

Uchwała Nr V/334/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 21 grudnia 2017 roku

**w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu Gminy Koluszki na
2018 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561),

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 budżetowej Gminy Koluszki na 2018 rok,
z uwagą zawartą w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Burmistrza Koluszek, zgodnie z art. 238 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), projekt uchwały budżetowej na 2018 rok wraz z uzasadnieniem, autopoprawką oraz dodatkowymi wyjaśnieniami.

Opiniując projekt uchwały budżetowej Skład Orzekający wziął pod uwagę w szczególności: treść projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu, wysokość planowanych dochodów i wydatków budżetu, wielkość planowanego wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu, a także projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu.

W wyniku analizy projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Skład Orzekający stwierdził, że projekt został opracowany, co do zasady, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Uchwała budżetowa zawiera postanowienia, które określa art. 212 ustawy o finansach publicznych. Założone w budżecie kwoty rezerw budżetowych są zgodne z art. 222 ustawy o finansach publicznych. W projekcie budżetu zaplanowano dochody bieżące wyższe od wydatków bieżących, tzw. nadwyżkę operacyjną, w kwocie 26.386.811,50 zł. Tym samym spełniona została zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, w myśl której 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, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uprzednio opisaney ustawy. Z analizy projektu

budżetu wynika, że dochody majątkowe zaplanowano w wysokości 21.926.181,60 zł, natomiast wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 53.069.696,36 zł. Wydatki te sfinansowane zostaną: nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżką operacyjną) w wysokości 26.386.811,50 zł, przychodami z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 4.756.703,26 zł, a także dochodami majątkowymi w wysokości 21.926.181,60 zł, w tym dochodami ze sprzedaży majątku w kwocie 6.761.287,86 zł. Ponadto w projekcie budżetu założono wydatki ogółem wyższe od dochodów ogółem o kwotę 4.756.703,26 zł, co oznacza planowany deficyt budżetu. Deficyt ten zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 8.000.000,00 zł. Pozostałe przychody w części wynoszącej 3.243.296,74 zł zostaną przeznaczone na sfinansowanie przypadających do spłaty rat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Skład Orzekający odnotowuje, że Gmina Koluszki założyła szeroki zakres realizacji przedsięwzięć majątkowych, co obrazuje fakt, że łączna kwota wydatków majątkowych w 2018 roku wynosi, jak już była uprzednio była mowa 53.069.696,36 zł. Jak wynika z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki na lata 2018-2030, wydatki na wskazane przedsięwzięcia w 2019 roku wzrosną osiągając poziom 67.776.132,02 zł. Zatem poziom nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w sposób decydujący wpłyną na ukształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych założonych w projekcie budżetu na 2018 rok.

Wynik budżetu, przychody i rozchody oraz związana z nimi wysokość długu Gminy są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Koluszki, co wypełnia dyspozycję normy zawartej w art. 229 ustawy o finansach publicznych. Założone w projekcie budżetu wartości dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów zostały objaśnione w części opisowej do projektu.

Jak wynika z przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Koluszki na 2018 rok rozchody tegoż budżetu zaplanowano w wysokości 3.243.296,74 zł z przeznaczeniem na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek. Założona w 2018 roku wysokość spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, do planowanych dochodów ogółem, wynosi 3,18%. Natomiast dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia Gminy Koluszki w roku 2018, 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, wynosi 14,65%. Powyższe oznacza, że łączna kwota spłaty zadłużenia w roku 2018 mieści się w przewidywanym wskaźniku zadłużenia ustalonym na podstawie art. 243 przedmiotowej ustawy. Ponadto z prognozy kwoty długu opracowanej przez Gminę Koluszki wynika, że dopuszczalny wskaźnik zadłużenia nie zostanie przekroczony w żadnym roku objętym wieloletnią prognozą finansową.

Jednakże zdaniem Składu Orzekającego należy zwrócić uwagę, że w projekcie budżetu na 2018 rok Gmina Koluszki założyła bardzo duży wzrost nadwyżki operacyjnej do kwoty 26.386.811,50 zł, a która to nadwyżka ma istotne znaczenie dla spłaty zobowiązań zaliczanych do długu Gminy zarówno w roku 2018, jak i w latach następnych, w szczególności 2019-2021. Na marginesie należy odnotować, że w 2019 roku założono osiągnięcie tejże nadwyżki w wysokości 17.032.000,00 zł. Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z danymi wynikającymi z realizacji budżetów Gminy w latach 2015-2016, Gmina Koluszki osiągnęła nadwyżkę operacyjną odpowiednio w wysokości 8.899.642,28 zł oraz

12.545.374,38 zł. Z kolei w 2017 roku planuje się wynik na działalności operacyjnej w wysokości 9.613.654,62 zł. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny danej jednostki z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji oraz spłaty zobowiązań.

Skład Orzekający zauważa także, że Gmina Koluszki w 2018 roku zaplanowała dochody ze sprzedaży majątku (dział 700, rozdział 70005, § 0770) w wysokości 6.761.287,86 zł, które mają stanowić źródło współfinansowania przedsięwzięć. W 2019 roku Gmina prognozuje dochody ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 8.000.000,00 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 w przedłożonym projekcie budżetu na 2018 rok Gmina założyła w dziale 756, rozdziale 75615, § 0310 dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych w wysokości 15.800.000,00 zł, zaś w rozdziale 75616, § 0310 dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w wysokości 9.050.000,00 zł, co łącznie daje kwotę 24.850.000,00 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 wprawdzie 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 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 budżecie i prognozie Gminy.

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.

Reasumując Skład Orzekający podkreśla także, że przyjęte w projekcie budżetu Gminy na 2018 rok założenia finansowe, w szczególności dotyczące wysokości nadwyżki operacyjnej, wymagają: konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię, jak w sentencji.

Opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej Gminy Koluszki na rok 2018, sformułowaną w niniejszej uchwale, stosownie do dyspozycji normy zawartej w art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Burmistrz Koluszek jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, Radzie Miejskiej w Koluszkach.

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.