

**Uchwała Nr SO-0957/44/12/Ln/2017**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 5 grudnia 2017 roku**

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

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 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 2016 r. poz. 561), w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Bojanowo projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2021.

**opinię pozytywną z zastrzeżeniami jak w pkt. II.3 i pkt. III uzasadnienia.**

**opinię pozytywną z uwagami jak w pkt. IV uzasadnienia.**

**UZASADNIENIE**

**I.**

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Bojanowo na lata 2018-2021 został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2017 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się min. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2017 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2021, projektem uchwały budżetowej na 2018 r., uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2016 i 30.09.2017 r.

**II.**

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem danych o których mowa w pkt. III i IV uzasadnienia. 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 Wieloletnia Prognoza Finansowa została opracowana na lata 2018 - 2021, 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.

Projekt przewiduje zaciągnięcie przychodów zwrotnych (kredytów i pożyczek, emisji obligacji) - w roku 2018 - w kwocie 2.337.164 zł; w roku 2019 w kwocie 3.680.000 zł i w roku 2020 w kwocie 2.000.000 zł. W latach 2021-2029 nie planuje się zaciągania zobowiązań z tyt. kredytów, pożyczek bądź emisji obligacji.

Planowane do zaciągnięcia w latach 2018 - 2020 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 o finansach publicznych. Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo wykazuje zachowanie ww. wskaźnika w latach spłaty zobowiązań.

Skład Orzekający czyni jednak zastrzeżenie, że w roku 2020 istnieje realne zagrożenie przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z prognozy wynika, że różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwołonym” a „planowanym” w 2020 r. wynosi 1,37 punktu procentowego.

Analiza projektu uchwały budżetowej na 2018 rok wykazała, że Jednostka w roku 2018 zawiążyła dochody bieżące z tytułu części subwencji oświatowej, wyrównawczej i równoważącej (o kwotę 338.817 zł) oraz z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (o kwotę 319.524 zł) tj. ponad kwoty określone przez dysponenta Ministra Finansów. Natomiast w kolejnych latach znacznie zawiążono dochody bieżące (w roku 2019 -o 5,9% w stosunku do roku 2018 i w roku 2020 o 7,62% w stosunku do roku 2019) – jeden z elementów kształtujących wskaźnik spłaty zobowiązań - nie uprawdopodobniając możliwości takiego wzrostu. Uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej na 2018 rok i 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 Składu Orzekającego – 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.

Skład Orzekający 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.

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 czyni zastrzeżenia do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo w niżej wymienionym zakresie.

1. Analiza projektu wykazała, że w latach 2024- do 2029 Jednostka zastosowała nieuprawnione wyłączenie w zakresie ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań o których mowa w art. 243 ust.3a ustawy po 130.194 zł w każdym (poz.5.1.1 i poz.5.1.1.2). Wykazane wyłączenia nie zostały uwzględnione do wyliczenia wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Zastosowane w przedmiotowej uchwale wyłączenia w poz.5.1.1 i 5.1.1.2 dotyczą wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy o finansach publicznych 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.

Projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej nie przewiduje w.w okresie realizacji programu, projektu lub zadania współfinansowanego ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Objaśnienia przyjętych w wpf wartości nie informują o uprawnieniach do zastosowania wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust.3a ustawy o finansach publicznych.

Powyższe należy mieć na względzie przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

2. Analiza załącznika Nr 1 do WPF wykazała, iż wielkości wykazane w latach 2022, 2023 i 2029 nie zachowują wewnętrznej spójności w następujących pozycjach załącznika, co prezentuje poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	"Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych"	Przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej	w tym na Spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych
Lp.	poz.5.1	poz.10	poz.10.1
2022	1.515.500,00	1.515.500,00	<b>1.465.500,00</b>
2023	1.674.000,00	1.674.000,00	<b>1.624.000,00</b>
2029	<b>2.602.560,43</b>	<b>2.602.560,43</b>	<b>1.257.500,00</b>

Z powyższego wynika, iż planowana w wyżej wymienionych latach nadwyżka dochodów nad wydatkami w całości może być przeznaczona tylko na spłatę zadłużenia Gminy Bojanowo, o czym świadczą wielkości wykazane w poz. 5.1. "Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych".

Przepis art. 226 ust. 1 ustawy o z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określa minimalny zakres danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej. Jednocześnie ustawodawca w art. 230b ustawy o finansach publicznych zamieścił delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia wzoru wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego - mając na względzie potrzebę zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz sporządzenia realistycznych prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, w załączniku Nr 1 określił obowiązek podania w poz. 5.1 "Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych", poz. 10 „Przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej” w tym na „Spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych” (poz. 10.1).

Nadto w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego w przypisie Nr 10 załącznika Nr 1 do rozporządzenia, odnoszącym się do poz. 10 wskazano, iż „Przeznaczenie nadwyżki budżetowej, inne niż spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych, wymaga określenia w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej”.

W objaśnieniach przyjętych wartości (pkt. 9) wskazano, iż w latach 2021-2029 spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżką budżetu.

Stosownie do przepisu art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu.

Zatem zamieszczenie w wieloletniej prognozie finansowej niepełnej informacji o przeznaczeniu nadwyżki budżetowej narusza przepis art. 226 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

#### IV.


Skład Orzekający czyni uwagi do projektu w niżej wymienionym zakresie:

- 1) Analiza wykazu przedsięwzięć wykazała, że w odniesieniu do zadań ujętych w poz.: 1.1.1.1; 1.3.1.3; 1.3.2.2; 1.3.2.6; 1.3.2.11; 1.3.2.17 ustalono limity zobowiązań w kwotach wyższych niż suma limitów wydatków od roku 2018 do końca realizacji.
- 2) Porównanie załącznika dotyczącego wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo na lata 2017-2021 (po zmianach wg stanu na dzień 24 listopada 2017 r. dokonanych uchwałą Nr XXXVI/253/17 – ostatnia zmiana przed złożeniem projektu) oraz załącznika Nr 2 do projektu WPF pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” wykazało, że w projekcie dokonano zmiany przedsięwzięć w zakresie łącznych nakładów finansowych oraz limitów w poszczególnych latach – poz. 1.3.2.2; 1.3.2.10
- 3) Wystąpiła rozbieżność pomiędzy projektem WPF (załącznik Nr 1) a projektem uchwały budżetowej na 2018 rok w n/w zakresie:

Lp.	Wyszczególnienie	WPF 2018	Budżet 2018	WPF - Budżet
1.2.2	Dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje	1 396 660,00	0,00	1 396 660,00
12.1	Dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	69 493,75	- 69 493,75
12.1.1	- w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0,00	62 178,62	- 62 178,62
12.2.1	Dochody majątkowe, w tym środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	1 396 660,00	0	1 396 660,00
12.3.1	Wydatki bieżące, w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	0	62 178,62	- 62 178,62
12.4.1	Wydatki majątkowe, w tym finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	1 396 660,00	781 164,00	585 496,00

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.