

Uchwała nr IX/126/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy
Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2022 rok

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1535 i 1773), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Tomasz Miśkiewicz - przewodniczący, Aneta Kieljan - członek, Monika Puchała - członek

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2022 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1535 i 1773), 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.

W dniu 15 listopada 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął (w formie dokumentu elektronicznego) projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ścinawa na lata 2022-2041, przedłożony zarządzeniem Burmistrza Ścinawy nr G/187/21 z 15 listopada 2021 r.

Badając przedłożony projekt uchwały pod względem zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że wieloletnią prognozę finansową wraz z prognozą kwoty długu sporządzono na lata 2022-2041, co spełnia wymogi art. 227 u.f.p. Dla każdego roku wieloletniej prognozy finansowej określono wielkości, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p.

Planowany wynik budżetu na 2022 rok i związane z nim kwoty przychodów i rozchodów oraz długu jednostki są zgodne z wartościami wynikającymi z projektu uchwały budżetowej na 2022 rok, stosownie do przepisów art. 229 u.f.p. We wszystkich latach objętych prognozą został zachowany wymóg art. 242 ust. 1 u.f.p. w zakresie wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu. Dla przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej podano informacje i wielkości wskazane w art. 226 ust. 3 u.f.p. Projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawiera upoważnienia, o których mowa w art. 228 i 232 ust. 2 u.f.p. W załączniku nr 3 do projektu uchwały przedstawiono objaśnienia wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej.

Zgodnie z przedłożonym projektem wieloletniej prognozy finansowej, Gmina planuje zaciągnięcie nowych zobowiązań dłużnych w kwotach: 8.889.488,93 zł w 2022 r. (w tym 5.719.628,93 zł na pokrycie deficytu budżetu), 5.166.937,47 zł w 2023 r. (w tym 2.001.077,47 zł na pokrycie deficytu budżetu), 2.500.000,00 zł w 2024 r., 2.000.000,00 zł w 2025 r., 1.100.000,00 zł w 2026 r. i 1.000.000,00 zł w 2027 r. Z wielkości budżetowych przedstawionych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że po zaciągnięciu wymienionych zobowiązań i spłacie części długu, prognozowany jest wzrost zadłużenia Gminy, odpowiednio: w 2022 r. do kwoty 59.048.410,50 zł, w 2023 r. do kwoty 61.049.487,97 zł. Kwota długu w 2024 r. planowana jest jednocześnie w wysokości

60.004.627,97 zł, a w 2025 w wysokości 58.159.767,97 zł. W porównaniu do planowanych w latach 2022-2025 dochodów ogółem, kwota długu wyniesie odpowiednio: 55,07%, 85,23%, 138,48% i 129,68%. W perspektywie kolejnych lat, dług Gminy będzie się stopniowo obniżał, przy czym poziom długu poniżej 100% planowanych dochodów budżetu zakładany jest od 2028 r. (96,48%).

Skład Orzekający zauważa, że w latach 2022-2023 zaplanowano nadwyżki operacyjne w kwotach 5.347.110,10 zł i 5.407.851,43 zł, przy wykonanych z tego tytułu w latach 2019-2020 wielkościach: 3.459.748,33 zł i 1.768.564,94 zł. Ponadto według projektu prognozy przewiduje się uzyskanie w 2021 r. nadwyżki operacyjnej w wysokości 10.715.004,50 zł przy planowanej na III kw. w wysokości 9.958.041,12 zł. W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy nie odniesiono się wprost do dynamiki wysokości planowanych nadwyżek operacyjnych, w szczególności w latach 2022-2023. Poinformowano natomiast o planowanych dochodach z tytułu zwrotu VAT dotyczącego realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz systemu wodnokanalizacyjnego na terenie aglomeracji Ścinawa”, w tym w wysokości 5.892.123,04 zł w 2022 r. i 4.789.103,43 zł w 2023 r. W kolejnych latach 2024-2041 nadwyżki operacyjne przewidywane są przy stałym wzroście od ok. 1,4 mln zł do ok. 10 mln zł. W objaśnieniach ponadto poinformowano, że przewiduje się znaczące oszczędności w budżecie 2023 r., których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku, a Gmina zamierza szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami Gminy, co ma przełożyć się w planowaniu wielkości wydatków bieżących na kolejne lata prognozy.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na realność planowania budżetowego, w szczególności w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. W latach 2022-2023 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwotach 350.000,00 zł i 2.730.000,00 zł. W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej przedstawiono wykazy nieruchomości do sprzedaży w latach 2022-2023 oraz wskazano w odniesieniu do roku 2022 m.in., że „bazując na informacjach o wykonaniu dochodów majątkowych w poprzednich latach, należy stwierdzić, że zaplanowana kwota jest realna, ryzyko ich niewykonania jest minimalne, a sama sprzedaż mienia została zaplanowana przy dochowaniu najwyższej staranności”. W odniesieniu do 2023 roku nie odniesiono się do realności uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku. W ocenie Składu uzyskanie w 2023 roku dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości jest obarczone ryzykiem, bowiem dochody z tego tytułu w latach 2019-2020 wykonane zostały w kwotach 374.655,33 zł i 122.051,87 zł. Przewidywane wykonanie w 2021 r. dochodów ze sprzedaży majątku planowane jest do uzyskania w wysokości 757.038,00 zł, i według wykonania za III kw. 2021 r. wyniosło 757.037,23 zł. W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w realnej perspektywie czasu z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości i w wielkościach realnych do uzyskania, bowiem dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zauważa ponadto, że w okresie planowanego wzrostu zadłużenia, tj. w latach 2022-2023, Gmina Ścinawa planuje realizację przedsięwzięć majątkowych, w tym ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, których wartość istotnie kształtuje wielkości kolejnych budżetów. Wydatki majątkowe prognozowane są w kwotach: 74.724.107,58 zł w 2022 r., 32.384.243,38 zł w 2023 r., które stanowią odpowiednio 64,62% i 43,98% wydatków ogółem tych budżetów. Powyższe warunkowane jest bezpośrednio z uzyskaniem dochodów z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w planowanych kwotach: 60.606.980,84 zł w 2022 r. i 22.245.314,48 zł w 2023 r. Pozyskanie natomiast wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in. od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie. Należy przy tym wskazać, że z tytułu przyjętych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p. zakłada się zaciąganie zobowiązań dłużnych i planuje się wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań na podstawie art. 243 ust. 3a u.f.p. W tabeli nr 9 do objaśnień projektu wieloletniej prognozy finansowej wykazane zostały kwoty wyłączeń ze spłaty tytułów dłużnych w latach 2022-2040, przy czym nie przedstawiono pełnych objaśnień dotyczących powiązania wykazanych w danym roku budżetowym kwot wyłączeń z planowanych spłat, z poszczególnymi zadaniami realizowanymi z udziałem środków unijnych - co wymaga uzupełnienia - zarówno w odniesieniu do spłat zobowiązań

jak i odsetek podlegających wyłączeniu (wymóg z art. 226 ust. 1 i 2a u.f.p.).

Z prognozowanych wielkości, ujętych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach 2022-2041 obciążenie kolejnych budżetów spłatą zobowiązań wraz z wydatkami na obsługę długu, po zastosowaniu planowanych do 2040 r. wyłączeń ustawowych, nie przekroczy dopuszczalnego poziomu, obliczonego zgodnie z art. 243 u.f.p., przy pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości budżetowych.

W ocenie Składu Orzekającego spełnienie ustawowej relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. wiąże się z zaplanowaniem spłaty długu Gminy Ścinawa w odległym okresie 20 lat, co obarczone jest ryzykiem możliwości zrealizowania budżetu w prognozowanych wielkościach. Według bieżącego stanu, indywidualny wskaźnik zadłużenia Gminy został obliczony w oparciu o prognozowane, optymistyczne wielkości dochodów i wydatków bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, podczas gdy w przyszłych latach będą one wyliczane na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań budżetowych z ostatnich lat, czyli w oparciu o faktycznie wykonane wielkości. Oznacza to, że rzeczywiste możliwości w zakresie spłaty zobowiązań dłużnych mogą być inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane.

Skład Orzekający podkreśla zatem, że możliwość spłaty długu w latach 2022-2041, przy zachowaniu zasad określonych w art. 243 u.f.p., zależy od realizacji prognozowanych dochodów oraz utrzymania założonych wielkości wydatków, a zwłaszcza uzyskania przewidywanych nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku. Nadwyżka operacyjna i dochody ze sprzedaży majątku wpływają bowiem na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z uwagami o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ścinawa. Wydając przedmiotową opinię, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wskazuje jednocześnie, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności za realność planowanych dochodów oraz celowość i realność planowanych wydatków a także za zaciąganie zobowiązań.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 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 2020 r. poz. 2176 i z 2021 r. poz. 1598), 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.

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

mgr Tomasz Miśkiewicz