

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

w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołowskiego
projekcie uchwały budżetowej Powiatu Wołowskiego 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 Zarzecka — przewodniczący,
- 2) Joanna Radziewa — członek,
- 3) Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołowskiego projekcie uchwały budżetowej Powiatu Wołowskiego 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 15 listopada 2022 r. projektu uchwały budżetowej Powiatu Wołowskiego na rok 2023 Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok zaplanowano następujące wielkości:

- dochody ogółem w kwocie 88.559.562 zł,
- wydatki ogółem w kwocie 93.028.966 zł,
- deficyt budżetu w kwocie 4.469.404 zł,
- przychody ogółem w kwocie 6.469.404 zł,
- rozchody ogółem w kwocie 2.000.000 zł.

Deficyt budżetu zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z kredytu, 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 i wolnych środków, których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.

Różnica między dochodami bieżącymi (70.540.032 zł) a wydatkami bieżącymi (71.678.806 zł) jest wielkością ujemną i wynosi 1.138.774 zł. Przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p., zaplanowano w kwocie łącznie 390.522 zł. Przy tym zachowano wymóg wynikający z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927), zgodnie z którym: „W latach 2022–2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022–2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach”.

W projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok zaplanowano przychody pochodzące m.in. z 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, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., w wysokości 362.371 zł. W piśmie z dnia 13 grudnia 2022 r. (znak FBE.3022.1.2022.2) Starosta przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu wyjaśnienie w zakresie przewidywanego wykonania budżetu za rok 2022, które wskazuje na możliwość uzyskania m.in. nadwyżki niewykorzystanych środków na poziomie zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok. Z przedstawionego w projekcie wieloletniej prognozy finansowej przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2022 r. (załącznik nr 1 wiersz „Wykonanie 2022”) nie wynika, aby Powiat posiadał środki pozostające do dyspozycji w roku 2023 w ww. kwocie. Zwraca się uwagę na potrzebę urealnienia danych przewidywanego wykonania 2022 roku. Skład Orzekający zauważa, że w przypadku niezrealizowania przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p., w prognozowanej wysokości konieczne będzie zabezpieczenie innych źródeł finansowania deficytu lub ograniczenie jego wartości.

Do wiadomości Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zostały przekazane decyzje Ministra Finansów, zgodnie z którymi Powiat jest zobowiązany do zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio za rok 2016 w wysokości 1.201.559 zł i za rok 2018 w wysokości 354.536 zł. Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej Powiatu nie wynika, żeby w wydatkach budżetu 2023 r. zabezpieczono wydatki z tytułu zwrotu uzyskanej nienależnie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. W uzasadnieniu do projektu brak informacji w tym zakresie, na jakim etapie jest postępowanie dotyczące zwrotu subwencji przez Powiat. W objaśnieniach przyjętych wartości załączonych do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wskazano jedynie, że w wieloletniej prognozie finansowej uwzględniono zwrot części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 1.201.559 zł (w ratach w okresie 2024–2027). Skład Orzekający zauważa, że ewentualna konieczność dokonania zwrotu ww. subwencji w pełnej kwocie może spowodować brak możliwości finansowania zaplanowanych w budżecie zadań. Może to mieć również negatywny wpływ na kształtowanie się wielkości budżetowych decydujących o zachowaniu relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Skład Orzekający zwraca jednocześnie uwagę, że z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu planowanego na 2023 rok spowoduje zwiększenie kwoty długu Powiatu na koniec 2023 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania na koniec 2022 r. (z kwoty 21.710.000 zł do kwoty 25.788.882 zł). W latach objętych prognozą (2023–2034) wyliczona w oparciu o prognozowane w projekcie uchwały wielkości relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p., nie przekracza dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Należy przy tym zauważyć, że relacja spłat zobowiązań finansowych wraz z wydatkami na obsługę długu kształtuje się na poziomie zbliżonym do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki, o którym mowa w art. 243 u.f.p., w latach 2024, 2026–2029 z uwzględnieniem planu na III kw. 2022 r. (różnica między wartościami wskaźników odpowiednio: 0,63 p.p., 0,03 p.p., 0,58 p.p., 0,03 p.p., 0,18 p.p.) i w latach 2026, 2028 i 2029 z uwzględnieniem przewidywanego wykonania 2022 r. (różnica między wartościami wskaźników odpowiednio: 0,81 p.p., 0,81 p.p., 0,96 p.p.). Jak wynika 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. Wpływ na ostateczny dopuszczalny poziom spłat w latach 2023–2029 będzie miało zatem wykonanie roku budżetowego 2022.

Zamiar realizacji w 2023 r. ujemnego wyniku operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) na poziomie 1,1 mln zł, będzie miał wpływ na obniżenie zdolności spłaty zobowiązań w kolejnych latach (z 8,28% w 2023 r. przy uwzględnieniu wartości planowanych na III kw. 2022 r. do 4,93% w 2029 r.). Obniżenie zdolności spłaty w sytuacji zaciągania w latach 2023–2025 nowych zobowiązań dłużnych w kwocie łącznie 12.578.882 zł i związanego z tym wzrostu zadłużenia w latach 2023 i 2024 (do kwoty 27.318.882 zł) niekorzystnie wpływa na możliwość spełnienia ustawowych relacji. Należy zauważyć, że o możliwości utrzymania wskaźnika zdolności spłaty na poziomie przedstawionym w projekcie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności wyniku operacyjnego i dochodów ze sprzedaży majątku. Założono, że w latach 2024–2025 nadwyżki operacyjne będą kształtowały się odpowiednio w wysokości 0,3 mln zł, 1,4 mln zł i 1,9 mln zł, a w latach kolejnych od 2,9 mln zł (2026) do 11,5 mln zł (2034). W 2023 r. zaplanowano dochody, że sprzedaży majątku w wysokości 0,7 mln zł (przy wykonanych w latach 2020 i 2021 w wysokości 0,2 mln zł i 0,4 mln zł). Skład Orzekający wskazuje na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Powiatu,

a w szczególności wielkości kształtujących poziom relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. Powiat powinien podejmować działania mające na celu maksymalizację nadwyżki operacyjnej w latach objętych wieloletnią prognozą finansową.

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

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