Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Gałko
dnia 9 grudnia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-153/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 9 grudnia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka na lata 2026 – 2033 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026 - 2033

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 2025 r. poz. 7), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) 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 pozytywnie z zastrzeżeniami
projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka na lata 2026 – 2033 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026 - 2033, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka na lata 2026 – 2033 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026 - 2033, zawartym w zarządzeniu Nr 111/24 (winno być Nr 111/25) Wójta Gminy Jasionówka z dnia 14 listopada 2025 r. (data wpływu do RIO: 21.11.2025 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu gminy Jasionówka na rok 2026, przyjętego zarządzeniem Nr 110/25 Wójta Gminy Jasionówka z dnia 14 listopada 2025 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka na lata 2026 – 2033 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2026 - 2033 spełnia wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określonych 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). Podstawowe wartości przyjęte dla roku 2026 znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2026 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu Gminy na 2026 rok przewiduje dochody ogółem w wysokości 25.087.221 zł (w tym dochody bieżące: 19.706.703 zł; dochody majątkowe: 5.380.518 zł) oraz wydatki ogółem w kwocie 25.492.465 zł (w tym wydatki bieżące: 14.231.743 zł; wydatki majątkowe: 11.260.722 zł).

Gmina Jasionówka planuje deficyt budżetu w wysokości 405.244 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 2025 r. poz. 1483).

Łączna planowana w projekcie budżetu na 2026 rok kwota przychodów wynosi 900.000 zł (wolne środki). Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych (spłata rat kredytów) została zaplanowana na poziomie 494.756 zł.

W latach 2027 – 2029 Gmina prognozuje również budżety deficytowe. Prognozowane deficyty będą kształtować się w poszczególnych latach następująco: rok 2027 – 465.244 zł; rok 2028 – 1.955,34 zł; rok 2029 – 391.244 zł. Wielkości te we wskazanym okresie będą w całości finansowane z przychodów tytułem wolnych środków.

W latach 2027 – 2029 prognozuje się przychody z tytułu wolnych środków w kwotach odpowiednio 1.000.000 zł, 560.711,34 zł oraz 1.000.000 zł.

Analiza sprawozdań budżetowych oraz finansowych j.s.t., w tym bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2024 r. jak również przewidywanego wykonania budżetu za rok 2025 określonego w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wskazuje, iż przychody wewnętrzne tytułem wolnych środków w łącznej wysokości 3.460.711,34 zł będą możliwe do zaangażowania w budżetach w latach 2026 – 2029.

Podkreślić należy jednak, iż powyższy stan wystąpi wyłącznie w przypadku gdy faktyczne wykonanie budżetu roku 2025 zamknie się deficytem budżetowym w wysokości nie wyższej niż 646.105 zł (zakładając wykonanie rozchodów w kwocie 453.895 zł, a także uwzględniając wypracowane wolne środki według stanu na dzień 31.12.2024 r., tj. w wysokości 4.560.711,34 zł).

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2026, 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 2026 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 5,01% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2025 r. stanowiącym 17,82% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi natomiast 17,91%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 16,02% (rok 2027) do 26,42% (rok 2033).

Skład Orzekający zastrzega, iż taka sytuacja miałaby miejsce wyłącznie w przypadku niewystąpienia (zgodnie z przyjętą prognozą) w latach 2030 – 2033 wydatków na obsługę długu (odsetek). Uwzględniając fakt, iż zadłużenie ma być spłacane przez Gminę Jasionówka do 2033 roku należy uznać, iż koniecznym jest ustalenie kwot odsetek w latach 2030 – 2033. Brak tych wielkości we wskazanym okresie nie pozwala ocenić relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pod kątem zachowania zasady realistyczności, o której mowa w art. 226 ust. 1 tejże ustawy.

Gmina Jasionówka zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2033 roku. Począwszy od 2026 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego j.s.t.). Według założeń przedłożonego projektu WPF jednostka ma osiągać poczynając od 2030 roku dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Ponadto poczynając od roku 2026 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 na koniec 2026 r. w wysokości 4.622.530,40 zł (stosunek zadłużenia do szacowanych dochodów ogółem będzie wynosił wtedy 18,43%), w kolejnych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć.

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 2026) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań i wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) przede wszystkim na założeniu osiągania tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

W projektowanym budżecie 2026 roku wykazano dodatnie saldo operacyjne w wysokości 5.474.960 zł. W latach następnych, tj. 2027 – 2033 prognozowane nadwyżki operacyjne kształtują się na stałym poziomie 5.500.000 zł rocznie. Średnia arytmetyczna tej wielkości w okresie objętym WPF wynosi aż 5.496.870 zł.

Dodatnie saldo operacyjne wynikające z danych historycznych wynosiło odpowiednio:

- *wykonanie 2019* *1.163.044,41 zł;*
- *wykonanie 2020* *304.335,93 zł;*
- *wykonanie 2021* *613.413,42 zł;*
- *wykonanie 2022* *3.653.908,84 zł;*
- *wykonanie 2023* *2.035.225,25 zł;*
- *wykonanie 2024* *1.905.114,41 zł;*

— *przewidywane wykonanie 2025 3.117.782 zł*

(wykonanie za III kw. 2025 r. wyniosło 4.129.712,65 zł).

Średnia arytmetyczna tej wielkości za lata 2019 – 2025 miałaby wynieść 1.827.546,32 zł.

Znaczący wzrost nadwyżek operacyjnych nie ma swojego uzasadnienia w Objaśnieniach zawartych w załączniku Nr 3 do projektu uchwały. Uwzględniając dane historyczne należy dokonać weryfikacji tej wielkości pod kątem zachowania realizmu prognozowania (średnia wykonana jest trzykrotnie niższa niż średnia wynikająca z projekcji budżetów w poszczególnych latach Prognozy).

W Objaśnieniach (zał. Nr 3 do projektu uchwały) nie wskazano jakie działania miałyby być przez Gminę podjęte celem zrealizowania przyjętych założeń, nie przedstawiono żadnej kalkulacji będącej potwierdzeniem uzyskania wymiernych oszczędności. Informacje zawarte w Objaśnieniach opierają się wyłącznie na wskaźnikach makroekonomicznych i nie uwzględniają specyfiki oraz indywidualnej sytuacji finansowej Gminy.

Skład Orzekający zastrzega, że przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka należy w Objaśnieniach (zał. Nr 3 do uchwały) zawrzeć szczegółowe informacje, które wskazywałyby na możliwość zrealizowania przez samorząd przyjętych dodatnich sald operacyjnych w całym okresie sporządzonej WPF, w tym wskazać jakie działania miałyby być podjęte celem ograniczenia wydatków bieżących (w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – zgodnie z przedłożoną Tabelą WPF), poparte odpowiednimi kalkulacjami ze wskazaniem kwot oszczędności uzyskanych w ten sposób.

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 o charakterze dłużnym, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Gminę założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji oraz podejmowanie na bieżąco niezbędnych czynności zmierzających do wypracowania przyjętych założeń. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Jasionówka konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych ośmiu lat budżetowych. Powyższe wiązałoby się z podjęciem przez Wójta oraz Radę Gminy szeregu działań zmierzających do znacznego ograniczania wydatków bieżących oraz podwyższenia wpływów stałych dochodów bieżących w poszczególnych latach. 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.

W odniesieniu do merytorycznej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka Skład Orzekający zauważa co następuje:

— w w załączniku Nr 1 do projektu uchwały WPF – Tabela WPF, w wierszu „2026” wykazano kwoty niezgodne z wielkościami przyjętymi do projektu uchwały budżetowej na 2026 r. w zakresie kolumn: 1.2.2 (jest 122.000 zł, winno być 5.348.718 zł); 2.1.1 (jest 7.634.434 zł, winno być 7.649.713 zł); 2.2.1.1 (jest 0 zł, winno być 920.000 zł); 9.2, 9.2.1, 9.2.1.1 (jest 0 zł,

winno być 3.626.718 zł); 9.4, 9.4.1 (jest 0 zł, winno być 5.748.722 zł); 9.4.1.1 (jest 0 zł, winno być 3.947.563 zł);

- w załączniku Nr 1 – Tabela WPF, w kolumnie 1.1.4, w latach 2030 - 2033 nie wyodrębniono obligatoryjnych danych, dotyczących dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące;
- w załączniku Nr 1 – Tabela WPF, w kolumnie 2.1.3, w latach 2030 - 2033 nie wyodrębniono obligatoryjnych danych, dotyczących wydatków na obsługę długu (odsetek);
- w załączniku Nr 1 – Tabela WPF, suma wielkości ujętych w kolumnie 10.6 wynosi 5.117.280 zł, natomiast kwota długu wykazana w kolumnie 6 dla wykonania 2025 roku wynosi 5.117.286,40 zł (różnica 6.40 zł);
- wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, ujęte w załączniku Nr 1 – Tabela WPF, w kolumnie 2.1.1, w latach 2026 – 2029 kształtują się na poziomie poniżej przewidywanego wykonania 2025 roku, co świadczy o ich niedoszacowaniu. Należy przeanalizować projekcie budżetów we wskazanym okresie pod kątem ich faktycznej realizacji zgodnie z zasadą realistycznego prognozowania.

Podsumowując Skład Orzekający, wydając opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasionówka na lata 2026 – 2033, 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.

Biorąc pod uwagę przedstawione 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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko