

**Uchwała Nr 4200/II/246/2017**  
**z dnia 13 grudnia 2017 roku**  
**II Składu Orzekającego Regionalnej Izby**  
**Obrachunkowej w Katowicach**

**w sprawie: opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łękawica projekcie uchwały**  
**w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica.**

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) i art. 13 pkt 12, art. 19 ust 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:**

Przewodnicząca:      Bernadeta Dziedziak  
Członkowie:            Tadeusz Stawowczyk  
                              Piotr Wybraniec

**uchwała**, co następuje:

**§ 1.**

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Łękawica** projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej **Gminy Łękawica**.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Wójt Gminy Łękawica przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica - w formie dokumentu elektronicznego - w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 230 ust. 2 i 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

**Skład ustalił i zważył, co następuje:**

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej został opracowany w formie projektu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i obejmuje lata 2018 – 2025.
2. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową oraz okres, na który sporządzono prognozę kwoty długu, są zgodne z wymogami określonymi w art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U z 2015 r. poz. 92);
3. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej zawarto dane, określone zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych;
4. Projekt wieloletniej prognozy finansowej stanowiący załącznik do projektu uchwały, został sporządzony zgodnie z wymogami wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do powyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów;
5. W załączniku do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazano przedsięwzięcia, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 226 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w postaci wykazu przedsięwzięć wieloletnich, sporządzonego według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów, jednakże Skład Orzekający zauważa, że w pozycji 1.3.2.2 dla zadania pn. „Cmentarz komunalny (zakup działek, projekt)” którego okres realizacji zaplanowano na lata 2014 – 2018, przewidziano limit wydatków na 2020 rok;
6. Dochody i wydatki bieżące na lata objęte prognozą ustalone zostały przy zachowaniu zasady, o której mowa w art. 242 powołanej na wstępie ustawy o finansach publicznych;
7. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2018 rok są ze sobą zgodne w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego;
8. W prognozie zawarto upoważnienia dla Wójta Gminy sformułowane na podstawie art. 228 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych;
9. Do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w myśl regulacji zawartej w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych dołączono objaśnienia przyjętych wartości

**niezawierające lub zawierające niepełne wyjaśnienia** w zakresie danych z art. 226 ust. 1 tej ustawy.

**II Skład Orzekający przy dokonywaniu oceny przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica na lata 2018-2025 był zobligowany uwzględnić również okoliczności natury faktycznej i prawnej oraz dokonania oceny realistyczności prognozowania i rzetelności planowania budżetowego.**

Prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W przedłożonym projekcie prognozy różnica do maksymalnego limitu dla wskaźnika obsługi i spłaty zadłużenia nie jest duża, bo wynosi **0,96 % w 2019 roku oraz 0,38 % w 2020 roku.** Natomiast czynnikiem warunkującym zachowanie ww. relacji jest realizacja założonych w planie budżetu 2017 roku, dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 335.000 zł, a w przypadku Gminy występuje ryzyko niewykonania dochodów z tego tytułu, gdyż do dnia 30 września 2017 roku zrealizowano tylko 800 zł. Ponadto w trzech kolejnych latach 2019 – 2021 omawiana relacja zostanie zachowana tylko przy zastosowaniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3a wyżej wymienionej ustawy. Z przepisu art. 243 ust. 4 ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot, lub niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a tego art. 243 ustawy.

W wykonaniu art. 226 ust. 1 pkt 1-8 wyżej powołanej ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego **powinna być realistyczna** i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia; 6) kwotę długu

jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty; 6a) relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b; 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

Z treści przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica na lata 2018-2025 wynika natomiast, że począwszy od 2018 roku planowany jest znaczny wpływ dochodów bieżących w stosunku do lat poprzednich. Wzrastają one w 2018 roku, aż o kwotę **2.104.825,94** zł, w stosunku do danych na koniec III kwartału 2017 roku, co stanowi **13 %** wzrostu. Począwszy od 2019 roku dochody te w każdym z kolejnych lat, w stosunku do roku poprzedniego wzrastają o kwoty: **242.134** zł w 2019 roku, **740.000** zł w 2020 roku, **560.000** zł w 2021 roku, **650.000** zł w 2022 roku, **600.000** zł w 2023 roku, **700.000** zł w 2024 roku, **750.000** zł w 2025 roku. W objaśnieniach do prognozy stwierdzono natomiast, że założono wzrost prognozy dochodów bieżących średnio o 3%, brak natomiast wskazania bezpośrednich źródeł przyjęcia tych wartości. Ważny dla zagadnienia jest również fakt, że w 2019 roku znacznie maleją (a nie rosną) dochody bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych do kwoty **147.823** zł, w roku następnym wynoszą one **147.825** zł, a od 2021 roku w ogóle nie planuje się dochodów z tego tytułu.

Z kolei w 2018 roku zaplanowano wzrost wydatków bieżących o kwotę **2.254.236,04** zł, w stosunku do danych na koniec III kwartału 2017 roku, co stanowi **14,3 %**, następnie maleją one aż o kwotę **2.179.528** zł w 2019 roku, co z kolei stanowi spadek o **12,1 %** do kwoty **15.800.000** zł. W objaśnieniach brak informacji na temat nagłego spadku tych wydatków, a z danych zawartych w projekcie do prognozy nie wynika on z żadnej z podstawowych grup wydatków bieżących gminy, czyli wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (bo wzrastają one o kwotę **128.559** zł), wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego (maleją tylko o kwotę **52.502** zł), jak również z wydatków bieżących na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy (maleją o kwotę **543.274** zł). W kolejnych latach zaplanowane wydatki bieżące nieznacznie wzrastają, ale ich poziom pozostaje, aż do 2024 roku na niższym poziomie od planowanego na 2018 rok.

Efektem powyższego, kwota nadwyżki operacyjnej rozumiana jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi corocznie wzrasta i kształtuje się

w kwotach: **378.338 zł** w 2018 roku, a następnie aż **2.800.000 zł** w 2019 roku, **3.140.000 zł** w 2020 roku, **3.500.000 zł** w 2021 roku, **3.850.000 zł** w 2022 roku, **4.050.000 zł** w 2023 roku, **4.350.000 zł** w 2024 roku, **4.400.000 zł** w 2025 roku. Stwierdza się, że w poprzednich latach uzyskano nadwyżkę w kwotach: **754.371,42 zł** w 2015 roku oraz **1.118.225,86 zł** w 2016 roku. Jak wynika z danych za ostatnie lata planowany wzrost nadwyżki operacyjnej, w stosunku do planowanej na koniec 2018 roku aż o kwotę **2.421.662 zł**, co stanowi **640 %** w 2019 roku i latach następnych aż do kwoty **4.021.662 zł**, co stanowi wzrost o **1.064 %** jest tak znaczący, że w ocenie Składu Orzekającego nie jest możliwy do zrealizowania.

Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, stan zadłużenia Gminy na koniec III kwartału 2017 roku z tytułu kredytów i pożyczek wynosił **6.651.948,67 zł**, co stanowi **28,9 %** zaplanowanych według stanu na dzień 30 września 2017 roku jej dochodów ogółem. Gmina planuje w 2018 roku zaciągnąć kredyt w wysokości **2.937.000 zł** zwiększając planowane zadłużenie do kwoty **10.089.139,50 zł** na koniec 2018 roku, co stanowiłoby **40,5 %** jej dochodów ogółem zaplanowanych na 2018 rok. Pomimo zwiększenia zadłużenia w projekcie prognozy zmniejszono począwszy od 2018 roku kwoty wydatków na obsługę długu w stosunku do wieloletniej prognozy finansowej obowiązującej na dzień wydania niniejszej opinii. Zmniejszenia dokonano o kwoty: **242.000 zł** w 2018 roku (**spadek o ponad 50%**), **138.000 zł** w 2019 roku, **142.500 zł** w 2020 roku, **108.000 zł** w 2021 roku, **148.000** w 2022 roku, **47.000** w 2023 roku oraz **45.000 zł** w 2024 roku. W objaśnieniach do projektu napisano, że są one zgodne z obowiązującymi harmonogramami spłat kredytów i pożyczek, które to stwierdzenie budzi poważne wątpliwości w świetle rozbieżności pomiędzy danymi z projektu, a wykazanymi w prognozie obowiązującej na dzień jego złożenia.

**Kwestionowane przez Skład kwoty mają podstawowe znaczenie dla spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:**

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,

- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji
- do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left( \frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- R* - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,
- O* - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* - dochody bieżące,
- Sm* - dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* - wydatki bieżące,
- n* - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1* - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2* - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3* - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

**Reasumując, Skład Orzekający wyraża opinię, że przedłożony projekt uchwały o wieloletniej prognozie finansowej nie spełnia ustawowego wymogu realistyczności. Prognozowane wielkości, w szczególności dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz należnych odsetek od kredytów i pożyczek, nie są uzasadnione i nie przyjęto ich w oparciu o faktyczne, realne szacunki poparte konkretnymi argumentami, co może sugerować, że wieloletnia prognoza finansowa została sporządzona z założeniem konieczności spełniania szczególnie w latach 2019 - 2020 wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod kątem zaciągnięcia w 2018 roku nowego długu, zaś przedstawione wielkości służą spełnieniu tego założenia. Natomiast nie zostały sporządzone z zachowaniem zasady realności i rzetelności planowania budżetowego.**

Biorąc pod uwagę poczynione ustalenia, Skład Orzekający stwierdził, że z przyczyn opisanych powyżej, a także biorąc pod uwagę postanowienia art. 226 ustawy o finansach publicznych, obligujące do zapewnienia realistyczności wieloletniej prognozy finansowej dla

każdego roku objętego prognozą, w tym do dołączania do niej objaśnień przyjętych wartości, nie może wydać pozytywnej opinii o przedłożonym projekcie uchwały.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że niniejsza opinia nie wyklucza możliwości uzyskania przez Gminę pozytywnej oceny uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej. **Niezbędnym jednak będzie korekta planowanego do zaciągnięcia nowego długu, rzetelne urealnienie wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności w zakresie wielkości mających wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także zawarcie w objaśnieniach szczegółowych wyjaśnień co do wielkości w niej zawartych (zwłaszcza gdy różnią się one znacząco od wielkości uzyskiwanych przez Gminę w latach ubiegłych).**

**Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający przedstawiony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zaopiniował - jak w sentencji.**

W wykonaniu przepisu art. 230 ust. 3 zdanie drugie, w związku z przepisem art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, niniejsza opinia winna zostać opublikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 14 dni** od daty jej doręczenia.

**PRZEWODNICZĄCA**  
**II Składu Orzekającego**  
**Członek Kolegium**  
**Bernadeta Dziedziak**