

Uchwała Nr I/196/2010
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 grudnia 2010 roku

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

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 **pozytywnie** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dobroń, 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 dotyczące przedsięwzięć oraz prognozy kwoty długu stanowiącej element uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

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 na okres, na który ustalono limity wydatków dotyczące zamieszczonych w niej przedsięwzięć. W załączniku nr 2 dotyczącym przedsięwzięć ujęto informacje wymagane art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na rok 2011 są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Formułując uwagi Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, co w ocenie Składu Orzekającego oznacza między innymi, że w dochodach majątkowych kolejnych lat budżetowych objętych prognozą należy ujmować tylko takie dochody, co do których jednostka samorządu terytorialnego posiada dokumenty (np. umowy,

decyzje, złożone wnioski aplikacyjne) wskazujące, że środki zewnętrzne mogą zasilić budżety poszczególnych lat. Tymczasem z przedłożonego projektu uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dobroń wynika (część objaśnień do prognozy w zakresie dochodów majątkowych oraz załącznik nr 1), że latach 2012-2014 planuje się dochody majątkowe w związku z przewidywanymi do realizacji przedsięwzięciami, które będą realizowane z udziałem środków zewnętrznych wskazując, że w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosków o uzyskanie tych środków kwota dochodów i wydatków majątkowych ulegnie zmniejszeniu. Skład Orzekający zauważa, że ani z treści projektu samej uchwały, ani z załącznika przedsięwzięć, jak również z objaśnień nie wynika, na jakie przedsięwzięcia zostały złożone wnioski o ich dofinansowanie bezzwrotnymi środkami zewnętrznymi. Zdaniem Składu Orzekającego w sytuacji, w której Gmina nie wykazała ww. dokumentów dotyczących uzyskania takich dochodów, nie ma podstaw do ich ujmowania w budżetach poszczególnych lat, nawet przy założeniu, że brak tych dochodów spowoduje ewentualną rezygnację z realizacji zadań. W takiej bowiem sytuacji zachodzi wątpliwość, co do realistycznego charakteru wieloletniej prognozy finansowej. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że ustalone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego limity zobowiązań na poszczególne przedsięwzięcia umożliwiają organowi wykonawczemu zaciąganie zobowiązań na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć (tak jest w przypadku Gminy Dobroń, gdyż projekt przedłożonej uchwały przewiduje udzielenie Wójtowi upoważnienia z art. 228 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, czyli m.in. do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć). W praktyce oznacza to, że organ wykonawczy, posiadający stosowne upoważnienie, może zaciągnąć zobowiązania na wszystkie przedsięwzięcia wymienione w prognozie, nie bacząc na to, czy jednostka uzyska zewnętrzne źródła finansowania, co skutkować może koniecznością zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych - a więc zwiększenia zadłużenia jednostki, w celu realizacji zaciągniętych już zobowiązań i w konsekwencji wymagałoby to także zmiany prognozy kwoty długu.

W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej wskazano również, że dochody bieżące Gminy wzrosną w poszczególnych latach o 3,5% w stosunku do roku poprzedniego. Z wyliczeń wynika jednakże, że w poszczególnych latach wzrost tych dochodów jest wyższy (przykładowo dochody bieżące w roku 2013 są wyższe od dochodów bieżących w roku 2012 o 5%, w roku 2014 w stosunku do roku 2013 o 4,9%). W ocenie Składu dane przyjęte w prognozie powinny być zgodne z objaśnieniami do prognozy, w związku z czym należy dokonać stosownej korekty przyjętych danych.

Skład Orzekający zauważa także, że zawarte w §3 pkt 3 projektu uchwały upoważnienie Wójta do przekazania uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań określonych w §3 pkt 1 i 2 kierownikom jednostek organizacyjnych realizujących przedsięwzięcia ujęte w załączniku nr 2 jest bezprzedmiotowe, bowiem dane ujęte w tym załączniku, jako jednostkę realizującą przedsięwzięcia wskazują jedynie Urząd Gminy w Dobroniu.

Odnosząc się do załącznika przedsięwzięć, Skład Orzekający wskazuje na konieczność skorygowania danych w nim zawartych w pozycji: wydatki majątkowe, przedsięwzięcie nr 2, 3, 6, 9 - celem dostosowania prognozy do wymogów wynikających z art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie

może być krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków. W podanych pozycjach załącznika nr 2 ujęte zostały również zadania inwestycyjne, których realizacja nie obejmuje roku budżetowego 2011 i kolejnych lat – rozpoczęcie ich realizacji przewidziane jest na lata późniejsze. Mając więc na uwadze treść art. 226 ust.3 pkt 3 oraz art.227 ust.1 ustawy o finansach publicznych, wyszczególnione w podanych pozycjach załącznika zadania inwestycyjne nie mieszczą się w definicji pojęcia „przedsięwzięcie”. Nadto Skład Orzekający wskazuje, że przedsięwzięcia wykazane w pozycji 16 i 17 załącznika nr 2 (w zakresie umów), zdaniem Składu należy zakwalifikować jako zadania (por. art. 226 ust. 4 pkt 1).

Skład Orzekający wskazuje również, że w podstawie prawnej uchwały Rady Gminy w sprawie wieloletniej prognozy finansowej powinna się znaleźć ustawa o samorządzie gminnym, a nie powiatowym.

Sformułowane wyżej uwagi, w ocenie Składu Orzekającego dają podstawę do stwierdzenia, że analizowany dokument wymaga wprowadzenia istotnych korekt, tak by została zachowana zgodność z wyżej wskazanymi przepisami prawa.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2011-2020 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów w latach 2011-2020 zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej.

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Gminy Dobroń w roku 2011 oscylował będzie na poziomie 40,06%, w roku 2012 na poziomie 42,70% a w 2013 roku osiągnie 44,13% planowanych dochodów - 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 Dobroń w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2011 roku 8,85%, w 2012 roku 8,43%, a w 2013 roku 6,22%, 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 informacyjny, 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.

W prognozie kwoty długu na lata 2011-2020, przyjętej w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Dobroń, prognozuje się, że obciążenie budżetu spłatą długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający wskazuje jednakże, że choć w pierwszym roku obowiązywania nowego wskaźnika (2014) planowane obciążenie długiem budżetu Gminy nie przekroczy wskaźnika maksymalnego, ale zbliży się do jego poziomu (wyniesie 4,83%, przy wskaźniku maksymalnym 4,88%). W ocenie Składu Orzekającego taki poziom długu wymaga od jednostki bieżącego monitorowania relacji wynikających z prognozy i ewentualnego dostosowania wysokości planowanych wydatków, jak również kwoty długu i kwot jego spłaty w poszczególnych latach, w celu zachowania prawem przewidzianych ograniczeń zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych.

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. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę dochodów bieżących oraz majątkowych (w tym jednak zakresie Skład wskazuje na konieczność dokonania korekty dochodów majątkowych pochodzących ze źródeł zewnętrznych i ujętych w budżetach lat 2012-2014 - w celu urealnienia prognozy), utrzymania poziomu wydatków oraz osiągnięcia nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej) w poszczególnych latach budżetowych, a począwszy od roku 2014 - nadwyżki budżetu, co wynika z przedłożonego przez Wójta projektu dotyczącego uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

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.).

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZĘKAJĄCEGO
[Podpis]
Ewa Słonek