

Uchwała Nr SO-14/0957/178/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej
Gminy Szydłowo na lata 2023 - 2036

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 21/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2022 r., w osobach:

Przewodnicząca Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
 Edyta Zastrow

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 2022 r. poz. 1668), w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), o przedłożonym przez Wójta Gminy Szydłowo projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2023-2036 wyraża

opinię pozytywną z uwagą
w pkt III.1 i III.4 uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2023-2036 (dalej WPF) został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2022 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2022 r. (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2022-2036 (po zmianach), projektem uchwały budżetowej na 2023 rok, uchwałami okołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie Jednostki oraz sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. i 30 września 2022 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

2. Z projektu wynika, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ustawy o finansach publicznych.
3. Do projektu WPF dołączone zostały objaśnienia przyjętych wartości, czym spełniono wymóg określony w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.
4. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
5. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, że w latach 2023- 2036 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa jednak, iż w latach 2027-2028 występuje zagrożenie w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy, gdyż różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym obliczonym w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy z poz. 8.3, a wskaźnikiem planowanym łącznej spłaty zobowiązań z poz. 8.1 jest niewielka i wynosi odpowiednio 0,50 i 0,23 punktu procentowego.

Na kształt wskaźników mają wpływ poszczególne wielkości budżetowe, m.in. wydatki bieżące, które kreują wskaźnik dopuszczalny (maksymalny wskaźnik spłaty), stąd ich planowanie musi być oparte o realne założenia i wiarygodne dane. Konieczne jest zatem rzetelne ustalenie możliwych do realizacji wielkości budżetowych w poszczególnych latach prognozy. Przy czym prognoza musi być realna i gwarantować we wszystkich latach, nie tylko zachowanie relacji z art. 243, ale również realizację nałożonych na gminę zadań.

Zauważyć należy, że w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2023-2036 przewidziano zmniejszenie wydatków bieżących (poz. 2.1) planowanych na 2024 r. w stosunku do planowanych na 2023 r. (zmniejszenie o kwotę 929.449,39 zł, tj. o 1,95%) przy zakładanym wzroście dochodów bieżących (poz. 1.1) w tym okresie (zwiększenie o kwotę 2.195.100,02 zł, tj. o 4,80%). W następstwie planowana różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniesie w 2024 r. 1.107.691,84 zł, przy projektowanym w 2023 r. deficycie operacyjnym w kwocie 2.016.857,57 zł. Nadwyżki operacyjne zostały zaplanowane również w pozostałych latach objętych prognozą (od 1.882.457,01 zł w 2025 r. do 4.574.128,60 zł w 2036 r.).

W dołączonych do projektu uchwały objaśnieniach przyjętych wartości, w zakresie projektowanych wysokości wydatków bieżących, Wójt wyjaśnił m.in., że: *„W 2024 r. założono spadek pozostałych wydatków bieżących. Władze Gminy Szydłowo przewidują znaczące oszczędności w budżecie na 2024 r. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2023 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. Dalsze wartości dotyczące pozostałych wydatków bieżących*

od roku 2025 prognozowane były w oparciu o pomniejszone wartości z 2024 r. z wykorzystaniem wskaźnika inflacji.”.

6. W podstawie prawnej projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2023-2036 wskazano art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, przy czym w § 4 ust. 1 wprowadzono dla Wójta Gminy upoważnienie „do zaciągania zobowiązań:
 - 1) *związanych z realizacją wieloletnich przedsięwzięć do wysokości limitów określonych w załączniku nr 2 do uchwały;*
 - 2) *z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy i których terminy płatności wykraczają poza rok budżetowy.”.*

W tej sytuacji Skład Orzekający wskazuje, by podstawę prawną rozszerzyć o art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który daje możliwość do wprowadzenia takiego upoważnienia.

Ponadto w podstawie prawnej przywołany został art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, przy czym w treści normatywnej uchwały nie został określony zakres upoważnienia dla organu wykonawczego.

7. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.
8. W projektowanym wykazie planowanych przedsięwzięć wieloletnich przewiduje się kontynuację wszystkich zadań zaplanowanych w aktualnie obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej (ustalonej uchwałą Nr XLII/447/2021 Rady Gminy Szydłowo z dnia 30 grudnia 2021 r., po zmianach) wykraczających poza 2022 rok. Jednakże wystąpiła rozbieżność w łącznych nakładach w zadaniu pn. „Budowa sieci kanalizacyjnej we wsi Nowy Dwór” (poz. 1.3.2.8).

III.

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. Analiza załącznika Nr 1 „Wieloletnia Prognoza Finansowa” w zakresie pozycji 10.6 – „Spłaty, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” wykazała, że suma spłat w poszczególnych latach 2023-2036 wynosi 15.400.803,40 zł. Ze sprawozdania Rb-Z według stanu na dzień 31.12.2021 r. wynika, że Jednostka posiadała zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 9.717.545,83 zł. Plan przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym na 2022 rok wynosi 8.174.911,39 zł, a spłaty z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek stanowią kwotę 1.316.742,43 zł. Do dnia 31 grudnia 2022 roku Jednostka ma możliwość zaciągnięcia wszystkich zobowiązań do wysokości planu wynikającego z uchwały budżetowej oraz dokonania spłat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, a uwzględniając wielkość kredytów i pożyczek wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z według stanu na dzień 31.12.2021 roku, to suma wykazanych spłat w poszczególnych latach, w pozycji 10.6, powinna wynosić

16.575.714,79 zł. Różnica wynosi zatem 1.174.911,39 zł. Do wyliczenia kwoty długu na dzień 31.12.2023 r. przyjęto kwotę 15.400.803,40 zł, tym samym kwota długu wykazana w poz. 6 (18.562.996,59 zł) została zaniżona o kwotę 1.174.911,39 zł. Także dane w poz. 5.1 w okresie objętym prognozą zostały zaniżone o powyższą wartość.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wnosi uwagę.

2. Analiza załącznika Nr 2 do projektu uchwały w sprawie WPF, obejmującego wykaz planowanych przedsięwzięć wieloletnich wykazała, że zaniechano określenia jednostki organizacyjnej gminy odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia, bowiem zamiast jednostki organizacyjnej dla wszystkich przedsięwzięć wskazano „SZYDŁOWO”. Obowiązek określenia jednostki organizacyjnej gminy odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia wynika z przepisu art. 226 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
3. Postanowieniem § 4 ust. 2 upoważniono Wójta Gminy Szydłowo do *„przekazywania uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy. W zakresie umów określonych w ust. 1 pkt 2 przekazanie uprawnień może dotyczyć także umów, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”*.

Ponadto Skład Orzekający podnosi, że analiza przedłożonego projektu uchwały budżetowej wykazała, że w roku budżetowym 2023 nie planuje się zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Świadczy o tym chociażby brak w projekcie uchwały budżetowej postanowień przewidzianych w art. 212 ust. 1 pkt 6a (limit zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.) oraz art. 212 ust. 2 pkt 1a (upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.).

Skład Orzekający wskazuje, że można upoważnić Wójta Gminy Szydłowo do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych tylko takich, jakie sam Wójt posiada. W takim przypadku przekazanie upoważnienia, o którym mowa w zdaniu drugim zawartym w § 4 ust. 2 projektu uchwały w sprawie WPF nie jest możliwe. Rada zatem nie powinna stwarzać Wójtowi możliwości udzielenia takiego upoważnienia.

Ponadto Skład Orzekający nadmienia, że nie ma podstawy do udzielenia takiego upoważnienia, ponieważ w załączniku Nr 2 „Przedsięwzięcia WPF” jako jednostka odpowiedzialna lub koordynująca wykonywanie przedsięwzięć wskazano „SZYDŁOWO”. Upoważnienie, o którym mowa w art. 228 ust. 2 ufp., powinno być zapisane w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w przypadku gdy w wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały zostaną wykazane przedsięwzięcia, dla których jednostką odpowiedzialną lub koordynującą będzie jednostka inna niż Urząd Gminy.

4. W § 3 projektu uchwały postanowiono, że: „*Objaśnienia przyjętych wartości do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2023-2036 stanowią załącznik nr 3 do uchwały.*”.
- Skład Orzekający zwraca uwagę, że przepis art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych stanowi, że do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Zatem objaśnienia nie mogą stanowić części normatywnej uchwały (załącznika do uchwały), a jedynie dołączane są do wieloletniej prognozy finansowej.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.