

# **Uchwała Nr 4200/II/39/2019**

**z dnia 4 lutego 2019 roku**

## **II Składu Orzekającego Regionalnej Izby**

### **Obrachunkowej w Katowicach**

**w sprawie: opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Milówka  
wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań**

Na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 10, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:**

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

#### **§ 1.**

Wydaje się **negatywną** opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu **Gminy Milówka** wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęły uchwały Rady Gminy Milówka z dnia 28 grudnia 2018 roku:

- Nr III/23/2018 w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Milówka,

– Nr III/24/2018 Uchwała Budżetowa 2019.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.), regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej – przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

**Po analizie treści przedłożonych uchwał - II Skład Orzekający zważył, co następuje:**

Prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Milówka, sporządzonej na okres obejmujący lata 2019-2031, Skład Orzekający ocenił w szczególności pod kątem spełniania relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w związku z regulacją zawartą w art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500). Na podstawie powyższych przepisów w roku 2019 stosuje się normę prawną, w myśl której, w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym – relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek;
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych;
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Na podstawie analizy przedłożonych uchwał - II Skład Orzekający stwierdził, że prognoza kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego została opracowana na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, zgodnie z art. 227 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Najwyższy poziom zadłużenia Gminy w wysokości **19.073.946,18 zł** jest planowany w 2019 roku. Oprócz tego zadłużenia, na Gminę przypadają zobowiązania współtworzonego

związku wykazane w objaśnieniach do uchwały w wysokości **5.459.436,51 zł** oraz potencjalne spłaty wynikające z udzielonego poręczenia w kwocie **2.270.601 zł**, zawarte w poz. 2.1.1 prognozy kwoty długu. Wymienione tytuły razem, stanowią kwotę **26.803.983,69 zł**, co w stosunku do planowanych dochodów budżetu 2019 roku stanowi poziom **60%**. Z powodu wymagań w zakresie obsługi i spłaty posiadanego wysokiego zadłużenia oraz konieczności zabezpieczenia środków celem wykonania wcześniej podjętych zobowiązań dotyczących związku, możliwości finansowe Gminy Milówka są bardzo ograniczone. Należy także dodać, że Organy Gminy w 2019 roku zaplanowały nowe zadłużenie z tytułu kredytu w wysokości 1.685.201,71 zł, zaciąganego na spłatę części wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Na ryzyka związane permanentnym „rolowaniem zadłużenia”, Skład Orzekający zwracał już wielokrotnie uwagę Organom Gminy między innymi w opiniach wydawanych w 2018 roku i w latach wcześniejszych. Podnoszono argumenty dotyczące nadmiernego zadłużenia Gminy oraz ryzyka stopniowej utraty płynności. Oprócz powyższego, Skład zwracał uwagę na zagrożenie związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obligatoryjnych zadań publicznych w wyniku ponoszenia wysokich wydatków na obsługę długu.

II Skład Orzekający wydając niniejszą opinię był zobowiązany uwzględnić wszystkie informacje i dane będące w jego posiadaniu na dzień podejmowania uchwały. Szczegółową analizą objęto nie tylko informacje zawarte w uchwale budżetowej na 2019 rok i w wieloletniej prognozie finansowej, ale także dane wynikające ze sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetowych Rb-27S i Rb-28S za miesiąc grudzień 2018 roku. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach wskazują na niekorzystny obraz stanu finansowego Gminy, w tym w zakresie relacji z art. 243 ustawy.

Należy podkreślić, że finalnie do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy mają zastosowanie dane z wykonania budżetu 2018 roku, a nie dane planowane wg stanu na 30 września 2018 roku. Z analiz i wyliczeń dokonanych przez służby tutejszej Izby, przeprowadzonych w oparciu o dane z ww. sprawozdań wynika, że relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych ulegnie pogorszeniu o ok. 0,5% pkt. proc. w latach 2019-2021.

**Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka:**

- 1. Gmina między innymi poniosła rekordowo wysokie koszty obsługi zadłużenia z tytułu odsetek od zaciągniętych zobowiązań, które według sprawozdania Rb-28S za grudzień 2018 roku wyniosły 710.729,68 zł.**

2. Wykonano w 2018 roku dochody ze sprzedaży majątku w niepełnej wysokości, tylko na poziomie 62,4% planu.
3. Kluczowa do spełnienia relacji z art. 243 ustawy nadwyżka operacyjna, czyli dodatnia różnica pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu została zrealizowana w wysokości 3.330.861,86 zł, tj. 80% planu z dnia 30 września 2018 roku, czyli w kwocie mniejszej o 842.571,61 zł, w stosunku do planowanej i ujętej w wyliczeniu relacji.
4. Spadek nadwyżki operacyjnej był związany przede wszystkim z wyższym wykonaniem wydatków bieżących, tj. w wysokości 39.022.700,14 zł, podczas gdy planowane wg stanu na 30 września 2018 roku wydatki bieżące budżetu wynosiły 37.858.423,92 zł. Można zatem wnioskować, że wydatki bieżące zastosowane do wyliczenia wskaźnika były niedoszacowane o 1.164.276,22 zł.

Zdolność „kredytowa” jednostki samorządu terytorialnego, rozumiana jako zdolność do spłaty oraz obsługi całości zobowiązań wraz z odsetkami, zarówno ta prawna wynikająca z przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak i ta ekonomiczna – jest ściśle uzależniona od uzyskiwanego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu, czyli dodatniej różnicy pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu. Organy jednostki samorządu terytorialnego, aby nie utracić możliwości samodzielnego uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej muszą zapewnić **„realną” do wypracowania nadwyżkę operacyjną**, co najmniej na poziomie gwarantującym terminową obsługę długu już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Nadwyżka operacyjna budżetu Gminy Milówka osiągnięta za 2015 rok - wynosiła **3.227.297,47 zł**, za 2016 rok - **2.887.893,77 zł**, za 2017 rok - **3.416.134,84 zł** i za 2018 rok – **3.330.861,86 zł**. Z uchwalonej prognozy według danych z poz. 8.1, zał. nr 1 do uchwały, wynika m.in. nadwyżka operacyjna w wysokości **4.067.551,81 zł w 2019 roku, 5.156.237 zł w 2020 roku oraz 5.864.441 w 2021 roku**. Zatem w kolejnych latach prognozy uchwalono znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym szczególnie w 2020 roku wzrost o 1.088.685,19 zł, czyli o ponad 26% w stosunku do planu roku 2019, a w 2021 roku wzrost o 708.204 zł, czyli o ponad 13% w stosunku do 2020 roku. W negatywnej opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, Nr 4200/II/260/2018 z dnia 13 grudnia 2018 roku, Skład Orzekający podnosił kwestię „realności” prognozowania nadwyżki operacyjnej budżetu. Pomimo tego, przyjęte w uchwale nadwyżki operacyjne, pozostawiono na niezmiennym poziomie (za wyjątkiem 2019 roku - spadek o 50.000 zł).

W objaśnieniach do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie wyjaśniono podstaw prognozowania tak wysokich nadwyżek operacyjnych budżetu. Odwrotnie, opisane w objaśnieniach zmiany dotyczące, np. zmniejszenia prognozy dochodów pochodzących z subwencji ogólnej winny skutkować minieszymi dochodami bieżącymi budżetu, a co za tym idzie mniejszą nadwyżką operacyjną budżetu, a tak się nie stało.

W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową według zapisów podjętej w dniu 28 grudnia 2018 roku prognozy kwoty długu, zostanie spełniona po zastosowaniu w 2019 roku wyłączeń ustawowych, obligatoryjna relacja określona w art. 243 ustawy. Jednakże w ocenie Składu Orzekającego, dotychczasowe wyniki wykonania budżetu Gminy Milówka świadczące między innymi o niedoszacowaniu planu wydatków bieżących budżetu, wskazują na zawyżenie prognozy nadwyżki operacyjnej budżetu. W efekcie takiego prognozowania faktyczna sytuacja finansowa Gminy po uzyskaniu danych o wykonaniu, okazuje się gorsza od wynikającej z przyjmowanych prognoz i dokumentów planistycznych - co powoduje, że spełnienie relacji jest bardzo poważnie zagrożone. Jednostka samorządu terytorialnego planując nowe zadłużenie winna spełniać wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych na bezpiecznym poziomie.

**Podsumowując, Organy Gminy powinny prognozować odpowiedzialnie, dane wykazywane w poszczególnych latach objętych prognozą kwoty długu, winny być każdorazowo rzetelnie weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego wymogu realistyczności. Poprzez nieodpowiedzialne prognozowanie narasta ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 ustawy, a wraz z tym rośnie ryzyko niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.**

Na zakończenie, Skład zwraca uwagę na konsekwencje wynikające z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), które winny zostać uwzględnione przy opracowaniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na rok 2020 i lata następne.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 zdanie drugie, w związku z art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, niniejsza opinia winna być 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 2018 r. poz. 1330 z późn. zm.).

**Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający wydał opinię - jak w sentencji uchwały.**

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**

Elektronicznie podpisany przez  
Bernadeta Stanisława Dziedziak