



Uchwała Nr 4200/IV/209/2022

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 14 grudnia 2022r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez gminę Sośnicowice pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 2.000.000,00 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z istotnymi zastrzeżeniami** – zawartymi w uzasadnieniu - opinię o możliwości spłaty przez gminę Sośnicowice pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 2.000.000,00 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez gminę Sośnicowice została wydana w oparciu o materiały obrazujące aktualną sytuację finansową gminy oraz prognozę sytuacji w okresie obejmującym spłatę zobowiązania.

Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest Uchwała Nr LI/409/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 26 października 2022 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zgodnie z tą uchwałą, pożyczka w kwocie 2.000.000,00 zł zostanie przeznaczona na sfinansowanie zadania „Kompleksowe uporządkowanie gospodarki ściekowej aglomeracji Sośnicowice - etap II”. Pożyczka ma być spłacona w latach 2024-2028 z dochodów własnych gminy.

Opinia o możliwości spłaty pożyczki została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej gminy Sośnicowice, w wyniku której ustalono, co następuje:

Budżet na 2022 rok (po zmianach), wg przedłożonych na dzień wydania opinii uchwał i zarządzeń, zakłada:

- dochody w wysokości 81.207.181,41 zł,
- wydatki w wysokości 97.041.439,36 zł,
- deficyt wynoszący - 15.834.257,95 zł,
- przychody w wysokości 16.952.661,57 zł, w tym z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 2.375.000,00 zł, z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach 1.471.997,00 zł, z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych 6.554.621,00 zł oraz z nadwyżki z lat ubiegłych 6.551.043,57 zł,
- rozchody w kwocie 1.118.403,62 zł, w tym ze spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów 418.403,62 zł oraz wykupu innych papierów wartościowych 700.000,00 zł.

W uchwale Nr XL/327/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 26 stycznia 2022 roku w sprawie budżetu gminy na 2022 rok (po dokonanych zmianach), ustalono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek na kwotę 2.525.000,00 zł. Kwota pożyczki będącej przedmiotem niniejszej opinii mieści się w ustalonym limicie.

Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła również Uchwałę Nr XL/328/2022 z dnia 26 stycznia 2022 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2022-2035, natomiast Uchwałą Nr LI/408/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 26 października 2022 roku zmieniono lata jej obowiązywania do 2030 roku. W wieloletniej prognozie finansowej (po zmianach) zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi dotychczas zaciągniętych zobowiązań a także pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w planowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty zobowiązania oraz w planowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań. Ponadto w latach 2024-2030 budżet gminy mogą obciążyć potencjalne spłaty udzielonych poręczeń.

W dniu 30 listopada 2022 roku Rada Miejska w Sośnicowicach uchwałą Nr LIII/418/2022 zmieniła wysokość przychodów z tytułu zaciąganych pożyczek, zmniejszając je z 2.525.000 zł do 2.375.000 zł (zmniejszenie o 150.000 zł) bez wskazania czy zmniejszenie dotyczy opiniowanej pożyczki, czy pożyczki zaciągniętej na podstawie uchwały Rady Miejskiej XL/324/2022 z 26 stycznia 2022 r. w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach nie wpłynęły zmiany żadnej z tych uchwał. Wobec powyższego, według stanu na dzień opiniowania, Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałami decyzje o zaciągnięciu w 2022 roku pożyczek na łączną kwotę 2.525.000 zł a do przychodów budżetu roku 2022 (po zmianach) przyjęła 2.375.000 zł.

W przedłożonych do zaopiniowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, zgodnie z art. 238 ust. 1 pkt 2 i art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych projekcie uchwały w sprawie budżetu na 2023 gminy Sośnicowice i projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023-2035 Burmistrz Sośnicowic zakłada odbiegające znacznie od aktualnie przyjętych w obowiązujących uchwałach (przywołanych powyżej) wielkości dotyczące w szczególności wysokości zaciąganych zobowiązań. I tak, wg aktualnie obowiązującej Wieloletniej Prognozy Finansowej na dzień 30 listopada 2022 r. (uchwała

Nr LIII/417/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach) prognozowana wysokość zobowiązań długoterminowych do zaciągnięcia w 2023 r. wynosi 2.150.000 zł, natomiast przyjęta w przedłożonym projekcie na 2023 r. już 21.785.000 zł (z pożyczek 4.025.000 zł i z emisji obligacji 17.760.000 zł), co całkowicie zmienia obraz sytuacji finansowej gminy Sośnicowice i możliwości spłaty przez nią wszystkich zobowiązań.

Aktualnie obowiązujący budżet na 2022 rok (po zmianach) jest zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i obecnie także w kolejnych latach zakłada się, iż relacja ta ma zostać zachowana.

Natomiast przyjęte w projekcie budżetu założenia dotyczące w roku 2023 i kolejnych latach w ocenie Składu Orzekającego nie pozwalają na spełnienie tego wymogu (z art. 242 ustawy o finansach publicznych). Skład uznał, że przyjęte przez Burmistrza założenie o sfinansowaniu w roku 2023 deficytu operacyjnego (ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) z emisji obligacji, przy wykorzystaniu regulacji zawartej w 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. z 2021 r. poz. 1927) dopuszczającej przekroczenie w latach 2022-2025 relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem że w tych samych latach (2022-2025) suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach jest niemożliwe.

W wyniku dokonanej analizy Skład Orzekający ustalił, iż obecnie planowany deficyt operacyjny na 2022 r. (wg stanu na 30.11.2022 r.) zaplanowano na poziomie 6.587.858,62 zł, jeśli dodać do tego ten planowany na 2023 według projektu budżetu w wysokości 7.617.996,60 zł to łącznie deficyt operacyjny dla lat 2022-2023 wynosi 14.205.855,22 zł, a planowane nadwyżki na lata 2024-2025 według projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023-2035 wynoszą 13.424.478,75 zł (6.250.541,75 zł w 2024 r. i 7.173.937 zł w 2025 r.). Oznacza to, że gmina i tak nie może skorzystać z tego przepisu. W bieżącym roku, wg danych ze sprawozdawczości budżetowej za III kw.2022 r. i planu aktualnego budżetu po zmianach, gmina może finansować ten deficyt z nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, o których mowa w art.217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W 2023 roku z takiej możliwości, na podstawie przyjętych założeń, nie będzie mogła skorzystać do sfinansowania całego deficytu operacyjnego budżetu.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym kolejnym roku planowane obciążenie spłatą długu jest wyższe niż maksymalny wskaźnik ustalony dla danego roku.

Przy opiniowaniu Skład Orzekający uwzględnił sposób ustalenia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w sposób wynikający ze stanu prawnego oraz wzoru wieloletniej prognozy finansowej obowiązującego w dniu podjęcia uchwały o zaciągnięciu pożyczki. Dokonując analizy kształtowania się tej relacji Skład Orzekający stwierdził, że na podstawie wielkości przyjętych w aktualnie obowiązującej dla gminy Sośnicowice Wieloletniej Prognozie Finansowej w latach 2024-2028, tj. w latach spłaty zobowiązania z tytułu przedmiotowej pożyczki

planowane obciążenie spłatą długu jest w każdym roku niższe niż maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty, ustalony dla tego roku.

Obecnie przyjęte obciążenie spłatą długu kształtować się ma w tym okresie następująco:

- w 2024 roku wyniesie 3,51% przy maksymalnym możliwym poziomie 17,66%,
- w 2025 roku wyniesie 3,63% przy maksymalnym możliwym poziomie 15,33%,
- w 2026 roku wyniesie 3,58 % przy maksymalnym możliwym poziomie 6,83%,
- w 2027 roku wyniesie 2,62% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,06%,
- w 2028 roku wyniesie 2,01% przy maksymalnym możliwym poziomie 8,88%.

Skład Orzekający opiniując przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035 zakwestionował realistyczność przyjętych tam wielkości, szczególnie w roku 2024 (a więc w pierwszym roku spłaty opiniowanej pożyczki). Skład stwierdził, iż nierealistyczność przyjętych wielkości dotyczy planowania dochodów i wydatków bieżących dla tego roku, co ma istotny wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych 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, w szczególności i dlaczego nie posłużono się wskaźnikiem makroekonomicznym z wytycznych Ministra Finansów dla tego roku, tak jak w kolejnych latach.

Jeszcze bardziej zastanawiająca była dla Składu prognozowana na rok 2024 wysokość wydatków bieżących. W roku 2023 planuje się bowiem w tym projekcie 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. Wyjaśnienia zawarte w objaśnieniach do prognozy nie przekonały Składu. Stwierdzenie „*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.*” jest dla Składu mało przekonujące. Ogólne stwierdzenia nie wskazujące konkretnych działań i nie przedstawiające żadnych wyliczeń, w ocenie Składu są niewiarygodne. Burmistrz zakładając tak znaczącą redukcję wydatków, już aktualnie 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.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035 wynika, że przyjęto kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, w oparciu o te bardzo wątpliwe i w ocenie Składu nierealistyczne wielkości, następująco:

- w 2024 roku 4,28<12,95
- w 2025 roku 3,98<11,49
- w 2026 roku 3,46<3,58
- w 2027 roku 3,41<5,27
- w 2028 roku 2,60<6,49

co powoduje spełnienie ustawowego wymogu.

Skład Orzekający dokonał jednak 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, tj. bez tak znacznego spadku 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 spłaty opiniowanej pożyczki przypadających na ten okres relacja z art. 243 ust. 1 przy poziomie wydatków bieżących z roku 2023 kształtowała by się następująco:

- dla roku 2026 3,46 > - 0,77
- dla roku 2027 3,41 > - 0,95
- dla roku 2028 2,60 > - 1,21.

Prawa strona wzoru jest nie tylko niższa od lewej strony, co jest niedopuszczalne przez ustawę o finansach publicznych, ale wręcz przyjmuje w tych trzech latach, po 2025 roku, wartość ujemną.

Na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. poz. 2500), dodanego ustawą z dnia 14 października 2021r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz.1927) w latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Skład Orzekający na podstawie przedłożonych projektów stwierdził 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 Sośnicowice 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. Z tego względu IV Skład Orzekający RIO w Katowicach wydał negatywne opinie zarówno o projekcie uchwały budżetowej gminy Sośnicowice na 2023 rok, możliwości sfinansowania deficytu przyjętego w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, jak i o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł jak w § 1, a decyzję dotyczącą udzielenia pożyczki pozostawia Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach.

Jednocześnie Skład Orzekający zastrzega, iż niniejsza pozytywna opinia oparta jest na ocenie dokonanej w oparciu o aktualnie obowiązujące w 2022 roku dokumenty, tj. uchwałę budżetową na

2022 rok i uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2022-2030.

Jeśli gmina nie dokona stosownych zmian do zaopiniowanych: projektu budżetu na 2023 rok i projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Sośnicowice na lata 2023–2035, ocena sytuacji finansowej gminy Sośnicowice może być inna.

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

Przewodniczący IV Składu Orzekającego

Krzysztof Róg