

Uchwała nr XIII/110/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 grudnia 2018 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2019.

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 4/18 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Danuta Jonas — członek,
- Marek Głód — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2019.

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 2017 r. poz. 2077 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 15 listopada 2018 r. 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 2019 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2019 – 2036 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 2019-2027. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w zał. nr 2 „Wykaz przedsięwzięć” ustalono limit wydatków oraz limity zobowiązań, które dotyczą zadań realizowanych tylko w 2019 roku. Wskazuje się, że podstawą zaciągania zobowiązań i ponoszenia wydatków w tych przypadkach jest uchwała budżetowa.
2. Prognozowane w 2019 r. dochody, wydatki, przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2019.
3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 u.f.p.
4. Planowane w roku 2019 przychody zwrotne przeznaczone są na wykup obligacji komunalnych. W kolejnych latach dług będzie się stopniowo zmniejszał, a źródłem jego spłaty będą prognozowane

nadwyżki budżetu. Obliczone na podstawie prognozowanych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, określone w art. 243 u.f.p. (lata 2019-2036), nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

5. W części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zamieszczono upoważnienia dla organu wykonawczego, o których mowa w art. 228 ust. 1 u.f.p.

Skład Orzekający zwraca uwagę na realność planowania budżetowego, w szczególności w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. W latach 2019 - 2021 zaplanowano dochody z tego tytułu odpowiednio w kolejnych latach w kwotach: 6.551.788,75 zł, 2.150.000 zł i 1.670.506 zł. Tymczasem w 2016 r. przy planie 1.163.050 zł zrealizowano dochody w wysokości 359.913 zł (30,9% planu), w 2017 r. przy planie 1.662.110 zł zrealizowano dochody w wysokości 553.604,04 zł (33,3% planu, a w 2018 r. przy planie 2.443.653,18 zł wykonanie na koniec III kwartału wyniosło 584.941,61 zł (23,9% planu). W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości – w wielkościach realnych do uzyskania, czego nie gwarantuje, wskazana w objaśnieniach załączonych do projektu uchwały, różnorodna struktura przestrzenna posiadanych nieruchomości ani przeznaczanie do sprzedaży większych, zwartych obszarów nieruchomości. Dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p. W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie w latach 2019 - 2021 dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanych wysokościach obarczone jest dużym ryzykiem. Nie uzyskanie tych dochodów w zakładanej wysokości (niższej) negatywnie wpłynie na kształtowanie się wskaźnika dopuszczalnej spłaty zadłużenia określonego w art. 243 u.f.p. Podkreślenia bowiem wymaga, że w 2019 r. różnica między dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, a wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań wynosi (przy zastosowaniu ustawowych wyłączeń) tylko 0,05 punktu procentowego. Zachowanie określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. indywidualnego wskaźnika zadłużenia będzie wymagało realizacji planowanych dochodów i wydatków bieżących w wielkościach zaplanowanych. Wykonanie dochodów (bieżących i ze sprzedaży majątku) w niewielkim odchyleniu od wielkości zaplanowanych przy realizacji wydatków bieżących zgodnie z planem może spowodować niezachowanie wymaganej przepisami ustawy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Jednocześnie zauważa się, że wskaźnik jednoroczny tj. stosunek dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu ustalony dla danego roku wyniósł w: 2016 r. - 5,23%, 2017 r. - 4,23%, a za III kwartały 2018 r. 5,41% planowanych dochodów. Zatem budzi wątpliwość możliwość jego podwyższenia do 16,60% w 2019 r. Mając zatem na uwadze powyżej wskazane zagrożenia wykonania budżetu w latach 2019 - 2021., w szczególności, w części dotyczącej uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku oraz ich wpływu na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie dotyczące zachowania właściwej relacji wskaźników zadłużenia, która determinuje możliwość spłaty zadłużenia jednostki.

Możliwość spłaty zadłużenia gminy zdeterminowana jest – poza skutecznym pozyskiwaniem dochodów budżetu – poziomem indywidualnego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 u.f.p. z uwzględnieniem art. 244 u.f.p. Indywidualne wskaźniki zadłużenia Gminy Jaworzyna Śląska po roku 2019 zostały obliczone w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów i wydatków bieżących, podczas gdy w przyszłych latach będą wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych z ostatnich trzech lat, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości Gminy w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że nieuzyskanie tych dochodów w prognozowanych wielkościach przy jednoczesnym wykonaniu wydatków bieżących w planowanych kwotach spowoduje, że wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu będzie znacznie wyższy od obliczonego na podstawie ujętych w prognozie wielkościach.

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.

Mając zatem na uwadze powyżej wskazane zagrożenia wykonania budżetu w latach 2019 -

2021., w szczególności, w części dotyczącej uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku oraz ich wpływu na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie dotyczące zachowania właściwej relacji wskaźników zadłużenia, która determinuje możliwość spłaty zadłużenia jednostki. Zachowanie określonego w art. 243 ust. 1 u.f.p. indywidualnego wskaźnika zadłużenia będzie wymagało realizacji planowanych dochodów i wydatków bieżących w wielkościach zaplanowanych. Wykonanie dochodów (bieżących i ze sprzedaży majątku) w niewielkim odchyleniu od wielkości zaplanowanych przy realizacji wydatków bieżących zgodnie z planem może spowodować niezachowanie wymaganej przepisami ustawy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Ponadto wartość wskaźnika jednorocznego za 2019 r. (wyliczona na podstawie wykonania budżetu) będzie miała wpływ na zachowanie wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy za lata 2020 – 2022.

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 2018 r. poz. 1330 z późn. zm.) 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
Ewelina Kruk-Florkowska