

Uchwała nr V/192/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 21 grudnia 2016 roku
w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy
finansowej Gminy Uniejów

Na podstawie art. 13 pkt. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Krzysztof Kozik - przewodniczący
2. Roman Drozdowski - członek
3. Tomasz Karwicki - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje **pozytywnie** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Uniejów na lata 2017 – 2027, z uwagami zawartymi w pkt. 3 i 8 oraz zastrzeżeniami zawartymi w punkcie 7 uzasadnienia.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Burmistrza Miasta Uniejowa projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający poczynił poniższe ustalenia.

1. Wieloletnia prognoza finansowa została opracowana na lata 2017 - 2027 tj. na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, co wypełnia dyspozycję normy zawartej w art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, obejmuje lata 2017 – 2027, tj. cały okres spłaty zaciągniętych zobowiązań. Okres prognozowania długu zgodny jest z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego prognoza kwoty długu obejmuje okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.
2. Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

3. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2017 - co do zasady - są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2017, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję normy art. 229 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca uwagę na przewidywany limit wydatków w wysokości 2.334.831,91 zł dla przedsięwzięcia ujętego w pkt. 1.1.2.2 załącznika nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017 – 2027, który został w projekcie budżetu na 2017 r. zaplanowany w wyższej wysokości - 2.353.281,91 zł. W związku z powyższym niezbędne jest ponowne przeanalizowanie wskazanego wydatku i ewentualne dokonanie korekt - limitu jego wysokości dla 2017 roku, limitu zobowiązań dla tego przedsięwzięcia oraz łącznej kwoty wydatków majątkowych dla 2017 r. wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.
4. Zawarte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ustawy o finansach publicznych.
5. Z analizy prognozowanych dochodów i wydatków budżetu wynika, że z wyjątkiem lat 2017 i 2020 do końca okresu objętego prognozą długu, tj. 2027 roku zakłada się osiągnięcie nadwyżki budżetu, którą planuje się przeznaczać na przypadające do spłat w tych latach raty kredytów i pożyczek.
6. W latach objętych wieloletnią prognozą finansową planuje się w każdym roku budżetowym niższe wydatki bieżące budżetu od dochodów bieżących zakładając tym samym tzw. „nadwyżkę operacyjną” budżetu, co jest zgodne z art. 242 ustawy o finansach publicznych oraz stanowi jeden z elementów oceny możliwości Gminy angażowania środków własnych na realizację rozpoczętych i prognozowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań. Tym samym przyjąć należy, że w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach przestrzegane będą przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 242 ustawy, w myśl którego organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.
7. Dług na koniec roku 2017 wynosić będzie 21.490.168,04 zł, co stanowi 47,53% dochodów ogółem budżetu. Jak wynika z przedłożonej prognozy Gminy Uniejów jednostka zamierza zaciągać nowe zobowiązania zaliczane do długu w roku 2017 – 8.508.204,67 zł, w roku 2018 – 2.000.000,00 zł, w roku 2019 – 1.000.000,00 zł i w roku 2020 – 20.000.000,00 zł, planując jednocześnie w tych latach rozchody następujących wysokościach – 2.937.214,80 zł, 5.247.049,36 zł, 4.323.056,80 zł i 4.186.646,88 zł. Na koniec 2020 roku dług osiągnie poziom 30.733.415,00 zł, co będzie

stanowiło 24,79% dochodów ogółem budżetu roku 2020. Zauważyć jednak należy, że stosunek kwoty długu do dochodów ogółem jest zaburzony w roku 2020 z uwagi na realizowane w tym okresie przedsięwzięcie – budowę pasywnej wielofunkcyjnej hali uzdrowiskowo-jodowej i związane z nim dochody. Dopiero w 2021 roku widoczny jest realny poziom zadłużenia Gminy wynoszący 26.213.603,00 zł, co będzie stanowiło 85,77% dochodów ogółem budżetu roku 2021. Poczynając od 2021 roku do końca okresu prognozowania długu nie będą zaciągane nowe zobowiązania, a spłata długu będzie następować z nadwyżki budżetowej (*de facto* z nadwyżki operacyjnej). W latach 2017-2027 dopuszczalny poziom spłat zadłużenia Gminy Uniejów, którego wyznacznikiem zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest średnia arytmetyczna z obliczonych z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, został określony poprawnie dla każdego roku objętego prognozą. Łączna kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, odsetkami od kredytów krótkoterminowych oraz wraz z potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem, przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie zakładanym w prognozie oraz utrzymaniu poziomu prognozowanych w latach objętych prognozą wydatków, nie przekracza w żadnym roku ustalonego art. 243 ustawy o finansach publicznych poziomu spłat. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w roku 2024 poziom obciążenia budżetów spłatą długu będzie na granicy wskaźnika dopuszczalnego - 15,88%/15,91, a w roku 2025 poziom obciążenia budżetów spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego - 15,35%/15,94. Powyższe oznacza, że szczególnie we wskazanym okresie możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem oraz wymaga, zwłaszcza w latach 2024-2025, pełnej realizacji przez Gminę, dochodów budżetowych, przy jednoczesnym nieprzekraczaniu zakładanego poziomu wydatków, zwłaszcza bieżących oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych.

W przypadku, gdy założenia przyjęte w prognozie nie zostaną wykonane koniecznym stanie się dokonanie korekty wielkości w niej przyjętych, w tym przede wszystkim obniżenie zakładanego poziomu wydatków majątkowych.

8. Załączone do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia uzasadniają – co do zasady - przyjęte w niej wartości, co wypełnia dyspozycję normy art. 226 ust. 1 i ust. 2a ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą objaśnienia przyjętych wartości. Skład Orzekający zwraca uwagę na niewłaściwe ujęcie wydatku w kwocie 20.000,00 zł określonego w budżecie jako rozliczenia z bankami

związanymi z obsługą długu publicznego, w wierszu 2.1.3.1 projektu wieloletniej prognozy finansowej, który obejmuje wydatki określone art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Wskazany w zdaniu poprzednim wydatek winien zostać wykazany wyłącznie w wierszu 2.1.3. Powyższa zmiana w sposób nieistotny wpłynie na obniżenie wskaźnika dopuszczalnego poziom spłat zadłużenia.

9. Skład Orzekający pragnie również wskazać, że przedsięwzięcie, pod nazwą „Budowa pasywnej wielofunkcyjnej hali uzdrowiskowo-jodowej w Uniejowie” ujęte w pkt. 1.1.2.3 załącznika nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017 – 2027, z uwagi na planowany dla niego limit zobowiązań – 134.657.325,00 zł (stanowiący 400,37% średniej z dochodów bieżących jednostki za lata 2014-2027; dla 2016 r. przyjęta została wielkość dochodów bieżących oparta o plan 3 kwartału), przypadający na rok 2020 limit wydatków – 113.449.050,00 zł oraz finansowanie go z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej może dla jednostki stwarzać szereg zagrożeń na etapach jego realizacji oraz rozliczenia. Szczególnie dotkliwe mogą być również nawet najniższe korekty finansowe wymierzone przez Instytucję Zarządzającą. W związku z powyższym przy przygotowywaniu, realizacji i rozliczaniu wskazanego przedsięwzięcia zalecamy dołożenie najwyższej możliwej staranności oraz stosowanie wzmożonej kontroli zarządczej.

Dokonane wyżej przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy 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 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1764).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.