

Uchwała SO-11/0957/21/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 21 listopada 2024 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia **Wieloletniej Prognozy**
Finansowej Powiatu Średzkiego na lata 2025-2033.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r. ze zm., w osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Okrent
Członkowie: Małgorzata Lisowska
Danuta Szczepańska

działając na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Średzkiego projekcie uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2025-2033

opinię pozytywną z zastrzeżeniem jak w punkcie III uzasadnienia.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2025-2033 Powiatu Średzkiego został przedłożony tutejszej Izbie w formie elektronicznej w dniu 14 listopada 2024 roku.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2025 rok, uchwałą budżetową na 2024 rok (ze zmianami), uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2024–2033 (ze zmianami), uchwałami ośroboodżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie Jednostki, sprawozdaniami przedkładanymi Izbie sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2023 roku oraz 30.09.2024 roku.

II.

1. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.
2. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
3. Z projektu wynika, że prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, czyli lata 2025-2033, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy o finansach publicznych. Szacowany dług na dzień 31.12.2025 roku wynosić będzie 43.590.000,00 zł.
4. Projekt uchwały w sprawie WPF na lata 2025-2033 wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej na 2025 rok w pełnym zakresie.

III.

Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych. Przyjęte w projekcie wartości oraz ich objaśnienia nie uprawdopodobniają jednak realizmu wieloletniej prognozy finansowej Powiatu. Na podstawie prognozy kwoty długu ustalono, że w latach 2025-2033 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający podnosi, że:

W załączniku Nr 1 został przedstawiony szczegółowy kształt i zakres danych budżetowych na lata 2025-2033. Analiza kształtowania się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wskazuje, że w całym okresie prognozy relacja ta będzie zachowana. W roku budżetowym 2025 różnica pomiędzy wskaźnikami dopuszczalnym (maksymalnym) obliczonym w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy z poz. 8.3 (28,02 %) a wskaźnikiem planowanym łącznej spłaty zobowiązań z poz. 8.1 (9,86 %) jest znaczna i wynosi 18,16 punktu procentowego (pp). Natomiast w 2026 roku różnica pomiędzy wskaźnikami dopuszczalnym z poz. 8.3 (8,17 %) a wskaźnikiem planowanym z poz. 8.1 (8,01 %) jest niewielka i wynosi tylko 0,16 pp, występuje zatem realne zagrożenie przekroczenia wskaźnika dopuszczalnego. W latach następnych, to jest 2027-2031 różnice wynoszą od 1,12 pp (2027 rok) do 8,38 pp (2031 rok). Z kolei w latach 2032 i 2033 różnice te są znaczne i wynoszą odpowiednio 13,65 pp i 17,32 pp. W całym okresie prognozy Jednostka nie planuje żadnych przychodów zwrotnych. To m.in. przychody zwrotne zaciągnięte w latach wcześniejszych kształtują wysokość wskaźnika planowanego w kolejnych latach.

Na kształt wskaźnika mają też wpływ inne wielkości budżetowe, jak dochody bieżące i wydatki bieżące. Wykonanie roku 2024, także znajdzie swoje odzwierciedlenie w wielkościach wskaźników. Należy zatem przyjrzeć się ich realizacji.

Prognozowane wielkości dochodów ogółem i dochodów bieżących oraz wydatków ogółem i wydatków bieżących wraz z dynamiką zmian przedstawia poniższa tabela:

Pozycja	2024 (*)	2025	2026
Dochody ogółem	156 601 973,47	144 967 364,59	128 650 855,00
Dynamika zmian	x	-7,43	-11,26
Dochody bieżące	99 165 938,42	102 436 962,25	119 660 855,00
Dynamika zmian	x	3,30	16,81
Wydatki ogółem	150 038 014,00	142 531 641,16	124 431 105,00
Dynamika zmian	x	-5,00	-12,70
Wydatki bieżące	103 086 956,83	100 631 583,63	98 891 674,65
Dynamika zmian	x	-2,38	-1,73

(* dla 2024 roku przyjęto wartości wynikające z uchwały budżetowej po zmianach dokonanych uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Powiatu Średzkiego z dnia 29 października 2024 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwały budżetowej na 2024 rok)

Analiza dochodów bieżących (poz. 1.1) wykazała ich systematyczny wzrost na przestrzeni kolejnych lat prognozy. W porównaniu z planem dochodów bieżących planowanych w 2024 roku na dzień 29 października 2024 r. (uchwała Nr VI/59/2024 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwały budżetowej na 2024 rok) w 2025 roku następuje ich wzrost o 3,30 %. Należy zauważyć, że przewidywany wzrost dochodów bieżących w 2026 roku w stosunku do roku 2025 (16,81 %) nie przekłada się na wielkość wydatków bieżących prognozowanych w 2026 roku, bowiem w roku 2026 w stosunku do roku 2025 następuje spadek wydatków bieżących o 1,73 %. W 2026 roku dochody bieżące zaplanowano w kwocie wyższej od wydatków bieżących o 20.769.180,35 zł. Objasnienia przyjętych wartości nie informują o przyczynach tych rozbieżności.

Natomiast, na 2025 rok przewidziano wydatki bieżące (poz. 2.1) w kwocie 100.631.583,63 zł, co oznacza ich spadek o 2,38 % w porównaniu z planem na dzień 29 października 2024 roku (plan: 103.086.956,83 zł, zgodnie z uchwałą Nr VI/59/2024 zmieniająca uchwałę w sprawie uchwały budżetowej na 2024 rok). Dla 2026 roku również przewidziano kolejny spadek wydatków bieżących o 1,73 % w porównaniu z rokiem 2025. Dopiero od 2027 roku następuje systematyczny, powolny wzrost wydatków bieżących i w 2031 roku prognozuje się wydatki bieżące wyższe od planowanych na 2024 rok o 2,05 %. Należy przy tym zauważyć, że z analizy poz. 2.1.1 wynika, że w całym okresie prognozy następuje systematyczny wzrost wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

W zakresie wydatków bieżących w „Objasnieniach przyjętych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej” podano: „W oparciu o szczegółową analizę źródeł dochodów, wydatków o charakterze obowiązkowym oraz istniejących zobowiązań przeprowadzoną przy konstruowaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej, zakładamy systematyczne ograniczanie wydatków bieżących – za wyjątkiem wydatków niepowtarzalnych. W tabeli wydatków dokonano aktualizacji planu wydatków bieżących i majątkowych w latach 2026-2033. Założono m.in. wzrost wydatków na wynagrodzenia w związku z podniesieniem wysokości wynagrodzenia minimalnego”. Nie wskazano zatem konkretnych sposobów i działań, które Jednostka zamierza podjąć w celu ograniczenia wydatków. Wyjaśnienie w tym zakresie jest ogólne.

Wieloletnią Prognozę Finansową poddano także analizie pod kątem planowania dochodów ze sprzedaży majątku. Na 2024 rok Jednostka zaplanowała dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 17.626.972,00 zł (plan III kwartału 2024 roku). Ze sprawozdania budżetowego Rb-27S – „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 30 września 2024 roku” wynika, że dochody ze sprzedaży mienia Powiat zrealizował na poziomie 4.338.160,53 zł (24,61 % planu). Zatem w sytuacji, w której to dochody ze sprzedaży mienia nie zostaną wykonane może oznaczać to potrzebę zaciągnięcia nowych, nie planowanych na chwilę obecną w budżecie 2024 roku, przychodów zwrotnych w postaci kredytów, pożyczek bądź emisji obligacji, dla zrównoważenia budżetu 2024 roku. Ewentualne zaciągnięcie nowych zobowiązań zwrotnych, jeszcze w 2024 roku i wynikające z tego spłaty rat kapitałowych czy wykupy papierów wartościowych oraz płacone odsetki będą kształtować wielkość planowanego wskaźnika spłaty zobowiązań. Ponadto, z rozliczenia finansowego 2023 roku Jednostka posiadała do dyspozycji 2.012.389,63 zł, z czego do przychodów 2024 roku zostało zaangażowane 2.011.742,30 zł (99,97 %).

Dochody ze sprzedaży majątku Jednostka zaplanowała również w latach 2025-2027 w następujących wielkościach: 25.211.100,00 zł (2025 r.), 8.990.000,00 zł (2026 r.) i 6.719.700,00 zł (2027 r.). W 2025 roku dochody ze sprzedaży majątku stanowią 17,39 % planowanych dochodów ogółem. W zakresie planowania dochodów ze sprzedaży majątku w „Objaśnieniach przyjętych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej” podano: *„Powiat Średzki w zasobie nieruchomości posiada szereg atrakcyjnie położonych działek o łącznej powierzchni ponad 36 ha, w bliskim sąsiedztwie DK 11. Niektóre działki mają aktualnie opracowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i stanowią tereny przeznaczone pod inwestycję, co do części Powiat podjął kroki celem ich opracowania na ten sam cel”*. Zostały też wymienione numery ewidencyjne działek planowanych do sprzedaży wraz z ceną wywoławczą.

Planowanie poszczególnych wielkości ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej musi być oparte o realne założenia i wiarygodne dane, zarówno jeśli chodzi o dochody jak i wydatki budżetu (w szczególności wydatki bieżące), również spłaty rat kapitałowych i odsetek od przychodów zwrotnych. Na względzie należy mieć bowiem zapisy art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna. Na uwadze należy też mieć zmieniające się warunki otoczenia gospodarczego oraz wskaźniki makroekonomiczne.

Wobec powyższego Skład Orzekający czyni zastrzeżenie.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Małgorzata Okrent

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.