



Handwritten signatures of Marcin Tyniewicki and Ewa Lotko.

Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 14 grudnia 2021 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-77/2021

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 14 grudnia 2021 r.**

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków 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 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 2021 r. poz. 305 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
Ewa Lotko	- członek

DK.22167.2021 14/12/2021 13:45

ESP: 105988912/ePUAP - Uchwała w spr. Wieloletniej I



SNE2h5aj

opiniuje

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037, przekazując jednocześnie zastrzeżenia polegające na braku realizacyjności przedmiotowego projektu, wynikającej z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037, przedłożony zarządzeniem Nr 473/2021 Burmistrza Wasilkowa (choć błędnie zatytułowanym jako zarządzenie Rady Miejskiej w Wasilkowie) z dnia 12 listopada 2021 r. (wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 15.11 br.). Pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2022, zawarty w zarządzeniu Nr 474/2021 Burmistrza Wasilkowa z dnia 12 listopada br.

Ocena przedłożonego projektu przez Skład Orzekający została dokonana zarówno w kontekście formalnoprawnym, jak i materialnoprawnym. Na tej podstawie sformułowana została ogólna ocena, które nie ma charakteru pozytywnego.

Mając na uwadze kontekst formalnoprawny, na który składają się takie elementy jak prawidłowość poszczególnych postanowień projektu uchwały zawierającej Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Wasilków, wewnętrzną spójność kwot w niej wykazanych oraz jej zgodność z przedłożonym projektem budżetu gminy na 2022 r. stwierdza się, co następuje.

Opiniowany projekt spełnia wymagania określone przepisami art. 226-229 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej także jako u.f.p.), a zasadnicze wielkości w nim zawarte są zgodne z projektem uchwały budżetowej gminy Wasilków na 2022 r. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę na następujące uchybienia formalne:

1) w załączniku przedsięwzięć w wierszach 1.1.2.1, 1.1.2.2, 1.1.2.3 wykazano zadania odpowiednio ujęte w planie wydatków w rozdziale 80101, §6050 (zadanie 1.1.2.1) i w rozdziale 60016 §6050

(zadania 1.1.2.2 i 1.1.2.3). Z racji, iż nie są to zadania, na które przeznaczają się środki unijne, powinny być one ujęte w wierszu 1.2.2 albo 1.3.2;

2) w załączniku przedsięwzięć w wierszu 1.1.1 nie wykazano zadania, na które przeznaczone są środki z programu Erasmus+;

3) w przepisie §4 części normatywnej projektu uchwały wskazano błędny numer uchwały zawierającej obowiązującą Wieloletnią Prognozę Finansową (właściwym jest numer XXXIII/320/20), jak również błędny okres, który ona obejmuje (właściwym jest okres 2021-2037);

4) w zakresie roku 2022 r. występują rozbieżności między projektem budżetu a projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej w kolumnie 1.2.2 (wykazano kwotę 10.776.017 zł, a powinna to być kwota 10.766.017 zł);

4) w zakresie roku 2031 r. wykazano błędną kwotę w kolumnie 2.2.1 (wykazano kwotę 6.700.000 zł, a powinna to być kwota 6.500.000 zł);

5) w planie wydatków projektowanego budżetu na 2022 r. w dziale 801, rozdział 80101 ujęto niewykorzystane środki w wysokości 345.854 zł pochodzące z lat poprzednich w ramach programu Erasmus. W tej sytuacji stanowią one przychody budżetu klasyfikowane w §906 i powinny stanowić jedno ze źródeł finansowania planowanego deficytu na podstawie art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. W konsekwencji środki te należy ująć w kolumnach 4.2 i 4.2.1 projektu Prognozy, które umniejszą jednocześnie wartości wolnych środków wykazane w kolumnach 4.3 i 4.3.1.

Przyjęty sposób finansowania planowanego w budżecie na 2022 r. ujemnego salda ogólnego, przy uwzględnieniu kwoty rozchodów, sprawi że na koniec 2022 r. ogólne zadłużenie gminy Wasilków w porównaniu z bieżącym rokiem budżetowym wzrośnie do kwoty 27.026.191,39 zł, która będzie stanowić 30,19% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 35,67%. Z kolei od 2023 r. aż do końca okresu prognozowania w kolejnych rocznych budżetach planuje się występowanie nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, które zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia. W efekcie będzie ono systematycznie spadać i całkowita jego spłata nastąpi w 2037 r.

Ujęta w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami ich obsługi w całym prognozowanym okresie nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Zasadniczo margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie kształtował się w przedziale od 2,65% do 9,15%, przy czym w latach 2022-2024 znajdzie się on na względnie stabilnych poziomach, tj. pomiędzy 5,59% a 6,95%. Z kolei w 2025 r. nastąpi jego spadek do 2,65%, po czym zacznie systematycznie rosnąć, by w latach 2031-2037 osiągnąć wartości w przedziale od 8,74% do 9,15%. Z formalnego punktu widzenia można stwierdzić, że tak prognozowane wartości relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. sprawią, że ryzyko jej naruszenia jest niskie. Natomiast kwestia oceny jej realistyczności powinna dotyczyć czynników, które na nią wpływają, tzn. przede wszystkim sald operacyjnych rozumianych jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stosownie do art. 242 u.f.p., oraz w mniejszym stopniu – dochodów ze sprzedaży majątku.

Ocena realistyczności tych elementów została dokonana przez Skład Orzekający w kontekście materialnoprawnym, a więc z punktu widzenia możliwości osiągnięcia zakładanych kwot. Stanowisko w tym zakresie wyrażone poniżej jest krytyczne, skutkiem czego niniejsza opinia – co należy szczególnie podkreślić po raz kolejny – nie ma charakteru pozytywnego.

W odniesieniu do ogólnej konstrukcji projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej, Skład Orzekający ponownie zwraca uwagę na niewłaściwą z punktu widzenia realistyczności praktykę jej planowania. Mianowicie sporządzając projekt Prognozy na kolejny okres gmina w pierwszym roku jej obowiązywania (a więc w 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. Takie działanie sprawia, że część danych planowanych przybiera diametralnie inne wartości po wykonaniu roku budżetowego.

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.

Odnosząc się do wspomnianych wartości sald operacyjnych, to zauważalne są następujące tendencje. W przyszłym roku zaplanowane zostało ujemne saldo – deficyt operacyjny na poziomie 3.495.141 zł. Natomiast od roku 2023 w kolejnych budżetach gminy mają występować już wyłącznie nadwyżki operacyjne (dodatnie salda), które w latach 2023-2029 wykazują dosyć szybką tendencję wzrostową od 3,2 mln zł do 7,5 mln zł. Następnie w okresie 2030-2035 charakteryzować się będą względną stabilnością, ponieważ znajdują się w przedziale od 7 mln zł do 7,4 mln zł, a w ostatnich dwóch latach Prognozy spadną poniżej 7 mln zł i wyniosą odpowiednio 6,9 mln zł i 6,8 mln zł.

Wskazany trend wzrostowy dodatnich sald operacyjnych od 2023 r. budzi największe wątpliwości Składu Orzekającego w kontekście możliwości ich realizacji. Co prawda w latach 2015-2020 gmina zrealizowała nadwyżki operacyjne, które średniorocznie wyniosły 5,3 mln zł i oscylowały w przedziale od 2 mln zł do 6,8 mln zł, ale charakteryzowały się zmiennością (nieregularnością), a tylko w latach 2018 i 2019 były najwyższe i przekroczyły 6 mln zł. Co prawda w świetle przewidywanego wykonania budżetu za 2021 r. dodatnie saldo operacyjne ma wynieść 7,2 mln zł, ale trzeba mieć na uwadze, że w kwocie tej uwzględniono jednorazową kwotę subwencji uzupełniającej przekazanej z budżetu państwa. Tymczasem gmina Wasilków – uwzględniając powyższe dane historyczne – planuje osiągnięcie wysokich nadwyżek operacyjnych przez długi okres obejmujący lata 2025-2037.

Trzeba też zauważyć, że wskazany dosyć szybki wzrost dodatnich sald operacyjnych w latach 2023-2025 w dużej mierze wynika ze wzrostu dochodów bieżących, a w szczególności dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. W roku 2023 dochody te w porównaniu z rokiem poprzednim wzrastają z 25 mln zł do 27 mln zł, a w roku 2025 osiągną historyczne maksima na poziomie 29 mln zł. Mając to na uwadze przedstawione szacunki wydają się mało realistyczne, chociażby z uwagi na wartości wykonane w latach 2015-2020, w których gmina średniorocznie realizowała dochody z tego tytułu w wysokości 19,9 mln zł.

Po roku 2026 co prawda dochody bieżące ogółem nie będą już rosły, ale pozostaną one na dosyć stabilnych poziomach w przedziale od 86 mln zł do 86,3 mln zł. Z kolei wydatki bieżące w okresie tym wykazują łagodną tendencję wzrostową od 78,6 mln zł do 79,5 mln zł.

Analiza powyższych wartości oraz ich zmian nie daje podstaw do uznania ich za realistyczne. Władze gminy praktycznie nie zakładają jakiegokolwiek ryzyka, które mogłoby wpłynąć na zaburzenie wskazanych trendów, w szczególności tych, które mogłyby obniżyć dochody bieżące, mających wpływ na wielkość sald operacyjnych i w konsekwencji na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Co również istotne realistyczność powyższych danych nie jest uwiarygodniana w objaśnieniach załączonych do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków. Burmistrz Miasta w jakikolwiek sposób nie odnosi się w nich do wykazanych w kolejnych latach prognoz powoływanych wartości, mających kluczowe znaczenie przede wszystkim dla zachowania relacji z art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z kolei tak poważnych wątpliwości, zarówno w kontekście historycznym, jaki i w odniesieniu do treści objaśnień, nie budzą planowane dochody ze sprzedaży majątku, które mają wpływ na

kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach 2022-2025, a w związku z tym pod uwagę powinny być brane dochody z tego tytułu prognozowane na lata 2022-2024.

Reasumując, z uwagi na powyżej wskazane zastrzeżenia co do realistyczności danych kluczowych dla konstrukcji kolejnych budżetów gminy Wasilków oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej, Skład Orzekający nie mógł wydać pozytywnej opinii na temat przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037. W konsekwencji władze gminy powinny poważnie rozważyć jego modyfikację na etapie uchwalania, szczególnie w celu zapewnienia realistyczności samej Prognozy, która to realistyczność – co należy podkreślić – jest ustawowym wymogiem określonym w art. 226 ust. 1 u.f.p. W obecnym kształcie nie została ona zachowana, co tym samym stanowi poważne naruszenie powoływanej regulacji.

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