

Uchwała Nr SO-14/0957/123/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 4 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r., w osobach:

Przewodnicząca: Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
 Edyta Zastrow

działając na podstawie art. 13 pkt 12 i 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. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Czarnków projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024 – 2043

opinię pozytywną
z zastrzeżeniem zawartym w pkt II.4 uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków został przekazany tutejszej Izbie w dniu 10 listopada 2023 r.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2024 r., uchwałą budżetową na 2023 r. (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2023-2043 (po zmianach), uchwałami obojętnymi mającymi wpływ na zadłużenie Jednostki oraz sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2022 r. i 30.09.2023 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.
2. Do projektu dołączone zostały objaśnienia przyjętych wartości, czym spełniono wymóg określony w art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.
3. Z projektu wynika, że okres objęty wieloletnią prognozą finansową odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ustawy o finansach publicznych.

4. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 8.150.034,46 zł, a zatem niespełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednakże, w myśl przepisu art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 r. poz. 1927, z późn. zm.) w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, 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. Według wykonania budżetu roku 2022 oraz zakładanego wykonania w roku 2023, a także planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkości budżetowych na lata następne, wymóg ten zostanie spełniony.

Ponadto, Skład Orzekający zauważa, że kolejny rok z rzędu planowany jest deficyt operacyjny (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi – poz. 7.1. załącznika Nr1 do projektu WPF), przy czym w roku 2022 jednostka wypracowała nadwyżkę operacyjną w wysokości 3.546.979,03 zł, na koniec III kwartału 2023 roku planowany jest deficyt operacyjny – w wysokości 9.627.406,68 zł, a planowany na rok 2024 deficyt operacyjny wynosi 9.857.895,46 zł. Skład Orzekający podkreśla, iż deficyty operacyjne mają wpływ na zdolność Jednostki do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek w latach prognozy.

Z przedstawionej prognozy kwoty długu wynika również, że w latach 2024-2043, tj. w okresie spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia w 2024 r. zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przy czym w latach 2026-2027 r. różnica pomiędzy relacją określoną po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) a dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań określonym po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, wynosi odpowiednio 0,84 i 0,80 punktu procentowego.

Jednakże Skład Orzekający wskazuje, że relacja określona w art. 242 oraz w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie spełniona przy założeniu, że w latach 2024-2043 zostaną osiągnięte prognozowane przez Gminę dochody bieżące, a wydatki bieżące i zadłużenie Gminy znacząco nie wzrosną. Tymczasem w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043 przewidziano znaczne zmniejszenie wydatków bieżących (poz. 2.1) planowanych na lata 2025-2032 w stosunku do planowanych na 2024 r. tak, iż dopiero w roku 2033 osiągnięty zostanie poziom wydatków bieżących zaplanowanych na 2024 rok. Z analizy wynika, że w 2025 r. wystąpiło zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do planowanych w 2024 o kwotę 8.623.489,58 zł, tj. ok. 13,69%, a w latach 2026-2032 wystąpiło zmniejszenie o kwoty odpowiednio: 8.141.829,38 zł, 7.516.789,38 zł, 6.169.067,38 zł, 4.807.337,38 zł, 3.415.806,38 zł, 2.010.233,38 zł, 575.807,38 zł przy zakładanym wzroście

dochodów bieżących (poz. 1.1) w tym okresie, w tym w 2025 r. o kwotę 11.152.987,08 zł (tj. o ok. 21%) w stosunku do planowanych na rok 2024. W następstwie planowana różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniesie w 2025 r. – 9.918.581,20 zł, przy projektowanym w 2024 r. deficycie operacyjnym w kwocie 9.857.895,46 zł.

Nadwyżki operacyjne na poziomie od 10.349.319,00 zł do 13.112.203,00 zł zaplanowane zostały do roku 2038. W latach 2039-2043 nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi wynoszą od 13.085.741,00 zł do 11.925.338,00 zł.

W objaśnieniach przyjętych wartości, dołączonych do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043, w zakresie projektowanych dochodów bieżących Wójt Gminy podał: *„Uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się dochodów budżetu Gminy Czarnków oraz przewidywania na następne lata, w poszczególnych kategoriach dochodów bieżących posłużono się metodą indeksacji wartości bazowych o odpowiednio przypisany do każdej kategorii budżetowej wskaźnik. W 2025 r. zaplanowano wzrost dochodów bieżących o 20,98 % w stosunku do roku projektowanego, zaś od 2026 r. dochody prognozowano zgodnie z wartościami wskaźników makroekonomicznych przedstawionych w tabeli poniżej. Z tytułu spodziewanego zwrotu podatku VAT w 2025 r. przewiduje się jednorazowy dodatkowy wzrost dochodów bieżących o kwotę 2.500.000,00 zł.”*. W odniesieniu natomiast do projektowanych wydatków bieżących, Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że: *„W 2025 r. założono spadek pozostałych wydatków bieżących. Władze Gminy Czarnków przewidują znaczne oszczędności w budżecie na 2025 r. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2024 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 2026 prognozowane były w oparciu o pomniejszone wartości z 2025 r. z wykorzystaniem wskaźnika inflacji”*.

W ocenie Składu Orzekającego objaśnienia przyjętych wartości dołączone do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043 nie uprawdopodobniają realizmu prognozy w zakresie dochodów i wydatków bieżących, gdyż z objaśnień tych nie wynika, na jakiej podstawie w 2025 roku założono znaczny wzrost dochodów bieżących, a w latach 2025-2032 założono spadek prognozowanych wydatków bieżących w porównaniu do roku 2024 oraz znaczącą nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Wójt Gminy nie wyjaśnił, jakie konkretnie działania i w jakiej perspektywie czasowej zostaną podjęte, aby po roku 2024 znacząco ograniczyć wydatki bieżące. Skład Orzekający podnosi, iż planowanie winno być realne i opierać się na merytorycznie uzasadnionych przesłankach, np. planowanie wydatków bieżących może uwzględniać oszczędności wynikające z podjętych działań restrukturyzacyjnych w zakresie wydatków bieżących, w tym ich uzasadnione ograniczenie. Natomiast brak realizmu wieloletniej prognozy finansowej skutkuje zniekształceniem rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki.

Biorąc natomiast pod uwagę, że wydatki bieżące, podobnie jak dochody bieżące, mają wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a z przeprowadzonej analizy wynika, że w latach 2025-2032 występuje znaczący spadek prognozowanych wydatków bieżących w porównaniu do wydatków bieżących planowanych na rok 2024 (przy planowanym wzroście dochodów bieżących), który nie został uzasadniony, a w konsekwencji ulega zmianie dysproporcja pomiędzy prognozowanymi dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie do opiniowanego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej.

5. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
6. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych, w zakresie danych dotyczących roku 2024.
7. W projektowanym wykazie planowanych przedsięwzięć wieloletnich przewiduje się kontynuację wszystkich zadań zaplanowanych w aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej wykraczających poza 2023 rok

III.

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. W załączniku Nr 1 do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043, w 2024 r. w rozchodach budżetu w poz. 5.1.1.3 wykazano łączną kwotę ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań z tytułu wyłączeń z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, określonych w art. 243 ust. 3b ustawy, z tego: poz. 5.1.1.3.3 - innymi środkami w wysokości 550.000,00 zł. Zgodnie z art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 nie stosuje się do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet:
 - 1) środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty;
 - 2) wynikających z posiadania wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6, środkami z tego tytułu;
 - 3) środkami z tytułu innego niż wymieniony w pkt 1 i 2, w szczególności z posiadanych przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 4 i 7, jeżeli jednostka nie zaciąga zobowiązań dłużnych określonych w art. 89 ust. 1 pkt 2.

Z analizy projektu uchwały budżetowej na 2024 r. wynika, że w budżecie zaplanowano przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.707.861,00 zł, które w całości przeznaczone zostały na pokrycie planowanego deficytu budżetu (poz. 4.3.1) oraz przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 9.024.689,00 zł. Z postanowień projektu uchwały budżetowej oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że przychody sklasyfikowane w § 952 przeznaczone są na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 7.024.689,00 zł (poz. 4.1.1) oraz na

rozchody budżetu w łącznej kwocie 2.000.000,00 zł (poz. 5.1), w tym z tytułu wcześniejszej spłaty istniejącego długu jednostki (§ 965) w kwocie 550.000,00 zł (poz. 5.1.1) oraz spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 1.450.000,00 zł. W budżecie gminy natomiast nie planuje się przychodów z tytułu prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego oraz przychodów z tytułu spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych, a z objaśnień przyjętych wartości do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2024-2043 wynika: „*Gmina Czarnków planuje wcześniejszą spłatę części zobowiązania pochodzącego z 2017 r. Gmina przewiduje zwiększenie kwoty rozchodów w roku 2024 o 550.000,00 zł, która pierwotnie była przewidziana zgodnie z pierwotnym harmonogramem w roku 2026. Niniejsze działanie jest prawnie dopuszczalne oraz korzystne dla Gminy. Wobec powyższego kwota wyłączenia na 2024 rok to 550.000,00 zł (art. 243 ust. 3b ustawy).*”.

Zatem biorąc pod uwagę postanowienia opiniowanej uchwały oraz treść uzasadnienia w odniesieniu do planowanych rozchodów, w ocenie Składu Orzekającego w 2024 roku nie było podstaw do zastosowania przedmiotowych włączeń z limitu spłaty zobowiązań z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, określonych w art. 243 ust. 3b ustawy innymi środkami. Nie ma również podstaw do zastosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, określonych w:

- art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych, ponieważ w objaśnieniach do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej nie wykazano, iż wcześniejsza spłata zobowiązań środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek zaciąganych w 2024 r. obniży łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty,
- art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ponieważ zaplanowane przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.707.861,00 zł w całości przeznaczone zostały na pokrycie deficytu budżetu (§ 1 ust. 3 pkt 1 projektu uchwały budżetowej), co znajduje potwierdzenie w danych zamieszczonych w poz. 4.3.1 o czym wspomniano wyżej.

Jednakże Skład Orzekający zauważa, iż przy braku zastosowania wyłączeń w 2024 r. spełniona zostanie relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. W postanowieniu § 2 ust. 3 projektu uchwały zawarto upoważnienie dla Wójta do przekazywania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy do zaciągania zobowiązań m.in. związanych z realizacją przedsięwzięć ujętych w załączniku Nr 2, podczas gdy dla żadnego z przedsięwzięć ujętych w wykazie nie wskazano innej jednostki realizującej niż Urząd Gminy Czarnków.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.