Uchwała nr XIII/110/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 grudnia 2019 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jaworzyna Śląska przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2020.

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 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 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 2020.

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 15 listopada 2019 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 2020 stwierdził, co następuje:
1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2020 – 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 2020-2027. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w zał. nr 2 „Wykaz przedsięwzięć" ustalono limit wydatków oraz limity zobowiązań, które dotyczą zadań realizowanych tylko w 2020 roku. Wskazuje się, że podstawą zaciągania zobowiązań i ponoszenia wydatków w tych przypadkach jest uchwała budżetowa.
2. Prognozowane w 2020 r. dochody, wydatki i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2020.
3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 u.f.p.
4. Planowane w roku 2020 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 2020-2036), 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 wskazuje, że wraz z projektem WPF Gmina jest zobowiązana złożyć objaśnienia przyjętych wartości. Należy zauważyć , że objaśnienia do przedłożonego Izbie projektu WPF sporządzone zostały bardzo lakonicznie i nie pozwalają na przyjęcie zaprezentowanych danych – bez wątpliwości organu nadzoru – do wskazanych przez jednostkę prognozowanych kwot dochodów, wydatków, rozchodów oraz kwoty długu.

Skład Orzekający zwraca uwagę na realność planowania budżetowego, w szczególności w zakresie dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku i wydatków bieżących.
W latach 2020 - 2022 zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w łącznej wysokości 7.434.357,31 zł, odpowiednio w kolejnych latach w kwotach: 3.909.697,75 zł, 2.164.273,56 zł i 1.360.386,00 zł. Tymczasem w latach 2017 i 2018 dochody z tego tytułu wykonane zostały w kwotach odpowiednio 553.604,04 zł i 620.847,77 zł, a za III kwartały 2019 r. w kwocie 235.517 zł. W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w wielkościach realnych do uzyskania, bowiem stanowią one źródła finansowania zadań ujętych w budżetach kolejnych lat. W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości – w wielkościach realnych do uzyskania, natomiast w objaśnieniach załączonych do projektu uchwały odniesiono się jedynie do planowanych do uzyskania dochodów w 2020 r. W ocenie Składu Orzekającego uzyskanie w latach 2020 - 2022 dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanych wysokościach obarczone jest dużym ryzykiem, a należy zauważyć, że w latach 2022-2035 jedynym źródłem dochodów majątkowych będą dochody ze sprzedaży majątku. Nie uzyskanie tych dochodów w zakładanej wysokości (niższej) negatywnie wpłynie na możliwość realizacji planowanych wydatków, w tym majątkowych, które w latach 2022-2035 planowane są w wielkościach równych dochodom ze sprzedaży majątku.

Po analizie prognozowanych przez Gminę wysokości dochodów bieżących Skład Orzekający wskazuje, że jednostka prognozuje ich znaczny wzrost w latach prognozy (w kwotach od 46.145.027 zł do 63.611.429,38 zł, w tym w roku 2020 – 46.145.027 zł) w stosunku do rzeczywiście wykonanych w latach 2017 i 2018 (odpowiednio: 35.729.279,15 zł i 37.102.670,02 zł), bez uzasadnienia przyjętych wartości. Według prognozowanych danych na koniec 2019 r. Gmina przewiduje wykonanie dochodów bieżących w wysokości 39.820.527,03 zł, podczas gdy ze sprawozdania Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 września 2019 r. ww. dochody zrealizowała jedynie w kwocie 30.730.577,85 zł (różnica 9.089.949,18 zł). W ocenie Składu Orzekającego wykonanie w latach objętych prognozą tak wysokich dochodów bieżących obarczone jest bardzo wysokim ryzykiem. Zdaniem Składu Orzekającego realność planowania dochodów bieżących jest istotna z uwagi na przyjęte w projekcie WPF założenia dotyczące spłat zadłużenia, z których wynika, że w latach 2021-2035 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 latach 2021-2022 w wysokości 1.580.000 zł, a w latach 2023-2027 planowaną w średniej wysokości 1.641.800 zł w odniesieniu do jej rzeczywistego wykonania w latach 2017-2018 oraz wykonania za III kwartały 2019 roku odpowiednio w kwotach 1.136.055,70 zł, 1.178.229,71 zł oraz 1.275.907,72 zł. Skład Orzekający zauważa, że z uwagi na fakt, że cała prognozowana nadwyżka budżetu przeznaczona zostanie przez Gminę na spłatę zaciągniętych zobowiązań dłużnych występuje znaczne ryzyko – przy braku finansowania zewnętrznego – że jednostka nie zapewni środków finansowych na pokrycie zobowiązań majątkowych. Jednocześnie 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.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca również uwagę, że

zgodnie z art. 242 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5,7 i 8 u.f.p. Mając na względzie założenia projektu, formalnie relacja ta zostanie spełniona bowiem w 2020 r. wydatki bieżące zaplanowano na poziomie równym dochodom bieżącym. Zarazem wskazać należy, że brak nadwyżki operacyjnej w roku 2020 w sposób istotny zmniejszy możliwości obsługi zadłużenia w latach przyszłych (wpłynie na obniżenie dopuszczalnego poziomu spłat wyliczanego zgodnie z art. 243 u.f.p.). Co istotne, w sytuacji niepełnej realizacji dochodów bądź konieczności sfinansowania nieplanowanych wydatków, istnieje ryzyko naruszenia relacji z art. 242 u.f.p. przy wykonaniu budżetu za roku 2020. W myśl bowiem art. 242 ust. 2, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (wg przewidywanego wykonania za rok 2019 do zbilansowania budżetu Gmina zaangażowała wolne środki w kwocie 194.648,67 zł, co oznacza, że nie będzie nimi dysponowała). Jednocześnie Skład Orzekający ma na uwadze konieczność uwzględnienia w wydatkach bieżących kosztów obsługi długu gminy związanego z zaciągniętą pożyczką długoterminową w kwocie 3.500.000 zł (Uchwała nr XIII/80/2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2019 r.).

Mając zatem na uwadze powyżej wskazane zagrożenia wykonania budżetu w latach objętych prognozą, w szczególności, w części dotyczącej uzyskania dochodów bieżących oraz ze sprzedaży majątku oraz wpływu wielkości dochodów bieżących na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., a także ryzyko niezachowania w 2020 r. określonej w art. 242 ust. 1 u.f.p. zasady równoważenia budżetu w części bieżącej Skład Orzekające formułuje zastrzeżenie dotyczące zachowania możliwości 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. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że do wyliczenia na rok 2020 relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 u.f.p. wzięto pod uwagę planowane wielkości budżetu wg stanu na 30 września 2019 r., natomiast stosownie do art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p. po sporządzeniu sprawozdań rocznych będą uwzględniane wartości wykonane za 2019 rok. Oznacza to, że faktyczne wykonanie wielkości budżetowych na koniec 2019 r. mogą spowodować, iż wskaźnik spłaty w kolejnych latach ulegnie zmianie.

Skład Orzekający zauważa, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności do lat przyszłych, wielkości szacowane (przewidywane). Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu, trzeba bowiem mieć na względzie, że w art. 226 ust. 1 u.f.p. ustawodawca, jako wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm. Należy również pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego. Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota
długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. winny być realne i możliwe do wykonania.

W ocenie Składu wiarygodnie sporządzona wieloletnia prognoza finansowa pozwala modelować poziom zadłużenia gminy i jego obsługę oraz umożliwia formułowanie scenariuszy zadłużania się różniących się formą długu, poziomem zadłużenia i kosztami jego obsługi, terminem zapadalności. Skład Orzekający wskazuje na konieczność ujęcia w uchwale w sprawie WPF prawidłowej kwoty długu oraz jego spłaty, w szczególności uwzględniającej zaciągniętą po przedłożeniu projektu budżetu na rok 2020 w listopadzie 2019 r. pożyczkę w kwocie 3.500.000 zł.

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

Ewelina Kruk-Florkowska