

Uchwała Nr SO-0957/26/9/Ln/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 08 grudnia 2016 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozie finansowej Gminy Siedlec.

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 zmianami w osobach:

Przewodniczący: Zdzisław Drost

Członkowie: Beata Rodewald-Łaszkowska
 Danuta Szczepańska

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), po rozpoznaniu wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Siedlec **projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siedlec**

opinię pozytywną z zastrzeżeniem.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siedlec, wraz z wyjaśnieniami został przedłożony tutejszej Izbie celem zaopiniowania.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2017 r., uchwałami ośrołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie gminy, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 30.09.2016 r., uchwałą budżetową na 2016 r. oraz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz ze zmianami dokonanymi w ciągu roku budżetowego.

II.

Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera część normatywną zawierającą odsyłanie do załączników.

Postanowieniem § 1 określono, że uchwała obejmuje dane dotyczące: dochodów i wydatków budżetu z wyodrębnieniem dochodów i wydatków bieżących oraz majątkowych, wyniku budżetu, przeznaczenia nadwyżki, rozchodów budżetu Gminy, z uwzględnieniem zaciągniętego długu, relacji, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji (Skład Orzekający wskazuje, że pominięto wykazanie „przychodów” (planowanych w budżecie), co jest wymagane przepisem art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz.1870) – załącznik Nr 1.

Postanowieniem § 2 ustalono wykaz przedsięwzięć wieloletnich zgodnie z załącznikiem Nr 2,

Do projektu uchwały załączone zostało uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych wartości.

III.

1. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Planowane na 2017 rok wydatki bieżące są niższe od planowanych dochodów bieżących o kwotę 4.287.734,22 zł.
2. Z projektu wynika, że prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W tabeli (załącznik Nr 1 do projektu uchwały) zostały wypełnione wszystkie kolumny i wiersze wymagane rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 92).
3. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, że w 2017 roku oraz w latach spłaty zaciągniętych zobowiązań zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
4. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.
5. W projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej w treści normatywnej nie zawarto żadnych upoważnień dla Wójta. Zgodnie z przepisem art. 228 ustawy o finansach publicznych „uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla wójta do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć”. Skład Orzekający wskazuje, że brak powyższego upoważnienia skutkuje tym iż wójt, przy realizacji wieloletnich przedsięwzięć (a takie są zawarte w wykazie przedsięwzięć), może zaciągać zobowiązania (podpisywać umowy) tylko do kwoty limitu wydatków danego roku budżetowego, czyli do kwoty określonej w wydatkach budżetu gminy na dany rok. W przypadku konieczności zawarcia umowy obejmującej rok budżetowy i lata następne (np. podpisanie umowy na całość przedsięwzięcia) konieczne jest odrębne upoważnienie organu stanowiącego dla wójta lub wprowadzenie upoważnienia do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

IV.

Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia odnośnie przedłożonego projektu:

1. Analiza załącznika Nr 1 dotyczącego Wieloletniej Prognozy Finansowej wykazała znaczący spadek zarówno dochodów jak i wydatków w 2018 r. w porównaniu do 2017 r. Spadek dochodów ogółem stanowi kwotę 10.557.634 zł (20,91% planowanych dochodów w 2017 r.), spadek dochodów bieżących stanowi kwotę 10.260.634 zł a spadek dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące stanowi kwotę 9.461.139 zł. W „Objaśnieniach przyjętych wartości” podano, że „prognozy dochodów dokonano przy następujących założeniach: (...) e) dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, które w roku 2017 przewiduje się w kwocie 16.461.139,00 zł, natomiast w latach 2018-2026 projektuje się kwotę na poziomie 7.000.000,00 zł. Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej na rok 2017 przyjęto zgodnie z informacją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19.10.2016 roku oraz Krajowego Biura Wyborczego z dnia 24 października 2016 roku. Planując dotację w latach następnych nie uwzględniono dotacji celowej na zadania związane z realizacją świadczenia wychowaw-

czego stanowiącego pomoc państwa w wychowaniu dzieci”. Zgodnie z ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.) – art. 29 ust. 1 i 3 - „organ właściwy oraz samorząd województwa realizują zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej a świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa”. W zakresie wydatków ogółem spadek stanowi kwotę 13.157.634 zł (25,87% planowanych wydatków ogółem w 2017 r.) a spadek wydatków bieżących stanowi kwotę 12.487.899 zł (27,33% planowanych wydatków bieżących w 2017 r.). W „Objaśnieniach przyjętych wartości” nie zawarto żadnych wyjaśnień dotyczących przyczyn tak znacznego spadku wydatków bieżących w 2018 roku i w latach następnych. Powyższe wskazuje, że Gmina od 2018 roku planuje zaprzestanie wykonywania zadania ustawowego z administracji rządowej w zakresie pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Taki sposób planowania jest sprzeczny z zasadą wynikającą z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że „wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna”.

2. W załączniku Nr 1 dotyczącego Wieloletniej Prognozy Finansowej wykazano w kolumnie 1.2.1 „dochody ze sprzedaży majątku” w wysokości 264.000 zł w 2017 r. oraz w kwocie 200.000 zł we wszystkich latach objętych prognozą – ogółem kwota 2.064.000 zł. W „Objaśnieniach przyjętych wartości” podano, że „dochody ze sprzedaży majątku w latach: 2017 przyjęto kwotę 264.000 zł, 2018-2026 przyjęto kwotę 200.000,00 zł (przy tym założeniu należy się spodziewać wahaniec w zależności od koniunktury)”. Powyższa informacja nie stanowi objaśnienia przyjętych wartości. Nie wskazano jakie składniki majątkowe są przewidziane do zbycia w poszczególnych latach, czy Gmina posiada majątek przewidziany do sprzedaży oraz jakie działania są podejmowane w celu dokonania sprzedaży tych składników majątkowych.
3. Analiza porównawcza załącznika Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć” do projektu WPF na 2017 r. oraz załącznika Nr 2 „Wydatki budżetu Gminy Siedlec na 2017 r.” do projektu uchwały budżetowej Gminy na 2017 r. wykazała co następuje:
 - a) w WPF pod poz. 1.3.2.3 wykazano przedsięwzięcie pn. „Modernizacja i rozbudowa oświetlenia ulicznego”, okres realizacji lata 2017-2018 przy limitach wydatków w 2017 r. - 50.000 zł i w 2018 r. - 20.000 zł. W projekcie budżetu w dz. 900 rozdz. 90015 „Oświetlenie ulic, placów i dróg” w § 6050 zaplanowano kwotę 50.000 zł na realizację zadania „Uzupełnienie oświetlenia ulicznego”.
 - b) w WPF pod poz. 1.3.2.5 wykazano przedsięwzięcie pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej (szkoły, przedszkola, sale wiejskie, budynki OSP itd.)”, okres realizacji lata 2017-2018 przy limitach wydatków w 2017 r. - 70.000 zł i w 2018 r. - 50.000 zł. W projekcie budżetu w dz. 921 rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” w § 6050 zaplanowano kwotę 70.000 zł na realizację zadania „Modernizacja świetlic wiejskich”.
 - c) w WPF pod poz. 1.3.2.7 zaplanowano przedsięwzięcie inwestycyjne o nazwie „Zakup lub wymiana urządzeń np. biurowych w Urzędzie Gminy i jednostkach podległych” o łącznych nakładach w wy-

sokości 20.000 zł rozbitych na dwa lata tj. 2017 – 10.000 zł i 2018 – 10.000 zł. Projekt budżetu na rok 2017 rok nie przewiduje w/w zadania i w związku z tym nie są planowane żadne wydatki na realizację tego zadania.

Przepis art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „uchwała budżetowa określa wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie”. Stosowanie niejednolitego nazewnictwa poszczególnych zadań inwestycyjnych wskazuje na rozbieżny zakres rzeczowy tych zadań, co uniemożliwia potwierdzenie wypełnienia wymogu z art. 231 ustawy.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje na następujące uchybienia odnośnie przedłożonego projektu:

1. W postanowieniach § 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej pominięto wskazania przychodów budżetu, co jest wymagane przepisem art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.
2. Stwierdzono rozbieżności pomiędzy załącznikiem Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej i projektem budżetu na 2017 rok, i tak:
 - w poz. 1.1.3 tj. podatki i opłaty wykazano kwotę 7.305.950 zł, natomiast z projektu budżetu wynika kwota 7.703.950 zł (nie doliczono wydatków zaplanowanych w § 055, 066, 067),
 - w poz. 1.2.2 dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje wykazano w wysokości 223.000 zł, zamiast w wysokości 233.000 zł, co wynika z projektu budżetu (nie doliczono wydatków zaplanowanych w § 6260 w kwocie 10.000 zł),
 - pozycje 11.4 (wydatki inwestycyjne kontynuowane) i 11.5 (nowe wydatki inwestycyjne) wykazano w łącznej kwocie 4.131.734,42 zł, natomiast zgodnie z projektem budżetu kwota ta powinna wynosić 4.101.734,22 zł, ponadto kwoty wykazane w w/w pozycjach ustalono w nieprawidłowych wielkościach wpisano odpowiednio w poz. 11.4 – 1.050.000 zł a winno być 1.124.978,66 zł oraz w poz. 11.5 – 3.081.734,42 zamiast 2.978.755,56 zł co wynika z załącznika Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć”,
 - w poz. 12.4 wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy wykazano w kwocie 274.978,66 zł, w pozycji tej należy wykazywać wydatki majątkowe z czwartą cyfrą 1,2,5,6,7,8 lub 9 jednak jednostka nie planuje tego typu wydatków. Kwota wykazana w tej pozycji tj. 274.978,66, przewidziana jest na realizację przedsięwzięcia „Rozbudowa przedszkola w Tuchorzy”, ujętego w załączniku nr 2 w poz. 1.1.2.1 tj. w części gdzie wykazywane są przedsięwzięcia realizowane z wydatków na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, w projekcie budżetu na 2017 rok zadanie to zaplanowano w dz. 801 rozdz. 80104 w § 6050. Jeśli planowane jest wydatkowanie środków tylko sklasyfikowanych z czwartą cyfrą „0” (co wynika z

projektu budżetu) to brak jest podstaw do ujmowania tego przedsięwzięcia w części 1.1. dotyczącej przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków z budżetu UE.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

**Przewodniczący
Składu Orzekającego**

Zdzisław Drost

Pouczenie: *Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.*