

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 20 stycznia 2016 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
Gminy Rąbino na lata 2016-2024**

Na podstawie art. 13 pkt 10 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Helena Rokowska - Członek

opiniuje pozytywnie, z zastrzeżeniami
zawartymi w uzasadnieniu

prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Rąbino¹, wynikającej z zaciągniętych zobowiązań dłużnych, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z uzasadnieniem.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Gminy Rąbino z dnia 30 grudnia 2015 r.: Nr XIII/48/2015 w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rąbino na lata 2016–2024 oraz Nr XIII/48/2015 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Rąbino na rok 2016, które wpłynęły dnia 7 stycznia 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Według uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2024 Gmina zamierza spłacać zaciągnięty dług do końca 2024 r. Począwszy od 2016 r. planowane są dodatnie wyniki budżetów, które mają służyć finansowaniu rozchodów tytułem spłat zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych.

Z wymienionych wyżej uchwał wynika, że najwyższy poziom długu nastąpi w 2016 r. i wyniesie 4 827 915,99 zł, tj. 40% planowanych dochodów budżetu Gminy. W kolejnych latach zadłużenie będzie się zmniejszało i w ostatnim 2024 r. zostanie całkowicie spłacone. Zatem prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnię-

¹ Dalej: Gmina.

to i planuje się zaciągać zobowiązania dłużne, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Gmina posiada potencjalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń, które obciążać będą budżet w latach 2016–2024, co ustalono na podstawie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz sprawozdań².

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości wynika, że w latach 2016–2024 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przyjęte w prognozie założenie zachowania tej relacji jest oparte zarówno na planowanej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku, jak też projekcji nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi (spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ww. ustawy). **Historyczne wykonanie budżetów w latach 2013–2015 wykazuje, że wielkości te nie będą możliwe do osiągnięcia, stąd Skład Orzekający zwraca uwagę organom Gminy na konieczność ciągłego monitorowania wielkości wykonania dochodów i wydatków bieżących.**

Informacje uzyskane z przeprowadzonej analizy odchyleń w planowanych źródłach dochodów (poniższa tabela) **szczególnie zwracają uwagę na planowany wzrost dochodów z podatku od nieruchomości w 2016 r. o 140% w porównaniu do wykonania w latach 2013–2014 i przewidywanego wykonania w 2015 r.**

DOCHODY:	WYKONANIE:		PRZEWIDYWANE WYKONANIE W 2015 r.	PLAN na 2016 r.	DYNAMIKA		
	2013 r.	2014 r.			6=5/2	7=5/3	8=5/4
1	2	3	4	5			
- z podatku od nieruchomości	1 567 519,17	1 567 163,38	1 586 677,07	2 201 680,00	140,46%	140,49%	138,76%

W części pt. „Objaśnienia” do załącznika nr 2 uchwały wieloletniej prognozy finansowej Gminy nie uzasadniono realności takiego planowania.

Skład Orzekający stwierdza, że brak uzyskania dochodów z podatku od nieruchomości lub uzyskanie w niższej wysokości, wpłynie negatywnie na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także wykonanie na koniec 2016 r. zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu określonej art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Prawdą jest, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności w odniesieniu do lat przyszłych, wielkości szacowane/przewidywane. Trzeba jednak pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego wynikającego z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że objaśnienia przyjętych wartości mają na celu uprawdopodobnienie **realności planowanych wielkości budżetowych**, bowiem tylko wtedy możliwa jest rzetelna ocena dokumentu i sytuacji finansowej Gminy, a co za tym idzie możliwości realizowania określonych prognozą przedsięwzięć i spłaty zaciągniętych zobowiązań w latach ubiegłych.

² Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2015 r.

Skład Orzekający stwierdza, że planowanie nagłych, incydentalnych wzrostów poszczególnych źródeł dochodów lub ich jednorazowe zmniejszenie w trakcie wykonywania budżetu, wpływa na poziom kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia Gminy wynikającego z przepisów art. 243-244 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na to, że prognozowane dochody z tytułu podatków i opłat stanowią źródło dochodów bieżących, powyższe ustalenie ma także istotny wpływ w 2016 r. na przestrzeganie regulacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych (równoważenia budżetu w części bieżącej oraz zakaz finansowania wydatków bieżących z dochodów majątkowych na etapie planowania i wykonania budżetu). Należy pamiętać, że nadwyżka operacyjna jest szczególnym, bo ustawowo wyznaczonym, kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie w zakresie realistyczności przyjętego planu w latach 2016-2024 wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), co nierozzerwalnie wpływa na kształtowanie się wskaźników wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji negatywnie też kształtuje wysokość długu Gminy i relację wynikającą ze wskazanych przepisów prawa.

Ponadto z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości wynika, że w latach 2016-2024 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. **Jednak w 2016 r. istnieje poważne ryzyko naruszenia obowiązującej relacji wynikającej ze wskazanego przepisu**, gdyż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi **1,70%**, a prognozowany wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty, o której mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy, do dochodów ogółem wynosi **1,64%**. Co prawda nie zostanie teoretycznie przekroczony dopuszczalny wskaźnik łącznej kwoty zobowiązań, o której mowa w art. 243, jednakże różnica w porównaniu do planowanego wskaźnika wynosi jedynie **0,06 pkt%**.

Skład Orzekający przypomina, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności do lat przyszłych, wielkości szacowane (przewidywane). Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu, trzeba bowiem mieć na względzie, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm.

Jak już wcześniej wspomniano, stosownie do przepisów art. 226 ust. 1 wieloletnia prognoza finansowa winna być realistyczna, a zawarte w objaśnieniach przyjętych wartości informacje powinny uzasadniać realność przyjętych w prognozie wielkości. **Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, winny być realne i możliwe do wykonania.**

W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć także na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociażby w części, nie zostaną uzyskane. Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie, jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Gminy, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

W tej sytuacji należałoby rozważyć rozłożenie spłat rat kredytów i pożyczek lub ograniczenie wydatków budżetowych, tak, aby spełnienie wymogów art. 243 ustawy o finansach publicznych w każdym roku objętym prognozą nie było zagrożone.

Poza tym zastosowano w latach 2016-2023 wyłączenia spłaty długu na podstawie art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje na brzmienie przepisu art. 243 ust. 4 ww. ustawy, z którego jednoznacznie wynika możliwość zastosowania wyłączeń w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków, a termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy.

Kolejną kwestią jest, że Gmina powinna mieć na względzie przepis art. 243 ust. 4 ww. ustawy, w myśl którego w przypadku, gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zostaną przekazane albo po ich przekazaniu zostanie orzeczonych ich zwrot, Gmina nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot.

Z uwagi na szczególne zagrożenie naruszenia relacji wynikającej z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych w 2016 r. Skład Orzekający czyni zastrzeżenia do planowanej prognozy spłaty długu w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016-2024.

Biorąc pod uwagę przedstawione założenia prognostyczne, Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Niniejsze opinia, na podstawie art. 246 ust. 2 w zw. z art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej³.

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058).