

Uchwała Nr 4200/II/231/2019

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 budżetowej na 2020 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3, art. 19 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) - 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 budżetowej na 2020 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Łękawica przedłożył w Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały budżetowej Gminy na 2020 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi. Projekt przedłożono w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały budżetowej na 2020 rok wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi.

Skład ustalił i zważył, co następuje:

1. Projekt uchwały budżetowej na 2020 rok został opracowany na podstawie przepisów wyżej powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie zaplanowano:

- dochody budżetu w wysokości **26.550.000,00 zł**, w tym bieżące: 23.108.843 zł,
- wydatki budżetu w wysokości **26.550.000,00 zł**, w tym bieżące: 21.870.000 zł,
- przychody budżetu w wysokości **1.461.222,83 zł**,
- rozchody budżetu w wysokości **1.461.222,83 zł**;

2. Podstawowe wielkości budżetowe, tj. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody zostały zaplanowane w odpowiedniej szczegółowości, za wyjątkiem planu przychodów i rozchodów budżetu. Zamieszczone w projekcie uchwały w planie przychodów i rozchodów nowe §§ 907 Przychody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań i 965 Wcześniejsza spłata istniejącego długu jednostek samorządu terytorialnego, zostały wprowadzone do obowiązującego porządku prawnego w związku z 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) i dotyczą przypadku ustawowej restrukturyzacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. W myśl nowego 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:

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 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. W związku z dokonaną nowelizacją przepisów potrzebne jest posiadanie informacji o restrukturyzacji i wcześniejszej spłacie długu przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Informacje te są uzyskiwane właśnie z dodanych nowych paragrafów 907 i 965 i są potrzebne w procesie weryfikacji ograniczeń w limicie spłaty, ponieważ pozwalają na zidentyfikowanie przepływów związanych zarówno z zaciąganiem przychodów na spłatę wcześniejszych zobowiązań, jak i samą spłatą zobowiązań.

W świetle przedłożonego projektu uchwały wraz z materiałami mu towarzyszącymi Gmina Łękawica nie dokonuje restrukturyzacji zadłużenia w myśl zacytowanych powyżej przepisów ustawowych, ale planuje dokonanie spłaty dotychczasowego zadłużenia nowym zaciąganym długiem - bez obligatoryjnie wymaganego w restrukturyzacji efektu obniżenia łącznego kosztu obsługi długu w całym okresie spłaty. Jednostka samorządu terytorialnego planuje zaciągnąć zwykle komercyjne kredyty na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, które zamiast spłacać w terminach pierwotnych w latach 2020 do 2023, 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 zwane „rolowaniem zadłużenia”, za którym nie stoją względy obniżenia kosztów obsługi długu, ale przeniesienie spłaty długu na odległe lata, poza bieżącą kadencję organów jednostki samorządu terytorialnego. Zaciąganie kredytów z dłuższym okresem spłaty, jak i karencja w ich spłacie będą stanowić dodatkowy koszt obsługi już aktualnie wysokiego zadłużenia Gminy, które przy poziomie dochodów własnych jej budżetu tym bardziej będzie trudne do obsługi i spłacenia.

3. Przedłożony projekt budżetu jest zrównoważony i nie zakłada wyniku budżetu;
4. Projekt został opracowany zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, **za wyjątkiem:**
 - 1) zaplanowania w zapisach § 13 ust. 3 pkt 2 i 4 limitów z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 300.000 zł, co jest sprzeczne z zapisami § 3 projektu uchwały, gdyż Gmina nie planuje deficytu w 2020 roku ani w jakimkolwiek roku objętym wieloletnią prognozą finansową, jak również ustalenie limitu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w wysokości 2.500.000 zł, skoro takie przychody nie są planowane w projekcie budżetu ani nie są prognozowane w wieloletniej prognozie finansowej,

- 2) ujęciu w zapisach § 7 i w załączniku nr 9 projektu uchwały planu przychodów i wydatków samorządowego zakładu budżetowego, podczas gdy według art. 214 pkt 3 ustawy o finansach publicznych prawidłowo winien występować plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego (a nie plan wydatków),
- 3) zamieszczenia w załączniku nr 10 prawdopodobnie błędnie informacji o dotacji celowej /kol. 5/ Ia GOK w Łękawicy.

Ponadto w związku z zapisami §§10 - 12 projektu uchwały, Skład zaleca sporządzenie odrębnego załącznika dotyczącego szczególnych zasad wykonywania budżetu wynikających z odrębnych ustaw;

5. Kwoty zaplanowanych rezerw spełniają wymogi, o których mowa w art. 222 ust. 1 - 3 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1398);

6. Projekt budżetu został opracowany przy uwzględnieniu zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych;

7. **Skład Orzekający zaopiniował pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łękawica, przedkładanej wraz z projektem uchwały budżetowej. Powyższe jest również okolicznością wpływającą na wydanie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2020 rok. Celem spełnienia obligatoryjnej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych Gmina przesuwa spłaty z lat 2022-2025 i w tym celu zamierza zaciągać nowe kredyty spłacane w latach 2026-2030, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego ma bardzo duże problemy z obsługą własnego długu. W ocenie Składu długotrwale rolowanie zadłużenia prowadzi do coraz wyższych kosztów jego obsługi, zagrożeń w realizacji zadań publicznych i w konsekwencji prowadzi do nadzwyczajnych procedur sankcyjnych, tj. program naprawczy, czy ustalenie budżetu przez izbę;**

8. W projekcie uchwały zamieszczono upoważnienia dla Wójta Gminy, które zostały sformułowane na podstawie obowiązujących przepisów prawa;

9. Do projektu uchwały budżetowej przedłożono uzasadnienie i materiały informacyjne.

W ocenie Składu Orzekającego celem poprawy sytuacji finansowej Gminy należy rozważyć przekonstruowanie planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu 2020 roku pod kątem niezaciągania nowego długu, lub ograniczenia jego zaciągnięcia, albo po spełnieniu warunków opisanych na wstępie niniejszej opinii zastosować restrukturyzację ustawową zadłużenia i tą drogą dokonać stopniowej naprawy trudnej sytuacji finansowej Gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zaopiniowano - jak w sentencji uchwały.

Zgodnie z art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

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