

Analiza sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2020 r. pod kątem wystąpienia przesłanek skutkujących wystąpieniem do Kolegium Izby o podjęcie uchwały w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Notatkę sporządzono na podstawie analizy sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego za 2020 r. oraz opracowań będących w posiadaniu Izby. Wykorzystano dane ze sprawozdania Rb-27S - miesięczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych¹ i sprawozdania Rb-Z - kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji².

Na koniec 2020 r. wszystkie jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego, z wyjątkiem Powiatu Kluczborskiego, spełniały po stronie wykonania indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia wynikający z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz relacji równoważenia budżetu w części bieżącej z art. 242 cyt. ustawy³.

Do oceny sprawozdań pod kątem wystąpienia ewentualnych przesłanek skutkujących wystąpieniem do Kolegium Izby o podjęcie uchwały w sprawie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy wziąć pod uwagę wskaźniki powszechnie wykorzystywane przy badaniu kondycji finansowej jednostek. Jednym z nich jest wskaźnik zadłużenia mierzony jako relacja wysokości posiadanych zobowiązań według tytułów dłużnych do osiągniętych dochodów ogółem.

Na koniec 2020 r. ponownie 3 jednostki (Lubsza, Reńska Wieś, Rudniki) nie posiadały żadnych zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, w przypadku Zdieszowic wystąpiły jedynie zobowiązania wymagane w wysokości 689 zł, natomiast w pozostałych jednostkach wystąpiły zobowiązania zaliczane do długu. Łączna kwota zadłużenia wszystkich j.s.t. województwa opolskiego na koniec 2020 r. wynikająca ze sprawozdań Rb-Z wyniosła 1 755 461 tys. zł. Zobowiązania ogółem j.s.t. województwa opolskiego w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 7 544 tys. zł, tj. o 0,4%. W 52 jednostkach nastąpiło zmniejszenie zobowiązań w stosunku do 2019 r. o 94 206 tys. zł, natomiast w 28 jednostkach zobowiązania te wzrosły łącznie o 101 750 tys. zł. W 3 jednostkach one nie wystąpiły. Średni poziom zobowiązań liczony do dochodów ogółem wszystkich j.s.t. województwa opolskiego wyniósł 24,0%.

Dane dotyczące zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zostały zaprezentowane w załączniku tabelarycznym nr 1 do notatki.

¹Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm).

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz.1773). 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).

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 305).

Ilość jednostek w poszczególnych przedziałach zadłużenia obrazuje tabela poniżej.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia j.s.t.									
	0% – 20,0%		20,1 % - 30,0%		30,1 %- 40,0%		40,1% - 50,0%		powyżej 50,1%	
	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.
Ogółem j.s.t., w tym:	57	53	10	10	9	14	3	2	4	4
- gminy	51	46	7	8	6	11	3	2	3	3
- powiaty	5	6	2	2	3	2			1	1
- miasto Opole			1			1				
- województwo samorządowe	1	1								

W porównaniu do roku ubiegłego nastąpiła zmiana liczby jednostek w kilku przedziałach wskaźnika zadłużenia.

W przedziale do 20,0% wskaźnika zadłużenia znalazło się 57 jednostek samorządu terytorialnego, co wskazuje na bezpieczną sytuację finansową tych jednostek. Wskaźnik zadłużenia między 20,1% - 30,0% posiadało 10 jednostek, natomiast wskaźnik zadłużenia przekraczający 30,0% w stosunku do dochodów wystąpił w 16 jednostkach. W mieście Opolu wskaźnik ten uległ zmniejszeniu i mieścił się w przedziale do 30,0%, natomiast w województwie samorządowym również uległ zmniejszeniu i mieścił się dalej w przedziale poniżej 20,0%. W przedziale 0,0% - 20,0% zwiększyła się o 4 liczba jednostek, zmalała zaś o 5 liczba jednostek, których zadłużenie mieściło się w przedziale od 30,1% do 40,0%. Liczba jednostek w przedziale od 20,1% - do 30,0%, nie uległa zmianie w porównaniu do roku ubiegłego. W 2020 roku w 4 jednostkach (Izbicko, Skarbimierz, Powiat Kluczborski, Byczyna,) wskaźnik zadłużenia przekroczył 50,0%, co jest zjawiskiem negatywnym. W przypadku Byczyny wskaźnik ten przekroczył uzyskane dochody i wyniósł 115,0%. W odniesieniu do Powiatu Kluczborskiego i Skarbimierza zadłużenie obniżyło się do poziomu odpowiednio 91,4% i 65,2%. W Izbicku poziom zadłużenia wyniósł 50,3%.

Ważnym elementem służącym do oceny sytuacji finansowej j.s.t. jest także zadłużenie wykazane w sprawozdaniach Rb-Z instytucji kultury oraz SP ZOZ, których organami założycielskimi są jednostki samorządu terytorialnego⁴. Zgodnie z przepisami w razie likwidacji tych jednostek zobowiązania przejmowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, które są organem tworzącym lub organizatorem.

Zobowiązania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych wyniosły 44 382 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego zwiększyły się o 2 855 tys. zł tj. 6,9%. Najwięcej zobowiązań wystąpiło w jednostkach nadzorowanych przez powiaty i województwo samorządowe. W ogólnej kwocie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i pozostałych

⁴ 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.

jednostek sektora finansów publicznych zobowiązania SP ZOZ stanowiły 2,4%, a instytucji kultury 0,1%.

Na koniec 2020 roku, spośród wszystkich powiatów, 4 nie posiadały SP ZOZ (Kluczborski, Krapkowicki, Namysłowski i Opolski), natomiast w SP ZOZ w Powiecie Prudnickim nie wystąpiły zobowiązania. W pozostałych 6 powiatach zobowiązania SP ZOZ wyniosły łącznie 42 090 tys. zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 7,2%.

Zadłużenie SP ZOZ-ów w Województwie Samorządowym na koniec 2020 r. wyniosło 427 tys. zł i zmniejszyło się do roku poprzedniego o 66,8%.

W gminach żaden SPZOZ nie wykazał na koniec roku zobowiązań.

Kolejnym wskaźnikiem podlegającym ocenie jest relacja skumulowanego zadłużenia j.s.t. i pozostałych jednostek sektora finansów do wykonanych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów.

Skumulowany wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych (SP ZOZ, instytucje kultury), w stosunku do osiągniętych dochodów wskazuje, że zadłużenie pozostałych jednostek sektora finansów publicznych nie miało lub miało niewielki wpływ na opisywaną relację w mieście na prawach powiatu i gminach.

Zadłużenie SP ZOZ występujące w powiatach i województwie samorządowym ma wpływ na skumulowany wskaźnik zadłużenia.

Wskaźnik zadłużenia w powiatach, w przypadku przejęcia długu SP ZOZ, wzrósłby w przedziale od 0,5 punktu procentowego w Powiecie Kędzierzyńsko-kozielskim do 18,5 punktu procentowego w Powiecie Głubczyckim. W Samorządowym Województwie Opolskim zobowiązania nadzorowanych jednostek spowodowałyby wzrost wskaźnika zadłużenia o 0,1 punktu procentowego.

O zaistnieniu przesłanek skutkujących wnioskowaniem do Kolegium o podjęcie uchwały w sprawie sporządzenia Raportu o stanie gospodarki finansowej decyduje wystąpienie zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zagrożenia te zostaną omówione szczegółowo w opracowaniu **„Analiza ryzyka wystąpienia zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego za 2020 r. z uwzględnieniem art. 243 ustawy o finansach publicznych”**. W związku z powyższym, w niniejszej notatce nie zostały powtórnie zamieszczone analizy dot. sytuacji gospodarki finansowej jednostek wymienionych jako zagrożone.

W odniesieniu do działalności nadzorczej i opiniodawczej Izby, których wyniki należy uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o sporządzeniu Raportu o stanie gospodarki finansowej, należy stwierdzić, że składy orzekające nie wydały żadnej opinii negatywnej o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2020 r.

W przypadku Powiatu Brzeskiego uwagi składu orzekającego dotyczyły sytuacji finansowej Brzeskiego Centrum Medycznego, w którym systematycznie rosną zobowiązania, w tym zobowiązania wymagalne. Ponadto z roku na rok rośnie ujemny wynik finansowy Brzeskiego Centrum Medycznego, który pokrywany jest w części przez Powiat.

Opiniując sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Nyskiego skład orzekający w opinii z uwagami zwrócił uwagę na wysoką wielkość zobowiązań Samodzielnego Publicznego

Zakładu Opieki Zdrowotnej Zespołu Opieki Zdrowotnej w Głuchołazach. Wystąpienie zobowiązań wymagalnych implikuje powstaniem kosztów finansowych z tytułu odsetek od tych zobowiązań jak również zobowiązania te mogą stać się zobowiązaniami Powiatu i tym samym stać się podstawą zwiększenia jego zadłużenia.

Skład orzekający w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kluczborskiego, który w 2020 r. realizował Program Postępowania Naprawczego zwrócił uwagę, że mimo opisanych w sprawozdaniu działań restrukturyzacyjnych i uzyskania pożyczki z budżetu Państwa obsługa wysokiego zadłużenia wymaga bezwzględnej realizacji tego programu oraz przestrzegania warunków udzielonej z budżetu Państwa pożyczki.

W odniesieniu do Gminy Byczyna w opinii składu orzekającego zwrócono przede wszystkim uwagę na bardzo trudną sytuację finansową jednostki w związku z wysokim zadłużeniem, które w bezpośredni sposób rzutuje na stabilność finansową Gminy.

Zaznaczyć należy, że również w pozytywnych opiniach o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Skarbimierz i Izbicko, składy orzekające odniosły się do wysokiej relacji łącznej kwoty zobowiązań do wykonanych dochodów.

W pozostałych wydanych opiniach nie wskazywano zdarzeń, które mogłyby skutkować zagrożeniem wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ze względu na opisaną sytuację finansową w gminie: Byczyna wskazany jest bieżący monitoring sytuacji finansowej tej jednostki, a w przypadku braku poprawy sytuacji finansowej wystąpienie do Kolegium o sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Wskazany jest również monitoring sytuacji finansowej Powiatu Brzeskiego i Powiatu Nyskiego z uwagi na rosnące zadłużenie SP ZOZ, co może skutkować wzrostem zadłużenia jednostki oraz Powiatu Kluczborskiego ze względu na wdrożony program postępowania naprawczego oraz otrzymaną pożyczkę z budżetu państwa.

*Przygotowała
Z-ca Naczelnika Wydziału
Informacji Analiz i Szkoleń
Barbara Wolczak*

*Zatwierdziła
Naczelnik Wydziału
Informacji Analiz i Szkoleń
Magdalena Przybylska*

Załącznik

1. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019-2020.