

Uchwała Nr I/230/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 grudnia 2015 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 Śpionek | - członek |
| 3. Iwona Koczyńska | - członek |

uchwała, co następuje:

§1

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

§2

Opiniuje się możliwość sfinansowania w 2016 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Parzęczew, formułując istotne zastrzeżenia 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 wraz z autopoprawką z dnia 3 grudnia 2015 roku, 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. Skład zauważa jednak, że w załączniku nr 1 do projektu, w latach 2019 – 2030 nie wskazano przeznaczenia prognozowanej nadwyżki budżetowej w wierszu 10.1. Jednocześnie Skład zauważa, że suma wykazanych w wierszu 11.4 – wydatki kontynuowane, 11.5 – nowe wydatki inwestycyjne i 11.6 – wydatki w formie dotacji, jest wyższa od wykazanych w wierszu 2.2 wydatków majątkowych. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania stosownych korekt projektu uchwały.

Załącznik Nr 2 do projektu dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych, z wyjątkiem ustalenia limitu zobowiązań dla wszystkich przedsięwzięć. Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania korekty w tym zakresie, bowiem limity zobowiązań są wyższe od limitów wydatków planowanych w poszczególnych latach.

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 2015 – 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 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. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że w latach 2017 – 2020 planuje się bardzo wysoki poziom nadwyżek operacyjnych, bacząc na poziom ich wykonania w ujęciu historycznym oraz planowaną nadwyżkę operacyjną w 2015 roku.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy Parzęczew przyjęto założenie, że w latach 2016 - 2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z przychodów zwrotnych, natomiast począwszy od 2019 roku założono, że spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z nadwyżki budżetowej, która de facto powstanie z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Przy powyższym Skład Orzekający – mając na uwadze objaśnienia do projektu wpf - zauważa, że w latach 2017 - 2018 zaplanowane zostały pożyczki (po 2.000.000 zł w każdym roku) z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jak wynika z objaśnień do wpf, kwoty zaplanowanych pożyczek mają być przeznaczone na realizację zadania pod nazwą „Rozbudowa Punktu Przedszkolnego i Szkoły Podstawowej im. Juliana Tuwima w Parzęczewie”. Jednakże z założeń budżetów lat 2017 – 2018 wynika, że planowane pożyczki przeznaczone zostaną na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (odpowiednio w kwotach 1.428.579,35 zł i 1.408.520,70 zł). Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający **wskazuje na konieczność korekty założeń** przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, bowiem w ocenie Składu brak podstaw do zaplanowania w latach 2017 – 2018 pożyczek z NFOŚiGW w założonych wysokościach, na ww. zadanie. Planowany deficyt w tych latach ustalono bowiem na poziomie odpowiednio 571.420,65 zł i 591.479,30 zł, zatem jedynie do tych wielkości można odnieść wysokość planowanych do zaciągnięcia pożyczek, zgodnie z zapisami art.226 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

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 powyższym Skład Orzekający – mając na uwadze wykonane wskaźniki jednoroczne w ujęciu historycznym jak również planowany wskaźnik jednoroczny 2015 roku i 2016 roku – wskazuje, że wskaźniki jednoroczne w latach 2017 – 2020 ustalone zostały na bardzo wysokim poziomie, odpowiednio: 19,46%, 16,30%, 19,60%, 19,40%. Osiągnięcie założonego poziomu tych wskaźników, wymagało będzie pełnego wykonania zaplanowanego poziomu nadwyżek operacyjnych, jak również dochodów ze sprzedaży majątku. Ponadto Skład wskazuje, że na ukształtowanie się wskaźnika jednorocznego, może mieć także wpływ wysokość dochodów (które nie są ujęte w projekcie prognozy), a według objaśnień przewidywane są do uzyskania w latach 2016 – 2019 w formie dofinansowania przedsięwzięć majątkowych środkami pochodzącymi z budżetu UE (zadania realizowane w ramach ŁOM).

Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2016 - 2030 Gmina wykazała wprawdzie, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu

kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Jednakże w latach 2016 – 2017 poziom obciążenia budżetów spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego (w 2016 roku: 7,88% < 8,44%, w 2017 roku: 9,04% < 9,38%), przy czym Skład wskazuje, że reguła z art.243 ustawy o finansach publicznych zachowana zostanie po dokonaniu wyłączeń.

Powyższe oznacza, że w latach 2016 - 2017 możliwość spłaty długu obciążona jest znacznym ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie osiągnięcie wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego w prognozie.

Nadto, Skład Orzekający podkreśla, że w latach 2016 – 2020 założono bardzo wysokie obciążenie budżetu spłatą długu, odpowiednio na poziomie: 7,88%, 9,04%, 8,87%, 9,63%, 12,39% (wskaźniki po uwzględnieniu wyłączeń).

Skład Orzekający podkreśla, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej Gminy w latach 2016 – 2020 w zakresie zachowania ograniczeń wynikających z art.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.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że decyzje o zaciąganiu dalszych zobowiązań w zakresie przychodów zwrotnych, jak i wydatków, winny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, a podejmowanie powyższych działań przez organy Gminy jest konieczne, w celu zapewnienia możliwości uchwalania budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Skład Orzekający podkreśla, 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 w decyzji kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do objaśnień stanowiących załącznik nr 3 do projektu uchwały, Skład Orzekający wskazuje, że nie wyjaśnione zostały założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej począwszy od 2017. W ocenie Składu konieczne jest objaśnienie przyjętych wartości - w szczególności założonego poziomu dochodów i wydatków bieżących - mając na uwadze planowane na wysokim poziomie nadwyżki operacyjne.

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 z autopoprawką 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 – w tym przede wszystkim dotyczące planowanych w latach 2017 – 2018 pożyczek z NFOSiGW oraz ryzyka związanego ze spłatą długu, 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 2016 rok oraz

prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej (z autopoprawkami). 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 stanowi 592.571 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu kredytu.

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 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 2016 rok. Skład Orzekający podkreśla przy tym, 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 ze zm).

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