

UCHWAŁA Nr II-00311- 81/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2018 r.



w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019–2030

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 561), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) 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:

Katarzyna Gawrońska - przewodnicząca
Paweł Gałko - członek
Marcin Tyniewicki - członek

opiniuje z zastrzeżeniami

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019 – 2030

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019-2030, zawartym w Zarządzeniu Nr 99/18 Burmistrza Dąbrowy Białostockiej z dnia 15 listopada 2018 r. (data wpływu do RIO: 16.11.2018 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu Gminy Dąbrowa Białostocka na 2019 rok, przyjętego Zarządzeniem Nr 98/18 Burmistrza z dnia 15 listopada 2018 r.

Analiza powyższych dokumentów wykazała, iż zachowano wymogi okresowe wynikające z art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019-2030 spełnia co do zasady wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określonych w przepisach art. 226, art. 227, art. 228 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. poz. 92).

Przyjęte dla roku 2019 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu Gminy Dąbrowa Białostocka na 2019 rok i są z nim zgodne w zakresie ogólnych kwot dochodów i wydatków, wyniku budżetu jak i wielkości rozchodów.

Projekt budżetu Gminy Dąbrowa Białostocka przewiduje dochody ogółem w wysokości 44.946.808 zł, w tym dochody bieżące: 41.653.900 zł; dochody majątkowe:

3.292.908 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 43.617.808 zł, w tym wydatki bieżące: 41.327.010 zł; wydatki majątkowe: 2.290.798 zł.

W 2019 r. Gmina Dąbrowa Białostocka planuje nadwyżkę budżetu w wysokości 1.329.000 zł, która ma zostać przeznaczona na spłatę rat wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Przychodów w projekcie budżetu na 2019 rok nie zaplanowano. Rozchody w wysokości 1.329.000 zł obejmują spłaty otrzymanych krajowych kredytów i pożyczek w wysokości 579.000 zł oraz wykup papierów wartościowych w wysokości 750.000 zł. Wynik z działalności bieżącej Gminy zamyka się nadwyżką operacyjną w wysokości 326.890 zł, wypełniając tym samym dyspozycję art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wskazać należy, że nadwyżka operacyjna zaplanowana w budżecie 2019 roku w sposób znaczący determinuje dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia Gminy w latach 2020-2022.

Zgodnie z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy, z uwzględnieniem konstrukcji budżetu przyjętej na rok 2019, kwota zadłużenia Gminy Dąbrowa Białostocka na koniec 2019 r. wyniesie 14.408.000 zł. W kolejnych latach objętych Prognozą Gmina nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Według założeń przedłożonego projektu WPF, Gmina ma osiągać w latach 2019-2030 dodatnie wyniki budżetów (kol. 3 WPF), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego długu (kol. 10 – 10.1 WPF). Ponadto we wszystkich latach objętych Prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kształtujące się na poziomie od 326.890 zł w 2019 roku do 2.000.000 zł w latach 2024-2030. Skład Orzekający zauważa, iż zaplanowane w latach 2023-2030 nadwyżki operacyjne w wysokości 1.990.100-2.000.000 zł mogą być trudne do zrealizowania i nie znajdują uzasadnienia ani w świetle danych historycznych, ani Objasnień dołączonych do projektu uchwały. W Objasnieniach wskazano jedynie, iż od 2023 roku planuje się częściowe ograniczanie wydatków bieżących.

Z przedstawionych wartości wynika, że w roku 2019, jak również w kolejnych latach objętych Prognozą, formalnie nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Skład Orzekający zgłasza jednak zastrzeżenia co do realistyczności przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka wartości, mających wpływ na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz konstrukcji budżetów zaplanowanych w latach 2020-2022 i 2029-2030.

Rozchody zaplanowane w latach 2020-2022 oraz 2029-2030 w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy nie odpowiadają terminom wykupu wyemitowanych obligacji wynikającym z obowiązujących Uchwał Rady. Kolegium tut. Izby stwierdziło bowiem

nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej Nr XL/249/18 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, na mocy której Rada dokonała przesunięć terminów wykupu w tym zakresie, a do dnia wydania niniejszej opinii do tut. Izby nie wpłynęła nowa uchwała w sprawie zmian.

Ponadto utrzymano w projekcie WPF dość wysoki poziom planowanych dochodów ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1 WPF) oraz niskie koszty obsługi zadłużenia (kol. 2.1.3–2.1.3.1 WPF). Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w wysokości 363.000 zł w 2019 roku, a 2.335.222 zł w całym okresie objętym Prognozą. W objaśnieniach stanowiących Załącznik Nr 3 do projektu uchwały przedstawiono założenia dotyczące źródeł pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w zakładanej wysokości, jednak Skład Orzekający zastrzega, że w kontekście danych historycznych i wykonań z lat poprzednich, realizacja tych założeń obarczona jest dużą dozą ryzyka. W roku 2015 uzyskano bowiem dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 145.578,41 zł, w 2016 roku w wysokości 112.098,08 zł, w 2017 roku 50.662,94 zł, a w okresie trzech kwartałów 2018 roku wykonano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 36.470 zł. Wykazane w kol. 2.1.3 – 2.1.3.1 koszty obsługi zadłużenia kształtują się w latach 2020-2027 na poziomie 1,57-2,18 % przypadającego na dany rok zadłużenia Gminy. Obowiązująca stawka WIBOR 6M wynosi 1,79 %. Biorąc pod uwagę stawkę WIBOR i marżę, koszty obsługi zadłużenia Gminy powinny być wykazane na poziomie wyższym niż przyjęto. Podkreślić należy, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło już w tym zakresie naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w stosunku do Uchwały Nr XXXVII/226/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2018 – 2030 oraz wezwało do usunięcia wskazanego naruszenia prawa przy dokonywaniu zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy.

Podkreślić trzeba, że są to wielkości istotne z punktu widzenia spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z przedłożonym projektem Uchwały relacja ta formalnie jest zachowana we wszystkich latach objętych Prognozą, jednak urealnienie wielkości w powyższym zakresie prowadzić może do niespełnienia tej relacji i naruszenia wskaźników dopuszczalnego poziomu spłaty długu. Jak wynika z przedstawionego projektu WPF, w latach 2019-2021 różnica między wskaźnikiem planowanej łącznej spłaty zobowiązań do dochodów, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań jest minimalna (0,02-0,1%).

Wprowadzenie w Prognozie nierealistycznych wartości istotnych z uwagi na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy, będzie prowadzić do naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 1, pkt 6 i pkt 6a w zw. z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą między innymi wydatki bieżące na obsługę długu, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty, jak również relacje, o których mowa w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W kontekście powyższych zastrzeżeń Skład Orzekający wskazuje na konieczność weryfikacji konstrukcji budżetów poszczególnych lat objętych Prognozą celem zapewnienia zachowania relacji z art. 243 ustawy, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat i dopuszczalnymi wskaźnikami spłat długu w poszczególnych latach.

Wobec przedstawionego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy oraz dołączonych objaśnień przyjętych wartości Skład Orzekający wyraża pogląd, iż projektodawca uchwały (mając na uwadze obowiązek zachowania realistyczności prognozy nałożony przez art. 226 ust. 1 ustawy) winien dokonać wnikliwej analizy przyjętych założeń prognostycznych pod kątem możliwości zapewnienia ich realizacji. Nierealizowanie prognozowanych wartości istotnych z punktu widzenia ustalania relacji z art. 243 ustawy wywoła zdaniem Składu Orzekającego istotne zagrożenie dla możliwości uchwalania przez Gminę budżetów na kolejne lata, co w konsekwencji może m.in. powodować konieczność restrukturyzacji zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu publicznego.

W odniesieniu do merytorycznej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019–2030 Skład Orzekający zauważa, co następuje:

- w Załączniku Nr 1, dla roku 2021 kwota wykazana w kol. 2.1.3.1 jest niższa od kwoty wykazanej w kol. 2.1.3;
- w Załączniku Nr 1, w latach 2020-2021 suma wydatków wykazanych w kol.11.4-11.6 jest niższa niż kwota wydatków majątkowych wykazana w kol. 2.2;
- w Załączniku Nr 1, w roku 2019 błędnie wykazano dochody i wydatki w kol. 12.1-12.1.1 i 12.3-12.3.1, zgodnie z projektem budżetu powinno być 0 zł;
- w Załączniku Nr 1, w roku 2019 w kol. 12.5 powinno być 674.694.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Katarzyna Gawrońska