

Uchwała Nr 4200/II/26/2019

z dnia 24 stycznia 2019 roku

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

**w sprawie: opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Jeleśnia wynikającej
z planowanych i zaciągniętych zobowiązań**

Na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 10, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 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 prawidłowości planowanej kwoty długu **Gminy Jeleśnia** wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań wraz z **zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęły uchwały Rady Gminy Jeleśnia z dnia 21 grudnia 2018 roku:

- Nr V/20/2018 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jeleśnia na lata 2019-2029,
- Nr V/21/2018 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Jeleśnia na 2019 rok.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej – przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

Po analizie treści przedłożonych uchwał - II Skład Orzekający zważył, co następuje:

Prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Jeleśnia, sporządzonej na okres obejmujący lata 2019-2029, Skład Orzekający ocenił w szczególności pod kątem spełniania relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w związku z regulacją zawartą w art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500). Na podstawie powyższych przepisów w roku 2019 stosuje się normę prawną, w myśl której, 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, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek;
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych;
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej 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.

Na podstawie analizy przedłożonych uchwał - II Skład Orzekający stwierdził, że prognoza kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego została opracowana na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Najwyższy poziom zadłużenia

Gminy w wysokości **18.503.195 zł** jest planowany w 2019 roku. W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zostanie spełniona obligatoryjna relacja określona w przywołanym art. 243 ustawy, jednakże jej spełnienie w ocenie Składu Orzekającego jest zagrożone.

Skład Orzekający w zakresie spełnienia przez Gminę obligatoryjnej relacji – wnosi zastrzeżenia, gdyż zdolność „kredytowa” jednostki samorządu terytorialnego zarówno ta prawna, wynikająca z przytoczonego powyżej przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak i ta ekonomiczna – jest ściśle uzależniona od uzyskiwanego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu, czyli dodatniej różnicy pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu. Organy jednostki samorządu terytorialnego, aby nie utracić możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej muszą zapewnić „realną” do wypracowania nadwyżkę operacyjną, co najmniej na poziomie gwarantującym terminową obsługę długu już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

Gmina Jeleśnia celem spełnienia relacji z art. 243 ustawy, założyła stosunkowo wysokie nadwyżki operacyjne w latach 2020 do 2021, na poziomie powyżej 7 mln zł i w latach 2022 do 2029, ponad 8 mln zł, podczas gdy dotychczas realizowane nadwyżki operacyjne były na niższym poziomie kształtującym się do 3 mln do ponad 5 mln zł. Szczególnie wysoki poziom nadwyżki operacyjnej przyjęto w 2020 roku, czyli w roku najtrudniejszym dla spełnienia obligatoryjnej relacji, bowiem uchwalono wzrost nadwyżki operacyjnej budżetu z kwoty 4.667.505,06 zł w 2019 roku do kwoty 7.332.838,50 zł w 2020 roku, czyli przyjęto wzrost o 2.665.333,44 zł, tj. ponad 57%. W objaśnieniach do 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%. Na wyższy wzrost wydatków w roku budżetowym mają wpływ zaplanowane odprawy emerytalne, na które zabezpieczono 364 tys. zł 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. Ze wstępnych danych pracowników oświaty wynika, że po likwidacji gimnazjów zmniejszy się ilość etatów nauczycielskich o ok. 11, przyjmując, że*

średni koszt 1 nauczyciela z pochodnymi wynosi ok. 82 tys. zł rocznie x 11 etatów wynika oszczędność w kwocie 902 tys. zł. Ponadto w ostatnich latach poniesiono wiele nakładów na remonty obiektów komunalnych, termomodernizację, energię odnawialną, które zaczynają przynosić realne zmniejszenie kosztów. Mając powyższe na uwadze zmniejszenie wydatków w stosunku do roku 2019 jest celowe i uzasadnione. Od roku 2021 przyjęto wzrost wydatków bieżących średnio o 2%.”

Powyższe dane, pochodzące z wieloletniej prognozy finansowej Gminy, budzą obawy Składu w zakresie realnych możliwości wygospodarowania kwot nadwyżek operacyjnych budżetu. **Takie założenia wymagają bowiem od Organów Gminy wczesnego wdrożenia bardzo intensywnych procesów i działań ograniczających wydatki bieżące celem osiągnięcia przyjętych wielkości, a uzyskanie tak dużych oszczędności w wydatkach bieżących, może nie być możliwe do wykonania, lub może zagrażać realizacji obligatoryjnych zadań publicznych.** Należy także dodać, iż **nawet** w warunkach wygospodarowania tak dużych nadwyżek operacyjnych, występuje **w 2020 roku** minimalna różnica wskaźnika obsługi i spłaty zadłużenia z art. 243 ustawy do maksymalnego limitu, która wynosi zaledwie **0,05 pkt. proc.**, co może być **bardzo ryzykowne dla zachowania stabilności finansowej Gminy**, gdyż niewielkie wahania w toku wykonywania budżetu mogą spowodować niespełnienie wskaźnika. Ponadto 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 zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;

2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a.

Dodatkowo na Gminę przypadają zobowiązania współtworzonego związku wykazane w poz. 9.3 prognozy w wysokości 9.327.974,65 zł oraz potencjalne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia w kwocie 5.047.877,10 zł.

Zatem możliwości finansowe Gminy Jeleśnia w zakresie zaciągania nowych zobowiązań dłużnych są bardzo 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.

W związku z powyższym jednostka samorządu terytorialnego w celu zachowania prawnych możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na kolejne lata, winna odpowiedzialnie zarządzać długiem, z uwzględnieniem zasad i procedur finansowych wynikających z obowiązujących przepisów prawa, a jej Organy powinny na bieżąco monitorować stan finansów Gminy i podejmować intensywne działania ograniczające wydatki budżetu, jednakże dokonywane w warunkach niezagrożonej realizacji zadań publicznych.

Skład Orzekający przypomina, że dane wykazywane w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, obejmującą również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, winny być każdorazowo weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego wymogu **realistyczności**, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Skład zwraca również uwagę na konsekwencje wynikające z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), które winny zostać uwzględnione przy opracowaniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na rok 2020 i lata następne.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 zdanie drugie, w związku z art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, niniejsza opinia winna być 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.).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający wydał opinię - jak w sentencji uchwały.

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

PRZEWODNICZĄCA
II Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Bernadeta Dziędziak