

Uchwała nr XV/127/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 grudnia 2022 r.

w sprawie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego
w projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 246 ust. 1 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 Zarzecka— przewodnicząca,
- 2) Joanna Radziejka — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 246 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.”, regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. W opinii regionalna izba obrachunkowa ocenia możliwość sfinansowania deficytu na podstawie wskazanych źródeł jego finansowania oraz ich wpływu na kształtowanie się długu jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający na podstawie przedłożonego 15 listopada 2022 r. projektu uchwały budżetowej Gminy Gminy Ząbkowice Śląskie na rok 2023 ustalił, co następuje:

1. W projekcie uchwały planowane są następujące wielkości budżetowe:
 - dochody budżetu w kwocie 123.519.698 zł, z tego dochody bieżące w kwocie 91.355.922 zł i dochody majątkowe w kwocie 32.163.776 zł,
 - wydatki budżetu w kwocie 138.557.658,10 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 90.469.440,39 zł i wydatki majątkowe w kwocie 48.088.217,71 zł,
 - deficyt budżetu w kwocie 15.037.960 zł,
 - przychody budżetu w kwocie 19.668.736,22 zł pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych (18.525.277,67 zł) i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. (1.143.458,55 zł),
 - rozchody budżetu w kwocie 4.630.776,12 zł z tytułu kredytów i pożyczek.
2. Deficyt budżetu zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. Wskazane źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 u.f.p.

W 2023 r. zaplanowano przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., w kwocie 1.143.458,55 zł Z wyliczenia dokonanego w oparciu o dane przedstawione w projekcie wieloletniej prognozy finansowej wielkości przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2022 r. (załącznik nr 1 kolumna „Wykonanie 2022”) nie wynika, aby Gmina posiadała do dyspozycji w roku 2023 środki we wskazanej kwocie. Dane w zakresie dochodów i wydatków budżetu w kolumnie „Wykonanie 2022” wykazano na poziomie wykonania na koniec III kw. 2022 roku. Nie wypełniono również danych w zakresie przychodów, rozchodów i zadłużenia Gminy. Zwraca się uwagę na potrzebę urealnienia danych przewidywanego wykonania 2022 roku. Skład Orzekający jednocześnie wskazuje, że w przypadku niezrealizowania przychodów z tytułu wolnych środków w prognozowanej wielkości konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu.

Z projektem uchwały budżetowej przedłożony został projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zawierający prognozę kwoty długu i jego spłaty w latach 2023–2042. W 2023 r. 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., wynosi 10,20%, i jest wyższa odpowiednio: o 1,44 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy określonego na poziomie 8,76% z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. oraz o 2,62 punktu procentowego od dopuszczalnego wskaźnika spłaty określonego na poziomie 7,58% z uwzględnieniem danych wykazanych w kolumnie „Wykonanie 2022”.

Przewidywana wg projektu uchwały kwota długu na koniec 2023 r. wynosi 85.160.859,23 zł. Relacja łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem 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 u.f.p., nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, wynosi odpowiednio: w 2023 r. 101,95%, w 2024 r. 100,49%, a w 2025 r. 93,02%.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja, o której mowa w tym przepisie, nie będzie zachowana. 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.

Sposób wyliczenia relacji określonej w art. 243 u.f.p. został istotnie zmieniony art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500 i z 2021 r. poz. 1927), art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400 oraz z 2021 r. poz. 1104 i 1901), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583, z późn. zm.), art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1695, 1967 i 2236), 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 poz. 1964) i art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2022 r. poz. 1550). Z projektu wieloletniej prognozy finansowej nie wynika, aby Gmina miała podstawy do zastosowania ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań. W całym okresie prognozy długu nie wykazano takich wyłączeń.

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.

W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. oraz art. 7 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja, o której mowa w tych przepisach, nie będzie zachowana. Opracowanie projektu uchwały budżetowej na 2023 rok, z którego wynika, że realizacja tak uchwalonego budżetu spowoduje przekroczenie w 2023 r. relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 u.f.p., oznacza, że projekt został opracowany z istotnym naruszeniem tego przepisu.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w kolejnych latach objętych prognozą (2024–2042) obliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości 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., nie przekracza dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia Gminy. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2024, 2026–2028 relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Wskaźnik spłaty w roku 2024 wynosi 7,56%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty zadłużenia Gminy wynoszącym 9,11% z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. i 7,93% z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”, w latach 2026–2028 odpowiednio 5,79%, 6,05% i 6,64%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,67%, 7,57% i 8,13% uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. oraz 5,80%, 6,71%, 7,26% z uwzględnieniem danych z kolumny „Wykonanie 2022”. Skład Orzekający zatem podkreśla, że nawet niewielkie zmiany w realizacji budżetu w poszczególnych latach mogą spowodować również w kolejnych latach niezachowanie relacji, o której mowa z art. 243 u.f.p. O możliwości utrzymania w kolejnych latach prognozy relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., na poziomie prognozowanym w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności nadwyżek operacyjnych (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Założono, że w latach 2024–2042 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się odpowiednio w wysokości od 7,3 mln zł do 8,6 mln zł (przy planowanej na 2023 rok nadwyżce w wysokości 0,9 mln zł). W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. przewiduje się wzrost dochodów bieżących o 2,1 mln zł (2,3%) i obniżenie wydatków bieżących o 5,3 mln zł (5,9%). Przy takim założeniu dynamiki dochodów i wydatków bieżących w 2024 r. nadwyżka operacyjna w porównaniu do roku poprzedniego wzrasta o 7,4 mln zł (z 0,9 mln zł do 8,3 mln zł). Podkreślenia wymaga, że w latach 2016–2021 wykonanie nadwyżek operacyjnych kształtowało się na poziomie od 2,1 mln zł do 3,5 mln zł. W kolumnie „Wykonanie 2022” wykazano wykonanie za III kw. 2022 r. w wielkości deficytu operacyjnego na poziomie 4,1 mln zł. Należy zauważyć, że kwota wykonanego deficytu operacyjnego na koniec 2022 r. może ulec zwiększeniu. Zgodnie bowiem z uchwałą Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie nr LIV/356/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie Uchwały Budżetowej Gminy Ząbkowice Śląskie na 2022 rok wraz ze zmianami na dzień 9 grudnia 2022 r. planowany deficyt operacyjny zaplanowano na poziomie 5,7 mln zł (znacznym wzrostem z kwoty 1,6 mln zł planowanej na III kw. 2022 r.). Skład Orzekający zauważa, że uzyskanie nadwyżek operacyjnych w latach 2024–2042 na podanym poziomie — w kontekście wykonania lat ubiegłych — budzi wątpliwości. Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach przyjętych wartości nie odniesiono się do realności pozyskania ww. nadwyżek operacyjnych. W latach 2023 i 2024 dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 5,5 mln zł i 0,9 mln zł (wykonanie w latach 2020 i 2021 i za III kw. 2022 r. na poziomie odpowiednio: 3,1 mln zł, 2,5 mln zł i 3,6 mln zł). W przypadku niewykonania dochodów ze sprzedaży majątku w 2023 r. na założonym poziomie konieczne będzie ograniczenie wydatków budżetu, a nadwyżka operacyjna powinna być zrealizowana na poziomie umożliwiającym pokrycie ewentualnego ubytku w dochodach budżetu z tego tytułu.

Niniejsza opinia, zgodnie 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 Zarzecka