

Uchwała Nr I/191/2010
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 27 grudnia 2010 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie
finansowej Gminy Zgierz

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z dnia 26 kwietnia 2001 roku Dz.U. nr 55, poz.577 ze zm.) i art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

1. Ewa Śpionek - przewodniczący
2. Iwona Kopczyńska - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje się projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Zgierz **z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Dokonując analizy projektu uchwały Skład Orzekający uwzględnił przepisy rozdziału 2 działu V ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art.226 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, a załącznik nr 2 do projektu dotyczący przedsięwzięć, posiada elementy wymagane postanowieniami art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na 2011 są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność skorygowania danych zawartych w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, celem dostosowania go do wymogów wynikających z art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do wskazanego przepisu, wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków. W poddanym analizie załączniku nr 2 ujęte zostały również zadania inwestycyjne, których realizacja nie obejmuje roku budżetowego 2011 ani kolejnych lat – rozpoczęcie ich realizacji przewidziane jest na lata

późniejsze. Taka sytuacja dotyczy przedsięwzięć zaklasyfikowanych w dziale 600 rozdziale 60016, dziale 900 rozdziale 90015 oraz rozdziale 926, rozdziale 92601, dla których realizację ustalono na lata 2016 - 2017. Mając na uwadze treść art. 226 ust.3 pkt 3 oraz art.227 ust.1 ustawy o finansach publicznych, wyszczególnione w załączniku nr 2 zadania inwestycyjne nie mieszczą się w definicji pojęcia „przedsięwzięcie”. Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że ujęcie w prognozie kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, limitu zobowiązań na zadania inwestycyjne przewidziane do realizacji w latach przyszłych, które Gmina Zgierz finansować będzie również przychodami zwrotnymi, powoduje przyrost zadłużenia jednostki. Biorąc pod uwagę powyższe przedstawiona prognoza kwoty długu, zdaniem Składu Orzekającego nie daje możliwości oceny terminu spłaty zobowiązań zaciągniętych lub planowanych do zaciągnięcia, gdyż nie wynika z niej, że poziom długu będzie malał – wręcz przeciwnie wykazuje tendencję rosnącą. Sformułowane wyżej uwagi, w ocenie Składu Orzekającego dają podstawę do stwierdzenia, że przedmiotowy dokument nie jest poprawny i tym samym zachodzi wątpliwość co do jego realistycznego charakteru (por. art.226 ust.1 ustawy o finansach publicznych).

Zamieszczone w §4 ust.1 projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, upoważnienie Wójta Gminy Zgierz do przekazywania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy jest bezprzedmiotowe, bowiem w załączniku nr 2 do projektu uchwały, nie zostały przewidziane do realizacji umowy o których mowa w art.228 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2011-2017 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów w latach 2011-2017 zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej .

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Gminy w roku 2011 oscylował będzie **na poziomie 59,90%**, w roku 2012 na poziomie 53,40% a w 2013 roku osiągnie 47,40% -**przy dopuszczalnej relacji 60%** - wynikającej z art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku art. 121 ust.7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241). W latach 2011-2013 obowiązuje wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych ustawy z którego wynika, że łączna kwota obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu przypadająca w danym roku budżetowym, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki. Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik wynikający z art. 169 ustawy przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Gminę w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2011 roku **12,25 %**, w 2012 roku **13,28%**, a w 2013 roku **12,61%**, zatem poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia z tytułu spłaty długu, ustalany jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów

ogółem budżetu. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Zatem dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się planowanie oraz wykonanie dochodów zarówno bieżących jak i majątkowych. Ustalanie nowego maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu wiąże się w sposób bezpośredni z wielkościami wydatków majątkowych sfinansowanych ze środków własnych oraz nadwyżki budżetu odniesionych do wartości dochodów ogółem. Skład Orzekający podkreśla, że dla sfinansowania planowanego przez Gminę poziomu inwestycji niezbędne będzie uzyskanie zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej budżetu, jak i przychodów zwrotnych. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Gminy Zgierz przyjęto, że w latach 2011-2017 będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu (*kredyty, pożyczki*), a spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań sfinansowana zostanie kredytami i pożyczkami, zaś w okresie 2012 - 2013 również środkami pochodzącymi z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowym (*nadwyżki budżetowej*).

Podany informacyjnie wskaźnik wyrażony procentowo dla roku 2011 wynosi 13,18%. Nadto w załączonej do projektu prognozie kwoty długu w latach 2014-2017 prognozuje się, że obciążenie budżetu spłatą długu kształtować się wprawdzie będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w 2014 roku relacja ta oscylować będzie na granicy dopuszczalnego zadłużenia ($12,05% < 12,06%$). Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w latach 2011 -2013 poziom długu Gminy będzie utrzymywał się na wysokim poziomie, zbliżając się w 2011 roku do maksymalnego pułapu zadłużenia.

Biorąc pod uwagę powyższe informacje, Skład Orzekający wskazuje na konieczność zmiany zarówno planowanych przedsięwzięć jak i prognozy kwoty długu.

Skład Orzekający zaznacza, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji dochodów (*w tym dochodów bieżących oraz majątkowych*), jak również utrzymania poziomu wydatków, osiągnięcia zakładanej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (*nadwyżki operacyjnej*) wynikających z przedłożonej przez Gminę wieloletniej prognozy finansowej.

Skład Orzekający zauważa również, że zapis §6 projektu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej dotyczący utraty mocy uchwały w sprawie wieloletniego programu inwestycyjnego jest bezprzedmiotowy w świetle obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił prawidłowość sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art.246 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).