

Uchwała Nr - SO 0952/II/57/3/Ka/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 16 grudnia 2013 roku



w sprawie wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Kotlin.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zmianami w składzie:

Przewodnicząca: Zofia Freitag
Członkowie: Zbigniew Czołnik
Zofia Kowalska

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 Wójta Gminy Kotlin projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014 - 2022

opinię negatywną.

Uzasadnienie

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014 – 2022 Gminy Kotlin został przedłożony tutejszej Izbie dniu 18 listopada 2013 roku.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2014 rok, uchwałami ośroboodżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 30.09.2013r., uchwałą budżetową na 2013 rok.

1.1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisem art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013r., poz. 885 ze zm.).

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.

4. W przedstawionej prognozie kwoty długu w latach 2014 - 2022 relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych jest spełniona. Jednakże Skład Orzekający zauważa, iż w latach 2014 – 2016 maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłat z art. 243 ustawy o finansach publicznych obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów roku 2013 kształtuje się na poziomie zbliżonym do wskaźnika spłat zobowiązań do dochodów i tak:

- w roku 2014 max. dopuszczalny wskaźnik spłat z art. 243 ufp wynosi 7,29 %, a wskaźnik planowanej spłaty po zastosowaniu wyłączeń wynosi 6,35 %,
- w roku 2015 max. dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp wynosi 6,60 %, a wskaźnik planowanej spłaty wynosi 6,47 %,
- w roku 2016 max. dopuszczalny wskaźnik spłaty z art. 243 ufp wynosi 8,78 %, a wskaźnik planowanej spłaty wynosi 8,00 %.

Analiza danych zawartych w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w powiązaniu z załączonymi objaśnieniami przyjętych wartości, wskazuje, że w latach 2015 - 2016 istnieje realne zagrożenie przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań Jednostki, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Istotne znaczenie dla oceny możliwości zachowania wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych ma kwestia planowania poszczególnych wielkości budżetowych w latach objętych prognozą.

W projekcie WPF założono spadek dochodów bieżących w 2014 r. o 5,01 % w stosunku do planowanych w budżecie na rok 2013, w 2015 r. wzrost o 16,3 % w stosunku do planowanych w budżecie na rok 2014, w 2016 r. wzrost o 1,4 % w stosunku do prognozowanych na 2015 rok, a w roku 2017 r. wzrost o 3,7 % w stosunku do prognozowanych na 2016 rok.

W roku 2014 założono uzyskanie dochodów majątkowych w kwocie 1.435.032 zł, w tym ze sprzedaży majątku w wysokości 120.000 zł. Pozyskanie dochodów majątkowych założono również w pozostałych

latach objętych prognozą na poziomie 40.000 – 120.000 zł. W 2015 r. prognozowana jest kwota 100.000 zł (ze sprzedaży majątku – 30.000 zł), w 2016 r. – 100.000 zł (ze sprzedaży majątku – 60.000 zł), w 2017 r. – 120.000 zł (ze sprzedaży majątku – 50.000 zł),

W prognozowanych wydatkach bieżących założono ich spadek w roku 2014 o 3,91% w stosunku do planowanych w budżecie na rok 2013, w 2015 r. wzrost o 4,4 % w stosunku do planowanych w budżecie na rok 2014, w 2016 r. spadek o 2,1 % w stosunku do prognozowanych na 2015 rok, a w roku 2017 r. wzrost o 2,1 % w stosunku do prognozowanych na 2016 rok.

Wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek założono; w 2014 . – 150.000 zł, w 2015 r. – 90.000 zł, w 2016 r. – 80.000 zł i w 2017 r. 50.000 zł.

Zawarte w objaśnieniach informacje nie uprawdopodobniają prognozowanych w poszczególnych latach dochodów bieżących i majątkowych, jak również wydatków bieżących. Z objaśnień przyjętych wartości do wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w poszczególnych latach prognozy wydatki i dochody przeliczane zostały wskaźnikami procentowymi. W latach 2015 – 2017 przedstawiały się one następująco:

- 2015 rok - dochody ogółem – wzrost o 8,9 % w stosunku do planowanych dochodów roku 2014, wydatki ogółem – niższe o 11,5 % z uwagi na to, że w roku 2014 Gmina pozyskała środki unijne na realizację zadań majątkowych;
- 2016 rok - dochody ogółem – wzrost o 1,4 % w stosunku do planowanych dochodów roku 2015, wydatki ogółem – spadek o 3,3 % w stosunku do planowanych wydatków roku 2015 z uwagi na spłatę kredytów i pożyczek, a tym samym obniżenie zadłużenia gminy;
- 2017 rok - dochody ogółem – wzrost o 3,8 % w stosunku do planowanych dochodów roku 2016, wydatki ogółem – wzrost o 6,62 % w stosunku do planowanych dochodów roku 2016

W objaśnieniach nie odniesiono się do prognozowanych dochodów majątkowych w latach objętych prognozą.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż wskazane w objaśnieniach przyjęte wartości uzasadnienie spadku zakładanych wydatków w 2015 r. *z uwagi na pozyskanie w 2014r. środków unijnych na realizację zadań majątkowych* winno mieć przełożenie także na prognozowane dochody w 2015r. Natomiast spadek wydatków w 2016 r. nie może być uzasadniany *spłatą kredytów i pożyczek*, bowiem spłata zobowiązań z tego tytułu jest rozchodem budżetu, a nie wydatkiem.

Analiza prognozowanych dochodów i wydatków w poszczególnych latach wskazuje, że wskazane w objaśnieniach przyjęte wartości wskaźniki zostały zastosowane do szacowania dochodów i wydatków ogółem i nie mają one przełożenia na prognozowane w WPF wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących.

W ocenie Składu Orzekającego znacznie zawyżone zostały prognozowane dochody bieżące w 2015 roku (wzrost o 16,3%), co ma również wpływ na prognozowane wielkości tych dochodów w latach następnych. W 2015 roku dochody bieżące są szacowane na kwotę 23.393.274 zł. Są one wyższe o 2.211.925 zł od planowanych na 2013 rok i o 3.272.554 zł od planowanych w projekcie budżetu na 2014 rok. Przyjmując wzrost dochodów bieżących w latach 2015 – 2017 o wskaźnik procentowy zakładany przez Jednostkę do dochodów ogółem (2015r. 8,9%, 2016r. 1,4%, 2017 3,8%) oraz przyjęciu wydatków bieżących w wielkościach prognozowanych w WPF, to wg wyliczeń Składu Orzekającego relacja o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy w latach 2014 - 2017 przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Dopuszczalny (maksymalny) wskaźnik spłaty zobowiązań z art. 243 ustawy u.f.p. obliczony w oparciu o plan 3 kwartałów 2013r.	7,29%	6,60%	6,85%	8,44%
Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań	12,45%	6,90%	8,54%	5,71%
Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań po uwzględnieniu wyłączeń z art. 243 ust. 3 pkt 1 ustawy u.f.p.	6,35%	6,90%	8,54%	5,71%
Informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty	TAK	NIE	NIE	TAK

Z powyższych ustaleń wynika, że w 2014 roku wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań jest niższy o 0,94 pkt proc od dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy. Natomiast w latach 2015 – 2016 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W pozostałych latach objętych prognozą relacja jest zachowana.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej przyjmuje się, w szczególności w odniesieniu do lat przyszłych, 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. Trzeba też pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań – planowanego i dozwolonego.

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. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych winny być realne i możliwe do wykonania.

W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć także na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociażby w części, nie zostaną uzyskane. Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Jednostki, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

W tej sytuacji należałoby rozważyć zmniejszenie w 2014r. przychodów z tytułu kredytów i pożyczek, zwłaszcza komercyjnych, rozłożenie spłaty rat kredytów i pożyczek lub ograniczenie wydatków budżetowych, tak aby spełnienie wymogów art.243 ustawy o finansach publicznych w każdym roku objętym prognozą nie było zagrożone.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, by przyjęte w WPF wielkości wydatków bieżących na obsługę długu nie były zanizane. Bowiem ważną kwestią dla ustalenia wskaźnika planowanej spłaty jest przyjęcie realnych wartości elementów służących obliczeniu jego wysokości (vide opinia Składu Orzekającego o projekcie budżetu Gminy Kotlin na 2014r.).

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do przepisów 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.

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 2014 rok w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych, tj. w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki.

II. Skład Orzekający formułuje następujące uwagi odnośnie przedłożonego projektu:

1. Zgodnie art. 226 ust. 2a 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 mają na celu m.in. uprawdopodobnienie realności planowanych wielkości budżetowych, bowiem tylko wtedy możliwa jest rzetelna ocena dokumentu i sytuacji finansowej Jednostki. Załączone do projektu WPF objaśnienia przyjętych wartości nie spełniają tego wymogu, są one bardzo ogólnikowe i na ich podstawie nie można ocenić realizmu wieloletniej prognozy finansowej gminy.

2. W załączniku nr 1 do projektu WPF wskazano, iż na pokrycie deficytu 2014 roku zostaną przeznaczone wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 319.215 zł oraz kredyty i pożyczki w kwocie 2.748.400 zł. Powyższe nie jest zgodne z projektem uchwały budżetowej na 2014 rok, gdzie w § 4 podano, iż deficyt w kwocie 3.067.615 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek. Przed uchwaleniem WPF należy doprowadzić do zgodności z uchwałą budżetową zapisy dotyczące sposobu sfinansowania deficytu budżetu 2014 roku.

3. Wg załącznika nr 1 do projektu WPF prognozowana kwota długu na koniec 2014 roku wyniesie 8.739.305,98 zł. Natomiast po uwzględnieniu przewidywanego długu na koniec 2013 roku kwota długu, wg wyliczenia Składu Orzekającego wynosi na koniec 2014 roku 9.055.755,98 zł. W objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do powyższego. Błędnie wyliczona kwota długu na koniec 2014 roku ma wpływ na prawidłowość kwoty długu ustalonej w następnych latach, niewłaściwe mogą być również przyjęte wartości dotyczące spłaty zadłużenia w latach objętych prognozą. Zatem

przed uchwaleniem WPF należy doprowadzić do zgodności kwoty długu do wielkości wynikającej z dokumentów lub należyście uzasadnić rozbieżności.

4. Wykaz przedsięwzięć Gminy Kotlin określony w załączniku nr 2 do projektu uchwały spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 - 4 ustawy o finansach publicznych. W wykazie tym, w pkt 1.3 wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania pozostałe (inne niż wymienione w pkt 1.1 i 1.2) wyszczególniono przedsięwzięcie pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w m. Wola Książęca”, które jak wynika z projektu uchwały budżetowej realizowane jest z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Zatem wydatki na to zadanie w wykazie przedsięwzięć do WPF winny zostać wyszczególnione w pkt 1.1 – 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 z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

5. Analiza załącznika nr 1 WPF wykazała w odniesieniu do roku 2014 następujące rozbieżności z projektem uchwały budżetowej:

- w kolumnie 1.1.3 – podatki i opłaty wykazano kwotę 4.510.000 zł, a z projektu uchwały budżetowej wynika kwota 4.538.500 zł,
- w kolumnie 1.1.5 – dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące wykazano kwotę 5.001.911 zł, a z projektu uchwały budżetowej wynika kwota 3.311.961 zł,
- w kolumnie 12.4.1 - wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wykazano kwotę 0,00 zł, a z projektu uchwały budżetowej wynika kwota 1.315.032 zł.

6. W załączniku nr 1 w części przedstawiającej dane historyczne w kolumnie „Wykonanie 2013r.” podano wykonanie za trzy kwartały 2013r. Mając na uwadze „realistyczność” Wieloletniej Prognozy Finansowej Skład Orzekający wskazuje, że w kolumnie tej winny być podane dane o przewidywanym wykonaniu budżetu za 2013r. lub wartości wykonane wynikające ze sprawozdania rocznego, gdy jednostka dysponuje już tymi danymi.

Opiniując negatywnie przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kotlin na lata 2014 – 2022 Skład Orzekający wziął pod uwagę następujące okoliczności:

- brak realizmu prognozowanych dochodów bieżących w 2015 roku i latach następnych,
- duże prawdopodobieństwo nie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2015 - 2016.

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.