

Uchwała Nr I/10/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 14 stycznia 2013 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o zmianie uchwały w sprawie
wieloletniej prognozie finansowej Gminy Ksawerów

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 projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ksawerów **formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (zmiana Uchwały nr XXI/134/2012 z dnia 25.01.2012 roku), w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

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 na okres, na który ustalono limity wydatków dotyczące zamieszczonych w niej przedsięwzięć, jak również obejmuje lata spłaty długu.

Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na rok 2013 są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2013-2024 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.

Formułując uwagi do projektu Skład Orzekający wskazuje przede wszystkim **na konieczność zweryfikowania przyjętego w projekcie poziomu wzrostu dochodów bieżących w roku 2014 w stosunku do dochodów bieżących w roku 2013 (powyżej 8%), gdyż w ocenie Składu w objaśnieniach do zmiany prognozy nie uzasadniono takiej wielkości wzrostu tych dochodów i w rezultacie nie uzasadniono także planowanego na rok 2014 poziomu nadwyżki operacyjnej (rozumianej jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), która jest istotnie wyższa od nadwyżki prognozowanej na 2013 rok.** Przy powyższym Skład przypomina, że stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być **realistyczna i określać dla każdego roku objaśnienia przyjętych wartości.** Skład wskazuje także, że objaśnienia przyjętych

wartości dotyczą wieloletniej prognozy finansowej, a nie jak podano w tytule wieloletniego planu finansowego.

Skład wskazuje również **na potrzebę zweryfikowania objaśnień w zakresie dotyczącym wydatków majątkowych w latach 2014-2024**. Z objaśnień wynika, że w okresie tym przewiduje się realizację zadań inwestycyjnych o charakterze jednorocznym. Skład zwraca uwagę, że z danych zawartych w załączniku nr 1 do projektu – z wiersza nr 10, jak również z wiersza nr 23 - wynika, że w podanych latach nie prognozuje się realizacji wydatków majątkowych jednorocznych.

Skład Orzekający zwraca uwagę na przychody zwrotne (kredyty, pożyczki, emisje obligacji) prognozowane dla roku 2014, ujęte w załączniku nr 1 w wierszu 11 oraz 28. W ocenie Składu, zważywszy na planowaną dla tego roku wielkość nadwyżki budżetu (wiersz 27) oraz wielkość planowanych rozchodów budżetu (wiersz 7a), **jednostka nie posiada w roku 2014 tytułu, wynikającego z art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, do zaciągania przychodów zwrotnych. W związku z tym należy dokonać ponownej analizy wielkości budżetu prognozowanych dla roku 2014.**

W przedłożonym projekcie zmiany prognozy, w roku 2014 oraz w roku 2015, prognozuje się – tak, jak w Uchwale Nr XXI/134/2012 z dnia 25 stycznia 2012 roku – dochody z tytułu sprzedaży majątku na poziomie 763.725 zł w każdym roku. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w objaśnieniach do Uchwały Nr XXI/134/2012 ustalono, że w roku 2014 na powyższą kwotę składa się sprzedaż działki nr 2167/4 – o pow. 8.568 m², zaś w roku 2015 planowane dochody miały wynikać ze sprzedaży następujących działek: nr 2167/9 – o pow. 1.862 m², nr 2161/6 – o pow. 370 m², nr 2161/7 – o pow. 887 m², nr 2166/8 – o pow. 656 m². Natomiast, z objaśnień do przedłożonego projektu zmiany prognozy wynika, że w roku 2014 planuje się uzyskać tę samą wielkość dochodów ze sprzedaży działki o nr 2167/4 – o pow. 8.568 m², a także trzech działek przeznaczonych w Uchwale Nr XXI/134/2012 do sprzedaży w roku 2015 (działki: nr 2167/9 – o pow. 1.862 m², nr 2161/6 – o pow. 370 m², nr 2161/7 – o pow. 887 m²). **W objaśnieniach nie wskazano zaś działek, które w sytuacji opisanej wyżej zmiany planu w zakresie działek przeznaczonych do sprzedaży w roku 2014, prognozuje się sprzedać w roku 2015. Zdaniem Składu wymaga to weryfikacji objaśnień dotyczących tego źródła dochodów Gminy w podanych latach.** Skład wskazuje również, że w ocenie Składu, wartość planowanych do sprzedaży nieruchomości powinna wynikać ze sporządzonych operatów szacunkowych.

W odniesieniu do załącznika nr 2 do przedłożonego projektu Skład Orzekający wskazuje na **konieczność dokonania ponownej analizy limitów zobowiązań w zakresie umów wyspecyfikowanych w pkt 2 tego załącznika, gdyż przekraczają one planowane limity wydatków**. Nadto, zapis zawarty w pkt 1 – Programy, projekty, zadania (razem), lit. a) Programy, projekty, zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 (razem) zawarty w załączniku nr 2, w brzmieniu „Zadania nie ujęte w programach”, jest niezrozumiały, gdyż dotyczy przedsięwzięcia „Kształtowanie obszaru przestrzeni publicznej poprzez zagospodarowanie i uporządkowanie terenu wokół Gminnego Domu Kultury z Biblioteką w Ksawerowie”, które – jak wynika z przedłożonego projektu budżetu na rok 2013 – jest realizowane z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 o finansach publicznych.

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości, w tym przede wszystkim dochodów oraz zakładając wykonanie roku 2012 w oparciu o dane wynikające z tzw. „Przewidywanego wykonania 2012 roku” - zawartego w przedłożonym projekcie zmiany prognozy, z którego wynika, że w roku 2012 zaciągnięto znacznie niższe kredyty od zakładanego planu - wskaźnik poziomu długu Gminy Ksawerów w roku 2013 oscylował będzie na poziomie 31,58% planowanych dochodów ogółem - przy dopuszczalnej relacji 60% (porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych 2005 r. w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241)).

W roku 2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych, 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 Ksawerów w projekcie prognozy kwoty długu wyniesie w 2013 roku 8,42% planowanych dochodów ogółem, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

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, stosownie do art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. 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.

Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2014-2024 w przedłożonym projekcie wykazano, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. W roku 2014 relacja ta będzie kształtowała się następująco: wskaźnik maksymalny stanowić będzie 10,17% (relacja liczona przy uwzględnieniu przewidywanego wykonania 2012 roku; wskaźnik ten liczony wg planu za III kwartał 2012 roku jest wyższy bo wynosi 10,28%, gdyż zakładano znacznie wyższe wpływy z tytułu sprzedaży składników majątkowych w stosunku do przewidywanego wykonania tego źródła dochodów), natomiast obciążenie budżetu spłatą długu wyniesie 7,42%.

Skład Orzekający podkreśla, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę dochodów (w tym dochodów ze sprzedaży majątku) oraz wydatków ujętych w przedłożonym projekcie.

W ocenie Składu realizacja przyjętego w projekcie prognozy poziomu wskaźnika maksymalnego w latach 2014-2016 obarczona jest ryzykiem związanym z wykonaniem planowanych kwot dochodów z tytułu sprzedaży majątku, które w roku 2013 zaplanowano na poziomie 2.308.092 zł. Z danych wynikających ze sprawozdań Gminy z lat 2010-2011 wynika, że w tym okresie uzyskano następujące dochody ze sprzedaży majątku: w roku 2010 – 1.090.900 zł, w roku 2011 – 45.539,52 zł, zaś z przewidywanego wykonania roku 2012, zawartego w przedłożonym projekcie, wynika że na planowaną wielkość 1.742.156 zł wykonane zostanie 95.000 zł. Nadto, ryzyko wynika także, na co wyżej zwrócono uwagę, z braku uzasadnienia wzrostu poziomu dochodów bieżących w 2014 roku w stosunku do roku 2013.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony, wraz z projektem budżetu na rok 2013, projekt zmiany wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, i mając na względzie poczynione uwagi, Skład 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 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy Wójtowi Gminy Ksawerów odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.