

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o zmianie wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Rąbino na lata 2017 - 2027

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 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marek Dulewicz - Przewodniczący
2. Jolanta Włodarek - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

uchwala, co następuje:

§ 1. Negatywnie opiniuje projekt uchwały zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino o na lata 2017 – 2027, w związku z naruszeniem art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

§ 4. Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w ustawie o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu¹. Określa dla każdego roku:

1. dochody bieżące i dochody majątkowe (w tym ze sprzedaży majątku),
2. wydatki bieżące (w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia, wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, na wynagrodzenia

¹ Art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych.

i składki od nich naliczane), związane z funkcjonowaniem organów Gminy i wydatki majątkowe (w tym wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia),

3. wynik budżetu,
4. przeznaczenie nadwyżki budżetu, albo sposób sfinansowania deficytu budżetu,
5. rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
6. kwotę długu, w tym relacje, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, które **przekraczają dopuszczalne normy** określone cytowanym przepisem, a także sposób sfinansowania spłaty długu,
7. dotrzymanie wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który **nie został dochowany** tj. kwota planowanych dochodów bieżących budżetu, w latach objętych prognozą jest niższa niż planowane wydatki bieżące,
8. objaśnienia przyjętych wartości².

Załącznik do projektu uchwały dotyczący przedsięwzięć wieloletnich, sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, iż planowane w 2017 r. niższe dochody generują ujemny wynik bieżący i majątkowy co wpływa na zagrożenie płynności finansowej gminy. Ponadto różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2016 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2017-2019 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

Z projektu zmiany wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w 2017 r. **nie spełniona** zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach niższych od wydatków bieżących.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych reguluje w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). Planowana relacja spłaty zadłużenia przekracza dopuszczalny wskaźnik liczony w oparciu o plan za III kwartały 2016 r., wyznaczony art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wieloletnia prognoza finansowa zawiera informację o stosunku relacji łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłaty rat kredytów i pożyczek (wraz z należnymi odsetkami), potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu do średniej arytmetycznej relacji obliczonej dla trzech ostatnich lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, o których mowa w art. 243 ustawy

² Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

o finansach publicznych. Poniższa tabela przedstawia realność planowania w okresie obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej.

ROK BUDŻETOWY	DOCHODY OGÓŁEM	ROZCHODY	ODSETKI	ROZCHODY + ODSETKI	PROGNOZOWANY WSKAŹNIK SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ	Dopuszczalny do planu III kw.	RÓŻNICA
1	2	3	4	5=3+4	6	7	8=7-6
2017	12 137 038	111 184	66 020	177 204	1,38		
2017	13 783 527	277 554	189 000	466 554	3,53	1,73	-2,15
2018	14 095 000	354 354	195 000	549 354	3,82	-1,51	-5,33
2019	14 200 000	327 024	188 000	515 024	3,72	-1,54	-5,11
2020	14 300 000	327 054	188 000	515 054	3,85	-1,00	-4,85
2021	14 400 000	411 170	120 000	531 170	3,65	-1,12	-4,77
2022	14 568 256	411 000	90 000	501 000	2,98	6,21	3,23
2023	14 696 974	411 000	70 000	481 000	2,73	5,89	3,16
2024	14 800 000	411 000	51 000	462 000	3,12	5,57	2,45
2025	14 850 000	287 000	36 000	323 000	2,18	5,52	3,34
2026	14 900 000	287 000	25 000	312 000	2,09	5,21	3,12
2027	14 950 000	288 954	13 000	301 954	2,02	4,88	2,86

*plan III kwartałów 2016r.

Z przedstawionej analizy wynika, iż w latach 2017 – 2021 planowana spłata zobowiązań dłużnych przekroczy relacje, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i wynosi odpowiednio : 3,15 pkt %, 8,33 pkt %, 8,34 pkt %, 7,64 pkt % i 0,38 pkt %.

Planowana kwota długu na koniec 2016 r. wynosi 6 009 783,99 zł. W 2017 roku następuje wzrost kwoty długu spowodowany planowanym zaciągnięciem zobowiązań z tytułu kredytów. Począwszy od 2018 r. kwota długu sukcesywnie maleje, osiągając poziom zero-owy na koniec 2027 r. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część projektu wieloletniej prognozy finansowej, została zatem sporządzona na okres całkowitej spłaty długu³, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przyjęto również założenie, że w 2017 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z zaciągniętych kredytów. Począwszy od 2018 r. spłata długu dokonywana będzie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżek operacyjnych.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna⁴ i określać dla każdego roku realne do uzyskania dochody. Kwota faktycznie osiągniętych dochodów determinuje możliwość realizacji zadań i dokonywania wydatków. Od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć na względzie, że mogą

³ Zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociaż w części, nie zostaną uzyskane. Powyższe wskazuje jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej ma realne planowanie.

Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie dopuszczalnego 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.

Bacząc na założenia przyjęte w projekcie prognozy, w ocenie Składu Orzekającego brak nadwyżki operacyjnej w roku 2017 wpływa na naruszenie wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2018 r. wydatków majątkowych, które będą miały wpływ na wypracowane nadwyżki operacyjne budżetów w latach następnych.

Projekt uchwały zawiera upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań oraz do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z przepisów art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający stwierdza, że konieczne jest stałe monitorowanie relacji przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości. W ocenie Składu decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez organ wykonawczy powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Gminy.

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. 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.

Skład Orzekający za podstawę przyjął dane wynikające z projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na 2017 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej.

Zaplanowane dochody budżetu są niższe od planowanych wydatków o 2 594 400 zł, co oznacza, że w budżecie planuje się deficyt budżetowy - zatem zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

W związku z opisanymi wyżej naruszeniami przepisów, o których mowa w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający zobligowany jest do wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały o zmianie wieloletniej prognozy finansowej.

Konsekwencją powyższego jest brak możliwości uchwalenia budżetu na podstawie opiniowanego projektu.

W tym stanie rzeczy w ocenie Składu Orzekającego przedłożony do opiniowania projekt budżetu na 2017 r. oraz wieloletnia prognoza finansowa na lata 2017 – 2027 nie może być podstawą uchwalenia przez organ stanowiący Gminy Rąbino.

Mając na względzie poczynione uwagi, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marek Dulewicz

