

Uchwała Nr 4/WPF/2021
Składu Orzekającego Nr 5
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
z dnia 2 grudnia 2021 roku

**w sprawie wydania opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pakość
na lata 2022-2034**

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 15/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający w osobach:

Przewodnicząca Składu:

Edyta Nowek - Członek Kolegium RIO

Członkowie Składu:

Aleksandra Kwiatkowska - Członek Kolegium RIO

Robert Pawlicki - Członek Kolegium RIO

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami

projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Pakość na lata 2022-2034

Uzasadnienie

Projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu w terminie przewidzianym przepisem art. 238 ust. 1 w związku art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) – zwanej dalej uofp.

Projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej został przedłożony Radzie Miejskiej na podstawie Zarządzenia Nr 294/2021 z dnia 15 listopada 2021 r. Projekt ten został sporządzony na rok budżetowy 2022 oraz na kolejne lata tj. 2023-2034 i spełnia wymogi art. 227 ust.1 uofp.

Zgodnie z brzmieniem art. 226 ust. 1 uofp. w projekcie uchwały o wieloletniej prognozie finansowej uwzględniono:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu,
- wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- relacje, o których mowa w art. 242-244 uofp,
- wydatki bieżące i majątkowe objęte limitem na realizację przedsięwzięć.

W projekcie zamieszczono również fakultatywne upoważnienia dla organu wykonawczego, które są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Zgodnie z art. 229 ustawy wartości przyjęte w projekcie WPF w zakresie wyniku budżetu, przychodów i rozchodów, w tym planowanych do zaciągnięcia zobowiązań i ich spłat w roku 2019 są zgodne z projektem uchwały budżetowej Gminy na 2019 rok, przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w trybie art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Skład Orzekający stwierdził, że Gmina Pakość ustaliła w 2022 roku wynik budżetu stanowiący deficyt w wysokości 7 501 916,20 zł.

W załączniku nr 1 do projektu WPF w poz. 4.2 dla roku 2022 „*nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych*”, ujęto przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 2 002 958,84 zł. Wskazana kwota została w całości ujęta

w poz. 4.2.1. – „*nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, na pokrycie deficytu budżetu*”. Z kolei w poz. 4.3 dla roku 2022 „*wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy*”, ujęto przychody tytułu wolnych środków w wysokości 1 908 944,04 zł. Wskazana kwota została w całości ujęta w poz. 4.3.1. – „*wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy, na pokrycie deficytu budżetu*”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że jednostka na dzień wydania niniejszej opinii nie dysponuje wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w zaplanowanej w projekcie WPF wysokości. Z bilansu jednostki samorządu terytorialnego za 2020 r. oraz ze sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 2020 r. wynika, że na koniec 2020 r. Gmina dysponowała kwotą 5 160 319,50 zł, na którą składały się:

- 2 847 922,88 zł (przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach - § 905),
- 12 081,62 zł (przychody jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków - § 906),
- 2 300 315,00 zł (wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy - § 950).

Ponadto, jak wskazano w załączonym do projektu budżetu uzasadnieniu, Gmina otrzyma jednorazowe dochody na uzupełnienie subwencji za 2021r. w wysokości 1 431 958,00 zł, których nie wydatkuje do końca roku 2021. Powyższe spowoduje, że na koniec roku 2021 wykonanie wolnych środków wyniesie dodatkowo 1 431 958,00 zł.

Na dzień wydania niniejszej opinii, w budżecie Gminy na 2021 rok w pełni zaangażowano środki ujęte w § 905 i § 906 oraz wolne środki w wysokości 2 062 616,04 zł, co złożyło się na łączną kwotę 4 922 620,54 zł. Biorąc powyższe pod uwagę, maksymalna wysokość wolnych środków jaką jednostka może zaplanować w projekcie WPF na rok 2022 wynosi łącznie 1 669 656,96 zł (wolne środki z 2020 r. w kwocie 237 698,96 zł oraz 1 431 958,00 zł w związku z niewydatkowaniem środków na uzupełnienie subwencji w 2021 r.).

Z przedłożonego projektu WPF wynika ponadto, że planuje się częściowe pokrycie deficytu przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 2 002 958,84 zł. Z uzasadnienia do projektu budżetu wynika, że są to środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, które wpłynęły na rachunek gminy w 2020 r. i zostaną przeznaczone na realizację inwestycji w 2022 r. Skład Orzekający podkreśla, że na dzień wydania niniejszej opinii środki te, są zaangażowane w budżecie roku 2021 (§ 905).

Zaplanowanie w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy w 2022 roku nierealistycznych przychodów z tytułu wolnych środków (poz. 4.3 oraz 4.3.1) w wysokości przewyższającej kwotę pozostającą do dyspozycji jednostki oraz przychodów jest z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (poz. 4.2 oraz 4.2.1), podczas gdy te same środki są zaangażowane w budżecie roku 2021 i wskazanie ich jako źródeł częściowego pokrycia planowanego deficytu budżetu, narusza przepisy art. 226 ust. 1 pkt 4 i 5 w związku z art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania weryfikacji planowanych kwot przychodów budżetowych w celu zapewnienia realnego źródła pokrycia finansowego dla planowanego deficytu budżetowego w 2022 roku oraz dla planowanych w tym roku spłat rat kredytów i pożyczek

Skład Orzekający stwierdza także, że w projekcie WPF Gminy Pakość dla 2022 roku, różnica pomiędzy planowanymi dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi stanowi tzw. deficyt operacyjny w wysokości 1 196 396,21 zł. Stosownie do treści art. 242 ust. 1 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8. Ponadto zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 poz. 1927), w roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Mając powyższe na względzie Skład Orzekający ustalił, że relacja z art. 242 uofp, po uwzględnieniu wolnych środków, zostanie spełniona.

Zgodnie z art. 226 ust.3 uofp w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określono dla każdego przedsięwzięcia:

- nazwę i cel,
- jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynację wykonywanie przedsięwzięcia,
- okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- limity wydatków w poszczególnych latach,
- limity zobowiązań.

W załączniku dotyczącym przedsięwzięć nie zaplanowano inwestycji i zakupów inwestycyjnych, które finansowane będą ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa

członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środków pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Gmina nie planuje przedsięwzięć związanych z zawieraniem umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ufp w WPF przedstawiono prognozowaną kwotę zadłużenia Gminy Pakość na koniec każdego roku objętego prognozą. Prognozowana kwota długu na koniec 2022 roku, ustalona w oparciu o przewidywane wykonanie w roku 2021, wyniesie 18 514 226,12 zł, tj. 46,98 % planowanych na ten rok dochodów. Jako źródło spłaty długu w roku 2022 wskazano przychody z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym. Od roku 2023 spłata długu pokryta zostanie planowaną na te lata nadwyżką budżetową.

Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 poz. 1927), ustalana na lata 2022-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i informuje o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki. Na dzień wydania niniejszej opinii do tut. Izby nie wypłynęła informacja dotycząca wyboru długości okresu wyliczenia relacji z art. 243 uofp.

Wobec powyższego Skład Orzekający dokonał oceny spełnienia relacji z art. 243 uofp z uwzględnieniem średniej arytmetycznej z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu i stwierdził, że relacja, o której mowa w art. 243 uofp nie zostanie naruszona w całym okresie objętym Prognozą.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na relatywnie niską różnicę występującą pomiędzy wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań w roku 2025. Różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, a wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań wynosi 0,69 %.

W przedstawionej powyżej sytuacji, Skład Orzekający wskazuje na konieczność bieżącej analizy poziomu realizacji zadań ujętych w Prognozie oraz dokonania analizy i ewentualnych korekt planowanych wielkości dochodów i wydatków w celu poprawy relacji, której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dołączone do projektu uchwały objaśnienia przyjętych wartości odnoszą się do opracowanych danych oraz przyczyn prognozowanej sytuacji finansowej Gminy. Skład Orzekający dostrzega jednakże niespójność danych dotyczących planowanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku 2022 i 2023. Z załącznika nr 1 do WPF Gminy Pakość wynika, że planuje się dochody ze sprzedaży majątku w kwocie odpowiednio: 550 000,00 zł oraz 1 030 000,00 zł. W objaśnieniach wskazano natomiast, że planuje się dochody z ww. tytułu w wysokości 580 000,00 zł w roku 2022 oraz 530 000,00 zł w roku 2023.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Edyta Nowek
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy