

13.12.2019

16.12.2019

UCHWAŁA Nr IV-00311-7/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2019 r.Ilość załączników
Nr. Dz. 18341/2019
Podpis:**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy**
Finansowej Gminy Sokółka na 2020-2030

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 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. 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:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Katarzyna Gawrońska	- członek

opiniuje

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sokółka na lata 2020-2030, z zastrzeżeniem, że ze względu na niewystraszające objaśnienia ocena realistyczności projektu Prognozy w aspekcie materialnym jest znacznie ograniczona, skutkiem czego dokument ten nie spełnia dyspozycji art. 226 ust. 1 w zw. z ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Sokółce w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sokółka na lata 2020-2030, przedłożonym zarządzeniem nr 161/2019 Burmistrza Sokółki z dnia 14 listopada 2019 roku (wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 14.11.2019 r.) i uzupełnionym autopoprawką z dnia 21 listopada 2019 r. zgodnie z zarządzeniem Nr 170/2019 (wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 21.11.2019 r.). Pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Sokółka na 2020 rok, zawarty w zarządzeniu nr 160/2019 Burmistrza Sokółki z dnia 14 listopada 2019 roku.

Opiniowany projekt spełnia wymagania określone przepisami art. 226-229 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej także jako u.f.p.*). Wielkości w nim zawarte są zgodne z projektem uchwały budżetowej gminy Sokółka na 2020 r. Jednocześnie zauważyć należy na nieścisłości w kolumnie 10.6 opiniowanego projektu Prognozy. Mianowicie, suma spłat zobowiązań od roku 2020 nie odpowiada wielkości długu (zobowiązań zaciągniętych) w przewidywanym wykonaniu za rok 2019 (kolumna 6).

Z formalnego punktu widzenia projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sokółka spełnia wymóg realistyczności, o którym stanowi art. 226 ust. 1 u.f.p. Natomiast poważne zastrzeżenia Składu Orzekającego budzi realistyczność projektu pod względem materialnym, a więc w aspekcie wiarygodności danych w niej wykazanych. W dużej mierze realistyczność, na którą powołuje się ustawodawca w art. 226 ust. 1 u.f.p. jest realizowana poprzez załączanie objaśnień do prognozy zgodnie z art. 226 ust. 2a tej ustawy. Objaśnienia załączone do opiniowanego dokumentu są bardzo krótkie i praktycznie w żaden sposób nie

uzasadniają danych przyjętych od roku 2021, a w odniesieniu do danych roku przyszłego są bardzo ogólne i zdawkowe. Z tego powodu, jak również z uwagi na długi okres prognozowania ocena realistyczności prezentowanych danych jest znacznie utrudniona.

Mając na uwadze ten drugi element, tzn. okres prognozowania, Skład Orzekający zauważa pewną niepokojącą tendencję w procesie konstruowania Wieloletniej Prognozy Finansowej. Mianowicie sporządzając projekt prognozy na kolejny okres gmina w pierwszym roku jej obowiązywania (a więc tym, który będzie bieżącym rokiem budżetowym) planuje występowanie ujemnego salda pomiędzy dochodami a wydatkami ogółem, a z kolei w następnych latach zakłada występowanie nadwyżek budżetowych, które posłużą spłacie istniejącego zadłużenia, przy jednoczesnym braku zaciągania nowych zobowiązań dłużnych. Z kolei w dokumencie na następny okres cała ta konstrukcja „przesuwa” się o kolejny rok, tzn. rok, w którym zgodnie z poprzednią Prognozą miała być nadwyżka, planuje się jako deficytowy, a począwszy od drugiego roku do końca jej obowiązywania mają wystąpić nadwyżki budżetowe. Co istotne przy zastosowaniu tego schematu w kolejnych Prognozach wydłuża się okres, na który są uchwalane. Takie działanie sprawia, że część danych planowanych przybiera diametralnie inne wartości po wykonaniu roku budżetowego. Przykładem tego jest kwota długu, która w każdej prognozie wykazuje tendencję malejącą zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p., *de facto* z roku na rok wzrasta. Na koniec 2020 r. zgodnie z Prognozą na lata 2018-2024 dług jednostki miał wynieść 22.409.667 zł, zgodnie z Prognozą na lata 2019-2028 – 32.183.200 zł, a w opiniowanym projekcie – 44.127.626,10 zł.

Ponadto kolejne Wieloletnie Prognozy Finansowej Gminy Sokółka, o czym była już mowa, obejmują coraz to dłuższe okresy planowania, a w związku z tym ich ocena pod względem realistyczności staje się jeszcze bardziej utrudniona, a jednocześnie wrasta ryzyko niesprawdzalności wykazywanych danych. W świetle przedstawionego powyżej schematu planowania, dochodzi do sytuacji, że nieobowiązujące już prognozy okazują się być nierealistyczne *ex post*, tzn. mając na uwadze wartości wykonane.

Przykładami powyższego schematu konstruowania Wieloletnich Prognoz Finansowych Gminy Sokółka są dokumenty przyjmowane na lata 2018-2024, 2019-2028 oraz obecny projekt na okres 2020-2030.

Z tego ostatniego dokumentu wynika właśnie, że w przyszłym roku w budżecie gminy Sokółka wystąpi deficyt w wysokości 9.600.000 zł, a w efekcie przyjętego sposobu jego finansowania, ogólne zadłużenie jednostki na koniec 2020 r. w porównaniu z bieżącym rokiem wzrośnie do kwoty 44.124.626,10 zł. Będzie ono stanowić 32,71% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 37,57%.

Natomiast od roku 2021 w kolejnych rocznych budżetach przewiduje się występowanie nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków. Nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłatę istniejącego zadłużenia, a wobec braku zaciągania nowych zobowiązań, ogólna kwota długu będzie systematycznie spadać, a jego całkowita spłata nastąpi w 2030 r.

Z formalnego punktu widzenia ujęta w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej wielkość spłat zadłużenia wraz z kosztami ich obsługi w całym prognozowanym okresie nie spowoduje, przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500)¹. W szczególności margines pomiędzy prognozowaną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem poszczególnych okresach będzie kształtował się w następujących granicach:

- w latach 2020-2022 – 1,89% - 7,53% z tendencją spadkową;
- w latach 2023-2025 – 0,45% - 0,99% z tendencją spadkową;

¹ Konstrukcja relacji określona na podstawie wskazanych przepisów obowiązuje na okres 2020-2025 i od 2026 r.

- w latach 2026-2030 – 1,89% - 6,18% z tendencją rosnącą.

Z powyższego widać więc, że z punktu widzenia przestrzegania dyspozycji art. 243 ust. 1 u.f.p. kluczowe znaczenie będą miały lata 2023-2025, a których margines spadnie poniżej 1%, a więc wystąpi zwiększone ryzyko przekroczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań.

Powyższe kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, oraz w mniejszym stopniu – na dochodach ze sprzedaży majątku. Te ostatnie będą najwyższe w przyszłym roku i wyniosą 1,2 mln zł, przy czym w sposób niewystarczający uzasadniono (a w zasadzie tego nie zrobiono) sposób pozyskania tych środków, tzn. majątek podlegający sprzedaży. Natomiast w latach 2021 - 2023 dochody z tego tytułu będą oscylować w przedziale od 160 tys. zł do 200 tys. zł, w kolejnych latach w ogóle ich nie zaplanowano.

Z kolei nadwyżki operacyjne w ocenie Składu Orzekającego zostały zaplanowane dość optymistycznie. W całym prognozowanym okresie wykazują stałą coroczną tendencję wzrostową, tzn. w latach 2020-2030 od 3,94 mln zł do 13,15 mln zł. O ile na podstawie danych historycznych z lat 2017-2019² można dość ostrożnie stwierdzić, że powyższe prognozy mogą zostać zrealizowane, o tyle z punktu widzenia występowania określonych ryzyk dotyczących gospodarki finansowej gminy, w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej nie zawarto jakiegokolwiek dla nich uzasadnienia.

Czynnikami ryzyka przy tak długim okresie planowania są m.in. zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych czy zmiany koniunktury gospodarczej, mające wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetowych. Dlatego też i te czynniki powinny być brane pod uwagę przy konstruowaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej, a jak się wydaje pominięto je, bowiem z przedstawionych poziomów nadwyżek operacyjnych wynika, że zakłada się stały wzrost dochodów bieżących (średniorocznie ok. 3 mln zł), których dynamika przewyższy dynamikę wzrostu wydatków bieżących (średniorocznie w granicach 2,2-2,4 mln zł). Tendencja ta w tak długiej perspektywie czasowej nie jest jednak zupełnie oczywista.

Mając na uwadze powyższe, organy gminy powinny mieć świadomość, że niepełna realizacja nadwyżek operacyjnych negatywnie wpłynie na możliwość spłaty zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. Pomimo stałego zakładanego wzrostu poziomów tych nadwyżek, w latach 2023-2025 margines wynikający z tej relacji jest niewielki, ponieważ nie przekracza 1%. W związku z tym w okresie tym wystąpi duże ryzyko jej niespełnienia.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Tyniewicki

² Rok 2019 dotyczy planowanego wykonania.