

Uchwała Nr SO-0957/50/12/Ln/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 11 grudnia 2020 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rawicz na lata 2021-2032.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 36/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2020 r. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska
Członkowie: Zdzisław Drost
Beata Rodewald-Łaskowska

działając 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 2019 r., poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Rawicz projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rawicz na lata 2021-2032

opinię pozytywną z zastrzeżeniem jak w pkt. III uzasadnienia
opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. IV uzasadnienia.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021–2032 Gminy Rawicz został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 16 listopada 2020 r. w wersji elektronicznej, w systemie zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@, zgodnie z art. 230 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2020 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rawicz na lata 2020-2024, projektem uchwały budżetowej na 2021 r., uchwałami okołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2019 r. i 30.09.2020 r.

II.

1.1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.

- 1.2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.
- 2.1. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy o finansach publicznych.
- 2.2. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, iż w roku 2021 i latach następnych zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
3. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III.

Analiza załącznika nr 1 „Przepływy finansowe” do projektu uchwały wykazała, że kwota długu w poz. 6 „Kwota długu” w roku 2021 i latach kolejnych prognozy wykazana została w nieprawidłowej wysokości, co prezentuje poniższe zestawienie:

Rb-NDS – plan i wykonanie za III kw. 2020

Przychody:	3.795.000,-	0,-
Rozchody:	1.631.642,76	1.262.416,26
Zadłużenie wg Rb-Z za III kw. 2020 r.		34.737.389,79
Przychody pozostałe do zaciągnięcia w 2020 r. (plan przychodów minus wykonanie przychodów III kw. 2020 r.)		3.795.000,-
Rozchody pozostałe do spłaty w 2020 r. (plan rozchodów minus wykonanie rozchodów III kw. 2020 r.)		369.226,50
Inne tytuły wpływające na kwotę długu - umorzenie		30.554,40

Zadłużenie ustalone wg projektu WPF

Zadłużenie na koniec 2020 r.	wg wyliczenia 38.132.608,89 a wykazano 37.924.803,40 różnica 207.805,49
Przychody 2021 r.	3.900.000,-
Rozchody 2021 r.	1.673.000,-
Inne tytuły wpływające na kwotę długu	795.033,26
Planowane zadłużenie na koniec 2021 r.	wg wyliczenia 39.564.575,63 a wykazano 39.356.770,14 różnica 207.805,49

Analiza wykazanego zadłużenia Gminy w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy wykazała, iż prognozowana kwota zadłużenia na dzień 31 grudnia 2021 roku ustalona została w nieprawidłowej wysokości 39.356.770,14 zł (zaniżona o 207.805,49) a wg wyliczenia na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-NDS – plan i wykonanie za III kw. 2020 i przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej winien wynosić 39.564.575,63 zł.

Skład Orzekający wskazuje także, iż suma spłat rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1. wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych (poz. 10.6) wynosi

31.678.229,- zł, natomiast planowana kwota zadłużenia na dzień 31.12.2020 r. wynosi 37.924.803,40 zł (w poz. 10.6 nie wliczono planowanych do zaciągnięcia w 2020 r. pożyczek i kredytów w kwocie 3.795.000 zł). Skład Orzekający czyni zastrzeżenie ww. zakresie.

IV.

Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości występujące w projekcie wieloletniej prognozy finansowej:

- 1) W załączniku nr 1 stwierdzono rozbieżność pomiędzy projektem uchwały budżetowej a projektem WPF, gdyż w poz. 4.2 „Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych” nie wykazano kwoty 4.813.649,92 zł zaplanowanej w projekcie uchwały budżetowej w § 905, środki te natomiast błędnie wykazano w poz. 4.5 „Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu”, w tym w poz. 4.5.1 „na pokrycie deficytu budżetu” w kwocie 4.813.649,92 zł.
- 2) W załączniku Nr 1 do uchwały w danych uzupełniających o wybranych kategoriach finansowych w poz. 10.7 - wydatki zmniejszające dług, w tym poz. 10.7.2. - wydatki zmniejszające dług, w tym spłata zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyt i pożyczka wykazano kwoty: w roku 2021 - 795.033,26 w roku 2022 – 795.033,29 zł i w roku 2023- 861.507,85 zł. .

Z objaśnień przyjętych w projekcie Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkości nie wynika, w związku z realizacją którego przedsięwzięcia będzie wiązało się zawarcie umowy zaliczanej do tytułów dłużnych. W załączniku Nr 2 w „Wykazie Przedsięwzięć do WPF” planowana jest realizacja przedsięwzięcia (w wydatkach bieżących pn.: „Usługa oświetlenia na terenie administrowanym przez Gminę Rawicz”), które może być związane z zawarciem umowy zaliczanej do tytułów dłużnych, i którego limity wydatków w latach 2021 do 2023 odpowiadają wielkościom tytułów dłużnych wykazanych w załączniku Nr 1.

Powyższe narusza przepis art. 226 ust.1 pkt. 6, z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych w związku z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 92, z późn. zm.).

- 3) W poz. 9.3.1.1 „Wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym: finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy” wpisano kwotę 947.408,98 zł natomiast prawidłowa kwota wynosi 908.838,92 zł.
- 4) w poz. 9.4 „Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy”, w roku 2021 - wydatki wykazano w kwocie 13.176.465,80 zł, która jest niższa niż kwota wykazana w załączniku Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” w roku 2021 w części 1.1.2 - Wydatki na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – wydatki majątkowe, o kwotę 46.000,- zł, bowiem wykazano kwotę 13.222.465,80 zł.

W objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej w pkt 3.2 „Wydatki majątkowe” zawarto wyjaśnienia dotyczące wskazanej powyżej rozbieżności.

5) W „Objaśnieniach” (str. 5 – w pkt. 4 „Wynik budżetu”) podano, że „W całym prognozowanym okresie utrzymana została relacja z art. 242 (brak deficytu bieżącego). Ponadto wynik finansowy budżetu został sprowadzony do 0 w całym badanym okresie”.

Skład Orzekający wskazuje, że definicja wyniku finansowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego została określona w art. 217 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem nadwyżka lub deficyt budżetu powstaje na skutek porównywania strumieni dochodów i wydatków budżetowych. Nadwyżka budżetowa to dodatni wynik finansowy, czyli różnica pojawiająca się wtedy, gdy dochody budżetu są wyższe od wydatków budżetu. Natomiast gdy dochody budżetowe są niższe od wydatków, występuje deficyt budżetowy. Z załącznika Nr 1 poz. 3 „Wynik budżetu” wynika, iż w roku 2021 planowany jest deficyt budżetu natomiast w kolejnych latach prognozy tj. do roku 2032 nadwyżka budżetu.

6) W objaśnieniach przyjętych wartości w punkcie 5 – Przychody, wskazano, iż planuje się pozyskać przychody w roku 2021 (niewydatkowane w roku 2020 dofinansowanie z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 4.816.649,92 zł) na pokrycie planowanego deficytu budżetowego, które mogą być przeznaczone wyłącznie na wydatki inwestycyjne, w nieprawidłowej wysokości ponieważ jak wynika z projektu uchwały budżetowej wysokość w/w środków wynosi 4.813.649,92 zł.

7) W objaśnieniach w punkcie 7 w tabeli 7. „Kształtowanie się relacji z art. 243 uofp stwierdzono rozbieżności w wysokości wskazanych wskaźników maksymalnej obsługi zadłużenia” biorąc pod uwagę wskaźniki (%) wykazane w projekcie WPF w zał. Nr 1, i tak:

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Tabela 7 wg planu po III kw. 2020	3,96	5,82	8,22	7,12	6,95	8,50	9,80	10,60	10,99	10,98
Zał. Nr 1 poz. 8.3	4,02	5,88	8,27	7,15	6,98	8,53	9,83	10,61	11,00	10,99
Tabela 7 wg przewidywanego wykonania 2020	3,87	5,82	8,22	7,09	6,92	8,50	9,80	10,60	10,99	10,98
Zał. Nr 1 poz. 8.3.1	3,93	5,88	8,27	7,12	6,95	8,53	9,83	10,61	11,00	10,99

W odniesieniu do „Objaśnień przyjętych wartości” należy stwierdzić, że zawierają one ogólne stwierdzenia dotyczące powszechnych założeń ekonomicznych przyjętych na lata objęte prognozą lecz tylko w niewielkim stopniu odnoszą się do konkretnych wielkości zawartych w wpf.

Objaśnienia mają istotne znaczenie przy konstruowaniu prognoz, mimo że nie stanowią części normatywnej uchwały. Służą bowiem uprawdopodobnieniu realności planowanych wielkości budżetowych (dochodów z poszczególnych tytułów, wydatków według rodzajów, szczególnie wydatków majątkowych, w tym zmiany w poszczególnych przedsięwzięciach wieloletnich). W Wieloletniej Prognozie Finansowej przyjmuje się 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. Obowiązek sformułowania objaśnień parametrów obrazujących sytuację finansową jst w prognozowanym okresie czyni wpf bardziej realistyczną, opartą na analizie wielu zróżnicowanych czynników wpływających na stan finansów tej jednostki. Obowiązek ten wymusza bardziej odpowiedzialne działanie zarówno organów opracowujących projekt, jak i uchwalających wpf, w czym należy upatrywać jego znaczenia (Ustawa o finansach publicznych - Komentarz pod redakcją M. Karlikowskiej, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawickiej - wyd. I 2010 r.).

V.

Analiza projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2021 do 2032 w porównaniu z uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2020-2024 w zakresie załącznika Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć” (uchwała nr XXVII/303/20 z dnia 28 października 2020r. – ostatnia zmiana przed podjęciem projektu uchwały) wykazała rozbieżności w odniesieniu do niektórych przedsięwzięć (poz. 1.1.1.2; 1.1.2.1; 1.1.2.3; 1.3.1.3; 1.2.14; 1.3.1.5; 1.3.1.23; 1.3.2.1; 1.3.2.2; 1.3.2.3; 1.3.2.4; 1.3.2.6; 1.3.2.7; 1.3.2.8; 1.3.2.9; 1.3.2.10; 1.3.2.11; 1.3.2.12; 1.3.2.13;) w zakresie łącznych nakładów finansowych czy limitu wydatków w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięć.

Burmistrz w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej nie zawarł wyjaśnień odnośnie ww. rozbieżności. Ponadto w przedsięwzięciu 1.3.2.12 – Przebudowa Rynku i ulic na osiedlu Sarnowa – poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym kwotę łącznych nakładów wykazano w wysokości 1.080.000,00 zł natomiast suma limitów w poszczególnych latach wynosi 10.080.000,00 zł.

Uchwałą Nr XXVIII/317/20 z dnia 25.11.2020 r. Rada doprowadziła do zgodności w zakresie ww. rozbieżności

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.