

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-113/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 6 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2023-2035

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 2022 r., poz. 1668), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. 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:

Paweł Gałko	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

opiniuje

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2023-2035, przedłożony przez Burmistrza Goniądza, przekazując jednocześnie zastrzeżenia sformułowane w poniższym uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2023-2035, zawartym w zarządzeniu Nr 95/2022 Burmistrza Goniądza z dnia 14 listopada 2022 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2022 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Goniądz na 2023 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 96/2022 Burmistrza Goniądza z dnia 14 listopada 2022 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2023-2035 spełnia wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określone w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). Przyjęte dla roku 2023 podstawowe wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2023 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu Gminy Goniądz na 2023 rok przewiduje dochody ogółem w kwocie 35.418.486 zł, w tym: dochody bieżące 22.003.495 zł; dochody majątkowe: 13.414.991 zł oraz wydatki ogółem w wysokości 40.223.874 zł, w tym: wydatki bieżące: 23.003.495 zł; wydatki majątkowe 17.220.379 zł.

Gmina planuje na 2023 rok deficyt budżetu w wysokości 4.805.388 zł, który ma być sfinansowany w całości wolnymi środkami. Wskazane źródło pokrycia planowanego deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

Łączna planowana w projekcie kwota przychodów wynosi 5.219.256 zł (wolne środki). Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 413.868 zł.

Analiza sprawozdań budżetowych oraz finansowych j.s.t., w tym 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 załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej wskazuje, iż przychody wewnętrzne tytułem wolnych środków w wysokości 5.219.256 zł będą możliwe do zaangażowania w budżecie 2023 roku.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2023, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, w ujęciu formalnym nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 6,15% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2022 r. stanowiącym 9,45% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 11,03%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 1,42% (rok 2030) do 4,31% (rok 2033).

Gmina Goniądz zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2035 roku, począwszy od 2023 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Według założeń przedłożonego projektu WPF Gmina ma osiągać poczynając od 2024 roku dodatnie wyniki budżetów (kol. 3 tabeli wpf), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (kol. 3.1 tabeli wpf).

Wynik z działalności bieżącej Gminy w roku 2023 zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-)1.000.000 zł. Uwzględniając fakt, iż Gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w postaci wolnych środków w kwocie przewyższającej ujemne saldo operacyjne, Skład Orzekający uznaje, że wymóg równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, został spełniony. W latach 2024 - 2035 zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa kwota długu ma wystąpić w projektowanym okresie wpf na koniec 2023 r. w wysokości 8.552.616 zł (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem będzie wynosił 24,15%, natomiast do planowanych dochodów bieżących 38,87%), w pozostałych okresach jej wielkość ma sukcesywnie maleć.

W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano również wydatki na obsługę zaciągniętego długu (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono projekt wieloletniej prognozy finansowej wynosi 2.136.008 zł. Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie prognozowanych kosztów obsługi zadłużenia w latach 2026 – 2035. Wielkości te w stosunku do wysokości kwoty długu danego roku kształtują się na poziomie od 0,86% (rok 2035) do 3,42% (rok 2026), w tym w latach 2029 – 2035 ich wielkości stanowią poniżej 1% wysokości zadłużenia. Uwzględniając wzrost stóp procentowych w roku 2022 (WIBOR 3M: 6,76%; WIBOR 6M: 7,04%) oraz zakładając wysokość marży zobowiązań dłużnych na poziomie co najmniej 1% należałoby uznać, iż wydatki na obsługę zadłużenia w latach 2026 – 2035 są niedoszacowane i ich projekcje nie spełniają wymogu realistyczności, o którym mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach. Zaznaczyć należy również, iż wielkości te mają bardzo istotny wpływ na prawidłowe określenie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a

ich niewłaściwe ujęcie w sporządzonej wpf nie pozwala uznać, że została ona wyliczona z zachowaniem zasady realistyczności.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych WPF „powinna być realistyczna”, a zatem uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zwracając uwagę na realistyczność WPF w ujęciu formalnym (zgodność z prawem) i realistyczność źródeł finansowania (kryterium realności przyjętych wartości), wykazanych w WPF (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2023) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

W projektowanym budżecie 2023 roku w zakresie części bieżącej przyjęto wysokość dochodów bieżących na poziomie niższym od wydatków bieżących o wartość 1.000.000 zł (niedobór operacyjny). W pozostałym okresie sporządzonego projektu WPF założono dodatnie salda operacyjne prognozowanych budżetów. Tzw. nadwyżki operacyjne w latach 2024-2035 kształtują się na poziomie od 719.762 zł w roku 2024 do 1.330.757 zł w roku 2029. Wysokość nadwyżki operacyjnej w roku 2024, który jest rokiem bazowym dla projekcji sekcji bieżącej budżetów w latach następnych, determinowana jest prognozowanym spadkiem wydatków bieżących w stosunku do roku 2023 o kwotę 527.922 zł (przy wzroście wydatków na wynagrodzenia i pochodne o 177.428 zł) oraz wzrostem dochodów bieżących o kwotę 1.191.840 zł. Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia, co do informacji zawartych w załączniku Nr 3 do projektu uchwały WPF w odniesieniu do spadku wydatków bieżących w roku 2024. Objaśnienia nie przedstawiają żadnych konkretnych założeń oraz szczegółowych wyliczeń będących potwierdzeniem zaistnienia takowego stanu. Wskazano jedynie ogólne założenie, zgodnie z którym: *Gmina Goniądz przewiduje znaczące oszczędności w budżecie na 2024 r. W tym celu będą podjęte działania oszczędnościowe w 2023 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Planuje się szukać oszczędności w zakresie oświaty oraz w zakresie wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego(...).*

Analiza danych historycznych z działalności bieżącej Gminy za okres 2016 - 2021 oraz przewidywane wykonanie za 2022 rok wskazuje, iż różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi była dodatnia i wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2016	1.497.367,43 zł;
- wykonanie 2017	389.728,03 zł;
- wykonanie 2018	1.255.616,89 zł;
- wykonanie 2019	1.410.908,29 zł;
- wykonanie 2020	889.803,57 zł;
- wykonanie 2021	2.116.633,26 zł;
- przewidywane wykonanie 2022	2.244.594 zł.

Gmina w okresie objętym WPF planuje uzyskać wpływy ze sprzedaży majątku w roku 2024 w kwocie 200.000 zł. W pozostałych latach nie prognozuje się dochodów z powyższego tytułu. W Objaśnieniach nie zawarto żadnej informacji w tym zakresie.

Analizując powyższe Skład Orzekający stwierdza, że w okresie 2024 - 2035 prognozy dodatnich sald operacyjnych nie wykazują znacznych odchyłeń w stosunku do wartości wynikających z danych historycznych (wyjątek stanowi wykonanie roku 2017).

Niemniej jednak, zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2023 roku sięgający 8.552.616 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2035 roku, Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe

monitorowanie przez Gminę założeń określanych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Goniądz konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych trzynastu lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet wpłynąć negatywnie na relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych prowadząc do jej niespełnienia.

Skład Orzekający wydając opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2023 – 2035 podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym projektem, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych, indywidualnych wskaźników spłaty długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko