

## SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 31 października 2014 r.

w sprawie wydania opinii o prawidłowości planowanej przez Gminę Ostrowice kwoty długu w latach 2014-2032 objętej wieloletnią prognozą finansową

Na podstawie art. 13 pkt 10, w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1113, ze zm.) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Helena Rokowska - Członek

po rozpatrzeniu uchwały Nr XXIV/215/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2014 r. oraz uchwały Nr XXIV/216/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ostrowice na lata 2014-2032, postanawia:

**pozytywnie z uwagą** zawartą w uzasadnieniu  
zaopiniować planowaną kwotę długu oraz relację spłaty zobowiązań zaliczanych do długu w stosunku do dochodów w latach 2014-2032 wynikającą z art. 243, w związku z art. 240a ust. 4 i art. 224 ust. 1 pkt 2 lit b ustawy o finansach publicznych

### UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2014 r. Rada Gminy Ostrowice podjęła uchwały:  
- Nr XXIV/215/14 w sprawie zmian w budżecie gminy na 2014r.,  
- Nr XXIV/216/14 w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ostrowice na lata 2014-2032.

Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej uchwalona została na lata 2014-2032, czyli z uwzględnieniem okresu, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Prognoza, oprócz kwoty długu, wskazuje także w latach 2014-2032 relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie analizy wyżej wskazanych uchwał Rady oraz sprawozdań Rb-Z wg stanu na dzień 31.12.2013 r. i 30.09.2014 r., Skład Orzekający ustalił, co następuje:

- budżet 2014 r. i wieloletnia prognoza finansowa wykazują zgodność w zakresie wyniku budżetu i związanych z nimi kwot przychodów i rozchodów oraz długu, co jest wymagane przepisem art. 229 ustawy o finansach publicznych,

- planowana kwota długu w roku budżetowym i w latach następnych ustalona została prawidłowo, w oparciu o zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania zwrotne.

Dług Gminy Ostrowice na koniec 2014 r. wyniesie 29 908 084,96 zł i podlegał będzie spłacie w latach 2014-2032 i do całkowitego rozliczenia w 2032 r. W 2014 r. planuje się zaciągnąć pożyczkę długoterminową z budżetu państwa w wysokości 24 000 000 zł, która uwzględniona jest w prognozie długu, jak również w planowanej na dzień 31.12.2014 r. kwocie długu. Pozostałe tytuły dłużne to wcześniej zaciągnięte kredyty i pożyczki długoterminowe, których stan zobowiązań planowany na koniec 2014 r. i uwzględniony w prognozie długu, przedstawia się następująco:

WIERZYCIEL	DATA OSTATNIEJ SPLATY	ZOBOWIĄZANIE na 31.12.2014 r.
<b>BANKI:</b>	-	<b>4 128 085,00</b>
kredyt	25.05.2016	200 000,00
kredyt	30.03.2015	100 000,00
kredyt	15.05.2023	707 145,00
kredyt	31.10.2018	600 000,00
kredyt	15.05.2019	700 000,00
kredyt	15.11.2020	780 000,00
kredyt	15.09.2022	480 000,00
wykup wierzytelności	15.04.2017	560 940,00
<b>INSTYTUCJE SPOZA SEKTORA BANKOWEGO:</b>	-	<b>1 779 999,96</b>
obligacje	2.11.2018	1 280 000,00
umowa finansowania wierzytelności przyszłych	31.12.2014	499 999,96
<b>O G Ó Ł E M:</b>		<b>5 908 084,96</b>

W latach 2015-2032 nie planuje się zaciągać nowych zobowiązań stanowiących tytuły dłużne, a spłata długu dokonywana będzie środkami finansowymi pochodzącymi z prognozowanych nadwyżek budżetowych.

Z przedłożonych sprawozdań Rb-Z oraz Rb-28S sporządzonych na dzień 30.09.2014 r. wynikają znaczne różnice w zobowiązaniach Gminy w porównaniu do stanu na dzień 30.06.2014 r., co ujęto w poniższej tabeli:

ROK	ZOBOWIĄZANIA					
	OGÓŁEM:	W TYM:		W TYM:		
		niewymagalne	wymagalne	z lat ubiegłych:	z roku bieżącego	
30.06.2014 r.	767 719,72	243 639,52	524 080,20	0,00	524 080,20	
30.09.2014 r.	1 772 804,97	1 415 070,86	357 734,11	0,00	357 734,11	
<b>RÓŻNICA:</b>	<b>w zł:</b>	<b>1 005 085,25</b>	<b>1 171 431,34</b>	<b>-166 346,09</b>	<b>0,00</b>	<b>-166 346,09</b>
	<b>w %:</b>	<b>130,9%</b>	<b>480,8%</b>	<b>-31,7%</b>	<b>0,0%</b>	<b>-31,7%</b>

Stan zobowiązań wymagalnych zmniejszył się o 31,72% w porównaniu do stanu na pierwsze półrocze bieżącego roku budżetowego. Niepokojący jest natomiast znaczny wzrost zobowiązań niewymagalnych – o 480,8% w porównaniu do stanu na 30.06.2014 r. Z analizy informacji wykazanej w sprawozdaniu Rb-28S wynika, że w analizowanym okresie najwyższy wzrost zobowiązań niewymagalnych nastąpił w dziale:



- „Rolnictwo i łowiectwo” i paragrafach związanych z zakupem usług pozostałych (10 679,92 zł), podatku od towarów i usług (64 721,03 zł) oraz wydatkach inwestycyjnych (288 281,14 zł) – po pomniejszeniu o dokonaną spłatę zobowiązań w innych paragrafach, ogólna kwota wzrostu wynosi 352 294,64 zł, tj. wzrost o 90,61%,
- „Obsługa długu publicznego” i paragrafach związanych z zakupem usług pozostałych (63 148,83 zł) oraz odsetki, dyskonto i inne rozliczenia finansowe związane z obsługą zadłużenia (721 851,17 zł) – ogólna kwota wzrostu wynosi 785 000,00 zł, tj. o 100%.

Przeprowadzona analiza zobowiązań niewymagalnych prowadzi do wniosku, że Gmina posiada poważne problemy finansowe, gdyż wydłuża terminy spłaty zobowiązań finansowych w firmach spoza sektora bankowego. **Skład Orzekający podkreśla, że niezmiernie istotny jest jak najszybszy czas pozyskania przez Gminę pożyczki z budżetu państwa, która umożliwi spłatę tak niekorzystnych umów dla finansów samorządu.**

Skład Orzekający, dysponując sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi za okres od początku roku do 30 września 2014 r. Gminy przekazanymi do Izby ustalił, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie kształtowała się następująco:

ROK BUDŻETOWY	PROGNOZOWANY WSKAŹNIK SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ	MAKSYMALNY LIMIT	RÓŻNICA
2014	195,55	11,94	-183,61
2015	18,32	8,40	-9,92
2016	15,75	9,54	-6,21
2017	24,54	1,92	-22,62
2018	19,16	11,04	-8,12
2019	17,77	12,08	-5,69
2020	18,68	13,77	-4,91
2021	18,33	12,55	-5,78
2022	17,53	13,17	-4,36
2023	17,10	13,86	-3,24
2024	16,50	14,00	-2,50
2025	15,81	14,14	-1,67
2026	15,14	14,27	-0,87
2027	14,48	14,30	-0,18
2028	13,86	14,15	0,29
2029	13,25	14,07	0,82
2030	12,66	14,07	1,41
2031	12,08	13,99	1,91
2032	11,53	13,87	2,34

**W latach 2014-2027 wskaźniki obciążenia dochodów nie spełniają wymogów określonych w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jednak należy uznać za dopuszczalne przy uwzględnieniu art. 240a ust. 4 i art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy.**

W wyniku przeprowadzonej analizy prognozowanych dochodów stwierdzić należy, że w latach 2014-2018 plan ogólnych dochodów w porównaniu do roku ubiegłego różnie się kształtuje, tj.:

- w 2014 r. stanowi 62,7% wykonanych dochodów 2013 r.,
- w 2015 r. stanowi 83,8% planowanych dochodów 2014 r.,
- w 2016 r. stanowi 99,0% planowanych dochodów 2015 r.,
- w 2017 r. stanowi 116,6% planowanych dochodów 2016 r.,
- w 2018 r. stanowi 98,5% planowanych dochodów 2017 r.

Począwszy od 2019 r. do 2032 r. utrzymuje się tendencja równomiernego wzrostu o 1,9% corocznych dochodów. Szczególne wahania prognozowanych źródeł dochodów w porównaniu do roku ubiegłego oraz w ujęciu procentowym przedstawiono w poniższej tabeli:

ROK	PODATKI I OPŁATY	W TYM:		DOCHODY MAJĄTKOWE	W TYM:	
		podatek od nieruchomości	subwencja ogólna		ze sprzedaży majątku	z dotacji i środków na inwestycje
2013	134,2%	102,6%	91,1%	22,5%	3,1%	43,4%
2014	100,9%	124,5%	102,6%	4,2%	46,8%	0,0%
2015	95,3%	100,1%	102,6%	0,0%	0,0%	0,0%
2016	143,1%	241,7%	102,6%	0,0%	0,0%	0,0%
2017	120,1%	136,1%	64,2%	0,0%	0,0%	0,0%
2018	101,4%	100,8%	102,4%	0,0%	0,0%	0,0%

Informacje uzyskane z przeprowadzonej analizy odchyień w planowanych źródłach dochodów szczególnie zwracają uwagę na ryzyko wykonania podatku od nieruchomości w latach 2016-2017, gdzie w porównaniu do roku ubiegłego planowany jest wzrost o 141,7% w 2016 r. i o kolejne 36,1% w 2017 r. W załączniku nr 1 do uchwały Nr XXIV/212/14 Rady Gminy Ostrowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmian w programie postępowania naprawczego, na str. 37 zawarto uzasadnienie planowanego wzrostu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości oraz wyjaśniono, że będzie to skutkowało na obniżenie od 2017 r. należnej subwencji ogólnej.

Porównując informacje zawarte w załączniku nr 1 wieloletniej prognozy finansowej z tabelą 16 na str. 57 zmiany programu postępowania naprawczego stwierdzono rozbieżności pomiędzy wskazanymi danymi dot. planowanych dochodów w 2016 r. z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 100 000,00 zł. Skład Orzekający zauważa konieczność doprowadzenia do zgodności danych zawartych w tych dwóch dokumentach.

Inną wątpliwość Składu Orzekającego wzbudziła kwestia toczącego się postępowania odwoławczego Gminy dotyczącego sporu z Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego, w sprawie rozliczenia inwestycji pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Ostrowice w obszarze Drawskiego Parku Krajobrazowego”. Gmina złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie przedmiotu sporu w kwocie 2 315 474,74 zł, powiększonej o kwotę odsetek liczonych jak od zaległości podatkowych. Wskazana kwota sporu nie obejmuje z kolei należności dla Gminy w wysokości 405 102,46 zł.



Skład Orzekający jednak stwierdza istniejące ryzyko finansowe dla budżetu Gminy, gdyż z przepisu art. 61 § 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) wynika, że wstrzymane postępowanie wykonawcze decyzji o zwrocie środków finansowych w wysokości 2 315 474,74 zł, powiększonej o kwotę odsetek liczonych jak od zaległości podatkowych, staje się wymagalne. W tym stanie rzeczy, odwołanie się Gminy od wyroku WSA nie wstrzymuje biegu postępowania egzekucyjnego wykonalności decyzji. Spłata spornej kwoty nie została przewidziana w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Ostrowice.

Wymienione wątpliwości zostały wyjaśnione na str. 32-33 programu postępowań naprawczych, jednak ze względu na fakt bardzo trudnej sytuacji finansowej Gminy podkreślić należy, że przedstawione zagrożenie zwrotu środków finansowych lub ich egzekucja, może sparaliżować wykonywanie bieżących zadań własnych. **Skład Orzekający w tym zakresie czyni uwagę do niniejszej opinii i podkreśla konieczność zabezpieczenia wartości spornej kwoty w wieloletniej prognozie finansowej Gminy poprzez zwiększenie kwoty pożyczki z budżetu państwa o odrębną transzę środków finansowych w przypadku niekorzystnego dla Gminy wyroku NSA.**

Ponadto na podstawie przyjętej zmiany wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdził, że w 2014 r. wydatki bieżące nie mają zgodnego z przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych, źródła finansowania, gdyż planowany jest deficyt operacyjny w wysokości 1 525 512,38 zł, co należy uznać za dopuszczalne przy uwzględnieniu art. 240a ust. 4 i art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy.

Dane zawarte w zmianie wieloletniej prognozie finansowej na lata 2014-2032 wskazują, że relacje wynikające ustawy o finansach publicznych zostaną zachowane w zakresie przepisu wynikającego z art. 242 od 2015 r. oraz z art. 243 od 2028 r.

**Prognozowane przez Gminę Ostrowice obciążenie budżetu spłatą długu publicznego w latach 2014-2032 należy uznać za dopuszczalne, przy założeniu realizacji dochodów oraz utrzymaniu poziomu wydatków, przyjętych w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej.**

Opinia podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

*Przewodnicząca Składu Orzekającego*

  
*Jolanta Włodarek*