

Uchwała Nr I/193/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 grudnia 2021 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu
Gminy Aleksandrów Łódzki

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | - przewodniczący |
| 2. Roman Drozdowski | - członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | - członek |

uchwała, co następuje

§ 1

Opiniuje się pozytywnie z uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022 – 2029.

§ 2

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2022 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2022 – 2029 oraz dane ujęte w projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2022 rok (z uwzględnieniem przedłożonych autopoprawek do ww. dokumentów).

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawarto elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwotę długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 do projektu, dotyczący przedsięwzięć, został sporządzony, co do zasady, w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje jednak, że ponownej analizie należy poddać limit zobowiązań dla przedsięwzięcia ujętego w pozycji 1.3.2.3., który jest wyższy niż suma prognozowanych dla tego przedsięwzięcia limitów wydatków, a także limit zobowiązań ustalony dla przedsięwzięcia wskazanego w pozycji 1.3.1.2, bowiem umowa dotycząca leasingu samochodu została już zawarta.

Wielkości przyjęte w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2023 – 2029 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - we wskazanym okresie zaplanowano wykonanie tzw. nadwyżek operacyjnych budżetu, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. W 2022 roku jednostka także spełni ww. zasadę, bowiem przyjęto założenie, że dochody bieżące będą równe wydatkom bieżącym. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w 2023 roku założono znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w porównaniu do planu roku 2022 (plan na 2023 r. przyjęto na poziomie 4.400.000,00 zł), a nadto, od 2024 roku również zauważalny jest dalszy istotny wzrost nadwyżek operacyjnych (nadwyżka prognozowana na 2023 rok wynosi 16.300.000,00 zł). Skład Orzekający przypomina, że wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych ma bezpośredni wpływ na możliwość realizacji wydatków majątkowych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jak również na możliwość spłaty długu tej jednostki.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki przyjęto założenie, że w okresie 2022 – 2023 spłata zobowiązań zaliczanych do długu sfinansowana będzie przychodami zwrotnymi oraz wydatkami zmniejszającymi dług. Począwszy od 2024 założono, że zadłużenie Gminy zostanie pokryte nadwyżkami budżetu, które de facto zostaną wypracowane z nadwyżek operacyjnych.

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. Stosownie do art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2018, poz. 2500), w brzmieniu nadanym art. 7 ustawy z dnia 14 października 2021 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1927), organ wykonawczy jest obowiązany, w terminie do 31 grudnia 2021 roku, dokonać wyboru długości okresu (tj. trzyletniego lub siedmioletniego) stosowanego do wyliczenia ww. relacji w latach 2022-2025.

Na dzień wydania niniejszej opinii Skład Orzekający nie dysponował informacją odnośnie wyboru okresu, jaki jednostka zamierza przyjąć dla wyliczenia dopuszczalnych wskaźników spłaty długu w okresie 2022-2025, w związku z czym w poniższych tabelach przedstawiono kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w dwóch wariantach.

Przy założeniu, że jednostka dokona wyboru wskaźnika z trzech ostatnich lat relacja, o której mowa w ww. przepisie, dla poszczególnych lat objętych prognozą przedstawia się następująco:

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 trzech 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)
2022	9,51%	4,60%
2023	6,32%	5,29%
2024	5,32%	5,01%
2025	9,12%	6,17%
2026	8,19%	7,85%
2027	9,18%	7,32%
2028	11,00%	7,51%
2029	13,59%	5,25%

Z kolei przy założeniu wyboru wskaźnika z siedmiu ostatnich lat, ww. relacja przedstawia się następująco:

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 siedmiu 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)
2022	12,44%	4,60%
2023	10,54%	5,29%
2024	9,67%	5,01%
2025	9,53%	6,17%
2026	8,19%	7,85%
2027	9,18%	7,32%
2028	11,00%	7,51%
2029	13,59%	5,25%

W obu wariantach, przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obciążenie budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki w latach 2022–2029, z tytułu spłaty długu, kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający zwraca uwagę, że możliwość spłaty długu Gminy dla roku 2026 (w obu wariantach), a w przypadku wyboru średniej trzyletniej, także dodatkowo dla roku 2024, obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego. Skład Orzekający wskazuje zatem, że zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały 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. W szczególności konieczne będzie wypracowanie, począwszy od 2023 roku, nadwyżek operacyjnych w założonych wielkościach. W związku z powyższym Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie 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 przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto zobowiązania i mając to na względzie, Skład 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 projektu uchwały budżetowej Gminy Aleksandrów Łódzki na 2022 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (z uwzględnieniem autopoprawek). Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2022 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie dochodów i wydatków określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok ustalono, że planowany deficyt wyniesie 6.000.000,00 zł i będzie sfinansowany przychodami z tytułu 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 oraz posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2022 rok. Skład Orzekający wskazuje jednak, że planowana w 2022 roku emisja papierów wartościowych z przeznaczeniem na planowany deficyt, jak również na spłatę zadłużenia, będzie miała wpływ na poziom spłaty długu w kolejnych latach budżetowych, a zatem w tym zakresie aktualne pozostają uwagi Składu Orzekającego sformułowane do opinii wyrażonej w § 1 niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 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 2020 r., poz. 2176 ze zm.).

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