

Uchwała Nr - SO 0952/II/38/3/Ka/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 11 grudnia 2012 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej
Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 11/2009 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 lipca 2009 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Freitag

Członkowie: Zofia Kowalska

Zbigniew Czołnik

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 2012 r., poz. 1113), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013 - 2031

opinię negatywną

Uzasadnienie

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013 – 2031 Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski został przedłożony tutejszej Izbie dniu 16 listopada 2012 roku.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2013 rok, uchwałami oколo budżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniem budżetowym sporządzonym wg stanu na dzień 30.09.2012 r., uchwałą budżetową oraz uchwałą w sprawie WPF na 2012 rok.

1.1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisem art. 226 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem danych o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy (vide pkt II.1 i 3).

2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

3. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy o finansach publicznych.

4. Z prognozy kwoty długu (załącznik nr 1) wynika, że:

- w roku 2013 nie zostanie przekroczony wskaźnik spłaty zobowiązań (15% dochodów) oraz wskaźnik zadłużenia jednostki (60% dochodów), o których mowa odpowiednio w art.169 ust.1, ust.3 i art.170 ust.1 i ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (które to przepisy mają zastosowanie do 31.12.2013 r. na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych),

- w roku 2014 relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów wynosi 5,99% (kolumna 21 zał. nr 1). Natomiast maksymalny wskaźnik spłaty wg projektu WPF wynosi 6,00%. Według wyliczeń Składu Orzekającego maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp w 2014 roku winien wynosić 5,65%. Oznacza to, że w roku 2014 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (vide pkt II.4),
- w latach 2015 - 2031 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Skład Orzekający podnosi, iż Miasto i Gmina musi bardzo ostrożnie szacować wydatki w latach objętych WPF. Z analizy załącznika nr 1 wynika bowiem, iż w roku 2013 wskaźnik wynikający z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych nie jest zachowany. Relacja wynikająca z art. 243 wymienionej ustawy nie ma zastosowania do tego roku, jednakże jest sygnałem, iż sytuacja finansowa jednostki nie jest w najlepszej kondycji. Podkreślenia wymaga fakt, iż wskaźnik zadłużenia Miasta i Gminy na koniec roku 2013 jest bardzo wysoki i wynosi 52,74 % planowanych dochodów.

5. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.

6. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

II. Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Z załącznika nr 1 do projektu WPF wynika, iż w roku 2013 zakłada się deficyt budżetu, a w latach 2014 – 2031 – nadwyżkę dochodów nad wydatkami. Zgodnie z przepisami art. 226 ust.1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna określać dla każdego roku objętego prognozą przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu. Przeznaczenie nadwyżki oraz pokazanie sposobu sfinansowania deficytu budżetu wymaga odniesienia się do tych kwestii w pełnym zakresie, czyli wskazania w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej konkretnych celów, do których finansowania zostanie wykorzystana nadwyżka, a w przypadku deficytu – wskazania źródeł jego pokrycia. W projekcie WPF nie określono sposobu sfinansowania deficytu w roku 2013, wskazano wyłącznie, iż w latach 2014 – 2031 nadwyżkę budżetu przeznacza się na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (§ 2 projektu uchwały). Jednakże analiza danych zawartych w załączniku nr 1 wskazuje, że pozostają kwoty nadwyżek, dla których nie określono przeznaczenia w latach: 2014 – 224.000 zł, 2016 – 20.000 zł i 2017 – 20.000 zł. Natomiast prognozowane kwoty nadwyżek nie są wystarczające na spłatę planowanych zobowiązań w latach: 2015 - brak kwoty 36.000 zł, 2018 – 20.000 zł, 2019 – 280.000 zł, 2021 – 150.959 zł i 2022 – 200.000 zł.

2. Analiza postanowień załącznika nr 1 WPF wykazała również brak spójności z projektem uchwały budżetowej na 2013 rok. Wg projektu uchwały budżetowej źródłem pokrycia deficytu w roku 2013 są przychody z kredytów i pożyczek. Natomiast w projekcie WPF nie wykazano kwoty kredytów i pożyczek na pokrycie deficytu budżetu (w kolumnie IIa wykazano „0” zł).

3. W projekcie WPF nie określono sposobu sfinansowania długu, czym naruszono przepisy art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna określać dla każdego roku objętego prognozą kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu.

Zgodnie ze wskazanymi przepisami dla każdego roku objętego prognozą powinien być określony sposób sfinansowania spłaty długu. Wskazane źródła spłaty długu powinny być zgodne z prognozami ustalonymi dla lat następnych w zakresie planowanych nadwyżek oraz przychodów i rozchodów budżetu.

4. W latach 2013 – 2014 nieprawidłowo określony został maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wiersz 20a). Na podstawie dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań z art. 243 ufp wynosi: w 2013 r. – 3,59 %, w 2014r. – 5,65 %. W konsekwencji planowana łączna kwota spłaty zobowiązań w roku 2014 stanowiąca 5,99 % prognozowanych dochodów w tym roku przekracza maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ustawy o finansach publicznych, który wg wyliczeń Składu Orzekającego wynosi 5,65 %.

Zgodnie z przepisami 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 spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi 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.

Skład Orzekający wskazuje, że maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty winien zostać wyliczony zgodnie z przepisami art. 243 ustawy, by Wieloletnia Prognoza Finansowa odzwierciedlała rzeczywisty stan. Stosownie do przepisów 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.

5. Zgodnie art. 226 ust. 1 pkt. 7 ustawy o finansach publicznych częścią wieloletniej prognozy finansowej są objaśnienia przyjętych wartości, które winny odnosić do poszczególnych lat objętych prognozą oraz uzasadniać przyjęte w niej wielkości. Objaśnienia przyjętych wartości do WPF, stanowiące załącznik nr 2 do projektu uchwały, są bardzo ogólnikowe i na ich podstawie nie można ocenić realizmu wieloletniej prognozy finansowej gminy.

W objaśnieniach przyjętych wartości (załącznik nr 2) podano, iż do oszacowania wartości przyjętych w prognozie przyjęto następujące założenia: dla roku 2013 wartości wynikające z projektu budżetu, dla lat 2014 – 2031 wartości prognozowane poprzez poszczególne wskaźniki, korekty merytoryczne i szacunek. W latach 2013 – 2015 przyjęto: poziom inflacji – 3 %, poziom PKB – 4,90 %. W latach 2016 – 2031 przyjęto: poziom inflacji – 4 %, poziom PKB – 5,30 %. Analiza prognozowanych dochodów w poszczególnych latach wskazuje, że powyższe wskaźniki nie zostały zastosowane do wyliczenia dochodów w 2014 roku. Wg wyliczeń Składu Orzekającego na rok 2014 przyjęto wzrost prognozowanych dochodów o 6,0 %. W objaśnieniach przyjętych wartości nie uzasadniono tak znacznego wzrostu dochodów.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż stosownie do przepisów art. 226 ust. 1 wieloletnia prognoza finansowa winna być realistyczna, a zawarte w objaśnieniach przyjętych wartości informacje powinny uzasadniać realność przyjętych w prognozie wielkości. Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Stąd Skład Orzekający zwraca uwagę, by przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych były realne i możliwe do pozyskania, tym bardziej, że w 2014 roku istnieje duże prawdopodobieństwo nie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 w/w ustawy.

6. Porównanie załącznika nr 3 „Wykaz przedsięwzięć” i obowiązującej Wieloletniej Prognozy Finansowej (wg stanu na dzień 09.11.2012r.) wykazało, że występują rozbieżności w zakresie limitów wydatków w poszczególnych latach na te zadania. W myśl przepisów art. 231 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jst, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia. Oznacza to, iż podstawą do zmian w wieloletniej prognozie finansowej jest obowiązująca w tym zakresie uchwała organu stanowiącego w zakresie wykazu przedsięwzięć i umów oraz w zakresie limitów wydatków na przedsięwzięcia i umowy. W objaśnieniach do projektu WPF, Burmistrz nie ustosunkował się do występujących rozbieżności dotyczących planowanych przedsięwzięć. Skład Orzekający zwraca uwagę, by przy podejmowaniu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej opierać się na dokumentach obowiązujących w dacie jej uchwalenia.

Ponadto dla wymienionych w wykazie przedsięwzięć limit zobowiązań ustalony został w kwocie wyższej niż suma limitów wydatków przyjętych w WPF. Limit zobowiązań należy rozumieć jako granicę do której organ wykonawczy lub kierownik jednostki organizacyjnej (posiadając upoważnienie do działania w tym zakresie) może zaciągnąć zobowiązanie w celu realizacji danego przedsięwzięcia (zawrzeć umowę). W sytuacji, gdy na dane przedsięwzięcie zostały już poniesione w części wydatki (zawarta umowa na część zadania) to limit zobowiązań nie może wyższy od sumy limitów wydatków na dane przedsięwzięcie, tylko być od nich mniejszy. W przypadku, gdy została już zawarta umowa na całość zadania to limitu zobowiązań nie należy określać.

Opiniując negatywnie przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski na lata 2013 – 2031 Skład Orzekający wziął pod uwagę następujące okoliczności:

- 1) planowana łączna kwota spłaty zobowiązań w roku 2014 stanowiąca 5,99 % prognozowanych dochodów w tym roku przekracza maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ustawy o finansach publicznych, który wg wyliczeń Składu Orzekającego wynosi 5,65 %. Oznacza to, że w roku 2014 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, (w projekcie WPF nieprawidłowo określono w latach 2013 – 2014 maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp),
- 2) nierealne zaplanowanie dochodów w 2014 roku,
- 3) prognozowane w latach 2015, 2018, 2019, 2021 i 2022 kwoty nadwyżek nie są wystarczające na spłatę planowanych zobowiązań.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Zofia Freitag

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