

Uchwała nr X/136/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy Ścinawa na 2024 rok

Na podstawie art. 13 pkt 12 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Monika Puchała — przewodnicząca,
- 2) Aneta Kieljan — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej Gminy Ścinawa na 2024 rok.

Uzasadnienie

Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie 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. Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionym 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.

Skład Orzekający, oceniając projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa, stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (WPF) opracowano na lata 2024-2042. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu jej spłaty.

2. Prognozowane na 2024 rok dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024.

3. Zachowano wymóg równoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p. w całym okresie objętym prognozą. Skład Orzekający zwraca uwagę na wielkość planowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2025-2042, kształtujących się na poziomie od 5,2 mln zł w roku 2025 do 10,7 mln zł w 2042 r., przy planowanej nadwyżce w 2024 r. 1,8 mln zł oraz przy wykonanej nadwyżce za III kw. 2023 r. w kwocie 2,1 mln zł. Przy tym należy również zauważyć prognozowaną w okresie 2025-2026 dynamikę zmian dochodów i wydatków bieżących. W latach 2025-2026 założono wzrost dochodów bieżących odpowiednio o 4,9% i 3,1% w stosunku do roku poprzedniego, a w 2024 r. założono ich spadek o 10,0% w stosunku do przewidywanego wykonania za 2023 r., przy spadku wydatków bieżących w 2024 r. o 2,9% w stosunku do przewidywanego wykonania za 2023 r. jak również ich spadku w 2025 r. o 1,4% i z kolei wzrost w 2026 r. o 2,4% w stosunku do roku poprzedniego. W objaśnieniach nie odniesiono się do przyczyn zmian tych wielkości.

4. W latach 2024-2026 zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży mienia, z czego: w 2024 r. - 2,77 mln zł, w 2025 r. - 2,0 mln zł, i 1,9 mln zł w 2026 r., przy wykonanych za 2022 r. i III kw. 2023 r. odpowiednio w kwocie 0,5 mln zł i 0,38 mln zł. W objaśnieniach do projektu WPF przedstawiono wykazy nieruchomości przeznaczone do sprzedaży we wskazanych latach. Skład Orzekający stoi na stanowisku, iż uzyskanie planowanych dochodów ze sprzedaży majątku jest obarczone dużym ryzykiem.

5. W latach 2024-2025 zaplanowane zostały nowe przychody zwrotne wysokości odpowiednio: 7.765.960,74 zł w 2024 r. i 6.950.000,00 zł w 2025 r. W przekazanym projekcie uchwały w sprawie WPF dług Gminy Ścinawa na koniec 2024 roku prognozowany jest w kwocie 80.303.651,24 zł, następnie w 2025 r.

będzie stanowić kwotę 84.508.791,24 zł. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego w latach 2024-2025 będzie wynosić odpowiednio 156,39% i 159,56%.

6. Według danych zaprezentowanych w projekcie WPF, w latach objętych prognozą (2024-2042) wyliczona w oparciu o prognozowane wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p, zostanie zachowana. Podkreślenia wymaga, że w latach 2024-2041, z limitu spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 u.f.p. zaplanowane zostały wyłączenia zobowiązań (rozchodów) oraz wydatków bieżących na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a u.f.p. W załączniku nr 3 do projektu WPF nie przedstawiono wyczerpujących objaśnień do zastosowanych wyłączeń ustawowych z limitu spłaty długu. W zaprezentowanych tabelach ograniczono się do wykazania kwot wyłączeń rozchodów i odsetek w planowanym okresie spłaty, podczas gdy zgodnie z art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. Zachowanie zatem przez Gminę relacji o której mowa w art. 243 u.f.p. uwarunkowane jest możliwością zastosowania wyłączeń ustawowych. Skład Orzekający wskazuje na konieczność sporządzenia wyczerpujących objaśnień dotyczących zastosowanych wyłączeń ustawowych z tytułu spłaty zobowiązań i wydatków na ich obsługę, mających zasadnicze znaczenie oceny co do prawidłowości ich zastosowania, a w związku z tym prawidłowości przedstawienia relacji z art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zauważa, że przestrzeganie limitów określonych w ustawie o finansach publicznych nie chroni przed utratą płynności finansowej, w tym względzie należy mieć na uwadze nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne. 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, a także wpłynąć na prawidłowość funkcjonowania gminy oraz realizację ustawowych zadań. Organy gminy winny zatem uwzględnić wszystkie możliwe zagrożenia w realizacji prognozowanych wielkości budżetu.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że projekt uchwały w sprawie WPF w części dotyczącej przewidywanego wykonania za 2023 r. nie uwzględnia istotnych zmian budżetu gminy w zakresie wyniku budżetu oraz źródeł jego finansowania wprowadzonych uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXIX/476/23 z dnia 11 grudnia 2023 r. wzrost deficytu o kwotę 18.587.950,00 zł finansowanego pożyczką na wyprzedzające finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wprowadzane zmiany powodują również zwiększenie długu gminy, a zatem konieczne jest urealnienie przewidywanego wykonania za 2023 r., co umożliwi rzetelną ocenę finansową gminy.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że o możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie WPF zdecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności realizacja nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku oraz prawidłowość zastosowanych wyłączeń ustawowych. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji.

Wydając opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej 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 dochodów i wydatków oraz za zaciąganie i spłatę zobowiązań.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 u.f.p., podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) 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

Monika Puchała