

Uchwała Nr III/273/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 grudnia 2013 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy Czarny Bór przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014.

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz.1113) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1, ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz.885, 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, ze zm., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Danuta Jonas - przewodnicząca, Ewelina Kruk - Florkowska - członek, Marek Głód - członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy Czarny Bór przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz.885, 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 2a 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.
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, o której mowa w art. 243 ufp określające dopuszczalny poziom zadłużenia oraz sposób finansowania spłaty długu.
6. Kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikające z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.
7. Objaśnienia przyjętych wartości.

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.

II. Skład Orzekający oceniając przedłożony 18 listopada 2013 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy Czarny Bór wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2014 – 2018 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 ufp. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.

2. Prognozowane dochody i wydatki ogółem roku 2014, a także przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2014. Stwierdzono jednak różnice pomiędzy wieloletnią prognozą a projektem uchwały budżetowej na 2014 rok w zakresie:

- dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych; w WPF wykazano 5.051.700 zł, natomiast w projekcie uchwały budżetowej 5.208.700 zł,

- dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje; w WPF - 1.612.927 zł, w projekcie budżetu - 1.717.927 zł,

- wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane; w WPF (razem) - 6.638.570 zł, w projekcie budżetu - 6.639.200 zł,

- wydatków inwestycyjnych (nowych i kontynuowanych); w WPF (razem) - 5.731.000 zł, - zł, w projekcie budżetu - 5.517.000 zł,

- wydatków majątkowych na programy z udziałem śr. unijnych; w WPF - 837.000 zł, w projekcie budżetu - 737.000 zł.

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

4. Planowane w 2014 roku przychody spowodują, że dług gminy na koniec roku wyniesie 3.330.034 zł. W kolejnych latach nie planuje się zaciągania przychodów wpływających na dług gminy, stąd też dług gminy będzie się stopniowo zmniejszał, a źródłem jego spłaty będą prognozowane nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie prognozowanych wielkości, relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, określone w art. 243 ufp, nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej został opracowany z naruszeniem art. 244 ufp, zgodnie z którym 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:

1) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym;

2) w pozostałych przypadkach - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem.

Jak wynika z przekazanego gminom członkowskim związku oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu pisma WZWiK z 17 października 2013 r. znak: PZ/4508/2013, zadłużenie Związku na dzień 15 października 2013 r. wynosiło 138.379.427 zł. W piśmie tym podano również przypadające do spłaty kwoty zobowiązań Związku w poszczególnych latach (do roku 2021). Zgodnie zatem z przytoczonymi powyżej przepisami, gminy członkowskie - przy obliczaniu przypadających do spłaty w poszczególnych latach zobowiązań - powinny uwzględnić w swoich prognozach wszystkie zobowiązania Związku, także i te, w stosunku do których istnieje podstawa do ich wyłączenia przy ustalaniu relacji określonej w art. 243 ufp.

W objaśnieniach do WPF podano m.in., że Gmina Czarny Bór zamierza z dniem 1 stycznia 2015 r. wystąpić ze struktur WZWiK. Skład Orzekający zwraca uwagę, że fakt wystąpienia ze struktur związku nie oznacza automatycznego zwolnienia gminy z odpowiedzialności za zobowiązania związku zaciągnięte w okresie, kiedy gmina pozostawała członkiem związku.

Uwzględnienie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich zobowiązań, a więc także zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę, stanowi niezbędny warunek wypełnienia normy określonej w art. 226 ust. 1 ufp, tj. uznania prognozy za realistyczną.

W tym kontekście Skład Orzekający zwraca również uwagę na znaczny wzrost planowanych dochodów ze sprzedaży majątku. W roku 2014 zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 910.000 zł (w roku 2015 - 1.067.000 zł), znacznie przekraczającej poziom tej kategorii dochodów zrealizowanych w ostatnich latach. I tak, w roku 2010 osiągnięto z tego tytułu dochody w

wysokości 348.380 zł, w 2011 - 209.193 zł, w 2012 - 113.760 zł, natomiast w 2013 roku wykonanie za III kwartały wyniosło jedynie 43.034 zł. W objaśnieniach do WPF wzrost tej kategorii dochodów uzasadniono utrzymującym się zainteresowaniem osób fizycznych nabywaniem działek pod budownictwo mieszkaniowe. Faktyczny poziom realizacji dochodów w ostatnich latach nie uzasadnia jednak - zdaniem Składu Orzekającego - tak znacznego wzrostu prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku. Przypomina się, że realistyczne planowanie wielkości budżetowych ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego ustalenia budżetów przyszłych okresów a także bezpośredni wpływ na obliczenie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

5. 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
Danuta Jonaś
Danuta Jonaś