

Uchwała Nr S.O.VII.4290.6.2022
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 12 grudnia 2022 r.

w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej
Gminy Miasta Tarnowa.

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 2022 r., poz. 1668 z późn. zm.) oraz art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634) - Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Krystyna Imioło	–	Przewodniczący Składu
Patrycja Krupa-Różańska	–	Członek Składu
Katarzyna Augustynowicz-Skruch	–	Członek Składu

po zapoznaniu się z przedłożonym projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

postanowił:

zaopiniować negatywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miasta Tarnowa.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miasta Tarnowa na lata 2023-2037.

W wyniku analizy przedłożonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej dokumentu, Skład Orzekający uznał, że projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (dalej: WPF) został sporządzony z dochowaniem wymogów w zakresie szczegółowości, ustalonej art. 226 ust. 1, 2a i 3 ustawy o finansach publicznych oraz wymogów formalnych, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 83). Projekt obejmuje okres od roku 2023 do roku 2037. Przyjęte w nim wartości dla 2023 roku są spójne w zakresie wyniku finansowego i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów z analogicznymi wielkościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej Gminy Miasta Tarnowa na 2023 rok.

Spójność z projektem uchwały budżetowej oznacza jednocześnie, że w WPF w 2023 r. budżet jest niezrównoważony. Oznacza to, że suma wydatków i rozchodów przewyższa sumę dochodów i przychodów o kwotę 23.908.381,56 zł, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 211 ust. 1 ufp, zgodnie z którym budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.

Projekt uchwały obejmuje okres, w jakim przewiduje się pełną spłatę zaciągniętych i planowanych w latach 2023-2025 do zaciągnięcia zobowiązań (w 2023 r. - 80.000.000,00 zł; w 2024 r. - 13.000.000,00 zł; w 2025 r. - 25.025.508,66 zł). Planowany dług Gminy Miasta Tarnowa na koniec 2023 rok wyniesie 517.437.824,20 zł. Koszty obsługi długu w całym okresie obowiązywania WPF przewidziano w wysokości 230.183.995,34 zł.

Najistotniejszy aspekt analizy opiniowanego WPF Gminy Miasta Tarnowa stanowią parametry niezbędne do oceny zachowania ustawowych wymogów związanych z możliwością uchwalenia budżetu, tj. wymogu z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp) i wskaźnika spłaty zobowiązań z art. 243 ufp.

Zgodnie z art. 242 ust. 1 ufp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8. Do ustalenia powyższej relacji na lata 2023-2025, dochody bieżące mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp na podstawie przepisu art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1964). Ponadto, na podstawie 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), 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 tych samych latach.

Wykazana w roku 2023 różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi spełnia wymogi prawne, uwzględniając wyżej przywołane przepisy. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że różnica, o której mowa wyżej, stanowi w 2023 r. wielkość ujemną (- 65.461.171,58 zł) – tzw. deficyt operacyjny. Przewidywane wykonanie roku 2022 wskazuje także deficyt operacyjny w wysokości 44.474.512,96 zł. Suma przekroczeń w latach 2022-2023 jest niższa niż suma nadwyżek z lat 2024 i 2025, zatem warunek wynikający z przepisu art. 9 wskazanej ustawy na etapie projektu WPF zostaje spełniony. W kolejnych latach prognozowane są wysokie nadwyżki operacyjne. Nadwyżka operacyjna jest uznawana jako wskaźnik obrazujący zdolność do spłaty zobowiązań, a także możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Warunkiem osiągnięcia nadwyżek operacyjnych w latach objętych WPF jest realizacja budżetu w zaplanowanych wielkościach, dlatego istotne znaczenie ma prowadzenie takiej polityki finansowej, by planowane wielkości budżetu były możliwe do zrealizowania.

Analizując wskaźniki spłaty długu Gminy Miasta Tarnowa, określone wzorem matematycznym z art. 243, z uwzględnieniem art. 244 ufp i art. 9 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.), stwierdzono niezachowanie w latach 2023-2026 relacji określonej w przepisach jw. Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp (rubr. 8.1) wskazuje wyższą wartość od dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań, określonego po prawej stronie nierówności we wzorze jw. (rubr. 8.3 i 8.3.1). Zgodnie z art.7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ufp, może być niezachowana w latach 2023-2025 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu

terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ufp, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Skład Orzekający stwierdza, że w latach 2023-2025 łączna kwota długu na koniec danego roku stanowi odpowiednio: 79,7 %, 62,2 % i 54,8 % wyżej wskazanych parametrów. Jednak niezachowanie relacji w zakresie spłaty długu Gminy Miasta Tarnowa dotyczy roku 2026, dla którego nie może mieć zastosowania przywołany przepis art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Analizując WPF w kontekście realistyczności, o której mowa w art. 226 ust. 1 ufp, Skład Orzekający zwrócił uwagę na planowane, głównie w latach 2023-2024 wysokie dochody ze sprzedaży majątku Gminy Miasta Tarnowa, w roku 2023 – kwota 30.000.000,00 zł, w roku 2024 – kwota 48.150.000,00 zł. Dochody te do 2025 r. wpływają na poprawę wskaźników spłaty długu, na podstawie art. 9 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z 2018 r. Objasnienia wartości przyjętych w WPF wskazują dość ogólnie, że oprócz dochodów ze sprzedaży nieruchomości, lokali komunalnych, planuje się sprzedaż części udziałów jednej ze spółek komunalnych. Dane w tym zakresie rodzą wątpliwości Składu Orzekającego, co do realistyczności dochodów z tego tytułu. W przypadku ich niezrealizowania dojdzie do niespełnienia wskaźników spłaty długu. Dodatkowo, w objaśnieniach zapisano, że dochody ze sprzedaży części udziałów jednej ze spółek przeznaczone zostaną na spłatę kredytów w 2026 i 2027 r. Porównując wielkości wykazane w rubr. 10.6 dotyczące spłat wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych z wielkościami w rubr. 5.1 dotyczących całości długu (już zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia) suma kwot w latach 2026-2029 w rubr. 10.6 jest większa od sumy kwot wykazanych w tych latach w rubr. 5.1 o 29.560.000,00 zł, co oznaczałoby, że plan rozchodów na spłatę długu już zaciągniętego we wskazanych latach nie jest zabezpieczony. W objaśnieniach nie zamieszczono wystarczających danych dotyczących np. harmonogramów spłat długu Gminy Miasta Tarnowa, czy ewentualnych informacji dotyczących zmian w dotychczasowym planie rozchodów związanych ze spłatą zadłużenia. W związku z powyższym, Skład Orzekający uznaje WPF za nierealistyczny w myśl przepisu art. 226 ust. 1 ufp.

W załączniku Nr 2 do WPF zamieszczono wykaz przedsięwzięć, wskazując dla każdego wymienionego przedsięwzięcia dane, o których stanowi art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Zaproponowane w projekcie uchwały upoważnienia dla Prezydenta Miasta Tarnowa, jak też upoważnienia do przekazania jego uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych, znajdują umocowanie w przepisach art. 228 i art. 232 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę, że wielkości w niektórych pozycjach załącznika Nr 1 wymagają korekty, głównie dotyczące roku 2022, i tak: w poz. „Plan 3 kw. 2022” i poz. „Wykonanie 2022” nie uzupełniono rubryk 10.7-10.7.2.1.1. Na podstawie materiałów będących w posiadaniu tut. Izby należało w tych pozycjach wykazać kwotę 9.394,80 zł (dot. spłaty zobowiązań wymagalnych i długu spłacanego wydatkami). Suma kwot wykazanych w poz. „Wykonanie 2022” w rubr. 4.1.1, 4.2.1 i 4.3.1 jest większa od kwoty z rubr. 3 (dot. źródeł pokrycia deficytu).

Jak wskazuje przepis art. 230 ust. 2 ufp, opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, 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.

Biorąc pod uwagę naruszenie wyżej wskazanych przepisów prawa, Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej opinii Prezydentowi Miasta Tarnowa przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.
2. Stosownie do postanowień art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia winna być opublikowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania od Regionalnej Izby Obrachunkowej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902).

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
Krystyna Imioło