

Uchwała Nr 4200/II/232/2019

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 12 grudnia 2019 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łękawica projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 12, art. 19 ust 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk
 Piotr Wybraniec

u c h w a l a, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Łękawica** projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójta Gminy Łękawica przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy 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 2019 r. poz. 869 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:

Wieloletnia prognoza finansowa, w skład której wchodzi prognoza kwoty długu w świetle art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 6a) relacje, o których mowa w art. 242-244, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b;
- 8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3.

Elementem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, uwiarygodniającym rzetelność planowania budżetowego oraz realistyczność prognozy są dołączane do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia, o którym mowa w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, w których jednostka samorządu terytorialnego przedstawia i uzasadnia przyjęte do prognozy założenia, a w przypadku odstępstw wyjaśnia ich przyczyny, określa skutki finansowe wraz ze sposobem ich obliczenia, szacowania. Objaśnienie przyczyn, skutków finansowych oraz sposobu ich szacowania, jest szczególnie ważne w przypadku tych jednostek samorządu terytorialnego, które są stosunkowo wysoko zadłużone i planują dalsze zadłużanie się.

Nowelizacją przepisów ustawy o finansach publicznych dokonaną ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500) wprowadzono do porządku prawnego możliwość restrukturyzacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych restrukturyzacja ustawowa ma zastosowanie do wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadałaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet w przypadku spłaty zadłużenia:

1) środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;

2) wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu;

3) środkami z tytułu innego niż wymieniony w pkt 1 i 2, w szczególności z posiadanych przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7, jeżeli jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2.

Artykuł 243 ust. 5 tej ustawy stanowi natomiast, że ustalenie spełnienia warunku określonego w ust. 3b pkt 1 następuje na podstawie danych przedstawianych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przy czym, określając łączny koszt obsługi długu związany z danym zobowiązaniem, należy uwzględnić koszty, które jednostka jest obowiązana zapłacić, w szczególności odsetki, opłaty i prowizje. Zmienione przepisy art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych umożliwiają zatem dokonanie restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu jednostek samorządu terytorialnego. Efektem tych zmian jest zwiększenie przestrzeni do dokonywania wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego. Uwolnione w ten sposób środki finansowe mogą zostać przeznaczone przez daną jednostkę, np. na inwestycje.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica na lata 2020-2030 wynika, że Organy Gminy zamierzają dokonać przesunięcia w czasie spłaty zadłużenia Gminy. Z objaśnień do projektu tej uchwały wynika, że cyt.: „Przychody budżetu z tytułu kredytu zaplanowano w latach 2020, 2021 i 2022, w tym:

- dla roku 2020 zaplanowano kredyt w wysokości 1.461.222,83 zł z przeznaczeniem kwoty 857.614,14 zł na spłatę rat wynikających z harmonogramu dla roku 2020 oraz z przeznaczeniem kwoty 333.608 zł na przyspieszenie spłat z roku 2023 i kwoty 270.000 zł na przyspieszenie spłat z roku 2022,

- dla roku 2021 zaplanowano kredyt w wysokości 1.400.180,19 zł, w tym 870.180,19 zł na spłatę rat wynikających z harmonogramu spłat dla tego roku oraz 230.000 zł na przyspieszenie spłat z roku 2022 i 100.000 zł na przyspieszenie spłat z roku 2024 oraz 200.000 zł na przyspieszenie spłat z roku 2025,

- dla roku 2022 zaplanowano kredyt w wysokości 1.000.187,13 zł na spłaty wynikające z harmonogramu dla tego roku.

Przyspieszenie spłat kredytów dopuszczają nasze umowy zawarte z bankami bez konieczności ich aneksowania i bez żadnych konsekwencji”.

Dalej w objaśnieniach zawarto, że cyt.: „Rozchody budżetu z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek w poszczególnych latach zaplanowano zgodnie z obowiązującymi harmonogramami spłat kredytów i pożyczek z uwzględnieniem omówionych wyżej przyspieszeń spłat, w tym:

- dla roku 2020 zaplanowano spłaty w łącznej wysokości 1.461.222,83 zł, w tym spłaty w wysokości 857.614,14 zł wynikające z harmonogramu dla roku 2020, przyspieszenie spłat z roku 2023 w wysokości 333.608 zł i przyspieszenie spłat z roku 2022 w wysokości 270.000 zł,

- dla roku 2021 zaplanowano spłaty w łącznej wysokości 1.615.048,19 zł, w tym spłaty w wysokości 1.085.048,19 zł wynikające z harmonogramu dla roku 2021, przyspieszenie spłat

z roku 2022 w wysokości 230.000 zł , przyspieszenie spłat z roku 2024 w wysokości 100.000 zł oraz przyspieszenie spłat z roku 2025 w wysokości 200.000 zł,

- dla roku 2022 zaplanowano spłatę w wysokości 1.120.286,13 zł, która pozostała do spłaty po przyspieszeniu spłaty kwoty 270.000 zł w roku 2020 oraz przyspieszeniu spłaty kwoty 230.000 zł w roku 2021,

- dla roku 2023 zaplanowano spłatę kwoty 943.740 zł, która pozostała do spłaty po przyspieszeniu spłaty w wysokości 333.608,69 zł w roku 2020,

- dla roku 2024 zaplanowano spłatę kwoty 805.594 zł, która pozostała do spłaty po przyspieszeniu spłaty w wysokości 100.000 zł w roku 2021,

- dla roku 2025 zaplanowano spłatę kwoty 786.794 zł, która pozostała do spłaty po przyspieszeniu spłaty w wysokości 100.000 zł w roku 2021,

- na lata 2020 - 2025 zaplanowane są rozchody z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek wynikające z podpisanych już umów,

-na lata 2026 -2030 zaplanowano rozchody z tytułu spłat kredytów planowanych do zaciągnięcia w latach 2020-2022.” Ponadto w końcowej części objaśnień zapisano, że cyt.: „Kwota nadwyżki budżetowej prognozowanej w poszczególnych latach przeznaczana jest na spłaty kredytów i pożyczek. Ważna jest dla nas spłata zadłużenia i staramy się, aby uzyskane wolne środki dodatkowo przeznaczać w każdym roku na ten cel”.

Z podjętej aktualnie, bo w dniu 27 listopada 2019 roku uchwały Nr XVI/93/2019 Rady Gminy Łękawica w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Łękawica na lata 2019 – 2025 wynika, że cyt.: „Ponieważ w latach 2021 i 2022 skumulowały się duże spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i z tego powodu w tych latach wskaźnik spłat był trudny do zachowania na bezpiecznym poziomie, postanowiono zaciągnąć w roku 2019 dodatkowy kredyt w wysokości 650.000 zł z przeznaczeniem na przyspieszenie spłat, w tym 350.000 zł z roku 2021 i 300.000 zł z roku 2022. Natomiast spłaty tego kredytu zaplanowano na rok 2024 w wysokości 500.000 zł i na rok 2025 w wysokości 150.000 zł.” Z podjętej w dniu 27 listopada br. uchwały wynika, że Gmina Łękawica w 2020 roku będzie osiągać nadwyżkę budżetową w kwocie 857.614,14 zł. Informacje zawarte w objaśnieniach do tej uchwały mówią szczegółowo o planach zmniejszenia wydatków bieżących poprzez połączenie dwóch instytucji kultury i o wprowadzeniu odpłatności za część zajęć i biletów wstępu na organizowane imprezy, co ma pozwolić zaoszczędzić około 200.000 zł oraz o sukcesywnym zmniejszaniu w latach 2020, 2021, 2022 dotacji przedmiotowych do wody i ścieków dla zakładu budżetowego po 200.000 zł w każdym z nich. Te informacje były również podtrzymywane przez Wójta Gminy, w tym również osobiście podczas posiedzeń Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Z zawartych objaśnień uchwały obowiązującej i projektu nowej wynika praktyka przesuwania spłaty zadłużenia w czasie, jako stale występujące działanie w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy. Organy Gminy Łękawica, co trzeba mocno zaakcentować, nie dokonują restrukturyzacji zadłużenia w myśl nowych przepisów ustawowych, ale planują dokonanie spłaty dotychczasowego zadłużenia nowym zaciąganym długiem - bez obligatoryjnie

wymaganego w restrukturyzacji efektu obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w całym okresie spłaty. Brak bowiem odpowiednich informacji dotyczących spełnienia warunków ustawowej restrukturyzacji. Jednostka samorządu terytorialnego planuje zatem zaciągać w latach 2020 – 2022 nowe komercyjne kredyty w wysokości odpowiednio: 1.461.222,83 zł, 1.400.180,19 zł i 1.000.187,13 zł (razem: 3.861.590,15 zł) na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, które zamiast spłacać w terminach ustalonych w latach 2020 do 2025, będzie spłacać po karencji począwszy od 2026 roku. W efekcie końcowym Organy Gminy nie przyspieszają spłaty zadłużenia, ale odsuwają ją w czasie do 2030 roku włącznie. W ocenie Składu jest to działanie polegające na „rolowaniu zadłużenia”, za którym nie stoją względy obniżenia kosztów obsługi długu, ale przeniesienie spłaty długu na dalsze lata, poza bieżącą kadencję organów jednostki samorządu terytorialnego. Niestety w przedłożonym projekcie uchwały brak informacji związanych z planowanymi i opisywanymi oszczędnościami oraz rezygnacją z planowania w 2020 roku nadwyżki budżetowej. W tej sytuacji braku wyjaśnień i wskazania przyczyn tak radykalnych zmian przyjmowanych danych wieloletniej prognozy finansowej, w ocenie Składu występują dwa sprzeczne ze sobą obrazy sytuacji finansowej Gminy i powstaje zasadnicza wątpliwość, który z nich jest rzetelnie i wiarygodnie przedstawiony. **Należy podkreślić, że dług Gminy Łękawica jest wysoki i według stanu na 30 września br. wynosił 6.973.115,36 zł. Trzeba podnieść, że zaciąganie kredytów z dłuższym okresem spłaty, jak i planowana karencja w ich spłacie będą stanowić dodatkowy koszt obsługi już wysokiego zadłużenia Gminy, który będzie musiał zostać dodatkowo poniesiony z budżetu Gminy, która od kilku lat boryka się z problemami spełnienia obligatoryjnej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.** Rolowanie spłaty zadłużenia z lat 2020-2025 na lata 2026-2030 spowoduje wzrost kosztów obsługi zadłużenia. Wielokrotnie tut. Izba zwracała uwagę Organom Gminy na kwestię zadłużenia i wymóg spełnienia relacji z art. 243 ustawy, w tym wydawano negatywne opinie dotyczące zaciągania nowego zadłużenia lub projektów dotyczących jej planów budżetowych. Według wyliczeń służb tut. Izby, a mianowicie symulacji z planem rozchodów zgodnej z aktualnie obowiązującą uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, indywidualny wskaźnik spłaty i obsługi zadłużenia nie jest spełniony przez Gminę w latach 2022 do 2024 /przekroczenie wynosi odpowiednio: 2,53 %, 1,77 % i 0,13 %/. Niestety w tym zakresie również nie zawarto żadnych wyjaśnień.

Skład w pozostałym zakresie 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 2020 – 2030. Skład zaleca doprecyzowanie treści zapisów § 1 projektu uchwały w zakresie numerów załączników, tak aby jasno wynikało, że wykaz przedsięwzięć wieloletnich stanowi załącznik nr 2, a objaśnienia załącznik nr 3 do uchwały;
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 z późn. zm.);

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 do projektu uchwały, został sporządzony zgodnie z wymogami wymienionego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów po nowelizacji z dnia 1 października 2019 r. (Dz. U. poz.1903);
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;
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 z tym, że wyliczenie relacji zakłada stosowanie wyłączeń z art. 243 ust. 3a ustawy, bez zastosowania których relacja nie jest spełniona. 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. Niezbędne dla spełnienia relacji z art. 243 ustawy jest posiadanie przez Gminę stosownych umów o dofinansowanie i spełnienie pozostałych warunków wyłączeń;
8. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2020 rok są ze sobą zgodne w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego;
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. **Skład**

zwraca uwagę na potrzebę uzupełnienia objaśnień w związku z kwestiami opisanymi na wstępie niniejszej opinii.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na potrzebę rozważenia przekonstruowania prognozy finansowej, w tym w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów pod kątem niezaciągania nowego długu, lub ograniczania jego zaciągania, albo po spełnieniu warunków opisanych na wstępie zastosowania przez Organy Gminy ustawowej restrukturyzacji zadłużenia i tym samym dokonania stopniowej poprawy trudnej sytuacji finansowej Gminy. Ponadto bardzo ważne jest rzetelne urealnienie wieloletniej prognozy finansowej, w tym szczególnie w zakresie wielkości mających wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także zawarcie w objaśnieniach szczegółowych wyjaśnień, co do wielkości w niej zawartych, zwłaszcza gdy różnią się one zasadniczo od wielkości dotychczas planowanych i realizowanych przez Gminę.

Biorąc pod uwagę fakt, że cała spłata zadłużenia Gminy w 2020 roku ma zostać sfinansowana zaciągniętymi zobowiązaniami zwrotnymi w postaci kredytów, Skład zastrzega, że ewentualna opinia o możliwości spłaty zobowiązań zwrotnych będzie wydana z uwzględnieniem sytuacji finansowej Gminy aktualnej na dzień jej wydania i na jej charakter oprócz okoliczności powołanych powyżej będzie miało wpływ wykonanie budżetu Gminy za 2019 rok.

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 2019 r. poz. 1429).

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 Dziedziak