

UCHWAŁA Nr IV-00311-5/13

R.Dman
Sądu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku z dnia 25 listopada 2013 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2014-2026

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 5/11 z dnia 3 października 2011 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:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Aleksander Piszczatowski	- członek

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2014-2026, przedłożony przez Burmistrza Jedwabnego.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2014-2026, zawartym w zarządzeniu Nr 61/2013 Burmistrza Jedwabnego z dnia 13 listopada 2013 r. (data wpływu do RIO: 13.11.2013 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Gminy Jedwabne na rok 2014, przyjętego zarządzeniem Nr 62/2013 Burmistrza z dnia 13 listopada 2013 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jedwabne na lata 2014-2026 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 2013 r. poz. 86). Przyjęte dla roku 2014 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2014 rok i są z nim zgodne. Gmina planuje w 2014 roku nadwyżkę budżetu w kwocie 236 366 zł, która ma być przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Łączna planowana kwota rozchodów tytułem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań wynosi 916 366, dlatego też Gmina projektuje również zaciągnąć kredyt długoterminowy w kwocie 680 000 zł.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, że w roku 2014, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Gmina Jedwabne zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2026 roku, przy czym począwszy od 2015 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Według założeń przedłożonego projektu WPF Gmina ma osiągać począwszy od 2015 roku dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu. Ponadto w kolejnych latach 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.

Skład Orzekający, z uwagi na treść objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 3 do projektu uchwały), wyraża jednakże zastrzeżenia co do realistyczności określenia prognozowanych nadwyżek operacyjnych. Według podanych objaśnień przyjętych wartości dochodów wskazano m.in., że „Dochody bieżące zaplanowane w poszczególnych latach wykazują tendencję zwykłą, zgodnie z założeniami Wieloletniego Planu finansowego Państwa. Przy szacowaniu dochodów nie zakłada się stałego procentowego wzrostu dochodów bieżących, gdyż poszczególne źródła dochodów gminy zależą od czynników trudnych do przewidzenia”. W odniesieniu do projekcji wartości wydatków wskazano w szczególności, że: „Prognozę wydatków oparto na założeniu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (...) W celu dostosowania wydatków Gminy do ograniczonych możliwości finansowych niezbędne będzie ograniczenie dynamiki wydatków bieżących. Wydatki „sztywne” związane w szczególności z obsługą zadłużenia, wynikające z zawartych umów lub związane z zadaniami oraz z zobowiązaniami o charakterze obligatoryjnym muszą mieć zagwarantowane pełne finansowanie. Ograniczenie wzrostu będzie w szczególności dotyczyć pozostałych wydatków bieżących. Niezbędne jest racjonalizowanie wydatków bieżących i zwiększenie dyscypliny budżetowej poprzez dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędnych z zachowaniem zasady określonej w ustawie o finansach publicznych jako uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów finansowych”. Na tle tych ogólnych objaśnień w zakresie szacowania dynamiki dochodów i wydatków w przyjętej perspektywie czasowej Skład Orzekający podnosi, że prognozowana w 2015 roku nadwyżka operacyjna ma osiągnąć wartość 1 523 910 zł, tj. stanowić ponad dwukrotność takiej nadwyżki planowanej w roku 2014 na kwotę 713 677 zł (zblizona do tej kwoty wartość nadwyżek wystąpiła w latach 2010-2012 oraz jest przewidywana na koniec bieżącego roku). Jest to efektem przyjęcia założenia, że w 2015 roku, w stosunku do roku 2014, dochody bieżące wzrosną o 6,3%, podczas gdy relacja roku 2015 do roku 2014 w zakresie przyrostu wydatków bieżących ogółem ma wynosić 0,9%. Wskazana w objaśnieniach prognozy okoliczność, że niższy plan dochodów w 2014 roku od przewidywanego ich wykonania w roku 2013 „wynika z faktu, że część dotacji na zadania własne i zlecone jest przyznawana w trakcie roku budżetowego” pozostaje bez wpływu na omawianą prognozę nadwyżek operacyjnych, ponieważ ewentualnie pozyskane środki bieżące z takich tytułów jak dotacje znajdą odzwierciedlenie w zwiększeniu planu wydatków

bieżących. Skład Orzekający zauważa przy tym, że w planie dochodów z tytułu dotacji i środków na cele bieżące na 2015 został założony wzrost o 15,2% w stosunku do roku 2014. W kolejnych latach nie prognozuje się takiego wzrostu dochodów bieżących (np. w 2016 roku zakłada się dochody na poziomie roku poprzedniego, w 2017 zaś ich wzrost o 2,4%). Różnie w poszczególnych latach szacuje się też przyrost wydatków bieżących, przy czym przyrost taki w latach 2015-2017, w ujęciu rok do roku, nie przekracza 1,1%. Przy przyjętych założeniach prognostycznych w odniesieniu do części bieżącej przyszłych budżetów wysokie nadwyżki operacyjne, na tle ich wykonania w latach 2010-2012 i przewidywanego wykonania w roku 2013, mają wystąpić także w okresie lat 2016-2019 (najwyższą wartość nadwyżki – 1 641 358 zł – przyjęto w roku 2017; nadmienić tu należy, iż planowany do zaciągnięcia kredyt ma być spłacany, co wynika z analizy wartości podanych w kol. 5 i 5.1 oraz 14.1 tabeli WPF w latach 2015-2020). Prognozowane wartości nadwyżek operacyjnych mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia w poszczególnych latach dopuszczalnych wskaźników spłaty przez Gminę Jedwabne zobowiązań dłużnych, w tym długu planowanego do zaciągnięcia. Niewłaściwe prognozy wartości dochodów i wydatków bieżących mogą istotnie zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach. Zagrożenie to może wystąpić w szczególności w roku 2015, w którym różnica między wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty wynosi zaledwie 0,04% (w kolejnych latach różnica taka wzrasta w związku z projekcją wartości nadwyżek operacyjnych). W omawianym kontekście Skład Orzekający zauważa też, że prognozowane nadwyżki operacyjne w części bieżącej mają być składową wartości zakładanych od 2015 roku dodatnich wyników budżetów – nadwyżek, które z kolei mają stanowić w całości źródło spłat długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

Jak tego wymagają przepisy art. 226 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, do wieloletniej prognozy finansowej powinny też być dołączone objaśnienia przyjętych wartości. Przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jedwabne, w świetle przedstawionych powyżej danych, nie zawiera zdaniem Składu Orzekającego wystarczających objaśnień, wskazujących w należyтым stopniu na możliwość osiągnięcia zakładanych wartości, które są istotne z punktu widzenia możliwości obsługi długu, w tym planowanego do zaciągnięcia. Objaśnienia odwołują się do ogólnych założeń wykonywania budżetów w kolejnych latach, takich jak potrzeba ograniczenia dynamiki wydatków bieżących, ich racjonalizacja, czy też zachowanie zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zasady takie, w tym wynikające z obowiązujących norm prawnych, powinny być stale stosowane w prowadzeniu gospodarki finansowej przez gminę.

Uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej przez Radę Gminy powinno być więc poprzedzone wnikliwą weryfikacją zawartych w niej wartości, w szczególności w zakresie możliwości zwiększenia w najbliższych latach nadwyżek operacyjnych do zakładanego w projekcie poziomu (dotychczas nie realizowanego), oraz sporządzeniem głębszego uzasadnienia, wskazującego zwłaszcza na konkretne działania, które umożliwią wykonanie budżetów na zakładanym poziomie.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że w załączniku nr 2 do projektu uchwały, zawierającym wykaz przedsięwzięć, niewłaściwie określono limit zobowiązań dla przedsięwzięcia budowy sieci wodociągowej wraz z przyłączami, którego realizacja ma być zakończona w 2014 roku – przyjęto wartość 879 787 zł równą wartości łącznych nakładów. Limit zobowiązań powinien być określany z uwzględnieniem zobowiązań, które jeszcze nie zostały zaciągnięte na realizację przedsięwzięcia.

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



Dariusz Renczyński