

P. Skarbut
19.01.2019



UCHWAŁA Nr V-00312-27/2019

z dnia 22 stycznia 2019 roku

składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości sporządzenia planowanej kwoty długu oraz
o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na 2019 rok
Gminy Rajgród.

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku
o regionalnych izbach obrachunkowych (T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561), art. 230 ust. 4
i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
(T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczania
składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO
w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach, skład orzekający
w osobach:

Maria Wasilewska	- przewodnicząca
Małgorzata Rutkowska	- członek
Paweł Gałko	- członek

Opiniuje pozytywnie:

- prawidłowość planowanej kwoty długu wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- możliwość sfinansowania deficytu budżetu określonego w uchwale budżetowej na 2019 rok,

wskazując na zastrzeżenia w uzasadnieniu.

Uzasadnienie:

Skład orzekający opinię swoją sformułował w oparciu o:

- Uchwałę Nr III/17/18 Rady Miejskiej w Rajgródzie z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rajgród na lata 2019-2032,
- Uchwałę Nr III/18/18 Rady Miejskiej w Rajgródzie z dnia 28 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Rajgród na rok 2019.

Rada Miejska w Rajgródzie Uchwałą Nr III/18/18 ustaliła na 2019 rok budżet,
a mianowicie:

- dochody 25.304.607 zł, w tym bieżące 20.959.792 zł,
- wydatki 25.495.376 zł, w tym bieżące 20.017.587 zł,
- deficyt budżetu 190.769 zł.

Źródłem finansowania deficytu budżetu, jak wynika to z zapisów § 6 treści normatywnej uchwały, stanowią przychody pochodzące z planowanego do zaciągnięcia kredytu, tj. źródła, o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z przedstawionej konstrukcji budżetu, wynika również, że gmina planuje zaciągnięcie kredytu celem finansowania rozchodów tytułem planowanych spłat kredytów, co zgodne jest z art. 89 ust. 3 u.f.p. Wobec powyższego zgodnie z przyjętym planem przychodów i rozchodów stanowiącym zał. nr 5 do uchwały, planowane przychody ustalono w łącznej kwocie 1.099.175 zł, zaś planowane rozchody ustalono w łącznej kwocie 908.406 zł.

Wynik z działalności bieżącej zamyka się nadwyżką operacyjną (tzn. dodatnią różnicą między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości 942.205 zł, co wypełnia regułę określoną w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Podejmując Uchwałę Nr III/17/18 z dnia 28 grudnia 2018 roku Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Rajgród na lata 2019-2032. Z przedstawionej prognozy na lata 2019-2032 (zał. nr 1 do projektu uchwały WPF), która uwzględnia lata historyczne 2016-2018 wynika, że gmina każdego roku zwiększa swoje zadłużenie. Planowany dług na koniec 2019 roku będzie wynosił 9.088.545,84 zł, co stanowi **35,92%** planowanych dochodów na ten rok i **43,36%** planowanych dochodów bieżących. Od 2020 roku gmina nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych. Cały zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług zamierza spłacić do 2032 roku. Budżety gminy planowane na lata 2020-2032 wykazują nadwyżkę budżetu (kol. 3). Zabezpiecza ona rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 10 i 10.1). Wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej w poszczególnych latach dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących, co jest zgodne z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Skład orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2019-2032 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., w związku z art. 7 i art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu 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 pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W roku budżetowym 2019 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 4,58%, gdzie maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowi 11,92%. Przyjęte w prognozie założenie zachowania tej relacji oparto o planowane w latach 2019-2032 nadwyżki operacyjne (kol. 8.1), jak również o planowane dochody ze sprzedaży majątku w latach 2019-2020 roku.

Analiza prognozowanych nadwyżek operacyjnych wykazuje, że w 2019 roku została ona zaplanowana na poziomie 942.205 zł. W kolejnych latach wykazują tendencję zniżkową od 858.406 zł w 2020 roku do 446.137,84 zł w ostatnim roku prognozy.

Powyższe wielkości z danych historycznych wynosiły odpowiednio:

- wykonanie 2016 roku – 2.495.795,76 zł,
- wykonanie 2017 roku – 4.379.366,88 zł,
- przewidywane wykonanie 2018 roku – 2.760.210,54 zł.

Skład orzekający zgłasza **zastrzeżenia** co do realistyczności konstrukcji przyjętych wartości mających wpływ na spełnienie relacji o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2019 roku o finansach publicznych, w szczególności w zakresie wykazanych dochodów ze sprzedaży majątku i nie wykazanych wydatków na obsługę długu w latach 2031-2032. W okresie objętym prognozą w 2019 roku gmina planuje uzyskać wpływy ze sprzedaży majątku w kwocie 842.172 zł, zaś w 2020 roku w kwocie 50.000 zł, które wpływają na podwyższenie wskaźnika w latach następnych. W „Objaśnieniach” odniesiono się do tej kategorii dochodów, wymieniając działki przeznaczone do sprzedaży. Analiza tej kategorii dochodów w latach poprzednich wykazuje, iż obarczone są one bardzo dużą dozą niepewności w pozyskaniu ich i nie znajdują uzasadnienia w wykazanych danych historycznych. W tym miejscu skład orzekający wskazuje, że w 2016 roku dochody z tego tytułu zostały wykonane w wysokości 35.216,03 zł, w 2017 roku w wysokości 199.572 zł, zaś planowane dochody ze sprzedaży majątku w 2018 roku przy planie 30.000 zł (sprawozdanie Rb-27S za listopad 2018 roku) w ogóle nie zostały wykonane.

Podkreślić należy, iż niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku w wysokościach ujętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Zwłaszcza iż różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty w latach 2022-2032 oscyluje poniżej jednego punktu i wynosi odpowiednio: rok 2022 – 0,73%; rok 2023 – 0,04%; rok 2024 – 0,02%; rok 2029 – 0,01%; rok 2031 – 0,23%; rok 2032 – 0,39% (przy czym w latach 2025-2028 i w roku 2030 wskaźnik planowanej spłaty wykazany w kol. 9.4 jest równy dopuszczalnemu wskaźnikowi spłaty zobowiązań, kol. 9.6.1).

Skład orzekający zwraca również uwagę, że w latach 2031-2032 nie wykazano wydatków na obsługę długu. Powyższe może świadczyć o niedoszacowaniu przypadającego na dany rok odsetek od planowanego, bądź zaciągniętego długu, co jest niezwykle istotne z punktu spełnienia relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tym bardziej że różnice pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty wykazują niewielkie różnice, na co zwrócono uwagę wyżej. Poza tym skład orzekający zauważa, że w latach 2023-2030 przyjęto dochody bieżące i wydatki bieżące na bardzo wysokim poziomie, które nie znajdują uzasadnienia w wykazanych danych lat historycznych. Takie odchylenia projekcji mające wpływ na indywidualny wskaźnik spłaty winny być uzasadnione i omówione w „Objaśnieniach”. Jednak w części „Objaśnień” nie odniesiono się, co legło u podstaw szacowania tych wielkości na tak wysokim poziomie.

Niezrealizowane prognozowanych wartości istotnych z punktu widzenia ustalenia relacji z art. 243 u.f.p. w szczególności zaplanowanych w dość dużej wysokości dochodów ze sprzedaży majątku i planowanych nadwyżek operacyjnych wywoła zdaniem składu orzekającego istotne zagrożenie dla uchwalania przez gminę budżetów na kolejne lata, co w konsekwencji może między innymi powodować konieczność restrukturyzacji zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu, ale też i skutkować uruchomieniem procedur, o których mowa w art. 240a oraz 240b ustawy o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę źródła finansowania planowanego deficytu budżetowego jak i finansowania rozchodów na 2019 rok, **skład orzekający zastrzega**, że możliwość spłaty planowanych zobowiązań dłużnych uzależniona jest w dużym stopniu od realizacji założeń przedstawionych w WPF. Wobec powyższych ustaleń oraz mając na uwadze zakładany poziom długu, który na koniec 2019 roku będzie stanowił **35,92%** planowanych dochodów ogółem (zaś w stosunku do dochodów bieżących wynosi 43,36%), skład orzekający wskazuje na konieczność nieprzerwanego monitorowania realizacji założeń przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, oraz na 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.

P o u c z e n i e:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, 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
Maria Wasilewska