.042.121-2.863.681 zł. Nie znajduje to uzasadnienia w świetle wykonań lat poprzednich oraz objaśnień, a zgodnie z obowiązującą WPF (uchwała Nr XXXII/274/21) nadwyżki w tym okresie miały kształtować się na poziomie 594.133-820.000 zł. Skład Orzekający wskazuje zatem, że należy zweryfikować wysokość planowanych na poszczególne lata nadwyżek operacyjnych.

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. Długi, bo 16-letni czas prognozowania, obarczony jest znaczącym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. Uwzględniając konieczność generowania od 2023 roku nadwyżek budżetowych przeznaczanych na spłaty, w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w prognozie. Skład Orzekający podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym prognozą, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów, a w latach 2022-2025 również dochodami ze sprzedaży majątku. Niezrealizowanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może bowiem zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

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

W odniesieniu do formalnej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek Skład Orzekający zauważa, co następuje:

- występują rozbieżności w stosunku do projektu uchwały budżetowej w zakresie kwot wykazanych dla roku 2022 w kol. 9.3.1 (powinno być 37.302 zł); kol. 9.3.1.1 (powinno być 29.868 zł); kol. 9.4-9.4.1 (powinno być 1.479.748 zł), kol. 9.4.1.1 (powinno być 1.329.984 zł);
- w kol. 3.1. w roku 2030 należy wykazać przeznaczenie prognozowanej nadwyżki w pełnej kwocie na spłatę zadłużenia.

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