

Uchwała Nr I/187/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 grudnia 2022 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 2022 r., poz. 1668) 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 2022 r. poz. 1634 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 pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki na lata 2023–2029, formułując w uzasadnieniu zastrzeżenie oraz uwagi.

§ 2

Opiniuje pozytywnie możliwość sfinansowania w 2023 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki formułując zastrzeżenie oraz uwagę.

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 2023–2029, z uwzględnieniem autopoprawki.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został

w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje przy tym, że ponownej analizie należy poddać przedsięwzięcie: *„Modernizacja stadionu lekkoatletycznego przy Sportowej Szkole Podstawowej Nr 3 w Aleksandrowie Łódzkim - Poprawa stanu technicznego infrastruktury sportowej w Gminie Aleksandrów Łódzki”*, w związku z tym, że przewidziano je do realizacji w latach 2022-2023, natomiast nie wskazano limitu wydatków na to przedsięwzięcie.

Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych, tj. w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu. Skład Orzekający wskazuje przy tym, że zarówno w analizowanym projekcie, jak i w projekcie budżetu Gminy na 2023 rok 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 dysponuje 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 objaśnień przyjętych do analizowanego projektu wynika, że jednostka zakłada, iż środki z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych pozostaną w ramach rozliczenia budżetu roku 2022. Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający zastrzega, że jeżeli przyjęta przez jednostkę koncepcja nie zostanie zrealizowana wówczas konieczna i niezbędna będzie zmiana założeń zarówno w projekcie budżetu na 2023 rok, jak i w wieloletniej prognozie finansowej.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, 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 projekcie 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 w analizowanym projekcie 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 na rok 2023. Jest to najwyższe zadłużenie Gminy w całym okresie prognozowania. W kolejnych latach nie zakłada się zaciągania zobowiązań wpływających na dług jednostki.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy przyjęto również założenie, że w 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 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.

Relację, o której mowa w wyżej powołanym przepisie dla poszczególnych lat objętych projektem prognozy Gminy Aleksandrów Łódzki przedstawia tabela:

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 siedmiu 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 projekcie uchwały 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 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, do czego niezbędne jest wykonanie nadwyżek operacyjnych budżetów poszczególnych lat.

Jak wynika z przeprowadzonej 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 i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Mając na uwadze przyjęte w projekcie założenia, Skład Orzekający, formułując zastrzeżenie oraz uwagi, postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Przyjmując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Gminy Aleksandrów Łódzki na 2023 rok oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. 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 projekcie uchwały budżetowej na 2023 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt budżetu wynosi 4.600.000,00 zł i sfinansowany zostanie przychodami pochodzącymi z planowanej 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 ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu oraz ma możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2023 rok. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że aktualne pozostaje zastrzeżenie Składu sformułowane przy opiniowaniu projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2023–2029, dotyczące ujęcia w projekcie budżetu 2023 roku oraz w

projekcie prognozy przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych, jak również uwaga do roku 2026, w którym wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego.

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 2022 r., poz. 902).

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