

Uchwała Nr SO-0952/II/28/12/Ln/2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2011 roku

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

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 11/2009 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 lipca 2009 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska
Członkowie: Beata Rodewald-Łaszkowska
Zdzisław Drost

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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Grodzisk Wlkp. projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2022

opinię negatywną

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2022 Gminy Grodzisk Wlkp. został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 16 listopada 2011 r. (dowód nadania w Urzędzie Pocztowym 15.11.2011 r. w załączeniu).

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się min. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2012 r., uchwałami okołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 30 września 2011 r., uchwałą budżetową na 2011 r.

II.

Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera część normatywną odsyłającą do załączników w których prezentowane są:

1. Dane dotyczące;

- a) dochodów, wydatków budżetu z wyodrębnieniem dochodów, wydatków bieżących i majątkowych, wyniku budżetu, przeznaczenia nadwyżki lub sfinansowania deficytu, przychodów i rozchodów budżetu – zał. Nr 1

- b) wieloletnich przedsięwzięć finansowych – zał. Nr 2

W załączniku Nr 3 zawarto objaśnienia przyjętych wartości.

2. Upoważnienia Burmistrza Gminy do zaciągania zobowiązań, oraz przekazywania uprawnień do zaciągania zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy.

III.

1.1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.

1.2. Przyjęte w projekcie wartości oraz ich objaśnienia nie uprawdopodobniają realizmu wieloletniej prognozy finansowej Gminy. Powyższe rzutuje na zniekształcenie prognozowanej sytuacji w wieloletniej prognozie finansowej.

Wieloletnia Prognoza Finansowa prognozuje:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dochody ze sprzedaży majątku	1.000.000,-	2.000.000,-	2.000.000,-	1.000.000,-	1.000.000,-	1.000.000,-	1.000.000,-

Z objaśnień przyjętych wartości nie wynika co było podstawą do planowania dochodów ze sprzedaży majątku w takiej wysokości.

Skład Orzekający wskazuje, iż zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Grodzisk Wlk. nie spełnia takiego wymagania, bowiem objaśnienia przyjętych wartości nie informują o przyczynach planowania tych dochodów w takiej wysokości.

Planowanie w/w kwotach dochodów ze sprzedaży majątku nie zostało dostatecznie uprawdopodobnione w objaśnieniach przyjętych wartości (zał. nr 3).

Skład Orzekający wskazuje, iż w przypadku nie uprawdopodobnienia możliwości pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w planowanej wysokości w okresie objętym prognozą wymagane będzie przekonstruowanie Wieloletniej Prognozy Finansowej tak aby zostały zachowane wymagania w zakresie dopuszczalnych wskaźników zadłużenia gminy i spłaty zobowiązań z art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz zachowania relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

1.3. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

2. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu nie jest sporządzona na okres na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co narusza przepis art. 227 ustawy o finansach publicznych.

3. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.

4.1. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem kwoty długu (vide pkt 5.).

4.2. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, co następuje:

- w roku 2012 – 2013 wskaźnik spłaty zobowiązań (15 % dochodów) nie zostanie przekroczony, jednak przekroczony zostanie wskaźnik zadłużenia jednostki (60 % dochodów), o którym mowa art.170 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (które to przepisy mają zastosowanie do 31.12.2013 r. na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych),
- w roku 2012-2013 nie zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- w roku 2014 i w latach następnych zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

5. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości (poza wykazanymi powyżej) występujące w projekcie wieloletniej prognozy finansowej:

- 1) Analiza projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (w powiązaniu ze sprawozdaniami Rb-Z oraz Rb-NDS za III kwartał 2011 r.) pozwala uznać, że wykazana w WPF kwota długu (poz.13 załącznika Nr 1) jest nieprawidłowa, bowiem na koniec 2012 r. wykazano zadłużenie w kwocie 27.877.497,00 zł, podczas gdy z wyliczenia, na podstawie sprawozdania o stanie zobowiązań, Rb-NDS wg stanu na 30.09.2011 r. oraz danych zawartych w projekcie budżetu 2012 roku wynika kwota 30.715.256,00 zł. Powyższy błąd skutkuje wykazaniem w latach następnych błędnej kwoty długu, a także wykazaniem błędnych wskaźników zadłużenia jednostki w latach 2012 – 2021.

Prognozowana kwota długu wyliczona na podstawie kwoty długu wg Rb-Z i Rb-NDS wg stanu na koniec III kwartału 2011 roku i przyjętych w WPF przychodów i rozchodów w poszczególnych latach przedstawia się następująco:

Rok	Kwota długu na koniec roku		Wskaźnik zadłużenia (zadłużenie do dochody)	
	wg Jednostki	wg wyliczenia	wg Jednostki	wg wyliczenia
2012	27.877.497,00	30.715.256,00*	58,00	63,90
2013	23.712.897,00	26.550.656,00	46,71	52,30
2014	21.368.247,00	24.206.006,00	41,10	47,00
2015	17.525.847,00	20.363.606,00	33,55	38,98
2016	14.163.347,00	17.001.106,00	26,47	31,77
2017	10.300.847,00	13.138.606,00	18,79	23,96
2018	7.888.347,00	10.726.106,00	14,06	19,11
2019	5.743.347,00	8.581.106,00	10,18	15,20
2020	3.635.947,00	6.473.706,00	6,29	11,20
2021	1.535.947,00	4.373.706,00	2,60	7,39
2022		- 2.837.759,00	0	

*W wykazanej kwocie długu 30.715.256,00 zł (wg wyliczenia) w 2012 roku uwzględniono umorzenie pożyczki w kwocie 20.000,00 zł.

Oдноśnie kwoty długu Jednostki w opisie przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej (zał. nr 3 – podano rok 2011 zamiast 2012) w pkt 7 Burmistrz informuje:

„W miejscu tym, należy zwrócić uwagę na odbiegające wartości zadłużenia od wartości wykazywanych w sprawozdaniach. Sytuacja ta dotyczy roku 2011. Dla roku tego przyjęto planowane faktycznie zadłużenie a nie zadłużenie z planu po III kw. Obecna wiedza pozwoliła na wyeliminowanie w ten sposób niepotrzebnego wpisywania wyższego zadłużenia niż rzeczywiście powstanie. Po powyższej zmianie sytuacja ma się następująco:

Planowane przychody do zaciągnięcia w roku 2011 to kwota 18.267.559,09 zł (plan po III kw.) z kwoty tej fizycznie gmina zaciągnie przychody z tyt. pożyczki i emisji obligacji w wysokości 15.509.900,00 zł.

A zatem kwota 2.757.659,09 to przychody które nie będą zaciągnięte w roku 2011.

Przyjmując zatem:

<i>Zadłużenie Gminy na początek 2011 r.</i>	<i>16.749.150 zł</i>
<i>Zaciągnięte na podstawie podpisanych umów pożyczki i obligacje</i>	<i>15.509.900 zł</i>
<i>Splacone w ciągu roku zobowiązania</i>	<i>- 2.920.600 zł</i>
<i>Umorzenia 2011</i>	<i>- 20.000 zł</i>
<i>Planowane zadłużenie na koniec 2011 wyniesie</i>	<i>29.318.450 zł”</i>

Uchwała budżetowa na 2011 rok (po zmianie wprowadzonej uchwałą Nr XIII/106/2011 Rady Miejskiej w Grodzisku Wlkp. z dnia 24 listopada 2011 r.) przewiduje:

- 1) dochody w wysokości 58.521.819,65 zł, w tym:
 - dochody bieżące – 47.618.457,10 zł,
 - dochody majątkowe – 10.903.362,55 zł.
- 2) wydatki w wysokości 73.888.778,74 zł, w tym:
 - wydatki bieżące – 47.517.642,10 zł,
 - wydatki majątkowe (inwestycyjne) – 26.371.136,64 zł.
- 3) deficyt w wysokości 15.366.959,09 zł planuje się sfinansować przychody z tytułu pożyczek, kredytu, sprzedaży papierów wartościowych oraz z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.
- 4) przychody budżetu – 18.287.559,09 zł, z tego: obligacje - 15.000.000,00 zł; tzw. „wolne środki” - 20.000,00 zł; kredyty i pożyczki – 3.267.559,09 zł.
- 5) rozchody – 2.920.600,00 zł (spłaty pożyczek i kredytów).

Skład Orzekający ustalił, iż z uchwał, o zaciągnięciu kredytów długoterminowych/emisji obligacji, podjętych w roku 2011, kwota planowanych do zaciągnięcia kredytów/emisji obligacji na poszczególne zadania wynosi 15.509.900,00 zł (obligacje – 15.000.000,00 zł; pożyczka – 509.900,00 zł) przy planowanej w uchwale budżetowej kwocie przychodów 18.287.559,09 zł, z tego: obligacje - 15.000.000,00 zł; Z bilansu z wykonania budżetu sporządzonego na 31.12.2010 r. wynika, że Jednostka posiada tzw. „wolne środki” w kwocie 330.411,65 zł.

W informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2011 roku Gminy Grodzisk w części dot. wykonania wydatków majątkowych Burmistrz wyjaśnia, że „w zakresie wydatków majątkowych – planowane 26.982.335,13 zł wykonanie wynosi 1.461.560,17 zł. tj. 5,42% i ta grupa wydatków ma znaczący wpływ na niskie wykonanie wydatków w całym dziale (§ 6050, 6058, 6059). Większość zadań inwestycyjnych realizowana jest obecnie, stąd płatności przypadają w trzecim i czwartym kwartale br.”. Przyjęte do realizacji zadania to m.in.:

1. „Budowa obwodnicy północnej miasta Grodziska Wielkopolskiego na odcinku od ulicy Nowotomyskiej do ulicy Bukowskiej wraz z budową oświetlenia (...). Całkowity koszt zadania szacowany jest na kwotę 18.332.435,13 zł (§ 6058 i 6059) z tego kwota dofinansowania 10.337.575,74 zł. Obecnie trwa realizacja inwestycji, ma ona być zakończona do 30.10.2011.
2. Budowa nawierzchni ulicy Słonimskiego i Łąkowej w Grodzisku Wlk. wraz z kanalizacją deszczową (...). Na zadanie to zaplanowano 2.364.900,-zł - obecnie inwestycja jest realizowana, rozliczenie nastąpi w II półroczu.
3. Budowa ronda na skrzyżowaniu ul. Bukowskiej, 3 Maja, ks. Cz. Tuszyńskiego, Plac Św. Anny wraz przebudową i rozbudową ul. 3 maja i Żwirki i Wigury w Grodzisku Wlk. (...). Na zadanie zaplanowano środki w wysokości 3.372.000,-zł. Zadanie zostało dofinansowane z Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 - wysokość dofinansowania 1.622.000,-zł - obecnie inwestycja jest realizowana, rozliczenie nastąpi w II półroczu.”

Analiza sprawozdania Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2011 pozwala stwierdzić iż wykonanie niektórych pozycji budżetu kształtuje się następująco:

	Plan	wykonanie
– Dochody	57.648.278,-zł	42.828.245,77 co stanowi 74,29 %
– Dochody bieżące-	46.804.439,71	37.491.197,69 co stanowi 80,10 %
– Dochody majątkowe	10.843.838,39	5.337.048,- co stanowi 49,21 %
– Wydatki	73.095.337,19	38.041.791,45 co stanowi 52,04 %
– Wydatki bieżące	46.740.024,71	32.773.944,18 co stanowi 70,11 %
– Wydatki majątkowe	26.355.312,48	5.267.847,27 co stanowi 19,98 %

Na podstawie analizy w/w przedstawionych informacji, sprawozdań, Skład Orzekający stwierdza, iż niskie wykonanie wydatków w tym majątkowych wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS kwartalne *sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jst* za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2011 potwierdza wyjaśnienia Burmistrza zamieszczone w informacji za I półrocze w odniesieniu do wydatków majątkowych, iż finansowe rozliczenie realizowanych inwestycji planowane jest na IV kwartał 2011 roku, które jednak może skutkować generowaniem kolejnych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek/emisji obligacji planowanych w przychodach uchwały budżetowej na rok 2011. Analiza bilansu z wykonania budżetu sporządzonego na 31.12.2010 r. pozwala także stwierdzić, iż Jednostka nie posiada nadwyżki z lat ubiegłych, którą mogłaby ewentualnie zaangażować na pokrycie deficytu budżetu, posiada natomiast w niewielkiej wysokości tzw. „wolne środki” (330.411,65 zł), które jednak nie sfinansują zobowiązań związanych z realizowanymi inwestycjami.

Powyższe ma wpływ na ustalenie w nieprawidłowej wysokości prognozowanej kwoty długu w roku 2012 i latach kolejnych a także powoduje przekroczenie dopuszczalnej granicy zadłużenia jednostki w roku 2012.

Nadto Skład Orzekający stwierdza, iż w objaśnieniach przyjętych wartości w WPF dot. prognozy wydatków wyjaśniono, że *„podkreślić należy, iż w projekcie budżetu na 2012 rok, przyjęto znaczny spadek wydatków bieżących w porównaniu do planu po III kwartale z roku 2011. Spadek ten wynosi aż 1.486.939,- zł. Obniżenie wydatków bieżących jest niezbędne aby osiągnąć odpowiednio wysoki maksymalny wskaźnik obsługi zadłużenia na rok 2014 i kolejne. Co istotne, w roku 2013 zaplanowano dalej idącą racjonalizację wydatków bieżących. Dopiero takie zmiany pozwolą na spokojną spłatę wcześniej zaciąganych zobowiązań w latach 2014-2022”*.

Skład Orzekający dokonał analizy porównawczej poszczególnych grup wydatków bieżących w tym wynagrodzeń i pochodnych planowanych w roku 2011 i w projekcie uchwały budżetowej na 2012 rok. Na podstawie tej analizy Skład Orzekający stwierdza, iż spadek wydatków bieżących w tym na wynagrodzenia i pochodne planowany na rok 2012 jest związany z wydatkami współfinansowanymi ze środków UE, których w roku 2012 się nie planuje. Zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia i pochodne dotyczy przede wszystkim następujących podziałek klasyfikacji budżetowej:

- dział 853 rozdz.85395, paragrafy 4127,4129, 4129,4117,4017, 4019,
- dział 921 rozdz.92195 paragrafy 4170, 4178,4179,
- dział 926 rozdz. 92601 paragrafy 4115,4116,4120,4170,4176,4175.

Zmniejszenie pozostałych wydatków bieżących w roku 2012 w stosunku do planu roku 2011 nie powinno spowodować zagrożenia wywiązywania się przez Gminę z ustawowo nałożonych na nią zadań.

Na podstawie powyżej przedstawionej analizy poszczególnych informacji/sprawozdań oraz danych zawartych w projekcie ustalono, iż w roku 2012 – 2013 wskaźnik spłaty zobowiązań (15 % dochodów) nie zostanie przekroczony, jednakże powyższe ustalenia Składu Orzekającego uprawniają do przekroczenia

wskaźnika zadłużenia jednostki (60 % dochodów), o którym mowa art.170 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (które to przepisy mają zastosowanie do 31.12.2013 r. na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).

W roku 2012 zadłużenie Gminy wyniesie 30.715.256,- zł, a wskaźnik kształtował się będzie na poziomie 63,90 %, przy dopuszczalnym zadłużeniu wynoszącym 60 % dochodów. Powyższe powoduje, że naruszona zostanie zasada wynikająca z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a dotycząca możliwości zadłużania jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do treści w/w przepisu, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Skład Orzekający wskazuje także, iż zobowiązania zwrotne (kredyty, pożyczki, obligacje) należy planować w takiej wysokości, aby gwarantowały zachowanie ograniczeń w zakresie zadłużenia jednostki, wynikających ze wskazanych przepisów prawa, w latach ich obowiązywania. Planując wielkości budżetowe należy mieć na względzie, iż musi się to odbywać z poszanowaniem zasady realizmu, co pozwoli na realizację budżetu zgodnie z przyjętymi założeniami (planem).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Realizm wieloletniej prognozy finansowej należy odnieść także do wysokości kwot długu, w tym wskaźników zadłużenia, które w przedłożonym projekcie prognozy zostały zaniżone.

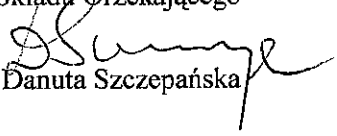
Konieczne jest zatem ustalenie poszczególnych wielkości w WPF w roku 2012 i latach następnych tak aby zachowane zostały wymogi wynikające z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych co w konsekwencji winno spowodować analizę możliwości wyższych spłat zaciągniętych zobowiązań. Nadto Skład Orzekający zwraca uwagę, iż z uwagi na planowane w roku 2012 dalsze zaciąganie zobowiązań zwrotnych oraz nierealne planowanie dochodów budżetu w kolejnych latach objętych prognozą (co wykazano powyżej), szacowana kwota długu w roku 2012 przekroczy dopuszczalny wskaźnik zadłużenia jednostki (60 % dochodów) natomiast w kolejnych latach istnieje realne zagrożenie, w przypadku nie osiągnięcia zakładanych dochodów, zadłużenia Jednostki ponad dopuszczalny poziom.

W celu zachowania przewidzianych prawem ograniczeń zadłużenia jednostki niezbędne jest przekonstruowanie wieloletniej prognozy finansowej tak aby zostały zachowane wymagania w zakresie dopuszczalnych wskaźników zadłużenia gminy i spłaty zobowiązań z art.169 i art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz zachowania relacji z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Dodatkowo Skład podkreśla, iż przepis art. 229 ustawy wymaga aby wartości odnośnie długu przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego były ze sobą zgodne. Wprawdzie dług nie jest uchwalany w budżecie, ale jest wyliczany w oparciu o przyjęte w nim wielkości i te wyliczenia winny stanowić podstawę do prognozowania kwoty długu.

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.