

Uchwała Nr SO-0957/8/12/Ln/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 listopada 2014 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Bojanowo.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska

Członkowie: Zdzisław Drost

Małgorzata Okrent

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 2012 r., poz. 1113), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Bojanowo projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2018

opinię negatywną

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2018 Gminy Bojanowo został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 14 listopada 2014 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się min. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2015 r., uchwałami obołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniem budżetowym sporządzonym wg stanu na dzień 30.09.2014 r., uchwałą budżetową na 2014 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych. Przyjęte w projekcie wartości oraz ich objaśnienia nie uprawdopodobniają realizmu wieloletniej prognozy finansowej Gminy.

2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.
3. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy o finansach publicznych.
4. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
5. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III.

Skład Orzekający, na podstawie analizy projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo ustalił, iż w roku budżetowym 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, i 2022 wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań wprawdzie nie przekracza, ale jest zbliżony do dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwolonym” a planowanym w ww. latach wynosi odpowiednio 0,48; 0,18; 0,15; 0,26, 0,14 i 0,04 punktu procentowego. Istnieje zatem zagrożenie przekroczenia we skazanych wyżej latach, a w szczególności w roku 2018, 2019, 2020, 2021, i 2022 wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Podkreślenia wymaga, że w sytuacji Jednostki nawet niewielkie odstępstwa od przyjętych założeń (np.: na minus w realizacji dochodów, na plus w zakresie wydatków bieżących - w celu zapewnienia realizacji obowiązkowych zadań) mogą doprowadzić do naruszenia wyżej wskazanego przepisu prawa.

Wieloletnia Prognoza Finansowa w załączniku nr 2 „wykaz przedsięwzięć” przewiduje realizację przedsięwzięć o charakterze majątkowym pn.

- „Budowa przedszkola w Bojanowie”, z okresem realizacji 2011-2017, o łącznej wartości 3.962.483,- zł, w tym nakłady: roku 2015 –500.000,-zł, roku 2016 –1.579.015,- zł, roku 2017- 1.816.668, zł.
- Dotacja dla ZW i K na zadanie: „Budowa kanalizacji sanitarnej Gościejewice-Sowiny - Wydartowo I” - z okresem realizacji 2013-2015 o łącznej wartości 4.660.805,- zł, w tym nakłady: roku 2015 –1.248.820,-zł.
- Dotacja dla ZW i K na zadanie: „Rozbudowa oczyszczalni w Gołaszynie”- z okresem realizacji 2014-2016 o łącznej wartości 2.777.002,- zł, w tym nakłady: roku 2015 – 1.834.512,-zł, roku 2016- 121.002,-zł.

Jednostka dla zrównoważenia budżetu planuje zaciągnięcie w latach 2015-2017 zobowiązań zwrotnych (kredytów/pożyczek), i tak: w roku 2015 -4.105.000,- zł, w 2016 r. -2.586.017,- zł, w 2017 r. – 348.668,- co spowoduje znaczne zwiększenie obciążeń w latach następnych związanych ze spłatą rat kapitałowych pożyczek i kredytów wraz z odsetkami i przekroczenie ustawowo dopuszczalnego progu spłaty zobowiązań.

Projekt WPF przewiduje w roku 2015 wyłączenie (poz. 5.1.1) z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z zawartą umową Nr 00584-6930-UM1530121/13 z dnia 20.11.2013 r.

Przewiduje się, że w roku budżetowym 2015 spłata zobowiązań Jednostki z tytułu rat kredytów i pożyczek (1.580.410,00 zł) wraz z należnymi odsetkami (285.500,00 zł) oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji (29.235,00 zł) wyniesie 1.895.145,00 zł, co stanowi 7,61 % prognozowanych dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zobowiązań określonym w art. 243, który wynosi 11,89 %.

Po zastosowaniu wyłączeń z limitu spłat zobowiązań z art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych o finansach publicznych w wysokości 260.000,00 zł na podstawie umowy Nr 00584-6930-UM1530121/13 z dnia 20.11.2013 r., wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie 6,57 %. Zatem odnosząc się do wymogów dotyczących spłaty zobowiązań jednostki wynikających z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazać należy, że w roku 2015 powinna zostać zachowana relacja, o której mowa w tym przepisie.

Skład Orzekający wskazuje, iż niespełnienie wymogów określonych w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań (wyłączenie jest możliwe w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków) może skutkować zagrożeniem przekroczenia dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań o którym mowa w art. 243 ustawy w kolejnych latach objętych wieloletnią prognozą.

Planowane do zaciągnięcia w 2015 zobowiązania zwrotne (długoterminowe) będą spłacane w latach następnych, a zatem dla oceny realności ich pozyskania niezbędne jest ustalenie czy w latach przyszłych, tj. w okresie spłaty zobowiązań Jednostki, zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający ustalił, iż spłata rat kredytów i pożyczek szczególnie wysoka będzie w latach 2016 i 2018 do 2022). Całkowita spłata zadłużenia ma nastąpić w roku 2023.

Z objaśnień załączonych do wpf wynika, że *przy planowaniu spłat rat kredytów/pożyczek, uwzględniono spłatę rat kapitałowych na podstawie zawartych umów zgodnie z harmonogramem*

splat oraz spłatę zaplanowanych pożyczek na zadania inwestycyjne ujęte w budżecie na 2015 rok i latach następnych.

Szacowane wielkości dochodów i wydatków (z podziałem na bieżące i majątkowe) prognozowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz rozchody budżetu w latach objętych prognozą, obrazuje poniższa tabela.

Lata	Dochody ogółem	Dochody bieżące	Dochody majątkowe	ze sprzedaży majątku
2014*	26 201 698,47	25 796 086,87	405 614,60	294 249,00
2015	24 899 190,00	24 420 976,76	478 214,00	181 200,00
2016	25 174 000,00	24 774 000,00	400 000,00	250 000,00
2017	26 150 000,00	25 800 000,00	350 000,00	250 000,00
2018	25 900 000,00	25 800 000,00	100 000,00	100 000,00
2019	25 900 000,00	25 800 000,00	100 000,00	100 000,00
2020	25 900 000,00	25 800 000,00	100 000,00	100 000,00
2021	25 800 000,00	25 800 000,00	0	0
2022	25 800 000,00	25 800 000,00	0	0
2023	25 000 000,00	25 000 000,00	0	0

*Plan 2014 wg stanu na dzień 18 listopada 2014 r. Zarządzenie Nr 354/2014.

Lata	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące	Przychody z tytułu kredytów i pożyczek	Rozchody budżetu
2014*	28 168 784,47	23 158 411,47	2 860 000,00	1 498 752,00
2015	27 423 780,00	23 405 648,00	4 105 000,00	1 580 410,00
2016	25 700 017,00	24 000 000,00	2 586 017,00	2 060 000,00
2017	25 116 668,00	23 300 000,00	348 668,00	1 382 000,00
2018	24 400 000,00	23 800 000,00	0	1 500 000,00
2019	24 100 000,00	23 600 000,00	0	1 800 000,00
2020	23 700 000,00	23 300 000,00	0	2 200 000,00
2021	23 600 000,00	23 100 000,00	0	2 200 000,00
2022	23 400 000,00	22 900 000,00	0	2 400 000,00
2023	24 021 315,17	24 021 315,17	0	478.684,83

*Plan 2014 wg stanu na dzień 18 listopada 2014 r. Zarządzenie Nr 354/2014.

Dochody ze sprzedaży majątku wg stanu na III kwartał 2014 r. na planowaną kwotę 256.699,00 zł wykonano 280.749,93 zł w tym z tytułu:

- w § 0770 – Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – plan 250.000,00 zł wykonano 274.050,63 zł
- w § 0870 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych – plan 6.699,00 zł wykonano 6.699,30 zł

Z danych zawartych powyżej wynika, iż:

1. W roku 2015 przewidziano minimalny wzrost wydatków bieżących (+ 247.236,53 zł) w stosunku do roku 2014. Z kolei w latach 2017, 2019, 2020, 2021 do 2022 zakłada się spadek wydatków bieżących.

W objaśnieniach przyjętych wartości Burmistrz informuje, że „przy prognozowaniu wydatków podzielono na grupy wydatków bieżących i majątkowych. Planując wydatki bieżące na przyszłe lata dokonano analizy zmian form organizacyjnych jednostek oraz dostosowano sieci szkół do zmian demograficznych.” Z objaśnień nie wynika w jakich jednostkach dokonano zmian organizacyjnych i jaki wpływ na plan wydatków bieżących w latach objętych prognozą mają te zmiany.

2. Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji finansowej Jednostki jest również to, że w poszczególnych latach występują także niczym nie uzasadnione wahnięcia dochodów, np.: w roku 2015 i latach kolejnych założono znaczne różnice (w stosunku do roku 2014) w zakresie wielkości budżetowych mających wpływ na wysokość wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, i tak: w roku 2015 przewidziano spadek dochodów bieżących w stosunku do roku 2014 o kwotę 1.375.107,87 zł i taki poziom obniżonych dochodów bieżących utrzymany jest także w roku 2016. W latach 2017 do 2022 dochody bieżące ustalono w jednakowej wysokości tj. po 25.800.000,- zł natomiast w roku 2023 obniżono je do kwoty 25.000.000,-zł. Objasnienia przyjętych wartości w wpm nie informują o przyczynach takiego planowania.
3. W roku 2015 planowane są dochody majątkowe (297.014,-zł), ale są to dochody potwierdzone, bowiem Gmina zawarła umowę z podmiotem dysponującym środkami „unijnymi” dot. współfinansowania zadania inwestycyjnego.
4. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że w prognozie od roku 2016 przyjęto „odważne” założenia odnośnie pozyskania dochodów majątkowych (vide zestawienie dochodów i wydatków), pomimo braku uprawdopodobnienia w objaśnieniach przyjętych wartości czy realne jest ich pozyskanie w zakładanej wysokości. Nądto Skład Orzekający wskazuje, iż objaśnienia przyjętych wartości nie informują z jakiego tytułu są one planowane i co było podstawą do ustalenia ich w takiej wysokości.
5. Planuje się także pozyskać w roku 2015 dochody majątkowe ze sprzedaży majątku w kwocie 181.200,-zł. Wielkości dochodów majątkowych (ze sprzedaży majątku) szacowane na rok 2015 i lata następne (w szczególności w roku 2016 i 2017) są w dużej mierze nierealne, a to będzie miało wpływ na wskaźnik spłaty zobowiązań Jednostki, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W objaśnieniach przyjętych do wpm wartości stwierdzono, iż „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych zaplanowano na podstawie zasobów majątkowych przewidzianych do sprzedaży oraz uwzględniono wpływy ze sprzedaży ratalnej w poszczególnych latach”

W objaśnieniach nie wykazano danych o tym jakie nieruchomości przeznaczono do sprzedaży w latach 2016 do 2020 oraz nie oceniono jaka jest realna szansa na uzyskanie prognozowanych dochodów zważywszy na zastój na rynku nieruchomości. Nie uzyskanie

planowanych dochodów ze sprzedaży mienia lub uzyskanie ich w niższej wysokości wpłynie negatywnie na maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (prawa strona wzoru) nie tylko na 2015 rok, ale na trzy kolejne lata 2015-2017. Wyliczenie wskaźnika na trzy kolejne lata 2015-2017 będzie opierało się na danych z okresu zagrożonego, w którym wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań wprawdzie nie przekracza, ale jest zbliżony do dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwołonym” a planowanym w ww. latach (co wykazano powyżej) wynosi poniżej 0,50 (0,48; 0,18; 0,15; 0,26, 0,14 i 0,04) punktu procentowego. Istnieje zatem zagrożenie przekroczenia we wskazanych wyżej latach, wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, że objaśnienia przyjętych do WPF wartości zawierają wiele ogólników, i nie pozwalają jednoznacznie ocenić realności planowania. Należy podkreślić, że 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.

W objaśnieniach powinny być omówione przyjęte w prognozie wielkości (poszczególne grupy/tytuły, a nie tylko wybrane); omówienie winno dotyczyć wielkości przyjętych w poszczególnych latach prognozy.

Kwestia planowania poszczególnych wielkości budżetowych nie pozostaje bez znaczenia dla zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wielkość pozyskanych dochodów będzie przecież miała wpływ na wysokość wskaźników – planowanego i dozwołonego.

W tym miejscu bezwzględnie należy podkreślić, że wyliczenie wskaźników spłaty zobowiązań odbywa się w odniesieniu i w oparciu o wielkości budżetowe, zatem tylko realne przedstawienie prognoz w zakresie tych wielkości może gwarantować przedstawienie rzeczywistej sytuacji finansowej Jednostki. Realność Wieloletniej Prognozy Finansowej oznacza, że winna się ona opierać na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej Jednostki w okresie, którego dotyczy WPF. Brak realności Wieloletniej Prognozy Finansowej będzie stanowiło zagrożeniem spełnienia wskaźników spłaty zadłużenia Jednostki. Podjęcie uchwały w sprawie WPF powinno być poprzedzone rzetelną oceną sytuacji finansowej Jednostki. Należy rozważyć czy Gminę stać w okresie objętym prognozą na realizację wszystkich zakładanych przedsięwzięć majątkowych, a także jaki poziom zadłużenia, a w konsekwencji jakie spłaty zobowiązań, będą możliwe do udźwignięcia. Rozważenia wymaga

także kwestia jaki jest najkorzystniejszy dla Jednostki rodzaj zakładanych do pozyskania przychodów zwrotnych i w jakim okresie będą one mogły być spłacane. Pozwoli to na odpowiedź jaki jest możliwy w Gminie poziom inwestowania w poszczególnych latach.

Pamiętać także należy, że szacowanie dochodów i wydatków musi się odbywać z poszanowaniem zasady realizmu. Przyjmując za wyjściowe dane z wykonania roku 2013 i 2014 należy, przy ustalaniu poszczególnych wielkości budżetowych w latach następnych, przyjąć wartości możliwe do osiągnięcia, z uwzględnieniem dochodów i wydatków „niecyklicznych”, oczywiście zakładając oszczędne i celowe gospodarowanie środkami publicznymi. Jeszcze raz podkreślenia wymaga, że tylko realne planowanie poszczególnych wielkości budżetowych pozwala na rzetelną ocenę sytuacji finansowej Jednostki, a co za tym idzie możliwości realizowania określonych prognozą przedsięwzięć i spłaty zaciągniętych w tym celu zobowiązań.

Ustalając Prognozę, a zatem i decydując o planowanych do realizacji przedsięwzięciach, Rada winna mieć na względzie możliwości finansowe Gminy. Konieczne jest doprowadzenie do takiego stanu, aby zagwarantować spłaty zobowiązań Jednostki, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, przy jednoczesnej realizacji nałożonych na Gminę zadań.

Stosownie do przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat zwrotnych zobowiązań długoterminowych, odsetek od zobowiązań zwrotnych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem, obliczoną wg wzoru zawartego w tym przepisie. Przepis ten ma również zastosowanie do prognozowania wielkości w wieloletniej prognozie finansowej.

Prawdą jest, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności w odniesieniu do lat przyszłych, 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. Podkreślenia wymaga, że objaśnienia przyjętych wartości mają na celu uprawdopodobnienie realności planowanych wielkości budżetowych, bowiem tylko wtedy możliwa jest rzetelna ocena dokumentu i sytuacji finansowej Gminy, a co za tym idzie możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań w latach ubiegłych. Podsumowując należy wskazać, że realizm prognozy nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji jednostek posiadających, czy też mogących posiadać znaczne obciążenia spłatami przychodów zwrotnych budżetu, a do takich jednostek zaliczać się będzie Gmina Bojanowo po zaciągnięciu zakładanych w prognozie kredytów/pożyczek.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający stwierdza, że Burmistrz Gminy Bojanowo nie uprawdopodobnił, iż planowane wielkości są realistyczne co jest wymagane przepisem art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wykazany brak realizmu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo skutkuje zniekształceniem rzeczywistej sytuacji finansowej Jednostki, w tym daje nieprawdziwy obraz o możliwości wywiązywania się Gminy Bojanowo z zaciągniętych i przewidzianych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek i ma wpływ na spełnienie wskaźników spłaty zadłużenia Jednostki o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe legło u podstaw dokonania negatywnej oceny opiniowanego projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Bojanowo na lata 2015-2018.


IV.

Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

- 1) W § 1 projektu uchwały, wskazującym elementy prognozy wykazane w załączniku Nr 1 („przepływy”) pominięto dane w zakresie relacji, o których mowa w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych.
- 2) Wystąpiły rozbieżności pomiędzy wykazem przedsięwzięć stanowiącym zał. Nr 2 do WPF na lata 2014 - 2017 (wg stanu na dzień 29.10.2014 r.) i zał. Nr 2 do projektu WPF (wykaz przedsięwzięć) w zakresie limitów wydatków w latach 2015-2017 w odniesieniu do zadania pn.: „Budowa przedszkola w Bojanowie”. W opisie przyjętych wartości do projektu, Burmistrz nie zawarł informacji w/w zakresie.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.