

Uchwała Nr S.O.XVI.4290.10.2022
Składu Orzekającego
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie
z dnia 15 grudnia 2022 roku

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

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

Przewodniczący: Janik Elżbieta
Członkowie: Drzymała Joanna
Olech Marta

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

postanowił:

zaopiniować pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej
Miasta Zakopane na lata 2023 – 2035, z uwagami w uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął w formie dokumentu elektronicznego, z wykorzystaniem aplikacji Bestia, opracowany przez Burmistrza Miasta Zakopane projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zakopane na lata 2023-2035.

W wyniku analizy przedłożonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej dokumentu, Skład Orzekający uznał, że projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej został sporządzony z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.

Projekt wieloletniej prognozy finansowej został sporządzony z dochowaniem wymogów w zakresie szczegółowości, ustalonej art. 226 ust. 1, 2a i 3 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z wymogami zawartymi 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). Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, iż w kol. 1.1.5 oraz 1.1.5.1 Załącznika Nr 1 projektu wieloletniej prognozy finansowej w latach 2033-2035 nie zaplanowano pozostałych dochodów bieżących, w tym z podatku od nieruchomości.

Projekt obejmuje okres od roku 2023 do roku 2035. Przyjęte w nim wartości dla 2023 roku są spójne w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów z analogicznymi wielkościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2023

rok. Niemniej jednak Skład Orzekający zwraca uwagę, że projekt wieloletniej prognozy finansowej jest rozbieżny z ustaleniami projektu uchwały budżetowej Miasta Zakopane na 2023 rok w zakresie źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu na 2023 rok.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano przychody w kwocie 11.000.000,00 zł, jako wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w tym w wysokości 200.000,00 zł na pokrycie deficytu budżetu, natomiast w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok w ogóle nie ujęto przychodów z tytułu wolnych środków. W § 3 sentencji uchwały budżetowej Miasta Zakopane, jako jedno ze źródeł pokrycia deficytu została wskazana kwota stanowiąca nadwyżkę z lat ubiegłych (kwota 200.000,00 zł). Ponadto w Załączniku nr 4 do projektu uchwały budżetowej na 2023 rok środki w wysokości 11.000.000,00 zł zostały ujęte jako nadwyżka z lat ubiegłych (§ 957).

Ponadto Skład Orzekający zauważa również rozbieżności pomiędzy wartościami ujętymi w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, a tymi przedstawionymi w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok, w zakresie kwot dochodów bieżących z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące (kol. 1.1.4), pozostałych dochodów bieżących (kol. 1.1.5), dochodów majątkowych ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1), jak również w zakresie kwot dochodów i wydatków związanych z finansowaniem programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (kol. 9.1, 9.1.1, 9.1.1.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.1.1, 9.3, 9.4).

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zakopane zapewniono przestrzeganie przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, określonych w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, iż w roku 2023 różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jest ujemna i wynosi 4.200.000,00 zł i to przy założeniu pełnej realizacji budżetu roku 2023 w prognozowanych wielkościach. Uwzględniając zaplanowane w projekcie budżetu na 2023 rok przychody, przewidziane w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, różnica stanowi kwotę dodatnią, 21.318.284,00 zł. Natomiast w porównaniu do powyższego, w latach 2024-2035 planuje się nadwyżki operacyjne, które kształtują się od kwoty 7.400.000,00 zł w roku 2035 do kwoty 21.600.000,00 zł w 2030 roku. Uzyskanie zaplanowanych nadwyżek obarczone jest dużym ryzykiem. Powyższe przekłada się jednocześnie na kształtowanie się wskaźnika jednorocznego (kolumna 8.2. Załącznika Nr 1), który ma również bezpośredni wpływ na relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego, Skład Orzekający z ostrożności podkreśla, iż planowanie nadwyżek operacyjnych w tych latach musi wynikać z konkretnych, długofalowych działań, aby ich wykonanie było możliwe do osiągnięcia.

Zauważa się również wzrost dochodów bieżących w roku 2024 w stosunku do roku 2023 (o 3,06%), przy jednoczesnym spadku wydatków bieżących o 7,5%. Tendencja wzrostu dochodów bieżących oraz przy jednoczesnym spadku wydatków bieżących w stosunku do 2023 roku utrzymuje się również w latach 2025-2027. W objaśnieniach przyjętych wartości dołączonych do projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zakopane przedstawiono założenia przyjęte do oszacowania wielkości dochodów i wydatków w okresie objętym prognozą. Jak wynika z objaśnień Miasto Zakopane zakłada wzrost dochodów bieżących średnio o ok. 3,3%, co wynika z prognozy wpływów z podatków i opłat lokalnych, w związku z nowopowstającymi obiektami hotelowymi, pensjonatowymi oraz wielorodzinnymi, a także czynszów z nowobudowanych obiektów mieszkalnych. Zaplanowano również wzrost o ok. 10% stawek podatków i opłat lokalnych oraz stawek czynszów. Skład Orzekający zauważa jednak, iż powyższe objaśnienia są niespójne z wielkościami dochodów bieżących z podatku od nieruchomości, które w latach 2025-2035

wskazują raczej na tendencję spadkową w stosunku do wielkości zaplanowanych w roku 2023.

Skład Orzekający zwrócił również uwagę na wysokość dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych w latach 2023-2035, które to kształtują się na poziomie 32.408.772,00 zł w 2023 roku (kwota rozbieżna w stosunku do wykazanej w projekcie budżetu na 2023 rok), po 3.000.000,00 zł w latach 2024-2025, 2.000.000,00 zł w roku 2026, po 1.000.000,00 zł w latach 2027-2032, 5.000.000,00 zł w roku 2033, 7.000.000,00 zł w roku 2034 oraz 10.000.000,00 zł roku 2035. Z objaśnień przyjętych wartości wynika, że dochody ze sprzedaży majątku ustalone zostały na podstawie planu sprzedaży majątku Miasta. W objaśnieniach do projektu budżetu Miasta Zakopane na rok 2023 przedstawiono plan dochodów ze sprzedaży nieruchomości, w którym wskazano planowane do sprzedaży nieruchomości.

W załączniku do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zamieszczono wykaz przedsięwzięć, wskazując dla każdego wymienionego przedsięwzięcia dane, o których stanowi art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Projekt wieloletniej prognozy finansowej zawiera prognozę kwoty długu, która została sporządzona na lata 2023-2035. Obejmuje zatem okres, w jakim przewiduje się pełną spłatę zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Możliwość spłaty zadłużenia zdeterminowana jest poziomem indywidualanego wskaźnika, o którym mowa w art. 243 z uwzględnieniem art. 244 ustawy o finansach publicznych. Przedstawiona przez Miasto Zakopane prognoza kwoty długu wykazuje, że począwszy od roku 2023, relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych jest zachowana, z uwzględnieniem 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.). Należy jednakże wskazać, że relacja wyliczona w oparciu o faktycznie wykonane wielkości może zmienić rzeczywiste możliwości Miasta w zakresie spłaty zobowiązań, które mogą być wówczas inne, a więc także niższe niż obecnie prognozowane. Skład Orzekający oceniając spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych oparł się na danych przedstawionych w Załączniku Nr 1 do projektu wieloletniej prognozy finansowej i przyjął, że realizacja dochodów i wydatków będzie przebiegać na poziomie kwot prognozowanych, a także fakt, iż od roku 2024 nie będą zaciągane zobowiązania wpływające na dług Miasta.

Analizując projekt wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zakopane, Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, iż relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (różnica między danymi z kol. 8.3.1, a kol. 8.1 Załącznika Nr 1) w latach 2028-2029 oraz w 2031 kształtuje się na niskim poziomie i wynosi:

- 2028 r. – 1,90%,
- 2029 r. – 0,28%,
- 2031 r. – 0,76%,

i to przy założeniu pełnej realizacji dochodów i wydatków budżetu Miasta w tych latach. W związku z powyższym, w sytuacji niezrealizowania dochodów i wydatków na poziomie prognozowanym bądź konieczności zaciągnięcia kolejnych zobowiązań mających wpływ na uchwalanie i wykonywanie budżetów w latach następnych może dojść do naruszenia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje na potrzebę podjęcia daleko idących działań oszczędnościowych, szczególnie w zakresie wydatków bieżących, co zapewni zachowanie przewidzianych prawem wskaźników zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano dług Miasta Zakopane na koniec 2023 rok w wysokości 90.800.000,00 zł, co stanowi 32,65% planowanych dochodów.

Zaproponowane w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań znajdują umocowanie w przepisach art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, iż zgodnie z art. 226 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. W ocenie Składu Orzekającego wieloletnia prognoza finansowa jest realistyczna jeżeli daje pełen i wiarygodny obraz najbardziej prawdopodobnego kształtowania się tych wielkości budżetu, które mają kluczowy wpływ na jego stabilność. Jednocześnie należy stwierdzić, że okoliczności przedstawione w objaśnieniach dołączonych do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w uzasadnieniu projektu uchwały budżetowej na 2023 rok, zaplanowane w 2023 roku przychody z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek w kwocie 15.000.000,00 zł, zwiększające zadłużenie Miasta, a także spłata zadłużenia w długiej perspektywie czasowej, wymagają determinacji w podejmowaniu działań na rzecz wykonania obecnie zaplanowanych wartości, ze szczególnym uwzględnieniem pełnej realizacji zaplanowanych dochodów bieżących i wpływów ze sprzedaży majątku, a przede wszystkim skuteczne ograniczenia wydatków bieżących.

Uwzględniając powyższe, jak również przepis art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej opinii Burmistrzowi Miasta Zakopane przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.
2. Stosownie do przepisu art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia winna być opublikowana przez Miasto Zakopane 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**

Elżbieta Janik

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/