

UCHWAŁA Nr II-00312-54/18

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 23 stycznia 2018 r.

2018-01-23
w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu przewidzianego na 2018 rok w budżecie gminy Supraśl

Na podstawie art. 13 pkt 10 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. 4 i art. 246 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) 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 Tyniewicz	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Katarzyn Gawrońska	- członek

opiniuje:

1. **możliwość sfinansowania deficytu** przewidzianego na 2018 r. w budżecie gminy Supraśl,
2. **prawidłowość planowanej kwoty długu** gminy Supraśl wynikającej z zaciągniętych i planowanych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), z zastrzeżeniem, iż ze względu na znaczący wzrost zadłużenia jednostki możliwość zachowania indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań na dopuszczalnym poziomie określonym w art. 243 ust. 1 u.f.p. będzie uzależniona od realizacji nadwyżek operacyjnych, rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w kolejnych rocznych budżetach gminy, w wysokościach określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej w latach 2018-2032.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w Supraślu Nr XXXVIII.481.2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Supraśl oraz uchwałę Rady Miejskiej w Supraślu Nr XXXVIII.482.2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2018 rok.

W przyjętym budżecie na 2018 rok ustalono następujące wielkości dochodów i wydatków:

- dochody ogółem – 64.656.678 zł, w tym dochody bieżące – 55.432.730 zł, dochody majątkowe – 9.223.948 zł;
- wydatki ogółem – 89.112.663 zł, w tym wydatki bieżące – 48.255.837 zł, wydatki majątkowe – 40.856.826 zł.

W związku z powyższym deficyt budżetu gminy zaplanowano w wys. 24.455.985 zł i zgodnie z §6 uchwały budżetowej źródłami jego pokrycia będą przychody pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych. Z formalnego punktu widzenia powyższe źródła finansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, *dalej powoływana również jako u.f.p.*). Aczkolwiek zauważyć należy, mając na uwadze powoływane przepisy, że określając źródła finansowania deficytu powinno się wskazywać w jakiej kwocie z konkretnego źródła deficyt ten zostanie sfinansowany, z zastrzeżeniem aby suma kwot nie przekroczyła całkowitej kwoty planowanego niedoboru. W analizowanym przypadku gminy Supraśl z planu przychodów wynika, że deficyt budżetu w istocie rzeczy ma zostać sfinansowany z zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym.

Ponadto stwierdzić należy, że uchwalony budżet gminy realizuje warunek zrównoważenia jego sekcji bieżącej zgodnie z art. 242 ust. 1 u.f.p. W bieżącym roku zaplanowano nadwyżkę operacyjną w wysokości 7.176.893 zł.

Na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Supraśl wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań, Skład Orzekający stwierdza, że w latach 2018-2032 kwota zadłużenia jednostki pod względem formalnym została ustalona prawidłowo, tzn. z uwzględnieniem kwot przychodów, rozchodów oraz nadwyżek budżetowych, które wystąpią w rocznych budżetach poczynsz od 2019 r. Nadwyżki te średniorocznie mają przekraczać nieco ponad 2 mln zł (z wyjątkiem roku 2032, w którym ustalona ją w wys. 1.050.985 zł) i do końca obowiązywania Prognozy w całości zostaną przeznaczone na spłatę długu. Jednocześnie gmina od 2019 roku nie zamierza zaciągać nowych zobowiązań, skutkujących wzrostem zadłużenia.

Oceniając pod względem merytorycznym wielkość salda budżetu, jak również prognozowaną wielkość zadłużenia, należy stwierdzić, że przyjęte źródła finansowania deficytu spowodują gwałtowny, bo przeszło pięciokrotny wzrost długu jednostki na koniec bieżącego roku, tj. z 5.027.427,09 zł do 29.482.062,81 zł. W efekcie na koniec 2018 r. planowana wartość zadłużenia gminy będzie stanowić 45,6% planowanych dochodów (podczas gdy w roku 2017 relacja do przewidywanego wykonania dochodów wyniosła 8,6%). Z kolei od 2019 r. kwota długu będzie sukcesywnie spadać, a jego całkowita spłata nastąpi w 2032 r.

Powyższa sytuacja jest spowodowana dosyć dużą ilością zadań inwestycyjnych zaplanowanych w bieżącym roku budżetowym (zgodnie z Załącznikiem Nr 3 do uchwały budżetowej ma ich być 80). Tak szeroki zakres inwestycji przekładających się wzrost wydatków majątkowych niesie za sobą szereg konsekwencji, niekoniecznie o pozytywnym charakterze. Po pierwsze w następnych latach dalsze inwestycje mogą zostać znacznie ograniczone ze względu na istniejące już zadłużenie, chyba że gmina finansuje je z własnych środków.

Po drugie gmina będzie zmuszona do spłaty zobowiązań aż do roku 2032 i świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej nie zmierza zaciągać kolejnych. Chęć zaciągnięcia nowych zobowiązań, np. celem sfinansowania inwestycji, spowoduje obowiązek wydużenia okresu obowiązywania Prognozy w związku z rosnącym zadłużeniem. Pozostaje więc kwestia na ile taki dokument uda się zaplanować i na ile będzie on realistyczny.

Po trzecie planowane rosnące zadłużenie gminy Supraśl sprawiło, że Wieloletniej Prognozie Finansowej, w kolejnych budżetach w latach 2019-2032 założono występowanie nadwyżek budżetowych, które mają służyć spłacie tego długu oraz nadwyżek operacyjnych celem spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Taka sytuacja spowoduje obowiązek utrzymania dosyć ścisłej dyscypliny finansowej w budżecie gminy, aż przez okres 14 lat. Każdego odstępstwo od tych założeń negatywnie wpłynie na kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań oraz zwiększy istniejące już zadłużenie.

W świetle przyjętej Wieloletniej Prognozy Finansowej wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań, Skład Orzekający stwierdza, że wielkość zobowiązań gminy Supraśl w latach 2018-2032 oraz zaplanowane kwoty ich spłat nie spowodują przekroczenia w powoływanym okresie dopuszczalnego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. W bieżącym roku budżetowym wskaźnik ten wyniesie 2,78%, przy dopuszczalnym pułapie w wysokości 19,64% (ustalonym w oparciu o dane wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu roku poprzedzającego). Również w kolejnych latach będzie się on kształtował na dość bezpiecznym poziomie, aczkolwiek jest to wynikiem dosyć wysokich nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnie saldo pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. W latach 2018-2032 nadwyżki te mają sukcesywnie rosnąć, w szczególności od 7.176.893 zł w 2018 r. do 17.496.812 zł w 2032 r., przy czym w roku 2022 przekroczą 10 mln zł.

Skład Orzekający nie kwestionuje powyższych szacunków, aczkolwiek zwraca uwagę, że przyjęte poziomy nadwyżek budżetowych i nadwyżek operacyjnych wymagają od organów gminy zachowania dużej dyscypliny finansowej. Dodatkowym elementem ryzyka w tym kontekście jest długi okres prognozowania w połączeniu ze zmiennością koniunktury gospodarczej. Na marginesie należy wskazać, że dane zawarte w Wieloletniej Prognozie Finansowej zaplanowano m.in. w oparciu o wzrost produktu krajowego brutto w granicach od 2,5% do 3,8%, przy czym w latach 2019-2026 ma on wynieść lub przekraczać 3%, a w latach 2027-2032 spaść poniżej tego poziomu.

Reasumując Skład Orzekający zwraca uwagę na szereg elementów ryzyka wskazanych w niniejszej opinii związanych z realizacją Wieloletniej Prognozy Finansowej, w szczególności wysokie prognozowane nadwyżki operacyjne. Elementy te wynikają z rosnącego zadłużenia gminy i z obowiązku spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający stwierdził 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 niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Tymlęwicz