

Uchwała Nr 723/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Zielonej Górze
z dnia 14 grudnia 2023 r.

w sprawie wydania opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041.

Na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 10 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 16 sierpnia 2023 r. w sprawie wyznaczenia Składów Orzekających – **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze** w osobach:

1. Iwona Popiel - Przewodnicząca
2. Joanna Chruściel - Członek
3. Adriana Kamedulska - Członek

opiniuje **pozytywnie z istotnym zastrzeżeniem** projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze zbadał pod względem formalno-prawnym przedłożony przez Zarząd Powiatu Międzyrzeckiego, zgodnie z art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041 przedstawiony wraz z projektem uchwały budżetowej Powiatu Międzyrzeckiego na 2024 rok.

Wartości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego dla roku 2024 są zgodne z projektem uchwały budżetowej Powiatu na rok 2024 w zakresie dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych, a także, co jest zgodne z art. 229 ustawy o finansach publicznych, w zakresie wyniku budżetu, kwot przychodów i rozchodów budżetu.

Do Wieloletniej Prognozy Finansowej dołączono objaśnienia przyjętych wartości, stosownie do art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. **Skład Orzekający formułuje istotne zastrzeżenie**, że w objaśnieniach nie odniesiono się do istotnych odchyłeń planowanych wielkości oraz metodologii prognozowania danych na kolejne lata budżetowe. W szczególności Powiat powinien odnieść się do wzrostów i spadków planowanych dochodów bieżących w 2025 roku (nagły wzrost *pozostałych dochodów bieżących* w 2025 roku do kwoty 52 013 528,00 zł), prognozowanych na rok 2025 i lata kolejne wydatków bieżących (w tym w grupie *wydatki na wynagrodzenia i pochodne*) oraz prognoz w zakresie wyniku bieżącej części budżetu. Istotne odchylenia – zarówno „*in plus*”, jak i „*in minus*” - występują w WPF również w pozostałych kategoriach dochodów i wydatków (w szczególności dochodów i wydatków bieżących).

W aspekcie regulacji zawartych w art. 226 ustawy o finansach publicznych, wskazać należy, że w celu zachowania realistyczności prognozy i umożliwienia właściwej oceny realności prognozowanych kwot, w objaśnieniach do WPF ujmować należy informacje o przyczynach znaczących odchyłeń prognozowanych wielkości (w głównej mierze istotnych wzrostów lub znacznych spadków kwot określonych grup dochodów i/lub wydatków), uzasadnionych faktyczną sytuacją jednostki.

Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, w których powinny być zawarte informacje uszczegóławiające dane ujęte w WPF i wskazane założenia, w oparciu o które zaprognozowano wartości w WPF dla lat kolejnych, następujących po danym roku budżetowym. Objasnienia stanowić winny materiał pozwalający dokonać oceny realistyczności danych zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, w tym również danych

dotyczących spełnienia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, które stanowią podstawowy i najważniejszy element dokonania oceny zakładanych wartości wieloletniej prognozy finansowej. Objasnienia załączone do projektu uchwały w sprawie WPF Powiatu Międzyrzeckiego – w ocenie Składu Orzekającego - nie wyczerpują i nie uzasadniają w sposób wystarczająco rzetelny, wyczerpujący tak istotnych odchyłeń planowanych wielkości, co narusza art. 226 ustawy o finansach publicznych. Ponadto wskazując na podstawy i przesłanki przyjęcia w WPF określonych wartości finansowych, objaśnienia powinny zapewnić możliwość weryfikacji metodologicznych założeń przyjętych przez daną JST. Aby spełniać ustawowy wymóg realności WPF, powinna być ona weryfikowalna i przygotowana na podstawie prawidłowych założeń metodologicznych, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Opis przyjętej metodologii, w tym stosowanych metod ekonometrycznych, powinien znaleźć się w objaśnieniach do WPF.

Z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041 wynika, że w latach objętych Prognozą zachowana jest relacja, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W roku 2024 Powiat zakłada deficyt bieżący (w wysokości 2 096 787,00 zł), uzupełniony – zgodnie z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1964) - wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający formułuje istotne zastrzeżenie dotyczące sytuacji, w której prognozowany na 2025 r. wynik bieżącej części budżetu stanowi nadwyżkę w kwocie 42 903 802,00 zł, zatem w wielkości znacząco odbiegającej od wielkości wykonanych w latach wcześniejszych oraz planowanych na rok 2023 i 2024, a także na lata 2026-2041. Prognozowany na 2025 r. wynik bieżącej części budżetu w głównej mierze wynika z, nieznajdującego stosownego uzasadnienia i wyjaśnienia w Objasnieniach, wzrostu w grupie „pozostałych dochodów bieżących” w roku 2025 przy jednoczesnym zaniżeniu pozostałych kategorii dochodów bieżących oraz zaniżenia wydatków bieżących w roku 2025 i latach kolejnych – w porównaniu do wartości planowanych w roku 2024 i wykonanych w latach wcześniejszych.

W latach objętych Wieloletnią Prognozą Finansową zachowana jest relacja, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na fakt, że Powiat Międzyrzecki w roku 2024 zakłada ujemny wynik bieżący (deficyt operacyjny), który planuje się uzupełnić kwotą wolnych środków, w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak powyższa sytuacja negatywnie wpływa na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach prognozy. Mając powyższe na uwadze Organy Powiatu Międzyrzeckiego powinny na bieżąco monitorować sytuację jednostki w powyższym zakresie i zachować szczególną ostrożność, dokonując zmian budżetu w ciągu roku budżetowego, w szczególności w zakresie zwiększenia planowanych wydatków bieżących. Zasadne jest również podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia dochodów bieżących i zmniejszenia wydatków bieżących.

Tylko w roku 2024 Powiat planuje budżet deficytowy. W roku 2025 i 2026 zakłada się realizację budżetów zrównoważonych, natomiast w pozostałych latach objętych Prognozą planuje się realizację budżetów nadwyżkowych, w których nadwyżki przeznacza się na spłaty kredytów i pożyczek oraz na wykup papierów wartościowych. **Skład Orzekający zwraca uwagę**, że w roku 2025 oraz 2026 zakłada się realizację budżetów zrównoważonych, a w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041 w pozycji 3.1. *kwota prognozowanej nadwyżki budżetowej przeznaczana na spłatę kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych* wpisano odpowiednio: 3 085 088,00 zł oraz 3 584 536,00 zł. Natomiast zgodnie z założeniami przyjętymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu w wyżej wymienionych latach spłata zobowiązań z lat wcześniejszych dokonywać się będzie z przychodów ujętych w poz. 4.2. *nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych*.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024-2041 w zakresie źródeł pokrycia deficytu w roku 2024 (wysokość deficytu 17 799 615,00 zł) podano, że zostanie on sfinansowany m.in. kredytem w kwocie 14 770 535,00 zł. Z projektu uchwały budżetowej na rok 2024 oraz z projektu uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu wynika natomiast, że na pokrycie deficytu z długoterminowych przychodów zwrotnych (kredytu) zostanie przeznaczona kwota 11 991 028,00 zł.

Prognoza kwoty długu, stanowiąca integralną część Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego, sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Powiat w roku 2024 planuje przychody z kredytów długoterminowych, a w pozostałych latach objętych prognozą Powiat nie planuje przychodów z tytułu zobowiązań zwrotnych.

Zgodnie z danymi wynikającymi z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024–2041 wysokość kwoty długu Powiatu Międzyrzeckiego na koniec 2024 r. wyniesie 40 810 970,36 zł, tj. 49,58% w stosunku do dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczonych na sfinansowanie deficytu budżetowego. Całkowita spłata zadłużenia planowana jest w roku 2041.

W załączniku Nr 2 do projektu uchwały wskazano przewidziane do realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zawierające wszystkie dane określone w art. 226 ust. 3 tej ustawy.

Z prognozy kwoty długu i jego spłaty wynika, że w latach 2024-2041 indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowany. Zarząd Powiatu Międzyrzeckiego wybrał, dla lat 2022-2025, **7-letni okres** średniej arytmetycznej stosowany do wyliczenia ww. relacji.

Stopień spełnienia przedmiotowej relacji przedstawia się następująco:

Lata objęte WPF	Wskaźnik [R+O]/[Db] (planowana spłata <i>(lewa strona wzoru)</i> 8.1.	Dopuszczalny poziom spłaty zobowiązań (prawa strona wzoru)		Stopień spełnienia relacji	
		Średnia z art. 243 (z uwzględnieniem planu 3 kw. roku N-1) <i>(prawa strona wzoru)</i> 8.3.	Średnia z art. 243 (z uwzględnieniem szacunkowego wykonania. roku N-1) <i>(prawa strona wzoru)</i> 8.3.1		
1	2	3	4	(3-2)	(4-2)
2024	5,58%	6,92%	6,92%	1,34%	X
2025	5,91%	5,96%	5,96%	0,05%	X
2026	10,08%	10,80%	10,80%	0,72%	X
2027	9,50%	12,02%	12,02%	2,52%	X
2028	8,83%	13,55%	13,55%	4,72%	X
2029	8,11%	14,70%	14,70%	6,59%	X
2030	6,77%	16,62%	16,62%	9,85%	X
2031	5,50%	20,83%	20,83%	15,33%	X
2032	4,78%	23,91%	23,91%	19,13%	X
2033	3,54%	20,50%	20,50%	16,96%	X
2034	3,28%	20,97%	20,97%	17,69%	X
2035	3,09%	21,71%	21,71%	18,62%	X
2036	2,06%	22,34%	22,34%	20,28%	X
2037	1,92%	22,75%	22,75%	20,83%	X
2038	1,79%	23,05%	23,05%	21,26%	X
2039	1,26%	23,24%	23,24%	21,98%	X
2040	1,16%	23,32%	23,32%	22,16%	X
2041	1,07%	23,21%	23,21%	22,14%	X

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze wskazuje, że analizie powinien polegać nie tylko sam fakt spełnienia bądź niespełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, lecz także poziom jej spełnienia mierzony różnicą między maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem limitu spłat a planowanym wskaźnikiem spłat (tj. różnicą między prawą a lewą stroną wzoru z art. 243 ustawy o finansach publicznych). W przypadku projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Międzyrzeckiego na lata 2024 - 2041 **zastrzeżenia** Składu Orzekającego budzą wielkości dochodów bieżących, wydatków bieżących prognozowanych na 2025 r., czego konsekwencją jest prognozowany wynik bieżącej części budżetu stanowiący – w roku 2025 - nadwyżkę w kwocie 42 903 802,00 zł. Dla porównania w roku 2024 Powiat prognozuje deficyt bieżący w wysokości 2 096 787,00 zł, a w roku 2026 prognozowana jest nadwyżka bieżąca w wysokości 11 237 641,00 zł.

Dane w powyższym zakresie mają wpływ na stopień spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, szczególnie w roku 2025 – 0,05% oraz w 2026 r. – 0,72%. Oznacza to niewielkie możliwości zaciągania i spłaty nowych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych. Należy mieć na uwadze, że nawet niewielkie obniżenie poziomu dochodów lub zwiększenie wydatków bieżących może spowodować brak spełnienia przez Powiat Międzyrzecki relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej przez Organy Powiatu.

Z uwagi na fakt, że w 2024 r. Powiat Międzyrzecki planuje istotne zwiększenie kwoty długu (w związku z planowanym nowym zobowiązaniem zwrotnym z tytułu kredytu długoterminowego), podkreślić należy, że wieloletnia prognoza finansowa, której integralną część stanowi prognoza spłaty długu JST i informacja dotycząca spełniania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest podstawowym dokumentem, w oparciu o który oceniana jest zdolność danej jednostki do zaciągania i spłaty zobowiązań długoterminowych w kolejnych latach objętych WPF. Jednocześnie przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciążących na niej zadań.

Skład Orzekający wskazuje, że priorytetowym celem polityki gospodarczo-finansowej Powiatu winno być utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i utrzymaniu stabilności finansowej Powiatu w 2024 roku i latach następnych. Podkreślić należy również, że Organy Powiatu winny dążyć do zachowania relacji określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, co w dłuższym okresie czasu jest warunkiem niezbędnym do utrzymania stabilności finansów Powiatu i zapewnienia możliwości dalszego funkcjonowania jako samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego. Właściwa ocena sytuacji finansowej Powiatu w powyższym zakresie, w tym w zakresie możliwości terminowej spłaty nowego zobowiązania przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do realizacji obywatelskich zadań publicznych, wymaga działań mających na celu przyjęcie prawidłowych założeń metodologicznych i urealnienie wielkości przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

W przypadku braku zachowania wskaźników wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz wystąpienia sytuacji zagrożenia realizacji zadań przez Powiat Międzyrzecki konieczne może okazać się zastosowanie rozwiązań prawnych określonych w art. 240 a i art. 240 b wyżej wymienionej ustawy. Skład Orzekający wskazuje na konieczność podjęcia skutecznych działań przez Organy Powiatu zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Powiatu.

Wobec powyższego, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanawia jak w sentencji niniejszej uchwały.

POUCZENIE

Od uchwały Składu Orzekającego zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Niniejsza opinia Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, zgodnie z art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) podlega opublikowaniu w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Iwona Popiel