

Uchwała Nr I/ 274 /2011
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 grudnia 2011 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Aleksandrów Łódzki

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje się **pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu** projekt wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki, w tym przedsięwzięć oraz prognozy kwoty długu wraz z autopoprawką.

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 i sporządzona została w na okres na który ustalono limity wydatków dotyczące zamieszczonych w nich przedsięwzięć, jak również obejmuje lata spłaty długu. Załącznik Nr 2 do projektu dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na 2012 rok są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Zamieszczone w § 3 projektu uchwały upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikają z przepisu art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2012-2020 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym:

w roku 2012 w wysokości 1.094.000 zł,

w roku 2013	3.919.000 zł,
w roku 2014	6.698.000 zł,
w roku 2015	9.477.000 zł,
w roku 2016	10.665.000 zł.

W następnych latach objętych prognozą tj. do 2020r. przewiduje się, że wysokość nadwyżki operacyjnej będzie wykazywała nadal tendencję rosnącą. Stanowisko Składu odnośnie planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej w 2012 r. zostało sformułowane w opinii o projekcie budżetu Gminy na 2012 rok.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono, że w latach 2012-2014 wydatki majątkowe Gminy ukształtują się następująco:

Lata	Razem (w zł)	W tym wydatki	
		określone dla przedsięwzięć (WPF)	pozostałe
2012	43.300.000	41.350.000	1.950.000
2013	27.050.000	25.550.000	1.500.000
2014	25.403.025	25.403.025	

W roku 2012 wielkość wyszczególniona w pozycji „pozostałe” obejmuje inwestycje jednoroczne oraz rezerwy celowe przeznaczone na inwestycje. Na podstawie wielkości zawartych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej ustalono, że dla sfinansowania planowanego poziomu wydatków majątkowych w latach 2012-2014 przyjęto następujący montaż finansowy:

Lata	Nadwyżka operacyjna	Dochody majątkowe	W tym:	Przychody
			środki UE	
2012	1.094.000	40.706.000	33.706.000	1.500.000
2013	2.550.000	24.500.000	17.000.000	
2014	4.846.957	20.556.068	14.556.068	

Powyższe wielkości określone zostały w zł

Jak wynika z powyższej analizy wydatki majątkowe Gminy Aleksandrów Łódzki planowane w latach 2012 - 2014 w łącznej wysokości 95.753.025 zł sfinansowanie zostaną :

a) dochodami w wysokości 94.253.025 zł,

z tego :

- zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej budżetu w wysokości 8.490.957 zł,

- dochodami majątkowymi na poziomie 85.762.068 zł, z tego: środkami z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 65.262.068 zł ,dochodami ze sprzedaży majątku 20.500.000 zł

b) planowanymi do zaciągnięcia przychodami zwrotnymi w 2012 r.(np. kredytami) w wysokości 1.500.000 zł

W latach 2015 - 2019 poziom wydatków majątkowych ulegnie obniżeniu i oscylował będzie w przedziale od 7.995.000 zł do 10.235.000 zł. Jak założono w prognozie, wydatki te finansowane będą nadwyżką operacyjną oraz dochodami ze sprzedaży majątku.

Jak wynika z powyższej analizy w latach 2012-2014 dla zrealizowania zakładanego poziomu wydatków majątkowych niezbędne jest pozyskanie zaplanowanych środków z budżetu Unii Europejskiej oraz wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku. Skład Orzekający podkreśla że w latach 2010-2011 wpływy z tytułu sprzedaży majątku były w sposób znaczący niższe od zakładanych w projekcie budżetu na 2012 rok. W roku 2011 dokonano istotnej korekty planu dochodów z tego źródła. Nadto jak wynika z analizy projektu wieloletniej prognozy finansowej na 2012 i obowiązującej w 2011 nie zostaną wykonane zakładane w 2011 wpływy z tytułu środków budżetu UE. W ocenie Składu – mając na względzie wysokość planowanych wydatków inwestycyjnych przede wszystkim dla realizacji projektu „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki ściekowej na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki „ - w kontekście powyższych ustaleń należy uznać ,że w roku 2012 i 2013 , działania w zakresie inwestycji winny zostać skoncentrowane na realizacji projektów przy udziale środków z UE. Wobec powyższego należy rozważyć- zdaniem Składu Orzekającego - czy zasadnym jest planowanie inwestycji jednorocznych , skoro np. w 2012 roku dla ich sfinansowania niezbędne będzie zaciągnięcie dalszych przychodów zwrotnych .

Analiza prognozy kwoty długu Gminy w latach 2012-2020 uwzględnia postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) w myśl których w latach 2011-2013 obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu, wynikający z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Gminę w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2012 roku 7,79 %, w 2013 roku 8,82 %, tak więc kształtował się będzie poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Gminy w 2012 r. oscylował będzie na poziomie **40,46%**, w 2013 r. wskaźnik poziomu długu wzrośnie do poziomu **45,54 %**-przy dopuszczalnej relacji 60%.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto ,że kwota długu w latach 2012-2020 wykazuje tendencję malejącą - jednak wskaźnik poziomu długu rośnie w roku 2013 w porównaniu do roku 2012- z uwagi na niższy poziom planowanych dochodów ,który jest determinowany harmonogramem wpływów środków UE.

Jak wynika z powyższego, realizacja dochodów majątkowych - ze sprzedaży majątku oraz wpływów ze środków UE - ma decydujące znaczenie dla realizacji zakładanego w latach 2012-2014 poziomu inwestycji jak również zachowania obowiązującego w latach 2012-2013 wskaźnika poziomu długu.

W prognozie Gminy przyjęto, że w latach 2015-2020 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłata wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup obligacji sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która *de facto* powstanie z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi – *nadwyżki operacyjnej*.

Począwszy od 2011 roku dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu 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- na podstawie art. 243 ustawy o finansach

publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2020 Gmina wykazała wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, **jednakże w 2014 roku** relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, bowiem obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0868 (8,68%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0880 (8,80%).

Ustalanie 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. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 roku, decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetu 2011 i 2012 roku. Z wielkości zawartych w projekcie prognozy długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na poziomie 0,0466 w roku 2011 i 0,0822 w roku 2012. Natomiast wskaźnik jednoroczny planowany dla 2013 roku oscylował będzie na poziomie 0,1351. Zatem wskaźnik maksymalny dla roku 2014-liczony jako średnia arytmetyczna na podstawie prawej strony wzoru określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - wynosić będzie 0,0880.

Zdaniem Składu przyjęta w prognozie wysokość spłaty długu w roku 2014 obciążona jest ryzykiem, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim osiągnięcia w latach 2011-2012 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej oraz realizacji planowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

W ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte przez Gminę w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, wymagają :

po pierwsze- konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego – ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,

po drugie- szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

Reasumując w celu zachowania przez Gminę prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz w latach 2012-2013 wskaźnika z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy i dostosowywanie wysokości planowanych wydatków w tym przede wszystkim majątkowych, jak również kwoty długu i kwot jego spłaty w poszczególnych latach w celu zachowania prawem przewidzianych ograniczeń zadłużenia.

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.).