

Uchwała nr IX/85/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 grudnia 2018 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy
Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2019 rok

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) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 4/18 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Monika Puchała - członek

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2019 rok.

Uzasadnienie

Stosownie do art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) – dalej „u.f.p.”, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania.

W dniu 15 listopada 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął (w formie dokumentu elektronicznego) projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, przedłożony zarządzeniem Burmistrza Ścinawy nr G/224/18 z 15 listopada 2018 r.

Badając przedłożony projekt uchwały pod względem zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że wieloletnią prognozę finansową wraz z prognozą kwoty długu sporządzono na lata 2019-2041, co spełnia wymogi art. 227 u.f.p. Dla każdego roku wieloletniej prognozy finansowej określono wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p. Planowany wynik budżetu na 2019 rok i związane z nim kwoty przychodów i rozchodów oraz długu jednostki są zgodne z wartościami wynikającymi z projektu uchwały budżetowej na 2019 rok, stosownie do przepisów art. 229 u.f.p. We wszystkich latach objętych prognozą został zachowany wymóg art. 242 ust. 1 u.f.p. w zakresie wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu. Dla przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej podano informacje i wielkości wskazane w art. 226 ust. 3 u.f.p. Projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawiera upoważnienia, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p. W załączniku nr 3 do projektu uchwały przedstawiono objaśnienia wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej (wymóg art. 226 ust. 2a u.f.p.).

Zgodnie z przedłożonym projektem wieloletniej prognozy finansowej, Gmina planuje zaciąganie nowych zobowiązań dłużnych w łącznej kwocie: 9.400.000,00 zł w 2019 r. (w tym 6.860.185,32 zł na pokrycie deficytu budżetu), 9.482.212,10 zł w 2020 r. (w tym 6.515.352,10 zł na pokrycie deficytu budżetu), 5.838.567,18 zł w 2021 r. (w tym 2.637.707,18 zł na pokrycie deficytu budżetu), 5.907.113,23 zł w 2022 r. (w tym 1.887.253,23 zł na pokrycie deficytu budżetu) oraz 4.049.167,83 zł w 2023 r. Z wielkości budżetowych przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany jest wzrost zadłużenia Gminy, odpowiednio: w 2019 r. do kwoty 37.865.165,20 zł, w 2020 r. do kwoty 43.628.058,98 zł, w 2021 r. do kwoty 45.573.307,84 zł, w 2022 r. do kwoty 46.768.102,72. zł. Kwota długu w latach 2023-2024 planowana jest jednocześnie w wysokości kolejno: 46.526.410,55 zł i 41.956.550,55 zł. W porównaniu do planowanych w latach 2019-2024 dochodów ogółem, kwota długu wyniesie odpowiednio: 54,34%, 63,83%, 87,25%, 79,75%, 85,21% i 88,27%. W kwocie długu w latach 2019-2022 występuje zobowiązanie wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych związane z wykupem wierzytelności, którego wielkość planowana w 2019 r. wynosi 2.077.374,99 zł i pozostaje do spłaty w ratach z planowanych wydatków budżetu.

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2019-2022 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach

zauważalnie wyższych od uzyskanych w latach 2016-2017. Wykonane nadwyżki operacyjne w latach 2016-2017 wyniosły odpowiednio 3.684.368,19 zł i 3.394.771,07 zł. Ponadto według projektu prognozy przewiduje się uzyskanie w 2018 r. nadwyżki operacyjnej w wysokości 4.184.487,82 zł przy planowanej na III kw. w wysokości 6.099.962,08 zł. W latach 2019-2022 prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią natomiast kwoty odpowiednio: 7.037.291,79 zł, 5.047.342,00 zł, 4.948.960,00 zł i 5.314.972,00 zł. W przedstawionych objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy, poinformowano, że w latach tych wynik bieżący budżetu powiększony jest o dochody bieżące związane ze zwrotem podatku VAT z zrealizowanych inwestycji ujętych w wykazie przedsięwzięć. Skład Orzekający wskazuje, że w 2018 r. w planowanym wyniku operacyjnym również zakładany był dochód z tytułu zwrotu podatku VAT w wysokości 3.534.513,82 zł, natomiast prognozuje się niewykonanie w pełni założonej nadwyżki operacyjnej. W latach 2023-2024 nadwyżki operacyjne prognozowane są ponadto w kwotach odpowiednio 6.008.901,00 zł i 4.967.392,00 zł, a w kolejnych latach mają się kształtować, przy stałym wzroście, na poziomie od 5,5 mln zł w 2025 r. do 16,0 mln zł w 2041 r.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na realność planowania budżetowego, w szczególności w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. W 2019 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 126.200,00 zł a w latach od 2020 do 2033 po 350.000,00 zł rocznie. W ocenie Składu uzyskanie w latach 2020-2033 dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości obarczone jest ryzykiem, bowiem dochody z tego tytułu w latach 2016-2017 wykonane zostały w kwotach 291.173,85 zł i 186.497,29 zł, a według wprowadzonych zmian budżetu na dzień 7 grudnia 2018 r. dochody ze sprzedaży majątku planowane są do uzyskania w wysokości 168.606,59 zł, przy określonym planie na III kw. 2018 r. w wysokości 350.000,00 zł. W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w realnej perspektywie czasu z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości i w wielkościach realnych do uzyskania, bowiem dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zauważa ponadto, że w okresie planowanego wzrostu zadłużenia, tj. w latach 2019-2023, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkość kolejnych budżetów. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwotach: 40.276.744,12 zł w 2019 r., 37.826.822,77 zł w 2020 r., 17.059.736,45 zł w 2021 r., 22.072.990,51 zł w 2022 r. i 15.240.278,10 zł w 2023 r., które stanowią odpowiednio 52,62%, 50,53%, 31,09%, 36,46% i 28,04% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe wiąże się bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 26.253.067,01 zł w 2019 r., 25.914.128,67 zł w 2020 r., 9.123.069,27 zł w 2021 r., 14.520.765,28 zł. w 2022 r. i 9.123.069,27 zł w 2023 r. Pozyskanie natomiast wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in. od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. Należy przy tym wskazać, że z tytułu przyjętych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. zakłada się zaciąganie zobowiązań dłużnych i planuje się wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 u.f.p. W przypadku natomiast przedsięwzięcia pn. "Rewitalizacja zabytkowej strefy centrum Ścinawa poprzez przebudowę nawierzchni Rynku i przyległych ulic-etap I wraz z małą architekturą, zagospodarowaniem terenu" (łącznie nakłady na zadanie - 14.785.258,43 zł, w tym limit zobowiązań w 2019 r. - 2.588.680,31 zł) wykazanego jako zadanie finansowane w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., nie wynika z objaśnień do projektu wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1 do objaśnień) jak i z uzasadnienia do projektu budżetu na 2019 r. aby Gmina zawarła stosowną umowę z instytucją współfinansującą to zadanie. Wskazuje się ponadto, że wykazane w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, wyłączenia ustawowe z limitu spłaty długu, nie w pełni zostały objaśnione. Brak jest powiązania wykazanych w danym roku kwot wyłączeń z planowanych spłat, z poszczególnymi zadaniami realizowanymi z udziałem środków unijnych.

Planowana w 2019 r. łączna kwota rozchodów budżetu przeznaczonych na spłatę długu (2.599.814,68 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu z tytułu odsetek (1.038.000,00 zł) w stosunku do planowanych dochodów ogółem stanowi 5,22%, a po zastosowaniu wyłączeń ustawowych wynosi 3,77% i nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, obliczonego na podstawie art. 243 u.f.p., wynoszącego 9,23%. Z prognozowanych wielkości dochodów, w tym bieżących i

wydatków, w tym bieżących, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2020-2041 obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z odsetkami, po zastosowaniu planowanych do 2031 r. wyłączeń ustawowych, również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p., przy pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości budżetowych. Skład Orzekający zauważa jednak, że w latach spłaty długu 2023-2026 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań po zastosowaniu założonych wyłączeń ustawowych wynosi odpowiednio 8,45%, 9,46%, 9,72% i 9,12% a bez wyłączeń wynosi w kolejności: 10,47%, 12,50%, 11,92% i 11,03%, przy jego dopuszczalnym poziomie wynoszącym odpowiednio: 9,23%, 10,48%, 10,83% i 11,66%. Jednocześnie należy wskazać, że zaplanowano wydatki na spłatę zobowiązań dłużnych, z tego w latach 2019-2021 w wysokości 692.458,32 zł rocznie, a w 2022 r. w wysokości 692.458,35 zł (łącznie 2.769.833,31 zł), które nie znajdują odzwierciedlenia we wskaźniku planowanych spłat.

Skład Orzekający zauważa, że spełnienie ustawowej relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. wiąże się z zaplanowaniem spłaty długu Gminy Ścinawa w okresie 23 lat, co obarczone jest ryzykiem możliwości zrealizowania budżetu w prognozowanych wielkościach. Według bieżącego stanu, indywidualny wskaźnik zadłużenia Gminy został obliczony w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, podczas gdy w przyszłych latach będą one wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych z ostatnich trzech lat, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane.

Skład Orzekający podkreśla zatem, że możliwość spłaty długu w latach 2019-2041, przy zachowaniu zasad określonych w art. 243 u.f.p., zależy od realizacji prognozowanych dochodów oraz utrzymania założonych wielkości wydatków, a zwłaszcza uzyskania przewidywanych nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku. Nadwyżka operacyjna i dochody ze sprzedaży majątku wpływają bowiem na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z uwagami o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa. Wydając przedmiotową opinię, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wskazuje jednocześnie, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności za realność planowanych dochodów oraz celowość i realność planowanych wydatków a także za zaciąganie zobowiązań.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p., podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 i poz. 1669) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

**PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**


mgr Tomasz Miśkiewicz