



UCHWAŁA Nr II – 00311 - 84/17
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 13 grudnia 2017 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej
Prognozy Finansowej Gminy Korycin na lata 2018 – 2039

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 2016 r., poz. 561), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. 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:

Paweł Gałko - przewodniczący
Katarzyna Gawrońska - członek
Dariusz Renczyński - członek

opiniuje
projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Korycin
na lata 2018 – 2039, przekazując zastrzeżenia i uwagi sformułowane
w poniższym uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Korycin na lata 2018-2039, zawartym w zarządzeniu Nr 136/2017 Wójta Gminy Korycin z dnia 15 listopada 2017 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2017 r.), z uwzględnieniem zarządzenia Nr 137/2017 Wójta Gminy Korycin z dnia 17 listopada 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie przyjęcia projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Korycin na lata 2018 – 2039 oraz projektu budżetu Gminy Korycin na 2018 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 135/2017 Wójta Gminy Korycin z dnia 15 listopada 2017 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Korycin na lata 2018 -2039 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 2015 r. poz. 92). Podstawowe wartości przyjęte dla roku 2018 znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2018 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu roku 2018 przewiduje dochody ogółem w wysokości 24.587.620,01 zł (w tym dochody bieżące: 13.668.541,20 zł; dochody majątkowe: 10.919.078,81 zł) oraz wydatki

ogółem w kwocie 25.843.806,01 zł (w tym wydatki bieżące: 12.935.508,45 zł; wydatki majątkowe: 12.908.297,56 zł). Gmina Korycin planuje deficyt budżetu w wysokości 1.256.186 zł, który ma być w całości sfinansowany przychodami zwrotnymi pochodzącymi z zaciąganych kredytów i pożyczek. Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Łączna planowana w projekcie kwota przychodów wynosi 1.720.000 zł (przychody zwrotne z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek - §952). Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 463.814 zł - §992.

Gmina Korycin zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia i zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2039 roku, począwszy od 2019 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego jst). Według założeń przedłożonego projektu WPF jednostka ma osiągać poczynając od 2019 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. Najwyższa kwota długu ma wystąpić w projektowanym okresie wieloletniej prognozy finansowej na koniec 2018 r. w wysokości 8.948.585 zł, w pozostałych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć. Kwota długu na koniec roku 2018 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 36,39% (w stosunku do dochodów bieżących 65,47%). Prognozuje się wzrost powyższej wielkości o 16,33% w stosunku do przewidywanego wykonania roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. 2017.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2018, 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 (w roku budżetowym 2018 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, wynosić będzie 3,15% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2017 r., który stanowi 8,68%; maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 10,90%).

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający zastrzega, iż spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, w przeważającym okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę finansową, tj. w latach 2022 – 2035, uwarunkowane jest wyłączeniami wykazanymi w kolumnie 5.1.1.2 w zakresie rat spłat wcześniej zaciągniętego długu oraz w kolumnie 2.1.3.1.2 w zakresie odsetek od tytułów dłużnych. Wydatki na obsługę długu podlegające wyłączeniu w okresie na jaki sporządzono wpf wynoszą 2.767.000 zł, przy łącznej kwocie odsetek w wysokości 5.011.000 zł, natomiast rozchody wyłączone z indywidualnego wskaźnika zadłużenia wynoszą 3.309.791 zł w stosunku do łącznej kwoty 9.412.399 zł. Mając na uwadze konstrukcje budżetów w latach poprzednich oraz rok 2018, z których wynika, iż Gmina Korycin realizowała zadania inwestycyjne przy współudziale ze środków z budżetu Unii Europejskiej, gdzie wkład własny finansowany był z przychodów zwrotnych tytułem kredytów bądź pożyczek, Skład Orzekający przyjmuje założenie, że projektodawca uchwały określił kwoty wyłączeń rat spłat oraz odsetek zgodnie z przepisami wynikającymi z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach

publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wyłączeniu z relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy podlegają m.in. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

Podkreślić należy również, iż suma kwot planowanych wydatków na obsługę zadłużenia w okresie 2018 – 2039 stanowi 56% zadłużenia na koniec 2018 roku (odsetki: 5.011.000 zł; dług: 8.948.585 zł). Zaznaczenia wymaga także, iż Gmina zarówno w roku 2017 jak i projektowanym roku 2018 zaciągnęła oraz planuje zaciągnąć zobowiązanie dłużne na tzw. rolowanie, czyli spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Skład Orzekający przychylił się do stwierdzeń zawartych w załączniku Nr 3 do projektu uchwały w sprawie „Objaśnienia przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej...” gdzie wskazano, iż: (...) *gmina po zrealizowaniu swych zamierzeń inwestycyjnych zaprezentowanych w prognozie osiągnie na koniec 2018 bardzo wysoki poziom zadłużenia (ok. 9 000 000 zł). Koszty obsługi tego zadłużenia szacowane są na kwotę ok. 370.000 zł rocznie (przy założeniu wysokości stóp procentowych na poziomie ok. 4%) co przy spłatach pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach wcześniejszych w kwocie średnio ok. 450 000,00 zł powoduje konieczność generowania nadwyżki operacyjnej budżetu na poziomie ok. 820 000,00 zł rocznie. Sytuacja taka ogranicza w ogromnym stopniu możliwość finansowania inwestycji gminnych własnymi środkami (środków brakuje gdyż przeznaczane są na spłatę rat kredytów i odsetek) i powoduje nakręcanie się spirali zadłużenia. Sytuacja taka może okazać się szczególnie niebezpieczna w przypadku wzrostu stóp procentowych i pojawienia się innych czynników wpływających na poziom wydatków gminy od niej niezależnych i skutkować może przekroczeniem dopuszczalnych wskaźników. Kolejnym czynnikiem ryzyka ograniczającego możliwość oceny realności prognozy jest fakt, iż prognoza wybiega w bardzo daleko w przyszłość i zaprezentowanie w tak odległej przyszłości danych dotyczących dochodów i wydatków może być obarczone dość dużym błędem. Powyższe daje podstawę do stwierdzenia, iż Gmina Korycin na koniec 2018 r. osiągnie maksymalny bezpieczny poziom zadłużenia, którego dalsze zwiększanie grozić może utratą płynności i brakiem możliwości realizacji zadań do których została powołana.*

Potwierdzić należy również, iż dalsze zwiększanie zadłużenia gminy doprowadzić może do zachwiania płynności i ograniczenia zdolności finansowych z wszelkimi konsekwencjami z tym związanymi, co skutkować może uruchomieniem procedur, o których mowa w art. 240a oraz 240b ustawy o finansach publicznych.

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 realizację WPF w ujęciu formalnym (zgodność z prawem) i realizację źródeł finansowania (kryterium realności przyjętych wartości), wykazanych w WPF (ze szczególnym uwzględnieniem roku 2018) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

W projektowanym budżecie 2018 roku wynik z działalności bieżącej Gminy wynosi 733.032,75 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2019-2039 oscylują w granicach

od 160.000 zł w roku 2039 do 650.000 zł w roku 2020. Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

– wykonanie 2012	907.869,44 zł;
– wykonanie 2013	1.063.472,57 zł;
– wykonanie 2014	156.255,62 zł;
– wykonanie 2015	1.249.992,42 zł;
– wykonanie 2016	1.020.705,90 zł;
– przewidywane wykonanie 2017	894.514,10 zł.

W okresie 2018 - 2020 Gmina planuje uzyskać dochody ze sprzedaży majątku, w tym w roku 2018 – 833.814 zł; w roku 2019 – 300.000 zł; w roku 2020 – 150.000 zł. W pozostałych latach nie prognozuje się dochodów z powyższego tytułu. Jak wynika z objaśnień dołączonych do projektu wpf wpływy ze sprzedaży majątku w roku 2018 wynikają z planowanej sprzedaży praw własności działek budowlanych położonych nad zbiornikiem wodnym w Korycinie i innych obiektów stanowiących zasób komunalny Gminy Korycin (300.000 zł) oraz sprzedaży praw własności do instalacji fotowoltaicznych oraz instalacji solarnych dla mieszkańców gminy biorących udział w projekcie polegającym na budowie systemu instalacji wytwarzających energię elektryczną oraz ciepłą w ramach programu energii odnawialnej (533.814 zł). Założenia dotyczące lat 2019 – 2020 nie zostały uzasadnione w Objaśnieniach.

Analizując powyższe stwierdzić należy, iż prognozy podstawowych wielkości, w tym dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków bieżących, budżetów ujętych w okresie objętym WPF są ustalone na poziomie ostrożnościowym, zbliżonym do wykonania budżetów z lat poprzednich.

Zaznaczyć należy, iż niezrealizowanie założonych wysokości, może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 u.f.p. w latach przyszłych (szczególnie w okresie 2022 - 2026, gdzie nawet po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń w zakresie odsetek, maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty kształtuje się na poziomie zbliżonym do wskaźnika spłaty długu danego roku, tj.: 2022 – różnica 0,99%; 2023 – różnica 0,42%; 2024 – różnica 0,06%; 2025 – różnica 0,21%; 2026 – różnica 0,34%). Podejmując uchwałę w sprawie WPF Rada Gminy Korycin powinna być przekonana, że prognozowane wartości dochodów i wydatków na lata objęte prognozą są realistyczne i uwzględniają specyfikę i uwarunkowania wewnętrzne Gminy.

Celem zapewnienia spłaty długu zgodnie z przyjętą prognozą konieczne jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przyjętych w wpf. Niezrealizowanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający zauważa również, że:

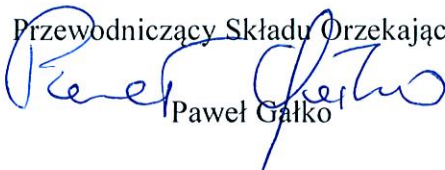
- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały wpf, w wierszu „2018”, w kolumnie 12.5 nie ujęto wielkości 2.195.693,55 zł, tj. wydatków stanowiących wkład krajowy w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków z budżetu UE (analiza kolumn 12.3 – 12.3.1; 12.4 – 12.4.1);

- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały wpf, w wierszu „Wykonanie 2017” ujęto wielkości wynikające z wykonania budżetu za III kw. 2017 roku, w tym kwota długu uwzględniająca kredyt krótkoterminowy na przejściowy deficyt w wysokości 526.087,96 zł oraz rozchody w wysokości 348.333 zł (przy planie rocznym 464.443 zł);
- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały wpf, w wierszu „2021”, w kolumnie 11.2 nie wyodrębniono kwoty wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego, co pozostaje w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- w załączniku Nr 2 do projektu uchwały wpf, w pozycjach: 1.1.2.2; 1.1.2.3 kwoty ujęte w kolumnie „Limit 2018” są niezgodne z przyjętym projektem budżetu na rok 2018 (pozycja 1.1.2.2 – różnica 20.000 zł; pozycja 1.1.2.3 – różnica 25.072,80 zł);
- w §3 ust. 3 treści projektu uchwały wpf odniesiono się do nieistniejących zapisów, tj. §3 ust. 1 i 2 Uchwały;
- w załączniku Nr 3 do projektu uchwały wpf – „Objaśnienia przyjętych wartości...” w pkt 5 lit. f) wskazano, iż kredyt planowany do zaciągnięcia w roku 2018 w wysokości 1.720.000 zł przeznaczony zostanie w całości na sfinansowanie wkładu własnego zadania inwestycyjnego współfinansowanego z budżetu UE. Z przyjętej konstrukcji budżetu roku 2018 wynika, iż kredyt na wydatki inwestycyjne (planowany deficyt) zaciągnięty zostanie w wysokości 1.256.186 zł, pozostała część natomiast, tj. kwota 463.814 zł ma być zaangażowana na rozchody.

Skład Orzekający wydając opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Korycin na lata 2018 – 2039 podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetu bieżącego roku i lat kolejnych celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

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