

Uchwała Nr I/254/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 grudnia 2015 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Gminy
Inowłódz

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) i art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz. U z 2013 r. poz.885 z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek | członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek |

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje z **istotnymi uwagami** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Inowłódz na lata 2016 - 2030.

§2

Opiniuje z **istotnymi uwagami** możliwość sfinansowania w 2016 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Inowłódz.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały Gminy Inowłódz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art.226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu. W zakresie załącznika Nr 2 określającego prognozowane przedsięwzięcia Gminy, Skład Orzekający wskazuje na konieczność ponownej analizy wysokości limitu do zaciągania zobowiązań na przedsięwzięcia ujęte w poz. 1.3.2.4 oraz 1.3.2.6 realizowane w latach 2015-2016. Skład zwraca uwagę, że limity na te przedsięwzięcia określono na kwotę wyższą niż wydatki planowane w 2016 roku na dane przedsięwzięcie. Skład wskazuje, że limity do zaciągania zobowiązań w ww. przedsięwzięciach należy określić na poziomie nieprzekraczającym wydatków przewidzianych na przedsięwzięcie w 2016 roku. Nadto, Skład Orzekający wskazuje, że w § 6 projektu uchwały słowa „ z dniem 31 grudnia 2015 roku” powinny być umieszczone na początku zdania.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych (z uwzględnieniem kwoty długu wykazanej na koniec III kwartału 2015 roku).

Z przedstawionego projektu prognozy wynika również, że w latach 2016 – 2030 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących.

Jak wynika z prognozy najwyższy poziom wydatków majątkowych zaplanowano w roku 2016: 3.050.000 zł. W latach 2017 – 2023 wydatki te maleją w sposób istotny, kształtując się w przedziale od 208.304 zł do 520.879 zł.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy Gminy Inowłódz przyjęto założenie, że w latach 2017-2030 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), powstałej z nadwyżki operacyjnej. Natomiast w roku 2016 planuje się, że źródłem pokrycia planowanego deficytu budżetu oraz rozchodów będą przychody zwrotne z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w kwocie 3.006.826 zł.

Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w przypadku zaciągnięcia przychodów w pełnej planowanej wysokości w 2016 roku, na koniec 2016 roku dług jednostki, liczony według planu na III kwartał 2015 roku, wyniesie 13.659.172 zł (taką wielkość wykazano w doręczonym projekcie w poz. 6 zał. Nr 1 do aplikacji w sprawie wieloletniej prognozy finansowej), a jego poziom stanowił będzie 112,79% dochodów planowanych na rok 2016. Uwzględniając wyjaśnienia zawarte w objaśnieniach do projektu prognozy - wskazujące, że w dniu 4.11.2015 roku dokonano spłaty pożyczki zaciągniętej w wysokości 3.569.618 zł na wyprzedzające finansowanie zadania współfinansowanego środkami z budżetu Unii Europejskiej, w związku z czym kwota długu Gminy na koniec 2016 roku wyniesie **10.089.554 zł** - Skład wskazuje, że taki poziom długu, bacząc na potencjał budżetu Gminy Inowłódz (planowane dochody ogółem na 2016 r. wynoszą 12.110.142 zł), nadal należy uznać za **bardzo wysoki**. Stanowił on będzie bowiem **83,31%** dochodów planowanych na 2016 rok, a jego spłata obciąży budżety lat następnych.

Począwszy od 2014 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

Przy założeniu pełnej realizacji wielkości ujętych w projekcie prognozy kwoty długu Gminy, przyjęto że w latach 2016-2030 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający zwraca przy tym uwagę, że w roku 2016 Gmina spełni regułę określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu wyłączenia, o którym mowa w ust. 3a wskazanego przepisu, jednakże nadal wskaźnik spłaty długu będzie kształtował się w granicach wskaźnika maksymalnego (4,74% - wskaźnik spłaty długu po uwzględnieniu wyłączenia, 5,79% - wskaźnik maksymalny). Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2020 – 2022 wskaźnik spłaty długu (po uwzględnieniu ww. wyłączenia) również będzie oscylował w granicach wskaźnika maksymalnego. Należy przy tym podkreślić, że wskazane lata obejmują spłatę długu zaciągniętego przez Gminę w latach poprzednich. Spłata zobowiązań planowanych do zaciągnięcia w 2016 roku została odroczone na lata 2024-2030.

Powyższe oznacza, że możliwość spłaty długu Gminy obciążona jest ryzykiem i będzie wymagała pełnej realizacji dochodów planowanych przez Gminę w projekcie budżetu na rok 2016 i w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym zarówno uzyskania dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży (założono: plan na 2016r. 500.000 zł, plan na 2017r. 150.000 zł, plan na 2018r. 100.000 zł), jak i dochodów bieżących, a także utrzymania założonego poziomu wydatków bieżących w celu zrealizowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych budżetów. 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 2015 roku Gmina na planowaną kwotę 500.000 zł dochodów ze sprzedaży majątku uzyskała 175.045,86 zł. W roku 2013 wykonano z tego tytułu dochody w wysokości 81.663,45 zł, a w 2014 roku: 61.612,01 zł.

Skład zwraca także uwagę, że analizie należy poddać kwotę wyłączenia, o którym mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przyjętą dla 2018 roku - wyłączono 106.240 zł (*poz. 5.1.1.1. zał. Nr 1 do aplikacji*), podczas gdy z wieloletniej prognozy finansowej (Zarządzenie Nr 89/2015 Wójta Gminy Inowódz z dnia 1.12.2015r.) obowiązującej na dzień wydania niniejszej opinii, brak wyłączenia ze wskazanego przepisu (*wyłączono natomiast kwotę 106.240 zł, ale z art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych - poz. 5.1.1.2. zał. Nr 1*). Skład zwraca również uwagę, że przed podjęciem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej należy poddać ponownej analizie wielkość długu jednostki na koniec 2016 roku, z uwzględnieniem danych dotyczących wykonania 2015 roku, w tym spłaty w dniu 4.11.2015 roku pożyczki na wyprzedzające finansowanie w wysokości 3.569.618 zł, która miała charakter krótkoterminowy (została zaciągnięta i spłacona w 2015 roku). Natomiast z przedłożonego projektu wynika, że pożyczka ta została ujęta w rozchodach budżetu w latach 2024-2030. Skład wskazuje, że należy również ponownie zweryfikować okres spłaty kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia w 2016 roku, bowiem jak wynika z projektu zostały one przewidziane do spłaty dopiero od 2024 roku do 2030 roku.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wskazuje, że kryterium realistyczności prognozy 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.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, i mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu budżetu Gminy Inowódz na 2016 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2016 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

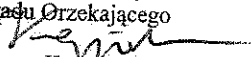
Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2016 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt wynosi 2.436.826 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych - w tym zakładanego rozkładu spłaty długu – Gmina Inowłódz zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2016 rok. **Skład Orzekający podkreśla przy tym, że aktualne pozostają uwagi Składu zawarte w uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały.**

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych 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 o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 z późn. zm.).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Iwona Kopiczyńska