

Uchwała nr V/141/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Oleśnickiego projekcie uchwały budżetowej
Powiatu Oleśnickiego na rok 2023

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 — przewodniczący,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Oleśnickiego projekcie uchwały budżetowej Powiatu Oleśnickiego na rok 2023.

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 projektu uchwały budżetowej Powiatu Oleśnickiego na rok 2023 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości:

- dochody ogółem w kwocie 154.444.510 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 164.257.784 zł,
- deficyt w kwocie 9.813.274 zł,
- przychody ogółem w kwocie 14.165.941 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 4.352.667 zł.

W § 4 części normatywnej uchwały wskazano, że deficyt budżetu zostanie sfinansowany przychodami wynikającymi z wolnych środków jako nadwyżki środków na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (9.813.274 zł).

Dochody bieżące określono w kwocie 134.913.260 zł, natomiast wydatki bieżące w kwocie 140.537.427 zł. Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi stanowi deficyt bieżący i wynosi 5.624.167 zł.

W 2023 r. planuje się przychody w łącznej kwocie 14.165.941 zł, z tego z zaciągniętych pożyczek i kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 4.352.667,00 zł oraz wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych 9.813.274,00 zł. W uzasadnieniu do uchwały nie omówiono kosztów związanych z zaciągnięciem nowego zobowiązania zwrotnego.

W części normatywnej projektu uchwały budżetowej nie ustalono limitu z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Wraz z projektem uchwały budżetowej na 2023 r. przedłożony został projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2023–2031 (zwanej WPF), zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty.

Przewidywana na koniec 2023 r. kwota długu wynosi 34.517.332 zł. Z przedłożonej prognozy wynika, że spłata długu nastąpi do roku 2031. 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, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2023 r. wyniesie 29,72%, w 2024 r. 22,43%, a w 2025 r. 17,90%.

W 2023 r. nie przewiduje się spłat rat kredytów i pożyczek. W latach 2024–2026 prognozuje się sfinansowanie rozchodów przychodami z wolnych środków, natomiast w kolejnych latach — z planowanych nadwyżek budżetu.

Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie WPF (z uwzględnieniem przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2022 r.) wynika, że Powiat w roku 2023 będzie dysponował wolnymi środkami w kwocie 16.360.115,65 zł. Skład Orzekający stwierdza, iż po zaangażowaniu w finansowanie deficytu 2023 r. wolnych środków w kwocie 9.813.274 zł, do dyspozycji Powiatu w latach następnych pozostaną wolne środki w kwocie 6.546.841,65 zł. Należy zauważyć, iż w okresie 2024–2026 prognozuje się wprowadzenie do budżetów wolnych środków w łącznej kwocie 10.504.555,7 zł; w okresie tym nie przewiduje się zaciągania kredytów i pożyczek zwiększających dług.

Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu ww. środków w prognozowanej wielkości konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu.

Według danych zaprezentowanych w projekcie uchwały w sprawie WPF relacja spłat zobowiązań finansowych i wydatków na obsługę długu do planowanych dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, o której mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2023–2025 i 2031 będzie zachowana, natomiast w latach 2026–2030 wskaźnik spłaty długu znacznie przekroczy dopuszczalny wskaźnik zadłużenia.

Wskaźnik spłaty długu w roku 2023 wynosi 6,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Powiatu wynoszącym 13,07% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r.) i 13,76% (z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”), natomiast w latach 2024 i 2025 odpowiednio: 7,04% i 6,62%, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,61% i 10,5% (z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r.) oraz 12,30%, i 11,19% (z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”).

W kolejnych latach objętych prognozą (2026–2030) relacja spłat, o której mowa w art. 243 u.f.p. w latach 2026–2030 kształtuje się na poziomie znacznie wyższym od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Powiatu i wynosi: 7,96%, 6,35%, 6,02%, 5,7% i 5,07% przy dopuszczalnym – ustalonym z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. – na poziomie 5,52%, 3,8%, 2,93%, 1,33% i 2,32%. Różnica między wskaźnikiem spłat, a wskaźnikiem dopuszczalnym wynosi: 2,44 punktu procentowego (2026 r.), 2,55 punktu procentowego (2027 r.), 3,09 punktu procentowego (2028 r.), 4,37 punktu procentowego (2029 r.) i 2,75 punktu procentowego (2030 r.).

Decydujący wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach objętych prognozą ma planowany wynik operacyjny (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi). Skład Orzekający zwraca uwagę, iż nadwyżka operacyjna jest wskaźnikiem, który obrazuje sytuację finansową jednostek samorządowych, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji. Jest kategorią, która określa, jaka część dochodów bieżących pozostaje do dyspozycji organów tych jednostek, po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących łącznie z kosztami obsługi długu.

W projekcie budżetu na 2023 r. planuje się deficyt operacyjny w wysokości 5.624.167 zł (finansowany wolnymi środkami), natomiast w kolejnych latach — nadwyżki operacyjne (od 97 tys. zł w 2024 r. do 3,2 mln zł w 2031 r.).

Planowany na 2023 r. wskaźnik jednoroczny (relacja określona po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p. ustalona dla danego roku) wynoszący -1,93% będzie miał istotny wpływ na obniżenie zdolności spłaty zadłużenia Powiatu w kolejnych latach. Również prognozowane w latach 2024–2030 wskaźniki jednoroczne będą kształtować się znacznie poniżej wskaźników spłat: 2,25% (2024 r.), 2,7% (2025 r.), 3,48% (2026 r.), 3,54% (2027 r.), 3,24% (2028 r.), 2,93% (2029 r.) i 2,67% (2030 r.).

Skład Orzekający przypomina, iż tylko w latach 2023–2025 relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., może być niezachowana 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.

Spełnienie ustawowych relacji w latach 2026–2030 będzie uzależnione od znacznego podwyższenia prognozowanych nadwyżek operacyjnych. Wskazuje się na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Powiatu, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji. Powiat powinien podjąć działania mające na celu maksymalizację nadwyżek operacyjnych.

Mając powyższe ustalenia na uwadze Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji, którą Zarząd Powiatu jest zobowiązany przedstawić przed uchwaleniem budżetu Radzie Powiatu

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