

Uchwała nr V/143/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2023–2031 przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2023

Na podstawie art. 13 pkt 12 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. 230 ust. 2 pkt 1 i 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 negatywną

o projekcie uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2023–2031 przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2023.

Uzasadnienie

Na mocy art. 230 ust. 2 i art. 238 ust. 1 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.”, zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do przedłożenia radzie oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany wraz z projektem uchwały budżetowej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zgodnie z art. 230 ust. 3 u.f.p. regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Skład Orzekający oceniając przekazany Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z art. 230 ust. 9 u.f.p. w formie dokumentu elektronicznego, projekt uchwały w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oleśnickiego na lata 2023–2031 stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (WPF) opracowano na lata 2023–2031. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu, która została opracowana dla całego okresu spłaty.
2. Zachowano wymóg zrównoważenia budżetu w części bieżącej, o którym mowa w art. 242 u.f.p., w całym okresie objętym prognozą.
3. Prognozowane w 2023 r. dochody i wydatki oraz przychody i rozchody budżetu są zgodne z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2023.
4. 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%.
5. 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.
6. 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 finansowane 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. Wprowadzenie do WPF nierealnego przychodu stanowi istotne naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6 u.f.p.

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

7. 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 ustalonym na poziomie 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.).

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 i 3 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 poz. 1964) "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. (...) 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".

8. 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 nie podwyższą dopuszczalnego wskaźnika

spłaty zadłużenia oraz 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% (2020 r.).

9. W objaśnieniach nie odniesiona się do stopnia niezachowania relacji z art. 243 u.f.p. w okresie objętym prognozą,

Spełnienie ustawowych relacji w latach 2026–2030 będzie uzależnione od znacznego podwyższenia prognozowanych nadwyżek operacyjnych. Wskazuje się również 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. Jak wynika natomiast z art. 243 ust. 2 pkt 4 u.f.p. dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok. Wykonanie roku budżetowego 2022 będzie miało zatem wpływ na ostateczny dopuszczalny poziom spłat w 2023 roku.

Wydając opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy na podstawie kryterium zgodności z prawem. Równocześnie wskazuje, że organy jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za sytuację finansową jednostki, a w szczególności za celowość i realność planowanych wydatków.

Niniejsza opinia, zgodnie z art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 u.f.p., podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania.

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