

UCHWAŁA Nr II-00311- 83/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 13 grudnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2020–2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2038

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 2019 r. poz. 869, 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 negatywnie

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2020 – 2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2038 oraz przekazuje zastrzeżenia i uwagi sformułowane w uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2038, zawartym w Zarządzeniu Nr 90/19 Wójta Gminy Gródek z dnia 14 listopada 2019 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2019 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Gródek na 2020 rok, przyjętego Zarządzeniem Nr 89/19 z dnia 14 listopada 2019 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 2019 r. poz. 869, ze zm.). Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2038 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 2015 r. poz. 92, ze zm.).

Przyjęte dla roku 2020 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu Gminy Gródek na 2020 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 27.383.431 zł, w tym dochody bieżące: 24.032.866 zł; dochody majątkowe: 3.350.565 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 29.585.069 zł, w tym wydatki bieżące: 24.015.610 zł; wydatki majątkowe: 5.569.459 zł. Różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt w wysokości 2.201.638 zł. Ponadto na spłatę kredytu zaciągniętego na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE Gmina przeznaczona dochody w wysokości 1.288.119 zł. Po uwzględnieniu przeznaczenia dochodów na spłatę kredytu na wyprzedzające finansowanie (na rozchody), kwota tzw. faktycznego deficytu budżetu planowanego na 2020 rok wyniesie 3.489.757 zł. Jako źródło pokrycia tego deficytu wskazano (§ 5 ust. 2 projektu uchwały) przychody z tytułu zaciąganych kredytów w kwocie 2.789.803 zł; przychody z tytułu wolnych środków – prawidłowa kwota wynosi 672.954 zł oraz przychody pochodzące ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w kwocie 27.000 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 2020 rok kwota przychodów wynosi 4.216.157 zł i obejmuje przychody z zaciągniętych kredytów w wysokości 2.789.803 zł, przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.399.354 zł oraz przychody z 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 kwocie 27.000 zł. Rozchody w wysokości 2.014.519 zł obejmują spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów, w tym na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w wysokości 1.288.119 zł.

Analiza sprawozdań oraz bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2018 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2018 r., jak również przewidywanego wykonania za rok 2019 określonego w przedłożonych Izbie projektach wskazuje, iż Gmina nie będzie posiadała przychodów pochodzących z tytułu wolnych środków w kwocie 1.399.354 zł angażowanych w budżecie roku 2020. Możliwa do zaangażowania w 2020 roku kwota wolnych środków, uwzględniając przewidywane wykonanie budżetu roku 2019, wynosi bowiem 965.227 zł.

Zgodnie z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek, na koniec 2019 roku wykazano przewidywane zadłużenie Gminy w wysokości 10.845.770 zł. W związku z konstrukcją budżetu przyjętą na 2020 rok zadłużenie Gminy Gródek na koniec 2020 roku wzrośnie i wyniesie **11.621.054 zł**, co stanowić będzie blisko **42,5%** planowanych na ten rok dochodów ogółem oraz blisko **48,4%** dochodów bieżących. Zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług ma zostać spłacony do końca 2038 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 2021-2038 dodatnie wyniki budżetów (kol. 3 WPF), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gródek na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2038 wynika, iż zarówno w latach 2020-2025, jak również w latach 2026-2038, **formalnie** zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z uwzględnieniem postanowień art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500).

Skład Orzekający zgłasza jednak zastrzeżenia co do realistyczności przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy wartości, mających wpływ na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz co do prawidłowości kwoty długu i jego spłat.

W szczególności należy przeanalizować prognozę spłat długu w zakresie zobowiązań już zaciągniętych, jak też planowanych do zaciągnięcia. **Zaplanowane na 2022 rok rozchody w wysokości 515.000 zł nie uwzględniają pełnego wykupu obligacji, wynikającego z Uchwały Nr XXXVI/262/13 Rady Gminy Gródek z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu.**

Ponadto 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. Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenia co do wysokości planowanych w poszczególnych latach nadwyżek operacyjnych w kontekście Objasnień stanowiących Załącznik Nr 2 do projektu uchwały. Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się w 2020 roku nadwyżką operacyjną w wysokości 17.256 zł. Skład Orzekający wskazuje, iż planowana na 2020 rok nadwyżka operacyjna jest bardzo niska, a wykonanie jej w zakładanej wysokości może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Jednocześnie w kolejnych latach objętych Prognozą planowane są dużo wyższe nadwyżki operacyjne: 815.000 zł w 2021 r.; 1.175.000 zł w 2022 r., 1.470.000 zł w 2023 r. W następnych latach planowane nadwyżki operacyjne maleją, do kwoty 690.000 zł w 2030 roku, a następnie ponownie rosną. Powyższa prognoza w zakresie części bieżącej budżetów nie znajduje uzasadnienia w świetle Objasnień stanowiących Załącznik Nr 2 do projektu uchwały. Zgodnie bowiem z Objasnieniami, zarówno dochody, jak i wydatki bieżące będą utrzymywać się na zbliżonym poziomie. Natomiast analiza wartości wykazanych w Załączniku Nr 1 do projektu uchwały pokazuje znaczący wzrost dochodów bieżących aż do roku 2037 oraz niewielki wzrost wydatków bieżących do 2031 r., ich spadek w latach 2033-34, a następnie dalszy wzrost.

Trzeba zaznaczyć również, że długi, bo 18-letni czas prognozowania, obarczony jest znaczącym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi

zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. Uwzględniając znaczący przyrost zadłużenia Gminy, jak również wydłużenie okresu spłat zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu do 2038 roku i konieczność generowania nadwyżek budżetowych przeznaczanych na spłaty, może to prowadzić do istotnego ograniczenia możliwości inwestycyjnych Gminy w kolejnych latach. Należy również mieć na względzie pozabudżetowe czynniki mogące w istotny sposób wpłynąć na sytuację finansową Gminy w okresie objętym Prognozą.

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 inwestycyjnych 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 Skład Orzekający przekazuje następujące uwagi do Załącznika Nr 1 do projektu uchwały:

- występują rozbieżności w stosunku do projektu uchwały budżetowej w zakresie kwot wykazanych dla roku 2020 w kol. 1.2.2 (powinno być 3.100.565 zł); kol. 2.1.1 (powinno być 9.345.228 zł); kol. 2.2.1 (powinno być 5.569.459 zł); kol. 9.2-9.2.1.1 (powinno być 3.100.565 zł); kol. 9.4-9.4.1 (powinno być 2.329.258 zł), kol. 9.4.1.1 (powinno być 1.504.602 zł); należy także uzupełnić kol. 9.3-9.3.1.1;
- w kol. 3.1. należy wykazać przeznaczenie prognozowanych nadwyżek na spłaty zadłużenia;
- w kol. 4.3.-4.3.1 błędnie wykazano kwotę wolnych środków, w tym na pokrycie deficytu budżetu;
- w kol. 4.1.1 błędnie wykazano kwotę na pokrycie deficytu budżetu;
- w kol. 10.6 należy wykazać spłaty wynikające ze zobowiązań zaciągniętych do końca 2019 r.

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

K. Gawrońska
Katarzyna Gawrońska