

Uchwała Nr I/ 167/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 25 listopada 2014 roku

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

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 ze 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 późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje się projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Parzęczew, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

§2

Opiniuje się możliwość sfinansowania w 2015 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Parzęczew, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały 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 – wykaz przedsięwzięć - Skład Orzekający wskazuje na konieczność ponownej analizy danych w nim zawartych, celem dostosowania go do obowiązujących przepisów art. 226 ust.3 i 4 oraz 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do wymogów wynikających z art.227 ust.1 wieloletnia prognoza finansowa obejmować ma okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Przepis art.226 ust.3 wskazuje na elementy jakie winny zostać uwzględnione dla każdego przedsięwzięcia, wyszczególniając: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limity zobowiązań. Natomiast przepis art.226 ust.4 definiuje pojęcie przedsięwzięć, przez które należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania. W poddanym analizie załączniku nr 2, zadania inwestycyjne ujęte w pozycji 1.3.2.8, 1.3.2.10, 1.3.2.11, 1.3.2.12, przewidziane są do realizacji w jednym roku (odpowiednio zadanie z pozycji 1.3.2.8 w 2017 roku, zadanie z pozycji 1.3.2.10 w 2019 roku, zadanie z pozycji 1.3.2.11 w 2018

roku, zadanie z pozycji 1.3.2.12 w 2016 roku). Nadto, w odniesieniu do tych zadań nie określono poniesionych nakładów finansów, zatem wskazane zadania nie spełniają definicji pojęcia „przedsięwzięcie”. Z załącznika przedsięwzięć wynikają również rozbieżności w pomiędzy wskazanym okresem realizacji, a ustalonymi w poszczególnych latach limitami wydatków: zadania z pozycji 1.1.2.1 i 1.1.2.2 (okres realizacji 2014 – 2018, natomiast limity wydatków ustalone w latach 2016 – 2018) zadanie z pozycji 1.1.2.4 (okres realizacji 2014 – 2018, natomiast limity wydatków ustalone w latach 2015 – 2018), zadanie z pozycji 1.3.2.1 (okres realizacji 2013 – 2017 a limity wydatków przewidziane do 2016 roku). Skład Orzekający wskazuje również, że w zadaniach z pozycji 1.3.1.1. i 1.3.1.2 oraz 1.3.2.13, ustalony limit zobowiązań jest wyższy niż limit wydatków przewidziany w poszczególnych latach realizacji tych zadań. **Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania stosownej korekty załącznika przedsięwzięć.**

Nadto, Skład wskazuje na konieczność skorygowania zapisu §2 projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Parzęczew na lata 2015 – 2020, z uwagi na fakt, że wykaz przedsięwzięć ustalony został do 2019 roku a nie do 2018 roku.

Jednocześnie Skład Orzekający przypomina o konieczności uzupełniania projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej o zapis dotyczący utraty mocy uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Parzęczew na lata 2014 – 2020 oraz jej zmian, bądź jej uchylenia odrębną uchwałą.

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

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2015 - 2020 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.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy przyjęto założenie, że w 2015 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana zostanie przychodami z tytułu kredytów oraz z tytułu wolnych środków za 2013 rok. Natomiast w latach 2016 -2020 założono, że spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej.

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. Ustalenie nowego 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 powyższym Skład Orzekający – mając na uwadze wykonane wskaźniki jednoroczne w ujęciu historycznym (2012 rok – 0,0486, 2013 rok – 0,077) jak również planowany wskaźnik jednoroczny 2014 roku (0,0946) i 2015 roku (0,0721) – wskazuje, że wskaźniki jednoroczne w latach 2016 – 2020 ustalone zostały na wysokim poziomie, odpowiednio: 0,1221, 0,1166, 0,1583, 0,1141, 0,1355. Osiągnięcie założonego poziomu wskaźników jednorocznych w tych latach, wymagało będzie wykonania zaplanowanego poziomu nadwyżek operacyjnych, jak również dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający zauważa, że realizacja zakładanego w latach 2016 - 2017 wysokiego poziomu obciążenia budżetów spłatą długu odpowiednio w kwocie 1.241.800 zł (tj. 7,22% w stosunku do dochodów ogółem - po uwzględnieniu wyłączeń) oraz 1.681.287,35 zł (tj. 8,71% w stosunku do dochodów ogółem) **oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego.**

Powyższe oznacza, że w latach 2016 - 2017 możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem i wymaga zarówno w roku 2014, jak i 2015 roku, pełnej realizacji planowanych przez Gminę w 2014 oraz w projekcie wieloletniej prognozy finansowej dochodów, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych (*rozumianych jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*). Skład podkreśla, że nieosiągnięcie zakładanego w 2014 roku poziomu dochodów ze sprzedaży majątku, może wpłynąć na obniżenie planowanego wskaźnika jednorocznego dla tego roku i w konsekwencji doprowadzić do obniżenia wskaźnika maksymalnego w latach 2016 - 2017.

Nadto, Skład Orzekający zauważa, że w latach 2016 – 2020 założono bardzo wysokie obciążenie budżetu spłatą długu, odpowiednio na poziomie: 0,0722, 0,0871, 0,0851, 0,0967, 0,1137.

Skład Orzekający podkreśla, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej Gminy w latach 2015 – 2020 w zakresie zachowania ograniczeń wynikających z zart.243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie bieżące monitorowanie wykonywania budżetów. Szczególnym nadzorem, w poszczególnych latach należy objąć realizację dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz kształtowanie się nadwyżek operacyjnych budżetów a wydatki majątkowe budżetów należy utrzymywać na poziomie nieprzekraczającym przyjętych założeń.

W odniesieniu do objaśnień wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Parzęczew, Skład Orzekający wskazuje, na konieczność uzupełnienia objaśnień w zakresie kwot dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w latach 2016 – 2018. Łączna kwota dotacji w tych latach zaplanowana została na poziomie 5.840.000 zł, natomiast w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej opisano kwotę dofinansowania w wysokości 4.640.000 zł, która przeznaczona zostanie na realizację przedsięwzięć w ramach Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.

Z dokumentów będących w posiadaniu Izby wynika, że Związek Międzygminny „Bzura” – współtworzony przez Gminę Parzęczew - planuje w 2015 roku zaciągnąć zobowiązanie na realizację projektu pn. „Kompleksowy system gospodarki odpadami komunalnymi i niebezpiecznymi dla Podregionu Północnego Województwa Łódzkiego wraz z budową zakładu zagospodarowania odpadami”. Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający ponownie wskazuje, że w sytuacji wystąpienia w latach objętych prognozą zobowiązań Związku Międzygminnego „Bzura”, współtworzonego przez Gminę Parzęczew, do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów o których mowa w art.243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zaliczane będą przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty tych zobowiązań stosownie do zasady określonej w art.244 ust.1 wymienionej ustawy.

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 Parzęczew na 2015 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2015 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2015 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 345.127 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów **przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych**, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia w latach 2015 -2020 długu, Gmina Parzęczew zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2015 rok.

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.).

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