

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 12 stycznia 2016 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Brzeżno na lata 2016-2021

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

opiniuje pozytywnie, z zastrzeżeniami
zawartymi w uzasadnieniu

prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Brzeżno¹, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań dłużnych, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z uzasadnieniem.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Gminy Brzeżno z dnia 21 grudnia 2015 r.: Nr XII/62/2015 w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brzeżno na lata 2016–2021 oraz Nr XII/64/2015 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Brzeżno na rok 2016, które wpłynęły dnia 31 grudnia 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

Według uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016–2021 Gmina zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2021 r. Począwszy od 2017 r. planowane są dodatnie wyniki budżetów, które mają służyć finansowaniu rozchodów tytułem spłat zaciągniętych w latach ubiegłych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych. W 2016 r. planowany jest deficytowy wynik budżetu, który ma być sfinansowany środkami z nowego zobowiązania dłużnego.

Z wymienionych wyżej uchwał wynika, że najwyższy poziom długu nastąpi w 2016 r. i wyniesie 5 275 970,46 zł, tj. 35% planowanych dochodów budżetu Gminy. W kolejnych latach zadłużenie będzie się zmniejszało i w ostatnim 2021 r. zostanie całko-

¹ Dalej: Gmina.

wicie spłacone. Zatem prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągać zobowiązania dłużne, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Gmina nie posiada potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń, które obciążałyby budżet w latach 2016–2021, co ustalono na podstawie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz sprawozdań².

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości wynika, że w latach 2016–2021 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przyjęte w prognozie założenie zachowania tej relacji jest oparte zarówno na planowanej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych, jak też projekcji nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi (spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ww. ustawy). **Historyczne wykonanie budżetów w latach 2013–2015 wykazuje, że wielkości te nie będą możliwe do osiągnięcia, stąd Skład Orzekający zwraca uwagę organom Gminy na konieczność ciągłego monitorowania wielkości wykonania dochodów i wydatków bieżących.**

Informacje uzyskane z przeprowadzonej analizy odchyień w planowanych źródłach dochodów (poniższa tabela) szczególnie zwracają uwagę na planowany wzrost dochodów z podatku od nieruchomości w 2016 r.: o 359% w porównaniu do wykonania 2014 r. oraz o 282% w porównaniu do przewidywanego wykonania 2015 r. oraz dochodów z dotacji i środków na inwestycje, których plan wzrasta o 2 870% w stosunku do wykonania 2014 r., a także o 498% w stosunku do przewidywanego wykonania 2015 r.

DOCHODY:	WYKONANIE:		PRZEWIDYWANE WYKONANIE W 2015 r.	PLAN na 2016 r.	DYNAMIKA		
	2013 r.	2014 r.			6=5/2	7=5/3	8=5/4
1	2	3	4	5			
- z podatku od nieruchomości	585 000,00	641 217,96	815 138,00	2 300 800,00	393,30%	358,82%	282,26%
- z dotacji na inwestycje	931 306,55	144 850,46	835 370,40	4 157 610,00	446,43%	2870,28%	497,70%

W części pt. „Objaśnienia” do załącznika nr 2 uchwały wieloletniej prognozy finansowej Gminy, w punkcie 2 („Prognoza dochodów”) wyjaśniono, że:

1) „*planowany wzrost z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2016-2021 wynika z postawienia ferm wiatrowych na terenie gminy (przewidywany termin IV kwartał 2015)*”

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zasady powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości zostały określone w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.), zgodnie z którym obowiązek podatkowy w stosunku do przedmiotowej inwestycji powstanie **od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zakończono budowę lub rozpoczęto użytkowanie obiektu przed jego ostatecznym wykończeniem**. Wobec przedstawionego uzasadnienia w uchwale budżetowej na 2016 r. oraz przytoczonych przepisów prawa Skład

² Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzone na dzień 30 września 2015 r.

Orzekający nie może potwierdzić planowanego wzrostu dochodów z podatku od nieruchomości.

2) „w dochodach majątkowych **założono** uzyskanie dotacji na inwestycje w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013...”

Skład Orzekający stwierdza, że brak planowanych realizacji wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2016-2021 (brak załącznika do wieloletniej prognozy finansowej oraz informacja w objaśnieniach w punkcie 4) potwierdza fakt, że są to wyłącznie optymistyczne „założenia” uzyskania w tak znacznej wysokości dochodów majątkowych.

Nie uzyskanie planowanych dochodów z dotacji na inwestycje oraz podatku od nieruchomości lub uzyskanie ich w niższej wysokości, wpłynie negatywnie na maksymalny, dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także wykonanie na koniec 2016 r. zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu określonej art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Prawdą jest, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności w odniesieniu 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. Podkreślenia wymaga, że objaśnienia przyjętych wartości mają na celu uprawdopodobnienie **realności planowanych wielkości budżetowych**, bowiem tylko wtedy możliwa jest rzetelna ocena dokumentu i sytuacji finansowej Gminy, a co za tym idzie możliwości realizowania określonych prognozą przedsięwzięć i spłaty zaciągniętych zobowiązań w latach ubiegłych.

Skład Orzekający stwierdza, że **planowanie nagłych, incydentalnych wzrostów poszczególnych źródeł dochodów lub ich jednorazowe zmniejszenie w trakcie wykonywania budżetu, wpływa na poziom kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia Gminy wynikający z przepisów art. 243-244 ustawy o finansach publicznych.**

Z uwagi na to, że prognozowane dochody z tytułu podatków i opłat stanowią źródło dochodów bieżących, powyższe ustalenie ma także istotny wpływ w 2016 r. na przestrzeganie regulacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych (równoważenia budżetu w części bieżącej oraz zakaz finansowania wydatków bieżących z dochodów majątkowych na etapie planowania i wykonania budżetu). Należy pamiętać, że nadwyżka operacyjna jest szczególnym, bo ustawowo wyznaczonym, kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający wyraża zastrzeżenie w zakresie realizacyjności przyjętego planu w latach 2016-2021 wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), co nierozzerwalnie wpływa na kształtowanie się wskaźników wynikających z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji negatywnie też kształtuje wysokość długu Gminy i relację wynikającą ze wskazanych przepisów prawa.

Ponadto uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powiela w punkcie 8 załącznika nr 2 (pt. Objasnienia) błędnie wskazaną informację dot. możliwości spłaty długu Gminy w latach 2016-2019. Skład w swojej opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu³ (str. 3) przedstawił w formie tabelarycznej prawidłowe kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, która prezentuje się następująco:

lp.	wyszczególnienie	lata				stopień zachowania relacji (poz. 9.6. - 9.4.)			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
		9.4.	wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	3,23	2,92	3,93	3,80	0,05	0,89
9.6.	dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	3,28	3,81	4,32	6,88				
9.6.1.	dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	3,24	3,77	4,28	6,38				

Skład Orzekający zwraca szczególną uwagę, że przy realizacji założonych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości budżetu, powyższa analiza kwoty długu w 2016 r. wskazuje, że poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, tj. $3,23 < 3,28$. Dlatego też dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych.

Przy realizacji założonych w wieloletniej prognozy finansowej wielkości budżetu, obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu w latach 2016-2021 kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, co jest wymagane przepisami art. 243-244 ustawy o finansach publicznych.

Poza tym zastosowano w latach 2016-2021 wyłączenia spłaty długu na podstawie art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje na brzmienie przepisu art. 243 ust. 4 ww. ustawy, z którego jednoznacznie wynika **możliwość zastosowania wyłączeń w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu**, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków, a termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy.

Kolejną kwestią jest, że Gmina powinna mieć na względzie przepis art. 243 ust. 4 ww. ustawy, w myśl którego w przypadku, gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zostaną przekazane albo po ich przekazaniu zostanie orzeczonych ich zwrot, Gmina nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot.

³ Uchwała Nr CXIII.404.Z.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu Gminy Brzeźno.

Z uwagi na szczególne zagrożenie naruszenia relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2016 r. Skład Orzekający czyni zastrzeżenie do planowanej prognozy spłaty długu w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016-2021.

Biorąc pod uwagę przedstawione założenia prognostyczne, Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Niniejsze opinia, na podstawie art. 246 ust. 2 w zw. z art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁴.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od 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

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2058).