

**Uchwała Nr SO 0951/56/P/1/Ka/2014**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 18 lutego 2014 roku**

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu**  
**Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina”**

Działając na podstawie art.19 ust 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) w związku z 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 wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 31 stycznia 2013 r. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Kowalska,  
Członkowie: Zbigniew Czołnik,  
Teresa Marczak,

wyraża, w oparciu o przyjęte przez Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina”:

- wieloletnią prognozę finansową na lata 2014 – 2018,
- plan finansowy na 2014 r.,

**opinię negatywną**

o prawidłowości planowanej kwoty długu, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań Związku Komunalnego „Czyste Miasto, Czysta Gmina”.

**UZASADNIENIE**

W dniu 24 stycznia 2014 r. Zgromadzenie Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” podjęło uchwały:

- Nr XVI/57/2014 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Związku Komunalnego Gmin na lata 2014 – 2018,
- Nr XVI/58/2014 w sprawie planu finansowego Związku na 2014 rok.

Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, uchwalona została na lata 2014-2018.

Prognoza, oprócz kwoty długu, wskazuje także w latach 2014 - 2018, relację, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na podstawie analizy wyżej wskazanych uchwał Zgromadzenia oraz sprawozdań Rb-Z sporządzonych wg stanu na dzień 31.12.2012 r. i 30.09.2013 r. oraz sprawozdań miesięcznych za grudzień 2013 r. Rb-27S i Rb-28S, Skład Orzekający ustalił, co następuje:

- budżet roku 2014 i wieloletnia prognoza finansowa wykazują zgodność w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów, co jest wymagane przepisem art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- w każdym roku objętym prognozą planowana kwota wydatków bieżących jest niższa od planowanej kwoty dochodów bieżących, co jest wymagane przepisem art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- planowana kwota długu na koniec 2014 roku wynosi 12.743.193,02 zł, co stanowi 56,85 % planowanych dochodów,
- w latach 2014 - 2016 prognozowana spłata zobowiązań do dochodów nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (vide tabela ),
- w 2017 roku prognozowana spłata zobowiązań do dochodów przekroczy relację, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (vide tabela ).

W prognozie ujęto przychody z pożyczki z WFOŚiGW w Poznaniu w kwocie 16.072.700 zł w transzach, w 2014 – 7.500.000 zł, 2015 - 5.850.000 zł, 2016 - 2.722.700 zł. W objaśnieniach podano, iż *złożono wniosek do WFOŚiGW w Poznaniu o pożyczkę na przedsięwzięcia inwestycyjne zaplanowane do realizacji w latach 2014,2015,2016 zgodnie z załącznikiem nr 1 "Wydatki majątkowe" wiersz 2.2. Prognozowana spłata w latach 2017 i 2018. Zatem nie wskazano konkretnej inwestycji, przewidzianej do sfinansowania przychodami z pożyczki.*

Wielkość kwoty długu na koniec 2014 r. podano w wysokości - 12.743.193,02 zł, na koniec 2015 r.- 16.635.390,62 zł, na koniec 2016 r.- 17.400.288,22 zł, na koniec 2017 r.-11.072.700,00 zł. Planowana kwota długu w roku budżetowym oraz w latach 2015 - 2017 ustalona została prawidłowo, w oparciu o zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania zwrotne. Prognoza zakłada całkowitą spłatę zadłużenia do roku 2018, ma to jednakże nastąpić pod warunkiem częściowego umorzenia ,w wysokości 6.429.080 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zmniejszenie zadłużenia z tytułu umorzenia pożyczek można dokonać wyłącznie po uzyskaniu informacji od pożyczkodawcy ( decyzji) o dokonaniu umorzenia i dopiero wówczas o wartość umorzenia, można zmniejszyć wielkość długu wykazanego w prognozie. Warunkiem umorzenia pożyczki z WFOŚiGW jest nie tylko wybudowanie obiektu, ale także osiągnięcie efektu ekologicznego. Warunkiem umorzenia jest spełnienie warunków umownych m.in. terminowe spłaty pożyczki, terminowe zakończenie zadania objętego dofinansowaniem z pożyczki. Wykazanie przychodów z pożyczki z

przeznaczeniem na wszystkie wydatki majątkowe, bez przypisania do konkretnego zadania inwestycyjnego, budzi wątpliwości co do spełnienia warunków umorzenia. Potwierdza to, iż przed dokonaniem umorzenia, na etapie złożenia wniosku, przy bliżej nieokreślonym zadaniu objętym do sfinansowania z pożyczki, w prognozie powinno się uwzględnić spłatę całej kwoty pożyczki, a nie tylko do wysokości tej pożyczki po umorzeniu. Według wiedzy Składu Orzekającego, WFOŚiGW przed wydaniem decyzji o udzieleniu pożyczki wymaga od pożyczkobiorcy wskazania zadań inwestycyjnych objętych dofinansowaniem z pożyczki. W swojej działalności opiniodawczej Skład Orzekający nie spotkał się z sytuacją, iż pożyczka z WFOŚiGW byłaby przeznaczona na wszystkie zadanie inwestycyjne i zakupy inwestycyjne. Skład Orzekający wskazuje, iż Związek nie miał podstawy do zastosowania umorzenia. Podstawową cechą prognozy, zgodnie z art.226 ust.1 ustawy o finansach publicznych jest realność tego dokumentu. Zastosowanie w prognozie umorzenia, na etapie złożenia wniosku o pożyczkę przeczy zasadzie realności prognozy.

Z wyliczenia Składu Orzekającego wynika, iż na koniec 2018 roku kwota długu wyniesie 6.429.080 zł. (kwota długu na koniec 2017 r. - 11.072.700,00 zł minus rozchody z tyt. spłaty pożyczki w 2018 r., daje kwotę długu na 2018 rok w wysokości 6.429.080 zł).

Z powyższego wyliczenia Składu Orzekającego wynika, iż na koniec 2018 r. pozostanie kwota długu w wysokości 6.429.080,00 zł do spłaty w latach następnych.

W roku 2017 wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów wyniesie 27,65 %, z uwzględnieniem wyłączeń 22,16% i przekroczy maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań do dochodów, który wynosi 17,90 %, tym samym nie zostanie spełniony wymóg z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (vide tabela).

| Rok  | Dług na koniec roku (w zł)        | Spłata zobowiązań (raty i odsetki) (w zł) | Szacowane dochody (w zł) | Maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań do dochodów, obliczony w oparciu o plan 3 kw. roku poprzedzającego rok budżetowy % | Maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań do dochodów, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy % | Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów bez wyłączeń % | Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań do dochodów z uwzględnieniem wyłączeń % |
|------|-----------------------------------|---|--------------------------|---|--|---|--|
| 2014 | 12.743.193,02                     | 2.054.802,40                              | 22.414.500,00            | 24,06   | 29,32  | 9,17  | 0,17   |
| 2015 | 16.635.390,62                     | 2.315.802,40                              | 21.736.407,00            | 19,76   | 25,03  | 10,65   | 1,44   |
| 2016 | 17.400.288,22                     | 2.425.802,40                              | 23.007.654,00            | 16,86   | 22,12  | 10,54   | 1,91   |
| 2017 | 11.072.700,00                     | 6.735.588,22                              | 24.358.931,00            | <b>17,90</b>  | <b>17,90</b>   | <b>27,65</b>  | <b>22,16</b>   |
| 2018 | 6.429.080,00<br>wg ustaleń Składu | 4.688.620,00                              | 25.795.417,00            | 18,82   | 18,82  | 18,18   | 18,18  |

Według wyliczeń Składu Orzekającego, trzy jednostki (gminy) tworzące Związek z terenu objętego nadzorem Izby Poznańskiej tj. Miasto Kalisz w 2017r., Gmina Godziesze Wielkie w 2017 i 2018r., Gmina Kawęczyn w 2017r., dodając przypadające do spłaty kwoty zobowiązań związku, wg ich udziału we wpłatach na rzecz Związku, nie spełnią wymogów wskaźnika z art.243 ustawy o finansach publicznych. Analizie należałoby poddać, także jednostki tworzące Związek z terenu Województwa Łódzkiego, pod kątem spełnienia przez nie wymogów z art.243 ustawy. Prognoza Związku musi być tak sporządzona, aby wskaźniki z art. 243 ustawy były spełnione nie tylko przez Związek, ale także przez gminy tworzące Związek. Skład Orzekający nie ustalił wielkości planowanej spłaty zobowiązań, ani dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy dla 2019 roku, z uwagi na brak danych stanowiących podstawę do jego wyliczenia.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art.243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 244 ust.1 i ust.2 tej ustawy. Przepis art.244 ustawy o finansach publicznych nie różnicuje doliczanych zobowiązań związku ze względu na formę zabezpieczenia spłaty tych zobowiązań ( za wyjątkiem poręczeń i gwarancji , o których mowa w art.244 ust.2 ustawy).

W ocenie Składu Orzekającego, w celu zachowania przez Związek ustawowych limitów spłaty zadłużenia, wskaźnika z art.243 ustawy o finansach publicznych, konieczne jest wprowadzanie zmian wielkości dochodów, wydatków, kwot długu i kwot spłat zadłużenia w poszczególnych latach w celu zachowania wymogów przewidzianych prawem, zarówno przez Związek, jak i jednostki tworzące Związek, w każdym roku objętym prognozą, jak i monitorowanie tych wielkości. Skład Orzekający wskazuje, iż przepis art. 230 ust.5 ustawy o finansach publicznych, obliuguje jednostki samorządu terytorialnego do wprowadzenia takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art.243 ustawy, w przypadku negatywnej opinii Izby o prawidłowości planowanej kwoty długu. Należałoby poddać pod rozwagę zaangażowanie wolnych środków, których Związek na dzień 31.12.13r. posiada w wysokości 9.158.797,82 zł. Na dzień wydania przedmiotowej opinii, Zgromadzenie Związku nie podjęło odrębnej uchwały o podjęciu pożyczki.

Skład Orzekający podnosi zatem, iż przy uchwalaniu planu finansowego Związku na dany rok budżetowy, jego zmian, planów finansowych lat następnych należy mieć na uwadze wymogi wynikające z przepisów prawa, w zakresie zadłużania jednostki i obciążania budżetu spłatami zobowiązań.

Na negatywną ocenę prognozy długu wpływ miały następujące okoliczności:

- bezpodstawne umorzenie prognozowanej pożyczki, w kwocie 6.429.080 zł w 2018 roku,
- przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynikającego z art.243 ustawy o finansach publicznych przez Związek i gminy tworzące Związek.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*Z. Kowalska*

Zofia Kowalska

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.