

Uchwała nr V/86/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 września 2024 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ząbkowice Śląskie pożyczki
długoterminowej w wysokości 10.000.000 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 Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radzēja — członek,
- 3) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o możliwości spłaty przez Gminę Ząbkowice Śląskie pożyczki długoterminowej w wysokości 10.000.000 zł wnioskowanej na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uzasadnienie

Burmistrz Ząbkowic Śląskich pismem znak FP.3052.3.2024.BB z dnia 10 września 2024 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 10.000.000 zł.

W celu wydania opinii dokonano analizy następujących dokumentów:

- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XCV/574/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2024 rok, ze zmianami,
- uchwały Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich nr XCV/573/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ząbkowice Śląskie na lata 2024–2042, ze zmianami,
- sprawozdań z realizacji budżetu za 2023 r. oraz II kw. 2024 roku.

Analiza powyższych dokumentów pozwoliła ustalić, co następuje:

W 2023 r. Gmina Ząbkowice Śląskie zrealizowała dochody w wysokości 125.693.152 zł, w tym majątkowe 20.040.990 zł, i wykonała wydatki w wysokości 150.650.088 zł, w tym majątkowe 34.181.824 zł; w realizacji budżetu uzyskano ujemny wynik operacyjny w wysokości 10.816.103 zł (przy planowanym 8.751.573 zł), a rok budżetowy zamknięto deficytem w wysokości 24.956.937 zł (przy planowanym 22.675.293 zł). Skład Orzekający zauważa, że przekroczenie planowanego deficytu budżetu (o 2.281.644 zł), łączyło się z niezrealizowaniem planowanych rozchodów z tytułu spłat zobowiązań dłużnych w wysokości 3.121.346 zł. Zadłużenie Gminy w roku budżetowym wzrosło o 22.487.465 zł do kwoty 91.266.919 zł na koniec 2023 r., co stanowiło 97,91% wykonanych 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 stosunku do roku poprzedniego odnotowano spadek dochodów i wydatków ogółem (odpowiednio o 6,9% i 4,4%), przy spadku dochodów i wydatków majątkowych (odpowiednio o 1,4% i 6,0%).

W uchwale budżetowej Gminy na rok 2024 (stan na dzień 18 września 2024 r.) określono dochody w wysokości 153.083.549 zł, w tym majątkowe 34.883.215 zł, i wydatki w wysokości 161.209.504 zł, w tym majątkowe 39.536.520 zł; deficyt budżetu w wysokości 8.125.955 zł oraz przypadające do spłaty raty kredytów, pożyczek i wykup obligacji w łącznej wysokości 3.357.300 zł określono sfinansować przychodami

pochodzącymi z zaciągnięcia wnioskowanej pożyczki w wysokości 10.000.000 zł, spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych w wysokości 276.920 zł oraz środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w łącznej wysokości 1.206.335 zł.

Sprawozdania z wykonania budżetu za II kw. 2024 r. informują o wykonaniu dochodów w wysokości 75.064.321 zł, w tym majątkowych 10.769.548 zł (odpowiednio 47,9% i 26,2% wielkości planowanych), i wydatków w wysokości 79.306.719 zł, w tym majątkowych 9.560.516 zł (odpowiednio 51,2% i 23,2% wielkości planowanych) oraz spłat zobowiązań dłużnych na kwotę 774.229 zł (36,0% wielkości planowanej). Realizacja budżetu za ten okres zamknęła się deficytem w wysokości 4.242.399 zł (przy planowanej nadwyżce 1.874.045 zł) oraz ujemnym wynikiem operacyjnym w wysokości 5.451.431 zł (przy planowanej nadwyżce operacyjnej w wysokości 2.068.474 zł). Wobec powyższego, należy zauważyć, że według stanu na koniec II kw. 2024 r. stopień wykonania planu wydatków bieżących (61,3%) był znacząco wyższy niż wskaźnik upływu czasu (50%). 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 5.449.236 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy, zawierającej prognozę kwoty długu na lata 2024–2042 (stan na dzień 30 sierpnia 2024 r.), zadłużenie Gminy na koniec 2024 r. określono w wysokości 97.909.619 zł. W kolejnych latach nie zaplanowano przychodów zwiększających dług, a możliwość spłaty zadłużenia mają zapewnić prognozowane nadwyżki budżetu. Skład Orzekający Izby wydał opinie pozytywne z zastrzeżeniami o prawidłowości planowanej kwoty długu (w wysokości 85.994.608 zł) i o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2024 (uchwały SO nr V/21/2024 z dnia 19 stycznia 2024 r. i nr V/81/2024 z dnia 30 sierpnia 2024 r.).

W budżecie Gminy na 2024 rok prognozowana według stanu na dzień 30 sierpnia 2024 r. relacja, o której mowa w art. 242 ust. 1 u.f.p. (wynik operacyjny po uwzględnieniu środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p.) ma wynieść minus 1.989.994 zł. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927), w latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 u.f.p., pod warunkiem, że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Z wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2022–2025 zasada, o której mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, zostanie zachowana. Wskazać jednak należy, że niespełnienie relacji wynikającej z art. 242 ust. 1 u.f.p. w 2024 roku w istocie oznacza, że wydatki bieżące będą finansowane zwrotnymi środkami (pożyczką), co wskazuje na trudną sytuację finansową Gminy.

Planowane w 2024 r. spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji (3.357.300 zł) wraz z wydatkami na obsługę długu (5.120.000 zł), przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń (1.106.335 zł), stanowią 7,49% planowanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia wynoszącym 6,19%, co oznacza, że w 2024 r. relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest niezachowana. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1964) relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., 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 u.f.p., 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 latach 2024 i 2025 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, wyniesie odpowiednio: 94,23% i 84,33%. Burmistrz Ząbkowic Śląskich w piśmie z dnia 27 września 2024 r. poinformował, m.in. że: „w związku z planowanym niezachowaniem w 2024 roku relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie istnieje zagrożenie realizacji zadań publicznych przez Gminę Ząbkowice Śląskie”.

W kolejnych latach objętych prognozą, w tym w latach spłaty wnioskowanej pożyczki (2025 i 2027–2042) 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 2025–2029 relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do wartości dopuszczalnej, różnica między wskaźnikami wynosi odpowiednio: 0,66, 0,09, 0,29, 0,76 i 0,40 punktu procentowego, co oznacza wysokie ryzyko niezachowania relacji.

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że spełnienie ustawowych relacji było możliwe m.in. przez znaczące zróżnicowanie obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań dłużnych (od 1,2 mln zł w 2026 r. do 9,6 mln zł w 2041 r.), w tym przesunięcie w czasie terminu spłaty wnioskowanej pożyczki na dalsze lata prognozy (spłata 91% kwoty pożyczki przypada na lata 2034–2042). Ponadto wydatki na obsługę długu skalkulowano przy założeniu spadku stóp procentowych (w oparciu o własną prognozę stawki WIBOR). Relacja wydatków na obsługę długu do kwoty długu kształtuje się w latach 2024 – 2026 na poziomie 5,23%, 3,68% i 1,71%, a w kolejnych latach na poziomie od 1,5% do 2,3% (przy wykonanej w 2023 r. 7,69%).

Skład Orzekający wskazuje, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w okresie spłaty długu istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wykonanie wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku. W latach 2025 i 2026 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości 5,6 mln zł i 14,2 mln zł, a w kolejnych latach – na poziomie od 14,0 mln zł w 2027 r. do 23,9 mln zł w 2042 r. (za wyjątkiem lat 2028 i 2029 gdzie prognozowane są w kwotach 8,9 mln zł i 7,6 mln zł). Prognozowane wielkości nie znajdują uzasadnienia w wynikach lat ubiegłych. W 2022 r. i w 2023 r. wykonano deficyt operacyjny w wysokości 6,5 mln zł i 10,8 mln zł, przy czym wykonany w 2023 r. deficyt bieżący został przekroczony o 2,0 mln zł w stosunku do planu na koniec roku. Realizacja budżetu za II kw. 2024 r. informuje o wykonaniu deficytu operacyjnego w wysokości 5,5 mln zł, przy planowanym na koniec roku w wysokości 3,5 mln zł.

Skład Orzekający podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować niezachowanie przez Gminę relacji wynikającej z art. 243 u.f.p. 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 Pudło