

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 573/2017

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 18 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o przedłożonym projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Byczyna

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) w związku z art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w osobach:

1. Grzegorz Czarnocki - przewodniczący
2. Aleksandra Bieniaszewska
3. Jan Uksik

postanawia

negatywnie zaopiniować przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Byczyna na lata 2018-2034.

Uzasadnienie

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 230 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Burmistrz Byczyny przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu celem zaopiniowania projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Byczyna na lata 2018 – 2034 wraz z wykazem przedsięwzięć oraz prognozą kwoty długu. Pismem FN3022.2.2017.KW z dnia 11.12.2017 r. przekazano dodatkowe wyjaśnienia.

Projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej sporządzono w szczególności określonej w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W załączniku do wieloletniej prognozy finansowej wskazano przedsięwzięcia, które jednostka będzie realizować. Struktura załącznika spełnia wymogi określone art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W wieloletniej prognozie finansowej na rok 2018 określono dochody w kwocie ogółem 62 475 487,80 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 40 808 599,81 zł oraz dochody majątkowe w kwocie 21 666 887,99 zł. Wydatki w kwocie ogółem 62 167 755,73 zł ujęto z wyodrębnieniem wydatków bieżących w wysokości 40 672 810,25 zł oraz majątkowych w wysokości 21 494 945,48 zł. Uwzględniając wskazane w uchwale dane jednostka na 2018 rok zaplanowała nadwyżkę budżetową w kwocie 307 732,07 zł.

W wieloletniej prognozie na rok 2018 określono rozchody w kwocie 307 732,07 zł.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, iż dane zawarte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2018 zgodne są z danymi zawartymi w projekcie uchwały budżetowej w zakresie wskazanym w art. 229 cyt. ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do zaplanowanych dochodów majątkowych w roku 2018 Skład Orzekający w Uchwale nr 572/2017 Składu Orzekającego z dnia 18.12.2017 r. w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2018 przedstawił swoje zastrzeżenia co do realności ich planowania i możliwości ich pełnego zrealizowania. Przedstawione tam stanowisko odnosi się także do planowania dochodów majątkowych w wieloletniej prognozie finansowej.

Skład zwraca również uwagę na zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku w latach 2019-2025. Jak wynika z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej „znaczne różnice w wysokości dochodów majątkowych następują w związku z planowanymi do przeprowadzenia inwestycjami m.in. „Renowacją zabytkowego obwarowania miasta.” W projekcie nie zaplanowano dochodów majątkowych w latach 2026-2031 na pokrycie wydatków majątkowych dotyczących spłaty zobowiązań z tytułu zawartych w dniu 22.08.2017 r. umów z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym (dalej: KFIZ). W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że „Zobowiązania z tytułu nabycia udziałów w spółce Rycerska Byczyna zostały w odpowiednich kwotach wpisane do poszczególnych okresów wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2031. Źródłem spłaty w okresie 2018-2025 ma być dochód majątkowy ze sprzedaży tychże udziałów, a w okresie 2026-2031 wypracowane dochody bieżące.”

Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej nie wskazano z jakich źródeł Gmina Byczyna zamierza pozyskać dodatkowe dochody bieżących (na poziomie 4 mln w latach 2026-2029 i 5 mln w latach 2030-2031) lub w jaki sposób „wypracuje dochody bieżące”, aby przeznaczyć je na wydatki majątkowe związane z realizacją umów wobec KFIZ.

Powyższe w sposób oczywisty podważa realistyczność opiniowanego projektu wieloletniej prognozy finansowej.

Według informacji zawartej w prognozie kwoty długu Gminy Byczyna sporządzonej na lata 2018-2034 przedstawionej wraz z projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przewidywana kwota długu Gminy na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniesie 23 843 955,59 zł, co stanowi 38,2% planowanych dochodów. Kwota długu przedstawiona w projekcie wieloletniej prognozy finansowej nie odzwierciedla całego zadłużenia Gminy Byczyna i nie jest zgodna ze stanem faktycznym wynikającym z zaciągniętych przez Gminę zobowiązań. Kwota długu nie uwzględnia bowiem kwoty zobowiązań wobec KFIZ w wysokości 90 166 122,45 zł (z tytułu zawartych umów w dniu 22.08.2017 r.).

Zdaniem Składu Orzekającego zobowiązanie wynikające z umów zawartych w dniu 22.08.2017 r. pomiędzy Gminą Byczyna a KFIZ podlega wykazaniu w prognozie kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej. **Tym samym na koniec roku 2018 planowana kwota długu wyniesie 114 010 078,04 zł, co będzie stanowić 182% planowanych dochodów Gminy.**

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 6 i 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty,
- relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b.

Do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1 (art. 226 ust. 2a).

Określenie „realistyczny” w języku polskim oznacza „zestawiający zamierzenia, działanie z rzeczywistością, z faktami, oparty na trzeźwym osądzie”. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 05.04.2016 r. (II GSK 3517/15, Lex 2065428) (...) *wieloletnia prognoza finansowa nie stanowi planu, a prognozę czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej, jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. (...) WPF nie może być wreszcie dokumentem abstrakcyjnym i oderwanym od realiów jednostki sektora finansów publicznych dla której jest tworzona.*

Zgodnie ze wzorem wieloletniej prognozy finansowej wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. (Dz. U. z 2015 r., poz. 92) w wieloletniej prognozie finansowej wypełnia się dane dotyczące m.in. kwoty przychodów i rozchodów, w tym tych wpływających na wysokość długu, kwotę długu, informacje o spełnieniu przez j.s.t. wskaźników, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Ponadto wskazać należy, że w wieloletniej prognozie finansowej wypełnia się także dane dotyczące kwoty długu, która jest spłacana wydatkami budżetu oraz kwoty wydatków zmniejszających dług, w tym dane uzupełniające o dług i jego spłacie.

W świetle powyższego błędna jest interpretacja Zastępcy Burmistrza przedstawiona w piśmie

z dnia 11.12.2017 r., że „Zadłużenie JST ujmowane w WPF rozumiane jest jako łączna kwota:

- 1) *splat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,*
- 2) *wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,*
- 3) *potencjalnych splat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.*

Stąd też kwoty zobowiązań, jakie jest należne dla KFIZ z tytułu sprzedaży udziałów w spółce Rycerska Byczyna spółka z o.o., nie wchodzi w zakres regulacji art. 243, tj. nie są to wydatki przeznaczone na:

- 1) *splat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
- 2) *wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,*
- 3) *potencjalnych splat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.”*

W odniesieniu do powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) *wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,*
- 2) *zaciągniętych kredytów i pożyczek,*
- 3) *przyjętych depozytów,*
- 4) *wymagalnych zobowiązań:*
 - a) *wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,*
 - b) *uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.*

Na podstawie §3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r., Nr 298, poz. 1767), do tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego należą kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na: krótkoterminowe i długoterminowe.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zauważa, że zobowiązanie wynikające z umów zawartych przez Gminę Byczyna w dniu 22.08.2017 r. z KFIZ oraz jego spłata podlegają wykazaniu w prognozie kwoty długu stanowiącej element wieloletniej prognozy finansowej. Brak wykazania tych zobowiązań w kwocie długu na rok 2018 skutkuje również nieprawidłowym sporządzeniem prognozy kwoty długu w całym okresie na jaki została sporządzona.

Z załącznika nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2034 przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że Gmina Byczyna w całym okresie spełnia relacje, o których mowa w art. 243 oraz art. 244 cyt. ustawy o finansach publicznych umożliwiające zgodne ze wskazaną normą uchwalenie budżetu. Skład Orzekający wskazuje, że potencjał dochodowy Gminy Byczyna nie pozwala na obsługiwanie długu w tak znacznej wysokości. Operacje finansowe polegające na finansowaniu projektów rewitalizacyjnych przez Spółkę Rycerska Byczyna, nie zmieniają tego, że koszt finansowy związany ze zwrotem środków Inwestorowi (KFIZ) będzie wraz z odsetkami (od przekazanej pełnej kwoty) musiał być pokryty przez Gminę Byczyna.

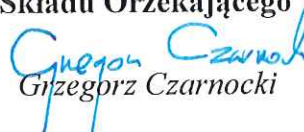
W świetle poczynionych wyżej ustaleń należy stwierdzić, że wieloletnia prognoza finansowa powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest planowana do uchwalenia. Biorąc pod uwagę fakt, że wieloletnia prognoza finansowa ma być realistyczna oznacza to, że prognozę przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządza się z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych.

W świetle powyższego Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

Zgodnie z art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, uchwała niniejsza podlega opublikowaniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU z 2016, poz. 1764).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego


Grzegorz Czarnocki