

Uchwała Nr II/ 417 /2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 27 grudnia 2012 roku

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

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. Wojciech Newereńczuk - przewodniczący
2. Paweł Jaśkiewicz - członek
3. Bogdan Łągwa - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Opoczno wnosząc uwagi i zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Kształtowanie się podstawowych relacji ekonomicznych i finansowych w Gminie Opoczno na przestrzeni lat 2007 -2012 .

Na przestrzeni okresu obejmującego lata 2007 - 2011 zmniejszał się udział zarówno dochodów bieżących jak i dochodów własnych w dochodach ogółem. Proces ten przebiegał szybciej niż średnio w podobnych jednostkach. W obydwu wskaźnikach w roku 2007 Gmina Opoczno wyprzedzała średnią o kilka punktów procentowych by jednak w roku 2011 spaść do poziomu poniżej średniej. Szczególnie niepokojące jest kształtowanie się na stosunkowo niskim poziomie udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe odniesionej do dochodów ogółem. Tendencja do zmniejszania się tych relacji zachodziła w tempie znacznie większym niż występuje to w innych jednostkach samorządu

terytorialnego. W konsekwencji wskaźnik samofinansowania w Gminie w roku 2011 osiągnął poziom 52,2 % wobec jego średniej wielkości 84,8 % jednostek tego typu. Spadek ten dotyczył szczególnie lat 2009 i 2010. W roku 2011 poziom wskaźników w Gminie się ustabilizował.

Jak chodzi o skalę zobowiązań to w latach 2009 – 2011 nastąpił dynamiczny ich wzrost w stosunku do wielkości dochodów ogółem jakimi Gmina dysponowała. Wzrost ten był na tyle silny, że spowodował wyprzedzenie wielkości średnich liczonych dla innych jednostek o ok. 20 pkt. procentowych osiągając wielkość 58,3 % i to w warunkach gdy w roku 2008 był o ponad 10 pkt. procentowych niższy od średniej w pozostałych samorządach z grupy miasto gmin. Jednak w ślad za tym nie poszły istotne zmiany w zakresie relacji kosztów obsługi zadłużenia do dochodów ogólnych co świadczy o umiejętnym rozłożeniu tych obciążeń w czasie. Podobnie analizując relację wydatków bieżących powiększonych o koszty obsługi zadłużenia do dochodów bieżących obserwuje się w Gminie ich wzrost do poziomu przekraczającego 100 % ale sytuacja ta nie odbiega od przeciętnej wśród jednostek samorządu terytorialnego tego typu.

Reasumując w okresie lat 2007 – 2011 niekorzystne zjawiska w zakresie pogarszania się struktury dochodów, generowania coraz mniejszych kwot nadwyżki operacyjnej oraz zwiększenia zadłużenia gminy występowały w stopniu większym niż przeciętnie w pozostałych miasto gminach. Skutkowało to koniecznością finansowania części wydatków zobowiązaniami i stopniowym zadłużaniem się gminy.

W roku 2012 doprowadziło to do przekroczenia o 0,12 setnych procenta wskaźnika z art. 170 ustawy o finansach publicznych za III kwartał. W ocenie Składu Orzekającego stan ten jest konsekwencją nałożenia się opisanych wyżej tendencji oraz faktu że na przestrzeni lat 2010 – 2012 dynamicznie zmniejszał się poziom wykonanych dochodów ogółem przez Gminę z ok. 103 mln do 94 mln zł, w tym zmniejszenie uzyskiwanych dochodów majątkowych sięgnęło kwoty 18 mln zł (z 25,7 mln do 7,7 mln zł). Co prawda zmniejszenie wydatków majątkowych w tym okresie było jeszcze silniejsze bo aż o ok. 30 mln zł (z 44,7 mln do 10,2 mln zł), jednak ich wyjściowy poziom w latach 2010 i 2011 był na tyle duży że gmina zaciągała na ich realizację duże zobowiązania długoterminowe skutkujące powstaniem kwoty długu na poziomie 41,7 mln w roku 2010, 56,7 mln w roku 2011 i 54,7 mln w roku 2012. W związku z jednoczesnym nie osiągnięciem planowanej wielkości dochodów spowodowało to przekroczenie dopuszczonego ustawą wskaźnika zadłużenia.

W roku 2012 wpływ na wysokość osiąganych dochodów Gminy miały także skutki zmniejszenia się wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych. Spowodowało to konieczność korzystania z kredytu w rachunku bieżącym.

Dane zawarte w wieloletniej prognozie finansowej przedłożonej składowi orzekającemu RIO w Łodzi, wskazują na to, że plany są co prawda bardzo napięte ale możliwe do realizacji.

W roku 2013 relacje, o których mowa w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych, wedle przyjętych przez Gminę założeń mają się kształtować na dopuszczalnym przez te przepisy poziomie. Jednak szczególnie wielkość stanowiąca relację zadłużenia do dochodów ogółem oscyluje na granicy, przy której jakiegokolwiek zmniejszenie planowanych dochodów, bądź wystąpienie konieczności zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań lub powstanie trudności w terminowej spłacie rat kapitałowych lub odsetek, spowoduje przekroczenie 60 % prognozy. Planowana jej wielkość wynosi bowiem ponad 59 %.

Skład Orzekający nie dysponuje informacjami, które pozwalałyby na podważenie realności planowanych przez gminę wielkości dochodów i wydatków ogółem oraz przewidywanej wielkości nadwyżki operacyjnej i to zarówno w odniesieniu do budżetu roku 2013 jak i do całego okresu objętego WPF. Zakładany ich poziom i dynamika zachodzących zmian jest zdaniem składu teoretycznie możliwy. Z tych też powodów opinia nie ma negatywnego charakteru.

Dodatkowo należy zauważyć, iż Sejm uchwalił w dniu 7 grudnia 2012 (została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 21 grudnia 2012 roku) tak zwaną ustawę „okołobudżetową” na 2013 rok, która zmienia zarówno ustawę o finansach publicznych jak i ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych, oraz że w najbliższych dniach wydane zostanie na podstawie delegacji zawartej w ustawie o finansach publicznych Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie nowego, ujednoliconego dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, kształtu WPF. Regulacje te zobowiązują między innymi gminy do dokonania ponownego opracowania uchwały zawierającej wieloletnią prognozę finansową. Jej nowy kształt zapewni organom nadzoru znacznie łatwiejszą ocenę poziomu realizmu przyjętych w prognozie założeń. Skład orzekający dysponował będzie zatem dodatkowymi narzędziami pozwalającymi na weryfikację wielkości dochodów i wydatków jak i planowanej ich szczegółowej struktury a także dodatkowo posiadał będzie dane dotyczące faktycznego kształtowania się poszczególnych wielkości budżetowych w pierwszym kwartale 2013 roku. Oceny tego, opracowanego w nowej formie dokumentu dokonywać będzie Izba w trybie nadzoru, informując o każdej podjętej decyzji, Ministra Finansów.

Uwagi sformułowane w sentencji niniejszej opinii (opracowanej z oczywistych względów, bez uwzględniania opisanych wyżej okoliczności związanych ze zmianą kształtu WPF wprowadzonych nową ustawą) powinny jednak skłonić organy Gminy do podjęcia intensywnych działań w wyniku których osiągnięcie założonych w planach finansowych relacji będzie możliwe. W praktyce oznacza to konieczność jak najszybszego zredukowania poziomu zadłużenia do bezpiecznego poziomu i zapewnienia stabilizacji w zakresie płynności finansowej jednostki.

Szczególnie w latach 2013 – 2015 konieczne jest ograniczenie poziomu wydatków bieżących i to w stopniu co najmniej wskazanym w projektowanym WPF. Ponadto niezbędne jest planowanie budżetów w kolejnych latach w sposób zapewniający większą ich odporność na nieprzewidywane zmiany – dotyczące szczególnie sytuacji niezrealizowania założonego poziomu dochodów. Skład orzekający zwraca uwagę że zakładany w WPF na rok 2014 poziom wskaźnika o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych niebezpiecznie oscyluje wokół górnej dopuszczanej dla Gminy granicy.

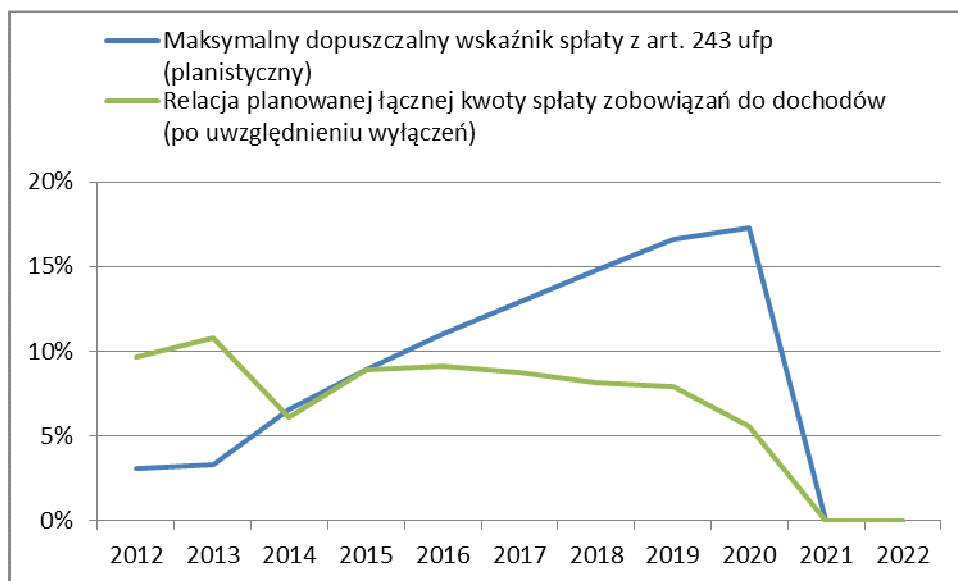
Konkludując, pomimo iż zaprezentowana w projekcie WPF wizja kształtowania się podstawowych relacji ekonomicznych w przyszłości, jest niezwykle trudna do zrealizowania w praktyce, to zdaniem Składu Orzekającego, osiągnięcie założonych w prognozie parametrów jest konieczne dla zapewnienia odwrócenia niebezpiecznych i co gorsza długotrwałych tendencji prowadzących, z formalnego punktu widzenia do przekroczenia dopuszczalnego poziomu wskaźników, lecz co gorsza całkiem realnej groźby utraty płynności finansowej (świadczą o tym przypadki powstawania w roku 2012 zobowiązań których gmina nie regulowała w umownych terminach).

Zatem Skład Orzekający stając przed dylematem czy rygorystycznie oceniać realizm prognozowanych wielkości, wskazując na niewielkie prawdopodobieństwo ich osiągnięcia w praktyce – co przecież w konsekwencji oznaczałoby wydanie opinii negatywnej o projekcie, czy uznając absolutną konieczność podejmowania działań, które umożliwią uzyskanie zakładanych relacji w kolejnych latach budżetowych - zdecydował o odstąpieniu od sformułowania opinii negatywnej. Gdyby bowiem gmina przyjęła ostrożną z punktu widzenia planistycznego projekcję wielkości w WPF, to nie można byłoby co prawda jej zarzucić braku realizmu ale prognoza musiałaby zostać oceniona negatywnie, właśnie z powodu że nie zapewnia naprawy sytuacji finansowej gminy.

Jednocześnie skład orzekający informuje że w przypadku nie realizowania przyjętych założeń budżetu roku 2013, co w oczywisty sposób rzutować będzie także na kondycję gminy w latach następnych, będzie wnioskował do Kolegium Izby w sprawie przygotowaniu raportu o stanie gminy.

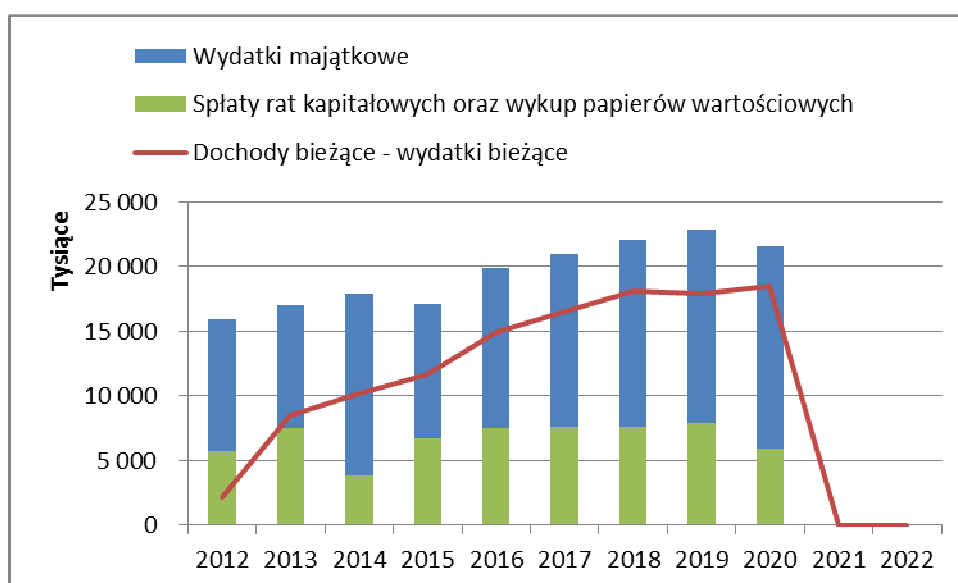
Skalę stojących przed gminą zadań w zakresie uporządkowania stanu finansów publicznych obrazują graficzne prezentacje oparte na parametrach zawartych w przedłożonym projekcie WPF.

Kształtowanie się relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych



Wskaźnik liczony według metodologii określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych dla lat 2012 i 2013 (ustalony wyłącznie dla celów poglądowych gdyż przywołany wyżej przepis zaczyna obowiązywać od 1.01.2014 roku) osiąga poziom dwukrotnie wyższy niż dopuszczalny. Z przebiegu obydwu wykresów wynika jak poważne powinny być korekty w budżecie roku 2013 – budżecie odnoszącym się do jednego z trzech lat stanowiących podstawę do wyliczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia Gminy Opoczno w roku 2014.

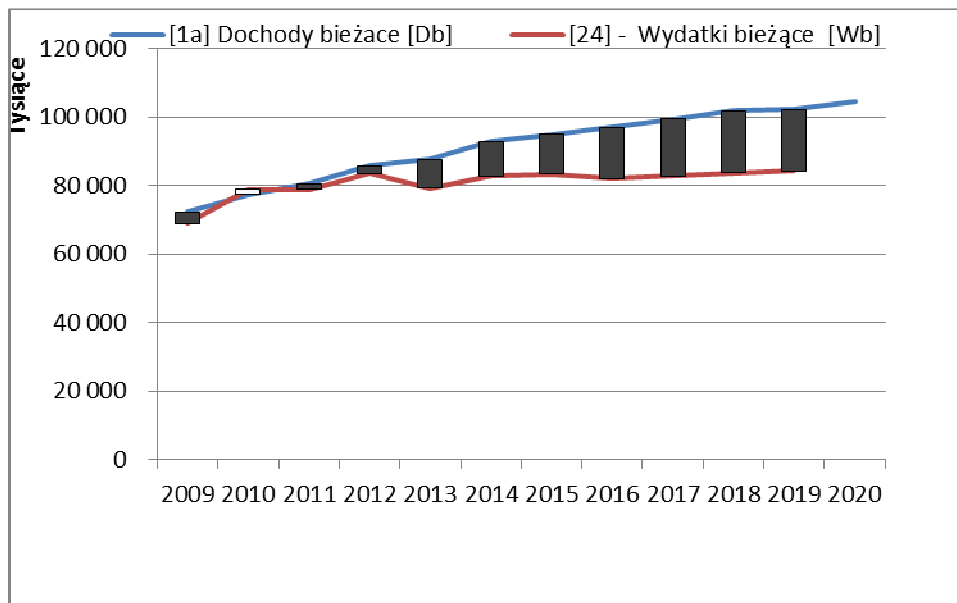
Zdolność pokrycia nadwyżką operacyjną potrzeb związanych z wydatkami majątkowymi i ze spłatą rat kapitałowych



Poziom realizowanej nadwyżki operacyjnej w roku 2012 nie wystarcza nawet na pokrycie całości wydatków związanych ze spłatą rat kapitałowych. W kolejnych latach objętych WPF nadwyżka dochodów bieżących nad

wydatkami bieżącymi co prawda pozwala już na sfinansowanie spłat rat kapitałowych przypadających na poszczególne lata, lecz nie stanowi wystarczającego źródła na pokrycie zaplanowanych wydatków majątkowych. W tej sytuacji celowe, zdaniem Składu orzekającego jest dokonanie szczegółowej analizy potrzeb inwestycyjnych Gminy – szczególnie dotyczy to roku 2014 – w którym założono ponadprzeciętny ich poziom.

Zakładane w WPF wartości nadwyżki operacyjnej



Dotychczasowa tendencja (obserwowana w okresie lat 2009 – 2011) wskazuje, że w gminie realizowane w poszczególnych latach wielkości dochodów bieżących i wydatków bieżących się równoważą. W tej sytuacji planowana od roku 2013 jak i w latach następnych roczna nadwyżka operacyjna w kwocie 8 - 10 mln jest niezwykle optymistyczną projekcją przyszłości. Skład Orzekający nie dysponuje jednak wystarczająco udokumentowanymi przesłankami, by uznać ją za nierealistyczną. Jednocześnie należy zauważyć, że bez zrealizowania jej w tej wysokości nie będzie możliwe zapewnienie ustabilizowania sytuacji finansowej gminy w przyszłości.