

Uchwała Nr I/206/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 grudnia 2014 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu Miasta
Konstantynowa Łódzkiego

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) i art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz.885 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje się projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Konstantynowa Łódzkiego na lata 2015-2029, z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

§2

Opiniuje się pozytywnie możliwość sfinansowania w 2015 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Konstantynowa Łódzkiego.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu.

Jak wynika z przedłożonego do zaopiniowania projektu, wieloletnia prognoza finansowa zawiera elementy określone w art.226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych i 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. W odniesieniu do pozostałej części – nieobjętej wskazanym przepisem - Skład Orzekający zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy przedłożonym projektem wieloletniej prognozy finansowej, a doręczonym Izbie projektem budżetu na 2015 rok. Różnice dotyczą w szczególności kwoty ujętej w załączniku nr 1 do projektu prognozy w pozycji 2.1.3 oraz pozycji 2.1.3.1 (Wydatki na obsługę długu, w tym odsetki i dyskonto określone w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) – w projekcie prognozy podano wielkość

1.050.000 zł, natomiast z projektu budżetu wynika kwota 1.035.000 zł (dział 757 Obsługa długu publicznego, rozdział 75702 Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego). W związku z powstałą rozbieżnością należy dokonać ponownej analizy kwot ujętych w ww. dokumentach. Skład podkreśla, że jest to szczególnie istotne z uwagi na brzmienie art. 243 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego przypadająca na dany rok kwotę odsetek/dyskonta wlicza się do spłaty długu w danym roku budżetowym. Skład Orzekający zwraca także uwagę, że w załączniku nr 1 do przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej w kolumnie dotyczącej roku 2029 nie wypełniono pozycji 10.1 – Przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej, w tym na spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych - co wymaga uzupełnienia. Nadto, Skład Orzekający wskazuje, że w załączniku nr 1, w roku 2015, w pozycji 1.2.2 (Dochody majątkowe, w tym z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje) należy uzupełnić podaną wielkość o kwotę 867.000 zł – planowaną do uzyskania przez Miasto dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

Z przedstawionego projektu wieloletniej prognozy finansowej Miasta wynika, że w latach 2015 - 2029 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. W roku 2015 założono nadwyżkę operacyjną (*różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi*) w wysokości 241.526 zł. Natomiast od roku 2016 prognozuje się nadwyżkę operacyjną na bardzo wysokim poziomie 3.921.239,15 zł w porównaniu z wykonaniem tej wielkości w latach 2011-2013 (w 2011r. wykonano: 787.583,09 zł, w 2012r.: 1.715.689,57 zł, w 2013r.: 795.267,84 zł). W okresie 2017 - 2022 zakłada się tendencję wzrostową nadwyżek operacyjnych. Skład wskazuje, że według założeń wieloletniej prognozy finansowej Miasta zawartych w Uchwale Nr XLI/314/2014 z 23.01.2014 r. (z uwzględnieniem zmiany określonej Uchwałą Nr LII/391/2014 z dnia 13.11.2014r.) - obowiązującej na dzień wydania niniejszej opinii - oszczędności w zakresie wydatków bieżących miały nastąpić od roku 2015 - dzięki czemu prognozowana wielkość nadwyżki operacyjnej w roku 2015 miała wynosić 2.862.469,86 zł. Jak jednakże wynika z przedłożonego Izbie projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015 - 2029 założenia te zostały przesunięte na rok 2016.

W przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta, w latach 2015-2022 wydatki majątkowe prognozuje się w przedziale od 3.271.712,76 zł do 6.797.867 zł. W wydatkach tych prognozuje się przedsięwzięcia o charakterze majątkowym w okresie: 2015-2016, na kwoty (odpowiednio): 2.475.186,96 zł oraz 105.000 zł. Przy czym w projekcie przyjęto, że - z wyjątkiem roku 2015 - prognozowane od 2016 roku nadwyżki operacyjne budżetu będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych w stopniu wyższym niż prognozowane dochody majątkowe.

Według danych zawartych w przedłożonym projekcie prognozy, dług Miasta na koniec 2015 roku ukształtuje się na wysokim poziomie 27.250.323.78 zł i będzie stanowił 57,4% zakładanych na ten rok dochodów. Poziom długu Miasta związany jest z realizacją we wcześniejszych latach budżetowych wydatków majątkowych, w tym współfinansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z przyjętym założeniem odłożenia w czasie spłaty długu. Z projektu prognozy Miasta wynika, że w roku 2015 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana planowanymi przychodami z tytułu wolnych środków. Natomiast w latach 2016 - 2029 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która faktycznie ma powstać z nadwyżki operacyjnej budżetu danego roku. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę - podobnie jak w wielu poprzednich opiniach wydawanych dla Miasta (*por. opinie Składu nr I/34/2014, nr I/99/2014, nr I/138/2014*) - że spłata długu (wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi, np.: odsetki, prowizje, dyskonto) znacząco będzie obciążała budżety Miasta począwszy od 2017 - bowiem od tego roku wzrasta wysokość rozchodów budżetu. Przy powyższym Skład Orzekający uwzględnił informacje zawarte w objaśnieniach do projektu, dotyczące realizacji kwot wykazanych w latach 2015-2017 w pozycjach 5.1 (Spłaty rat kapitałowych

kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych) i 14.1 (Spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w pkt 5.1 wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych) załącznika nr 1 do projektu prognozy.

Począwszy od 2014 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, zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Dla ustalenia w sposób prawidłowy wskaźników zadłużenia bardzo istotne staje się zatem 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. Decydujące znaczenie dla spełnienia wskazanej reguły ma wykonanie w danym roku budżetowym, tzw. wskaźnika jednorocznego (pozycja 9.5. załącznika nr 1 do aplikacji wieloletniej prognozy finansowej), na którego wielkość wpływa relacja nadwyżki operacyjnej budżetu powiększona o dochody z tytułu sprzedaży majątku do dochodów ogółem budżetu.

Przy założeniu pełnej realizacji wielkości ujętych w projekcie prognozy kwoty długu Miasta, przyjęto że w latach 2015-2029 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w okresie 2016 - 2017 wskaźnik spłaty długu będzie oscylował w granicach wskaźnika maksymalnego (w 2016r. wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu prognozowany jest na 0,0437 a wskaźnik maksymalny na 0,0443; w 2017r. wskaźnik obciążenia spłatą długu prognozowany jest na 0,0648, a wskaźnik maksymalny na 0,0650).

Mając na względzie poczynione wyżej uwagi, w ocenie Składu Orzekającego możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem niespełnienia reguły zawartej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że w latach 2016 – 2017 spełnienie tej reguły jest związane z realizacją budżetu roku 2014 i z wykonaniem wskaźnika jednorocznego co najmniej na założonym poziomie: 0,0393. Z kolei w kolejnych latach wskazane ryzyko wynika z odłożenia w czasie – do roku 2016, realizacji wysokich nadwyżek operacyjnych budżetu, które jak wynika z danych zawartych w projekcie prognozy powstaną z oszczędności w wydatkach bieżących, w tym prognozowania istotnego obniżenia wydatków dotyczących wynagrodzeń w roku 2016 w porównaniu z rokiem 2015.

W związku z powyższym, dla spełnienia przez Miasto reguły z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczna jest pełna realizacja przyjętych w projekcie prognozy wielkości – a więc zakładanych nadwyżek operacyjnych, jak również uzyskanie zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Bacząc na założenia przyjęte w przedłożonym projekcie prognozy, w ocenie Składu Orzekającego najważniejszą pozycją wpływającą na spełnienie przez jednostkę ww. reguły, jak również na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2016 roku wydatków majątkowych, będą miały wypracowane nadwyżki operacyjne budżetów.

Skład Orzekający wskazuje przy tym organom Miasta, że już w roku 2015 należy podjąć działania mające na celu umożliwienie zaplanowania w roku 2016 nadwyżki operacyjnej budżetu w wielkości wynikającej z przedłożonego projektu prognozy, co związane jest - zgodnie z przyjętym w projekcie założeniem – z wprowadzeniem oszczędności w wydatkach bieżących budżetu.

W podsumowaniu Skład Orzekający stwierdza, że konieczne jest stałe monitorowanie relacji przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej i

na tej podstawie dokonywanie odpowiednich korekt założonych wielkości. W ocenie Składu Orzekającego decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez organ wykonawczy powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt 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 na względzie poczynione uwagi, 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 budżetu Miasta Konstantynowa Łódzkiego na 2015 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej, jak również dane znajdujące się w rejestrach Izby.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2015 roku wielkości dochodów i wydatków, ustalono że planowany deficyt stanowi 82.500 zł i sfinansowany będzie w kwocie 82.500 zł przychodami z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym Miasta. Według dokumentów znajdujących się w rejestrach Izby stan wolnych środków będących w dyspozycji Miasta na dzień wydania niniejszej uchwały wynosi 2.869.894,76 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że Miasto posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2015 rok.

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w §2 sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz 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 (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 782.).

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