

Uchwała
Nr S.O.I/429-1/57/18
Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 6 grudnia 2018 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Nowy Targ.

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2017, poz. 2077 z późn. zm.), Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodnicząca: Barbara Fabin
Członkowie: Wojciech Lachiewicz
 Piotr Józefczyk

po zapoznaniu się z przedłożonym projektem uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej

postanowił

pozytywnie – z zastrzeżeniami - zaopiniować projekt uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowy Targ.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął, w formie dokumentu elektronicznego, jednocześnie z projektem uchwały budżetowej na 2019 r. opracowany przez Wójta projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Nowy Targ.

Normatywny wzorzec dla oceny przedłożonego dokumentu stanowiły w szczególności przepisy zawarte w dziale V, rozdziale 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 92).

W wyniku analizy przedłożonego dokumentu, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Okres prognozowania finansowego przedstawiony w ww. dokumencie obejmuje lata 2019-2030, przy czym:

- podstawowy okres wieloletniej prognozy finansowej - stosownie do przepisu art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych - obejmuje lata 2019 – 2022,
- ze względu na zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania dłużne prognozą kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, objęte są lata 2019 - 2030, co jest zgodne z przepisem art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

2. W przedłożonym do zaopiniowania projekcie WPF zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych w tym kwota długu (poz. 6 WPF). Skład Orzekający stwierdził, iż – co do zasady – wymagane dane są kompletne. Zwraca jednakże uwagę na fakt zamieszczenia błędnych danych w poz. 14.1 projektu WPF w której powinny być wykazane spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych. Z porównania danych zawartych w poz. 5.1 i 14.1 projektu WPF wynika, że wielkości te wykazano w jednakowych kwotach. Po analizie aktualnie obowiązującej WPF z przedstawionym projektem Skład Orzekający doszedł do przekonania, że w poz. 14.1 projektu WPF błędnie wykazano spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1 albowiem wykazane tam kwoty zobowiązań dłużnych stanowią sumę zobowiązań już zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia w 2019 r.

3. Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2019 - 2025 spełniona zostanie relacja określona przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych albowiem prognozowane wydatki bieżące nie są wyższe od prognozowanych dochodów bieżących. Innymi słowy, założono dla tych lat uzyskanie nadwyżek operacyjnych w części bieżącej budżetów w kolejnych latach objętych prognozą.

4. Stosownie do przepisu art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Jak podkreśla się w literaturze zgodność wartości oznacza tożsamość kwot przychodów i rozchodów, długu j.s.t. oraz wyniku budżetu zaplanowanych na dany rok budżetowy w WPF z wartościami ujętymi w uchwale budżetowej j.s.t.

Ujęta w projekcie WPF na rok 2019 kwota planowanego deficytu i przychodów jest zgodna z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2019. W zakresie przychodów z projektem uchwały budżetowej korespondują dane zawarte w poz. 4.3.1 „Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych, w tym na pokrycie deficytu budżetu”.

5. W projekcie WPF wykazano, że według planu na koniec III kwartału 2018 r. dług Gminy Nowy Targ w roku 2018 miał zamknąć się kwotą 18.676.794,85 zł.

W objaśnieniach brak jest informacji, co do przewidywanej wysokości długu na dzień 31 grudnia 2018, zatem Skład Orzekający analizował prognozę kwoty długu wykazanego w poz. 6 projektu WPF na lata 2019-2025 z uwzględnieniem danych wynikających z obowiązującej WPF wg stanu na dzień 7 listopada 2018 r. i uchwały

zmieniającej budżet w tej dacie. Według tych dokumentów dług Gminy Nowy Targ ma zamknąć się na koniec 2018 r. kwotą 28.580.587,66 zł.

Z analizy przedłożonego projektu WPF wynika, że w roku 2019 Gmina zaciągnie nowy dług z tytułu kredytów i pożyczek w łącznej wysokości 18.200.000,00 zł, w tym na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2019 w wysokości 15.372.972,79 zł oraz na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych (tzw. rolowanie długu) w wysokości 3.027.027,21 zł.

Zaciągnięcie długu w ww. wysokości spowoduje przyrost zadłużenia Gminy na koniec 2019 r. do kwoty 43.753.480,45 zł (poz. 6 WPF). Także w roku 2020 przewiduje się zaciągnięcie zobowiązań dłużnych na kwotę 8.000.000,00 zł (również na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 4.121.714,68 zł oraz na sfinansowanie spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych w kwocie 3.878.285,32 zł). Począwszy od 2021 r. Gmina nie zamierza zaciągać długu, ograniczając się do spłaty długu istniejącego.

6. W każdym roku objętym prognozą, przy przyjętych w projekcie WPF wielkościach uwzględnianych przy wyliczeniu tzw. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, relacje z art. 243 ustawy o finansach publicznych zostają zachowane.

Skład Orzekający podnosi jednakże zastrzeżenia, co do realności projektu WPF na lat 2019-2030, w szczególności do tych wielkości, które wpływają na indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia.

Porównanie danych w poz. 2.1.3 „Wydatki na obsługę długu” zawartych w aktualnej na dzień wydania opinii Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2018 – 2028 z danymi zawartymi w poz. 2.1.3 projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019 - 2030 budzą wątpliwości co prawidłowości oszacowania kosztów obsługi długu, które – zdaniem Składu Orzekającego są zaniżone.

Wiadomym jest, że przy wyliczaniu relacji uwzględnia się wysokość uzyskanych nadwyżek operacyjnych w części bieżącej budżetu. Na podstawie danych zawartych w projekcie WPF na lata 2019-2030 Skład Orzekający stwierdził, iż w roku 2020 następuje 2,3 - krotny wzrost nadwyżki operacyjnej (kwota 13.476.384,81 zł) w stosunku do prognozowanej na rok 2019 (kwota 5.789.051,01), a w następnych latach nadwyżki te mają wzrastać w granicach od 10-20 %. W objaśnieniach do WPF tak znacznego wzrostu nadwyżek operacyjnych począwszy od 2020 r. nie uzasadniono.

Jak wynika z danych zawartych w projekcie WPF Gmina zakłada także pozyskanie w latach 2019-2022 dochodów ze sprzedaży mienia w wysokości ok. 300.000,00 zł rocznie. W objaśnieniach do projektu WPF wskazano, że podana kwota tych dochodów „jest przewidywana (prognozowana) a nie realna”.

Niewykonanie nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży mienia, czy też poniesienie wyższych od zakładanych kosztów obsługi długu wpłynie negatywnie na zachowanie wymaganych ww. przepisem relacji.

7. W załączniku Nr 2 do uchwały w sprawie WPF zamieszczono wykaz przedsięwzięć wskazując dla każdego tam wymienionego przedsięwzięcia dane i limity, o których stanowi art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

8. W załączniku Nr 3 do projektu uchwały przedstawiono objaśnienia wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, stosownie do przepisu art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. W objaśnieniach do projektu WPF nie określono natomiast w jakich konkretnie latach planuje się spłatę długu przewidywanego do zaciągnięcia w roku 2019.

Brak objaśnień, co do warunków na jakich ma zostać zaciągnięty w roku 2019 nowy dług z tytułu kredytów i pożyczek (prognozowany okres spłaty, koszty obsługi długu itp.) nie sprzyja jawności finansów publicznych Gminy i może powodować podjęcie nieracjonalnych decyzji w zakresie planowania i zaciągania zobowiązań dłużnych.

Skład Orzekający zwraca także uwagę, iż w objaśnieniach do pozycji „Przychody” wskazano, iż planowane do zaciągnięcia w 2019 r. kredyty i pożyczki w całości tj. w kwocie 18.200.000,00 zł przeznaczone będą na wydatki inwestycyjne, co różni się z postanowieniem § 4 ust. 2 pkt 1 lit b projektu uchwały budżetowej, z którego wyraźnie wynika, że część zaciąganych w 2019 r. pożyczek i kredytów przeznaczona będzie na spłatę starego długu. W 2019 r. będzie to kwota 3.027.027,21 zł, natomiast w roku 2020 kwota 3.878.285,32 zł. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie zabraniają zaciągania nowego długu na spłatę „starego” długu (art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy) niemniej jednak w objaśnieniach do WPF nie można kwestii tej przemilczać. Tym bardziej, że przepis art. 226 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wymaga, aby w WPF określić sposób sfinansowania spłaty długu.

Reasumując: Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Nowy Targ na podstawie kryterium legalności tj. zgodności z prawem. Ocena realistyczności prognozowanych parametrów budżetowych, zwłaszcza tych, które uwzględniane są przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (m.in. prognozowane dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku) jest kierowana przez ustawodawcę w pierwszej kolejności do organu stanowiącego.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowy Targ na lata 2019 - 2030 zaopiniował jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
RIO w Krakowie
Barbara Fabian

POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii Składu Orzekającego, przysługuje możliwość wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

2. Stosownie do przepisu art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia winna być opublikowana w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania , na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2018, poz.1330).