

Wyniki opiniowania projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2019 r.

Na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki zostały zobligowane do uchwalenia wieloletnich prognoz finansowych. Ich projekty są opiniowane przez składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, a uchwały w sprawie przyjęcia tych prognoz, podjęte przez organy stanowiące, są badane w trybie nadzoru przez kolegia izb.

W okresie od 29 października do 27 listopada 2018 r. jednostki samorządu terytorialnego przedkładały do tutejszej Izby, w celu zaopiniowania, projekty uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF) na 2019 r.

Składy orzekające, na podstawie art. 13 pkt 12 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², opiniowały przedłożone projekty WPF na 2019 rok. Łącznie wydano 88 opinii, w tym 70 (79,6%) pozytywnych, 12 (13,6%) z uwagami, 5 (5,7%) z zastrzeżeniami oraz 1 (1,1%) opinię negatywną.

Wyniki opiniowania w podziale na poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Opinie pozytywne		Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami		Opinie negatywne		Opinie razem
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	
Gminy	57	81,4	13	18,6	-	-	70
Miasto na prawach powiatu	1	100,0	-	-	-	-	1
Powiaty	6	54,5	4	36,4	1	9,1	11
Województwo	1	100,0	-	-	-	-	1
Związki	5	100,0	-	-	-	-	5
Razem	70	79,6	17	19,3	1	1,1	88

W podjętych uchwałach składy orzekające zwracały uwagę na następujące nieprawidłowości bądź usterki w projektach, których wyeliminowanie przed podjęciem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na 2019 r., pozwoliło uniknąć wskazania w niej przez Kolegium naruszenia prawa:

- struktura załącznika z przedsięwzięciami narusza wymogi art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o finansach publicznych w części dotyczącej braku powiązania pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami na tle wysokości ustalonych limitów zobowiązań oraz na tle

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

planowanych okresów realizacji a kwotami limitów wydatków w poszczególnych latach, co winno zostać skorygowane (3 przypadki),

- wskazano na zasadność weryfikacji danych wykazanych w zakresie wydatków majątkowych, a danymi wynikającymi z kolumn 11.4 Wydatki inwestycyjne kontynuowane, 11.5 Nowe wydatki inwestycyjne oraz 11.6 Wydatki majątkowe w formie dotacji (8 przypadków),
- należało doprowadzić do wzajemnej zgodności pomiędzy poziomem planowanych wydatków na wynagrodzenia z pochodnymi oraz poziomem planowanych wydatków na obsługę długu, ustalonymi w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej z wielkościami wykazanymi w projekcie uchwały budżetowej, zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych (5 przypadki),
- skład orzekający zwracał uwagę na niespójność projektu uchwały budżetowej wskazującej jako jedyne źródło pokrycia planowanego deficytu przychody pochodzące z wyemitowanych obligacji komunalnych - z projektem uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej wyszczególniającej jako źródła pokrycia planowanego deficytu przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz emisje papierów wartościowych (1 przypadek),
- dane zawarte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej na rok 2019 nie są zgodne z danymi zawartymi w projekcie uchwały budżetowej w zakresie kwoty długu na 2019 rok (1 przypadek),
- relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń), jest bliska przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Wobec powyższego skład orzekający wskazał, iż niewielkie odchylenia od wykonania planowanych wielkości mogą spowodować brak spełnienia relacji określonej w art. 243 i art. 244 ustawy o finansach publicznych (12 przypadków),
- zwrócono uwagę na konieczność uzupełnienia kolumny 10.1 w załączniku nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej, a w sytuacji gdy przeznaczenie nadwyżki budżetowej jest inne niż spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych; wymaga to określenia w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej (5 przypadków),
- stopień szczegółowości zawartych do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej objaśnień uchybia dyspozycji art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych jednoznacznie stanowiącej, iż do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości; w objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1 (2 przypadki),

- korekty wymagają informacje zamieszczone w kolumnie 12.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej, gdyż nie są spójne z danymi wskazanymi w pozostałej części wieloletniej prognozy finansowej (2 przypadki),
- niezależnie od przedłożenia projektu wieloletniej prognozy finansowej w formie dokumentu elektronicznego do Izby doręczono także wersję papierową ww. projektu. W zakresie przedsięwzięć wymienionych w pozycjach 1.1.1.1. oraz 1.3.2.2. zawiera ona dodatkowe objaśnienia, które nie zostały zamieszczone w przesłanym dokumencie w formie elektronicznej. Skład Orzekający wskazywał, iż w załączniku nr 2 zawierającym wykaz przedsięwzięć należy dostosować limit wydatków do okresu realizacji. Limit wydatków zaplanowano do roku 2021, natomiast okres realizacji przedmiotowego zadania określono na lata 2018-2023 (1 przypadek),
- w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej w latach 2028-2030 nie zostały uzupełnione dane w zakresie poszczególnych rodzajów dochodów (1 przypadek),
- zaplanowano w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu przy czym w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie odniesiono się do tych wartości (1 przypadek),
- poziom planowanych wydatków na obsługę długu w projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej określono w ramach czasowych, co w świetle przywołanego okresu spłaty zadłużenia winno zostać zweryfikowane w kontekście dyspozycji art. 92 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),
- skład orzekający jednoznacznie zauważył, iż istotny wpływ na różnicę pomiędzy wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń), o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań posiadać będzie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku, W powołanym kontekście skład orzekający zwrócił uwagę na zróżnicowany poziom dotychczasowego wykonania powołanego źródła dochodu budżetu. Uzasadnienie realności prognozy planowanych wielkości dochodów ze sprzedaży majątku nie wynika z zawartych objaśnień do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, które zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych winny zawierać także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1 w zakresie przyjętych wartości, co w świetle stopnia realizacji tego źródła dochodu gminy mającego bezpośrednie przełożenie na spełnienie wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych i możliwość uchwalania budżetów w latach przyszłych posiada doniosłe znaczenie (2 przypadki),

- w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej nie odniesiono się do planowanego wzrostu dochodów bieżących, osiągnięcia dochodów ze sprzedaży mienia, jak również do działań, które zostaną podjęte w związku z szukaniem oszczędności w ramach wydatków bieżących (1 przypadek),
- niskie wykonanie dochodów majątkowych – skład orzekający zwrócił uwagę, że realizacja dochodów ze sprzedaży mienia ma istotny wpływ na spełnienie relacji, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niskie wykonanie zaplanowanych dochodów majątkowych (ze sprzedaży mienia) to sytuacja, która utrzymuje się od kilku lat. W świetle powyższego skład wyraził zastrzeżenia co do wykonania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2019 (1 przypadek),
- gmina zaplanowała w roku 2019 dochody majątkowe w rozdziale 92195, paragraf 078 „Wpływy ze zbycia praw majątkowych”, z czego większa część kwoty zostanie wydatkowana na spłatę zobowiązań wobec Inwestora. Powyższe wskazuje, że gmina po raz kolejny planuje uzyskać środki finansowe na spłatę zobowiązań od Spółki. W kolejnych latach źródłem spłaty zobowiązań będą wypracowane nadwyżki operacyjne oraz umorzenia udziałów w Spółce, jednak w poprzednich latach nie udało się wygospodarować nadwyżek operacyjnych na zaplanowanym poziomie. Jednostka w objaśnieniach wskazała, że zostały podjęte działania w celu zwiększenia dochodów bieżących w kolejnych latach, jak również rozpoczęto ograniczanie wydatków bieżących. Biorąc pod uwagę działania zmierzające do uzyskania dodatkowych dochodów bieżących (wzrost podatków oraz opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi) trudno bez zastrzeżeń przyjąć fakt, że gmina w trakcie roku będzie w stanie wygospodarować planowaną kwotę nadwyżki operacyjnej, a w kolejnym roku jeszcze większą kwotę. W ramach ograniczania wydatków w kolejnych latach w objaśnieniach wskazano jedynie ogólnikowo na oszczędności na wynagrodzeniach w administracji i oświacie (wygaszanie gimnazjów, utworzenie referatu obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych gminy). Mając na uwadze powyższe przyjęty mechanizm finansowania, zgodnie z którym gmina uzyskuje ze Spółki środki finansowe (umorzenie udziałów) w celu poniesienia wydatków z tytułu nabycia udziałów w Spółce na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą a Inwestorem, budzi istotne zastrzeżenia składu bowiem uzyskane przez Spółkę środki nie są przeznaczane na cele, na które zgodnie z umową powinny zostać wykorzystane. Gmina, w kolejnym roku, nie jest w stanie wygospodarować „oszczędności”, z których byłaby w stanie uregulować swoje zobowiązanie wobec Inwestora. Natomiast w kolejnych latach źródłem spłat zobowiązań będą wypracowane

nadwyżki operacyjne oraz umorzenia udziałów w Spółce. Taki model spłat potwierdza wskazane powyżej zastrzeżenia składu orzekającego dotyczące zarówno wypracowania części nadwyżki operacyjnej na spłatę zobowiązań, jak również celu wykorzystywania środków, które miały być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych a nie na zwrot do Inwestora (1 przypadek).

Wydano jedną opinię negatywną. Relacja planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń), jest bliska przekroczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty. W tej sytuacji nawet nieznaczne niewykonanie kwot zaplanowanych zarówno w budżecie roku 2018, jak również w projekcie budżetu na rok 2019 w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie skutkować niespełnieniem przez powiat relacji, o której mowa w art. 243 cyt. ustawy, umożliwiającej zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych. Sytuacja ta nie jest hipotetyczna, bowiem w wyliczeniu dopuszczalnych limitów spłat zadłużenia ujęto przewidywane wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018 (powielając plan z uchwały budżetowej według stanu na 30 września 2018 r.). Natomiast, jak wynika z wyjaśnień Zarządu Powiatu, wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia wyniosło 0,7% planu. Oznacza to w istocie, że zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia powiatu nie zostaną zrealizowane, stopień ich wykonania prawdopodobnie nie przekroczy 1 % planu, a jednak Zarząd Powiatu wprowadził je w projekcie WPF w kolumnie dochody ze sprzedaży majątku 1.2.1 , w wierszu - „wykonanie 2018” w pełnej wysokości.

Działania takiego nie sposób ocenić inaczej niż jako opieranie projektu wieloletniej prognozy finansowej powiatu na nierzetelnych i nierealnych podstawach. Skład orzekający wskazywał, że dochody ze sprzedaży tych samych nieruchomości, zostały zaplanowane w projekcie budżetu roku 2019. Jest oczywiste, że dochody ze sprzedaży tych samych nieruchomości nie mogą być osiągnięte w dwóch różnych latach budżetowych.

Przeprowadzenie symulacji polegającej na wprowadzeniu do projektu wieloletniej prognozy finansowej realnych wartości w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018, spowoduje, iż powiat nie spełni relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019, 2020 i 2021. Oznacza to, że budżet na rok 2019 w takim kształcie nie może być zgodnie z prawem uchwalony (art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Skład orzekający wskazywał również, iż jak wynika m. in. z objaśnień do WPF powiat posiada również zobowiązania z tytułu zawartych umów leasingu na nieruchomościach. Mając na względzie zarówno Międzynarodowe Standardy

Rachunkowości, procedowane w parlamencie zmiany w przepisach o finansach publicznych a także przejrzystość gospodarki finansowej powiatu, zobowiązania z tego tytułu winny być zakwalifikowane w WPF jako dług, a spłata tych zobowiązań winna być wykazana jako wydatki zmniejszające dług.

Skład wskazuje również, iż szereg danych zawartych w projekcie WPF nie znajduje przekonywującego uzasadnienia, jak przykładowo spadek wydatków bieżących w 2020 roku w stosunku do 2019 co stanowi 4,2%. Wątpliwości Składu budzi również spadek wydatków na obsługę długu w 2020 r. w stosunku do 2019 r. czyli o 24%, w sytuacji gdy kwota długu w analogicznym okresie zmniejsza się o 2,44%.

Wyżej wskazane okoliczności, w tym w szczególności związane z nierzetelnym wykazaniem danych w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2018 jak również nierealistycznym prognozowaniem dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2019 wpływają bezpośrednio na nierealistyczność przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej co skutkuje wydaniem opinii negatywnej o przedłożonym projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej powiatu na lata 2019-2038.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od opinii składów orzekających służy odwołanie do Kolegium Izby.

Od opinii o przedłożonych projektach uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie wniesiono odwołania.

Opracowała
Kinga Chodorowska

Zatwierdziła
Magdalena Przybylska