



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 17 859 00 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

UCHWAŁA NR XVI/244/2014

z dnia 4 grudnia 2014 roku



Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Rzeszowie

w sprawie: opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej miasta i gminy Nowa Dęba na rok 2015

Działając na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. Mirosław Paczocha - przewodniczący
2. Halina Bąska - członek
3. Stanisław Biesiadecki - członek

po rozpatrzeniu sprawy dotyczącej projektu uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Nowa Dęba, projekt wskazanej wyżej uchwały opiniuje pozytywnie, z uwagami dotyczącymi:

- 1) upoważnień dla Burmistrza Miasta i Gminy Nowa Dęba, zawartych w § 4 pkt 3 i w § 6 pkt 3,
- 2) niezgodności pomiędzy kwotą wydatków bieżących na rok 2015, określoną w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a kwotą wydatków bieżących, określoną w projekcie uchwały budżetowej na rok 2015,
- 3) niezgodności pomiędzy kwotą wydatków majątkowych na rok 2015, określoną w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a kwotą wydatków majątkowych, określoną w projekcie uchwały budżetowej na rok 2015,
- 4) objaśnień przyjętych wartości, w szczególności w zakresie prognozowanych w latach 2016-2025 dochodów majątkowych oraz w zakresie ustalonych kwot wyłączeń okre-

ślonych w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, jak również prognozowanego na rok 2016 wzrostu dochodów bieżących, w tym dochodów z podatków i opłat lokalnych.

#### Uzasadnienie:

Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba zarządzeniem nr 809/2014 z 14 listopada 2014 r. w sprawie przedłożenia projektu uchwały budżetowej miasta i gminy Nowa Dęba na rok 2015 postanowił przedłożyć projekt uchwały budżetowej na rok 2015 wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi Radzie Miejskiej w Nowej Dębie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie.

Zarządzenie wraz z projektem uchwały budżetowej, uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie 17 listopada 2014 r.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w formie dokumentu elektronicznego wpłynął 17 listopada 2014 r.

Stosownie do treści przepisu art. 230 ust. 3 zd. 1 ustawy o finansach publicznych 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 przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Projekt wieloletniej prognozy finansowej został opracowany na lata 2015-2025. Spełniony został wymóg określony w przepisie art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełnia formalne wymogi określone w przepisach art. 226 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych. W szczególności załącznik do projektu uchwały, dotyczący przedsięwzięć, odpowiada wymogom formalnym art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Nie znajdują podstaw prawnych zawarte w § 4 pkt 3 i § 6 pkt 3 upoważnienia w zakresie umów zawieranych na czas nieokreślony na „dostawy energii elektrycznej”. Upoważnienia dotyczące umów na czas nieokreślony powinny być zgodne z przepisami art. 143 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (j.t.: Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.).

Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, została sporządzona na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co spełnia wymóg określony w przepisie art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,
- O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db - dochody bieżące,
- Sm - dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb - wydatki bieżące,
- n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Po myśli przepisu art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Natomiast stosownie do treści art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

1) spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami,

1a) wykupów papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,

2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

- w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków; termin ten nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a.

Z kolei w myśl ust. 3a art. 243 ustawy o finansach publicznych ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu.

Jak wynika z załącznika nr 1 do projektu uchwały relacja, o której mowa w przepisie art. 243 ust. 1, jest co prawda spełniona w całym okresie objętym prognozą, jednakże w latach 2015 i 2016 wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty jest równy wskaźnikowi dopuszczalnemu, przy czym odnosi się to do wskaźnika łącznej kwoty spłaty po uwzględnieniu wyłączeń (bez uwzględnienia wyłączeń relacja nie jest spełniona). Wobec zaplanowanego w projekcie budżetu na 2015 rok dalszego zwiększania długu, istnieje zagrożenie niezachowania relacji, nawet po uwzględnieniu wyłączeń. Konieczne jest stałe monitorowanie poziomu długu i jego spłaty. Niezbędne może się okazać podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia nowego długu i ograniczenia wydatków budżetowych, co należy rozważyć przy podejmowaniu uchwały budżetowej.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w kolumnie 5.1.1 wykazano w całym okresie objętym prognozą wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań, przy czym są to jedynie wyłączenia z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (kolumna 5.1.1.1). Podkreślić trzeba, że – zgodnie z treścią przepisu art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – ograniczenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 nie stosuje się tylko **w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji** z tych środków (termin ten nie ma zastosowania jedynie do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a). Możliwość zastosowania wyłączeń jest zatem ograniczona czasowo. Z objaśnień przyjętych wartości nie wynika, czy to ograniczenie czasowe zostało uwzględnione przy ustalaniu wielkości wyłączeń.

Objaśnienia przyjętych wartości odnoszą się co prawda do kwestii wyłączeń i wskazują umowy, z których wyłączenia te mają wynikać, lecz nie wykazują w szczegółowy sposób spełnienia przesłanek zastosowania wyłączeń, wynikających z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Jedna z pożyczek – jak napisano w objaśnieniach – została spłacona, a zadanie ma być rozliczone do końca 2014 r.

Objaśnienia przyjętych wartości powinny zatem szczegółowo odnosić się do wartości wyłączeń zaplanowanych w każdym roku z osobna, wskazywać na tytuł wyłączenia, uzasadniać kwotę wyłączenia oraz wykazywać, że spełnione są przesłanki z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a więc, że termin wyłączenia nie jest dłuższy niż 90 dni od zakończenia programu, projektu lub zadania i otrzymania refundacji.

Objaśnienia powinny także szczegółowo odnosić się do znaczącego wzrostu w roku 2016 dochodów bieżących (o 3.776.116 zł w stosunku do roku 2015), w tym dochodów z tytułu podatków i opłat (o 2.740.570 zł, przy czym z tytułu podatku od nieruchomości o 2.000.000 zł w stosunku do planu roku 2015). W tym zakresie objaśnienia są bowiem lakoniczne i wspominają jedynie o tym, że rozbudowa istniejących zakładów i budowa nowych, szczególnie na obszarze TSSE „dają nadzieję na wzrost dochodów z tego tytułu w prognozowanych latach”. Wieloletnia prognoza finansowa powinna opierać się na realnych, dających się zweryfikować, danych oraz przeprowadzonych analizach, a nie jedynie na „nadziei” wzrostu dochodów, albowiem musi być ona realistyczna (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Należy zatem szczegółowo uzasadnić (ewentualnie zweryfikować) wielkości, o których mowa. Poza tym szerszego objaśnienia wymaga planowanie w latach 2016-2025 dochodów ze sprzedaży majątku, z uwzględnieniem wskazania konkretnego majątku planowanego do sprzedaży w poszczególnych latach i sposobu ustalenia jego wartości.

Z danych zawartych w przedstawionym projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynika, iż warunek, o którym mowa w przepisie art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, w latach objętych prognozą będzie spełniony.

Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej są zgodne w zakresie dochodów (w tym dochodów bieżących i dochodów majątkowych), wydatków ogółem, wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów z projektem uchwały budżetowej na rok 2015.

Z tych względów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowił wydać opinię jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta i Gminy
- 2) aa

**PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

*Mirslaw Paczocha*