

Uchwała nr XII/86/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2024 r.

**w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oławskiego
przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2025 rok**

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 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 230 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Jacek Kalus — przewodniczący,
- 2) Ewelina Kruk-Florkowska — członek,
- 3) Michał Bernaś — członek,

wydaje opinię negatywną

o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oławskiego przedstawionym wraz z projektem uchwały budżetowej na 2025 rok.

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 2024 r. poz. 1530, 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 projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oławskiego, stwierdził, co następuje:

1. Projekt wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) opracowano na lata 2025-2043 i dla każdego roku objętego prognozą określono wielkości budżetowe, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p. oraz dołączono objaśnienia przyjętych wartości. Integralną częścią prognozy finansowej jest prognoza długu. W załączniku nr 2 określono wykaz przedsięwzięć oraz limity planowanych wydatków w latach 2025-2043.
2. Deficyt budżetu zgodnie z projektem uchwały budżetowej zaplanowano sfinansować przychodami pochodzącymi z: przychodów jednostek samorządu terytorialnego 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 w kwocie 276.956,00 zł, przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 6.000.000,00 zł, wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 3.500.000,00 zł oraz nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 4.000.000,00 zł.

Jednocześnie Skład Orzekający zwraca uwagę, że z przedstawionego, w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oławskiego na lata 2025-2043 przewidywanego wykonania budżetu na koniec 2024 r. nie wynika, by powiat posiadał do dyspozycji w 2025 r. środki pochodzące z nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 4.000.000,00 zł. W związku z powyższym nie mogą one stanowić źródła finansowania deficytu.

Ponadto sposób sfinansowania deficytu przedstawiony w projekcie uchwały budżetowej Powiatu Oławskiego na 2025 rok nie jest spójny z projektem wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Oławskiego na lata 2025-2043, w której jako źródła finansowania deficytu wskazano: nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych w kwocie 276.956,00 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 6.000.000,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.

w kwocie 3.500.000,00 zł oraz inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu w kwocie 4.000.000,00 zł.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania stosownych zmian w uchwale budżetowej celem doprowadzenia do zgodności wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej oraz budżecie powiatu. Dodatkowo Skład Orzekający zwraca uwagę, iż deficyt budżetu może być sfinansowany wyłącznie przychodami pochodzącymi ze źródeł wymienionych w art. 217 ust. 2 u.f.p.

3. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zaciągnięcie zobowiązań stanowiących źródło finansowania deficytu w 2025 r. spowoduje zwiększenie długu Powiatu na koniec 2025 r. w stosunku do przewidywanego na koniec 2024 r. (z kwoty 32.900.000,00 zł do kwoty 38.900.000,00 zł). Z przedłożonej prognozy wynika, że spłata długu nastąpi do roku 2043.

Według danych zaprezentowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej 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 2029-2032 przekroczy dopuszczalną wartość. W latach 2029-2032 relacja spłat, o której mowa w art. 243 u.f.p. kształtuje się na poziomie: 1,74%, 1,70%, 2,30%, 2,36% przy dopuszczalnym na poziomie 1,68%, 1,51%, 1,25%, 1,84% ustalonym z uwzględnieniem planu na III kw. 2024 r. oraz 2,65%, 2,48%, 2,23%, 1,84% ustalonym z uwzględnieniem danych z kolumny "Wykonanie 2024". Różnica między wskaźnikiem spłat, a wskaźnikiem dopuszczalnym wynosi: 0,06 punktu procentowego (2029 r.), 0,19 punktu procentowego (2030 r.), 1,05 punktu procentowego (2031 r.), 0,52 punktu procentowego (2032 r.) ustalonym względem planu na III kw. 2024 r. oraz 0,07 punktu procentowego (2031 r.), 0,52 punktu procentowego (2032 r.) ustalonym względem danych z kolumny "Wykonanie 2024".

Skład Orzekający przypomina, iż tylko w latach 2024-2029 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 u.f.p. nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Przy czym niezachowanie w latach 2024-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p., w kolejnych latach, tj. w okresie spłaty długu, wpływ będzie miała m. in. realizacja wyników bieżących (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) na zakładanym poziomie. W prognozie założono, że w latach 2029-2043 nadwyżki operacyjne będą kształtować się na poziomie od 2,5 mln zł do 5 mln zł.

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. 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.

4. W myśl art. 226 ust. 2a u.f.p. do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w art. 226 ust. 1 u.f.p. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż:
 - Objasnienia (załącznik nr 3) nie są spójne z projektem wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 1) w zakresie źródeł pokrycia deficytu. W wieloletniej prognozie finansowej jako źródła finansowania deficytu wskazano: nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych w kwocie 276.956,00 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 6.000.000,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 3.500.000,00 zł oraz inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu w kwocie 4.000.000,00 zł. Natomiast w objaśnieniach wymienia się: nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych w kwocie 276.956,00 zł, przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych w kwocie 7.500.000,00 zł (różnica 1.500.000,00 zł), wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. w kwocie 3.500.000,00 zł oraz inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu w kwocie 2.500.000,00 zł (różnica 1.500.000,00 zł).

- W objaśnieniach nie odniesiono się szczegółowo do stopnia niezachowania relacji z art. 243 u.f.p. w okresie objętym prognozą oraz zastosowania ustawowych wyłączeń w latach 2028-2031.

Skład Orzekający podkreśla, że objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie stanowią integralną i istotną część uchwały, konieczne jest zatem ich uzupełnienie w powyższym zakresie przed podjęciem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W przypadku braku uprawdopodobnienia przyjętych wartości konieczne będzie przekonstrowanie wieloletniej prognozy finansowej.

5. W części normatywnej projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarto upoważnienia dla organu wykonawczego, o których mowa w art. 228 u.f.p.

Wydając przedmiotową 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

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.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Jacek Kalus