



UCHWAŁA Nr II – 00311 - 88/16
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2016 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy
Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017 – 2025

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 2016 r. poz. 1870) 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 Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017 – 2025, przekazując jednocześnie zastrzeżenie i uwagi sformułowane w poniższym uzasadnieniu

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017-2025, zawartym w zarządzeniu Nr 168/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 10 listopada 2016 r. (data wpływu do RIO: 18.11.2016 r.), z uwzględnieniem projektu budżetu gminy Grabowo na 2017 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 169/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 10 listopada 2016 r. oraz autopoprawki do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017 – 2025, przyjętej zarządzeniem Nr 174/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 12 grudnia 2016 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017-2025 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). Wartości przyjęte dla roku 2017 znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2017 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu przewiduje dochody ogółem w wysokości 20.600.621 zł (w tym dochody bieżące: 15.580.166 zł; dochody majątkowe: 5.020.455 zł) oraz wydatki ogółem w kwocie 21.967.288 zł (w tym wydatki bieżące: 14.750.223 zł; wydatki majątkowe: 7.217.065 zł).

Gmina Grabowo planuje na 2017 rok deficyt budżetu w wysokości 1.366.667 zł, który ma być sfinansowany przychodami zwrotnymi pochodzącymi z zaciąganych kredytów w kwocie 1.166.667 zł oraz wolnymi środkami w kwocie 200.000 zł (§6 treści projektu uchwały).

Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870). Łączna planowana w projekcie kwota przychodów wynosi 2.000.000 zł, w tym pożyczki i kredyty 1.800.000 zł oraz wolne środki 200.000 zł.

Analiza sprawozdań budżetowych i finansowych j.s.t., w tym bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2015 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2015 r., jak również przewidywanego wykonania budżetu za rok 2016 określonego w załączniku Nr 1 autopoprawki do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej (zarządzenie Nr 174/16 z dnia 12 grudnia 2016 r.) oraz wyjaśnienia Wójta Gminy Grabowo z dnia 9 grudnia 2016 r. wskazują, iż przychody wewnętrzne w łącznej wysokości 200.000 zł pochodzące z wolnych środków ujęte w projekcie budżetu będą możliwe do zaangażowania w roku 2017.

Jak wynika z pisma: *przewidywana w projekcie budżetu na 2017 rok kwota wolnych środków 200.000 zł, wynikać będzie z przesunięcia zadań inwestycyjnych z roku 2016 na rok 2017, w związku z czym rozchody budżetu w 2016 zostaną pokryte z bieżących środków, a wolne środki wypracowane z 2015 roku przejdą na rok 2017.*

Powyższy stan potwierdzają wielkości ujęte w załączniku przedstawionym przy Zarządzeniu Nr 174/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie autopoprawki do projektu uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017 – 2025. Z analizy wartości wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2016” (załącznik Nr 1 do autopoprawki projektu wpf) wynika, iż budżet roku 2016 winien zamknąć się nadwyżką budżetową w wysokości 911.866,31 zł.

Skład Orzekający zastrzega, iż możliwość zaangażowania wolnych środków w projektowanym budżecie roku 2017 w wysokości 200.000 zł uwarunkowana jest wypracowaniem za rok 2016 faktycznej nadwyżki budżetowej w wysokości co najmniej 884.468 zł (zakładając wykonanie rozchodów w kwocie 905.333 zł oraz uwzględniając wypracowane wolne środki według stanu na dzień 31.12.2015 r., tj. w kwocie 220.865,76 zł).

Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 633.333 zł.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2017, 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 2017 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 3,61% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2016 r., który stanowi 7,93%; maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, uwzględniając autopoprawkę do projektu wpf z dnia 12 grudnia 2016 r., wynosi 10,06%).

Powyższy stan uwarunkowany jest między innymi wykonaniem budżetu roku 2016 w wielkościach zbliżonych do kwot ujętych w Zarządzeniu Nr 174/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie autopoprawki do projektu uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017-2025 (załącznik Nr 1, kolumna „Wykonanie 2016” – tzw. nadwyżka operacyjna ustalona w kwocie 1.115.909,47 zł).

Uwzględniając dane planistyczne, zawarte w uchwale Nr XV/101/16 Rady Gminy Grabowo z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Grabowo na 2016 rok, Skład Orzekający wskazuje, iż w roku 2018 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami przewyższałby maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty. Powyższa sytuacja miałaby miejsce (niespełnienie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.) przy założeniu, iż rok budżetowy 2016 zamknie się tzw. niedoborem operacyjnym w wysokości (-) 90.859,42 zł, tj. zgodnie z przyjętym planem według stanu na dzień wydania przedmiotowej opinii.

Gmina Grabowo zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia i zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2025 roku, począwszy od 2018 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego jst). Według założeń przedłożonego projektu WPF jednostka ma osiągać poczynając od 2018 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 2017 r. w wysokości 3.775.000 zł, w pozostałych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć. Kwota długu na koniec roku 2017 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 18,32%. Prognozuje się wzrost powyższej wielkości o 44,73% w stosunku do przewidywanego wykonania roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. 2016.

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 2017) w kontekście przewidywanego wykonania lat poprzednich stwierdza co następuje.

W roku 2017 Gmina planuje uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 200.000 zł, natomiast w kolejnych latach, tj. 2018 – 2019 po 50.000 zł rocznie. Jak wynika z dołączonych objaśnień (załącznik Nr 2 do projektu wpf), *w zakresie dochodów majątkowych wykazano dochody ze sprzedaży majątku na poziomie roku 2016, w związku z tym, iż nie udało się w 2016 roku sprzedać gruntów gminnych, oraz mieszkań przy szkole Podstawowej w Suralach* (wpływy ze sprzedaży majątku w roku 2016 były planowane na poziomie 150.000 zł, - §0770 - 50.000 zł; §0870 – 100.000 zł, z czego na dzień 30.09.2016 r. wykonanie wyniosło 9.520 zł, tj. 6,35% ogólnej założonej kwoty). Z Uzasadnienia do projektu budżetu wynika, iż dochody ze sprzedaży składników majątkowych zaplanowane w budżecie roku 2017 dotyczą sprzedaży

autobusów, śmieciarki i innych maszyn i urządzeń (50.000 zł) oraz planowanego wykupu mieszkań, sprzedaży innych nieruchomości gruntowych i zabudowanych (150.000 zł).

W projektowanym budżecie 2017 roku wynik z działalności bieżącej Gminy wynosi 829.943 zł. Prognozowane nadwyżki operacyjne w latach 2018-2025 kształtują się na poziomie od 1.650.000 zł w roku 2022 (wzrost o 98,81% w stosunku do roku 2017) do nawet 2.035.000 zł w roku 2024 (wzrost o 145,20% w odniesieniu do roku 2017). Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2011 592.887,00 zł;
- wykonanie 2012 528.747,27 zł;
- wykonanie 2013 1.818.595,42 zł;
- wykonanie 2014 1.748.103,05 zł;
- wykonanie 2015 1.149.697,64 zł
- (przewidywane wykonanie 2016 ujęte w załączniku Nr 1 do autopoprawki do projektu WPF przyjętej Zarządzeniem Nr 174/16 Wójta Gminy Grabowo z dnia 12 grudnia 2016 r.) 1.115.909,47 zł.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający stwierdza, iż projekt wieloletniej prognozy finansowej nie wypełnia ustawowego wymogu realistyczności, o którym mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Objaśnienia dołączone do projektu WPF sporządzone zostały bardzo ogólnikowo i dotyczą praktycznie tylko roku 2017. Nie wyjaśniają w sposób jasny i wystarczający znacznych odchyleń (wzrostu) tzw. nadwyżki operacyjnej w stosunku do wykonania z lat poprzednich. Przedstawione w załączniku Nr 2 objaśnienia nie zawierają kalkulacji i przesłanek przyjętych wartości na lata objęte prognozą.

Brak jest odniesienia, co do projekcji lat przyszłych po roku 2017, tj. lat 2018-2025.

Wskazuje się, iż zgodnie z dyspozycją art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych założenia przyjętych wartości, zwłaszcza jeżeli ich wysokości kwotowo odbiegają od danych wynikających z wykonań budżetów lat poprzednich, powinny być szczegółowo przedstawione (opisane) w Objasnieniach dołączonych do wieloletniej prognozy finansowej. Nierealistyczne prognozowanie budżetów w okresie objętym WPF zniekształca obraz co do możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obsługi długu w poszczególnych latach.

Skład Orzekający zastrzega, iż niezrealizowanie dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz wydatków bieżących w założonych wysokościach, może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 u.f.p. w latach przyszłych. Podejmując uchwałę w sprawie WPF Rada Gminy Grabowo powinna być przekonana, iż prognozowane wartości dochodów i wydatków na lata objęte prognozą są realistyczne i uwzględniają specyfikę i uwarunkowania wewnętrzne Gminy.

Reasumując powyższą analizę, należy podkreślić konieczność nieprzerwanego monitorowania realizacji założeń przyjętych w prognozie wieloletniej celem zachowania właściwych relacji dla możliwości obsługi długu publicznego, w tym planowanego do zaciągnięcia.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający zauważa co następuje:

- w załączniku Nr 1 – „Wieloletnia prognoza finansowa”, w wierszach: „2018”- „2025”, w kolumnie 10.1 dotyczącej nadwyżki budżetowej przeznaczanej na spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych, nie uwzględniono pełnych kwot nadwyżek budżetowych przewidzianych na spłatę rozchodów w poszczególnych latach, tj. lata 2018 - 2019 – jest 200.000 zł, winno być 650.000 zł; rok 2020 – jest 225.000 zł, winno być 625.000 zł; rok 2021 – jest 200.000 zł, winno być 650.000 zł; rok 2022 – jest 0 zł, winno być 350.000 zł; rok 2023 – jest 100.000 zł, winno być 350.000 zł; rok 2024 – jest 0 zł, winno być 350.000 zł; rok 2025 – jest 0 zł, winno być 150.000 zł;
- w załączniku Nr 1 – „Wieloletnia prognoza finansowa”, w wierszach 2018 – 2021, 2023, 2025, w kolumnach: 11.4; 11.5; 11.6 nie uwzględniono wielkości będących uszczegółowieniem wartości ujętych w pozycji 2.2 – „Wydatki majątkowe”. Stosownie do brzmienia art. 227 ustawy o finansach publicznych, kwoty w powyższych kolumnach winny być ujęte co najmniej na rok budżetowy i trzy lata następujące po roku budżetowym, tj. na okres 2017 – 2020;
- w załączniku Nr 1 – „Wieloletnia prognoza finansowa”, w wierszu „2017”, w kolumnach: 12.5 (12.6); nie wyodrębniono wielkości wynikających z projektu budżetu roku 2017, tj. kwota 1.060.452 zł. Należy również rozważyć wykazanie odpowiednich wielkości w pozycji 12.7 (12.8).

Skład Orzekający wydając opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Grabowo na lata 2017 – 2025 podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym projektem, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

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


Paweł Gałko