

Uchwała nr IV/128/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 grudnia 2019 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Udanin przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2020

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Joanna Radziejka — przewodnicząca,
- Ewa Zarzecka — członek,
- Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2020.

Uzasadnienie

I. Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), zwanej dalej „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie (sejmikowi) oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

II. Skład Orzekający ocenił przedłożony, zgodnie z art. 230 ust. 9 u.f.p., projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Udanin, przekazany w formie dokumentu elektronicznego, i stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej opracowano na lata 2020–2034. Integralną częścią prognozy jest prognoza kwoty długu. Ze względu na błędy w prezentowaniu wielkości dotyczących planu na III kwartał 2019 r. oraz brak wskazania źródeł pokrycia deficytu w 2019 r. nie jest możliwe ustalenie, czy projekt uchwały spełnia wymagania określone w art. 227 ust. 2 u.f.p., tj. czy prognoza kwoty długu została opracowana dla całego okresu jego spłaty.
2. Dla przedsięwzięć wymienionych w poz. 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.2.2, 1.3.2.1, 1.3.2.2, 1.3.2.3 ustalono limity zobowiązań pomimo, że w okresie od 2020 r. nie ustalono dla nich limitów wydatków.
3. Prognozowane na 2020 rok kwoty dochodów, wydatków, rozchodów ogółem są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na liczne niespójności w prezentowaniu szczegółowo określonych wielkości budżetowych. Niespójne z projektem uchwały budżetowej są dane wykazane w poz. 1.1.4, 1.1.5, 1.2.2, 2.1.1, 2.2.1, 2.2.1.1, 9.2, 9.2.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.1.1. Podkreślenia wymaga, że niespójności występują w pozycjach stanowiących podstawę obliczenia relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Powyższe ma zatem wpływ na ustalenie tej relacji.
4. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 u.f.p.
5. W okresie objętym prognoza zaplanowano budżety nadwyżkowe – nadwyżki budżetowe w wysokości równej rozchodom, z wyjątkiem 2022 roku w którym prognozowana jest nadwyżka

budżetowa oraz przychody stanowiące nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych. Skład Orzekający zwraca uwagę, że planowane na 2022 rok przychody nie znajdują uzasadnienia w prognozowanych w projekcie uchwały wartościach (nie odniesiono się do nich również w objaśnieniach przyjętych wartości). Powyższe oznacza, że w 2022 roku nie zostały zabezpieczone środki na sfinansowanie przypadających na ten rok rozchodów. W odniesieniu do powyższego roku nie jest zatem zachowana zasada wyrażona w art. 211 ust. 1 u.f.p.

6. Według projektu uchwały kwota długu na koniec 2020 r. wyniesie 11.059.300 zł, co stanowi 41,62% planowanych dochodów.
7. Według danych prezentowanych w projekcie uchwały, w 2020 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów bieżących, o której mowa w art. 243 u.f.p., wyniesie 5,46%, natomiast indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy 7,57%. Również w kolejnych latach objętych prognozą (2021–2034) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w 2021 r. indywidualny wskaźnik zdolności spłaty zadłużenia Gminy (7,15%) jest tylko nieznacznie wyższy od relacji spłat zadłużenia do dochodów (7,14%). Naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach będzie skutkowało brakiem możliwości uchwalenia budżetów na te lata.

Podkreślenia wymaga, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała m.in. realizacja nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku w prognozowanych wielkościach.

W projekcie uchwały dla lat 2021-2023 założono, że wydatki bieżące będą wzrastać i obniżać się odpowiednio o -1,9%, +3,02%, -3,42%. Dochody bieżące będą natomiast wzrastać o 2,0%, 1,43%, 0,97%. Przyjęcie ww. założeń spowodowało, że w latach 2021–2034 tzw. wynik operacyjny (różnica między prognozowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wynosi od 1,9 mln zł do 2,6 mln zł, przy wykonanych nadwyżkach operacyjnych w roku 2017 i 2018 w wysokości 0,97 mln zł i 1,6 mln zł, w 2019 r. w wysokości 0,2 mln zł (według przewidywanego wykonania) i planowanym wynikiem operacyjnym na 2020 rok w wysokości 0,9 mln zł.

Dochody z tytułu sprzedaży majątku na 2020 rok zaplanowano w wysokości 645.000 zł, a w roku 2021 i 2022 w wysokości po 350.000 zł. W latach 2017-2018 dochody z ww. tytułu wykonywane zostały w wysokości 163 tys. zł i od 88 tys. zł

W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do dynamiki zastosowanej przy prognozowaniu wartości ww. dochodów i wydatków, wskazano natomiast, że:

- od 2021 do 2034 roku przyjęto wstały wskaźnik wzrostu wydatków bieżących od 1,7% do 2%; wszystkie wskaźniki przedstawione zostały w takich parametrach aby zachowana została relacja, o której mowa w art. 242 u.f.p.
- na kolejne lata przyjęto wielkość sprzedaży majątku na podstawie danych uzyskanych z referatu geodezji i gospodarki mieniem gminnym i że w najbliższych latach planowany jest wzrost dochodów z tego tytułu – nie odniesiono się natomiast do realności ich pozyskania.

Realizacja nadwyżek operacyjnych oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku na poziomie niższym od założonego powoduje obniżenie wskaźnika, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że:

- w objaśnieniach błędnie wskazano, że w prognozowanym okresie po stronie przychodów ujęto środki pochodzące z emisji papierów wartościowych;
- w zakresie rozchodów objaśnienia są zbyt ogólne i niepełne, wbrew wprowadzeniu nie wskazano w nich poszczególnych kategorii rozchodów,
- wbrew tytułowi pkt 8 objaśnień, zawarta w nim treść tylko w nieznacznym stopniu odnosi się przeznaczenia prognozowanych w okresie objętym prognozą nadwyżek,
- również w zakresie kwoty długu i jego spłaty objaśnienia są zbyt ogólne, co ma istotny znaczenie w

kontekście wielkości budżetowych przyjętych na 2022 r., tj. ustalenia źródeł finansowania planowanych na ten rok rozchodów.

Brak należytego objaśnienia przyjętych wartości może zostać zakwalifikowany jako istotne naruszenie prawa, co może stanowić podstawę stwierdzenia w trybie nadzoru nieważności uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Wydając opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wydatków.

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 2019 r. poz. 1429) 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.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Joanna Radziej
Joanna Radziej