

2013 -12- 19

L.dz. 10246/13 Podpis

**Uchwała Nr III/296/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 grudnia 2013 r.**

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Głuszyca przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014.**

Na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz.1113) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1, ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz.885, ze zm.) oraz zarządzenia nr 1/12 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 1 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących ze zm., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Danuta Jonas - przewodnicząca, Ewelina Kruk - Florkowska - członek, Bartosz Zawadzki - członek

wydaje opinię negatywną

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszyca przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz.885, ze zm., zwanej dalej – ufp) zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie (sejmikowi) oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast zgodnie z art. 230 ust. 3 ufp regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Przepis art. 226 ust. 1 i ust. 2a ufp określa strukturę i sposób ujęcia poszczególnych elementów w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a zatem także w jej projekcie. Uchwała dla każdego roku objętego prognozą powinna określać co najmniej:

- 1) Dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym wydatki na obsługę długu, gwarancje i poręczenia.
- 2) Dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu.
- 3) Wynik budżetu oraz przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu.
- 4) Przychody i rozchody budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.
- 5) Kwotę długu oraz relację, o której mowa w art. 243 ufp oraz sposób finansowania spłaty długu.
- 6) Kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.
- 7) Objasnienia przyjętych wartości.

Z kolei z przepisu art. 226 ust. 3 ufp wynika, że szczegółowe postanowienia dotyczące realizacji każdego z przedsięwzięć wieloletnich powinny być ujęte w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Postanowienia te dotyczą określenia nazwy i celu danego przedsięwzięcia, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynację jego wykonania, okresu realizacji, łącznych nakładów finansowych i limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitów zobowiązań. Limit zobowiązań oznacza kwotę, do której organ wykonawczy upoważniony przez organ stanowiący (lub upoważniony kierownik jednostki organizacyjnej) może zawierać umowy dotyczące realizacji przedsięwzięcia.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), o których mowa w art. 228 ufp, czyli do zaciągnięcia zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć

oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

II. Skład Orzekający oceniając przedłożony 15 listopada 2013 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszyca wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2014 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2014– 2029 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jego spłaty.

2. Prognozowane dochody roku 2014, wydatki i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2014.

3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej określony w art. 242 ufp.

4. W 2014 roku oraz w latach następnych nie są planowane przychody zwiększające dług. W latach 2014-2029 dług z tytułu zaciągniętych kredytów i emisji obligacji komunalnych będzie się stopniowo zmniejszał, a źródłem spłaty długu będą prognozowane nadwyżki budżetu.

Obliczone na podstawie prognozowanych wielkości relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi, określone w art. 243 ufp, nie przekraczają dopuszczalnego poziomu zadłużenia jedynie w latach 2014 - 2016. Przy czym relacje spłat zobowiązań w latach 2014 i 2015, wyliczone na podstawie planowanych wartości wykazanych w sprawozdaniu za III kwartały z wykonania budżetu gminy za 2013 r. wynoszą odpowiednio: 3,08 %, przy dopuszczalnej 3,79% oraz 3,49%, przy dopuszczalnej 5,65%. Natomiast w kolejnych latach objętych prognozą (2017 - 2029) relacja określona w art. 243 ufp nie jest zachowana. Powyższe stanowi naruszenie art. 243 ust. 1 ufp, który stanowi, że 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 ta nie jest zachowana. Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia przez organy gminy niezbędnych działań, by w latach budżetowych objętych prognozą relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi nie przekraczały dopuszczalnego poziomu spłat.

Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej został opracowany z naruszeniem art. 244 ufp, zgodnie z którym do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. 1) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym; 2) w pozostałych przypadkach - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Jak wynika z przekazanego gminom członkowskim oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu pisma WZWik z 17 października 2013 r. znak: PZ/4508/2013, zadłużenie Związku na dzień 15 października 2013 r. wynosiło 138.379.427 zł. W piśmie tym podano również przypadające do spłaty kwoty zobowiązań Związku w poszczególnych latach (do roku 2021). Zgodnie zatem z przytoczonymi powyżej przepisami, gminy członkowskie - przy obliczaniu przypadających do spłaty w poszczególnych latach zobowiązań - powinny uwzględnić w swoich prognozach wszystkie zobowiązania Związku, także i te, w stosunku do których istnieje podstawa do ich wyłączenia przy ustalaniu relacji określonej w art. 243 ufp. Uwzględnienie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich zobowiązań, a więc także zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę, stanowi niezbędny warunek wypełnienia normy określonej w art. 226 ust. 1 ufp, tj. uznania prognozy za realistyczną.

Wskazuje się, iż ryzyko związane z wielkością długu może stanowić zagrożenie w utrzymaniu zadłużenia na bezpiecznym poziomie ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami, w szczególności utraty zdolności do terminowej obsługi długu oraz utraty płynności finansowej. W tym względzie należy mieć na uwadze nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne. Bardzo ważną rolę odgrywa przeprowadzenie analizy celowości, efektywności i skuteczności wyboru instrumentu zaciągania długu, a także umiejętność zarządzania powstałym długiem w celu minimalizacji jego poziomu, kosztów obsługi i ryzyka. Organy gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości

budżetu.

5. W części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarto upoważnienia dla organu wykonawczego, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ufp.

Wydając przedmiotową opinię III Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wydatków.

Niniejsza opinia zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 ufp – podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Danuta Jonas
Danuta Jonas