



UCHWAŁA Nr II-00311-89/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2020-2034

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

DK.22965.2019 20/12/2019 11:50

Uchwała w sprawie opinii o projekcie uchwały w



opiniuje pozytywnie

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2020-2023 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2020-2034, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2020-2034, przedłożonym zarządzeniem nr 169/2019 Burmistrza Wasilkowa z dnia 14 listopada 2019 roku (wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 15.11.2019 r.) i uzupełnionym autopoprawką z dnia 21 listopada 2019 r. zgodnie z zarządzeniem Nr 178/2019 (wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 21.11.2019 r.). Pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2020, zawarty w zarządzeniu nr 170/2019 Burmistrza Wasilkowa z dnia 15 listopada 2019 roku.

Zasadniczo 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 Wasilków na 2020 r. Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na poniższe uchybienia występujące w projekcie:

- w kolumnie 1.2.2 dla roku 2020 wykazano kwotę 6.009.529 zł, podczas gdy z projektu planu dochodów budżetu na 2020 r. wynika kwota 5.979.529 zł;
- w kolumnach 9.2, 9.2.1 i 9.2.1.1 dla roku 2020 wykazano kwotę 3.306.327 r., podczas gdy z projektu planu dochodów budżetu na 2020 r. wynika kwota 3.326.327 zł.

Z formalnego punktu widzenia projekt spełnia wymóg realistyczności, o którym stanowi z art. 226 ust. 1 u.f.p. Z kolei stopień realizacji poszczególnych wielkości, a więc pełna ocena realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej z punktu widzenia możliwości osiągnięcia zakładanych kwot, jest utrudniona. Po pierwsze z tego powodu, że w objaśnieniach do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej uzasadniono głównie wartości planowane w 2020 r. Dlatego też – z punktu widzenia zachowania realistyczności – należało szerzej uzasadnić prognozy wartości przyjętych w latach kolejnych. Po drugie ze względu na długi – 15-letni okres prognozowania, realizacja tych wartości obarczona jest dużą dozą ryzyka błędu w ich oszacowaniu.

Mając na uwadze właśnie element okresu prognozowania, Skład Orzekający zauważa pewną niepokojącą tendencję w procesie konstruowania Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków. 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. w roku, w którym zgodnie z poprzednią Prognozą miała być nadwyżka, planuje się deficyt, 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 zadłużenia gminy Wasilków, która pomimo, że w każdej prognozie wykazuje tendencję malejącą zgodnie z art. 227 ust. 2 u.f.p., *de facto* jednak z roku na rok wzrasta. Przykładowo na koniec 2020 r. zgodnie z Prognozą na lata 2017-2023 dług jednostki miał wynieść 2.259.247 zł, zgodnie z Prognozą na lata 2018-2030 – 14.838.08,39 zł, zgodnie z Prognozą na lata 2019-2030 – 21.378.973,67 zł, a w opiniowanym projekcie – 22.442.855,39 zł.

Ponadto kolejne Wieloletnie Prognozy Finansowe Gminy Wasilków, 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 wzrasta ryzyko niesprawdzalności wykazywanych danych. W świetle przedstawionego powyżej schematu planowania, dochodzi do sytuacji, w której nieobowiązujące już Prognozy okazują się być nierealistyczne *ex post*, tzn. mając na uwadze wartości wykonane.

Przykładami konstruowania Wieloletnich Prognoz Finansowych Gminy Wasilków zgodnie z powyższym schematem są dokumenty przyjmowane na lata 2017-2023, 2018-2030, 2019-2030 oraz obecny projekt na okres 2020-2034.

Z tego ostatniego dokumentu wynika właśnie, że w przyszłym roku w budżecie gminy Wasilków wystąpi deficyt nominalny w wysokości 2.853.746 zł (deficyt faktyczny wyniesie 5.181.073 zł), a w efekcie przyjętego sposobu jego finansowania, ogólne zadłużenie jednostki na koniec 2020 r. w porównaniu z bieżącym rokiem wzrośnie do kwoty 22.442.855,39 zł, które będzie stanowić 26,48% planowanych dochodów budżetowych ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 29,63%. Z kolei 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 ogólna kwota długu będzie systematycznie spadać aż do całkowitej spłaty w 2034 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 został ustalony w przedziale od 2,14% do 9,63%.

Kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w okresie prognozy kwoty długu i spłat zobowiązań oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, oraz na dochodach ze sprzedaży majątku (w latach 2020-2025). Te ostatnie w przyszłym roku będą najwyższe, także w świetle danych historycznych z lat 2017-2018, i wyniosą 3 mln zł. Natomiast w kolejnych latach wykazują tendencję spadkową w przedziale od 1 mln zł w 2021 r. do 300 tys. w 2034 r. Mając na uwadze zaplanowany poziom tych dochodów w 2020 r. należałoby w objaśnieniach do Prognozy bardziej szczegółowo uzasadnić – tzn. wskazać źródła majątku planowanego do sprzedaży.

Z kolei nadwyżki operacyjne mają kształtować się w przedziale od 440,3 tys. zł do 6,1 mln zł z tendencją rosnącą do 2029 r., następnie w okresie 2030-2034 będą spadały z 6 mln zł do 5,6 mln zł. Z jednej strony w świetle danych historycznych można stwierdzić, że powyższe szacunki wydają się być możliwe do osiągnięcia, aczkolwiek są one dość optymistyczne, z drugiej jednak obarczone są dużym ryzykiem niesprawdzalności ze względu na długi okres prognozowania i z tego powodu wskazana tendencja wzrostowa nie jest już tak oczywista.

Skład Orzekający dodatkowo podkreśla, że czynnikami ryzyka przy tak rozległej perspektywie czasowej planowania, które powinny być dodatkowo brane pod uwagę są takie czynniki jak zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych czy zmiany koniunktury gospodarczej, mające wpływ na poziom dochodów i wydatków budżetowych.

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

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

