

**Uchwała Nr V/333/2017**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**

**z dnia 21 grudnia 2017 roku**

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie  
finansowej Gminy Koluszki**

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) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

**uchwała, co następuje:**

opiniuje się pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Koluszki na lata 2018-2030, z uwagą zawartą w uzasadnieniu.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Burmistrza Koluszek projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z autopoprawką oraz dodatkowymi wyjaśnieniami, w tym zakładaną prognozę kwoty długu oraz załączony do tegoż projektu wykaz przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) 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 Gminy Koluszki Skład Orzekający ustalił, co następuje:

Wieloletnia prognoza finansowa, w myśl art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, została opracowana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w części dotyczącej prognozy kwoty długu, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na cały okres spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.

Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 wyżej wskazanej ustawy.

Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2018 są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2018, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Zawarte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 uprzednio opisanej ustawy.

Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2018-2030 wynika, że Gmina Koluszki wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, 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 tejże ustawy, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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. Ponadto zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny danej jednostki z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji oraz spłaty zobowiązań.

Jednakże zdaniem Składu Orzekającego należy zwrócić uwagę, że Gmina Koluszki założyła bardzo duży wzrost nadwyżki operacyjnej w latach 2018-2019, tj. odpowiednio kwotę 26.386.811,50 zł oraz 17.032.000,00 zł, a która to nadwyżka ma istotne znaczenie dla spłaty zobowiązań zaliczanych do długu Gminy zarówno w roku 2018, jak i w latach następnych. Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z danymi wynikającymi z realizacji budżetów Gminy w latach 2015-2016, Gmina Koluszki osiągnęła nadwyżkę operacyjną w 2015 roku w wysokości 8.899.642,28 zł, a w 2016 roku w wysokości 12.545.374,38 zł. Z kolei w 2017 roku prognozuje się wynik na działalności operacyjnej w wysokości 9.613.654,62 zł.

W przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej przyjęto założenie, że w roku 2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu następować będzie z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. W latach 2019-2021 oraz 2023-2030 spłata tychże zobowiązań finansowana będzie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. W roku 2022 Gmina założyła, że spłata długu następować będzie zarówno z nadwyżki budżetowej, jak i przychodów zwrotnych tj. kredytów i pożyczek. Zatem w latach 2019-2030 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie wymuszała na organach Gminy prowadzenie ostrożnej polityki finansowej, w szczególności realizacji dochodów bieżących i dochodów majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, celem zachowania ustalonych w prognozie wielkości.

Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że Gmina w każdym roku objętym prognozą zaplanowała dochody ze sprzedaży majątku, które mają stanowić źródło współfinansowania przedsięwzięć. Gmina Koluszki w 2018 roku założyła dochody ze sprzedaży składników majątkowych w wysokości 6.761.287,86 zł, w 2019 roku w wysokości

8.000.000,00 zł, w 2020 roku w wysokości 1.678.108,28 zł, w 2021 roku w wysokości 1.500.000,00 zł, w latach 2022, 2024-2026, 2028-2029 w wysokości 1.000.000,00 zł, w 2023 roku w wysokości 1.878.106,28 zł, w 2027 roku w wysokości 1.250.194,62 zł oraz w 2030 roku w wysokości 5.000.000,00 zł. Zdaniem Składu Orzekającego możliwość pozyskania przedmiotowych dochodów obarczona jest ryzykiem, bacząc na dane historyczne dotyczące ich wykonania przez Gminę Koluszki w ostatnich latach budżetowych, z których wynika, że z tego tytułu uzyskano w 2014 roku kwotę 5.356.741,12 zł, w 2015 roku kwotę 914.201,11 zł, a w roku 2016 kwotę 3.194.833,33 zł. Zgodnie z planem na III kwartał 2017 roku Gmina prognozuje dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 2.470.787,37 zł, przy czym przewidywane wykonanie 2017 roku przyjęto na poziomie 520.000,00 zł. Podkreślić należy, że wysokość dochodów ze sprzedaży majątku wpływa na wyliczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w trzech kolejnych latach budżetowych.

Nadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że Gmina Koluszki założyła w 2018 roku bardzo duży wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz od osób fizycznych) w łącznej wysokości 24.850.000,00 zł (odpowiednio 15.800.000,00 zł oraz 9.050.000,00 zł). Wskazany wzrost opiera się w szczególności na założeniu: przypisu rocznego zgodnie z deklaracjami składanymi w styczniu przez przedsiębiorców w wysokości 12.000.000,00 zł, naliczenia podatku od nieruchomości osobom prawnym w wyniku prowadzonych postępowań podatkowych, skuteczności prowadzonej egzekucji zaległości z lat ubiegłych, czy też opodatkowania tymże podatkiem przedsiębiorców prowadzących lub rozpoczynających działalność w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Podstrefie Koluszki, którzy nie spełniają warunków pomocy de minimis. Jeśli chodzi o planowaną wysokość dochodów z podatku od nieruchomości od osób fizycznych związana jest ona z prowadzonymi wyłączeniami z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne. Odnosząc wyżej przedstawione dane do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2018-2030 podkreślić należy, że Gmina po pierwsze prognozuje łączne dochody z tytułu podatku od nieruchomości w 2019 roku w wysokości 16.900.000,00 zł, a więc na poziomie zbliżonym do planowanego wykonania 2017 roku tj. 16.000.000,00 zł. Po drugie wprowadzie w pozostałych latach budżetowych, co do zasady, przyjęto wzrost tychże dochodów, jednakże planowane dochody oscylują w przedziale 16.500.00,00 zł - 17.800.00,00 zł.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że uzyskanie uprzednio opisanych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest ryzykiem. Zdaniem Składu Orzekającego zasadne jest przeprowadzenie analizy przyjętej wysokości dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i na tej podstawie wprowadzenie ewentualnych zmian w prognozie i budżecie Gminy.

W latach 2018-2030 dopuszczalny poziom spłat zadłużenia Gminy Koluszki, 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. Z danych zawartych

w prognozie wynika, że łączna kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, odsetkami od kredytów krótkoterminowych, wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem nie przekracza w żadnym roku poziomu spłat ustalonego art. 243 wyżej wskazanej ustawy.

Z uwagi na przewidywany stan zadłużenia Gminy Koluszki na dzień 1 stycznia 2018 roku, a także planowane przychody oraz rozchody budżetu, wysokość długu na koniec roku 2018 powinna wynosić 28.883.107,29 zł, co stanowi 22,62% planowanych dochodów budżetu ogółem. Podkreślić należy, że kwota długu została opracowana przez Gminę przy uwzględnieniu przewidywanego przez jednostkę wykonania 2017 roku w zakresie przychodów oraz rozchodów, które zakłada zaciągnięcie przychodów zwrotnych na poziomie niższym od planowanego. Powyższe powoduje, że kwota długu wyliczona na podstawie przewidywanego wykonania roku 2017 została ustalona na poziomie o 1.145.406,00 zł niższym od poziomu wynikającego z założeń planistycznych roku 2017. W związku z powyższym Skład Orzekający podkreśla, że w przypadku wykonania budżetu roku 2017 na poziomie odbiegającym od założeń przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej jednostka będzie musiała dokonać korekty prognozy kwoty długu, co z kolei wpłynie na wskaźniki spłaty zadłużenia Gminy Koluszki.

Załączone do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia uzasadniają, co do zasady, przyjęte w niej wartości, co wypełnia dyspozycję art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz powinna obejmować objaśnienia przyjętych w prognozie wartości.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wskazuje, 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 decyzji, kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Dokonane przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię, jak w sentencji w niniejszej uchwale.

Stosownie do art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 246 ust. 2 tejże ustawy 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 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

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