

Uchwała nr V/140/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Żmigród na rok 2024 i lata następne przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej 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) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Żmigród na rok 2024 i lata następne przedstawionej wraz z projektem uchwały budżetowej 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.

Na podstawie danych zawartych w przedłożonym projekcie uchwały Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Wieloletnią prognozę finansową (WPF) wraz z prognozą kwoty długu sporządzono na lata 2024–2036, co spełnia wymogi art. 227 ust. 1 i ust. 2 u.f.p.
2. W zakresie wartości niezbędnych do obliczenia ustawowych relacji zadłużenia przyjęte w WPF na 2024 rok wielkości są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024. Należy zwrócić uwagę na brak spójności w zakresie danych szczegółowych ujętych w pozycjach: 2.1.1, 9.1, 9.1.1, 9.1.1.1, 9.2, 9.2.1., 9.3.1, 9.4, 9.4.1 i 9.4.1.1.
3. W latach objętych WPF zachowano wymóg określony w art. 242 u.f.p. w zakresie wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących budżetu. Źródłem finansowania wydatków bieżących są dochody bieżące.
4. Przewidywana na koniec 2024 roku kwota długu wynosi 56.019.356,00 zł, co oznacza spadek w stosunku do przewidywanego wykonania na koniec 2023 r. o 2.394.356 zł. W latach 2025–2036 źródłem spłaty długu będą prognozowane nadwyżki budżetu.
5. Relacja łącznej kwoty długu do dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środki o podobnym charakterze oraz powiększone o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4–8, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego wynosi: 65,90% (2024 r.) i 60,25% (2025 r.).
6. Planowana na 2024 rok relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., wynosi 8,78%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia 23,54% (przy uwzględnieniu wartości planowanych na III kw. 2023 r.).

7. Przewidywany na 2023 r. wskaźnik jednoroczny 7,81% (niższy o 19,67 punktu proc. od planowanego na 3 kw. 2023 r. w związku ze zmniejszeniem przewidywanych dochodów ze sprzedaży majątku o 12,1 mln zł) zostanie osiągnięty, jeśli ewentualny brak dochodów ze sprzedaży majątku (wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku za 3 kw. 2023 r. wyniosło 4,9 mln zł, przy planowanej na koniec roku kwocie 8,0 mln zł) zrekompensuje niższy niż zakładany deficyt operacyjny (wykonany za 3 kw. 2023 r. w wysokości 0,7 mln zł przy planowanym na koniec roku w wysokości 6,1 mln zł).
8. W latach objętych prognozą obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy. Na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi).

W latach 2024 i 2025 wskaźnik zdolności spłaty planowany na poziomie 16,99% i 17,65% podwyższają dochody ze sprzedaży majątku. W kolejnych latach wskaźnik zdolności spłaty znacząco maleje (ze względu na zmianę sposobu liczenia – wyłączenie dochodów ze sprzedaży majątku) i zbliża się do wskaźnika spłaty.

W latach 2026 i 2029 różnica pomiędzy wskaźnikiem spłat, a wskaźnikiem dopuszczalnym (liczonym według wartości wykonanych z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych) wynosi odpowiednio 0,09 i 0,08 punktu procentowego (p.p.), co oznacza bardzo wysokie ryzyko niezachowania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.. W latach 2027, 2028 i 2030 różnica ta kształtuje się na bardzo niskim poziomie i wynosi odpowiednio 1,55 p.p., 1,39 p.p. 2,20 p.p.

Spełnienie relacji będzie uzależnione głównie od realizacji nadwyżek operacyjnych. W latach 2024–2036 założono uzyskiwanie nadwyżek operacyjnych w wysokości od 2,4 mln zł (2024) do 9,1 mln zł (2025) przy przewidywanym w 2023 r. deficycie operacyjnym w wysokości 6,1 mln zł i wykonanych w latach 2020–2022 nadwyżkach na poziomie odpowiednio 3,5 mln zł, 5,9 mln zł i 1,4 mln zł, co poddaje w wątpliwość możliwość uzyskania w kolejnych latach tak znaczącego wzrostu nadwyżek operacyjnych, zwłaszcza w 2025 r. (9,1 mln zł), w kontekście niewyjaśnionego wzrostu pozostałych dochodów bieżących.

Utrzymanie wskaźnika zdolności spłaty na poziomie zapewniającym spełnienie ustawowych relacji będzie uzależnione od realizacji nadwyżek operacyjnych planowanych w latach 2024–2036.

9. W 2024 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku gminy w wysokości 13,3 mln zł, przy wykonaniu za 3 kw. 2023 r. w wysokości 4,9 mln zł (plan 20,1 mln zł) i wykonaniu w latach 2019–2022 odpowiednio 1,9 mln zł, 1,6 mln zł, 5,6 mln zł i 6 mln zł. Sprzedaż majątku na tym poziomie może okazać się nierealna. W budżetach lat 2022 i 2023 dochody ze sprzedaży majątku planowane były również na wysokim poziomie (20,6 mln zł i 20,3 mln zł), a wobec braku możliwości ich realizacji obniżone zostały w trakcie roku budżetowego (do 5,6 mln zł i 8 mln zł), co spowodowało wzrost deficytu budżetu i konieczność zaciągnięcia długu.

W związku z powyższym wskazanym byłoby wprowadzanie do budżetu 2024 r. dochodów ze sprzedaży majątku po ich zrealizowaniu.

10. W 2024 r. planuje się spadek dochodów bieżących o 7,5 mln zł (w stosunku do przewidywanego wykonania na koniec 2023 r.) przy spadku dotacji na cele bieżące o 6,8 mln zł oraz spadku pozostałych dochodów bieżących o 3,8 mln zł (przy wzroście podatku od nieruchomości o 4,3 mln zł). W 2025 r. nastąpi wzrost pozostałych dochodów bieżących o 11,9 mln zł, przy wzroście podatku od nieruchomości o 2,4 mln zł; w objaśnieniach nie odniesiono się do prognozowanego wzrostu tych dochodów o 9,5 mln zł.

W 2024 r. spadek wydatków bieżących o 16 mln zł przy wzroście wydatków na obsługę długu o 681 tys. zł oraz wydatków na wynagrodzenia o 1,95 mln zł może być trudny do zrealizowania. Podobnie w 2025 r. gdzie prognozuje się wzrost wydatków bieżących o 7,07 mln zł przy wzroście dochodów bieżących o 13,8 mln zł, a w konsekwencji wzrost nadwyżki operacyjnej do 9,1 mln zł, wydaje się

mało realny. Koszty obsługi zadłużenia skalkulowano w oparciu o własną prognozę stawki WIBOR (jak wynika z objaśnień) zakładając spadek oprocentowania.

11. Przedstawiony w zał nr 3 do projektu WPF (objaśnienia) w tabeli nr 6 harmonogram spłaty zadłużenia w latach 2034 i 2035 (spłaty po 1,4 mln zł rocznie) niespójny z zał nr 1 projektu WPF (spłaty po 5 mln zł rocznie).

Jak wynika z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej obliczone na podstawie prognozowanych wielkości w latach 2024-2036 relacje spłat zobowiązań finansowych i kosztów ich obsługi określone w art. 243 u.f.p., przy zastosowaniu w latach 2022-2025 średnich arytmetycznych z ostatnich siedmiu lat, nie przekraczają dopuszczalnych poziomów obciążenia budżetu ich spłatą. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że przestrzeganie limitów określonych przepisami o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych powiatu, co organy powiatu winny mieć na uwadze planując zaciąganie zobowiązań długoterminowych. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne.

Niezrealizowanie założeń przyjętych przy planowaniu budżetu na 2024 r. tj. niezyskanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku w planowanej wysokości spowoduje powstanie deficytu. Konieczne będzie zapewnienie innych źródeł finansowania zaplanowanych w budżecie wydatków inwestycyjnych lub ich ograniczenie. Wskazuje się zatem na potrzebę bieżącego monitorowania realizacji planowanych w budżecie dochodów oraz poziomu zaciąganych przez Gminę zobowiązań.

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

Ewa Pudło