

Uchwała Nr II/287/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 22 grudnia 2023 roku

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie
finansowej oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu
budżetu Gminy Rozprza**

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 tj.) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U z 2023 r., poz. 1270 tj.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|------------------------|------------------|
| 1. Magdalena Budziarek | – przewodniczący |
| 2. Bogdan Łągwa | – członek |
| 3. Łukasz Szczepanik | – członek |

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024-2036 Gminy Rozprza.

§2

Opiniuje się **pozytywnie z istotnym zastrzeżeniem** możliwość sfinansowania w 2024 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Rozprza.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i obejmuje lata spłaty długu.

Art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wymaga, aby wieloletnia prognoza finansowa była realistyczna. W ocenie Składu Orzekającego przedłożony przez Gminę Rozprza projekt wieloletniej prognozy finansowej nie spełnia powyższego warunku. Wniosek powyższy dotyczy zaplanowanych przez jednostkę kwot dochodów i wydatków bieżących dla lat 2025-2027. Analiza danych wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rozprza wskazuje, że jednostka w 2025 roku

prognozuje nadwyżkę operacyjną na poziomie 7 378 617,00 zł. W kolejnych latach założono osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na stale rosnącym poziomie, który w 2026 roku ma wynieść 12 480 000,00 zł, a w 2027 roku - 17 970 000,00 zł; począwszy od roku 2028 zakłada się stopniowy spadek poziomu nadwyżki operacyjnej. Mając na względzie założone w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający dla porównania wskazuje, że w 2022 roku wykonana została nadwyżka operacyjna na poziomie 627 388,62 zł. Z kolei na koniec 2023 roku planowany jest deficyt operacyjny w wysokości (-) 5 432 674,64 zł.

W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie uzasadnienia opisanych wyżej założeń, wskazano m.in., że „przyjęto ogólny wzrost dochodów bieżących na poziomie 12% w latach 2025-2027 oraz około 4% w latach 2028-2036, natomiast dla wydatków bieżących przyjęto ogólny wzrost na poziomie około 4-6%”. Z objaśnień nie wynika na jakich podstawach jednostka zaplanowała założoną dynamikę wzrostu, a zwłaszcza co uzasadnia istotne odejście od podstawowych wskaźników makroekonomicznych wynikających z wydanych w dniu 3 października 2023 r. przez Ministra Finansów wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Z załącznika 1 ww. wytycznych wynika bowiem, że dochody bieżące zaplanowane na rok 2025-2027 wzrosnąć powinny o ok. 3-3,4% rok do roku, podczas gdy z przedłożonego projektu ów wzrost oscyluje w granicach 11% rok do roku. Kwestia ta – zdaniem Składu Orzekającego – powinna zostać wyjaśniona w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w doktrynie prawa finansowego. Jak wskazuje L. Lipiec-Warzecha „By spełniać ustawowy wymóg realności WPF powinna być weryfikowalna i przygotowana w oparciu o prawidłowe założenia metodologiczne, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Opis przyjętej metodologii, w tym stosowanych metod ekonometrycznych, powinien znaleźć się w objaśnieniach do WPF (art. 226 ust. 1 pkt 7) (L. Lipiec-Warzecha [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 226).

Analiza danych przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wskazuje również na jej nierealistyczność w zakresie zaplanowanych dla roku 2025 wydatków bieżących. Zauważyć bowiem należy – wbrew przytoczonym powyżej objaśnieniom z których wynika planowany przez Gminę wzrost wydatków bieżących na poziomie około 4-6% – spadek kwoty tychże wydatków względem wydatków bieżących 2024 roku. Dla 2024 roku zaplanowano je bowiem w wysokości 63 369 895,00 zł, podczas gdy dla 2025 roku w wysokości 62 000 000,00 zł (nadmienić na marginesie należy, że zaplanowanie wydatków bieżących w 2025 roku na takim poziomie skutkować ma powstaniem nadwyżki operacyjnej w wysokości 7 378 617,00 zł). Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości zaplanowania przez jednostkę wydatków bieżących w wysokości

niższej niż w poprzednim roku budżetowym, nie mniej jednak kwestia tak znacznego obniżenia wydatków bieżących 2025 roku względem 2024 roku – w ocenie Składu Orzekającego – powinna zostać wyjaśniona w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej.

Powyższe uwagi dowodzą – zdaniem Składu Orzekającego – że przedłożony projekt nie spełnia również wymagań art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z jego treścią do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rozprza na lata 2024 – 2036 zawiera wprawdzie załącznik nr 3 „Objaśnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rozprza na lata 2024 – 2036”, lecz ich treść nie spełnia wymagań art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Ustawodawca w treści ww. przepisu wymaga dołączenia objaśnień wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, co oznacza, że ich treść powinna ułatwiać zrozumienie wielkości zaplanowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w prognozowanym okresie. Skład Orzekający w pełni podziela w tym zakresie poglądy doktryny prawa finansowego wskazującej, że „celem objaśnień dołączonych do wieloletniej prognozy finansowej jest przybliżenie i omówienie wartości zamieszczonych w części tabelarycznej wieloletniej prognozy finansowej odnoszącej się do prognozy kwoty długu, w tym prognozowanych dochodów, wydatków, wyniku budżetu, sposobu sfinansowania długu, a także zachowania wymogów dotyczących spłat zadłużenia. Objasnienia powinny pozwalać na dokonanie oceny realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, w tym danych dotyczących spełnienia relacji wynikającej z indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych” (za: P. Lenio [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 226). Tymczasem treść załącznika nr 3 projektu „Objaśnienia do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rozprza na lata 2024 – 2036” nie pozwala na dokonanie oceny parametrów obrazujących sytuację finansową Gminy Rozprza w prognozowanym okresie ze względu na swą ogólnikowość. Objasnienia te – w ocenie Składu Orzekającego - nie wyjaśniają założonych przez Gminę wielkości, a zwłaszcza prognozowanych kwot dochodów i wydatków stanowiących podstawowe wielkości, które rzutują na pozostałe elementy wieloletniej prognozy finansowej i na wyjaśnieniu których powinna koncentrować się główna część objaśnień (więcej na ten temat: K. Sawicka [w:] *Prawo finansowe*, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 398-399).

W konsekwencji powyższego, pomimo że z danych wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rozprza wynika, że w latach 2025-2036 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, nie sposób

pozytywnie ocenić spełnienie tego wskaźnika. Jak wyżej wykazano, dane kreujące wysokość nadwyżki operacyjnej tj. dochody i wydatki bieżące zostały ustalone w sposób nierealistyczny.

W 2024 r. zaplanowano natomiast deficyt operacyjny, który planuje się sfinansować niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, co również oznacza, że wypełniona została zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dla roku 2024. Skład Orzekający zwraca przy powyższym jednak uwagę, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce wykonanie takiego deficytu jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności tzn. w części bieżącej budżetu. Tymczasem zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia.

Odnosząc się do kwestii zadłużenia Gminy Rozprza w analizowanym projekcie przyjęto, że na koniec 2024 roku wyniesie ono 47 009 960,68 zł, stanowiąc 69,06 % dochodów ogółem planowanych na ten rok. Jest to najwyższe zadłużenie Gminy w całym okresie prognozowania. W roku 2024 zaplanowano przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 8 349 828,40 zł. Począwszy do roku 2025 w latach objętych prognozą nie zakłada się zaciągania nowych zobowiązań wpływających na dług jednostki.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy przyjęto założenie, że w 2024 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana przychodami z tytułu kredytów i pożyczek, zaś w latach 2025 - 2036 - nadwyżkami dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżkami budżetowymi), które mają *de facto* zostać wypracowane z nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, a więc nadwyżek operacyjnych, których wielkość - zdaniem Składu Orzekającego - ustalono w sposób nierealistyczny.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

Wskazaną wyżej relację dla poszczególnych lat objętych projektem prognozy Gminy Rozprza przedstawiono w poniższej tabeli:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich siedmiu lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2024	6,92%	8,62%
2025	6,14%	8,03%
2026	6,80%	6,79%
2027	6,80%	6,79%
2028	11,14%	7,69%
2029	12,70%	7,27%
2030	15,08%	6,88%
2031	18,79%	6,46%
2032	21,14%	5,40%
2033	21,41%	4,46%
2034	20,74%	4,09%
2035	18,61%	4,34%
2036	16,91%	3,90%

Z powyższego wynika, że w złożonym projekcie spełnienie wskaźnika z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dla lat 2024-2025 następuje z uwzględnieniem treści art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022, poz. 1964). Zgodnie z jego treścią relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, 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 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (niezależnie od zarzutu braku ich realistyczności) Gmina wprawdzie wykazała, że w latach 2026-2036 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem zakłada spełnienie reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jednak w związku z tym, że przedstawione w tabeli wskaźniki ustalone zostały przede wszystkim w oparciu o wielkość relacji dochodów

bieżących do wydatków bieżących, nie sposób uznać, że reguła ta, przy przyjętych w projekcie założeniach, zostanie spełniona, ponieważ wielkość tych nadwyżek - zdaniem Składu Orzekającego - została ustalona w sposób nierealistyczny.

W ocenie Składu Orzekającego niezachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w 2025 roku może w sposób negatywny wpływać na realizację zadań publicznych przez Gminę. Niespełnienie wskaźnika, jak również wykazany powyżej brak realistyczności postanowień wieloletniej prognozy finansowej w zakresie 2025 roku nie pozwala bowiem na jednoznaczne stwierdzenie, że Gmina Rozprza będzie w stanie w pełnym zakresie wykonać ciężące na niej zadania publiczne. Ryzyko takie - zdaniem Składu Orzekającego - jest natomiast mniejsze w odniesieniu do roku 2024.

Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że **zasadą jest prawny obowiązek spełnienia przez jednostkę wskaźnika z art. 243 ust 1 ustawy o finansach publicznych i do tego stanu jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana dążyć w każdym roku objętym prognozą.** Działanie takie ma bowiem służyć zachowaniu bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego oraz pełnej realizacji ciężących na niej zadań publicznych.

Oceniając w pozostałym zakresie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym załącznik przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu Skład Orzekający stwierdza:

- Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu dla roku 2024 są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.
- Załącznik do projektu dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.
- Skład orzekający zwraca uwagę na treść § 8 projektu uchwały zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2024 roku. W treści ww. § wprowadzono podwójne wejście w życie przepisów uchwały - raz z dniem podjęcia, a drugi raz od dnia 1 stycznia 2024 r. Wejście w życie uchwały powoduje, że nabiera ona mocy obowiązującej. Biorąc pod uwagę powyższe uchwała winna w tym zakresie posiadać regulację prawną określającą, że wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi 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 przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Mając na względzie powyższe Skład postanowił wydać opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu budżetu Gminy Rozprza na 2024 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2024 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 9 450 000,00 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu kredytów i pożyczek oraz przychodami z tytułu 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.

W tym zakresie Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z istotnym zastrzeżeniem. W ocenie Składu Orzekającego Gmina Rozprza może mieć możliwość spłaty zadłużenia w sposób zgodny z prawem, **o ile organy gminy dokonają przy podejmowaniu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, szczegółowej analizy uwag przedstawionych przez Skład Orzekający w §1 niniejszej uchwały doprowadzając w konsekwencji do realistyczności danych ujętych w tej prognozie.**

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w §2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 tj.).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium.