

Uchwała Nr 4200/II/236/2018
z dnia 10 grudnia 2018 roku
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie: opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Jeleśnia projekcie uchwały budżetowej na 2019 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3, 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) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:**

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Jeleśnia projekcie uchwały budżetowej **Gminy Jeleśnia na 2019 rok wraz z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Jeleśnia przedłożył w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w Zespole Zamiejscowym w Bielsku-Białej, projekt uchwały budżetowej Gminy Jeleśnia na 2019 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2019 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład ustalił i zważył, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej na 2019 rok został opracowany na podstawie przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie zaplanowano:

- dochody budżetu w wysokości **60.048.312,51 zł,**
- wydatki budżetu w wysokości **59.003.497,51 zł,**
- przychody budżetu w wysokości **2.000.000,00 zł,**
- rozchody budżetu w wysokości **3.044.815,00 zł;**

2. Podstawowe wielkości budżetowe, tj. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody zostały zaplanowane w ustawowej szczegółowości z odpowiednim wyodrębnieniem m.in. zadań własnych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami jednostce samorządu terytorialnego;

3. Przedłożony projekt budżetu jest zrównoważony i wskazuje przeznaczenie planowanej nadwyżki budżetu;

4. Projekt jest kompletny, gdyż obejmuje również wymagane załączniki i został opracowany zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych;

5. Kwoty zaplanowanych rezerw spełniają wymogi, o których mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1401 z późn. zm.), ale nie spełniają kryteriów z art. 222 ustawy o finansach publicznych, co dotyczy rezerwy ogólnej, której wysokość 50.000 zł kształtuje się poniżej ustawowego minimalnego poziomu zawartego w ust. 1 tego artykułu w wysokości 0,1% wydatków budżetu. Ponadto rezerwy celowe na odprawy i dodatki uzupełniające /z §4810/ winny zostać zaliczone do grupy wydatków jednostek budżetowych związanych z realizacją zadań statutowych /zob. np. tabela zawarta w zał. nr 4 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej, czy uchwała Kolegium RIO w Katowicach Nr 23/II/2017 z dnia 12 stycznia 2017 roku - <http://www.rio.katowice.bip.net.pl/?a=4803> /;

6. Projekt budżetu został opracowany przy uwzględnieniu zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych;

7. Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przedłożonej wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, że zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu na kolejny rok budżetowy, jednakże **z zastrzeżeniami opisanymi w odrębnej opinii wydawanej w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej. Z opinii tej wynika, że spełnienie przez Gminę Jeleśnia relacji z art. 243 ustawy jest zagrożone, co oznacza, że zagrożone jest uchwalenie budżetu przez Organ Stanowiący Gminy;**

8. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia dla Wójta Gminy, które zostały sformułowane na podstawie obowiązujących przepisów prawa, **występuje jednakże niespójność** pomiędzy danymi dotyczącymi rozchodów budżetu na który składają się spłaty kredytów i pożyczek, natomiast w zapisach §12 pkt 2 i §14 pkt 1b jest mowa wyłącznie o spłatach kredytów;

9. Do projektu uchwały budżetowej przedłożono uzasadnienie oraz materiały informacyjne.

Na zakończenie Skład wskazuje na:

- nieprawidłową nazwę rozdziału 80150 i 80152 /s.3 zał. nr 2/,
- tytuł zał. nr 9, który winien także dotyczyć przeciwdziałania narkomanii.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zaopiniowano - jak w sentencji uchwały.

Zgodnie z art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

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

PRZEWODNICZĄCA

II Składu Orzekającego

**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach**

Zespół w Białsku-Białej

CZŁONEK KOLEGIUM

Bernadeta Dziedziak

Uchwała Nr 4200/II/237/2018
z dnia 10 grudnia 2018 roku
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

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

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) 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 **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Jeleśnia** projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej **Gminy Jeleśnia** wraz z **zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Jeleśnia przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jeleśnia 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 z późn. zm.).

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 2019 – 2029. *Skład nadmienia tylko, że w zapisie §2 projektu uchwały dwa razy występuje ust. 1;*
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 nr 1 do projektu uchwały, został sporządzony zgodnie z wymaganiami wymienionego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów, za wyjątkiem rozbieżności dotyczących 2019 roku w zakresie:
 - kwota z poz. 11.2 wydatki związane z funkcjonowaniem organów jst – różnica 21.879,47 zł,
 - kwota z poz. 12.2 dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy – różnica 720,53 zł;
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. Skład zwraca jednak uwagę, że w przypadku przedsięwzięć m.in. z pozycji [1.1.1.1], [1.1.2.1], [1.3.1.2], [1.3.1.3], [1.3.2.1], [1.3.2.2], [1.3.2.3] - **limit zobowiązań jest większy niż suma limitów wydatków w latach pozostałych do jego zakończenia;**
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. Prognoza kwoty długu została sporządzona z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 powyżej powołanej ustawy o finansach publicznych, jednakże jej spełnienie w ocenie organu nadzoru jest zagrożone. Skład Orzekający w zakresie spełnienia przez Gminę tej obligatoryjnej relacji – wnosi następujące zastrzeżenia:

- 1) W przedłożonym projekcie prognozy, różnica do maksymalnego limitu dla wskaźnika obsługi i spłaty zadłużenia jest minimalna w **2020 roku** i wynosi zaledwie **0,05 pkt. proc.** Z przedłożonego projektu uchwały według poz. 9.4 i 9.6 jej załącznika nr 1 wynika, więc obraz wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy, który plasuje się na granicy dopuszczalności, co **jest bardzo ryzykowne dla zachowania stabilności finansowej Gminy**, gdyż niewielkie wahania w toku wykonywania budżetu mogą spowodować niespełnienie wskaźnika;
- 2) W 2019 roku wskaźnik z art. 243 ustawy jest zachowany w wyniku zastosowanych wyłączeń z ust. 3 art. 243 ustawy. Wyłączenia z ust. 3 stosuje się do spłat kredytów, pożyczek i wykupu papierów wartościowych zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy - w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (termin ten nie ma jedynie zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy, o których mowa w pkt 1 i 1a ust. 3 art. 243 ustawy). Ponadto 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 kwoty związanej z niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a art. 243 ustawy;
- 3) Zadłużenie Gminy Jeleśnia, według danych ze sprawozdań sporządzonych na 30 września 2018 roku wynosiło **20.203.330,38 zł**. Na podstawie przedłożonego projektu uchwały, w 2019 roku dług ma ulec zmniejszeniu i wynosić **18.503.195 zł**, jednakże oprócz tego zadłużenia na Gminę przypadają zobowiązania

współtworzonego związku wykazane w poz. 9.3 projektu uchwały w wysokości 9.327.974,65 zł oraz potencjalne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia w kwocie 5.047.877,10 zł, według danych z poz. 2.1.1 projektu. Wymienione tytuły razem, stanowią kwotę 32.879.046,75 zł, co w stosunku do planowanych dochodów budżetu 2019 roku stanowi ponad 54%. **Zatem możliwości finansowe Gminy w zakresie zaciągania nowych zobowiązań dłużnych są ograniczone, z uwagi na wymagania w zakresie obsługi i spłaty już posiadanego stosunkowo wysokiego zadłużenia oraz konieczność zabezpieczenia środków celem wykonania wcześniej podjętych zobowiązań dotyczących związku;**

- 4) Celem spełnienia relacji z art. 243 ustawy, Gmina założyła stosunkowo wysokie nadwyżki operacyjne (w poz. 8.1. zał. nr 1) w latach 2020 do 2029, tj. na poziomie powyżej 7 mln zł, podczas gdy dotychczas realizowane nadwyżki operacyjne były na niższym poziomie, a wykonana na 30 września 2018 roku wynosiła 5.657.491,03 zł. W objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wyjaśniono to następująco: *„Po stronie wydatków bieżących rok 2019 wykazano na podstawie uchwały budżetowej i wykazuje wzrost w stosunku do planowanego wykonania roku 2018 o 3,7%. W roku 2020 zaplanowano mniejsze wydatki bieżące o 2,01% w stosunku do roku 2019. Zaplanowano mniejsze wydatki bieżące gdyż maleją wydatki: na obsługę długu, na poręczenie, na projekty realizowane z udziałem środków unijnych oraz wydatki na oświatę, w związku z reformą oświaty i likwidacją gimnazjów, zmniejszają się również koszty dowozu dzieci do szkół. Ponadto w ostatnich latach poniesiono wiele nakładów na remonty obiektów komunalnych, termomodernizację, energię odnawialną, które zaczynają przynosić realne zmniejszenie kosztów. Od roku 2021 przyjęto wzrost wydatków bieżących średnio o 2%”.*

W ocenie Składu, wysoki wzrost nadwyżek operacyjnych przyjęty w prognozie, szczególnie w najtrudniejszym dla spełnienia relacji 2020 roku, jest obarczony dużym ryzykiem i **budzi zastrzeżenia** w zakresie realnych możliwości jego uzyskania przez Gminę;

8. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2019 rok są ze sobą zgodne w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów, **za wyjątkiem długu jednostki samorządu terytorialnego.** Wskazana kwota długu na koniec 2019 roku jest o 800.000 zł niższa, niż wynikająca

z długu już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia według obowiązujących dokumentów planistycznych w dacie sporządzania projektu. Przepis art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa musi uwzględniać **dług zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia**. W objaśnieniach nie ma informacji, co do podstawy przyjęcia niższej kwoty długu. **Niezbędnym jest doprowadzenie do zgodności kwoty długu Gminy**. W świetle prawa niezbędne jest także dokonanie spłaty **do końca 2018 roku** krótkoterminowego zadłużenia zaciągniętego przez Gminę w bieżącym roku budżetowym;

9. W prognozie zawarto upoważnienia dla Wójta Gminy sformułowane na podstawie art. 228 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych;
10. Do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w myśl regulacji zawartej w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, dołączono objaśnienia, przyjętych wartości zawierające niepełne wyjaśnienia i informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w art. 226 ust. 1 tej ustawy. **Skład wskazuje na potrzebę uzupełnienia objaśnień w zakresie szczegółowych danych dotyczących zastosowanych wyłączeń z art. 243 ust. 3 ustawy w 2019 roku, ze wskazaniem realizowanych zadań.**

Stosownie 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. Konsekwencją niespełnienia relacji wymaganej przepisem art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - jest brak możliwości uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej. Z tych powodów w ocenie Składu Orzekającego, Organy Gminy Jeleśnia winny rozważyć przekonstruowanie planu dochodów, wydatków i przychodów budżetu 2019 roku pod kątem niezaciągania nowego długu i stopniowej poprawy sytuacji finansowej Gminy, tak aby indywidualny wskaźnik zadłużenia był spełniony bez istotnych zagrożeń.

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 2018 r. poz. 1330 z późn. zm.).

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

**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach**

Zespół w Białku-Białej

PRZEWODNICZĄCA

II Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM

Bernadeta Dziedziak