

Uchwała nr 20/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 stycznia 2017 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/286/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie opinii
o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej
Gminy Cieszków na rok 2017**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

uwzględnia odwołanie

Wójta Gminy Cieszków od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/286/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Cieszków na rok 2017 oraz postanawia zmienić wydaną opinię na pozytywną z uwagami.

Uzasadnienie

Odwołanie Wójta Gminy Cieszków (pismo znak S.3022.2.2016-2 z dnia 27 grudnia 2016 r.) od negatywnej opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Cieszków na rok 2017, wyrażonej w uchwale nr V/286/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r., wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 27 grudnia 2016 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w uzasadnieniu wydanej opinii zwrócił uwagę, że z przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązania stanowiącego źródło pokrycia deficytu spowoduje zwiększenie zadłużenia Gminy na koniec 2017 r. do kwoty 5.620.000 zł (z kwoty 4.700.000 zł na koniec 2016 r.). Stwierdził również, że prognozę kwoty długu, określającą możliwość jego spłaty, opracowano przy założeniu, że zmienione zostaną dotychczasowe warunki spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań „w ten sposób aby rozchody od roku 2017 oscylowały w granicach 500-650 tys. zł”, a wykup obligacji stanowiących źródło finansowania deficytu oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (rozchodów) będzie następował od 2024 roku.

Ponadto Skład Orzekający wskazał, że: „Na 2016 rok dochody z tytułu sprzedaży majątku zaplanowano w wysokości 1,17 mln zł, a według stanu na koniec III kwartału 2016 r. wykonano w wysokości 45 tys. W 2015 r. w efekcie niezrealizowania dochodów ze sprzedaży majątku w planowanej wysokości (wg stanu na III kwartał dochody z tego tytułu planowano w wysokości 1,4 mln zł wykonane natomiast zostały w wysokości 30,6 tys. zł) wskaźnik jednoroczny stanowiący podstawę wyliczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ufp w kolejnych latach uległ obniżeniu z 13,22% (według stanu na III kwartał) do 7,75% (wynikającego z faktycznie wykonanych wielkości)”.

W odwołaniu Wójt Gminy nie zgodził się z opinią negatywną i podniósł m.in., że przedłożony projekt „zakłada zwiększenie zadłużenia i zmianę pierwotnie ustalonych rozchodów lecz wyłącznie związanych z potrzebami i obecnymi możliwościami budżetowymi. Ustalenie spłat zobowiązań w kwotach 500-650 tys. złotych rocznie to optymalny poziom spłaty wyemitowanych obligacji”. Stwierdził również, że: „Zachowana jest relacja z art. 242 i 243 ufp. Mała tolerancja spełnienia wskaźnika jest dla Gminy Cieszków widoczna od lat [...] dlatego planowanie wielkości budżetowych odbywa się z zachowaniem bardzo dużej ostrożności. [...] Niskie pozyskanie dochodów majątkowych wynika nie z teoretycznych wartości możliwych do osiągnięcia lecz z trudności sprzedaży skła-

dowiska odpadów które gmina w dalszym ciągu zamierza zbyć. Mając na uwadze powyższy stan zrezygnowano z ujmowania w dochodach 2017 r. środków ze sprzedaży wysypiska właśnie ze względu na fakt zawyżania wskaźników ekonomicznych w spełnieniu relacji z art. 243 ufp. Ewentualne wpływy ze zbycia składowiska zostaną uwzględnione w wykonaniu budżetu a nie przy planowaniu”.

W dalszej części odwołania przedstawiono kształtowanie się wybranych wielkości budżetowych od 2013 r., w tym ich przewidywane wykonanie w 2016 roku. W ocenie Wójta Gminy, z danych tych wynika, że pomimo planowania dużo gorszych wielkości budżetu wykonanie ich jest na dobrym, pozytywnym poziomie, corocznie osiągana jest nadwyżka bieżąca oraz zauważalne są możliwości osiągania nadwyżek i przeznaczania ich na spłatę zadłużenia w wysokości większej niż planowano.

Wskazując na powyższe, Wójt Gminy wniósł o zmianę decyzji Składu Orzekającego i wydanie opinii pozytywnej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z projektem uchwały budżetowej Gminy Cieszków na 2017 rok, opinią Składu Orzekającego nr V/286/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Cieszków na rok 2017 oraz złożonym przez Wójta Gminy Cieszków odwołaniem, wważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W wydawanej opinii regionalna izba obrachunkowa ocenia możliwość sfinansowania deficytu na podstawie wskazanych źródeł jego pokrycia oraz ich wpływu na kształtowanie się długu jednostki samorządu terytorialnego.

Możliwość sfinansowania deficytu przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego lub planowanych do zaciągnięcia pożyczek i kredytów uzależniona jest od poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty, o którym mowa w art. 243 u.f.p. Z przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Cieszków wynika, że po zaciągnięciu planowanego zobowiązania (emisji obligacji o wartości 1,4 mln zł w 2017 r. z terminem wykupu w latach 2024–2027) oraz zmianie dotychczasowych warunków spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wartość obciążenia budżetu spłatą długu i kosztami jego obsługi w latach 2017–2027 nie przekroczy średniej arytmetycznej — z obliczonych z bezpośrednio poprzedzających dany rok trzech lat — relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Niemniej jednak w 2020 r. planowany wskaźnik spłaty jest niższy tylko o 0,75 punktu procentowego od wskaźnika dopuszczalnego. Przy uwzględnieniu rozchodów z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości wynikającej z już zawartych umów oraz planowanej w 2017 r. emisji obligacji wraz z kosztami obsługi długu z tytułu odsetek, ustalonymi w oparciu o dane przedstawione w pisemnej informacji z dnia 29 grudnia 2016 r. przekazanej przez Skarbnika Gminy, działającego z upoważnienia Wójta, relacja łącznej kwoty spłat zobowiązań (rozchody) powiększonej o wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek również nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p., o ile zostaną zrealizowane przedstawione w odwołaniu założenia dotyczące wykonania budżetu w 2016 roku.

W odwołaniu Wójt Gminy Cieszków podał, że w 2016 r. przewiduje wykonanie nadwyżki operacyjnej w kwocie 1.321.176 zł, podczas gdy w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przewidziano wykonanie tej nadwyżki w kwocie znacznie niższej (127.323,12 zł), zbliżonej do planowanej według stanu na koniec III kw. 2016 r. (129.624,00 zł). Z załączonej do odwołania „aktualnej wieloletniej prognozy finansowej” wynika, że relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w stosunku do dochodów ogółem (tzw. wskaźnik jednoroczny, który stanowi podstawę do ustalenia wskaźnika dopuszczalnego) wyniesie 7,16% w 2016 r. i będzie wyższa od wynikającej z przewidywanego wykonania w 2016 r. przedstawionego w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (6,50%) i planowanych wielkości budżetu na koniec III kw. 2016 r. (6,66%).

Zgodnie z dyspozycją art. 243 ust. 2 u.f.p., w latach 2018 i 2019 do wyliczenia maksymalnego dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia przyjmowane będą dane z wykonania budżetu 2016 roku. W związku z powyższym relacja obliczona w oparciu o faktyczne wykonane wielkości w 2016 r. może zmienić możliwości Gminy w zakresie spłaty zobowiązań w tych latach. W sytuacji niezrealizowania dochodów i nieutrzymania wydatków na poziomie przedstawionym przez Wójta w odwołaniu bądź konieczności zaciągnięcia kolejnych zobowiązań, mających wpływ na uchwalanie i wykonywanie budżetów w latach następnych, mogą wystąpić trudności w zachowaniu relacji określonej w art. 243 u.f.p., co organy Gminy powinny mieć na uwadze.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium uznało za uzasadnione wydanie opinii pozytywnej z uwagami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Cieszków na 2017 rok. Przy wydaniu niniejszego rozstrzygnięcia Kolegium Izby uwzględniło podane w odwołaniu aktualne dane dotyczące przewidywanego wykonania budżetu w 2016 r., które pozwoliły na sformułowanie wniosku, że przy realizacji założonych wielkości dopuszczalny wskaźnik spłaty długu w latach następnych (2018 i 2019) ulegnie zwiększeniu. Wskazuje jednocześnie, że ocena sytuacji finansowej Gminy, a co za tym idzie wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia w 2017 r. zobowiązania będzie opierać się na analizie relacji, o których mowa w art. 243 u.f.p., obliczonych na podstawie wykonanych w 2016 r. wielkości budżetowych.

Na niniejszą uchwałę, jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego, nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód