

Uchwała Nr I/15/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 16 stycznia 2013 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i
zaciągniętych zobowiązań Miasta Konstantynowa Łódzkiego

Na podstawie art. 230 ust.4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami), w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 26 kwietnia 2001 roku Dz.U. Nr 55, poz.577 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

1. Ewa Śpionek - przewodniczący
2. Iwona Kopczyńska - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje się prawidłowość prognozy kwoty długu Miasta Konstantynowa Łódzkiego **formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując niniejszą opinię przyjął za podstawę dane wynikające z uchwały budżetowej na 2013 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i załączonej do niej 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.

Z przedstawionej wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2014-2023 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżki operacyjnej. Natomiast w roku 2013 planuje się, że dochody bieżące będą równe wydatkom bieżącym, co również spełnia ww. regułę.

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na dość wysokim poziomie **45,10%** planowanych dochodów ogółem - przy dopuszczalnej relacji 60% - wynikającej z art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku art. 121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych(Dz.U. Nr 157 poz. 1241). W roku 2013 obowiązuje także wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, 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 z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych przez

Miasto w prognozie kwoty długu wyniesie w 2013 roku 13,01% planowanych dochodów ogółem - zatem poniżej dopuszczalnej granicy 15%.

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, stosownie do postanowienia art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, 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. Podany informacyjnie w uchwalonej prognozie Miasta Konstantynowa Łódzkiego wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu wyrażony procentowo dla roku 2013 wynosi 7,23%. Jak wynika z przyjętej przez Radę Miejską w Konstantynowie Łódzkim prognozy kwoty długu, przy realizacji założonych w niej wielkości, w latach 2014-2023 obciążenia budżetu Miasta z tytułu spłaty długu kształtować się będą poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. **Jednakże Skład Orzekający wskazuje, że w roku 2015 obciążenie budżetu spłatą długu będzie oscylowało na granicy wskaźnika maksymalnego, gdyż spłaty długu planuje się na poziomie 0,0537 (5,37%) przy wskaźniku maksymalnym 0,0578 (5,78%)** – obliczonym w oparciu o dane wykazane w planie za III kwartały 2012 roku. Natomiast przyjmując wysokość wskaźnika maksymalnego w 2015 roku wynikającą z załącznika nr 1 do prognozy (wiersz znajdujący się pod wierszem nr 12) - gdzie podano wielkość tego wskaźnika na 5,41% - wskazać należy, **że w roku 2015 obciążenie budżetu spłatami długu ukształtuje się niemalże na tej samej wysokości co wskaźnik maksymalny**. Z kolei w roku 2014 wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu planuje się na poziomie 6,82% a spłaty na 5,26%, zaś w roku 2016 wskaźnik maksymalny prognozuje się na 8,08%, a spłaty na 6,70%.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający wskazuje, że dla zachowania w okresie 2014-2016 (w szczególności w roku 2015) ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych decydujące znaczenie będzie miało wykonanie budżetów w latach 2012 - 2014. Zgodnie bowiem z art. 243 powołanej ustawy obliczenie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu dla roku 2015 nastąpi w oparciu o dane wynikające z wykonania budżetu 2012 roku oraz budżetu 2013 roku, a także o planowane dane wynikające ze sprawozdania za III kwartały 2014 roku. Z kolei przy obliczeniu wskaźnika maksymalnego dla roku 2014 uwzględnia się dane z wykonania roku 2011 i 2012 oraz planu ze sprawozdania za III kwartały 2013 roku, a dla roku 2016 bierze się pod uwagę dane z wykonania roku 2013, 2014 oraz planu ze sprawozdania za III kwartały 2015 roku.

Z wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika również, że począwszy od roku 2014 nie planuje się zaciągania przychodów zaliczanych do długu. Spłata powstałego zadłużenia Miasta od 2015 roku będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowej*), która powstanie *de facto* z nadwyżki operacyjnej (*rozumianej jako nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*), zaś w roku 2014 spłata długu nastąpi z nadwyżki operacyjnej oraz z wolnych środków pozostałych z rozliczeń lat ubiegłych. Uzasadniając poziom nadwyżki operacyjnej w roku 2014 w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej wskazano, że powstanie ona dzięki wprowadzeniu w roku szkolnym 2013/2014 zmian w organizacji placówek oświatowych, a także wskutek przeprowadzenia przetargu na zakup energii. Z kolei w roku 2015 prognozując poziom nadwyżki operacyjnej założono uzyskanie dochodów bieżących związanych z działalnością w ŁSSE. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że w przypadku Miasta Konstantynowa Łódzkiego w roku 2012 odnotowano

niekorzystną tendencję dokonywania zmian budżetu, które spowodowały ustalenie poziomu dochodów bieżących w wysokości niższej niż poziom wydatków bieżących, czyli powstanie tzw. deficytu operacyjnego.

Mając powyższe na względzie, w ocenie Składu Orzekającego przyjęta w prognozie Miasta możliwość spłaty długu, w szczególności w roku 2015, obciążona jest ryzykiem. Spełnienie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie bowiem wymagało pełnej realizacji przyjętych w prognozie wielkości, przede wszystkim osiągnięcia zakładanych nadwyżek operacyjnych, jak również dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów ogółem budżetu danego roku. Istotne będą również dane z wykonania budżetu roku 2012. W okresie 2013-2014 Miasto winno zrealizować wskaźniki jednoroczne (*relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących danego roku powiększonych o dochody z tytułu sprzedaży majątku danego roku do dochodów ogółem danego roku*), na poziomie przyjętym w przedłożonej prognozie, gdyż te wielkości stanowią części składowe wzoru zawartego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych.

Osiągnięcie przyjętych w prognozie założeń będzie zatem wymagało od organów Miasta, zarówno od Rady Miejskiej, jak i Burmistrza Miasta, szczególnej dyscypliny w obszarze planowania i ponoszenia wydatków bieżących, w celu zachowania prognozowanego ich poziomu, a co się z tym wiąże – **niezwiększania planu wydatków bieżących niemających pokrycia w planowanych dochodach bieżących budżetu, a także konsekwentnego wdrożenia zawartych w objaśnieniach do prognozy działań, skutkujących obniżeniem wydatków bieżących oraz uzyskaniem dochodów bieżących. Realizacja założonych w prognozie wskaźników jednorocznych będzie także wymagała pełnego wykonania zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych.** Skład Orzekający wskazuje przy tym, że ze sprawozdania RB 27 - S za okres od początku roku do dnia 30 września 2012 roku wynika, że dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych zostały wykonane przez Miasto na poziomie 10,8% założonej wielkości.

Skład Orzekający podkreśla, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przyjętych w prognozie dochodów (*zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku*) oraz utrzymania zakładanego dla roku 2013 i lat następnych poziomu wydatków bieżących.

Skład Orzekający wskazuje również, że poziom długu Miasta na koniec 2012 roku wpływający na prognozowany stan zadłużenia Miasta na koniec 2013, jak również wskaźnik jednoroczny Miasta dla roku 2012 – element wzoru z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - zostaną faktycznie ustalone na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu 2012 roku, sporządzonych w roku bieżącym. **Stąd należy mieć na uwadze, że może zachodzić konieczność dokonania korekty wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, już począwszy od roku 2013.**

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił prawidłowość prognozy kwoty długu stanowiącej załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie postanowił wydać niniejszą opinię.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art.246 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych 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 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy Burmistrzowi Miasta Konstantynowa Łódzkiego odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.