

Uchwała nr IV/328/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy
Pieszycy przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2018

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) oraz zarządzenia nr 4/17 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących (ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

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

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pieszycy przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2018.

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 2017 r. poz. 2077), zwanej dalej „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie 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 oceniając przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z art. 230 ust. 9 u.f.p. w formie dokumentu elektronicznego, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pieszycy stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej opracowano na lata 2018–2028. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.
2. Prognozowane w 2018 r. dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2018, z wyjątkiem wartości ujętych w poz. 1.1.3, 1.1.5, 1.2.2, 11.4 i 11.5.
3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p.
4. W roku 2018 zaplanowano budżet deficytowy i przychody z tytułu zaciągnięcia kredytów oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Poczynając od roku 2019 nie zaplanowano przychodów zwrotnych, a źródłem spłaty długu będą planowane nadwyżki budżetu.
5. Przewidywana na koniec 2018 r. kwota długu wynosi 11.368.400 zł, co stanowi 30,73% planowanych dochodów ogółem.

6. Planowane w 2018 r. spłaty kredytów (2.066.200 zł) powiększone o należne odsetki (360.000 zł) stanowią 6,56% (5,86% z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych) planowanych dochodów, a dopuszczalny wskaźnik spłat 9,03% (obliczony z uwzględnieniem planu na trzy kwartały 2017 r.). W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową (2018–2028) relacje łącznej kwoty spłat i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów nie przekraczają dopuszczalnego wskaźnika spłat, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (w 2019 r. z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń). Należy zauważyć, że dla lat 2019 i 2020 relacja jest spełniona w oparciu o dane przewidywanego wykonania 2017 roku.
7. W załączniku nr 1 dla roku 2021 nie przedstawiono informacji w poz. 1.1.1–1.1.5, 11.1 i 11.2. Zgodnie z art. 227 ust. 1 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych.
8. Limity zobowiązań dla ujętych w załączniku nr 2 przedsięwzięć:

- „»Budowa budynku Żłobka w Pieszycach« — zapewnienie optymalnego wychowania żłobkowo-przedszkolnego”,
- „Budowa demonstracyjnego budynku przedszkola z częścią żłobkową w Pieszycach — zapewnienie optymalnego wychowania żłobkowo-przedszkolnego”,
- „Budowa demonstracyjnego obiektu socjalno-szatniowego w Pieszycach — zapewnienie zaplecza socjalno-szatniowego dla obiektu sportowego”,
- „Poprawa efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej w Powiecie Dzierżoniowskim — efektywność energetyczna”

przewyższają sumę limitów wydatków przewidzianych dla tych przedsięwzięć. Zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p. w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia limit wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań. Limit zobowiązań jest powiązany wyłącznie z przedsięwzięciem i wydatkami na nie planowanymi. W związku z powyższym limit zobowiązań ustalony dla konkretnego przedsięwzięcia nie może przewyższać sumy wydatków dla tego przedsięwzięcia.

9. W latach 2018–2024 zastosowano wyłączenia w odsetkach od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy (poz. 2.1.3.1.2), a w latach 2018–2020 zastosowano wyłączenia w spłatach rat kapitałowych zaciągniętych zobowiązań (poz. 5.1.1.1). Brakuje szczegółowych objaśnień w tym zakresie. Ponadto nie wypełniono pozycji 12.7 i 12.8 dotyczących przychodów z tytułu kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych powstających w związku z umową na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE.

W projekcie uchwały budżetowej na 2018 rok zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 7.997.000 zł (20,6% wydatków ogółem) na zadania finansowane z udziałem środków europejskich: „Budowa demonstracyjnego obiektu socjalno-szatniowego w Pieszycach” (951.000 zł), „Budowa demonstracyjnego budynku przedszkola z częścią żłobkową w Pieszycach” (4.451.000 zł), „Budowa budynku żłobka w Pieszycach” (1.895.000 zł), „Poprawa efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej w Powiecie Dzierżoniowskim” (300.000 zł) i „Remont basenu miejskiego w Pieszycach ul. Hermana” (400.000 zł, wg uzasadnienia do projektu budżetu pn. „Modernizacja niecki basenu miejskiego w Pieszycach wraz z infrastrukturą wypoczynkowo-rekreacyjną”). Na realizację ww. zadań w roku 2018 planuje się dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem Unii Europejskiej w wysokości 6.356.000 zł (17,2% dochodów w ogółem).

Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku zaciągnięcia zobowiązań na realizację ww. zadań i niewykonania planowanych dochodów majątkowych powstanie znacznie wyższy od planowanego deficyt i potrzeba zabezpieczenia źródeł finansowania deficytu. Zaplanowanie w budżecie wydatków na realizację zadań inwestycyjnych daje bowiem podstawę prawną do zaciągania zobowiązań na ich realizację (art. 46 u.f.p.). W objaśnieniach do projektu brakuje informacji dotyczących realności uzyskania dochodów z tego tytułu. Źródła finansowania wydatków budżetowych muszą być realne i możliwe do pozyskania.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że z przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowanie deficytu planowanego na 2018 rok spowoduje zwiększenie kwoty długu Gminy na koniec 2018 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania na koniec 2017 r. (z kwoty 10.934.600 zł do kwoty 11.368.400 zł). W okresie spłaty długu wpływ na kształtowanie dopuszczalnego wskaźnika spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p., będzie miała realizacja wielkości budżetowych, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych, realizacja dochodów ze sprzedaży majątku w przewidywanej wysokości oraz możliwość zastosowania ustawowych wyłączeń (w 2019 r.). W projekcie uchwały założono, że w 2019 r. dochody bieżące (bez środków na programy finansowane z UE) wzrosną o 2,8 mln zł (o 9,5% w porównaniu do planu 2018 r.), a w 2020 r. o 1,4 mln zł (o 4,3 % w porównaniu do planu 2019 r.). W 2019 r. planuje się obniżenie wydatków na wynagrodzenia o 0,4 mln zł (4,5% w porównaniu do roku 2018). Według projektu wieloletniej prognozy finansowej w latach 2019–2021 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się na poziomie od 2,9 mln zł do 4 mln zł, przy planowanej na rok 2018 w wysokości 0,5 mln zł i wykonanych w latach 2015–2017 w wysokości odpowiednio 0,8 mln zł, 1,5 mln zł i 1,8 mln zł. Dochody ze sprzedaży majątku w 2018 r. zaplanowano w kwocie 0,8 mln zł (w latach 2019–2028 od 0,9 do 0,2 mln zł), przy przewidywanym wykonaniu 2017 r. na poziomie 0,9 mln zł (z realizacji budżetu za III kw. 2017 r. wynika, że dochody z tego tytułu wykonano w kwocie 0,6 mln zł, tj. 60% planu). Wykonanie nadwyżek operacyjnych poniżej zakładanych może spowodować obniżenie dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p.

Podkreślenia wymaga, że w latach 2019 i 2020 relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana, jeżeli w 2017 r. wielkości budżetowe zostaną zrealizowane na poziomie wykazanym w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Wskazać przy tym należy, że w 2019 r. relacja spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem (6,33% z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych) kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika zdolności spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p. (6,63%).

Zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych w niej wartości. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w objaśnieniach nie odniesiono się do założonego wzrostu nadwyżek operacyjnych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. Ponadto nie objaśniono wydatków wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p. Nie odniesiono się do realności uzyskania kwoty dochodów z tytułu dotacji ze środków Unii Europejskiej na inwestycje. Należy zauważyć, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę sporządzono z uwzględnieniem obecnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

Wydając opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy 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.

Niniejsza opinia zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 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 2016 r. poz. 1764) 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