

Uchwała Nr I/27/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 17 lutego 2023 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego
wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań
oraz opinii dotyczącej możliwości sfinansowania
planowanego deficytu budżetowego Gminy Aleksandrów Łódzki

Na podstawie art. 230 ust. 4 oraz art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022r., poz.1634 ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 1668), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Anna Kaźmierczak | przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z uwagami prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2023–2029.

§ 2

Opiniuje pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2023 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej Gminy Aleksandrów Łódzki na rok 2023 oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy przyjętej na lata 2023–2029, w tym prognozy kwoty długu.

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

Z podjętej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki wynika, że w latach 2024–2029 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W podanym okresie jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących.

Natomiast dla 2023 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (deficyt operacyjny) na poziomie 3.342.000,00 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu nadwyżki budżetu z lat ubiegłych. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że wprowadzie obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość ustalenia deficytu operacyjnego budżetu, jednakże w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności, tj. w części bieżącej budżetu. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przy założeniu na 2023 rok deficytu operacyjnego, począwszy od roku 2024 przyjęto osiągnięcie nadwyżek operacyjnych (tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących) na bardzo wysokich poziomach – mając na względzie zaplanowanie deficytu operacyjnego na 2023 rok - z tendencją wzrostową w kolejnych latach. W ocenie Składu Orzekającego wypracowanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych w uchwale wielkościach będzie wymagało konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W zakresie zadłużenia jednostki przyjęto, że na koniec 2023 roku wyniesie ono 52.900.000,00 zł, stanowiąc 32,65% dochodów ogółem planowanych na ten rok. Planowana kwota długu będzie wynikała z przychodów zwrotnych zaciągniętych w poprzednich latach budżetowych oraz planowanych do emisji w roku 2023 papierów wartościowych. Jest to najwyższe zadłużenie Gminy w całym okresie prognozowania. W kolejnych latach nie zakłada się zaciągania zobowiązań wpływających na dług jednostki.

W przedłożonej uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy przyjęto również założenie, że okresie 2024–2029 spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie nadwyżkami dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżkami budżetowymi), które mają zostać wypracowane z nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). W 2023 roku natomiast Gmina będzie spłacała część długu wydatkami bieżącymi budżetu (w związku z umową dotyczącą leasingu samochodu), zamierzając ostatecznie spłacić to zadłużenie. Natomiast dług stanowiący rozchody budżetu zostanie w 2023 roku pokryty planowaną nadwyżką z lat ubiegłych oraz planowaną emisją papierów wartościowych.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2023	10,85%	7,39%
2024	9,37%	8,20%
2025	9,21%	6,78%
2026	8,79%	7,79%
2027	10,61%	6,87%
2028	13,20%	5,20%
2029	14,91%	4,97%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, Gmina wykazała, że w latach 2023–2029 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem Gmina ma możliwość spełnienia reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niemniej jednak Skład Orzekający zwraca uwagę, że w roku 2026 wskaźnik spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica między wskaźnikami wynosi 1 p.p.), w związku z czym możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem. Skład Orzekający wskazuje zatem, że zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach, do czego niezbędne jest wykonanie nadwyżek operacyjnych budżetów poszczególnych lat.

Nadto Skład zauważa, że zarówno w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jak i w uchwale budżetowej na 2023 roku w planie przychodów ujęto przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych, w wysokości 6.100.000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę długu. Natomiast według danych Gminy wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS za III kwartał 2022 roku (sprawozdanie o nadwyżce/deficycie) Gmina dysponowała nadwyżką z lat ubiegłych w wysokości 5.231.378,00 zł, przy czym w budżecie 2022 roku ujęto przychody z nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 5.231.378,00 zł. Z przedłożonego w dniu 6 lutego 2023 roku pisma Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego (nr S.3022.01.23) oraz załączonych kopii wyciągów bankowych wynika, że na dzień 31.12.2022 roku, jednostka dysponuje środkami w wysokości 13.995.818,70 zł (w tym kwota subwencji otrzymana w grudniu na styczeń w wysokości 2.584.090 zł), zatem ma możliwość zaangażowania powstałych w 2022 roku przychodów do budżetu 2023 roku. Niemniej jednak Skład zauważa, że tytuły i wysokość tych przychodów (nadwyżka budżetowa, wolne środki, przychody klasyfikowane w paragrafie 905, 906) wykazane zostaną w sprawozdaniu Rb-NDS za IV kwartał 2022 roku i mogą przyczynić się do konieczności zmiany postanowień dotyczących źródeł finansowania długu w 2023 roku, w zależności od wielkości wykazanych w tym sprawozdaniu tytułów przychodów.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki na 2023 rok oraz z wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2023 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w budżecie 2023 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt wynosi 4.600.000,00 zł i zostanie sfinansowany przychodami z tytułu planowanych do emisji papierów wartościowych.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty długu Gmina Aleksandrów Łódzki ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, jak również posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w budżecie na 2023 rok. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że aktualna pozostaje uwaga Składu sformułowana przy opiniowaniu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023–2029, dotycząca ujęcia w budżecie 2023 roku oraz w prognozie przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych oraz uwaga do roku 2026, w którym wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego, jak również uwaga dotycząca deficytu operacyjnego planowanego w 2023 roku.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art. 246 ust. 3 ustawy 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 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U z 2022 r., poz. 902).

Od opinii wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.