



Uchwała Nr 4200/I/279/2021

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 15 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Brenna projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brenna

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 Zawisłak
 Bernadeta Dziędziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

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

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Wójt Gminy Brenna przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach w dniu 6 grudnia 2021 r. projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brenna, w wymaganej formie dokumentu elektronicznego - stosownie do regulacji zawartej 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.). Projekt został przekazany z rażącym naruszeniem ustawowego terminu ustalonego na dzień 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Wójt Gminy Brenna w przesłanym w dniu 9 grudnia 2021 r. piśmie datowanym na dzień 6 grudnia 2021 r. wyjaśnił, iż późniejsze przesłanie projektu wieloletniej prognozy finansowej spowodowane było koniecznością

dokładnego zestawienia zaciągniętych przez Gminę Brenna kredytów, pożyczek i obligacji, co było niezbędne do ustalenia: wysokości rozchodów we wszystkich kolejnych latach, odsetek, czyli wydatków na obsługę długu, kwoty długu we wszystkich kolejnych latach. Ponadto Wójt Gminy podniósł okoliczność związaną z odwołaniem poprzedniego skarbnika Gminy Brenna oraz powołaniem z dniem 1 września 2021 r. nowego skarbnika, który nie uczestniczył w zaciąganiu dotychczasowych zobowiązań, a przekazane informacje, dokumenty i umowy wymagały dokładnej analizy i weryfikacji w celu rzetelnego ujęcia tych danych w wieloletniej prognozie finansowej.

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

Zgodnie z art. 230 ust. 2 w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej 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,

a ponadto ten organ wykonawczy sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej - celem zaopiniowania - do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Projekt budżetu Gminy Brenna na rok 2022 Wójt Gminy przesłał w wymaganym ustawowym terminie, jednakże dołączona do niego „papierowa” wersja wieloletniej prognozy finansowej nie mogła zostać uznana za wymagany ustawą dokument, gdyż nie spełniał on obligatoryjnego wymogu określonego w art. 230 ust. 2 i 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. nie został przekazywany do regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego.

W związku z powyższym zarówno dokonanie oceny przedłożonego projektu uchwały w sprawie budżetu na rok 2022, jak i projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Brenna było możliwe dopiero po przesłaniu przez Wójta Gminy obu wymaganych dokumentów, z zachowaniem wymogów określonych prawem. Przy tej okazji Skład Orzekający zwraca 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 w formie dokumentu elektronicznego i stwierdził, co następuje:

Gmina Brenna jest w fazie realizowania programu postępowania naprawczego, który został uchwalony na mocy uchwały Nr XXIII/215/21 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego Gminy Brenna na lata 2021 – 2022, po wezwaniu do jego opracowania sformułowanym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w podjętej uchwale tego organu nadzoru Nr 64/V/2021 z dnia 25 lutego 2021 r. W związku z powyższym dokonywana ocena przedłożonego projektu prognozy przez Skład Orzekający musiała uwzględniać reżim prawny obowiązujący w toku realizacji takiego programu, wynikający z art. 240a ustawy o finansach publicznych. Przepis ten nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego liczne i surowe ograniczenia, których zastosowanie ma w efekcie "uzdrowić" jej kondycję finansową i umożliwić po zakończeniu programu funkcjonowanie gminy w pełnym zakresie przysługującym samorządowej osobie prawnej.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania I Skład Orzekający 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 – 2031.
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.
4. Zgodnie z art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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. Jest to przepis o charakterze dyrektywnym, a równocześnie zakreślający minimalny zakres korelacji pomiędzy tymi dokumentami. Z oczywistych względów winien on być również stosowany przy opracowywaniu projektów budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej. Dokonując analizy przedłożonych dokumentów stwierdzono jednak, że wykazana w projekcie prognozy kwota wyniku budżetu jest zgodna z taką kwotą wykazaną w projekcie uchwały budżetowej, jednakże w odrębnej opinii - o przedłożonym przez Wójta Gminy Brenna projekcie uchwały budżetowej Gminy Brenna na 2022 rok - Skład wykazał błąd w wyliczeniu globalnej kwoty planowanych wydatków budżetu (w tym wydatków bieżących) o kwotę 35.000,00 zł, w wyniku pominięcia takiej kwoty wykazanej jednak w załączniku nr 3 do uchwały dot. wydatków budżetu, w dziale 851, rozdz. 85154, tj. kwoty dotacji na zadania bieżące. Taki błąd wpływa również z oczywistych względów na faktyczną kwotę wyniku budżetu, który tym samym będzie stanowił deficyt w kwocie wyższej o 35.000,00

zł. Ten istotny błąd winien być skorygowany przed podjęciem stosownych uchwał organu stanowiącego.

Ponadto stwierdzono również inne niezgodności w ramach poszczególnych kwot zaprezentowanych w obu projektach. Niezgodności pomiędzy budżetem a prognozą występują przede wszystkim w następujących pozycjach:

- 1.1.4 i 1.1.5 o kwotę 10.659.479 zł,
- 1.2.2 o kwotę 189.034 zł,
- w kwocie wydatków ogółem, wydatków bieżących i wyniku budżetu o kwotę 35.000 zł.
- 2.2.1 inwestycje i zakupy inwestycyjne o kwotę 12.901.450 zł,
- w kwocie nadwyżki z lat ubiegłych i w kwocie wolnych środków o kwotę 2.151.063 zł,
- w pozycjach 7.1 i 7.2 o kwotę 35.000 zł,
- w pozycjach 9.1, 9.1.1 i 1.1.1 o kwotę 189.034 zł,
- 9.2.1.1 o kwotę 2.569.649 zł.

Wprojekcie występują również innego rodzaju błędy, takie jak:

- w roku 2022 roku wykazana kwota dochodów majątkowych jest niższa od sumy dochodów ze sprzedaży majątku oraz dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje.
- w 2023 roku nie wykazano przeznaczenia nadwyżki budżetu w pozycji 3.1 w wysokości 3.250.936 zł.
- w roku 2022 wykazano wydatki majątkowe w wysokości 12.901.450 zł, natomiast nie wykazano kwot inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

W ocenie Składu w całym okresie prognozy wykazano nierealistyczne wysokości kwot dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące (poz. 1.1.4.), co najprawdopodobniej wynika z nieprawidłowego zakwalifikowania tych środków z dotacji.

Skład stwierdził również, iż w objaśnieniach do prognozy wskazano - w zakresie rozchodów - wykup obligacji wyemitowanych w 2021 roku w kwocie 9.843.903,23 zł w latach 2028-2035, co nie jest zgodne z faktyczną emisją obligacji przeprowadzoną w 2021 roku, na mocy uchwały nr XXIV/222/21 Rady Gminy Brenna z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Brenna oraz określenia zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, która przewidywała łączną kwotę emisji w wysokości 6.505.000 zł. Wynika to prawdopodobnie z błędu w treści objaśnień gdyż kwoty wykazane w prognozie odnoszą się do wysokości dokonanej emisji.

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. Skład zwraca

jednak uwagę na fakt, iż zaistniały w 2022 r. błąd w podanej kwocie wydatków bieżących w projekcie uchwały budżetowej wpływa również na faktyczną wysokość planowanej nadwyżki operacyjnej budżetu w roku 2022, wynikającej w danych zamieszczonych w treści § 1 i 2 projektu uchwały budżetowej.

6. Prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 wyżej powołanej ustawy o finansach publicznych, jednakże istnieje rozbieżność w wyliczeniu tej kwoty w wysokości 205.031,82 zł w stosunku do kwoty planowanej na koniec roku 2021, według stanu na dzień sporządzenia projektu prognozy. Skład po raz kolejny wskazuje na pilną potrzebę precyzyjnego wykazania aktualnej kwoty długu przy dokonywaniu zmian w obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej w roku bieżącym i odpowiedniego skorelowania kwoty rozchodów z obowiązującą uchwałą budżetową, a ponadto uwzględnieniu takiej kwoty w uchwalaniu nowej wieloletniej prognozy finansowej, która będzie obowiązywała od roku 2022. 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 tutaj Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz organu stanowiącego tej jednostki - 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),

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 w tym dokumencie różnego rodzaju błędy, a w szczególności:

- w przedsięwzięciach Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej poza obszarem aglomeracji w gminie Brenna oraz Rowerem przez Beskidy etap 1 - limit zobowiązań jest większy od limitu wydatków.

- w przedsięwzięciu Budowa kanalizacji sanitarnej w Brennej Kormany-Leśników - podano okres realizacji kończący się w 2028 roku, natomiast wykaz przedsięwzięć kończy się w 2027 roku.

W prognozie zawarto upoważnienia dla Wójta Gminy sformułowane na podstawie art. 228 ustawy o finansach publicznych.

8. 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 bezwzględnie wymagają niezbędnych uzupełnień i sprostowań dot. poszczególnych istotnych kwot zawartych w prognozie, umożliwiających ocenę ich realistyczności.

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