

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 7 grudnia 2015 r.

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

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 2012 r. poz. 1113, ze zm.) i art. 230 ust. 2 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

uchwała, co następuje:

§ 1. Negatywnie opiniuje projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 – 2042 Gminy Rewal¹, w związku z naruszeniem art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

§ 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. Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

§ 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 wieloletniej prognozy finansowej Gminy, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w ustawie o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu².

Gmina w załączniku nr 2 planuje realizację przedsięwzięć określonych w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

¹ Dalej: Gmina.

² Art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych.

1. W porównaniu do planowanych wieloletnich wydatków inwestycyjnych w programie postępowania naprawczego³ dopisano dwa nowe zadania:

- 1) „Projekt zagospodarowania jeziora Liwia-Łuża” – spłata zobowiązań (27 400,00 zł),
- 2) „Przebudowa drogi gminnej ul. Władysława Łokietka w miejscowości Rewal” - spłata zobowiązań, ugoda sądowa (5 713 896,64 zł).

Powyższe zadania w programie przedsięwzięć naprawczych zostały ujęte jako „za-kończone inwestycje” do spłaty w 2016 r.⁴

W ocenie Składu Orzekającego z uwagi na fakt, że wydatki te związane są ze spłatą zobowiązań, nie powinny być zadaniami wieloletnimi (ujętych w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej), tylko wydatkami jednorocznymi.

2. Ponadto na tym etapie tworzenia wieloletniej prognozy finansowej, gdy nieznane są warunki ewentualnej spłaty pożyczki z budżetu państwa, Gmina nie powinna w latach 2021-2042 planować realizacji inwestycji. Skład podtrzymuje swoją ocenę w tym zakresie, wyrażoną w opinii o programie postępowania naprawczego⁵.

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

Z projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy wynika nadto, że w 2016 r. nie spełniona zostanie w 2016 r. zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetu zaplanowano w wysokościach niższych od wydatków bieżących. Deficyt operacyjny w 2016 r. planowany jest w kwocie 16 987 301,37 zł. Natomiast począwszy od 2018 r. planowana jest nadwyżka operacyjna.

3. W ocenie Składu nieuzasadnione jest planowanie przeznaczenia nadwyżki operacyjnej w latach 2021-2034 na realizację inwestycji, tj. w okresie spłaty pożyczki z budżetu państwa. Wszelkie wypracowane nadwyżki operacyjne należy kierować na spłatę długu, a czas dopiero pokaże, czy Gmina będzie w stanie w planowanym okresie realizować inwestycje ze środków własnych – **priorytetowym przedsięwzięciem jest spłata dotychczasowych zobowiązań**. Skład podtrzymuje swoją ocenę w tym zakresie, wyrażoną w opinii o programie postępowania naprawczego⁶.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy przyjęto również założenie, że w 2016 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu pożyczki z budżetu państwa, natomiast począwszy od 2017 r. spłata długu dokonywana będzie wyłącznie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi.

³ Uchwała Nr XIX/87/15 Rady Gminy Rewal z dnia 2 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Postępowania Naprawczego dla Gminy Rewal oraz uchwała Nr XX/89/15 Rady Gminy Rewal z dnia 3 listopada 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Postępowania naprawczego dla Gminy Rewal – dalej: program postępowania naprawczego.

⁴ Tabela nr 22 na str. 43-44 programu postępowania naprawczego.

⁵ Pkt 2.2.1. str. 12-13 uchwały Nr CIX.388.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Gminę Rewal programie postępowania naprawczego.

⁶ Pkt 2.2.1. str. 12-13 uchwała Nr CIX.388.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 17 listopada 2015 r.

Według założeń zawartych w projekcie prognozy najwyższy poziom wydatków majątkowych planuje się w 2016 r. w kwocie 8 012 698,63 zł. W kwocie tej ujęte są wyłącznie przedsięwzięcia kontynuowane.

4. Skład zwraca uwagę, że dwa zadania inwestycyjne ujęte w załączniku nr 2 wieloletniej prognozy finansowej, o których mowa w pkt 1 na str. 2 uzasadnienia niniejszej opinii, zgodnie z art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie są przedsięwzięciami wieloletnimi.

5. Ponadto kwota inwestycji wykazana w projekcie wieloletniej prognozy finansowej nie jest zgodna z tabelą nr 33 („Projekcja finansowa z uwzględnieniem pożyczki z budżetu państwa – Wieloletnia Prognoza Finansowa”) w zakresie wydatków majątkowych (str. 67).

Począwszy od 2014 r. dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ust. 1 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 dopuszczalnego 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 realizacji założonych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości budżetu, analiza kwoty długu w latach 2016 - 2037 wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie powyżej wskaźnika dopuszczalnego, ustalonego dla danego roku. Począwszy od 2038 r. spłata długu nie będzie powodowała naruszenia wskaźnika dopuszczalnego, wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Bacząc na założenia przyjęte w projekcie prognozy, najważniejszą pozycją wpływającą na spełnienie przez jednostkę ww. reguły oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanej spłaty długu a także wydatków majątkowych, od 2016 r., będą miały wypracowane nadwyżki operacyjne kolejnych budżetów.

6. Pozostałe, mniej istotne uwagi:

1) występują różnice w zakresie przyjętych wielkości w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie:

- podatki i opłaty (wiersz 1.1.3) różnica 3 804 734,87 zł;
- podatek od nieruchomości (wiersz 1.1.3.1) różnica 209 302,00 zł;
- dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące (wiersz 1.1.5) różnica 13 000,00 zł;
- wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (wiersz 11.1) różnica 244 335,35 zł;
- wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego (wiersz 11.2) różnica 450 177,02 zł;
- dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy (wiersz 12.1) różnica 10 752,10 zł.


- 2) w załączniku nr 1 wieloletniej prognozy finansowej – w pozycji: „podstawa prawna procedury, jaką jest objęta JST” zaznaczono rubrykę „nie dotyczy”, a powinno być „art. 240a”, gdyż Gmina jest w programie przedsięwzięć naprawczych;
- 3) w załączniku nr 1 wieloletniej prognozy finansowej nie wypełniono pozycji: wydatki inwestycyjne kontynuowane (wiersz 11.4) oraz nowe wydatki inwestycyjne (wiersz 11.5) na wartość ogólną 8 012 698,63 zł;
- 4) błędy w załączniku nr 3 objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej dot. zakresu lat obowiązywania (jest 2015 - 2033, a powinno być 2016 – 2042).

W podsumowaniu Skład Orzekający stwierdza, że konieczne jest stałe monitorowanie relacji przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości. W ocenie Składu decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez organ wykonawczy powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej, bardzo złej sytuacji finansowej Gminy.

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. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawioną 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 zobowiązania. Mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający za podstawę przyjął dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Gminy Rewal na 2016 r. Zaplanowane dochody budżetu są niższe od planowanych wydatków o 20 502 785,00 zł, co oznacza, że w budżecie Gminy planuje się deficyt budżetowy - zatem zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek