

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-100/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 15 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037

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 2022 r. poz. 1668), art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 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

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037, przedstawiając jednocześnie:

- 1) uwagi zawarte w uzasadnieniu,**
- 2) zastrzeżenie polegające na niepełnej realizacji warunku realistyczności odnoszącego się do Prognozy zgodnie z art. 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 665/2022 Burmistrza Wasilkowa z dnia 15 listopada 2022 r., przy czym zauważyć należy, że projekt uchwały zawiera błędny tytuł w odniesieniu do okresu Prognozy, ponieważ z jej treści wynika, że dotyczy ona lat 2023-2037.

Przy wydawaniu niniejszej opinii pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2023, zawarty w zarządzeniu Nr 666/2022 Burmistrza Wasilkowa z dnia 15 listopada br.

Generalnie opiniowany projekt spełnia wymagania określone przepisami art. 226-229 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej także jako u.f.p.), a wielkości w nim zawarte są zgodne z projektem uchwały budżetowej gminy Wasilków na rok 2023. Jednakże w kontekście formalnej prawidłowości opiniowanego projektu Skład Orzekający zwraca uwagę na następujące kwestie:

- 1) w tytule projektu, o czym była już mowa, błędnie wskazano lata obowiązywania Wieloletniej Prognozy Finansowej, tzn. wskazano na okres 2022-2037, a powinien to być okres 2023-2037;
- 2) w §1 treści normatywnej projektowanej uchwały błędnie wskazano lata obowiązywania Wieloletniej Prognozy Finansowej, tzn. wskazano na okres 2022-2026, powinien to być okres 2023-2026;

3) w odniesieniu do lat 2027-2028 r. wykazano zbyt wysokie kwoty w kolumnie 2.2.1 w stosunku do kolumny 2.2.

W kontekście zadłużenia gminy Wasilków zauważyć należy, że realizacja projektowanego budżetu na 2023 r. w zaproponowanym kształcie, a w szczególności częściowe finansowanie ujemnego salda ogólnego za pomocą kredytu, spowoduje wzrost ogólnej kwoty długu jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem z 23.338.083,39 zł do 29.219.476,39 zł. W konsekwencji dług ten na koniec 2023 r. stanowić będzie 28,74% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 39,02%.

Natomiast w kolejnych latach objętych Wieloletnią Prognozą Finansową jednostka nie zamierza zaciągać nowych zobowiązań dłużnych, a prognozowane nadwyżki budżetowe zostaną przeznaczone na spłatę długu. W konsekwencji będzie on systematycznie spadać i całkowita jego spłata nastąpi w 2037 r.

Ujęta w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków 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 3,18% do 8,66%, przy czym w latach 2023-2025 znajdzie się on na stabilnych i dosyć wysokich poziomach, tzn. pomiędzy 7,82% a 8,66%. Z kolei w okresie 2026-2030 nastąpi jego spadek i będzie oscylował w przedziale od 3,18% do 4,53%, Wzrost wartości marginesu nastąpi w latach 2031-2037, w których kształtował się będzie w granicach od 7,25% do 8,08%.

Z formalnego punktu widzenia można stwierdzić, że tak prognozowane wartości relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. sprawią, że ryzyko jej naruszenia będzie dosyć 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 ust. 1 u.f.p., oraz w mniejszym stopniu – dochodów ze sprzedaży majątku, ale tylko dla wskaźnika ustalanego na lata 2023-2025, a w związku z tym brane są pod uwagę prognozowane wielkości z tego tytułu z lat 2023-2024. W przyszłym roku dochody ze sprzedaży majątku mają wynieść 8,31 mln zł i będzie to najwyższy poziom mając na uwadze dane historycznie z lat 2016-2021, aczkolwiek w objaśnieniach do Prognozy wskazano źródła majątku, który będzie podlegać sprzedaży. Z kolei w roku 2024 dochody te zostały zaplanowane w wysokości 3 mln zł.

Odnosząc się do wspomnianych wartości sald operacyjnych, to zauważalne są następujące tendencje. Przede wszystkim podkreślić należy, że w przyszłym roku przewidziano ujemne saldo (deficyt operacyjny) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 5.799.335 zł (kolumna 7.1 projektu Prognozy). Co istotne w świetle projektu budżetu gminy na rok 2023 angażowana kwota przychodów wewnętrznych będzie niewystarczająca do pokrycia tego salda i w konsekwencji pozostała jego część w wysokości 1.701.744 zł (kolumna 7.2 projektu Prognozy) zostanie sfinansowana z planowanego do zaciągnięcia kredytu. Sytuacja ta stanowi naruszenie reguły równoważenia sekcji operacyjnej budżetu, określonej w art. 242 ust. 1 u.f.p., jednak wyjątek od niej został czasowo dopuszczony na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927) z zastrzeżeniem zachowania zasady bilansowania się sald operacyjnych w latach 2022-2025. Zasada ta w świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037 zostanie zrealizowana, aczkolwiek Skład Orzekający zwraca uwagę, że fakt niezbilansowania sekcji operacyjnej projektowanego budżetu negatywnie wpłynie na zachowanie wskaźnika z art. 243 ust. 1 u.f.p. w latach kolejnych.

Natomiast od roku 2024 w kolejnych budżetach gminy mają występować już wyłącznie nadwyżki operacyjne (dodatnie salda). W szczególności w latach 2024-2025 wzrosną odpowiednio do poziomów 4,51 mln zł i 6,36 mln zł, po czym od roku 2026 do końca okresu prognozowania znajdą się na stabilnym poziomie – w każdym roku wyniosą 6,8 mln zł.

Zasadniczo Skład Orzekający jednoznacznie nie kwestionuje realistyczności powyższych prognoz dotyczących sald operacyjnych, aczkolwiek poddaje je w wątpliwość, pragnąc zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej Burmistrz Wasilkowa praktycznie nie odnosi się do kształtowania się sald operacyjnych, co jednak powinno mieć miejsce w świetle art. 226 ust. 1 u.f.p., który nakłada obowiązek zachowania warunku realistyczności Prognozy.

Po drugie wątpliwości budzą prognozy nadwyżek operacyjnych z kontekście możliwości ich realizacji oraz z punktu widzenia danych historycznych. Co prawda w latach 2016-2021 gmina zrealizowała takie nadwyżki, które średniorocznie wyniosły 6,26 mln zł i oscylowały w przedziale od 3,6 mln zł do 13,14 mln zł, ale charakteryzowały się zmiennością (nieregularnością). Trzeba też zaznaczyć, że tylko w latach 2018, 2019 i 2021 przekroczyły poziom 6 mln zł, przy czym najwyższą dodatnią wartość 13,14 mln zł saldo operacyjne osiągnęło w 2021 r., ale kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej. Tymczasem gmina Wasilków – uwzględniając powyższe dane historyczne – planuje realizację wysokich nadwyżek operacyjnych osiągających średniorocznie wartość 6,8 mln zł przez długi okres, obejmujący lata 2026-2037.

Trzeba ponadto podkreślić, że w 2024 r. nastąpi gwałtowny wzrost salda w porównaniu z rokiem 2023, tj. z -5,8 mln zł do 4,5 mln zł i wynika on głównie ze wzrostu dochodów bieżących o przeszło 10,3 mln zł. W latach kolejnych dochody te również wykazują tendencję wzrostową, tzn. z 87,4 mln zł do 89,9 mln zł, ale będzie ona miała łagodny charakter. Także do tych szacunków Burmistrz Wasilkowa nie odniósł się w objaśnieniach do Prognozy.

Reasumując, ogólna ocena przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2037 jest co prawda pozytywna, ale istotnym jej mankamentem jest brak odniesienia się w objaśnieniach do szeregu kluczowych kategorii (parametrów) wpływających na konstrukcję Prognozy. W konsekwencji w niepełnym zakresie spełnia ona walor realistyczności określony w art. 226 ust. 1 u.f.p.

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