

Uchwała Nr I/220/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 22 grudnia 2014 roku

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

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) 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 późniejszymi zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje się pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza, formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.

§2

W projekcie budżetu Miasta Zgierza na 2015 rok nie planuje się deficytu, zatem nie zachodzą przesłanki do wydania opinii w tym zakresie.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w 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. Jednakże Skład Orzekający dokonując analizy projektu wieloletniej prognozy finansowej stwierdził, że w latach 2026 – 2029, w pozycji 10.1 aplikacji, dotyczącej przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetowej wpisano niewłaściwe kwoty nadwyżek zaplanowanych na spłaty.

W odniesieniu do załącznika nr 2 do projektu dotyczącego przedsięwzięć, Skład Orzekający wskazuje na konieczność uzupełnienia tego załącznika, w kolumnie 3 o jednostkę odpowiedzialną lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięć. W ocenie Składu Orzekającego użycie w tej kolumnie słowa „Zgierz” jest zbyt ogólne i nie wskazuje jednostki, której przypisano realizację zadań. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że w przypadku przedsięwzięcia ujętego w pozycji 1.3.2.5., ustalony limit zobowiązań jest wyższy niż limit wydatków przewidziany w poszczególnych latach realizacji przedsięwzięcia.

W zakresie objaśnień wieloletniej prognozy finansowej, stanowiących załącznik nr 3, Skład Orzekający zauważa, że przyjęto w nich inny sposób przeznaczenia planowanych w latach 2015 - 2029 nadwyżek budżetowych, niż wynika on z załącznika nr 1 wieloletniej prognozy. W załączniku nr 1 przyjęto założenie przeznaczenia nadwyżek budżetowych na

spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, podczas gdy z objaśnień wynika, że nadwyżki „planuje się umieścić na lokatach lub przeznaczyć na inwestycje, które w chwili obecnej nie są jeszcze zaplanowane”.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania korekt załącznika nr 1, 2 oraz 3 w wyżej wskazanym zakresie.

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 nadto, 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. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że począwszy od 2016 roku planuje się bardzo wysoki poziom nadwyżek operacyjnych, bacząc na poziom ich wykonania w latach 2012 – 2013, oraz na planowane nadwyżki operacyjne w latach 2014 – 2015. Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, że prognozowane od 2016 roku nadwyżki operacyjne budżetu będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych w stopniu wyższym niż prognozowane dochody majątkowe jak również nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie Miasta przyjęto również założenie, że w 2015 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji oraz nadwyżką budżetową, natomiast począwszy od 2016 roku spłata długu dokonywana będzie wyłącznie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżek operacyjnych.

Skład Orzekający wskazuje na konieczność ponownej analizy poziomu długu zakładanego w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na koniec 2015 roku (załącznik nr 1). Przy planowanej kwocie długu na koniec 2014 roku w wysokości 47.497.383,64 zł, po uwzględnieniu planowanych w 2015 roku przychodów z tytułu emisji obligacji jak również planowanych rozchodów, prawidłowa kwota długu na koniec 2015 rok wynosi 46.969.544,94 zł a nie jak wskazano 44.988.133,33 zł. Przy powyższym Skład Orzekający zauważa, że plan przychodów w 2014 roku (na dzień wydania opinii) nie uległ zmianie.

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 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. Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2015-2029 Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Jednakże w latach 2016 – 2017 poziom obciążenia budżetów spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego (w 2016 roku: $0,0342 < 0,0416$; w 2017 roku: $0,0458 < 0,0467$).

Powyższe oznacza, że w latach 2016 -2017 możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem i wymaga zarówno w roku 2014, jak i 2015, pełnej realizacji planowanych przez Miasto w wieloletniej prognozie finansowej dochodów (w tym dochodów ze sprzedaży majątku), utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych (rozumianych jako nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi).

Bacząc na założenia przyjęte w projekcie prognozy, w ocenie Składu Orzekającego najważniejszą pozycją wpływającą na spełnienie przez jednostkę ww. reguły, oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2016 roku wydatków majątkowych, będą miały wypracowane nadwyżki operacyjne budżetów - mając w szczególności na uwadze planowany w latach 2019 – 2022 najwyższy poziom obciążenia budżetów spłata długu.

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 i planuje się zaciągnąć zobowiązania i mając na względzie poczynione uwagi, Skład postanowił wydać opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały.

Skład Orzekający formułując §2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2015 rok. Zaplanowane dochody budżetu są wyższe od planowanych wydatków o 527.838,70 zł, co oznacza, że w budżecie Miasta planuje się nadwyżkę budżetową - zatem nie zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

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