

Uchwała Nr I/11/2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 16 stycznia 2012 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Powiatu
Zgierskiego

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 **z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu** projekt wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Zgierskiego.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Zgierskiego, w tym przedsięwzięć oraz prognozy kwoty długu.

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 nich przedsięwzięć, jak również obejmuje lata spłaty długu. Załącznik Nr 2 do projektu dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu na 2012 rok są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych. Zamieszczone w § 3 projektu uchwały upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikają z przepisu art. 228 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, że zapis §5 projektu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2012-2022 dotyczący uchylenia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przyjętej uchwałą nr IV/41/11 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 27 stycznia 2011 roku nie obejmuje zmian wprowadzonych w ciągu

roku do niniejszej uchwały, które w ocenie Składu Orzekającego również winny zostać uchylone.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na konieczność skorygowania podstawy prawnej uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Zgierskiego, w części dotyczącej art.12 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, który to przepis odnosi się do właściwości rady powiatu do stanowieniach o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywania sprawozdań z działalności zarządu w tym z działalności finansowej.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność ujęcia w objaśnieniach do przyjętych wartości, założeń planowanych dochodów i wydatków w poszczególnych latach. Skład zwraca również uwagę, że w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej nie uzasadniono planowanego poziomu wpływu dochodów majątkowych (przewidzianych w latach 2012 – 2013) jak również nie uzasadniono i nie wyszacowano planowanych oszczędności w wydatkach bieżących. Dokładne wskazanie założeń prognozowanych dochodów i wydatków oraz uzasadnienie ich wielkości (skutków finansowych wzrostu lub obniżenia) jest tym bardziej istotne, że z danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej wynika, że w latach objętych prognozą nie przewiduje się deficytu budżetu w poszczególnych latach, a od roku 2012 planuje się nadwyżki operacyjne na wysokim poziomie, które przeznaczone zostaną na realizację wydatków majątkowych i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z przedstawionej prognozy wynika nadto, że w latach 2012-2022 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, tak więc planuje się osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, w tym :

w roku 2012 w wysokości	5.582.346,70 zł,
w roku 2013	6.700.000 zł,
w roku 2014	7.800.000 zł,
w roku 2015	6.000.000 zł,
w roku 2016	5.900.000 zł,
w roku 2017	6.100.000 zł,

W następnych latach objętych prognozą tj. od 2018 roku przewiduje się, że wysokość nadwyżki operacyjnej będzie wykazywała tendencję malejącą. Stanowisko Składu odnośnie planowanego poziomu nadwyżki operacyjnej zostało sformułowane w opinii o projekcie budżetu Powiatu Zgierskiego na 2012 rok.

W projekcie wieloletniej prognozy finansowej założono, że w latach 2012-2014 wydatki majątkowe Powiatu Zgierskiego ukształtują się następująco:

Lata	Razem	W tym wydatki	
		określone dla przedsięwzięć (WPF)	pozostałe
2012	2.812.404,78	544.404,78	2.268.000
2013	4.197.840,00	-	4.197.840
2014	4.797.840,00	-	4.797.840

Wielkość wyszczególniona w pozycji „pozostałe” obejmuje inwestycje jednoroczne.

Na podstawie wielkości zawartych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej ustalono, że planowany w 2012 roku poziom wydatków majątkowych Powiatu sfinansowany zostanie nadwyżką operacyjną, dochodami ze sprzedaży majątku, dotacjami oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej. W 2013 roku wydatki majątkowe sfinansowane zostaną planowaną nadwyżką operacyjną oraz planowanymi dochodami ze sprzedaży majątku, natomiast w 2014 na przedmiotowe wydatki przeznaczona zostanie wyłącznie nadwyżka operacyjna.

W roku 2015 poziom wydatków majątkowych obniży się do kwoty 2.697.840 zł a w 2016 roku do poziomu 2.501.488 zł. W 2017 roku przewiduje się wzrost poziomu wydatków majątkowych do 3.588.440 zł. Natomiast począwszy od 2018 roku przewiduje się obniżanie poziomu wydatków majątkowych. Jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej, począwszy od 2014 roku planowane wydatki majątkowe finansowane będą planowaną nadwyżką operacyjną.

Analiza prognozy kwoty długu Powiatu w latach 2012-2022 uwzględnia postanowienia art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1241) w myśl których w latach 2011-2013 obowiązują wskaźniki określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Na podstawie dokumentów będących w dyspozycji Składu Orzekającego ustalono, że wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu, wynikający z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez Powiat w prognozie kwoty długu wyniesie: w 2012 roku 5,32%, w 2013 roku 4,22%, tak więc kształtował się będzie poniżej dopuszczalnej granicy 15%. Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Powiatu w 2012 roku oscylował będzie na poziomie 19,62 %, a w 2013 roku wskaźnik poziomu długu wynosić będzie 17,01% - przy dopuszczalnej relacji 60%.

W prognozie Powiatu Zgierskiego przyjęto, że w latach 2012-2022 nie będą zaciągane zobowiązania zaliczane do długu, a spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek sfinansowane zostaną w całości z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*).

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- na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjny, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. Przy realizacji wielkości założonych w prognozie w latach 2014-2022 Powiat wykazał wprawdzie, że obciążenie budżetu spłatą długu ukształtuje się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, jednakże w 2014 roku relacja ta oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, bowiem obciążenie budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 0,0406 (4,06%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0455 (4,55%).

Ustalanie 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. Mając powyższe na względzie Skład wskazuje, że dla zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 roku, decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetu 2011 i 2012 roku, bowiem wskaźnik dla roku 2011 zaplanowano na poziomie zaledwie 0,0151 (1,51%). Z wielkości zawartych w projekcie prognozy długu wynika, że wskaźniki jednoroczne ustalone zostały na wysokim poziomie 0,0554 (5,54%) w roku 2012 i 0,0661 (6,61%) w roku 2013. Zatem wskaźnik maksymalny dla roku 2014-liczony jako średnia arytmetyczna na podstawie prawej strony wzoru określonego w art.

243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - wynosić będzie 0,0455 (4,55%).

Zdaniem Składu przyjęta w prognozie wysokość spłaty długu w roku 2014 obciążona jest ryzykiem, z uwagi między innymi na sposób ustalania maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Spełnienie bowiem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymaga pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości przede wszystkim osiągnięcia w latach 2011-2013 zakładanej w prognozie nadwyżki operacyjnej.

W ocenie Składu Orzekającego założenia przyjęte przez Powiat w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, wymagają :

- konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym terminowego – ustalonego w prognozie - pozyskiwania dotacji i środków z budżetu UE,

- szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących w celu zachowania ustalonego ich poziomu.

W konsekwencji w celu zachowania przez Powiat prawem przewidzianych limitów zadłużenia wynikających z przepisów ustawowych - przede wszystkim obowiązującego od 2014 roku wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych - konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z prognozy oraz dostosowywanie wysokości planowanych wydatków w tym przede wszystkim majątkowych, jak również kwoty długu i kwot jego spłaty w poszczególnych latach w celu zachowania prawem przewidzianych ograniczeń zadłużenia.

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.

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 ORZEKAJĄCEGO

Ewa Spionek