

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 6 grudnia 2017 r.

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

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 2017 r. poz. 2077) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

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

pozytywnie, z zastrzeżeniami ujętymi w uzasadnieniu

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek
na lata 2018 - 2029

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2018-2029 (dalej: WPF) został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 20 listopada 2017 r. Skład Orzekający formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie WPF jednostki samorządu terytorialnego, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu, projektu budżetu na 2018 r., uchwały budżetowej po zmianach na 2017 r. oraz sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 r. i 30 września 2017 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera elementy określone przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.
2. Do projektu WPF dołączone zostały Objaśnienia, czym spełniono wymóg określony art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.
3. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych (tj. prognozowane dochody bieżące budżetów powiększone o wolne środki zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących). Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2017 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2018-2020 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

4. 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 całym okresie prognozy nie przekracza dopuszczalnego poziomu liczonego w oparciu o plan za III kwartały 2017 r. Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań na 2018 r., o którym mowa w cyt. art. 243 wynosi 6,77% (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2017 r. – 6,86%. Stopień zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustawy planowany jest w latach 2018-2019 odpowiednio w wysokości: 0,09 pkt% i 0,59 pkt%.
5. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć.
Projekt przedstawia sposób sfinansowania spłaty długu.
Prognozowana kwota długu na koniec 2018 r. wyniesie 25 590 019,00 zł i osiągnie poziom 53,83% planowanych dochodów ogółem.
6. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
7. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III.

1. Odnosząc się do pkt II ppkt 4 niniejszej opinii Skład Orzekający stwierdził, że ze względu na niską różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań (w 2018 r. – 0,09 pkt % i w 2019 r. – 0,59 pkt %), w dwóch kolejnych latach budżetowych występuje zagrożenie przekroczenia wskaźnika dopuszczalnego.

Nierozzerwalnie ze wskazanym ograniczeniem spłaty zobowiązań dłużnych wiąże się realność planowania dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że przyjęte w WPF wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciężących na niej zadań.

W związku z powyższym zwraca uwagę znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej planowanej w latach 2019-2021 (średnia wynosi 7 163 383 zł), która wzrasta o 191% w porównaniu do lat 2015-2018 (średnia wysokości 2 465 466 zł), co ma przełożenie na zwiększenie wskaźnika jednorocznego wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Skład Orzekający ponadto zauważa, że z przyjętych w WPF założeń w zakresie spłat zadłużenia wynika, iż począwszy od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Podniesienie przez Skład Orzekający przedmiotowej uwagi uzasadnia również planowanie w latach 2019-2020 wysokich dochodów z majątku. Gmina planuje pozyskać znaczne dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (w 2019 r. – 3 613 675,00 zł, w 2020 r. – 3 907 813,00 zł). W załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie WPF pt. „Objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej

Gminy Czaplinek na lata 2018-2029”¹ (punkt 1) Burmistrz informuje, iż „Dochody majątkowe ustalono na podstawie podpisanych umów i złożonych wniosków o dotacje unijne (...)”, co nie znajduje odzwierciedlenia w wierszu „12.2.1.1.” załącznika Nr 1 do projektu uchwały w sprawie WPF pt. „Wieloletnia Prognoza Finansowa”². Podkreślić też należy, że w wierszu „12.2.” (programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków pomocowych Unii Europejskiej - bez zawartych umów) załącznika Nr 1 do WPF w latach 2018-2020 nie zostały w ogóle zaplanowane dochody majątkowe. W związku z tym w ocenie Składu wysoce wątpliwe jest uzyskanie dofinansowania zadań inwestycyjnych w latach 2019-2020 w wysokości 7 521 488,00 zł.

W kontekście powyższych wniosków Skład Orzekający podkreśla, że od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w realizacji zaplanowanych zadań.

W wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności do lat przyszłych, wielkości szacowane (przewidywane). Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu, trzeba bowiem mieć na względzie, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm. Trzeba też pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego.

Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań dłużnych. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, winny być realne i możliwe do wykonania.

W ocenie Składu wiarygodnie sporządzona wieloletnia prognoza finansowa pozwala modelować poziom zadłużenia JST i jego obsługę oraz umożliwia formułowanie scenariuszy zadłużania różniących się formą długu, poziomem zadłużania i kosztami jego obsługi, terminem zapadalności a także karencją spłaty.

2. Prognoza kwoty długu sporządzona jest na dłuższy okres (do 2029 r.) niż zaciągnięto zobowiązania (do 2028 r.), co narusza dyspozycję art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
3. W załączniku Nr 3 do projektu uchwały w sprawie WPF pt. „Wykaz przedsięwzięć do WPF”³ stwierdzono rozbieżność pomiędzy limitem zobowiązań ustalonym dla zadań ujętych w poz. 1.1.2.2; 1.1.2.5; 1.1.2.6; 1.1.2.7; 1.1.2.8; 1.1.2.13; 1.1.2.15 i 1.1.2.16, a sumą wydatków objętych limitem ustalonym dla tego zadania na poszczególne lata. W ocenie Składu wysokość limitu zobowiązań nie powinna przekraczać łącznej wysokości wydatków przewidzianych na dane zadanie we wszystkich latach objętych prognozą.

¹ Dalej: załącznik Nr 2 do WPF.

² Dalej: załącznik Nr 1 do WPF.

³ Dalej: załącznik Nr 3 do WPF.

4. W załączniku Nr 3 do WPF limit wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie został określony do 2022 r., co nie jest zgodne z poz. 11.3. załącznika Nr 1 do WPF, w którym limit ten określono do 2021 r.
5. W załącznikach nr 1 i 2 do WPF odmiennie określono źródła finansowania deficytu, tj. w obu załącznikach wykazano środki finansowe pochodzące z zaciągnięcia kredytów, pożyczek oraz sprzedaży papierów wartościowych, natomiast w załączniku Nr 2 do WPF (pkt 4) dodatkowo wykazano wolne środki pochodzące z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.
6. Ponadto Skład zwraca uwagę na następujące uchybienia występujące w załączniku Nr 1 do WPF:
 - w pozycji 10.1 (w latach 2019-2028) nie wykazano, iż prognozowana nadwyżka budżetowa będzie przeznaczona na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
 - w pozycji 12.5 (w latach 2019-2021) nie określono wydatków stanowiących wkład krajowy.

Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetu, 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.

Mając powyższe na uwadze Skład postanowił jak w sentencji niniejszej uchwały.

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, 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