

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 22 stycznia 2018 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Stwierdza że uchwała Nr XXXVII/267/17 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo na lata 2018-2021, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.
- II. Uznaje, że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą przekazaną tutejszej Izbie w dniu 27 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Bojanowie, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych, uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Bojanowo na lata 2018-2021.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 22 stycznia 2018 r.

Analiza badanej uchwały wykazała, że jednostka zastosowała wyłączenia:

- w poz. 2.3.1.2 - *odsetki i dyskonto podlegające wyłączeniom z limitu spłaty zobowiązań o którym mowa w art. 243 ustawy z tytułu zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy w latach 2018 do 2029;*
- w poz. 5.1.1.2 *kwota przypadających na dany rok kwot ustawowych wyłączeń określonych w art. 243 ust. 3a ustawy w latach 2024 do 2029 po 130.194 zł w każdym (poz. 5.1.1 i poz. 5.1.1.2).*

Zastosowane wyłączenia w poz. 5.1.1 i 5.1.1.2 dotyczą wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), tj. spłat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych w związku z umową zawartą na

realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami.

Przepis ust. 3a art. 243 ustawy dodany został ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646). Z unormowaniem tym łączy się art. 13 ustawy zmieniającej, zgodnie z którym przepis art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych ma zastosowanie do wydatków wynikających z umowy o dofinansowanie, o której mowa w art. 206 tej ustawy, zawartej po dniu 1 stycznia 2013 r. i poniesionych po tym dniu.

W objaśnieniach przyjętych wartości w części dot. *Wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań o których mowa w art. 243 ustawy* wskazano, iż *Zgodnie z podpisaną umową na dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 na zadanie „Przebudowa drogi gminnej nr 816006P Zaborowice – Trzebosz” Gmina Bojanowo otrzyma dofinansowanie w wysokości 63,63%. Planowana wysokość zadania 2.147.824,00 zł w tym:*

- środki z Unii Europejskiej 1.366.660,00 zł

- środki własne 781.164,00 zł

Gmina planuje wyemitować obligacje na wkład własny na powyższe zadania, w związku z tym dokonała wyłączeń z poz. 5.1.1.2 i poz. 5.1.1. w latach 2024-2029 na łączną kwotę 781.164,00 zł.

W związku z powyższym wezwano Jednostkę, na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, do przedłożenia zawartej umowy *na dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 na zadanie „Przebudowa drogi gminnej nr 816006P Zaborowice – Trzebosz”* w terminie do dnia 19 stycznia 2018 r.

W dniu 19 stycznia 2018 r. do tut. Izby doręczono umowę Nr 00135-65151-UM1500138/16 zawartą w dniu 23 sierpnia 2016 r. w Rawiczu pomiędzy Samorządem Województwa Wielkopolskiego z siedzibą w Poznaniu, a Gminą Bojanowo o przyznaniu pomocy.

Analiza uchwały wykazała także, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały przewidziano wzrost dochodów bieżących w roku 2018 z tytułu podatków i opłat lokalnych (poz. 1.1.3), w tym z tytułu podatku od nieruchomości (poz. 1.1.3.1), natomiast w roku 2019 przewidziano wzrost dochodów bieżących o 6,97 % w stosunku do roku 2018, oraz w roku 2020 o 7,62 % w stosunku do roku 2019, co prezentuje poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	Dochody bieżące (poz. 1.1)	w tym:	
		podatki i opłaty (poz. 1.1.3)	w tym:
			z podatku od nieruchomości (poz. 1.1.3.1)
Plan 3 kw. 2017	33.838.592,90	5.248.089,00	3.326.092,00
Wykonanie 2017	34.618.366,75	5.248.089,00	3.326.092,00
2018	33.873.194,75	6.213.912,00 wzrost o 18,4 %	4.096.199,00 wzrost o 23 %
2019	36.234.609,00 wzrost o 6,97 %	5.659.969,00	3.587.130,00
2020	38.995.669,00 wzrost o 7,62 %	5.880.708,00	3.727.028,00

W objaśnieniach przyjętych wartości wskazano, że *Aby prognoza WPF była realistyczna dochody zaplanowano w 2018 roku na podstawie podjętych uchwał, podpisanych umów a od 2019 roku na podstawie danych historycznych. W wydatkach bieżących wprowadzono oszczędności co pozwoli Gminie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Gmina w 2016 roku aneksowała harmonogramy spłat rat wcześniej zaciągniętych pożyczek co umożliwiło zaplanowanie budżetu, w którym wskaźnik spłaty zobowiązań spełnia relacje o której mowa w art. 243 ust.1 ustawy.*

Prognozę dochodów dokonano przy następujących założeniach: w dochodach ogółem dokonano podziału na dochody bieżące i majątkowe. W pierwszej kolejności ustalono dane historyczne tych źródeł z poprzednich trzech lat. Następnie przyjęto następujące zasady planowania dochodów wraz z przyjętymi danymi makroekonomicznymi:

1) w podatkach i opłatach lokalnych w tym z podatku od nieruchomości przyjęto na 2018 rok uchwalone stawki podatków na sesji 27 października 2017 r., natomiast na lata następne przyjęto wartości na podstawie kształtowania się wpływów z ostatnich 3 lat z uwzględnieniem ściągalności należności podatkowych oraz planowanych zmian, które następnie poddano indeksacji w oparciu o wskaźnik PKB (waga 100%), zgodnie z wartościami określonymi w Wytocznych; (...).

Objaśnienia przyjętych w wpf wartości w tym zakresie są niewystarczające i nie pozwalają na ocenę realności planowania w zakresie dochodów bieżących w latach 2018 do 2020.

Sytuacja finansowa Jednostki, szczególnie w roku 2020, jest zatem bardzo trudna, a przyjęte założenia - w ocenie Kolegium – nie gwarantują pełnego bezpieczeństwa w zakresie wykonywania nałożonych na Jednostkę zadań i regulowania przez nią zobowiązań z tytułu zaciągniętych przychodów zwrotnych, przy zachowaniu ustawowego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium wskazuje, iż objaśnienia mają niebagatelne znaczenie przy konstruowaniu prognoz, mimo że nie stanowią części normatywnej uchwały. Służą bowiem uprawdopodobnieniu realności planowanych wielkości budżetowych, gdyż tylko wtedy możliwa jest rzetelna ocena dokumentu i sytuacji finansowej Jednostki, a co za tym idzie, możliwości realizowania określonych prognozą przedsięwzięć i spłaty zaciągniętych w tym celu zobowiązań. Prawdą jest, że 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.

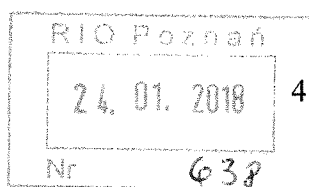
Jak stwierdzają autorzy opracowania „Ustawa o finansach publicznych” - Komentarz pod redakcją M. Karlikowskiej, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawickiej (wyd. I 2010 r.), obowiązek sformułowania objaśnień parametrów obrazujących sytuację finansową jst w prognozowanym okresie czyni wpf bardziej realistyczną, 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.

Nadto Kolegium wskazuje, że występuje rozbieżność pomiędzy uchwałą budżetową (załącznik nr 7 pn. „Wydatki majątkowe realizowane w roku 2018 r.”), a wykazem przedsięwzięć zał. nr 2 do Wieloletniej Prognozy Finansowej:

- 1) W uchwale budżetowej (zał. nr 7– pkt II. „Wydatki majątkowe ujęte w WPF realizowane w 2018 roku”) wykazano zadanie pn. *Budowa drogi śladowej Golinka – Wydartowo Pierwsze* – okres realizacji 2017-2019; limit wydatków w 2018 r. – 200.000,00 zł podczas gdy w wykazie przedsięwzięć (poz. 1.3.2.2) ujęto zadanie pn. *Przebudowa drogi gminnej położonej na cz. Działki Nr 98 obręb Golina Wielka i cz. dz. Nr 53 obręb Wydartowo Pierwsze*.
- 2) W załączniku Nr 2 pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” ujęto zadanie (poz. 1.3.2.11) pn.: „Budowa ul. Tylnej w Bojanowie” – okres realizacji 2017-2018; Łączne nakłady finansowe 105.000,00 zł; limit wydatków w 2018 r. – 100.000,00 zł natomiast w uchwale budżetowej w załączniku nr 7 w pkt I. „Wydatki majątkowe jednoroczne” wykazano zadanie pn. „Przebudowa ulicy Tylnej” jako zadanie jednoroczne.

Powyższe narusza przepis art. 226 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Zakres oraz rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości pozwoliły uznać, że naruszenia prawa mają charakter nieistotny. Wskazane w uchwale nieprawidłowości winny zostać wyeliminowane poprzez stosowną zmianę Wieloletniej Prognozy Finansowej.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
Groździna Wróblewska
Groździna Wróblewska