

Uchwała Nr III/260/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 grudnia 2012 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszyca przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2013.

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz zarządzenia nr 1/12 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Danuta Jonas - przewodnicząca, Ewelina Kruk - Florkowska - członek, Marek Glód - członek:

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszyca przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2013.

Uzasadnienie

Zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm., zwanej dalej – ufp) zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie (sejmikowi) 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. Natomiast zgodnie z art. 230 ust. 3 ufp 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.

Przepis art. 226 ust. 1 i 2 ufp określa strukturę i sposób ujęcia poszczególnych elementów w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a zatem także w jej projekcie. Uchwała dla każdego roku objętego prognozą powinna określać co najmniej:

1. Dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym wydatki na obsługę długu, gwarancje i poręczenia oraz wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane i wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.
2. Dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu.
3. Wynik budżetu oraz przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu.
4. Przychody i rozchody budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.
5. Kwotę długu oraz relacje określające dopuszczalny poziom zadłużenia oraz sposób sfinansowania spłaty długu. Na podstawie art. 121 ust. 2 i 8 wufp w 2013 r. obowiązują wskaźniki zadłużenia, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 ze zm., zwanej dalej – pufp) a od 2014 roku relacja, o której mowa w art. 243 ufp. Ponadto zgodnie z art. 122 ust. 3 wufp w 2013 r. do wieloletniej prognozy finansowej należy załączyć informację o relacji, o której mowa w art. 243 ufp.
6. Objasnienia przyjętych wartości.

Dodatkowo w wydatkach należy wyszczególnić kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Z kolei z przepisu art. 226 ust. 3 ufp wynika, że szczegółowe postanowienia dotyczące realizacji każdego z przedsięwzięć wieloletnich powinny być ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Postanowienia te dotyczą określenia nazwy i celu danego przedsięwzięcia, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynację jego wykonania, okresu realizacji, łącznych nakładów finansowych i limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitów zobowiązań. Limit zobowiązań oznacza kwotę, do której organ wykonawczy upoważniony przez organ stanowiący (lub

upoważniony kierownik jednostki organizacyjnej) może zawierać umowy dotyczące realizacji przedsięwzięcia. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), o których mowa w art. 228 ufp, czyli do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Skład Orzekający oceniając przedłożony 15 listopada 2012 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszyca po zmianie dokonanej w dniu 28 listopada 2012 r. wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2013 stwierdził, co następuje:

Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2013 – 2025 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 i 2 ufp. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.

Prognozowane dochody roku 2013, wydatki, przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2013.

Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 ufp.

Projekt uchwały został sporządzony z naruszeniem przepisu art. 226 ust. 1 pkt 7 ufp, bowiem nie zawiera – wymaganych tym przepisem - objaśnień przyjętych wartości określających w sposób jednoznaczny tytuły dochodów i wydatków ujętych w WPF oraz sposobu ich prognozowania, a jedynie uzasadnienie podjęcia uchwały (ostatnie zdanie uzasadnienia załączonego do projektu).

Skład Orzekający zwraca uwagę na realność planowania zarówno dochodów jak i wydatków, bowiem analiza projektu uchwały w sprawie WPF wykazuje ich wzrost w 2014 roku w stosunku do planowanego wykonania w 2012 roku, by w kolejnych latach osiągnąć poziom prognozowany na 2013 rok. W uzasadnieniu nie odniesiono się do tak zmiennej dynamiki dochodów i wydatków. I tak, dochody bieżące w 2014 r. w stosunku do planowanego wykonania w 2012 roku, które wyniosło 23.881.392 zł rosną o 5.850.607 zł do kwoty 29.732.000 zł, by spaść w 2015 roku do 25.383.918 zł, natomiast wydatki bieżące w 2014 roku w stosunku do planowanego wykonania w 2012 roku, które wyniosło 23.655.613 zł rosną o kwotę 4.449.893 zł do 28.105.505 zł, w 2014 r., by spaść w 2015 roku do 23.422.423 zł. Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że zawarte w projekcie uchwały wielkości dotyczące dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2013 roku stanowią 464 % planu za 2012 rok, a 1.131 % dochodów wykonanych w 2011 r. Progностyczny charakter ujętych w budżecie dochodów i wydatków nie zwalnia organów gminy od obowiązku troski o ich realne szacowanie i rzetelne planowanie, bowiem ma to wpływ na realizację zadań statutowych gminy.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej został opracowany z naruszeniem art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp, w myśl, którego wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i pokazywać m.in. relację, o której mowa w art. 243 ufp. Prognoza spełnia warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na wszystkich i starannie opracowanych wartościach, bez ich zaniżania czy zawyżania. Natomiast stosownie do art. 244 ufp do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego za wyjątkiem określonym w ust. 2 art. 243 ufp, zgodnie z którym łączna kwota spłat i wykupów nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

W wpf uwzględniono jedynie kwotę poręczenia pożyczki zaciągniętej w 2008 r. w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w prognozie natomiast nie zostały ujęte zobowiązania z tytułu kredytu zaciągniętego w 2006 r. w Banku Ochrony Środowiska na kwotę 25.000.000 zł z ostatecznym terminem zapłaty w 2021 roku, pożyczki zaciągniętej w 2010 r. w NFOŚiGW na kwotę 21.562.134 zł z ostatecznym terminem spłaty do 31 grudnia 2013 roku oraz kredytu w kwocie 8.246.199 zł zaciągniętego w dniu 13 listopada 2012 r. z terminem spłaty do 31 grudnia 2021 r.

W 2013 roku nie są planowane przychody zwrotne zwiększające dług.

W latach 2013 - 2025 dług z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek będzie się stopniowo zmniejszał, a źródłem spłaty długu będą prognozowane nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie prognozowanych wielkości wskaźniki, o których mowa w art. 169 i art. 170 pufp w 2013 r. oraz relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi do planowanych dochodów ogółem, określone w art. 243 ufp (lata 2015-2018), nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

W związku z nierealnymi kwotami zawartymi w prognozie nie jest zatem możliwa rzetelna ocena wskaźników zadłużenia.

W części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarto upoważnienia

dla organu wykonawczego, o których mowa w art. 228 ufp.

Wydając przedmiotową opinię III 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 ufp – podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) 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
D. Jonas
Danuta Jonas