

Uchwała Nr V/179/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 20 grudnia 2016 roku

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie
finansowej Gminy Inowłódz**

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Tomasz Karwicki | - przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | - członek |
| 3. Krzysztof Kozik | - członek |

uchwala, co następuje:

opiniuje się **z istotnymi zastrzeżeniami** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Inowłódz na lata 2017-2030.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Inowłódz projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym zakładaną prognozę kwoty długu oraz załączony do tegoż projektu wykaz przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Inowłódz Skład Orzekający ustalił, co następuje:

Wieloletnia prognoza finansowa, w myśl art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została opracowana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w części dotyczącej prognozy kwoty długu, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na cały okres spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2017 są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2017, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 uprzednio opisanej ustawy. Zawarte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ustawy o finansach publicznych. W tym miejscu Skład Orzekający pragnie zaznaczyć, że w projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej nie przypisano do pozycji 11.4 lub 11.5 planowanych wydatków majątkowych w wysokości 3.000.000,00 zł.

Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2017-2030 wynika, że Gmina Inowódz wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, tym samym przyjąć należy, że w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach przestrzegane będą przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 242 tejże ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Ponadto zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny danej jednostki z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji oraz spłaty zobowiązań.

Kwota długu Gminy na koniec roku 2017 wynosić będzie 9.478.761,00 zł. Jednocześnie z prognozy wynika, że w latach 2018-2030 Gmina nie będzie zaciągała nowych zobowiązań, a spłata długu będzie następować z nadwyżki budżetowej (od 2018 roku *de facto* z nadwyżki operacyjnej), co będzie wymuszało na organach Gminy prowadzenie ostrożnej polityki finansowej, w szczególności dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, celem zachowania ustalonych w prognozie wielkości. W tym miejscu odnotować należy, że w pozycji 10.1 projektu uchwały o wieloletniej prognozy finansowej dotyczącej przeznaczenia prognozowanej nadwyżki budżetowej na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych mylnie wskazano, że przeznacza się na ten cel kwotę w wysokości 440.000,00 zł, bowiem jak wynika z tejże prognozy planowana nadwyżka budżetowa wynosi 800.000,00 zł.

W latach 2017-2030 dopuszczalny poziom spłat zadłużenia Gminy Inowódz, którego wyznacznikiem zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest średnia arytmetyczna z obliczonych z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, został określony poprawnie dla każdego roku objętego prognozą. Z danych zawartych w prognozie wynika, że łączna kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, odsetkami od kredytów krótkoterminowych, wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem nie przekracza w żadnym roku poziomu spłat ustalonego art. 243 wyżej wskazanej ustawy.

Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że **w latach 2021-2022 poziom obciążenia budżetu spłatą długu będzie na granicy wskaźnika dopuszczalnego tj. odpowiednio 4,29/4,30% oraz 4,21/4,21%, zaś w roku 2023 poziom ten oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego tj. 4,68/5,10%**. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w latach 2021-2022 wskaźnik planowanych spłat zobowiązań jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu wyłączeń na podstawie art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem z kwoty zobowiązań do spłaty podlegają wyłączeniu kwoty spłat kredytów i pożyczek zaciągnięte na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków UE wraz z należnymi odsetkami. W przypadku Gminy Inowłódz wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów ogółem oraz dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia w latach 2021-2022 przedstawia się następująco: w 2021 roku - 4,61% (po uwzględnieniu wyłączeń 4,29%)/4,30%, w 2022 roku – 4,51% (po uwzględnieniu wyłączeń 4,21%)/4,21%. Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostaną przekazane albo po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, Gmina nie będzie mogła emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z: 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot; 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a (art. 243 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

Powyższe oznacza, że we wskazanych latach możliwość spłaty długu Gminy Inowłódz obciążona jest istotnym ryzykiem, a w konsekwencji będzie wymagała pełnej realizacji dochodów planowanych przez Gminę, w tym uzyskania dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku (założono: plan na 2017 rok w wysokości 1.450.000,00 zł, plan na 2018 rok w wysokości 500.000,00 zł, plan na 2019 rok w wysokości 300.000,00 zł), jak i dochodów bieżących, a także utrzymania założonego poziomu wydatków bieżących w celu zrealizowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych budżetów. W przypadku, gdyby założenia prognozy nie były osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekty przyjętych w niej wielkości. Skład Orzekający podkreśla również, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych przez organ wykonawczy powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Gminy.

Skład Orzekający wskazuje również przy powyższym, że na koniec III kwartału 2016 roku, według sprawozdania Rb-27S, zrealizowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 111.371,00 zł na plan 522.113,00 zł, tj. 21,33 %. W roku 2015 uzyskano z tego tytułu dochody w wysokości 275.058,86 zł, w roku 2014 w wysokości 61.612,01 zł, a w roku 2013 w wysokości 81.663,45 zł. Raz jeszcze należy podkreślić, że w 2017 roku Gmina zaplanowała dochody ze sprzedaży majątku w znacznej wysokości tj. w kwocie 1.450.000,00 zł. Tym samym należy przypomnieć, iż wysokość dochodów ze sprzedaży majątku ma istotny wpływ na obliczenie indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia Gminy ustalonego na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych, który jest ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat – dochodów

bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Załączone do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia uzasadniają, co do zasady, przyjęte w niej wartości, co wypełnia dyspozycję art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz powinna obejmować objaśnienia przyjętych w prognozie wartości.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że w tytule projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Inowódz zapisano, że została ona opracowana na lata 2016-2030, tymczasem jak wynika z treści przedłożonego projektu oraz dołączonych do niego objaśnień przedmiotowa prognoza obejmuje lata 2017-2030.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wskazuje, że kryterium realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Gminy (stanowiący i wykonawczy), w wyniku podjętych decyzji, kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Dokonane wyżej przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię, jak w sentencji w niniejszej uchwale.

Stosownie do art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) w związku z art. 246 ust. 2 tejże ustawy niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego
T. Karwicki
Tomasz Karwicki