



Uchwała Nr 4200/II/213/2021

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 15 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Wilkowice projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 13 pkt 12, art. 19 ust 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak
Członkowie Tadeusz Stawowczyk
 Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Wilkowice projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Wilkowice przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Wilkowice w ustawowym terminie określonym w art. 238 ust. 1 w związku z art. 230 ust. 2 i 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 późn. zm.).

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, dokonał analizy przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Skład ustalił i zważył, co następuje:

Skład Orzekający stwierdził, że z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika bardzo duży wzrost kwoty długu Gminy w stosunku do lat poprzednich oraz jej dochodów budżetowych. Planowana kwota zadłużenia w roku 2022 wynosi 34.993.265,98 zł, a w 2023 roku ma osiągnąć poziom 39.280.607,98 zł i stanowić aż 68,1% dochodów budżetu ogółem. W projekcie uchwały założono zaciąganie długu w wysokościach: 13.120.055,50 zł w 2022 r., 7.412.452 zł w 2023 r. i 1.175.896 zł w 2024 r. Razem to planowany dług przez Gminę w wysokości 21.708.403,50 zł. Zgodnie za kwartalnym sprawozdaniem o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, na dzień 30 września 2021 r. stan zadłużenia Gminy wynosił 21.462.279,23 zł, zatem w bardzo krótkim okresie czasu zadłużenie ma zostać prawie podwojone, z tego w 2023 roku ma wzrosnąć aż o 83%. Tak wysokie zadłużenie oraz jego wydłużona w czasie obsługa i spłata (do 2035 roku) to również ogromne obciążenie dla budżetów Gminy w latach przyszłych. Skład stwierdził, że tylko prognozowane wydatki dotyczące obsługi tego zadłużenia według przedłożonego projektu /bez uwzględnienia kosztów 2029 roku ze względu na wątpliwości dotyczące kwoty, o czym napisano w pkt 3 niniejszej opinii/ wynoszą około 5 mln zł, a ponadto wymagają ponownego oszacowania z uwagi na mający miejsce wzrost stóp procentowych.

W ocenie Składu, tak duże zadłużenie wraz z kosztami jego obsługi wymaga zaangażowania znacznych kwot budżetowych, w tym na wydatki bieżące, tymczasem wieloletnia prognoza finansowa Gminy Wilkowice, w skład której wchodzi prognoza kwoty długu, zawarta w przedłożonym do tut. Izby projekcie, w tym zakresie nie spełnia kryterium – **realistyczności**, wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W świetle tego przepisu, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia;
- 6) kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty;
- 6a) relacje, o których mowa w art. 242-244 ww. ustawy, w tym informację o stopniu niezachowania tych relacji w przypadkach, o których mowa w art. 240a ust. 4 i 8 oraz art. 240b ustawy o finansach publicznych;

8) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3 tego artykułu ustawy.

Elementem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, uwiarygodniającym rzetelność planowania budżetowego oraz realistyczność prognozy są dołączane do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, w których jednostka samorządu terytorialnego szczegółowo przedstawia i uzasadnia przyjęte do prognozy założenia, a w przypadku odstępstw wyjaśnia ich przyczyny, określa skutki finansowe wraz ze sposobem ich obliczenia lub szacowania. Objaśnienie przyczyn, skutków finansowych wraz ze sposobem ich szacowania, jest bardzo ważne w przypadku tych jednostek samorządu terytorialnego, które są stosunkowo wysoko zadłużone i planują dalsze zadłużanie się, a do takich jednostek zalicza się Gmina Wilkowice. Zdolność kredytowa jednostki samorządu terytorialnego zarówno ta prawna, wynikająca z przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak i ta ekonomiczna – jest ściśle uzależniona od uzyskiwanego przez jednostkę samorządu terytorialnego poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu, czyli dodatniej różnicy pomiędzy bieżącymi dochodami, a bieżącymi wydatkami budżetu. Organy jednostki samorządu terytorialnego, aby nie utracić możliwości uchwalenia budżetu i wieloletniej prognozy finansowej muszą zapewnić „realną” do uzyskania nadwyżkę operacyjną, co najmniej na poziomie gwarantującym obsługę długu już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

W Gminie Wilkowice w 2023 r. niezależnie od zmniejszenia w dochodach i wydatkach z tytułu dotacji i środków na cele bieżące (wyплаты świadczeń z programu Rodzina 500+) wydatki bieżące nie tylko nie zostały powiększone np. o kwotę przewidywanej inflacji czy wzrostu wynagrodzeń, ale obniżono je o około 6 mln zł. Od tak ustalonego poziomu dochodów bieżących i wydatków bieżących wyliczane są kwoty wzrostu tychże dochodów o ok. 3% rocznie i wydatków o ok. 2% rocznie w latach następnych. W efekcie powyższego prognozowania w każdym z kolejnych lat następuje sukcesywny wzrost nadwyżki operacyjnej. Odniesienie się w załączonych objaśnieniach do zaprezentowanego sposobu jej wyliczenia w powyższym zakresie jest niepełne, lub częściowe i uniemożliwia ocenę przedłożonego projektu uchwały w oparciu o ustawowy wymóg realistyczności sformułowany w ww. art.226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Istotność realistyczności prognozy związana jest z jej bezpośrednim przełożeniem na spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. To nadwyżka operacyjna pozwala przede wszystkim na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w zaciąganiu których w Gminie Wilkowice w ostatnich latach ujawnił się bardzo niepokojący wzrostowy trend. Nadwyżka operacyjna pozwala również finansować wydatki na wynagrodzenia pracowników, media czy remonty zarówno już posiadanych, jak i nowych inwestycji, które Gmina Wilkowice planuje zrealizować. Wynik operacyjny stanowi również jeden z najistotniejszych parametrów oceny płynności finansowej jednostki, wskazując wprost, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokrywać wydatki bieżące dochodami bieżącymi. O pewnych problemach Gminy w tym zakresie może już aktualnie świadczyć krótkoterminowe zobowiązanie dłużne w kwocie 960.003,94 zł /zgodnie z kwartalnym sprawozdaniem o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec III kwartału 2021 roku/,

które musi zostać spłacone do końca bieżącego roku budżetowego. Mając powyższe na uwadze oraz dysponując niepełnymi lub zbyt ogólnymi objaśnieniami - Skład ocenił, że uzyskanie takich kwot nadwyżek operacyjnych w latach 2023 – 2035 może być niemożliwe do osiągnięcia przez Gminę.

W przedłożonym projekcie uchwały, Wójt Gminy Wilkowice przedstawił prognozę kwoty długu Gminy Wilkowice, w której *formalnie* została zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Różnica wskaźnika obsługi i spłaty zadłużenia do dopuszczalnego limitu wynosi **np. 13,80 pkt. proc. w 2022 roku oraz 6,53 pkt. proc. w 2023 roku**. Z przedłożonego projektu uchwały według poz. 8.4 jej załącznika nr 1, wynika więc obraz wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy, który jest spełniony. Wobec jednak powyższych wątpliwości związanych z realizacją prognozy w warunkach bardzo wysokiego prognozowanego zadłużenia Gminy w wysokości prawie 40 mln zł, przy dochodach ogółem w wysokości ok. 60 mln zł, przeprowadzono symulację predykcji finansowej Gminy w oparciu o wskaźniki makroekonomiczne Ministerstwa Finansów. Według symulacji dokonanej przez tut. Izbę z zastosowaniem wskaźnika makroekonomicznego CPI (dynamika średnioroczna cen towarów i usług konsumpcyjnych) ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów w dokumencie pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”, tj. symulacji dochodów bieżących, wydatków bieżących oraz dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące z zastosowaniem wskaźnika CPI podanego w tych wytycznych - wynik symulacji okazał się alarmujący. Obligatoryjna relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (indywidualny wskaźnik zadłużenia) według wyliczeń tut. Izby nie będzie spełniona w 2025 roku oraz w ośmiu kolejnych latach 2028-2035, w przypadku 3-letniego okresu stosowanego do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Co bardzo istotne, relacja nie będzie również spełniona w latach 2028-2035 w przypadku wyboru przez Gminę 7-letniego okresu do jej wyliczenia.

Skład wskazuje ponadto, że bez zastosowania ustawowych wyłączeń z tytułów, o których mowa w art. 243 ust. 3a obligatoryjna relacja nie zostanie spełniona w 2024 roku, Skład podnosi tę kwestię, ponieważ w przypadku nieotrzymania środków zaplanowanych i ujętych w wieloletniej prognozie finansowej oraz określonych w umowie w sprawie dofinansowania zadania z budżetu UE lub orzeczenia zwrotu całości lub części otrzymanych środków, albo niespełnienia warunków stosowania wyłączeń - jednostce samorządu terytorialnego grozi brak możliwości spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, w tym możliwości zaciągania, spłaty i obsługi nowych zobowiązań z tytułów dłużnych, jeżeli relacja z art. 243 wskutek braku dofinansowania lub orzeczenia zwrotu dofinansowania albo niespełnienia warunków wyłączeń byłaby przez nią niespełniona. Przypomina się, że z przepisu art. 243 ust. 4 tej ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa

w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z:

- 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot;
- 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a art. 243 tej ustawy.

Przedstawione okoliczności są głównym powodem negatywnego zaopiniowania przedłożonego projektu uchwały. Zdaniem Składu, Organy Gminy bez zbędnej zwłoki powinny podjąć działania mające na celu naprawę jej sytuacji finansowej poprzez doprowadzenie do urealnienia danych stanowiących podstawę prognozowania dochodów i wydatków, a przede wszystkim ograniczenie poziomu zadłużenia.

W pozostałym zakresie Skład ustalił i zważył, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej został opracowany w formie projektu uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i obejmuje lata 2022 – 2035.
2. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową oraz okres, na który sporządzono prognozę kwoty długu, są zgodne z wymogami określonymi w art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83).
3. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2022 rok są ze sobą zgodne w zakresie wyniku budżetu, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający stwierdził rozbieżność w zakresie kwoty długu na koniec 2022 r., która według wyliczeń tut. Izby w oparciu o plan przychodów i rozchodów na dzień przedłożenia projektu prognozy, tj. 15 listopada br. jest niezgodna z kwotą wykazaną w projekcie prognozy. Przyjęta w projekcie prognozy kwota długu nie została w tym zakresie wyjaśniona w objaśnieniach. Ponadto wątpliwości Składu budzą zaplanowane w kwocie 3.200.000 zł wydatki na obsługę długu w 2029 r., podczas, gdy w 2028 roku wynoszą one 425.000 zł, a w 2030 r. 275.000 zł. Mając na uwadze wzrost stóp procentowych istotne jest rozważenie uaktualnienia wysokości kosztów obsługi długu.
5. Dochody i wydatki bieżące na lata objęte prognozą ustalone zostały przy zachowaniu zasady, o której mowa w art. 242 powołanej na wstępie ustawy o finansach publicznych.
6. Prognoza kwoty długu została sporządzona z *formalnym* zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 wyżej powołanej ustawy o finansach publicznych, o czym była mowa powyżej.

W tym miejscu przypomina się o konieczności dokonania wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia tej relacji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31

grudnia 2021 r. i poinformowaniu o wyborze tut. Regionalną Izbę Obrachunkową oraz organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

7. W załączniku do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazano przedsięwzięcia, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 226 ust. 3 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
8. W prognozie zawarto upoważnienia dla Wójta Gminy sformułowane na podstawie art. 228 ustawy o finansach publicznych.
9. Do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w myśl regulacji zawartej w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, dołączono objaśnienia przyjętych wartości zawierające niepełne informacje i dane, o których mowa w art. 226 ust. 1 tej ustawy, które wymagają niezbędnych, precyzyjnych uzupełnień dot. poszczególnych istotnych kwot zawartych w prognozie, umożliwiających ocenę ich realistyczności.

W następstwie powyższego, Skład Orzekający był obowiązany wyrazić opinię, że przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje bardzo wysokie zadłużenie, które zagraża relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Prognozowane wielkości, w szczególności dochodów bieżących oraz wydatków bieżących, a także nadwyżki operacyjnej, nie są uzasadnione i nie przyjęto ich w oparciu o faktyczne, realne szacunki, co może świadczyć, że wieloletnia prognoza finansowa została sporządzona z założeniem konieczności spełniania wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod kątem zaciągnięcia nowego długu, zaś przedstawione wielkości służą spełnieniu tego założenia, a nie zostały sporządzone z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania.

Stosownie do przepisu art. 230 ust. 3 ww. ustawy o finansach publicznych – opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej – regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że niniejsza opinia nie wyklucza możliwości uzyskania przez Gminę pozytywnej oceny uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej. W ocenie Składu niezbędnym jednak będzie korekta planowanego do zaciągnięcia nowego długu, rzetelne urealnienie wieloletniej prognozy finansowej, w tym szczególnie w zakresie wielkości mających wpływ na kształtowanie się wskaźnika z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także zawarcie w objaśnieniach szczegółowych wyjaśnień, co do wielkości w niej zawartych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający przedstawiony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zaopiniował - jak w sentencji.

W wykonaniu przepisu art. 230 ust. 3 zdanie drugie, w związku z przepisem art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, niniejsza opinia winna zostać opublikowana przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.).

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca
II Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Bernadeta Dziędziak