

Uchwała nr XV/87/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 listopada 2023 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ząbkowice Śląskie pożyczki
długoterminowej w wysokości 18.000.000 zł wnioskowanej na sfinansowanie planowanego deficytu
budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

Na podstawie art. 13 pkt 1 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) w związku z art. 91 ust. 2 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) Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości spłaty przez Gminę Ząbkowice Śląskie pożyczki długoterminowej w wysokości 18.000.000 zł wnioskowanej na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uzasadnienie

Burmistrz Ząbkowic Śląskich pismem znak FP.3052.2.2023.BB z dnia 31 października 2023 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 18.000.000 zł.

W celu wydania opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr LXXV/467/2022 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2023 rok, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr LXXIX/498/2023 z dnia 10 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie, ze zmianami,
- sprawozdań z realizacji budżetu za lata 2021 i 2022 oraz III kw. 2023 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2022 r. Gmina Ząbkowice Śląskie zrealizowała dochody w wysokości 135.065.224 zł, w tym majątkowe 20.330.121 zł, i wykonała wydatki w wysokości 157.643.991 zł, w tym majątkowe 36.377.660 zł; w realizacji budżetu uzyskano ujemny wynik operacyjny w wysokości 6.531.228 zł (przy planowanym również ujemnym wyniku w wysokości 6.552.413 zł), a rok budżetowy zamknięto deficytem w wysokości 22.578.767 zł (przy planowanym 24.127.899 zł). Zadłużenie Gminy w roku budżetowym wzrosło o 13.746.970 zł do kwoty 68.779.454 zł na koniec 2022 r., co stanowiło 50,9% wykonanych dochodów. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów i wydatków ogółem (odpowiednio o 8,5% i 22,9%), przy jednoczesnym wzroście dochodów i wydatków majątkowych (odpowiednio o 21,9% i 50,9%).

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2023 (stan na dzień 8 listopada 2023 r.) określono dochody w wysokości 131.519.545 zł, w tym majątkowe 23.316.437 zł, i wydatki w wysokości 154.303.238 zł, w tym majątkowe 45.447.712 zł; deficyt budżetu w wysokości 22.783.693 zł, przypadające do spłaty raty kredytów, pożyczek i wykup obligacji w łącznej wysokości 13.642.951 zł oraz udzielone pożyczki w wysokości 276.920 zł określono sfinansować przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia pożyczek w wysokości 23.009.070 zł (w tym wnioskowana), emisji obligacji w wysokości 10.000.000 zł oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych, w łącznej wysokości 3.694.494 zł.

Realizacja budżetu za III kw. 2023 r. informuje o wykonaniu dochodów w wysokości 97.156.323 zł, w tym majątkowych 15.903.474 zł (odpowiednio 71,3% i 57,8% wielkości planowanych), i wydatków w wysokości 114.792.006 zł, w tym majątkowych 29.942.509 zł (odpowiednio 82,2% i 80,9% wielkości planowanych); w realizacji budżetu uzyskano ujemny wynik operacyjny w wysokości 3.596.648 zł przy

planowanej nadwyżce operacyjnej w wysokości 6.120.838 zł. Wobec powyższego, należy zauważyć, że w okresie III kw. 2023 r. stopień wykonania dochodów był niższy niż wskaźnik upływu czasu (niższy niż 75% planu), natomiast stopień wykonania wydatków wyższy (wyższy niż 75% planu). Dokonano spłat zobowiązań z tytułów dłużnych w wysokości 1.614.532 zł (11,8% wielkości planowanej). Sprawozdanie Rb–NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego informuje o zaciągnięciu zobowiązania krótkoterminowego na przejściowy deficyt, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 11.002.408 zł.

W przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy na rok 2024 zaplanowano realizację nadwyżki budżetu w wysokości 1.874.045 zł, przychody z tytułu spłaty pożyczki w wysokości 276.920 zł oraz spłatę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji w łącznej wysokości 2.150.965 zł. Z projektu uchwały budżetowej i projektu uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024–2042 wynika spadek zadłużenia z kwoty 88.145.574 zł na koniec 2023 r. do kwoty 85.994.608 zł na koniec 2024 roku.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy, zawierającej prognozę kwoty długu na lata 2023–2042 (stan na dzień 31 października 2023 r.), zadłużenie Gminy na koniec 2023 r. określono w wysokości 88.145.574 zł. Poczynając od 2024 r. założono możliwość uzyskiwania nadwyżek budżetu w kwotach zabezpieczających spłatę już zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Skład Orzekający Izby wydał opinie pozytywne z zastrzeżeniami o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2023 w wysokości 1.366.119,26 zł i o prawidłowości planowanej kwoty długu w wysokości 70.145.574 zł (uchwały SO nr XV/35/2023 i nr XV/36/2023 z dnia 2 marca 2023 r.).

Planowane w 2023 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji (13.642.951 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (5.634.372 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, stanowią 20,85% planowanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, ustalonym zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wynoszącym 7,34%. Co oznacza, że w 2023 r. relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest przekroczona. Sposób wyliczenia tej relacji został jednakże istotnie zmieniony m.in. art. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 poz. 1964). Zgodnie z art. 7 ust. 1 wymienionej ustawy relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, może być niezachowana w latach 2023–2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, 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 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Jednocześnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy wynika, że niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy wynika, że w 2023 r. 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 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, wynosi 92,69% (w latach 2024 i 2025 odpowiednio: 83,59% i 75,93%). W załączonych do uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej objaśnieniach przyjętych wartości w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042 (załącznik nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XCII/558/2023 z dnia 31 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2023–2042) wskazano, że: „Niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie będzie miało wpływu na realizację zadań publicznych w roku 2023 oraz latach następnych. Zadania są realizowane terminowo, z zachowaniem należytej staranności oraz oszczędności niezagrażającej ich prawidłowemu wykonaniu”.

Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej w kolejnych latach objętych prognozą (2024–2042), w tym w latach spłaty wnioskowanej pożyczki (2024–2042) wskaźnik planowanych spłat obliczony na podstawie prognozowanych wielkości informuje, że w żadnym z lat nie zostanie przekroczona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2024 oraz 2026 i 2027 relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskaźnik spłaty w latach 2024 oraz 2026 i 2027 wynosi odpowiednio: 7,41%,

5,21% i 5,31%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym odpowiednio: 7,61%, 5,34% i 5,77%.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że na spełnienie ustawowych relacji, istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Z wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2024–2042 wynika zamiar realizacji nadwyżek operacyjnych na poziomie od 3,9 mln zł do 10,4 mln zł, przy wykonanych w latach 2020 i 2021 nadwyżkach operacyjnych na poziomie odpowiednio 3,4 mln zł i 3,5 mln zł oraz wykonanym w 2022 r. deficycie operacyjnym w wysokości 6,5 mln zł. W latach 2023 i 2024 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 5,4 mln zł i 4,0 mln zł. Skład Orzekający zauważa, że przy planowanym w 2023 r. deficycie operacyjnym w wysokości 652 tys zł, realizacja budżetu za III kw. 2023 r. informuje o wykonaniu deficytu operacyjnego w wysokości 3,6 mln zł. Dochody ze sprzedaży majątku wykonano natomiast w wysokości 1,9 mln zł. Na koniec III kw. 2023 r. deficyt operacyjny wykonano zatem w kwocie wyższej od zaplanowanej wartości na 2023 rok, a dochody ze sprzedaży majątku wykonano poniżej planowanej wartości. Należy zauważyć, że wykonanie w 2023 r. deficytu operacyjnego oraz realizacja w kolejnych latach nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku poniżej planowanych wielkości niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki. Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Gmina powinna podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

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

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

Ewa Zarzecka