

Uchwała Nr I/202/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 6 grudnia 2016 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 2016 r., poz. 561) 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 2016 r. poz.1870), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje się projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Parzęczew na lata 2017 – 2024, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje się możliwość sfinansowania w 2017 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. Skład Orzekający zauważa jednak, że w załączniku nr 1 do projektu, w roku 2024 nie ujęto wydatków bieżących z tytułu poręczeń i gwarancji w wierszu 2.1.1 oraz nie wskazano przeznaczenia prognozowanej nadwyżki budżetowej w wierszu nr 10.1. Natomiast w latach 2021 – 2023 w wierszu 10.1 wskazano niewłaściwe kwoty nadwyżki budżetowej przeznaczonej na spłaty.

Nadto Skład wskazuje na konieczności skorygowania rozbieżności jakie wystąpiły w nazwach zadań inwestycyjnych pomiędzy zapisami projektu uchwały budżetowej a uchwały w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej, dotyczące zadań: „Przebudowa nawierzchni dróg gminnych – Nr 120257E i Nr 120258E Mrożewice, Wielka Wieś – Gmina Parzęczew” oraz „Przebudowa nawierzchni drogi gminnej Nr 120285E Pustkowa Góra – Gmina Parzęczew”.

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

Z przedstawionego projektu wynika nadto, że w latach 2017 - 2024 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. Mając na względzie przyjęte założenia, Skład Orzekający zauważa znaczący wzrost nadwyżek operacyjnych poczynwszy od 2018 roku. W latach 2018 – 2020 przewiduje się ich najwyższy poziom, tj. odpowiednio: 3.168.520,70 zł, 3.348.420 zł, 3.416.191,76 zł. Przy powyższym Skład Orzekający ponownie wskazuje, że tak znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej winien zostać uzasadniony w objaśnieniach do przyjętych wartości (por. Uchwałę Składu Orzekającego nr I/230/2015 z 15 grudnia 2015 roku).

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy przyjęto założenie, że w 2017 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana zostanie przychodami z tytułu planowanego kredytu. Natomiast w latach 2018 – 2024 przewiduje się, że spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która de facto powstanie z *nadwyżki operacyjnej* rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Poczynwszy 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 zauważa, że w latach 2018 – 2020 wskaźnik jednoroczny założony w projekcie prognozy Gminy - *stanowiący podstawę ustalania dopuszczalnego (maksymalnego) wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu zgodnie z regułą art. 243 ustawy o finansach publicznych* – ustalono na wysokim poziomie, odpowiednio: 16,01%, 16,49%, 16,40% (w porównaniu do wskaźników w ujęciu historycznym oraz planowanych wskaźników lat 2016 – 2017), na co wpływ ma przede wszystkim wysokość planowanych nadwyżek operacyjnych budżetu. Osiągnięcie założonego poziomu tych wskaźników, wymagało będzie w szczególności pełnego wykonania zaplanowanego poziomu nadwyżek operacyjnych, które będą stanowiły zarówno źródło finansowania wydatków majątkowych jak również spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2017-2024 Gmina wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Jednakże w latach 2017 - 2018 poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego (odpowiednio: $7,84 < 8,49$ oraz $7,38\% < 7,42\%$), przy czym Skład podkreśla, że w roku 2018 reguła z art.243 ustawy o finansach publicznych zachowana zostanie po dokonaniu wyłączeń.

Powyższe oznacza, że w latach 2017 - 2018 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.

Skład Orzekający ponownie podkreśla, że w latach 2017 – 2020 założono wysokie obciążenie budżetu spłatą długu, odpowiednio na poziomie: 7,84%, 7,38%, 8,12%, 10,82% (wskaźniki po uwzględnieniu wyłączeń).

Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej Gminy w latach 2017 – 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.

Nadto zdaniem Składu Orzekającego najistotniejszymi elementami prognozy finansowej Gminy, w latach przyszłych, będą prawidłowo opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych (z uwzględnieniem zaciągniętych jak i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań). Założenia przyjęte przy opracowywaniu ewentualnych zmian prognozy Gminy, w ocenie Składu, uwzględniać winny wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę, które mogą mieć wpływ na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu w celu zapewnienia prawidłowej gospodarki finansowej Gminy i ograniczenia ryzyka związanego ze spłatą długu, opracowane harmonogramy finansowania przedsięwzięć majątkowych, które znajdują swoje odzwierciedlenie w wieloletniej prognozie finansowej Gminy, w czasie ich realizacji nie powinny podlegać istotnym zmianom.

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 2017 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2017 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2017 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 932.120,65 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu zaciąganego kredytu.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych oraz przy uwzględnieniu uwag zawartych w pierwszej części niniejszej uchwały, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia w roku 2017 długu, Gmina zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2017 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 2015 r., poz. 2058 ze zm.).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Anna Kucharska