

Uchwała nr XIII/136/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021.

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1, ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Danuta Jonas — członek,
- Joanna Radziejka — członek,

wydaje opinię negatywną

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm., zwanej dalej – „u.f.p.”), zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie (sejmikowi) oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Przepis art. 226 u.f.p. określa strukturę i sposób ujęcia poszczególnych elementów w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a zatem także w jej projekcie.

II. Skład Orzekający oceniając przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2021 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2021 – 2037 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty. W załączniku nr 2 określono wykaz przedsięwzięć oraz limity planowanych wydatków w latach 2021-2023.

2. Prognozowane w 2021 r. dochody, wydatki i rozchody budżetu są – co do zasady - są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2021. Natomiast stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi wydatków ujętych w projekcie uchwały budżetowej i projekcie uchwały w sprawie WPF dotyczące wydatków zmniejszających dług tj. spłat zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych zaciągniętych po 1 stycznia 2019 r., które to spłaty stosownie do art. 243 ust. 1 pkt 3 u.f.p. ujmują się w łącznej kwocie spłaty. W projekcie uchwały budżetowej wykazano kwotę 104.585,00 zł, a w projekcie WPF ujęto kwotę 82.908,52 zł.

3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 u.f.p.

4. W części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zamieszczono upoważnienia dla organu wykonawczego, o których mowa w art. 228 u.f.p.

5. W roku 2021 planowane są przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na

rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu pochodzącymi z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. W kolejnych latach źródłem spłaty długu będą prognozowane nadwyżki budżetu.

W wyniku analizy projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje na brak zgodności pomiędzy tymi dokumentami w zakresie spełniania relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań dla roku 2021 wynosi 7,97% przy planowanym łącznym wskaźniku spłaty wyliczonym na podstawie danych ujętych w projekcie uchwały budżetowej 8,03% i 7,96% wyliczonym w oparciu o wartości ujęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej. Natomiast różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań a planowanym łącznym wskaźnikiem spłaty dla roku 2022 wynosi 0,68.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. 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 wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Powyższego ograniczenia nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3, 3a i 3b u.f.p. W ust. 2 powołanego artykułu określono, których dochodów bieżących i wydatków bieżących nie uwzględnia się przy obliczaniu relacji spłaty zobowiązań.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500) ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p., do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Sposób wyliczenia relacji został uszczegółowiony przez ustawodawcę w art. 9 ust. 3 i 4 powołanej ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie w 2021 r. dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości 2.080.380,00 zł obarczone jest dużym ryzykiem, bowiem dochody z tego tytułu w latach 2017 - 2019 wykonane zostały w kwotach: 553.604,04 zł, 620.847,77 zł i 287.283,05 zł a za III kwartały 2020 r. 57. 089,38 zł (przy planie 3.589.697,75 zł). W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w wielkościach realnych do uzyskania. Dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 u.f.p.

Analiza przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wskazuje, że w latach 2021 i 2022 prognozowana jest zmiana wysokości wydatków budżetowych bez uzasadnienia przyjętych wartości. W stosunku do planu na rok 2020 stwierdzono spadek wydatków bieżących (z kwoty 50.868.569,16 zł w 2020 r. do odpowiednio 48.703.403,81 zł i 46.119.430,85 zł).

W ocenie Składu Orzekającego realność planowania wydatków bieżących jest istotna z uwagi na przyjęte w projekcie WPF założenia dotyczące spłaty zadłużenia, z których wynika, że w latach 2021-2037 spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych zobowiązań dłużnych będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. W kontekście powyższego zwraca się uwagę na nadwyżkę operacyjną, którą planuje się uzyskać w roku 2021 w kwocie 255.651,41 zł przy planowanej w 2020 r. w ujemnej wysokości 2.121.489,28 zł. Należy zauważyć, że nadwyżka operacyjna ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego wynikającego z art. 243 u.f.p., a w konsekwencji wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Podkreślenia wymaga, że wykonanie budżetu za rok 2020 będzie miało wpływ na zachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach, która determinuje możliwość spłaty zadłużenia jednostki.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 226 ust. 1 u.f.p. wieloletnia prognoza finansowa winna być realistyczna, co oznacza, że powinna opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej gminy w okresie, którego dotyczy prognoza finansowa.

Wydając przedmiotową opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wydatków.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

Niniejsza opinia zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust.2 u.f.p. - podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
E.K. - P. Florkowska
Ewelina Kruk-Florkowska