

Uchwała nr V/1/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 5 stycznia 2023 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Siechnic projekcie uchwały budżetowej Gminy Siechnice na 2023 rok

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewa Pudło — przewodnicząca,
- 2) Joanna Radzija — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Burmistrza Siechnic projekcie uchwały budżetowej Gminy Siechnice na 2023 rok.

Uzasadnienie

Z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p. Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Na podstawie przedłożonego 7 grudnia 2022 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Siechnice na rok 2023 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie budżetu na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości budżetowe:

- dochody ogółem w kwocie 178.179.664,00 zł;
- wydatki ogółem w kwocie 239.618.769,00 zł;
- deficyt budżetu w kwocie 61.439.105,00 zł;
- przychody ogółem w kwocie 66.064.105,00 zł;
- rozchody ogółem w kwocie 4.625.000,00 zł.

Dochody bieżące określono w kwocie 149.697.666,14 zł, natomiast wydatki bieżące w kwocie 157.525.579,95 zł. Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 7.827.913,81 zł.

Deficyt budżetu w kwocie 61.439.105 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (46.375.000 zł), wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (10.695.623,87 zł), 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 (3.929.256,13 zł) oraz z przychodów wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (439 225,00 zł).

Dochody majątkowe ustalono w wysokości 28 481 997,86 zł, z czego 1.000.000 zł są to dochody ze sprzedaży majątku. Ze względu na poziom i strukturę planowanych dochodów i wydatków Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w przypadku braku realizacji na planowanym poziomie dochodów majątkowych konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania wydatków lub ograniczenie ich poziomu.

Wskaźnik jednoroczny w 2023 r. wynosi 1,54% przy planowanych spłatach zobowiązań dłużnych powiększonych o wydatki na obsługę długu do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące na poziomie 8,87%. Kształtowanie się wskaźnika jednorocznego na tak niskim poziomie, w sytuacji niewykonania planowanych wielkości budżetowych w 2023 r., grozi obniżeniem dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach kolejnych.

Ustawa o finansach publicznych, zawiera regulacje dotyczące państwowego długu publicznego. Art. 72 u.f.p. wymienia tytuły dłużne, czyli stosunki prawne tworzące państwowy dług publiczny. Ustawowo określony katalog tych tytułów został od 1 stycznia 2019 r. uzupełniony o tytuły dłużne wynikające z innych stosunków prawnych niż papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, kredyty, pożyczki, depozyty, które to stosunki wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (art. 72 ust. 1a u.f.p.). Według § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767, z późn. zm.) do kategorii tytułów dłużnych obejmujących kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii, oprócz umów kredytu i pożyczek, zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy o poprawę efektywności energetycznej, które mają wpływ na poziom długu publicznego, dłużne papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Siechnice na lata 2023–2043 (WPF) wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2023 rok spowoduje zwiększenie długu Gminy na koniec 2023 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2022 r. o 46,4 mln zł. W 2024 r. prognozuje się zaciągnięcie zobowiązań zwrotnych na kwotę 20 mln zł, co oznacza wzrost długu o 13,2 mln zł.

W okresie objętym prognozą planuje się znaczne zwiększanie kwoty długu spłacanego wydatkami (w 2023 r. nastąpi wzrost o 3,7 mln zł, w 2024 r. — o 16,3 zł, w 2025 r. — o 8,9 zł). Jak wykazano w poz. 6.1 WPF kwota długu spłacanego wydatkami na koniec 2023 r. wyniesie 24,2 mln zł, w 2024 r. — 40,5 mln zł, w 2025 r. — 49,4 zł, w 2026 r. — 45 mln zł, 2027 r. — 40,9 mln zł. W załączniku nr 3 do projektu WPF (tabela nr 9 - podsumowanie) wskazano, że "kwota długu spłacana wydatkami planowana na dzień 31.12.2023 r. wynosi 55.152.760 zł".

Wykazana w projekcie uchwały kwota długu na koniec 2023 r. stanowi 95,6% planowanych dochodów ogółem. W latach kolejnych prognozuje się dalsze zwiększanie kwoty długu do kwoty 200.794.500 zł w 2025 r. (110,5% planowanych dochodów ogółem).

Zgodnie z brzmieniem art. 7 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):

1. 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.
2. W latach 2023–2025 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie może przekraczać 100% wykonanych w tym roku budżetowym dochodów ogółem tej jednostki, pomniejszonych o kwoty wykonanych 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.

3. Niezachowanie relacji ograniczającej wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Regionalna izba obrachunkowa, wydając opinie, o których mowa w art. 91 ust. 2, art. 230 ust. 3 i 4 oraz art. 246 ustawy zmienianej w art. 2, ocenia również wpływ niezachowania tej relacji na realizację zadań publicznych.

Relacja łącznej kwoty długu do dochodów ogółem, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środki o podobnym charakterze oraz powiększone o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2023 r. wyniesie 118,78%, w 2024 r. — 128%, w 2025 r.— 117,26%.

W 2023 r. relacja spłat długu, o której mowa w art. 243 u.f.p., wyniesie 8,87%, przy dopuszczalnym wskaźniku zdolności spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym 15,70%.

W kolejnych latach objętych prognozą (2024–2025, 2027–2043) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., zostanie zachowana, natomiast w 2026 r. wskaźnik ten zostanie zachowany, tylko jeżeli w 2022 r. wartości mające wpływ na jego kształtowanie zostaną wykonane na poziomie nie niższym od tego, który w projekcie uchwały w sprawie WPF został wykazany w pozycji dotyczącej przewidywanego wykonania tego roku.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach (tj. okresie spłaty długu) istotny wpływ będzie miała realizacja wielkości budżetowych na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a w szczególności wykonanie nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) oraz dochodów ze sprzedaży majątku (2023 r.).

W 2023 r. ustalono deficyt operacyjny (-7,8 mln zł), natomiast w kolejnych latach planuje się stały wzrost nadwyżek operacyjnych od 21 mln zł w 2025 r. do 291 mln zł w 2043 roku. Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2026–2043 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości (w latach 2016–2021 nadwyżka operacyjna kształtowała się na poziomie od 10,7 mln zł do 29,7 mln zł).

Wykonanie nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku poniżej planowanych wielkości niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki. Wskazuje się zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji.

Wydatki na wpłaty na rzecz izb rolniczych zaplanowano w kwocie 29.000 zł, tj. poniżej 2% wpływów z podatku rolnego.

Rezerwa ogólna w kwocie 260.000 zł stanowi 0,11% wydatków budżetu i mieści się w granicach określonych w u.f.p. Zgodnie z art. 222 ust. 1 u.f.p. w budżecie należy utworzyć rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Burmistrz jest obowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Siechnicach.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Ewa Pudło