

Uchwała Nr 4200/II/36/2020

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 29 stycznia 2020 r.

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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 10, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) - **II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:**

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Piotr Wybraniec

Tadeusz Stawowczyk

uchwala, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** 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 30 grudnia 2019 r.:

- Nr XV/76/2019 w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Milówka,

- Nr XV/77/2019 Uchwała Budżetowa na rok 2020.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 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 2020-2032, Skład Orzekający ocenił w szczególności pod kątem spełniania relacji określonej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500), zgodnie z którymi ustalana na lata 2020-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do planowanych dochodów bieżących budżetu (pomniejszonych o dotację i środki na cele bieżące) nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu (pomniejszonych o dotację i środki na cele bieżące). Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 3 ww. ustawy zmieniającej przy obliczaniu relacji na lata 2020-2025 z uwzględnieniem pkt 1 i 2 ust. 3 - stosuje się przepisy art. 243 ust. 2 pkt 1, 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych w nowym brzmieniu, co oznacza, że z dochodów i wydatków bieżących ustawodawca wyeliminował niektóre wymienione w tych przepisach kwoty dochodów i wydatków bieżących.

Stosownie do brzmienia art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mającego zastosowanie do wyliczenia relacji od 2026 roku - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że 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, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,

- 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,
- 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji
- do planowanych dochodów bieżących budżetu (pomniejszonych o dotację i środki na cele bieżące) przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu wymaganych przepisem ust. 2 pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących.

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 jednostki samorządu terytorialnego w wysokości **16.629.950,16 zł** jest prognozowany w 2020 roku i stanowi wysoki poziom **51,7 %** planu dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące. W świetle podjętej uchwały okresie objętym wieloletnią prognozą finansową - zostanie spełniona relacja określona w przywołanym art. 243 tej ustawy.

Skład Orzekający wnosi następujące zastrzeżenia w zakresie spełnienia w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową relacji określonej w przywołanym powyżej art. 243 ustawy.

1. Na Gminę oprócz swojego zadłużenia przypadają zobowiązana współtworzonego związku wykazane do spłaty według danych z poz. 10.4 załącznika nr 1 do uchwały w kwocie **1.999.062,24 zł. Zgodnie z przyjętą prognozą budżet Gminy mogą również obciążyć spłaty wynikające z udzielonego poręczenia w wysokości **1.847.037,00 zł**. Razem z zadłużeniem Gminy to kwota wpływająca na indywidualny wskaźnik w wysokości **20.476.049,40 zł**, którą należy jeszcze powiększyć o wydatki bieżące związane z obsługą długu przyjęte w prognozie w łącznej wysokości **3.670.000 zł** (poz. 2.1.3).**

2. Organy Gminy celem spełnienia relacji z art. 243 ustawy i spłaty zadłużenia do 2031 roku założyły nadwyżki operacyjne, czyli dodatnią różnicę pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu na poziomie powyżej 5,4 mln zł do 6,9 mln zł (w stosunku do dotychczas realizowanych w dużo niższej wysokości - wynoszącej ponad 3 mln zł). W ocenie Składu, wzrost nadwyżek operacyjnych przyjętych w prognozie, będzie bardzo trudny do zrealizowania przez wykonującego budżet Wójta Gminy Milówka. Realistyczność prognozy i faktyczne wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętej wysokości, to główne determinanty wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. Skład w tym miejscu mocno podkreśla, że

podejmowane przez Organy Gminy działania naprawcze oraz ograniczanie wydatków bieżących - nie mogą zagrażać realizacji nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego obligatoryjnych zadań publicznych. W przeciwnym wypadku mogą zostać zastosowane wobec jednostki samorządu terytorialnego procedury sankcyjne z art. 240a lub 240b ustawy o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika między innymi, że w przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego, jeżeli uprzednio jednostka została wezwana do jego opracowania lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu w jednostce samorządu terytorialnego można zawiesić jej organy i ustanowić zarząd komisaryczny, w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (art. 240a ust. 11 ustawy o finansach publicznych).

3. W myśl zmienionego ust. 2 art. 243 ww. ustawy do obliczenia obligatoryjnej relacji przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Wstępnie dane wynikające ze sprawozdań Gminy Milówka z wykonania dochodów i wydatków budżetowych Rb-27S i Rb-28S za miesiąc grudzień 2019 roku wskazują na niekorzystną sytuację w zakresie kształtowania się relacji z art. 243 ustawy. Należy w tym miejscu przypomnieć, że *finalnie* do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy mają zastosowanie dane z wykonania budżetu 2019 roku, a nie dane planowane wg stanu na 30 września 2019 roku. Z analiz i wyliczeń dokonanych przez służby tutejszej Izby, przeprowadzonych wstępnie w oparciu o dane z ww. sprawozdań wynika, że relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych w stosunku do uchwalonej w przyjętej wieloletniej prognozie finansowej ulegnie pogorszeniu w latach 2020-2022.

Skład Orzekający wydając przedmiotową opinię był zobowiązany uwzględnić wszystkie informacje i dane będące w jego posiadaniu na dzień podejmowania niniejszej uchwały. Szczegółową analizą objęto nie tylko informacje zawarte w uchwale budżetowej na 2020 rok i w wieloletniej prognozie finansowej i dane wynikające ze sprawozdań z wykonania dochodów i wydatków budżetowych Rb-27S i Rb-28S za miesiąc grudzień 2019 roku, ale również informacje otrzymane od Wojewody Śląskiego i z Państwowej Inspekcji Pracy. W następstwie tych informacji dniu 15 stycznia 2020 r. zwrócono się do Przewodniczącego Rady Gminy Milówka i Wójta tej Gminy z pismem o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania dotyczące sytuacji finansowej Gminy Milówka:

- 1) Czy w jednostce samorządu terytorialnego wystąpiły zobowiązania wymagalne na dzień 31.12.2019 r. ?
- 2) Czy w jednostce samorządu terytorialnego wystąpiły zobowiązania zrestrukturyzowane (rozłożone na raty, odroczone) na dzień 31.12.2019 r. ?
- 3) Czy w uchwalonym planie wydatków budżetu Gminy Milówka na 2020 rok w działach 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza zostały zabezpieczone w pełnej wysokości potrzebne środki na wydatki obligatoryjne związane z wypłatą

wynagrodzeń i składek od nich naliczanych oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych, w tym na wypłatę dodatku „wiejskiego” i wynagrodzeń za godziny nadliczbowe ? Wyjaśniono, że powyższe jest związane z informacją przekazaną przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczącą niewypłacania w drugiej połowie 2019 r. uprawnionym nauczycielom niektórych dodatków, co jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów prawa.

- 4) Z jakich umotywowanych powodów plan wydatków w dziale 801 Oświata i wychowanie i dziale 854 Edukacyjna opieka wychowawcza uchwalony w budżecie 2020 roku w wysokości 14.361.570 zł jest niższy wg wyliczeń tut. Izby, w stosunku do planu wydatków w tych działach w budżecie 2019 roku **aż o 2.044.834,07 zł** ? Wskazano, że należy podać wszystkie przyczyny przyjęcia planu w niższej wysokości wraz określeniem ich poszczególnych skutków finansowych i sposobem ich wyliczenia, podać zaplanowane ewentualne oszczędności wraz z kwotami i ze sposobem ich oszacowania, jak również wskazać występujące inne argumenty uzasadniające przyjęcie planu w niższej wysokości - w podziale na poszczególne rozdziały klasyfikacji budżetowej i grupy wydatków w tych działach.

W odpowiedzi Wójt Gminy Milówka pismem z dnia 20 stycznia 2020 r., udzielił następujących wyjaśnień, cyt.: „ 1. *Wg stanu na dzień dzisiejszy nie posiadamy informacji o tym aby w Gminie Milówka na koniec 2019 roku powstały zobowiązania wymagalne. Ostatecznie będzie można to potwierdzić po sporządzeniu jednostkowych sprawozdań rocznych Rb-28S i Rb-Z składanych przez jednostki do 31.01.2020r.*

2. W Gminie Milówka na dzień 31.12.2019r. nie wystąpiły zobowiązania zrestrukturyzowane (rozłożone na raty, odroczone).

3. W ramach budżetu roku 2019 wypłacono wszystkie należne świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz obligatoryjne związane z wypłatą wynagrodzeń i składek od nich naliczanych (wypłata dodatku wiejskiego dla nauczycieli, godzin ponadwymiarowych). Możliwe to było po otrzymaniu w m/cu grudniu 2019 środków z budżetu państwa tj. z rezerwy subwencji oświatowej w wysokości 11 858 zł. oraz środków na uzupełnienie dochodów gmin w wysokości 178 819 zł. W związku z tym w budżecie roku 2020 nie ma potrzeby planowania dodatkowych środków na ten cel.

*4. Planowane na 2020 rok wydatki w dziale 801 i 854 są mniejsze niż planowane w 2019 roku w tych działach kwotę **2044834 zł.** ponieważ rok 2019 był szczególnym jeśli chodzi o poziom wydatków w działach 801 i 854:*

a) w 2019 roku (do 31.08.2019r.) był realizowany plan finansowy wydatków dla wygaszanego gimnazjum (ostatni rocznik) w wysokości 1 150 898 zł. W ramach tego planu były wypłacone m.in. odprawy emerytalne oraz z tytułu likwidacji jednostki w łącznej kwocie 119 125 zł. Natomiast w budżecie roku 2020 nie ma uzasadnienia do planowania już tych wydatków.

b) w 2019 roku były realizowane wydatki majątkowe w rozdziale 80101 w wysokości 252490 zł. w rozdziale 80110 w wysokości 23 616 zł. oraz w rozdziale 80113 kwota 103 800 zł. (zakup autobusu) razem 379 906 zł. Natomiast w roku 2020 planuje się wydatki majątkowe w dziale 801 tylko w wysokości 50 000 zł.

c) w roku 2019 (do 31.01.2019r.) wypłacono dla nauczycieli dodatek wyrównawczy z art. 30 KN w łącznej wysokości 320361 zł oraz składki ZUS od niego naliczane w wysokości 65129 zł. Natomiast w roku 2020 wysokość tego dodatku wraz ze składkami ZUS nie przekroczy kwoty 6 500 zł.

d) Ponadto Gmina Milówka planuje przekazać 2 najmniejsze (jeśli chodzi o liczbę uczniów) szkoły podstawowe w skład których wchodzi szkoła podstawowa (rozdział 80101), oddział przedszkolny (rozdział 80103), inne formy wychowania przedszkolnego (rozdział 80106) oraz świetlice szkolne (rozdział 85401), do prowadzenia jako organ prowadzący, przez stowarzyszenie (fundację). Przekazanie to ma nastąpić od 01.09.2020r. Pozwoli to przynieść oszczędności na wydatkach w tych działach do końca roku ok 200 tys. zł. Oszczędności wynikać będą z tego że stowarzyszenie w prowadzeniu jednostek oświatowych, nie musi stosować przepisów ustawy Karta Nauczyciela. Łączna kwota zmniejszenia planowanych wydatków w dziale 801 i 854 dla roku 2020 w stosunku do planowanego wykonania w roku 2019 na podstawie powyższych wyliczeń daje kwotę 2 059 794 zł.”

Wojewoda Śląski pismem z dnia 22 stycznia br., zwrócił się do tut. Izby o udzielenie informacji dotyczącej sytuacji finansowej Gminy w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym w sprawie przyznania ulgi w spłacie zobowiązania w wysokości 339.993,29 zł wraz z odsetkami z tytułu nieprawidłowego wykorzystania części dotacji celowej. W następstwie tego pisma Wójt Gminy udzielił tut. Izbie pismem z dnia 24 stycznia br. między innymi następujących wyjaśnień, cyt.: „Wójt Gminy Milówka informuje że w poprzedniej korespondencji dotyczącej w/w uchwał nie wskazał zobowiązań rozłożonych na raty bądź odroczonych, ponieważ takich zobowiązań Gmina Milówka nie posiada. Odnosnie sprawy dotyczącej decyzji Ministra Finansów z dnia 7 października 2019 FG6.4144.1.2019.2.QBI oświadczam, że decyzja ta została zaskarżona przez Gminę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Decyzja Ministra Finansów utrzymuje w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 8 lipca 2019 nr FB 111.3122.17.2019 w której Wojewoda zobowiązał Gminę do zwrotu dotacji niewykorzystanej w terminie. W sprawie tej spór dotyczy sposobu liczenia terminu, który Wojewoda, zdaniem Gminy, liczy nieprawidłowo. (...) W skardze do WSA w Warszawie został złożony wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji i wg niepotwierdzonej informacji Gminy w dniu 21 stycznia 2020r. Sąd podjął decyzję o wstrzymaniu wykonania tej decyzji. Sprawa nosi sygn V SAIWa 2221/19. Niezależnie od powyższej sprawy Gmina jest stroną czy to po stronie pozwanej, czy powodowej także innych postępowań sądowych, które podobnie jak wskazana wyżej nie są prawomocnie zakończone, a które mogą powodować skutki finansowe. Nie są to jednak zobowiązania rozłożone na raty ani odroczone.”

W nawiązaniu do tych wyjaśnień, Skład wskazuje na pilną potrzebę uzupełnienia objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej o dane na temat wysokości ewentualnych zobowiązań Gminy w związku z możliwymi niekorzystnymi wynikami toczących się wobec Gminy postępowań kontrolnych, administracyjnych i sądowych. Przypomina się, że dane wykazywane w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, obejmującą również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, winny być każdorazowo weryfikowane

z uwzględnieniem ustawowego wymogu realistyczności, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Na mocy przepisów przejściowych, zawartych w przywołanym wyżej art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono zmiany przepisów, które skutkują istotnymi modyfikacjami sposobu wyliczania relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w latach 2020-2025 oraz w roku 2026 i latach następnych. W związku z powyższym organy Gminy Milówka powinny dokonać oceny aktualnej i przyszłej sytuacji finansowej jednostki, uwzględniając konsekwencje wynikające z wprowadzonych zmian, aby zachować prawne możliwości uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach.

Z tych przedstawionych powyżej powodów Skład wyraża opinię, że występuje zagrożenie, iż prognoza kwoty długu nie spełnia ustawowego wymogu realistyczności. Prognozowane wielkości nie zostały przyjęte z zachowaniem odpowiedniej ostrożności prognozowania finansowego i nie założono ich w oparciu o faktyczne, realne szacunki u podstaw których, leży rozsądne przesłanki poparte konkretnymi argumentami, w tym uzyskaniem akceptacji społecznej niektórych zamierzonych działań. Powtarzający się od kilku lat niekorzystny trend pogarszania indywidualnego wskaźnika zadłużenia, po wprowadzeniu danych z wykonania budżetu – potwierdza te zagrożenia.

Biorąc pod uwagę fakt, że spłata części zobowiązań dłużnych Gminy ma zostać sfinansowana zaciągniętymi w 2020 r. 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 wymienionych powyżej będzie miało wpływ wykonanie budżetu 2019 roku.

Zgodnie z art. 230 ust. 4 w związku z art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych niniejsza uchwała 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 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

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