

Uchwała Nr I/18 /2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 17 stycznia 2013 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Miasta Pabianic

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 |

uchwala, co następuje:

Opiniuje się pozytywnie z uwagami zawartymi w uzasadnieniu projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując niniejszą opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu, z uwzględnieniem autopoprawki do tego projektu przedłożonej w dniu 28.11.2012r. oraz dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Prezydenta Miasta w dniu 15.01.2013. (pismo nr BFN-I.036.1.2.2013) oraz w dniu 16.01.2013r. (pismo nr BFN-I.036.1.3.2013).

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym art. 224 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 niej 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 są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2014-2023 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. Z kolei w roku 2013 planuje się, że dochody bieżące będą niższe od wydatków bieżących o kwotę 3.422.719,40 zł, która jednocześnie stanowi planowany deficyt budżetu. Źródło jego sfinansowania stanowią wolne środki z lat ubiegłych. W związku z tym reguła zawarta w art. 242 na etapie planowania budżetu jest spełniona także w roku 2013, gdyż stosownie do ustępu 1 powołanego przepisu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z

lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W objaśnieniach do przedłożonych dokumentów wskazano, że brak zbilansowania budżetu Miasta w roku 2013 na poziomie dochodów i wydatków bieżących wynika z nieuzyskania w roku 2013 przez Miasto subwencji wyrównawczej, która w programie naprawczym przyjętym w sierpniu 2011 roku, w związku z przejęciem przez Miasto długu po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach, prognozowana była w każdym roku na poziomie 4,6 mln. zł.

Zakładając pełną realizację przyjętych w prognozie wielkości, w tym przede wszystkim dochodów, wskaźnik poziomu długu Miasta w roku 2013 oscylował będzie na poziomie 17,59% planowanych dochodów ogółem - przy dopuszczalnej relacji 60% (porównaj art.170 ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych 2005 r. 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)), a przy uwzględnieniu rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), stanowił będzie 36,34% - przy czym Skład wziął pod uwagę wyjaśnienie przesłane w dniu 16.01.2013 roku, dotyczące przeznaczonej do umorzenia kwoty pożyczki udzielonej Miastu w latach poprzednich przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Jednocześnie Skład zwraca uwagę, że kwestia związana z umorzeniem pożyczki powinna zostać opisana w objaśnieniach do prognozy, gdyż stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna określać dla każdego roku objaśnienia przyjętych wartości, do których zalicza się także prognozowany stan zadłużenia. Skład wskazuje również, że należy dokonać ponownej analizy kwot długu wykazanych w załączniku nr 1 do projektu dla roku 2010 oraz 2011, gdyż wymagają one aktualizacji.

W roku 2013 obowiązuje również wskaźnik określony w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 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 przy uwzględnieniu planowanych do zaciągnięcia i spłaty zobowiązań długoterminowych wykazanych w projekcie prognozy kwoty długu wyniesie w 2013 roku 5,12% planowanych dochodów ogółem, tak więc poniżej dopuszczalnej granicy 15%, a po uwzględnieniu art. 169 ust. 3 pkt 2 wskaźnik ten wynosi 4,82%.

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 art. 243 ustawy o finansach publicznych. Tak obliczany wskaźnik w latach 2011-2013 podawany jest informacyjnie, a począwszy od roku 2014 stanie się wiążący. 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.

Według projektu prognozy wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu w latach 2014-2017 kształtuje się następująco:

- dla roku 2014 wynosi: 0,0217 (2,17%), przy obciążeniu budżetu z tytułu spłaty długu, w tym pożyczki z budżetu państwa w wysokości 0,0499 (4,99%).
- dla roku 2015 wynosi 0,0384 (3,85%), zaś obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu, w tym pożyczki z budżetu państwa wynosi 0,0716 (7,16%).

- dla roku 2016 wynosi 0,0383 (3,83%), a obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu, w tym kolejnej raty pożyczki z budżetu państwa, wynosi 0,0592 (5,92%).
- dla roku 2017 wynosi 0,0585 (5,85%), zaś obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu, w tym ostatniej raty pożyczki z budżetu państwa, wynosi 0,0272 (2,72%).

Jak z powyższego wynika w latach 2014 - 2016 relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych nie zostaną zachowane. Taka sytuacja powstała wskutek przejścia zobowiązań po zlikwidowanym Szpitalu w Pabianicach i ujęcia ich w budżecie roku 2011 w wydatkach bieżących. W rezultacie wskaźnik jednoroczny, liczony według prawej strony wzoru zawartego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, dla roku budżetowego 2011, ma wartość ujemną tj.: -0,0049 (wg danych z wykonania budżetu 2011 roku ze sprawozdań po złożonych korektach), co bezpośrednio wpływa na poziom maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu w roku 2014. W okresie 2015-2016 wskaźnik maksymalny ma wprawdzie już wyższą wartość, jednakże na te lata przypadają do spłaty znaczące kwoty rozchodów wynikające z długu zaciągniętego we wcześniejszych latach. Natomiast w roku 2017 – a więc w roku spłaty ostatniej raty pożyczki z budżetu państwa, jak i w kolejnych latach budżetowych, jak wynika z projektu prognozy - Miasto zachowuje relację, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Stosownie zaś do art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) powołanej ustawy, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki udzielonej z budżetu państwa winny zostać zachowane zasady określone w jej art. 242-244. Z przedłożonego projektu prognozy wynika, że Miasto spełnia ten warunek. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę, że w objaśnieniach do prognozy powinny być wskazane przypadające do spłaty w danym roku budżetowym raty z tytułu spłaty pożyczki zaciągniętej z budżetu państwa, które w Uchwale Nr XXII/255/12 z dnia 27 stycznia 2012 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miejskiej Pabianice wynikały z załącznika nr 1.

W projekcie prognozy przyjęto również, że w latach 2013-2023 nie planuje się zaciągania przychodów powiększających zadłużenie jednostki. Prognozuje się natomiast nadwyżki budżetów, które zostaną przeznaczone na spłatę długu Miasta. W odniesieniu do planowanych wydatków majątkowych w poszczególnych latach objętych projektem prognozy przyjęto założenie, że z wyjątkiem roku 2013 nie będą one wyższe niż wydatki ujęte w załączniku nr 2 do prognozy, określającym planowane przedsięwzięcia. Przy czym, w projekcie przewiduje się kontynuację przedsięwzięć już rozpoczętych w latach poprzednich, nie planuje się nowych i z tego względu nie ustalono dla organu wykonawczego limitów do zaciągania zobowiązań. W zakresie wydatków bieżących przyjęto oszczędnościowe wskaźniki ich wzrostu, z uwagi – jak wskazano – na konieczność realizacji programu naprawczego przyjętego przez Radę Miejską w Pabianicach w 2011 roku. Przyjmując dodatkowe wyjaśnienia do przedłożonego projektu prognozy (pismo nr BFN-I.036.1.2.2013 z dnia 15.01.2013r.), dotyczące prognozowanego poziomu dochodów bieżących w roku 2014 w stosunku do planowanego poziomu tych dochodów w roku 2013, **Skład Orzekający zwraca uwagę na ryzyko w zakresie prognozowanego poziomu dochodów bieżących Miasta od roku 2014. W sytuacji bowiem, w której Miasto nie będzie w kolejnych latach otrzymywało subwencji wyrównawczej (którą zakłada się w dochodach począwszy od roku 2014) – istotnie wpływającej na dodatni wynik operacyjny budżetu - konieczne będzie dokonanie takich zmian w wieloletniej prognozie finansowej, by w roku 2017 została zachowana reguła z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Podkreślić bowiem należy, że obok realizacji zadań ustawowych, priorytetowym celem organów Miasta powinna być – zgodnie z przyjętym programem naprawczym – terminowa spłata zobowiązań przejętych po Szpitalu, w tym terminowa spłata pożyczki z budżetu państwa, przy przestrzeganiu reguły wynikającej z wyżej powołanego przepisu w roku, w którym dokonywana jest spłata ostatniej raty tej pożyczki.** Skład sygnalizuje zatem, że może wystąpić konieczność dokonania większych oszczędności w wydatkach bieżących Miasta, począwszy od roku 2014. Skład Orzekający przypomina, że stosownie do art. 243 wskazanej ustawy obliczenie maksymalnego wskaźnika obciążenia budżetu

spłatą długu dla roku 2017 nastąpi w oparciu o dane wynikające z wykonania budżetu 2014 roku oraz budżetu 2015 roku, a także o planowane dane wynikające ze sprawozdania za III kwartały 2016 roku. Dane te dotyczą relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących powiększonych o dochody z tytułu sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu danego roku. Wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu liczony dla danego roku ma bowiem charakter historyczny, oparty o wykonane dane z dwóch lat poprzedzających rok, dla którego jest wyliczany oraz o plan za III kwartały roku poprzedzającego ten rok. Przy powyższym Skład zwraca także uwagę, że w objaśnieniach do uchwalanej prognozy należy zamieścić uzasadnienie wzrostu dochodów bieżących w roku 2014 w stosunku do roku 2013.

Skład Orzekający podkreśla, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Miasto dochodów (zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku). Jednocześnie Skład przypomina, że oprócz spłaty pożyczki z budżetu państwa i zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji na Mieście ciążą również inne zobowiązania z lat ubiegłych, w tym związane z sytuacją Szpitala, ale także dotyczące spółek miejskich - poręczone przez Miasto papiery wartościowe i pożyczki zaciągnięte przez MZK, ZWIK. Nadto, nadal trudna sytuacja finansowa występuje w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej.

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 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

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