



Uchwała Nr 4200/I/273/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 14 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 12, art. 19 ust 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący Tadeusz Stawowczyk
Członkowie Krystyna Zawiaślak
 Bernadeta Dziędziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wisła projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła - z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Burmistrz Miasta Wisła przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 w związku z art. 230 ust. 2 i 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 późn. zm.).

Dodatkowo w dniu 8 grudnia 2021 r. Burmistrz Miasta Wisła przesłał do tut. Izby pismo Nr FN.1713.12.2021.DC, datowane na dzień 8 grudnia 2021 r., zawierające wyjaśnienia w sprawie przedłożonego projektu zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła, co posiada bardzo istotny związek z przedstawionym do zaopiniowania projektem takiej uchwały. W treści

przesłanego pisma podniesiono, że zarządzeniem Nr OR.0050.208.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. został przyjęty projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła, mającej obowiązywać od roku 2022, sporządzony na podstawie uzgodnionej prognozy planów finansowych Urzędu Miejskiego w Wiśle i jednostek budżetowych Miasta Wisła, stanowiących podstawę generowania tabel budżetowych i treści uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022. Z kolei zarządzeniem Nr OR.0050.209.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. zostały przyjęte projekty uchwały budżetowej Miasta Wisła na rok 2022, zawierający autopoprawkę wynikającą ze zidentyfikowania płatności ze środków europejskich dotyczących dwóch projektów realizowanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (kwota 0,7 mln zł w dziale 852) oraz wpływów z urzędów skarbowych z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych osób fizycznych (kwota 0,3 mln zł w dziale 756), co umożliwiło zmniejszenie o kwotę 1 mln zł przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W ślad za tym zarządzeniem niezwłocznie zostało podjęte zarządzenie nr Or.0050.212.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. "zmieniające zarządzenie Nr OR.0050.208.2021 Burmistrza Miasta Wisła z dnia 15 listopada 2021 r. w sprawie projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Wisła", które uwzględniało skutek w/w autopoprawki. Jak sygnalizuje Burmistrz Miasta „Niefortunnie dokument ten został omyłkowo pominięty w procesie przesyłania do Regionalnej Izby Obrachunkowej”. W związku z zaistniałą sytuacją Burmistrz Miasta złożył wniosek o uwzględnienie złożonych wyjaśnień w toku opiniowania przedstawionych projektów.

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonując analizy przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Przedłożone w pierwotnym terminie projekty obu tych aktów zawierały istotny mankament w postaci różnicy w wysokości dochodów ogółem, dochodów bieżących oraz wyniku budżetu w kwocie 1 mln zł. Tym samym nie spełniały one wskazanego wymogu zgodności obu projektów w przywołanym wyżej przepisie ustawy. Skład dokonując analizy przyczyn tej sytuacji ocenił, że wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Miasta Wisła, wskazujące przyczynę występujących rozbieżności, należało uznać za wiarygodne. Dodatkowo uwzględniając instrukcyjny charakter ustawowego terminu określonego w art. 230 ust. 2 w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

- 1) regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania;
- 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, jak również zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) takiej jednostki sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy oraz uwzględniając okoliczność związaną z brakiem wydania -

według stanu faktycznego na dzień 8 grudnia 2021 r. - stosownej opinii dot. przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Wisła, mającej obowiązywać począwszy od roku 2022 do roku 2033, Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego projektu uchwały postanowił uwzględnić przy opiniowaniu tego dokumentu korektę danych dokonaną w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z przesłanym w dniu 8 grudnia 2021 r. ww. dokumentem przez Burmistrza Miasta Wisła, uznając występujące rozbieżności kwotowe pomiędzy projektami budżetu i wieloletniej prognozy finansowej za skorygowane, zgodnie z przedstawionym wyjaśnieniem. Skład zwraca jednak uwagę, że przy opracowywaniu stosownych projektów uchwał w sprawie budżetu gminy i wieloletniej prognozy finansowej należy bezwzględnie dochować odpowiedniej staranności, aby na wskazany ustawowo dzień przedłożenia takich projektów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dysponował rzetelnymi danymi finansowymi oraz odpowiednią perspektywą czasową do przeprowadzenia stosownych analiz, umożliwiających podjęcie właściwej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w terminie zgodnym z art. 230 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, tj. nie później niż uchwały budżetowej.

I 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 2022 – 2033.
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 r. o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83).
3. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej zawarto dane, określone zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych. Skład zwraca jednak uwagę na nieprawidłowe wypełnienie poz. 1.2, 1.2.1, 1.2.2 w 2023 roku, dochody majątkowe nie sumują się.
4. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2022 rok są ze sobą zgodne w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.
5. 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, jednakże w roku 2022 planowany jest deficyt operacyjny w kwocie - 1.596.947,00 zł, który wymaga sfinansowania, stosownie do regulacji zamieszczonej w art. 242 ust. 2 - 4 ustawy o finansach

publicznych oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927). Skład stwierdził również, w oparciu o przeprowadzoną symulację, konieczność faktycznego wyjścia ze stanu deficytu operacyjnego począwszy od 2023 roku, co jest niezbędne do zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych i winno nastąpić nie tylko na poziomie korekty dochodów bieżących ale także wydatków bieżących. W związku z powyższym Skład zwraca uwagę, że planowanie w kolejnych latach nadwyżek operacyjnych budżetów w kwotach rosnących od 4,5 mln zł do 11,5 mln zł może być bardzo trudne do osiągnięcia i wymagać będzie konkretnych działań związanych z możliwością odpowiedniego zarządzania częścią operacyjną budżetów. Ponadto pojawiają się istotne wątpliwości dot. prognozowania wysokości dochodów i wydatków bieżących, albowiem dochody bieżące w 2023 roku rosną aż o 19.1%, natomiast wydatki bieżące w tym samym roku rosną o 5,5%, a tym samym, przy braku ewentualnych oszczędności, pojawi się bezwzględny wymóg zrealizowania dochodów bieżących na bardzo wysokim poziomie. Skład zwraca również uwagę na fakt, iż odniesienie się w załączonych objaśnieniach do zaprezentowanego sposobu prognozowania jest bardzo ogólne, co może utrudnić dokonanie oceny przyszłej uchwały Rady Miasta Wisła w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o ustawowy wymóg realistyczności sformułowany w art.226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

6. Prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 wyżej powołanej ustawy o finansach publicznych. Skład stwierdził jednak, że w projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono utrzymywanie się w latach 2022-2024 kwoty długu na stosunkowo wysokim poziomie tj. w granicach ok. 30-35 % planowanych dochodów kolejnych lat. Takie kwoty długu generować również będą konieczność ponoszenia znacznych wydatków na jego obsługę. Ponadto Skład sygnalizuje, że relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych zostaje spełniona przy wyborze długości okresu stosowanego do jej wyliczenia dla ostatnich siedmiu lat, stosownie do regulacji zawartej w znowelizowanym art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500, Dz.U. z 2021 r. poz. 1927), natomiast przy wyborze długości okresu stosowanego do wyliczenia tej relacji dla ostatnich trzech lat - relacja nie zostaje zachowana w roku 2024. Przypomina się w tym miejscu o konieczności dokonania wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia tej relacji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i poinformowaniu o wyborze tut. Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz organu stanowiącego tej jednostki.
7. 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 o finansach publicznych. Skład stwierdził jednak występowanie różnego rodzaju mankamentów w tym załączniku, a w szczególności:
 - w niektórych przedsięwzięciach limity zobowiązań są większe niż suma limitów wydatków, np. „Śląsk Cieszyński - wspólna historia drewna...”, realizacja inicjatyw lokalnych,

- wątpliwości budzi określenie przedsięwzięcia pod bardzo ogólną nazwą „Projekty współfinansowane ze środków europejskich w ramach Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 (dokumentacja techniczna i aplikacyjna)”.

Ponadto szereg przedsięwzięć posiada cechy tzw. umów na ciągłość, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i nie powinna być ujmowana w ramach załącznika dot. przedsięwzięć, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ww. ustawy.

8. W prognozie zawarto upoważnienia dla Burmistrza sformułowane na podstawie art. 228 ustawy 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 zawierające informacje, o których mowa w art. 226 ust. 1 tej ustawy. Skład stwierdził jednak, że zastosowane objaśnienia wymagają niezbędnych korekt i uzupełnień dot. poszczególnych istotnych kwot zawartych w prognozie, umożliwiających ocenę ich realistyczności, w tym również wyliczeń dot. wskaźnika z art. 243 ww. ustawy dot. spłaty zobowiązań.

Z uwagi na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze epidemii COVID-19 wskazuje się na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie bowiem do przepisu art. 230 ust. 3 ww. ustawy o finansach publicznych - opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej - regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, I 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 r. 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 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.).

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

Przewodniczący I Składu Orzekającego
Tadeusz Stawowczyk