

*p. Kunikowska* 383/12



**UCHWAŁA Nr II-00311-58/13**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2013 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia  
Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Choroszcz na lata 2014-2017  
wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2014-2022**

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 5/11 z dnia 3 października 2011 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:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Aleksander Piszczatowski	- członek

**opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami**

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Choroszcz na lata 2014-2017 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2014-2022, przedłożony przez Burmistrza Choroszcz.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Choroszcz na lata 2014-2017 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2014-2022, zawartym w zarządzeniu Nr 266/2013 Burmistrza Choroszcz z dnia 14 listopada 2013 r. (data wpływu do RIO: 15.11.2013 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Gminy Choroszcz na 2014 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 265/2013 Burmistrza z dnia 14 listopada 2013 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Choroszcz na lata 2014-2017 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2014-2022 spełnia, co do zasady, wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określone 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 2013 r. poz. 86). Przyjęte dla roku 2014 wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2014 rok i są z nim zgodne. Gmina planuje w 2014 roku deficyt budżetu w kwocie 159 985 zł, który ma być sfinansowany przychodami pochodzącymi z wolnych środków. Łączna kwota przychodów z tytułu wolnych środków została zaplanowana w wysokości 1 925 668 zł, ponieważ ze środków tych mają być sfinansowane również rozchody budżetu na kwotę 1 765 683 zł tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Odnośnie do przyjętej w prognozie wartości wolnych środków Skład Orzekający, w ślad za opinią o projekcie uchwały budżetowej na 2014 rok (wyrażoną w uchwale Nr II-00310-58/13 Składu Orzekającego z dnia 9 grudnia 2013 r.), zastrzega, że przy ocenie projekcji wartości w zakresie kwoty długu i sposobu sfinansowania jego spłaty w 2014 roku przyjął założenie, że wykonanie budżetu w roku 2013 nastąpi na poziomie zbliżonym do przewidywanego.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, że w 2014 roku, 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. Gmina Choroszcz zamierza spłacać zaciągnięty dług do końca 2022 roku, przy czym w całej perspektywie objętej prognozą nie zakłada się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zaciągania długu publicznego). Według założeń przedłożonego projektu WPF od 2015 roku Gmina ma osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (wartość długu ma sukcesywnie maleć). 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, a także istotne z punktu widzenia ustalania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

W kontekście przywołanych nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający podkreśla, że jak tego wymagają przepisy art. 226 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, do wieloletniej prognozy finansowej powinny też być dołączone objaśnienia przyjętych wartości, zatem winny one służyć uzasadnieniu realistyczności prognozy finansowej. W świetle tej regulacji prawnej Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie, że w jego ocenie przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Choroszcz nie zawiera wystarczających objaśnień, wskazujących w należyтым stopniu na możliwość osiągnięcia prognozowanych wartości, które są istotne z punktu widzenia założeń obsługi długu. W objaśnieniach do przyjętych w WPF wartości (załącznik nr 2 do projektu uchwały) Burmistrz wskazał, że: *Prognozowane dochody i wydatki na lata 2014-2022 zostały przyjęte na podstawie analizy lat 2011-2013 oraz prognozy na rok 2014 powiększone o planowaną inflację. Ponadto zaplanowano sprzedaż majątku w roku 2014 na poziomie 400 000 zł, a w latach przyszłych – 500 000 zł.* Na tle tych lakonicznych objaśnień w zakresie szacowania dynamiki dochodów i wydatków w przyjętej perspektywie czasowej Skład Orzekający podnosi, że prognozowana w 2015 roku nadwyżka operacyjna ma osiągnąć wartość 5 305 240 zł, tj. stanowić ponad trzykrotność takiej nadwyżki planowanej w roku

2014 na kwotę 1 562 648 zł (według przewidywanego wykonania budżetu na 2013 rok nadwyżka operacyjna ma wynieść 2 943 048 zł; zbliżona (nieco niższa) do tej kwoty wartość nadwyżki wystąpiła w wykonaniu budżetu na rok 2011). Jest to efektem przyjętego założenia, że w 2015 roku, w stosunku do roku 2014, dochody bieżące wzrosną aż o 13%, podczas gdy relacja roku 2015 do roku 2014 w zakresie przyrostu wydatków bieżących ogółem ma wynosić 0,1%. Skład Orzekający wskazuje, że tak znaczący wzrost wartości dochodów bieżących w 2015 roku nie znajduje uzasadnienia w specyfikacji podstawowych kategorii dochodów bieżących, zawartej w kol. 1.1.1 – 1.1.5 tabeli WPF. Od 2016 roku – przy uwzględnieniu prognozy wartości dochodów w roku 2015 – planuje się wzrost dochodów bieżących w relacji rok do roku w przedziale od 1,2% do 1,4%. Natomiast w odniesieniu do projekcji wydatków bieżących, w latach 2016-2019 przyrost wydatków rok do roku ma wynosić od 3,3% do 1,1%, w roku 2020 prognozuje się spadek wartości wydatków bieżących, po czym ich ponowny wzrost w latach 2021-2022. Przy tego rodzaju założeniach nadwyżki operacyjne w latach 2016-2022 szacowane są również na wysokim poziomie (najwyższa wartość nadwyżki – 6 099 280 zł prognozowana jest w roku 2020). Wskazania wymaga, że niewłaściwe prognozy wartości dochodów i wydatków bieżących mogą istotnie zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach (przy czym dodać należy, że w prognozie finansowej zakłada się również regularne wpływy dochodów ze sprzedaży majątku, które także są elementem ustalania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy). Zagrożenie to może wystąpić w szczególności w najbliższych trzech latach, w których różnice między wskaźnikami planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań a dopuszczalnymi wskaźnikami spłaty są najniższe, a zwłaszcza w roku 2015, w którym różnica taka wynosi 0,26%. W omawianym kontekście Skład Orzekający zauważa też, że prognozowane nadwyżki operacyjne w części bieżącej mają być składową wartości zakładanych od 2015 roku dodatnich wyników budżetów – nadwyżek, które z kolei mają stanowić w całości źródło spłat zaciągniętego długu publicznego

Uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej przez Radę Miejską powinno być więc – w ocenie składu Orzekającego – poprzedzone wnikliwą weryfikacją zawartych w niej wartości, w szczególności w zakresie możliwości zwiększenia nadwyżek operacyjnych do zakładanego w projekcie poziomu i jego utrzymania w kolejnych latach, oraz sporządzeniem należytego uzasadnienia, wskazującego zwłaszcza na konkretne przesłanki, których zaistnienie umożliwi wykonanie budżetów według przyjętych prognoz.

W odniesieniu do wartości prezentowanych w prognozie finansowej, Skład Orzekający na marginesie opinii zauważa, że dla roku 2014 w tabeli WPF określono odmienne wartości niż wynikające ze szczegółowych planów dochodów i wydatków budżetowych zawartych w projekcie budżetu na 2014 rok w następujących kolumnach: 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 11.1, 11.2, 12.1.1, 12.3.1, 12.4.1.


Poza tym, wystąpiło uchybienie w redakcji § 2 projektu uchwały Rady Miejskiej, w którym przywołano okres prognozy finansowej na lata 2013-2016.

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



Dariusz Renczyński