

Uchwała SO-0957/52/18/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 16 grudnia 2020 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Słupca na lata 2021-2033

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: Katarzyna Kosmowska
Członkowie: Aldona Pruska
Michał Suchanek

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 Wójta Gminy Słupca projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Słupca na lata 2021- 2033

opinię negatywną

Uzasadnienie

I. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Słupca na lata 2021-2033 został przedłożony tutejszej Izbie dniu 16 listopada 2020 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2020 r. (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Słupca na lata 2020-2033 (po zmianach), projektem uchwały budżetowej na 2021 r., uchwałami mogącymi mieć wpływ na zadłużenie Jednostki oraz sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz 30 września 2020 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).
2. Do projektu dołączone zostały objaśnienia przyjętych wartości, czym spełniono wymóg określony w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.

3. Z projektu wynika, że prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję przepisu art. 227 ustawy o finansach publicznych.
4. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem roku 2021, w którym projektowane dochody bieżące (tj. 44.141.700,00 zł) są niższe od planowanych wydatków bieżących (tj. 45.861.033,84 zł) o kwotę 1.719.333,84 zł.

W myśl art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2021 r., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6. Z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy wynika wprawdzie, że ujemna różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi może zostać zrównoważona przychodami z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych oraz z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy, jednakże w przedłożonych projektach uchwał: uchwały budżetowej na rok 2021 oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021-2023 nie zaplanowano przychodów, które mogłyby zrównoważyć ujemny wynik operacyjny.

W zestawieniu zawartym w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2021 r.” zaplanowano przychody w łącznej kwocie 4.167.916,61 zł, z tego z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 3.667.916,61 zł oraz pozostałe przychody w kwocie 500.000,00 zł. Przychody te ujęto w § 950 (właściwym dla ujmowania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych), a określono je jako przychody z nadwyżki budżetowej (dla której właściwy jest § 957). Tymczasem jak wynika z dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby (w tym sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2020, uchwały budżetowej na rok 2020 oraz objaśnień do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Słupca na lata 2021- 2033), przychody w kwocie 500.000,00 zł stanowią środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które Gmina Słupca otrzymała w 2020 r. i które będą przeznaczone na inwestycję realizowaną w 2021 r. Zauważyć należy, że w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przychody w kwocie 4.167.916,61 zł wykazano w całości jako przychody z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych (poz. 4.1.), co jest sprzeczne z przychodami planowanymi w projekcie uchwały budżetowej oraz informacją zawartą w objaśnieniach przyjętych wartości dołączonych do opiniowanego projektu uchwały.

Jednakże przychody z rozliczenia środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które planuje się zaangażować w budżecie na 2021 r., biorąc pod uwagę zarówno ich rodzaj (przychód inny niż nadwyżka z lat ubiegłych i wolne środki), jak i wysokość, nie mogą zrównoważyć ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Zrównoważenie ujemnego wyniku operacyjnego przychodami pochodzącymi z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych), będzie możliwe po raz pierwszy przy opracowywaniu i wykonywaniu budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2022.

Na podstawie prognozy kwoty długu zawartej w załączniku Nr 1 do projektu uchwały, Skład Orzekający ustalił również, że zaplanowanie w projekcie uchwały budżetowej na rok 2021 deficytu operacyjnego w wysokości 1.719.333,84 zł, a także planowanie deficytu operacyjnego w wysokości 2.342.754,66 zł w budżecie na rok 2020 (zrównoważonego przychodami z tytułu wolnych środków), powoduje znaczne obniżenie dopuszczalnych limitów spłaty zobowiązań określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co w konsekwencji prowadzi do niezachowania w latach 2022-2023 wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy. W 2022 r. relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące wyniesie 3,67%, przy dopuszczalnym limicie spłaty zobowiązań, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, w wysokości 0,22%. Natomiast w 2023 r. relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące wyniesie 2,58%, przy dopuszczalnym limicie spłaty zobowiązań, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy, w wysokości minus 0,79%.

Uchwalenie przez organ stanowiący uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w brzmieniu zaproponowanym w opiniowanym projekcie prowadzić będzie do naruszenia w 2021 r. art. 242 ustawy o finansach publicznych, a w latach 2022-2023 do niezachowania wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co stanowi podstawę sformułowania opinii negatywnej o przedłożonym projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Słupca na lata 2021- 2033.

Skład Orzekający zauważa, że stosownie do art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

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

6. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem wskazanym w pkt III.1 uzasadnienia.

III. Skład Orzekający stwierdził, że w przedłożonym projekcie uchwały wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1. W załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przychody w kwocie 4.167.916,61 zł wykazano w całości jako przychody z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych (poz. 4.1.). Natomiast w objaśnieniach do projektu uchwały podano, że: „W 2021 roku planuje się zaciągnąć kredyt w wysokości 3.667.916,61 zł, na sfinansowanie zadań majątkowych oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. (...) W 2021 roku jako przychody wykazano wpływ w 2020 roku środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które będą przeznaczone na inwestycję realizowaną w roku 2021”. Informacje zawarte w objaśnieniach zgodne są z przychodami proponowanymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2021, w którym zaplanowano przychody w łącznej kwocie 4.167.916,61 zł, z tego tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 3.667.916,61 zł oraz przychody w kwocie 500.000,00 zł, które jako przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych) powinny zostać sklasyfikowane w § 905, a nie w § 950.

Z powyższego wynika, że wykazane w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przychody z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych (poz. 4.1.) zostały zawyżone o przychody wynikające z rozliczenia środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 500.000,00 zł. Przychody te powinny zostać wykazane w poz. 4.2. „Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych”.

Powyższe ma również wpływ na wykazaną w latach 2021-2032 kwotę długu, do którego doliczono ww. przychody w kwocie 500.000,00 zł.

Na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. oraz w oparciu o kwoty przychodów i rozchodów planowanych w budżecie na 2020 r., Skład Orzekający ustalił również, że do wyliczenia kwoty długu na koniec 2021 r. przyjęto, że na koniec 2020 r. kwota długu wyniesie 5.038.000,00 zł, podczas gdy biorąc pod uwagę:

- wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. zadłużenie w kwocie 5.738.000,00 zł,
- planowane w 2020 r. (wg stanu na dzień przedłożenia projektu) przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 1.001.265,24 zł,
- planowane w 2020 r. (wg stanu na dzień przedłożenia projektu) rozchody z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 700.000,00 zł,

zadłużenie na dzień 31 grudnia 2020 r. wyniesie 6.039.265,24 zł. Różnicę w wysokości 1.001.265,24 zł stanowią planowane do zaciągnięcia w 2020 r. przychody z tytułu kredytów

i pożyczek. W objaśnieniach przyjętych wartości dołączonych do projektu nie zawarto informacji o rezygnacji z zaciągnięcia w 2020 r. planowanych przychodów z kredytów i pożyczek. Co więcej uchwałą Nr XXX/197/20 z dnia 26 listopada 2020 r. zmieniającą uchwałę budżetową Gminy Słupca na rok 2020 nie dokonano zmian w zakresie przychodów planowanych w § 952.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że suma zobowiązań wykazanych w poz. 10.6. „Spłaty, o których mowa w pkt 5.1., wynikające wyłącznie z zobowiązań już zaciągniętych” w latach 2021-2027 wynosi 6.039.265,74 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast suma kwot wykazanych w poz. 10.6. powinna obejmować zobowiązania już zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia do końca 2020 r.

2. W załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w 2021 r. w poz. 3.1 wykazano kwotę prognozowanej nadwyżki budżetu przeznaczanej na spłatę kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych w wysokości 1.060.000,00 zł, podczas gdy projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 3.107.916,61 zł.
3. W załączniku Nr 1 do projektu uchwały w następujących pozycjach wykazano dane niezgodne z projektem uchwały budżetowej na 2021 r.:

Pozycja	Wyszczególnienie	Projekt uchwały budżetowej	Projekt uchwały w sprawie WPF
1.1.1	Dochody bieżące, z tego: dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	7.385.742,00	7.232.815,92
1.1.2	Dochody bieżące, z tego: dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych	270.000,00	255.000,00
1.1.3	Dochody bieżące, z tego: z subwencji ogólnej	13.720.270	12.593.882,18
1.1.4	Dochody bieżące, z tego: z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące	12.863.238,00	13.946.726,70
1.1.5	Dochody bieżące, z tego: pozostałe dochody bieżące	9.902.450,00	10.113.275,20
1.1.5.1	Pozostałe dochody bieżące, w tym: z podatku od nieruchomości	4.400.000,00	4.256.630,00
2.1.1	Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	19.372.362,21	18.769.856,34
2.1.3	Wydatki na obsługę długu	178.739,28	148.740,00
2.2.1	Wydatki majątkowe, w tym: inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy	1.763.582,77	0,00
2.2.1.1	Wydatki majątkowe, w tym: wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	500.000,00	0,00

Skład Orzekający wskazuje, że na etapie uchwalania uchwała budżetowa i wieloletnia prognoza finansowa winny wykazywać pełną zgodność. Ponadto wielkość planowanych wydatków na obsługę długu (poz. 2.1.3), a od 2020 r. również dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące (poz. 1.1.4.) ma wpływ na kształtowanie

wskaźników spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych i dlatego brak zgodności ww. dochodów i wydatków w pierwszym roku prognozy z uchwałą budżetową wpływa na realizm prognozy.

4. W załączniku Nr 2 do projektu uchwały dla przedsięwzięć:
- pn. „Doradztwo podatkowe” (z okresem realizacji w latach 2020-2021),
 - pn. „Usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego” (z okresem realizacji w latach 2019-2021),
 - pn. „Wsparcie techniczne dla systemu e-Sesja” (z okresem realizacji w latach 2020-2021), określono limity zobowiązań, które są wyższe od limitów wydatków w ostatnim roku ich realizacji, tj. w roku 2021.

Skład Orzekający wskazuje, że wykazane kwoty limitu zobowiązań określają granice kwotowe, do których można zawrzeć umowę na realizację danego przedsięwzięcia. Zatem w przypadku gdy umowy nie zostały jeszcze zawarte, limity zobowiązań winny być równe łącznym nakładom. W trakcie realizacji przedsięwzięć wielkość tych limitów będzie ulegała zmniejszeniu na skutek zawieranych umów na realizację danego przedsięwzięcia, o wartości wynikające z tych umów. W przypadku zawarcia umowy na całość realizacji przedsięwzięcia, wielkość limitu zobowiązań stanowi wartość zerową. Natomiast limit zobowiązań nie może przewyższać sumy limitów wydatków pozostałych do poniesienia.

5. Do przedłożonego projektu nie dołączono zarządzenia Wójta Gminy Słupca w sprawie ustalenia projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Słupca na lata 2021-2033.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Katarzyna Kosmowska

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