UCHWAŁA NR CXXVII.533.Z.2016
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ostrowice

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

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

uchwala, co następuje:

§ 1. Negatywnie, opiniuje projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2039 Gminy Ostrowice.

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

§ 4. 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.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w tym załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Przypomnieć należy, że na dzień złożenia projektu wieloletniej prognozy finansowej w Gminie **nie obowiązywał program naprawczy**[1]. Ponadto Skład zauważa, iż informacja Wójta z wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r.[2] zawiera oświadczenie (str. 55), iż Gmina Ostrowice nie znajduje się w programie naprawczym i „aktualnie trwają prace nad przygotowaniem nowego programu postępowania naprawczego Gminy Ostrowice. Przewidywany termin jego uchwalenia to wrzesień – październik 2016 r." Program jednak nie został przyjęty przez Radę Gminy Ostrowice.

---

[1] Program naprawczy przyjęty uchwałą Nr XII/65/2016 Rady Gminy Ostrowice z dnia 12 lutego 2016 r. został uznany za naruszający przepisy prawne w sposób istotny przez Kolegium Izby w dniu 16 marca 2016 r. (uchwała Nr V.62.K.2016). WSA w Szczecinie w dniu 23 czerwca 2016 r. oddalił skargę Wójta Gminy Ostrowice na uchwałę Kolegium Izby (sygn. akt I SA/Sz 519/16).

[2] Data wpływu do Izby: 1 września 2016 r.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w ustawie o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu[3].

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika nadto, że w 2017 r. nie zostanie spełniona zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetu zaplanowano w wysokościach niższych od wydatków bieżących. Ponadto różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2016 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2017-2019 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych reguluje w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). **Planowana relacja spłaty zadłużenia w latach 2017-2037 prognozy przekracza dopuszczalny poziom liczony w oparciu o plan za III kwartały 2016 r., wyznaczony art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.** Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań na 2017 r., o którym mowa w cyt. art. 243 wynosi 421,44%, natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2016 r. wynosi „– 8,89%".

Planowana kwota długu na koniec 2016 r. wynosi 37 499 419,08 zł. Na koniec 2017 r. prognozowana kwota długu wzrasta do kwoty 42 878 735,47 zł. Począwszy od 2018 r. sukcesywnie maleje, osiągając poziom zerowy na koniec 2039 r. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część projektu wieloletniej prognozy finansowej, została zatem sporządzona na okres całkowitej spłaty długu[4], co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przyjęto również założenie, że w 2017 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na następujące uchybienia, które wystąpiły w przedłożonym projekcie wieloletniej prognozie finansowej i budżecie, tj:

- w WPF w poz. 1.1.3 „Dochody bieżące - podatki i opłaty" podano 2 953 076,00 zł, natomiast z budżetu wynika kwota 2 236 276,00 zł (załącznik do niniejszej opinii (kolumna pt. „WPF-Budżet").

Ponadto zwraca się uwagę na poprawność wyliczenia kwoty długu na koniec 2017 r. w związku z tym, że uwzględniając prawidłowe **dane kwota długu na koniec 2016 r. powinna wynieść 42 878 735,47 zł**, tj.:

dług na koniec 2015 r.	36 192 237,35 zł
+ przychody 2016 r.	30 500 000,00 zł
- rozchody 2016 r.	30 431 021,00 zł
dług na koniec 2016 r.	37 499 419,08 zł
+ przychody 2017 r.	42 785 442,00 zł
- rozchody 2017 r.	37 406 125,61 zł
dług na koniec 2017 r.	**42 878 735,47 zł.**

[3] Art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych.
[4] Zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przy przyjęciu kwoty długu na koniec 2016 r. podanej w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, kwota długu na koniec 2017 r. została wyliczona w nieprawidłowej wysokości, tj. 42 785 442,00 zł, czyli w kwocie niższej od poprawnie obliczonej o 93 293,47 zł.

Poza tym Skład Orzekający wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa nie odnosi się w objaśnieniach do kwoty wykonanych przychodów do dnia 30 września 2016 r. w wysokości 166 666,60 zł[5] oraz ewentualnego wskazania sposobu spłaty nowego długu.

Postanowienia uchwały odsyłają także do załącznika, w którym prezentowane są dane dotyczące objaśnień przyjętych wartości[6]. Zdaniem Składu Orzekającego, **objaśnienia sporządzono w sposób niezgodny z wymogami określonymi w ustawie o finansach publicznych**, gdyż w zakresie dochodów i wydatków bieżących stwierdzono, iż „wzięto pod uwagę kierunki **przyjęte w programie postępowania naprawczego**, mające na celu maksymalizację dochodów bieżących". Gmina Ostrowice nie znajduje się w programie naprawczym. Ponadto ogólne stwierdzenie w zakresie przychodów i rozchodów budżetu oraz długu, iż operacje te będą wynikać z otrzymanej pożyczki z budżetu państwa w wysokości 42 878 735,47 zł nie stanowią objaśnień przyjętych wartości. W ocenie Składu Orzekającego **wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej są elementem oceny jej realności, co oznacza, że powinna się opierać na przesłankach umożliwiających w całym okresie prognozy rzeczywistą ocenę sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.**

Skład Orzekający od kilku lat zauważa, iż Gmina Ostrowice nie posiada majątku, aby generować dochody bieżące gwarantujące spłatę pożyczki z budżetu państwa. Przedłożony do zaopiniowania projekt wieloletniej prognozy finansowej zakłada taką spłatę długów w latach 2017-2039 z wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Analiza wiarygodności osiągnięcia takich nadwyżek możliwych do uzyskania przez Gminę, na przykładzie lat 2014-2019[7], prowadzi do wniosku, iż planowana pożyczka z budżetu państwa byłaby spłacana do 2124 r. (tj. przez 108 lat). Objaśnienia projektu wieloletniej prognozy finansowej w żaden sposób nie uzasadniają źródeł uzyskania wysokich, w przypadku Gminy Ostrowice, wartości nadwyżek operacyjnych od 2020 r. i nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Planowany w latach prognozy wzrost nadwyżek operacyjnych w poszczególnych latach nie został szczegółowo uzasadnione w objaśnieniach do projektu uchwały.

Wieloletnia prognoza finansowa, powinna być realistyczna[8] i **określać dla każdego roku realne do uzyskania dochody**. Kwota faktycznie osiągniętych dochodów determinuje możliwość realizacji zadań i dokonywania wydatków. Od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w realizacji zaplanowanych płatności. W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociaż w części, nie zostaną uzyskane. Powyższe wskazuje jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej ma realne planowanie.

Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Ustalanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydat-

---

[5] Według sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2016 r.
[6] Zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.
[7] Gmina w latach 2014-2015 wykonała deficyt operacyjnej i taki też planuje zrealizować w latach 2016-2017. Deficyt operacyjny oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie realizować zadań własnych.
[8] Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

ków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem.

Bacząc na założenia przyjęte w projekcie prognozy, w ocenie Składu Orzekającego najważniejszą pozycją wpływającą na spełnienie przez jednostkę ww. reguły oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2017 r. wydatków bieżących, będą miały wypracowane nadwyżki operacyjne budżetów.

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. Ze wskazanego przepisu wynika, iż 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.

Skład Orzekający za podstawę przyjął dane wynikające z projektu uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na 2017 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej. Zaplanowane dochody budżetu są niższe od planowanych wydatków o 5 379 316,39 zł, co oznacza, że w budżecie planuje się deficyt budżetowy - zatem zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Włodarek

Załącznik 1 na 1 ark.

ZAŁĄCZNIK do uchwały Składu Orzekającego

GMINA OSTROWICE | Nr CXXVII.533.Z.2016 | z dnia 9 grudnia 2016 r.

Lp.	Wyszczególnienie	WPF 2017	Budżet 2017	WPF - Budżet
1	**Dochody ogółem**	**10 441 892,00**	**10 441 892,00**	**0,00**
1.1	Dochody bieżące	10 350 027,00	10 350 027,00	0,00
1.1.1	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	917 162,00	917 162,00	0,00
1.1.2	dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	1 000,00	1 000,00	0,00
1.1.3	podatki i opłaty	2 953 076,00	2 236 276,00	716 800,00
1.1.3.1	z podatku od nieruchomości	950 076,00	950 076,00	0,00
1.1.4	z subwencji ogólnej	3 344 475,00	3 344 475,00	0,00
1.1.5	z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące	3 134 314,00	3 134 314,00	0,00
1.2	Dochody majątkowe, w tym	91 865,00	91 865,00	0,00
1.2.1	ze sprzedaży majątku	91 865,00	91 865,00	0,00
1.2.2	z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje	0,00	0,00	0,00
2	**Wydatki ogółem**	**15 821 208,39**	**15 821 208,39**	**0,00**
2.1	Wydatki bieżące, w tym:	15 821 208,39	15 821 208,39	0,00
2.1.1	z tytułu poręczeń i gwarancji	0,00	**0,00**	0,00
2.1.3	wydatki na obsługę długu, w tym:	6 599 992,39	6 599 992,39	0,00
2.1.3.1	odsetki i dyskonto określone w art. 243 ust. 1 ustawy, w tym:	6 599 992,39	6 599 992,39	0,00
2.2	Wydatki majątkowe	0,00	0,00	0,00
3	**Wynik budżetu**	**-5 379 316,39**	**-5 379 316,39**	**0,00**
4	**Przychody budżetu**	**42 785 442,00**	42 785 442,00	0,00
4.1	Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych	0,00	0,00	0,00
4.2	Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy	0,00	0,00	0,00
4.3	Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych	42 785 442,00	42 785 442,00	0,00
4.4	Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu	0,00	0,00	0,00
5	**Rozchody budżetu**	**37 406 125,61**	37 406 125,61	0,00
5.1	Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych	37 406 125,61	37 406 125,61	0,00
5.2	Inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu	0,00	0,00	0,00
8	**Relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy**	x	x	x
8.1	Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	-5 471 181,39	-5 471 181,39	0,00
8.2	Różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki	-5 471 181,39	-5 471 181,39	0,00
11	**Informacje uzupełniające o wybranych rodzajach wydatków budżetowych**	x	x	x
11.1	Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	4 171 295,00	4 171 295,00	0,00
11.2	Wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego	1 282 614,00	1 282 614,00	0,00
11.4	Wydatki inwestycyjne kontynuowane	0,00	0,00	0,00
11.5	Nowe wydatki inwestycyjne	0,00	0,00	0,00
11.6	Wydatki majątkowe w formie dotacji	0,00	0,00	0,00
12	**Finansowanie programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy**	x	x	x
12.1	Dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.1.1	- w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.2	Dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.2.1	- w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.3	Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.3.1	- w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.4	Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	0,00	0,00
12.4.1	- w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0,00	0,00	0,00
13	**Kwoty dotyczące przejęcia i spłaty zobowiązań po samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz pokrycia ujemnego wyniku**	x	x	x
13.4	Wydatki na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej	0,00	0,00	0,00
13.5	Wydatki na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej likwidowanego na zasadach określonych w przepisach o działalności leczniczej	0,00	0,00	0,00
13.6	Wydatki na spłatę zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przejętych do końca 2011 r. na podstawie przepisów o zakładach opieki zdrowotnej	0,00	0,00	0,00
13.7	Wydatki bieżące na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej	0,00	0,00	0,00