

**Analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu
terytorialnego województwa opolskiego za 2022 r. z uwzględnieniem
art. 243 ustawy o finansach publicznych¹**

Do opracowania analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej za 2022 r. wzorem lat ubiegłych wykorzystano wskaźniki związane z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego, wskaźniki związane z występowaniem nadwyżki operacyjnej oraz dane pochodzące z uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, a odnoszące się do kształtowania się relacji z art. 243 ufp w 2022 r.

I. Opis przyjętych kryteriów w analizie ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej j.s.t. za 2022 r.

W analizie zagrożeń w gospodarce finansowej j.s.t. zastosowano 9 kryteriów. Przy ich doborze korzystano z opracowań przedstawionych przez Ministerstwo Finansów na stronie internetowej², które pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego, w ramach poszczególnych typów i kategorii, na samodzielną ocenę kondycji finansowej pod względem możliwości zaciągania zobowiązań czy podejmowania decyzji o charakterze rozwojowym, a także porównania swojej sytuacji finansowej na tle innych jednostek.

Do obliczenia wskaźników wykorzystano dane pochodzące ze sprawozdań „Rb” za 2022 r., sporządzonych na podstawie rozporządzeń Ministra Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ i w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴. Kwoty wolnych środków i nadwyżek budżetowych wyliczono na podstawie danych z bilansów z wykonania budżetu j.s.t. za 2021 r. i 2022 r.⁵ Wielkości wskaźników, które stanowiły kryterium do objęcia danej jednostki analizą ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), zwana dalej **ufp**.

² <https://www.gov.pl/web/finanse/komunikaty-i-opracowania> (Zakładka „Co robimy” – „Budżet Państwa” – „Budżety jednostek samorządu terytorialnego” – „Komunikaty i opracowania” – „2021 r.” oraz opracowania z lat wcześniejszych).

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 144 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2396 ze zm.).

⁵ Bilans z wykonania budżetu j.s.t. sporządzają w oparciu o Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 342).

przedstawiono w tabeli znajdującej się w tekście opracowania. Analogiczne wskaźniki oraz wyniki wykonania budżetów w 2022 roku przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego zawarte są w załączniku tabelarycznym (załącznik nr 1).

Dane z uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obrazujące kształtowanie się relacji z art. 243 ufp w roku 2022 przedstawiono na podstawie uchwały WPF podjętej jako ostatnia w 2022 r. (załącznik nr 2).

I.1. Relacja zobowiązań do dochodów ogółem.

Relacja zobowiązań j.s.t. do jej wykonanych dochodów⁶ należy do podstawowych wskaźników wykorzystywanych w analizie kondycji finansowej⁷, przy czym należy zaznaczyć, że ważna jest nie tyle sama wielkość zadłużenia, co zdolność do jego spłaty. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego oznacza to wynikającą z dobrej kondycji finansowej możliwość terminowego wywiązywania się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, w szczególności wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych, przy jednoczesnym zaspokojeniu bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej i realizowaniu planowanych wydatków inwestycyjnych oraz przy zachowaniu norm ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa⁸.

Do celów analizy przyjęto, iż wartością „ostrzegawczą” omawianego wskaźnika (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 3) jest przekroczenie 50%⁹.

I.2. Relacja skumulowanego zadłużenia do dochodów.

Sposób obliczenia wskaźnika zadłużenia j.s.t. nie odzwierciedla - w sensie ekonomicznym - stanu zagrożenia dla budżetu j.s.t., z powodu nieujęcia długu jednostek nadzorowanych. Dla celów

⁶ W opracowaniach występują różnice w terminologii. W książce *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE* pod redakcją Piotra Walczaka użyto sformułowania „relacja długu do dochodów ogółem” str. 292.

⁷ Bitner M., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE* pod redakcją Piotra Walczaka, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, str. 272.

⁸ Ustawą o budżecie na 2022 rok nie wprowadzono analogicznego zapisu jaki obowiązywał rok wcześniej na mocy art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2400), mówiący o tym, że na koniec roku budżetowego 2021 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 80% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Ustawą z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022, poz. 1964) w art. 7 wprowadzono zapis, że 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.

W art. 7 ust. 2 zapisano, że 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.

przedmiotowej analizie uwzględniono łączne zobowiązania j.s.t. i zadłużenie podmiotów, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego¹⁰, tj. samorządowych instytucji kultury i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Kryterium to może wskazywać potencjalne zagrożenia dla płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, np. w przypadku likwidacji SP ZOZ, zobowiązania likwidowanych jednostek stają się zobowiązaniami j.s.t.¹¹. Przejmując zobowiązania zlikwidowanego SP ZOZ-u w j.s.t. może zająć konieczność zaciągnięcia kredytu (pożyczki) lub emisji papierów wartościowych na spłatę przejętych zobowiązań lub też zwiększenie wydatków bieżących z tytułu wprowadzenia do budżetu zobowiązań jednostki, co skutkować może problemami z równoważeniem budżetu. W momencie likwidacji samorządowej instytucji kultury, zgodnie z przepisami zobowiązania i wierzytelności przejmuje organizator¹².

Do celów analizy danych ze sprawozdań za 2022 r. przyjęto, iż wskaźnik skumulowanego zadłużenia do dochodów (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 4) przekraczający 60% wskazuje na zwiększone ryzyko wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej j.s.t.

I.3. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych.

Wystąpienie zobowiązań wymagalnych narusza zasady gospodarki finansowej określone w ustawie o finansach publicznych. Powstanie zobowiązań wymagalnych narusza dyspozycję art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 upf, zgodnie z którą, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto wystąpienie zobowiązań wymagalnych może prowadzić do poniesienia przez j.s.t. różnego rodzaju dodatkowych kosztów, co może nosić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Nieterminowe regulowanie zobowiązań może być konsekwencją braku płynności finansowej w jednostce, jak również może świadczyć o naruszeniu zasad kontroli zarządczej przez osoby gospodarujące środkami publicznymi.

Wielkość wskaźnika będącego relacją zobowiązań wymagalnych do dochodów (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 6), pokazuje nie tylko, w jakiej części poziom tych zobowiązań odnosi się do dochodów danej jednostki, ale pozwala również na obiektywne porównanie z innymi j.s.t.

¹⁰ Z analizy wyłączono zobowiązania samorządowych osób prawnych samorządowego województwa opolskiego, gdyż z przepisów prawa nie wynika, że zobowiązania tych jednostek w przypadku ich likwidacji przejmowane są przez województwo. Jednocześnie zauważyć należy, iż w doktrynie i orzecznictwie istnieje rozbieżność co do istnienia takiej odpowiedzialności w przypadku nieodpłatnego przejęcia składników mienia od osób prawnych.

¹¹ Art. 61 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 991 ze zm.).

¹² Art. 24 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).

Dla celów niniejszego opracowania przyjęto, iż jednym z czynników zwiększonego ryzyka zagrożeń są zobowiązania wymagalne przekraczające kwotę 100.000,00 zł.

I.4. Indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia.

Od 2022 roku wprowadzono nowe zasady wyboru okresu stosowanego do wyliczenia relacji określonej w art. 243 ust. 1 ufp. Zgodnie z zapisami art. 7 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹³, ustalana na lata 2022–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji miał dokonać organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r.

W związku z wybuchem w 2022 roku konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy, wprowadzono nowe wyłączenia z relacji, o której mowa w art. 243 ufp, mające na celu złagodzenie negatywnych skutków finansowych dla budżetów j.s.t. Ustalając relację ograniczającą wysokość spłaty długu, j.s.t. mogą pomniejszać wydatki bieżące budżetu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. Od roku 2022 wydatki bieżące ponoszone w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 nie podlegają wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań.

Zgodnie z metodologią wieloletniej prognozy finansowej w poz. 10.11 w latach 2022-2023 ujmuje się wydatki bieżące podlegające ustawowemu wyłączeniu z limitu spłaty zobowiązań, ponoszone na organizację Igrzysk Europejskich oraz w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Biorąc pod uwagę zmiany stanu prawnego na stan finansów j.s.t. w analizie ryzyka ograniczono się jedynie do oceny wskaźnika na koniec 2022 r.

W opracowaniu przyjęto, że ryzyko zagrożeń dotyczy tych jednostek, w których w przesłanych WPF relacja łącznej kwoty przypadających w 2022 roku spłat zobowiązań wraz z odsetkami, o których mowa w art. 243 ust. 3 i 3a ufp do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przekroczy maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wobec

¹³ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 ze zm.).

powyższego czynnikiem zwiększonego ryzyka zagrożeń jest sytuacja, gdy różnica między prawą i lewą stroną relacji z art. 243 ufp jest minimalna tj. $<0,2$ (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 7).

I.5. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia.

Wskaźnik obrazuje obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia (spłata rat kapitałowych i odsetek). Wartość wskaźnika większa niż 100% świadczy o tym, że dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących i obsługę zadłużenia. Jednostka, w której wskaźnik przekroczył 100% jest zmuszona do przeznaczania na te cele dochodów majątkowych lub przychodów (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 8).

I.6. Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej (deficytu operacyjnego) w dochodach ogółem.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, określona jest jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich stanowi nadwyżkę operacyjną (odpowiednio deficyt operacyjny w przypadku ujemnego wyniku bieżącego). Wynik bieżący wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Nadwyżka operacyjna daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania. Im wyższa jest jej wartość, tym większe są możliwości inwestowania przez jednostkę.

Wystąpienie deficytu operacyjnego, a zatem brak nadwyżki oznacza, że wydatki bieżące osiągnęły poziom przekraczający możliwości finansowe j.s.t. Finansowanie zadań bieżących odbywa się kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań zwrotnych. Utrzymujący się deficyt operacyjny z kolei świadczyć może o niedostosowaniu realizowanych przez j.s.t. zadań do osiągniętych dochodów.

Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 9) określa możliwości zaciągnięcia nowych zobowiązań. Im wyższa jest wartość tego udziału, tym większe są perspektywy inwestycyjne lub większe szanse zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje na niekorzystną sytuację finansową jednostki.

I.7. Brak środków na pokrycie deficytu operacyjnego.

Wydatki bieżące planowane w budżetach j.s.t. co do zasady muszą mieć pokrycie w dochodach bieżących. Od tej zasady w art. 242 ufp są przewidziane wyjątki. W roku 2022 deficyt operacyjny (przewaga wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi) był równoważony przez j.s.t. w oparciu o:

- nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,

- spłatę udzielonych pożyczek w latach ubiegłych lub środków z lokat dokonanych w latach ubiegłych,
- 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o środki wyżej wymienione, a ponadto obowiązywały:

- przepisy umożliwiające równoważenie deficytu operacyjnego z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, tj. nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu j.s.t., wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych¹⁴,
- przepisy wydane w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy, na mocy art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁵, mówiące o tym, że ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ufp następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących pomniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel,

Ponadto na podstawie art. 9 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ufp, 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.

Dla celów analizy przyjęto, iż jednym z czynników zwiększonego ryzyka zagrożeń jest sytuacja, w której nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych i wolne środki muszą być angażowane na pokrycie deficytu operacyjnego i nie pokrywają ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 11).

¹⁴ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 ze zm.) „W roku 2022 do ustalenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773 i 1927), dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

¹⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.).

1.8. Środki do wprowadzenia do budżetu na rok następny

Przychody wymienione w art. 217 ufp jako źródło sfinansowania deficytu budżetu j.s.t., tj. wolne środki i nadwyżka budżetu j.s.t. z lat ubiegłych, nie są wielkościami, które można zaplanować w dowolnej wysokości. Ich wielkość wynika z urzędzeń księgowych, a podstawowym źródłem informacji na podstawie, którego dokonuje się wyliczenia ich stanu, jest Bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za poprzedni rok budżetowy.

Jednym ze sposobów wyliczenia wolnych środków jest korygowanie (na plus bądź na minus) środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu j.s.t. o pozycje należności i rozliczeń oraz wybrane pozycje pasywów (zobowiązań wobec budżetów, pozostałych zobowiązań i innych pasywów).

Do budżetu roku 2022 mogły być „wprowadzane” przez j.s.t. wielkości wolnych środków lub nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych wynikające z wyliczeń dokonanych na podstawie Bilansu z wykonania budżetu za rok 2021. Z kolei, na podstawie Bilansu z wykonania budżetu za 2022 r. wyliczone zostały środki, które można wprowadzić do budżetu roku 2023.

Brak środków na rachunku bankowym powoduje, że j.s.t. w celu pokrycia rozchodów lub wydatków bieżącego roku wykorzystuje środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na sfinansowanie wydatków roku następnego. Tymczasem z przepisów prawa nie wynikają upoważnienia do dokonywania tego rodzaju operacji.

W powyższej kwestii orzekła Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z orzeczenia GKO z dnia 27 września 2018 r.¹⁶ wynikało, że takie działania mogą wypełniać znamiona czynu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷. Zgodnie z tym przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, w tym przypadku poprzez dokonanie wydatków budżetowych, finansowanych środkami pochodzącymi z rozliczeń z budżetem państwa z tytułu subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Zgodnie z orzeczeniem GKO finansowanie deficytu budżetowego środkami pochodzącymi z rozliczeń z budżetem państwa z tytułu subwencji oraz dotacji naruszało przepisy art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych Sygn. akt BDF1.4800.27.2018.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.).

W związku z powyższym do celów analizy przyjęto, iż jednym z czynników wystąpienia ryzyka zagrożeń jest sytuacja, w której z Bilansu z wykonania budżetu za 2022 rok wynikałoby, że j.s.t. nie ma żadnych środków do wprowadzenia do budżetu na rok 2023 (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 12).

I.9. Relacja wyniku budżetu do dochodów.

Wskaźnik relacji wyniku (nadwyżki / deficytu) do dochodów stanowi jeden ze wskaźników wykorzystywanych w analizie kondycji finansowej j.s.t. Może on być analizowany tylko łącznie z innymi wskaźnikami dotyczącymi nadwyżki operacyjnej, obsługi długu czy wskaźnikami inwestowania¹⁸. Deficyt j.s.t., który wynika z finansowania programów inwestycyjnych jest pożądanym do momentu, kiedy wielkość i struktura zadłużenia jednostki mieści się w ramach dopuszczalnych z punktu widzenia jednostki. Utrzymywanie się deficytu w dłuższym okresie wpływa na wzrost zadłużenia, choć nie musi prowadzić do pogorszenia wiarygodności kredytowej jednostki.

W analizie przyjęto jako czynnik ryzyka występowanie na koniec 2022 r. deficytu budżetowego (załącznik nr 1 - w tabeli kol. 13).

II. Analiza spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych według podjętych uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych, określający indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, jak opisano w punkcie I.4 opracowania, uległ znacznym zmianom, co związane było m.in. z konfliktem zbrojnym na Ukrainie. Jak wskazano na stronie Ministerstwa Finansów, przyjęta przez Radę Ministrów nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw wprowadza czasowe preferencje w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu JST oraz limitu spłaty długu. Do 2025 r. wydłużono m.in. możliwość równoważenia wydatków bieżących wolnymi środkami, czyli nadwyżką środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST z lat ubiegłych. Takie rozwiązanie pozwoli JST na maksymalne wykorzystanie swojego potencjału inwestycyjnego i dalszy rozwój¹⁹.

Wobec powyższego do celów analizy kształtowania się relacji z art. 243 ufp w opracowaniu dla roku 2022 przyjęto dane wynikające z przedłożonych do RIO uchwał j.s.t. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Zdolność kredytowa obliczana jest z uwzględnieniem posiadanej nadwyżki finansowej z 7 lub 3 ostatnich lat, według wzoru limitującego spłatę zobowiązań j.s.t. Niespełnienie relacji wynikającej z art. 243 ufp od tego okresu oznacza brak możliwości uchwalenia budżetu j.s.t.

¹⁸ Bitner M., Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE pod redakcją Piotra Walczaka, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2014, str. 291.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/kas/blisko-137-ml-d-dodatkowych-srodkow-dla-samorzadow-w-2022-roku>.

Prezentowany w załączniku nr 2 wykaz, pokazuje relację z art. 243 ufp według podjętych w 2022 r. uchwał WPF, obliczoną na 2022 r. zarówno z uwzględnieniem „podejścia planistycznego” (w oparciu o dane z wykonania z lat 2015-2020 lub 2019-2020 i planu na III kwartał 2021 r.) oraz realistycznego (obejmującego dane z wykonania lat 2015-2021 lub 2019-2021). W załączniku jako kryterium do wyróżnienia przyjęto te j.s.t., w których różnica między prawą i lewą stroną relacji jest minimalna (tj. poniżej 0,2 punktu procentowego), w celu zasygnalizowania ograniczonych możliwości do zaciągania i/lub spłaty nowych zobowiązań.

III. Założenia do analizy.

Ocenę ryzyka wystąpienia zagrożeń za rok 2022 r. dokonano analogicznie jak w latach ubiegłych w oparciu o wskaźniki wykorzystywane do oceny kondycji finansowej j.s.t. O zakwalifikowaniu danej jednostki do wykazu jednostek o zwiększonym ryzyku zagrożeń w gospodarce finansowej stanowiło wystąpienie **co najmniej 3** spośród 9 opisanych kryteriów **lub wystąpienie jednego rzutującego na stabilność finansów** jak:

- wskaźnik skumulowanego zadłużenia wyższy od 70%,
- relacja deficytu operacyjnego do dochodów na poziomie wyższym od 3%,
- relacja zobowiązań wymagalnych w odniesieniu do dochodów ogółem na poziomie wyższym od 1%.

IV. Analiza zbiorcza.

W 2022 roku na skutek wejścia w życie programu Polski Ład nastąpił ubytek w dochodach j.s.t. Ministerstwo Finansów, wychodząc naprzeciw postulatam samorządów, przekazało w 2022 r. j.s.t. dodatkową kwotę w wysokości 13,673 mld zł jako dochód z tytułu udziału samorządów we wpływach z PIT²⁰, przy czym każdy samorząd miał otrzymać pewną minimalną gwarantowaną kwotę dodatkowych dochodów (każda gmina co najmniej blisko 2,9 mln zł, każdy powiat – co najmniej blisko 6,1 mln zł, a każde województwo nie mniej niż blisko 32,7 mln zł). Samorzady dzięki dodatkowym środkom mogły sprawniej realizować zadania własne, w tym zadbać o lepszą efektywność energetyczną posiadanych zasobów i ograniczyć koszty zakupu ciepła dla mieszkańców i odbiorców energii związanych z administracją terytorialną. Przekazane środki wpłynęły na wynik finansowy j.s.t., w tym wynik finansowy j.s.t. województwa opolskiego.

W 2022 r., zgodnie z załącznikiem nr 1, wysoki wskaźnik zadłużenia przekraczający 50% wykonanych dochodów miały 2 gminy i 1 powiat, tj. gminy Byczyna, Izbicko oraz Powiat Kluczborski, w roku poprzednim również były 3 jednostki (Byczyna, Skarbimierz i Powiat Kluczborski).

²⁰ <https://www.gov.pl/web/kas/blisko-137-mln-zl-dodatkowych-srodkow-dla-samorzadow-w-2022-roku>.

Uwzględnienie zadłużenia nadzorowanych samorządowych instytucji kultury na koniec 2022 r. nie miało istotnego wpływu na poziom skumulowanego zadłużenia w żadnej j.s.t. (w największym stopniu mogłoby zwiększyć zadłużenie Gminy Świerczów – o 4,5 punktu procentowego).

Zadłużenie ZOZ-ów, w przypadku konieczności ich przejęcia, mogłoby wpłynąć na zwiększenie zobowiązań powiatów. Przykładowo wskaźnik zadłużenia najwięcej wzrósłby w przypadku Powiatu Głubczyckiego - o 15,3 punktu procentowego, w Powiecie Brzeskim - o 6,2 punktu procentowego, a Powiecie Oleskim - o 5,5 punktu procentowego. W pozostałych powiatach ten wzrost nie przekroczyłby 5 punktów procentowych.

W 2022 roku Powiat Brzeski przeznaczył 694 tys. zł na pokrycie ujemnego wyniku finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej²¹. Na wysokie zadłużenie w relacji do wykonanych dochodów w gminach: Byczyna (86,9%), Izbicko (51,1%) oraz Powiecie Kluczborskim (70,6%), składały się zobowiązania jedynie tych j.s.t.²².

Zobowiązania wymagalne wystąpiły w 3 j.s.t w łącznej wysokości 58 tys. zł (w roku ubiegłym w 7 j.s.t. w łącznej wysokości 68 tys. zł). Wielkość zobowiązań wymagalnych była znacząca tylko w mieście na prawach powiatu (blisko 58 tys. zł), gdzie zobowiązania wymagalne dotyczyły nieterminowego rozliczenia się z przyjętych depozytów²³.

Na koniec 2022 r. relacja wynikająca z art. 243 ufp była w tym roku spełniona we wszystkich j.s.t., a najniższy stopień jej zachowania był w Powiecie Brzeskim i Gminie Pakostawice.

W 2022 r. w 10 j.s.t. dochody bieżące były nadmiernie obciążone wydatkami bieżącymi i spłatą zadłużenia (wskaźnik wyniósł od 100,1% w Strzelcach Opolskich do 107,3% w Nysie), podczas gdy w roku ubiegłym tylko w Gminie Byczyna dochody bieżące nie wystarczały na pokrycie wydatków bieżących i spłatę zadłużenia.

Deficyt operacyjny na koniec 2022 r. osiągnęły 4 j.s.t., podczas gdy na koniec 2021 deficytu operacyjnego nie miała żadna j.s.t. W odniesieniu do dochodów ogółem deficyt operacyjny wyniósł od 0,1% w Powiecie Kluczborskim do 1,4% w Gminie Krapkowie.

²¹ W uchwale Składu Orzekającego nr 107/2023 z 2 maja 2023 r. o sprawozdaniu Zarządu Powiatu Brzeskiego z wykonania budżetu Powiatu za 2022 rok wskazano, że sytuacja prawnofinansowa Powiatu zdeterminowana jest m.in. sytuacją finansową SP ZOZ, dla którego Powiat jest podmiotem tworzącym. W SP ZOZ wystąpiły zobowiązania wymagalne, co skutkowało kosztami płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań w wysokości 401 640,15 zł. Występowanie zobowiązań wymagalnych w SP ZOZ to sytuacja utrzymująca się od kilku lat, wymaga nie tylko bieżącej analizy sytuacji finansowej ale i podjęcia działań zmierzających do przywrócenia zdolności jednostki do dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz w szczególności spłaty wymagalnych zobowiązań, ponieważ w sytuacji określonej w odpowiednich uregulowaniach ustawy o działalności leczniczej przedmiotowe tytuły dłużne mogą stać się zobowiązaniami Powiatu.

²² Powiat Kluczborski i Gmina Izbicko nie mają SP ZOZ-u ani samorządowej instytucji kultury.

²³ Zgodnie z §1 pkt 6 b) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2431), do kategorii zobowiązań wymagalnych zaliczono niezwrócone w terminie depozyty mające charakter gwarancji należytego wykonania zobowiązania (np. kaucje mieszkaniowe, depozyty przyjęte przez jednostkę sprawozdającą się w celu zabezpieczenia należytego wykonania umów). W mieście na prawach powiatu zobowiązania wymagalne wynikały ze zmiany definicji zobowiązań wymagalnych, po zmianie rozporządzenia w sprawie operacji finansowych.

Dochody bieżące wraz z nadwyżką z lat ubiegłych i wolnymi środkami przewyższyły wydatki bieżące we wszystkich j.s.t.

Na koniec 2022 r., tak jak w roku poprzednim, wszystkie j.s.t. posiadały środki, które mogą zostać wprowadzone do budżetu na 2023 r. zarówno w formie niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ufp, jak i wolnych środków, czasem również nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.

W 47 j.s.t. wydatki ogółem były wyższe niż osiągnięte dochody, podczas gdy w roku poprzednim w 13 j.s.t. Deficyt w odniesieniu do dochodów mieścił się w przedziale od 0,003% w Dobrodzieniu do 19,4% w Krapkowicach.

Analiza dokonana na podstawie uchwał w sprawie WPF (załącznik nr 2 – kolumny 7 i 9) pokazała, że w województwie opolskim na koniec 2022 r. relacja wynikająca z art. 243 ufp przedstawiona zarówno w ujęciu „planistycznym”, jak i z uwzględnieniem „wykonania” była w analizowanym roku spełniona we wszystkich j.s.t.

Różnica między prawą i lewą stroną tego wskaźnika w roku 2022 była najniższa w Powiecie Brzeskim po uwzględnieniu planu za III kwartał (0,25) oraz po uwzględnieniu wykonania za 2022 rok (1,39).

V. Jednostki samorządu terytorialnego, w których wystąpiły zagrożenia w gospodarce finansowej.

Analiza zestawionych na podstawie sprawozdań danych pozwoliła wskazać **5 jednostek samorządu terytorialnego** (w roku ubiegłym były 2 jednostki), w których ryzyko wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej na dzień 31.12.2022 r. było zwiększone. Dane dotyczące tych jednostek przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Nazwa jednostki	Relacja długu w stosunku do dochodów >50%	Skumulowane zadłużenie do dochodów >60%	Zobowiązania wymagalne		Różnica między prawą i lewą stroną wskaźnika z art. 243 u.f.p. na dzień 31.12.2022 r. <0,2 (wykonanie)	Wskaźnik obciążenia dochodów bież. wydatkami bież. i obsługą zadłużenia >100%	Udział nadwyżki operacyjnej (def. operacyjnego) w dochodach ogółem w % <0,2	Dochody bieżące + nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych + wolne środki		Środki do wprowadzenia do budżetu na rok 2022 według Bilansu z wykonania budżetu j.s.t. za 2022 r. <0	Relacja wyniku budżetu do dochodów w % <0
				w zł	do dochodów w % >1				w zł	do dochodów w % <0		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2	Nr kryterium		1	2	3		4	5	7		8	9
1	Byczyna	86,8	86,8	0	0,0	33,8	96,9	6,7	16 189 709	26,9	15 735 347	6,4
2	Krapkowice	49,2	49,2	0	0,0	5,4	104,4	-1,4	12 818 153	10,4	4 680 218	-19,4
3	Nysa	49,0	49,1	0	0,0	9,5	107,3	-0,6	36 056 808	11,2	24 074 032	-11,4
4	Praszka	10,2	10,2	0	0,0	7,3	102,7	-0,6	5 994 279	8,3	4 989 297	-6,6
5	Powiat Kluczborski*	70,6	70,6	0	0,0	3,9	101,3	-0,1	4 458 138	4,4	1 647 031	-3,3

* j.s.t. nie ma instytucji kultury ani zakładu opieki zdrowotnej

Gmina Byczyna oraz Powiat Kluczborski zostały umieszczone na liście jednostek o zwiększonym ryzyku wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej ze względu na spełnienie kryterium rzutującego

na stabilność finansów j.s.t., tj. poziom wskaźnika skumulowanego zadłużenia do dochodów wyższy od 70%.

VI. Sytuacja jednostek, w których wystąpiły zagrożenia w gospodarce finansowej – szczegółowa analiza.

VI.1. Gmina Byczyna.

Zadłużenie Gminy Byczyna na koniec 2022 r. w wysokości 52 242 tys. zł wynikało z zaciągniętego przez nią kredytu (11 148 tys. zł) oraz zobowiązań z podpisanych umów z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym w Warszawie (dalej KFIZ) w łącznej wysokości 41 094 tys. zł. Zobowiązania Gminy wzrosły w stosunku do roku poprzedniego 6,9% z uwagi na wzrost odsetek do KFIZ, które ze względu na zapisy umowy doliczane są kwoty długu. Wskaźnik zadłużenia do dochodów na koniec 2022 roku obniżył się do poziomu 86,8% (z 87,3% w 2021 r.). Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych i nie udzielała poręczeń. W opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 r.²⁴ Skład Orzekający zwrócił uwagę, że „zobowiązania wobec KFIZ oraz z tytułu zaciągniętego kredytu nadal pozostają na bardzo wysokim poziomie, co w bezpośredni sposób rzutuje na stabilność finansową Gminy”.

Samorządowa instytucja kultury Gminy Byczyna nie miała żadnych zobowiązań.

Ze sprawozdania Rb-NDS na koniec 2022 r. wynikało, że Gmina nie zaciągnęła nowych przychodów zwrotnych, a rozchody z tytułu spłaty rat kredytów zostały wykonane w wysokości 2 254 tys. zł. W 2022 r. w ramach długu, który jest spłacany wydatkami, Gmina Byczyna nie była zobowiązana do spłaty kolejnej raty wobec KFIZ.

Gmina Byczyna zamknęła rok 2022 nadwyżką budżetową w wysokości 3 877 tys. zł, stanowiącą 6,4% wykonanych dochodów oraz nadwyżką operacyjną w wysokości 4 031 tys. zł, stanowiącą 6,7% wykonanych dochodów. Dochody Gminy wykonano w 102,1% w stosunku do zakładanego planu, a majątkowe w 89,8%. Ponadplanowe dochody pochodziły m.in. z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (1 208 tys. zł).

Wydatki Gminy Byczyna zostały wykonane w 92,6%, a majątkowe w 53,1%. Wydatki na obsługę długu wyniosły 872 tys. zł, a w 2021 r. było to 378 tys. zł.

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżącymi wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia wyniósł 96,9%.

²⁴ Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr 73/2023 z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Byczyna za 2022 rok.

Wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań Gminy na koniec 2022 r. wyniósł 8,66%, przy dopuszczalnym poziomie wynikającym z art. 243 ufp 42,45%, co oznaczało spełnienie ustawowego wymogu.

VI.2. Gmina Krapkowice.

Gmina Krapkowice znalazła się na liście jednostek, w których jest zwiększone ryzyko wystąpienia zagrożeń przede wszystkim ze względu na brak nadwyżki operacyjnej. Udział deficytu operacyjnego w dochodach ogółem Gminy wyniósł 1,4%. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w wysokości 104,4% dodatkowo świadczył o braku wystarczającej ilości środków, którymi można byłoby sfinansować zarówno wydatki bieżące jak i wykup wyemitowanych obligacji komunalnych. Ponadto na koniec roku wystąpił deficyt budżetowy (19,4% w stosunku do dochodów).

Samorządowa instytucja kultury Gminy Krapkowice nie miała żadnych zobowiązań.

Skład Orzekający w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Krapkowice za 2022 r.²⁵ wskazał, że „W kontekście powołanej wielkości zobowiązań Gminy wskazać należy, że sytuacja finansowa, w której budżet roku 2022 zamknął się deficytem w wysokości 24 029 877,81 zł., wystąpiła konieczność zrównoważenia wydatków bieżących wolnymi środkami z lat ubiegłych – deficyt operacyjny wyniósł 1 748 470,07 zł, przy jednoczesnym zadłużeniu sięgającym na dzień 31.12.2022 r. kwoty 60 800 000,00 zł (49,2% dochodów ogółem) jest zjawiskiem niepokojącym, mogącym zagrażać stabilności finansowej Gminy tym samym mogącym mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego”. Powyższe kwestie nie zostały wyjaśnione w wystarczający sposób w części opisowej sprawozdania.

W 2022 roku poziom zadłużenia Gminy Krapkowice wzrósł o 32,3% w stosunku do roku poprzedniego, w konsekwencji czego ponad 4-krotnie wzrosły koszty obsługi długu (z 763 tys. zł w 2021 roku do 3 142 tys. zł w 2022 roku), co jest dla jednostki niekorzystnym zjawiskiem.

Dochody Gminy wykonano w 96,4% w stosunku do zakładanego planu, a majątkowe w 70,8%. Wydatki Gminy Krapkowice zostały wykonane w 94,6%, a majątkowe w 93,0%. Wskaźniki dynamiki pokazują, że wzrostowi dochodów bieżących w 2022 r. o 2,7% towarzyszył spadek dochodów majątkowych o 28,7%, przy tym wydatki bieżące wzrosły o 13,1%, a wydatki majątkowe o 87,3%.

²⁵ Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr 77/2023 z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Krapkowice za 2022 r.

Wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań Gminy na koniec 2022 r. wyniósł 8,12%, przy dopuszczalnym poziomie wynikającym z art. 243 upf 13,47%, co oznaczało spełnienie ustawowego wymogu.

VI.3. Gmina Nysa.

Gmina Nysa została umieszczona na liście jednostek, w których jest zwiększone ryzyko wystąpienia zagrożeń głównie ze względu na brak nadwyżki operacyjnej. Udział deficytu operacyjnego w dochodach ogółem Gminy wyniósł 0,6%, przy tym wystąpił deficyt budżetowy z udziałem 11,4% w stosunku do dochodów.

Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w wysokości 107,3% świadczył o niewystarczającej ilości środków do sfinansowania wydatków bieżących i spłat zobowiązań finansowych.

Gmina Nysa posiada zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji przychodowych, których wartość na koniec 2022 r. wyniosła 5 800 tys. zł (1,8% dochodów ogółem), a pozostałe zobowiązania Gminy z tytułu zaciągniętych kredytów wyniosły 151 250 tys. zł (47,1% dochodów ogółem). Ponadto instytucja kultury z Gminy Nysa (Nyski Dom Kultury) posiadała na koniec 2022 r. zobowiązania z tytułu zaciągniętego kredytu w wysokości 350 tys. zł.

Skład Orzekający w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Nysa za 2022 r. również wskazał²⁶, że „sytuacja finansowa, w której budżet roku 2022 zamknął się deficytem, wystąpiła konieczność zrównoważenia wydatków bieżących wolnymi środkami z lat ubiegłych, przy jednoczesnym zadłużeniu sięgającym na dzień 31.12.2022 r. kwoty 157 050 000,00 zł jest zjawiskiem niepokojącym, mogącym zagrażać stabilności finansowej Gminy i tym samym mogącym mieć wpływ na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego”.

Ponadto Skład Orzekający zwrócił uwagę na wykazane w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków zrealizowane wydatki z tytułu odsetek m. in. w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60095 Pozostała działalność w kwocie 523 128,00 zł oraz w dziale 758 Różne rozliczenia, rozdziale 75814 Różne rozliczenia finansowe w kwocie 31 607,66 zł. Wystąpienie wydatków z tytułu zapłaconych odsetek wiąże się z naruszeniem dyspozycji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych nakazującej w sposób jednoznaczny aby wydatki publiczne były dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;

²⁶ Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu Nr 98/2023 z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Nysa za 2022 r.

- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dochody Gminy Nysa wykonano w 99,1% w stosunku do zakładanego planu, a majątkowe w 94,2%. Wydatki Gminy zostały wykonane w 93,8%, a majątkowe w 96,5%. Wskaźniki dynamiki pokazują, że dochody bieżące w 2022 r. zmniejszyły się o 2,7% w stosunku do roku poprzedniego, wzrosły natomiast dochody majątkowe o 6,5%. Po stronie wydatkowej odnotowano zarówno wzrost wydatków bieżących - o 14,1%, jak i majątkowych – o 11,7%. Koszty obsługi długu wzrosły z 1 765 tys. zł w 2021 roku do 8 932 tys. zł.

Wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań Gminy na koniec 2022 r. wyniósł 8,49%, przy dopuszczalnym poziomie wynikającym z art. 243 upf 18,01%, co oznaczało spełnienie ustawowego wymogu. Należy dodać, że w 2015 roku Gmina Nysa wyemitowała obligacje przychodowe na kwotę 21 785 tys. zł z okresem spłaty do 2029 roku, ale ze względu na wcześniejszy wykup transzy na łączną kwotę 8 700 tys. zł, okres spłaty tych obligacji skrócił się do 2025 roku. Na podstawie art. 243a ustawy o finansach publicznych środków, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach²⁷, ani świadczeń emitenta należnych obligatariuszom uprawnionym z obligacji przychodowych nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 243.

VI.4. Gmina Praszka.

Gminę Praszka umieszczono na liście jednostek, w których jest zwiększone ryzyko wystąpienia zagrożeń ze względu na brak nadwyżki operacyjnej. Zadłużenie Gminy do dochodów było na niskim poziomie 10,2%, jednak poziom dochodów bieżących na koniec 2022 roku był zbyt niski w stosunku do potrzeb jednostki, stąd Gmina zakończyła rok budżetowy deficytem operacyjnym w wysokości 464 tys. zł, który w odniesieniu do dochodów ogółem wyniósł 0,6%. Deficyt budżetowy Gminy stanowił 6,6% w stosunku do dochodów, a wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w wysokości 102,7% również świadczył o braku wystarczających środków, którymi można byłoby sfinansować zarówno wydatki bieżące jak i spłatę zobowiązań.

Samorządowa instytucja kultury Gminy Praszka nie miała żadnych zobowiązań.

Dochody Gminy wykonano w 97,6% w stosunku do zakładanego planu, a majątkowe w 40,1%. Wydatki Gminy Praszka zostały wykonane w 89,6%, a majątkowe w 59,5%. Wskaźniki dynamiki pokazują, że wzrostowi dochodów bieżących w 2022 r. o 2,3% towarzyszył spadek dochodów majątkowych o 42,3%, przy czym wydatki bieżące wzrosły o 11,8%, a wydatki majątkowe wzrosły o 169,1%.

²⁷ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2022 r. poz. 454 i 872).

Wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań Gminy na koniec 2022 r. wyniósł 4,39%, przy dopuszczalnym poziomie wynikającym z art. 243 upf 11,71%, co oznaczało spełnienie ustawowego wymogu.

VI.5. Powiat Kluczborski.

Rok 2022 był dla Powiatu Kluczborskiego pierwszym rokiem po zakończeniu obowiązywania Programu Postępowania Naprawczego przyjętego uchwałą Rady Powiatu w Kluczborku nr V/34/2019 z dnia 20 marca 2019 r. Jak wynikało ze sprawozdania opisowego z wykonania budżetu Powiatu za 2022 rok, Powiat Kluczborski nie utracił płynności finansowej, na bieżąco regulował wszystkie zobowiązania, nie wspomagał się żadnymi kredytami i w pełni realizował wszystkie swoje zadania, pomimo niesprzyjającej sytuacji w kraju, związanej z wysoką inflacją, konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, wzrostem cen towarów, usług i energii oraz epidemią SARS-CoV-2.

Otrzymana w 2019 roku pożyczka z budżetu państwa, pozwoliła na spłatę niekorzystnych umów subrogacji i znaczące obniżenie kosztów obsługi długu Powiatu, ale koszt obsługi pozostałych do spłaty zobowiązań znacząco wzrósł w 2022 roku. Koszty obsługi całego długu Powiatu wyniosły odpowiednio w 2019 roku – 3 778 422,93 zł, w 2020 roku – 1 456 838,92 zł, w 2021 roku 960 227,28 zł, a na koniec 2022 roku 1 701 643,81 zł, mimo pierwotnie planowanych 983 700,00 zł.

Z opinii Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za 2022 r.²⁸ wynikało, że „wielkość zadłużenia w stosunku do wykonanych dochodów, począwszy od 2019 r. zachowuje tendencję spadkową, jako efekt Programu Postępowania Naprawczego zakończonego w 2021 r., jednakże zwrócić uwagę należy, że w 2022 r. sytuacja finansowa Powiatu Kluczborskiego, uległa pogorszeniu w stosunku do roku poprzedniego (...). W roku 2021 realizacja budżetu zamknęła się nadwyżką budżetową w wysokości 4 093 196,93 zł oraz nadwyżką operacyjną na poziomie 6 142 266,97 zł, natomiast budżet roku 2022 zamknął się deficytem w wysokości 3 370 785,40 zł, wystąpiła konieczność zrównoważenia wydatków bieżących wolnymi środkami z lat ubiegłych, przy jednoczesnym bardzo wysokim zadłużeniu sięgającym na dzień 31.12.2022 r. kwoty 71 071 649,88 zł” (70,6% dochodów ogółem).

Zdaniem Składu Orzekającego przedstawiona sytuacja może mieć niekorzystny wpływ na stabilność finansową Powiatu, tym samym na realizację zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, a zagadnienie dotyczące braku nadwyżki operacyjnej w roku 2022, nie zostało w należyty sposób uwypuklone w części opisowej sprawozdania.

²⁸ Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr 114/2023 z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego za 2022 r.

Według sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec 2022 r. zobowiązania Powiatu wyniosły 71 072 tys. zł, co wynikało z:

- zaciągniętego kredytu (1 578 tys. zł),
- pożyczki z budżetu państwa (61 173 tys. zł),
- oraz innych zobowiązań, które zgodnie z art. 72 ust. 1a ufp są podobne do kredytu i pożyczki (w łącznej wysokości 8 321 tys. zł).

Powiat Kluczborski nie posiadał zobowiązań wymagalnych ani zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń.

Zaplanowane dochody Powiatu wykonano w 96,4% (majątkowe w 69,0%), wydatki wykonano 95,3% (majątkowe w 91,0%).

Powiat zakończył rok 2022 deficytem budżetowym stanowiącym 3,3% dochodów oraz deficytem operacyjnym stanowiącym 0,1% dochodów.

Obciążenie dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w 2022 r. w Powiecie stanowiło 101,3%, co świadczyło o niewystarczającym poziomie dochodów bieżących do sfinansowania zarówno wydatków bieżących jak i spłat rat kapitałowych.

Wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań Powiatu na koniec 2022 r. wyniósł 3,62%, przy dopuszczalnym poziomie wynikającym z art. 243 ufp 7,53%, co oznaczało spełnienie ustawowego wymogu.

VII. Podsumowanie.

W 2022 r. łączne zadłużenie ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego wyniosło 1 807 979 tys. zł i zmniejszyło się w porównaniu do roku poprzedniego o 23 381 tys. zł, przy tym dochody j.s.t. wzrosły o 458 054 tys. zł. Spadkowi poziomu zobowiązań nie towarzyszył jednak spadek kosztów obsługi, a odwrotnie, z uwagi na wzrost inflacji i stóp procentowych wydatki na obsługę długu wzrosły łącznie o blisko 70 750 tys. zł. Wzrost kosztów obsługi długu z oczywistych powodów najbardziej dotknął te jednostki, w których relacja zadłużenia do dochodów była najwyższa. Niestety należy zakładać, że wysokie stopy procentowe będą utrzymywać się zarówno w roku 2023 jak i najbliższych latach, stąd ważne jest wypracowywanie przez każdą j.s.t. nadwyżki operacyjnej, która pozwoli na utrzymanie płynności finansowej oraz spłatę zobowiązań i odsetek od nich.

Na koniec 2022 roku 4 j.s.t. z województwa opolskiego nie wypracowały nadwyżki operacyjnej, a w 10 j.s.t. dochody bieżące były niewystarczające do sfinansowania wydatków bieżących i spłat rat kredytów i pożyczek.

Zadłużenie przekraczające 50% dochodów w 2022 r. osiągnęły, podobnie jak w roku poprzednim 3 j.s.t.

W wykazie jednostek o zwiększonym ryzyku wystąpienia zagrożeń za 2022 r., ujęto 5 jednostek samorządu terytorialnego, a w roku poprzednim były 2 j.s.t. Główną przyczyną występowania zagrożeń było niewypracowanie nadwyżki operacyjnej.

Wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ufp był na koniec 2022 roku spełniony we wszystkich j.s.t. województwa opolskiego.

Przygotowała

*Starszy specjalista Wydziału
Informacji Analiz i Szkoleń
Katarzyna Sikocińska*

Zatwierdziła

*Naczelnik Wydziału
Informacji Analiz i Szkoleń
Magdalena Przybylska*