

**UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-73/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**z dnia 1 grudnia 2023 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2024-2035**

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 2023 r., poz. 1325), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

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 2024-2035, 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 2024-2035, zawartym w zarządzeniu Nr 102/2023 Burmistrza Goniądza z dnia 14 listopada 2023 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2023 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Goniądz na 2024 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 103/2023 Burmistrza Goniądza z dnia 14 listopada 2023 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2024-2035 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 2024 podstawowe wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2024 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu Gminy Goniądz na 2024 rok przewiduje dochody ogółem w kwocie 39.280.740 zł, w tym: dochody bieżące 25.333.605 zł; dochody majątkowe: 13.947.135 zł oraz wydatki ogółem w wysokości 44.469.357 zł, w tym: wydatki bieżące: 26.830.940 zł; wydatki majątkowe: 17.638.417 zł.

Gmina planuje na 2024 rok deficyt budżetu w wysokości 5.188.617 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 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Łączna planowana w projekcie budżetu 2024 roku kwota przychodów wynosi 5.882.485 zł (wolne środki). Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 693.868 zł (spłata rat kredytów i pożyczek w wysokości 413.868 zł oraz wykup obligacji w wysokości 280.000 zł).

W prognozie budżetu 2025 roku założono przychody w kwocie 153.981 zł tytułem wolnych środków. Wielkość ta ma być przeznaczona na częściowe sfinansowanie rozchodów danego roku, które zostały ustalone na poziomie 693.868 zł (pozostała część ma być sfinansowana prognozowaną nadwyżką budżetu 2025 roku w wysokości 539.887 zł).

Analiza sprawozdań budżetowych oraz finansowych j.s.t., w tym bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2022 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2022 r. jak również przewidywanego wykonania budżetu za rok 2023, określonego w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej wskazuje, iż przychody

wewnętrzne tytułem wolnych środków w wysokości łącznej 6.036.466 zł będą możliwe do zaangażowania w budżetach w latach 2024- 2025.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2024, 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 2024 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami miałby wynieść 6,02% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2023 r. stanowiącym 10,84% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 11,01%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem, z uwzględnieniem przyjętych wartości, będzie kształtował się na poziomie od 0,40% (rok 2030) do 4,03% (rok 2025), w tym w latach 2030 – 2031 wyniesie poniżej 1 pkt procentowego.

Gmina Goniądz zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2035 roku, poczynszy od 2024 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego).

Według założeń przedłożonego projektu WPF Gmina ma osiągać poczynając od 2026 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 2024 zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-)1.497.335 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 2025 - 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 2024 r. w wysokości 7.858.748 zł (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem będzie wynosił 20,01%, natomiast do planowanych dochodów bieżących 31,02%), 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 aż 3.592.713 zł. Wielkości te w stosunku do wysokości kwoty długu danego roku kształtują się na poziomie od 6,64% (rok 2033) do 11,90% (rok 2035).

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 realizację WPF w ujęciu formalnym (zgodność z prawem) i realizację źródeł finansowania (kryterium realności przyjętych wartości), wykazanych w WPF (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2024) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

W projektowanym budżecie 2024 roku w zakresie części bieżącej przyjęto wysokość dochodów bieżących na poziomie niższym od wydatków bieżących o wartość 1.497.335 zł (niedobór operacyjny). W pozostałym okresie sporządzonego projektu WPF założono dodatnie salda operacyjne prognozowanych budżetów. Tzw. nadwyżki operacyjne w latach 2025-2035 kształtują się na poziomie od 528.205 zł w roku 2024 do 1.551.925 zł w roku 2028. Średnia arytmetyczna tej wielkości w okresie WPF wynosi 947.587 zł. Nadwyżka operacyjna w roku 2025, w wysokości 883.887 zł, która stanowi podstawę do założeń prognoz na lata przyszłe, determinowana jest prognozowanym spadkiem wydatków bieżących w stosunku do roku 2024 o kwotę 687.679 zł (przy wzroście wydatków na wynagrodzenia i pochodne o 168.985 zł) oraz wzrostem dochodów bieżących o kwotę 1.693.543 zł. Jak wynika z tabeli WPF, zwiększenie dochodów bieżących o wskazaną wyżej kwotę wiąże się ze wzrostem uszczegółowień dochodów bieżących przedstawionych w kolumnach: 1.1.1 – 1.1.5, tj. udziały w PIT – wzrost o 95.669 zł; udziały w CIT – wzrost o 540 zł; subwencja ogólna – wzrost o 593.068 zł; dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące – wzrost o 587.484 zł; pozostałe dochody bieżące – wzrost o 416.782 zł. Dynamika wzrostu dochodów bieżących,

poczynając od roku 2026, nie wykazuje znacznych odchyłeń i prognozowana jest na zbliżonym poziomie wynoszącym średnio 883.837 zł rocznie.

Skład Orzekający wnosi jednak zastrzeżenia, co do spadku wydatków bieżących w roku 2025 w stosunku do roku poprzedzającego oraz informacji zawartych w załączniku Nr 3 do projektu uchwały WPF w odniesieniu do tej wielkości. Objaśnienia nie przedstawiają żadnych konkretnych założeń oraz szczegółowych wyliczeń będących potwierdzeniem zaistnienia takowego stanu. Wskazano jedynie ogólne założenie, zgodnie z którym: (...) władze Gminy Goniądz przewidują znaczące oszczędności w budżecie na 2025 r. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2024 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. (...).

Brak wskazanych wyżej informacji budzi zastrzeżenia Składu Orzekającego w świetle dyspozycji zawartej w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą sporządzona wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Stosownie natomiast do ust. 2a tego przepisu, realizm wielkości ujętych w Prognozie winien być potwierdzony szczegółowymi założeniami przedstawionymi w załączniku Nr 3 do projektu uchwały WPF – Objaśnienia... Tymczasem przedłożone w projekcie WPF objaśnienia w głównej mierze opierają się na wytycznych Ministerstwa Finansów dotyczących wskaźników makroekonomicznych, nie odnosząc się w żaden sposób do indywidualnej sytuacji finansowej Gminy Goniądz.

W dniu 30 listopada 2023 r. do tut. Izby wpłynęło pismo Burmistrza Goniądza, w którym zawarte zostały dodatkowe wyjaśnienia oraz informacje uzupełniające dotyczące objaśnień wielkości przyjętych do projektu wieloletniej prognozy finansowej.

Zgodnie z przedłożonym przez Burmistrza dokumentem spadek wydatków bieżących w roku 2025 wynika między innymi z reorganizacji zatrudnienia w jednostkach podległych. Wskazano, iż: (...) w 2024 roku zaplanowano odprawy emerytalne w oświacie w wysokości 109 000 zł oraz nagrody jubileuszowe w wysokości 50 000 zł. W miesiącu kwietniu 2024 roku przy analizie arkusza organizacyjnego szkoły zostaną podjęte działania oszczędnościowe mające na celu obniżenie wymiaru zatrudnienia, łączeniu godzin lekcyjnych w klasach i przydzieleniu godzin nadliczbowych, co będzie skutkowało obniżeniem wynagrodzenia w 2025 roku w planowanej kwocie ok. 90 000 zł. W zakresie wydatków bieżących w administracji urzędu i jednostkach organizacyjnych gminy na 2024 rok zwiększono ok. 11 % środki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń oraz zaplanowano wypłacenie odpraw emerytalnych w wysokości 31 000 zł oraz nagród jubileuszowych w wysokości 160 000 zł. W przypadku pracowników odchodzących na emeryturę nie będą zatrudniani nowi pracownicy i nastąpi reorganizacja w jednostkach. Koszt zatrudnienia pracownika wg minimalnych stawek wynagrodzenia w roku wynosi ok. 70 000 zł. Kolejne lata nie będą generowały wysokich kosztów zatrudnienia w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi w przypadku pracowników odchodzących na emeryturę (...).

Analiza danych historycznych z działalności bieżącej Gminy za okres 2017 - 2022 wskazuje, iż różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi była dodatnia i wynosiła odpowiednio:

– 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;
– wykonanie 2022	4.069.952,79 zł.

W przewidywanym wykonaniu budżetu roku 2023 wykazano, iż sekcja bieżąca ma być zrównoważona (dochody bieżące równe wydatkom bieżącym). Zgodnie natomiast z przedłożonym przez Burmistrza Goniądza pismem z dnia 30 listopada 2023 r. sekcja bieżąca budżetu w 2023 roku winna zamknąć się nadwyżką operacyjną w wysokości około 240.000 zł.

Analizując powyższe Skład Orzekający stwierdza, że w okresie 2025 - 2035 prognozy dodatnich sald operacyjnych nie wykazują znacznych odchyłeń w stosunku do wartości wynikających z danych historycznych (wyjątek stanowi wykonanie roku 2017).

Gmina w okresie objętym WPF planuje uzyskać wpływy ze sprzedaży majątku w roku 2024 w kwocie 740.800 zł. W pozostałych latach nie prognozuje się dochodów z powyższego tytułu.

W Objaśnieniach zawarto informację, zgodnie z którą powyższe wpływy dotyczą sprzedaży nieruchomości położonych na terenie miejscowości Klewianka oraz Goniądz:

<b>Położenie nieruchomości</b>	<b>Nr działki i obręb</b>	<b>Powierzchnia [ha]</b>	<b>Wartość netto</b>	<b>Planowany dochód</b>
Klewianka	181/1 Klewianka	0,9900	338 800	338 800
Goniądz	851 Goniądz	0,0682	402 000	402 000

Uwzględniając wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2024 roku sięgający 7.858.748 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2035 roku, Skład Orzekający zastrzega, 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 dwunastu 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 2024 – 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