



Uchwała Nr 4200/IV/204/2022

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 13 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

Na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 163 ,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 2022 r. poz. 1668) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Sośnicowic projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023-2035.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, po dokonaniu analizy przedłożonego przez Burmistrza Sośnicowic projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035 stwierdza, co następuje:

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035 został przesłany w sposób określony w 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.).

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035 opracowany został częściowo na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych w formie projektu przyszłej (nowej) uchwały Rady Miejskiej w Sośnicowicach, bowiem obecnie obowiązująca uchwała ma utracić moc.

Opracowana prognoza zawiera elementy określone w art. 226 ustawy o finansach publicznych.

Okres objęty wieloletnią prognozą finansową oraz okres, na który sporządzono prognozę kwoty długu jest zgodny z wymogami określonymi w art. 227 ustawy o finansach publicznych.

Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i w projekcie budżetu na 2023 rok są ze sobą zgodne w zakresie dochodów ogółem, wydatków ogółem, wyniku budżetu oraz kwot przychodów i rozchodów, a także związanej z tym kwoty długu, tym samym spełniając wymóg określony art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Projekt zawiera upoważnienia dla Burmistrza Sośnicowic do zaciągania zobowiązań i przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych.

Do obliczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zaciągniętych zobowiązań i relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zastosowano wybrany w 2021 r. zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500 z późn. zm.) siedmioletni okres długości.

Przedłożona prognoza kwoty długu przy przyjętych przez Burmistrza wartościach zachowuje relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. **Dokonując oceny przyjętych wartości, Skład Orzekający stwierdził jednak, że są one nierealistyczne.** Szczególnie widoczne jest to przy planowaniu dochodów i wydatków bieżących dla roku 2024, co ma istotny wpływ na kształtowanie się tej relacji, w kolejnych latach. Analizując prognozowaną wielkość dochodów bieżących w roku 2024 Skład zauważył ich wzrost w porównaniu do 2023 r. o 15,36% (o 6.524.638,66 zł) bez odniesienia się w objaśnieniach do przyczyn tak znacznego wzrostu w stosunku do roku 2023. Zawarte w objaśnieniach stwierdzenie „*W 2024 r. zaplanowano wzrost dochodów bieżących o 15,36% w stosunku do roku projektowego, zaś od 2025 r. dochody prognozowano zgodnie z wartościami wskaźników makroekonomicznych*” niczego nie wyjaśnia, szczególnie tego dlaczego tak istotny wzrost został zastosowany dla roku 2024, i dlaczego nie posłużono się wskaźnikiem makroekonomicznym z wytycznych Ministra Finansów dla tego roku, tak jak w innych latach.

Jeszcze bardziej zastanawiająca jest prognozowana na rok 2024 wysokość wydatków bieżących. W roku 2023 planuje się wydatki bieżące w wysokości 50.096.110,94 zł natomiast w roku 2024 w wysokości 42.752.211,25 zł, czyli o 7.343.899,69 zł, tj. o 14,66% mniej. W objaśnieniach do prognozy wyjaśniono ten fakt następująco „*Uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się wydatków budżetu Gminy Sośnicowice oraz przewidywania na następne lata, w poszczególnych kategoriach wydatków bieżących posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany dla każdej kategorii budżetowej wskaźnik makroekonomiczny*”.

Dla pozycji wynagrodzenia wskazano, iż „*W latach 2024-2035 dokonano indeksacji wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w oparciu o wagi wskaźników makroekonomicznych (...)*” i co do tej pozycji Skład nie zgłasza uwag. W 2024 r. założono bowiem niewielki, bo zaledwie o 1,65%, ale jednak wzrost wynagrodzeń i pochodnych od nich.

Natomiast dla pozostałych wydatków bieżących (bez wynagrodzeń i pochodnych i bez obsługi długu), które w 2024 roku zaplanowano w wysokości 19.509.552,25 zł wyjaśniono ich poziom następująco „*W 2024 r. założono spadek pozostałych wydatków bieżących. Władze Gminy Sośnicowice przewidują znaczące oszczędności w budżecie na 2024 r. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2023 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji*

i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. Dalsze wartości dotyczące pozostałych wydatków bieżących od roku 2025 prognozowane były w oparciu o pomniejszone wartości z 2024 r. z wykorzystaniem wskaźnika inflacji.”

Skład Orzekający nie kwestionuje tego, że przewidywane do podjęcia działania mogą zmniejszać poziom wydatków, niemniej jednak kwota zmniejszenia rok do roku (2024 do 2023) jest tak wysoka, że w ocenie Składu niemożliwa do uzyskania. Nawet bardzo radykalne działania oszczędnościowe nie są w stanie zmniejszyć wydatków bieżących w jednym roku o 8.292.312,69 zł. Ogólne stwierdzenia w objaśnieniach nie wskazujące konkretnych działań i nie przedstawiające żadnych wyliczeń, w ocenie Składu są niewiarygodne. Burmistrz zakładając tak znacząca redukcję wydatków, aktualnie już powinien dysponować programem oszczędnościowym określającym poprzez jakie konkretne działania i w jakich konkretnych pozycjach wydatków i jednostkach organizacyjnych gminy zamierza te oszczędności wprowadzić. Nie są to bowiem działania z dnia na dzień. Zmiany organizacyjne wymagają przygotowania, najczęściej też podjęcia konkretnych decyzji w tym zakresie przez Radę a czasami i akceptacji mieszkańców dla proponowanych rozwiązań. Zastanawiające jest dla Składu Orzekającego to, czy Rada Miejska w Sośnicowicach była już o tym informowana i czy ma świadomość jakie decyzje przyjdzie jej podejmować. Tego w objaśnieniach nie wskazano.

Skład zwraca uwagę, że wieloletnia prognoza finansowa nie jest tylko kolejnym dokumentem (jednym z wielu) opracowywanych przez Burmistrza, ale dokumentem na którym opierać się powinna długookresowa perspektywa funkcjonowania gminy. Bez rzetelnej wieloletniej prognozy finansowej z realistycznymi prognozami poszczególnych wielkości finansowych nie jest bowiem możliwe np. zaciąganie zobowiązań długookresowych, gdyż to właśnie ta prognoza daje odpowiedź dotyczącą możliwości spłaty zaciąganych pożyczek, kredytów lub emisji obligacji. Z tego względu ustawodawca tak akcentuje przestrzeganie relacji określonej art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający dokonał własnych wyliczeń relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyjmując poziom wydatków bieżących w roku 2024, w takiej wysokości jak planowana dla roku 2023 i stwierdził, że w takich warunkach gmina nie spełnia tej relacji w okresie 5 lat, tj. od 2026 roku aż do 2030 roku. W latach tych relacja z art. 243 ust. 1 przy poziomie wydatków bieżących z roku 2023 kształtowała by się następująco:

- dla roku 2026 obciążenie spłatą długu wynieść ma 3,46 przy maksymalnym możliwym poziomie minus 0,77
- dla roku 2027 obciążenie spłatą długu wynieść ma 3,41 przy maksymalnym możliwym poziomie minus 0,95
- dla roku 2028 obciążenie spłatą długu wynieść ma 2,60 przy maksymalnym możliwym poziomie minus 1,21

- dla roku 2030 obciążenie spłatą długu wynieść ma 4,91 przy maksymalnym możliwym poziomie plus 2,48.

W gminie Sośnicowice na podstawie przedłożonych projektów stwierdza się brak możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej i budżetu na 2023 rok, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład uznał, że Burmistrz przyjął prognozowane wielkości w takich wysokościach aby tylko spełnić wymóg zachowania tej relacji, nie biorąc natomiast pod uwagę obowiązku realistyczności prognozy, do czego zobowiązuje art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zastrzeżenia dotyczące możliwości spełnienia relacji z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Skład Orzekający zawarł w uchwale Nr 4200/IV/203/2022 IV Składu Orzekającego RIO w Katowicach z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok.

Wykonując obowiązek wynikający z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zobowiązujący przy wydaniu opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uwzględnienie zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania – **Skład Orzekający po dokonanej ocenie, na chwilę obecną nie widzi możliwości uchwalenia projektu budżetu na 2023 rok i wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2035 w przedłożonych wersjach.**

W ocenie Składu Orzekającego gmina Sośnicowice nie wypracowała stabilnych, długookresowych założeń dla finansów gminy a jedynie doraźnie, przyjmuje wielkości umożliwiające spełnienie ustawowych wymogów.

Zdaniem Składu Orzekającego priorytetem dla budżetu gminy Sośnicowice powinno być dążenie do maksymalizacji nadwyżki operacyjnej celem zapewnienia możliwości finansowania inwestycji przy zachowaniu pozytywnej relacji określonej zarówno art. 242 jak i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jest to bowiem warunek pozytywnej oceny sytuacji finansowej gminy Sośnicowice przy zaciąganiu zobowiązań powiększających kwotę długu. W innym przypadku możliwość zaciągnięcia nowych, planowanych, zobowiązań może być ograniczona lub wręcz niemożliwa.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia Skład Orzekający wzywa gminę do przeprowadzenia wnikliwej analizy zarówno przygotowanego projektu budżetu na 2023 rok jak i projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023-2035 w przedstawionych Izbie wersjach, biorąc pod uwagę zawarte w niniejszej opinii zastrzeżenia.

Z opisanych powyżej względów, przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023 – 2035 zaopiniowano jak w sentencji uchwały.

IV Skład Orzekający informuje równocześnie, że niedokonanie niezbędnej analizy możliwości finansowych gminy Sośnicowice, zweryfikowanie założeń dotyczących zaciągania nowych zobowiązań planowanych na 2023 rok – skutkować może stwierdzeniem nieważności podjętej przez Radę Miejską w Sośnicowicach uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023-2035 i wdrożeniem regulacji przewidzianych art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem w razie braku możliwości uchwalenia

wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Od niniejszej uchwały Burmistrzowi Sośnicowic przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący IV Składu Orzekającego
Krzysztof Róg