

Uchwała Nr I/237/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 grudnia 2015 roku

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

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 pozytywnie z istotnymi uwagami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2016 – 2021.

§2

Opiniuje się pozytywnie z uwagami możliwość sfinansowania w 2016 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Pabianic.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu, z uwzględnieniem autopoprawki przedłożonej w dniu 1.12.2015r. oraz dodatkowych wyjaśnień skarbnika Miasta doręczonych w dniu 15.12.2015r.

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.

Z przedstawionego projektu prognozy wynika, że w latach 2016 – 2021 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2017-

2021 dochody bieżące budżetów prognozuje się w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając nadwyżkę bieżącą budżetu, natomiast w roku 2016 wydatki bieżące planuje się w wysokości równej dochodom bieżącym.

Według założeń przyjętych w przedłożonym projekcie prognozy najwyższy poziom wydatków majątkowych zaplanowano w 2016 roku: 6.295.218,57 zł, z tego 2.892.818,57 zł na wydatki roczne, a 3.402.400 zł na przedsięwzięcia. Jako źródło ich finansowania wskazano dochody z tytułu sprzedaży majątku oraz wolne środki. Począwszy od 2017 roku nie zakłada się nowych rocznych wydatków inwestycyjnych. Przyjęto natomiast kontynuację przedsięwzięcia: Podwyższenie kapitału ZWiK sp. z o.o. w Pabianicach, na poziomie nieprzekraczającym 1.550.000 zł w każdym roku. Jednocześnie zakłada się, że nadwyżka budżetu pozostała po dokonaniu spłat rozchodów może zostać przeznaczona m.in. na realizację zadań inwestycyjnych. W związku z powyższym Skład wskazuje na potrzebę ponownej analizy informacji zawartej w objaśnieniach do projektu, z której wynika, że po roku 2017 zaplanowane są większe nakłady na wydatki inwestycyjne (s. 5).

W przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej zakłada się, że spłata zobowiązań dłużnych, w tym pożyczki z budżetu państwa zaciągniętej przez Miasto na realizacją programu naprawczego, uchwalonego przez Radę Miejską w Pabianicach w dniu 2.08.2011 r. (Uchwała Nr XIV/128/11) w związku z przejęciem długu po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach, nastąpi ze środków własnych Miasta – bez zaciągania przychodów zwrotnych. Założenia projektu obejmują również decyzje podjęte przez organy Miasta w październiku bieżącego roku (uchwały z dnia 15.10.2015r. nr: XVII/190/15, XVII/191/15, XVII/192/15, XVII/193/15). Dotyczą one skrócenia realizacji programu naprawczego, poprzez wyemitowanie w 2015 roku obligacji i spłatę raty pożyczki z budżetu państwa w kwocie 4.800.000 zł (pierwotnie przypadającej na 2016 rok) oraz spłatę ostatniej raty pożyczki z budżetu państwa w kwocie 1.159.365,53 zł w roku 2016 - a nie w roku 2017, jak pierwotnie zakładano - na co zgodę wyraziło Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 13.11.2015r (nr DGI.4781.34.2015). Skład Orzekający zwraca uwagę, że w objaśnieniach do prognozy należy odnieść się do ww. uchwał z października bieżącego roku, a nie do uchwały z dnia 5.11.2015 roku (*patrz s.1 objaśnień*).

Łączna kwota długu Miasta na koniec 2016 roku planowana jest na 14.305.406 zł, co stanowi 7,91% planowanych dochodów ogółem na 2016 rok.

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 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 uwadze, Skład Orzekający przypomina, że stosownie do art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego, której została udzielona pożyczka z budżetu państwa w związku przystąpieniem do realizacji programu naprawczego, ma obowiązek zachować zasady określone w art. 242-244 tej ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty tej pożyczki. Miasto powinno zatem spełniać relację określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych już w 2016 roku.

Z wielkości założonych w projekcie prognozy kwoty długu Miasta wynika, że w latach 2016-2021 wskazana relacja zostanie zachowana. **Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w 2016 roku wskaźnik spłaty długu oscyluje w granicach wskaźnika**

maksymalnego: wskaźnik maksymalny prognozuje się na 4,47%, zaś wskaźnik spłaty na 3,41%. Oznacza to, że w 2016 roku możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem i będzie wymagała pełnej realizacji dochodów planowanych w projekcie budżetu na rok 2016 i w projekcie wieloletniej prognozy finansowej. W kolejnych latach relacja wskaźnika maksymalnego do wskaźnika spłat kształtuje się następująco: w 2017r. 4,78% do 1,91%; w 2018r. 5,13% do 1,86%; w 2019r. 5,66% do 2,42%; w 2020r. 7,43% do 2,27%; w 2021r. 7,61% do 1,46%.

Skład Orzekający podkreśla, że rok 2016 jest znacząco obciążony spłatą długu Miasta, zarówno w zakresie długu spłacanego rozchodami budżetu, jak i długu finansowanego wydatkami bieżącymi, a także zobowiązaniami akcesoryjnymi wynikającymi z tytułów dłużnych. Rozchody z zaciągniętych w poprzednich latach kredytów i pożyczek (w tym ostatnia rata pożyczki z budżetu państwa) oraz z tytułu wykupu obligacji, zaplanowano w łącznej wysokości 3.287.365,53 zł. Na obsługę zadłużenia zakłada się 721.314 zł, a zabezpieczona w budżecie kwota niewymagalnych poręczeń wynosi 2.166.480 zł. Łącznie z ww. tytułów, do których odnosi się reguła zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych, zaplanowano kwotę 6.175.159,53 zł. W zakresie spłaty długu finansowanego wydatkami bieżącymi planuje się 3.144.297 zł (w tym kwota główna: 2.973.297 zł). Nadto, w 2016 roku Miasto zobowiązane jest również do spłaty prowizji w wysokości 4.647.020 zł na rzecz AGIO – Fundusz Inwestycyjny (dawny Electus). Łącznie dwa ostatnie tytuły angażują wydatki bieżące budżetu na 7.791.317 zł.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że założenia przyjęte w projekcie prognozy winny zostać zrealizowane w taki sposób, by w 2016 roku spłacona została w pełnej wysokości pożyczka z budżetu państwa i spełniona reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w rezultacie osiągnięty cel programu naprawczego.

W ocenie Składu Orzekającego konieczne będzie zatem stałe monitorowanie relacji przyjętych w projekcie prognozy, w szczególności w zakresie spłaty długu zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla również, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez Prezydenta Miasta powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Z kolei spełnienie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie 2017-2021 wymaga wykonania założonych w projekcie prognozy wskaźników jednorocznych (poz. 9.5 załącznika nr 1 do projektu prognozy) - stanowiących podstawę ustalenia dopuszczalnego (maksymalnego) wskaźnika spłaty długu. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w roku 2016, w związku z tym że nie planuje się nadwyżki bieżącej budżetu (dodatnia różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi), podstawowe znaczenie dla wykonania wskaźnika jednorocznego na poziomie 2,28% będzie miało uzyskanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku, które planuje się w kwocie 4.120.864 zł. Skład wskazuje przy tym, że wykonanie przez Miasto dochodów z tytułu sprzedaży majątku w poprzednich latach kształtowało się następująco: 2.829.427,04 zł w 2013r., 3.417.655,56 zł w 2014r., a planowane dochody z ww. tytułu na koniec 2015 r. wynoszą 4.100.000 zł, zaś wykonanie na III kwartał stanowi kwotę 3.548.479,74 zł.

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 Pabianic na 2016 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2016 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie budżetu 2016 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt wynosi 842.818,57 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu wolnych środków.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów **przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych**, Skład Orzekający stwierdza, że Miasto Pabianice zachowa prawem przewidziane ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2016 rok. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że aktualne pozostają uwagi Składu zawarte w uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały.

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 z późn. zm.).

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