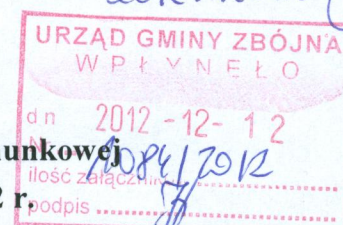


Rami Skobnik G.
2012.12.12 *GoW*



UCHWAŁA Nr IV-00311-12/12
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2012 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójna na lata 2013-2023

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. Nr 157, poz. 1240 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 |
| Bogusław Dębski | - członek |
| Aleksander Piszczatowski | - członek |

opiniuje negatywnie

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójna na lata 2013-2023 przedłożony przez Wójta Gminy Zbójna.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójna na lata 2013-2023, zawartym w zarządzeniu Nr 172/12 Wójta Gminy Zbójna z dnia 12 listopada 2012 r. (data wpływu do RIO: 16.11.2012 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Gminy Zbójna na rok 2013, przyjętego zarządzeniem Nr 173/12 Wójta Gminy z dnia 15 listopada 2012 r., a także z uwzględnieniem przekazanych do RIO do dnia wydania niniejszej opinii zmian w budżecie Gminy na rok 2012.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójna na lata 2013-2023 nie spełnia podstawowego wymogu w zakresie realistyczności przyjętych w nim wartości, ustanowionego w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w szczególności w odniesieniu do relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

Przyjęte dla roku 2013 w tabeli WPF (załącznik nr 1 do projektu uchwały) wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2013 rok i są z nim zgodne. Gmina zamierza zaciągnąć w 2013 roku kredyt na sumę 1 000 000 zł, który miałby służyć sfinansowaniu

planowanego na 2013 rok deficytu budżetu w kwocie 880 175 zł oraz rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych na sumę 119 825 zł. Planowana na koniec 2013 roku kwota długu ma wynosić 9 700 000 zł. Kwota ta w relacji do planowanych dochodów pozostaje poniżej granicznego poziomu dopuszczalnego zadłużenia, wynoszącego w 2013 roku 60% na podstawie art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w zw. z art. 85 pkt 3 i art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.). Bez wyłączeń wynikających z przywołanego art. 170 ust. 3 ustawy relacja ta wynosi 57,87%. Przy uwzględnieniu zaprezentowanej w kol. 14 tabeli WPF wartości 1 000 000 zł wyłączenia z kwoty długu planowanego na koniec 2013 roku, relacja ta wynosi 51,91%, jednakże zdaniem Składu Orzekającego wyłączenie takie mogłoby dotyczyć kwoty 880 175 zł, tj. kwoty planowanego kredytu na finansowanie zadania inwestycyjnego realizowanego z udziałem środków UE (załącznik nr 3 do projektu uchwały budżetowej na 2013 rok). Przy takiej kwocie wyłączenia omawiana relacja zadłużenia do dochodów ogółem ukształtowałaby się na poziomie 52,62%. Również relacja spłaty długu wraz z odsetkami do planowanych w 2013 roku dochodów, wynosząca 4,86%, nie narusza dopuszczalnego wskaźnika 15%, określonego w obowiązujących w tym okresie przepisach art. 169 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Ponadto według przedstawionych w Prognozie wartości w roku 2014, jak i kolejnych latach 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 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 pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Zdaniem Składu Orzekającego prognoza wartości istotnych dla obliczenia maksymalnego dopuszczalnego w poszczególnych latach wskaźnika spłat zobowiązań dłużnych została sporządzona bez zachowania wymogu realistyczności, przez co nie została określona w sposób realistyczny relacja z art. 243 ustawy, zwłaszcza dla roku 2015. W kontekście ustalania relacji z art. 243 ustawy Skład Orzekający podnosi, że:

- w wierszu „Wykonanie 2012” tabeli WPF, w którym na tym etapie należy ujmować przewidywane wykonanie budżetu 2012 roku, wykazano wartości dochodów odbiegające od przewidywanego ich wykonania zaprezentowanego w załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej na 2013 rok (w zakresie przewidywanego wykonania wydatków oba przedłożone projekty są zgodne). Według opiniowanego projektu Prognozy Wieloletniej, na koniec 2012 roku ma wystąpić dodatnia różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w kwocie 485 751 zł. Natomiast dane o wykonaniu dochodów bieżących i wydatków bieżących 2012 roku, zawarte w projekcie budżetu na 2013 rok, wskazują na wartość ujemną tej różnicy w wysokości 30 960 zł. Zdaniem Składu Orzekającego wynik operacyjny 2012

roku, który można wyliczyć z projektu budżetu na 2013 rok jest dalece bardziej prawdopodobny od zaprezentowanego w opiniowanym projekcie uchwały, zważywszy iż według ostatnio przedłożonych do RIO zmian budżetu Gminy Zbójna na 2012 rok (uchwała Rady Nr XVII/83/12 z dnia 21 listopada 2012 r., zarządzenie Wójta Nr 178/12 z dnia 26 listopada 2012 r.) planowana nadwyżka operacyjna 2012 roku wynosi 204 zł,

- w świetle ostatnio przedłożonych zmian w budżecie (przywołana uchwała Rady Nr XVII/83/12), a także zmian dokonanych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy na lata 2012-2023 (uchwała Rady Nr XVII/84/12 z dnia 21 listopada 2012 r.) nie zostaną zrealizowane w 2012 roku dochody ze sprzedaży majątku na wartość 906 230 zł prognozowaną w opiniowanym projekcie WPF. Według przywołanych uchwał zmieniających plan dochodów ze sprzedaży majątku na 2012 rok został ustalony na poziomie 761 555 zł, z powodu „wycofania się potencjalnych zainteresowanych nabywców budynków po ośrodkach zdrowia w Kuźniach i Dobrym Lesie” (jak przy tym wynika ze sprawozdania Rb-27S na koniec III kwartału 2012 r. dochody ze sprzedaży majątku zostały zrealizowane na sumę 22 799,27 zł). Ponadto plan dochodów ze sprzedaży majątku przyjęto na 2013 rok – wartość 244 390 zł oraz w projekcji budżetu na rok 2014 – wartość 300 000 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę, w opinii Składu Orzekającego zaprezentowana w wierszu „Wykonanie 2012”, w kol. 20 tabeli WPF relacja różnicy między dochodami i wydatkami bieżącymi powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem została wyliczona nierealistycznie na poziomie 8,13%. Relacja ta, jak wskazują obecnie obowiązujące dane planistyczne na 2012 rok, będzie się mieścić w przedziale 4,5% - 5%. W konsekwencji nie są realistycznie zaprojektowane wskaźniki maksymalnego dopuszczalnego zadłużenia w roku 2014 i w roku 2015 (kol. 20b), ponieważ zgodnie z art. 243 ustawy dla ich wyliczenia należy uwzględniać wartości z wykonania budżetu w roku 2012. W ocenie Składu Orzekającego przyjęcie opiniowanego projektu uchwały spowoduje, że w roku 2015 Gmina nie będzie mogła uchwalić budżetu, gdyż wskaźnik wymaganych w tym roku spłat długu publicznego wraz z odsetkami do dochodów ogółem będzie wyższy od maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłat. Tezę tę potwierdzają dane przywołanej uchwały Rady Gminy z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Zbójna na lata 2012-2023. W uchwale tej przyjęto dla roku 2012 wartości aktualnego planu budżetu (w tym nadwyżka operacyjna 204 zł, dochody ze sprzedaży majątku 761 555), natomiast na rok 2013 i lata kolejne wartości, które odpowiadają wartościom przyjętym w projekcie Prognozy na lata 2013-2023. Z załącznika nr 1 do tej uchwały zmieniającej wynika wprost, że w 2015 roku nie zostanie zachowana relacja z art. 243 ustawy, ponieważ wskaźnik spłat długu wraz z odsetkami na ten rok (6,95%) będzie wyższy od maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłat (6,91%).

Skład Orzekający wskazuje też, że bardzo trudne w realizacji mogą okazać się wartości prognozowanych w latach 2014-2017 wartości dochodów i wydatków bieżących, a przez to zakładanych nadwyżek operacyjnych istotnych dla ustalania relacji z art. 243

ustawy. Według objaśnień przyjętych wartości, zawartych w załączniku nr 3 do projektu opiniowanej uchwały, „dochody na 2014 rok ustalono przyjmując wskaźnik wzrostu w stosunku do planu na 2013 rok o 8,4%, natomiast dochody na 2015-2017 rok ustalono przyjmując średni wskaźnik wzrostu w stosunku do roku poprzedniego o ok. 7,0%” (w objaśnieniach nie odniesiono się do projekcji wartości na kolejne lata.) W stosunku do wydatków bieżących w objaśnieniach wskazano, że „średni wskaźnik wzrostu tych wydatków w latach 2014-2023 będzie wynosił ok. 1,5%”. Skład Orzekający zauważa, że w latach 2009-2011 przyrost dochodów bieżących, w relacji rok do roku, oscylował w granicach 8%, jednakże dochody bieżące w roku 2012, mając na uwadze ich poziom w aktualnym planie budżetu, zostaną prawdopodobnie zrealizowane na poziomie ok. 95% dochodów wykonanych w roku 2011. Wydatki bieżące miały natomiast wysoką tendencję wzrostową w latach 2009-2011 (średnio o ok. 10%), natomiast w roku 2012 zostaną prawdopodobnie wykonane na poziomie roku 2011. Co należy podkreślić, z objaśnień wynika, że na niski przyrost wydatków bieżących ma wpływać m.in. założenie, że w latach 2014-2023 nie wzrosną wydatki na wynagrodzenia – pozostaną na poziomie wartości przyjętej dla roku 2013. Odnośnie zwłaszcza do projekcji wydatków bieżących należy też zauważyć, że gminy zostały zobowiązane do wdrożenia najpóźniej od II półrocza 2013 r. systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co może wpływać na wyniki operacyjne budżetów (według projektu budżetu na 2013 rok wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano na kwotę 237 000 zł, natomiast wydatki w rozdz. 90002 na kwotę 297 905 zł).

Skład Orzekający uznaje za wymagającą podkreślenia również okoliczność, że w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie WPF wartości dotyczące spłat rat kredytów i pożyczek oraz odsetek zostały zaprojektowane z uwzględnieniem planowanej w 2012 roku restrukturyzacji zadłużenia, polegającej na konsolidacji długu i ustaleniu nowego harmonogramu spłat, oraz z uwzględnieniem, iż w 2013 roku Gmina zaciągnie nowe zobowiązania kredytowe na sumę 1 000 000 zł (w kolejnych latach nie planuje się pozyskiwania tytułów dłużnych). W świetle przedstawionego kształtowania się dla roku 2015 relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych tak zaplanowana restrukturyzacja istniejącego zadłużenia, w połączeniu ze zwiększeniem długu publicznego w 2013 roku, nie przyniesie zakładanego rezultatu zapewnienia zgodnego z prawem planowania i wykonywania budżetów w kolejnych latach.

Ponadto Skład Orzekający, w odniesieniu do formalnej poprawności projektu opiniowanej uchwały, zauważa, że:

- wystąpiły uchybienia w zakresie prezentowania w tabeli WPF wartości dotyczących dochodów i wydatków związanych z realizacją w 2013 roku zadań finansowanych bądź współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Mając na uwadze plan dochodów i wydatków na 2013 rok klasyfikowanych

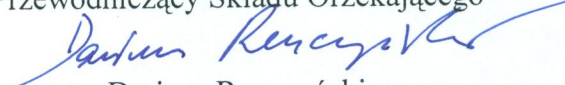
z czwartą cyfrą 7 i 9, w tabeli WPF powinny być wykazane następujące wartości: w kol. 1due i kol. 1d – 1 883 562 zł, w kol 2f – 7 259 zł, w kol. 2f1 – 6 170 zł, w kol. 10b – 3 168 278 zł;
- w kol. 11a tabeli WPF, dotyczącej kredytów i pożyczek na finansowanie w 2013 roku deficytu, wykazano kwotę 1 000 000 zł, zamiast 880 175 zł;
- w załączniku nr 2 do projektu uchwały, określającym wykaz przedsięwzięć, zawarto nazwy przedsięwzięć: „Rozwój sportu i turystyki na terenie gminy...” (okres realizacji lata 2010-2014), a także „Wymiana dachu, budowa garażu i parkingów...”, którego realizacja miała upłynąć w 2012 roku. Dla tych przedsięwzięć nie wykazano natomiast żadnych wartości odnośnie łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków, limitu zobowiązań, nie odniesiono się też do nich w objaśnieniach do projektu WPF. W przypadku, gdy takie przedsięwzięcia nie będą realizowane (bądź upłynął termin ich realizacji), nie powinny być umieszczone w omawianym wykazie.

Biorąc pod uwagę przedstawione zastrzeżenia co do realistyczności przedłożonego projektu wieloletniej Prognozy Finansowej, 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

