

Uchwała Nr I/250/2015
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 grudnia 2015 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 2016-2029, **z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.**

§2

W projekcie budżetu Miasta Konstantynowa Łódzkiego na 2016 rok nie planuje się deficytu, zatem nie zachodzą przesłanki do wydania opinii w tym zakresie.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały 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.

W odniesieniu do załącznika Nr 2 określającego prognozowane przedsięwzięcia Miasta, Skład Orzekający wskazuje na konieczność ponownej analizy wysokości limitu do zaciągania zobowiązań na przedsięwzięcia ujęte w grupie 1.1.2. Skład zwraca uwagę, że limity te dla przedsięwzięć w poz. od 1.1.2.1. do 1.1.2.5 zostały określone w wysokości łącznych nakładów przewidzianych na dane przedsięwzięcie, w sytuacji w której przy każdym z przedsięwzięć wskazano okres realizacji od 2015 roku. Natomiast dla przedsięwzięcia ujętego w poz. 1.1.2.6 limit zobowiązań określono wprawdzie na kwotę niższą niż łączne nakłady finansowe, jednak przekraczającą sumę prognozowanych wydatków na to przedsięwzięcie w latach 2016-2017. Skład wskazuje, że limity do

zaciągania zobowiązań w ww. przedsięwzięciach należy określić na poziomie nieprzekraczającym sumy wydatków na dane przedsięwzięcie w poszczególnych latach – licząc wydatki począwszy od 2016 roku. Nadto, Skład wskazuje, że w objaśnieniach załączonych do projektu budżetu dotyczących planowanych wydatków majątkowych, będących przedsięwzięciami (s.18-20), w zakresie zadań: *Budowa systemu mobilności lokalnej, Modernizacja linii tramwajowej, Energooszczędne oświetlenie uliczne*, wskazano że nie są one realizowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Inna informacja wynika natomiast z załącznika przedsięwzięć, w którym przedsięwzięcia te ujęto w grupie 1.1.2 – Wydatki na programy, projekty lub zadania związane z programami realizowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym należy dokonać ponownej analizy i ustalić, w której grupie przedsięwzięć zadania te winny być realizowane.

Ze złożonego projektu prognozy wynika, że wielkości przyjęte w wieloletniej prognozy finansowej i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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 tej ustawy. Z przedstawionego projektu prognozy wynika, że w 2016 roku planuje się tzw. deficyt operacyjny budżetu - planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących o 394.804 zł. Jednocześnie w projekcie budżetu 2016 roku planuje się wolne środki w wysokości 652.966,08 zł. W ocenie Składu Orzekającego planowanie deficytu operacyjnego budżetu, jak i wykonanie takiego wyniku, jest niekorzystne dla jednostki samorządu terytorialnego, bowiem wpływa negatywnie na wysokość maksymalnego wskaźnika spłaty długu tej jednostki, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak również wskazuje, że jednostka nie planuje wypracowania własnych środków na realizację zadań inwestycyjnych.

Z projektu wynika również, że w okresie 2017-2029 prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących – prognozuje się zatem tzw. nadwyżkę operacyjną budżetu. Skład wskazuje przy tym, że w 2017 roku prognozuje się nadwyżkę operacyjną na kwotę 2.500.000 zł, a zatem na bardzo wysokim poziomie, w porównaniu z planowanym na 2016 rok deficytem operacyjnym. Nadto, od 2020 roku zakłada się tendencję wzrostową nadwyżek operacyjnych.

Według danych zawartych w przedłożonym projekcie prognozy dług Miasta na koniec 2016 roku ukształtuje się na poziomie 24.951.028,30 zł i stanowił będzie 48,09% planowanych dochodów ogółem. Z projektu prognozy Miasta wynika, że w latach nią objętych nie zakłada się zaciągania przychodów powodujących zwiększenie kwoty długu. W projekcie prognozuje się również, że w roku 2016 spłata długu zaciągniętego w poprzednich latach będzie finansowana z wolnych środków oraz nadwyżki budżetu, natomiast w kolejnych latach tylko z nadwyżek budżetowych, które powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetu danego roku. Skład Orzekający zwraca przy powyższym uwagę – podobnie jak w wielu poprzednich opiniach (*por. opinie Składu nr I/34/2014, nr I/99/2014, nr I/138/2014, I/206/15*) – że spłata długu Miasta (kwota główna wraz ze zobowiązaniami akcesoryjnymi, np.: odsetki, prowizje, dyskonto) znacząco będzie obciążała budżety począwszy od 2017 - bowiem od tego roku wzrasta wysokość rozchodów budżetu.

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. 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 2016-2029 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. **Skład Orzekający zwraca jednakże uwagę, że w latach 2017 - 2018 wskaźnik spłaty długu będzie oscylował w granicach wskaźnika maksymalnego** (w 2017r. wskaźnik obciążenia budżetu spłatą długu prognozowany jest na 5,45% a wskaźnik maksymalny na 6,15%; w 2018r. wskaźnik obciążenia spłatą długu prognozowany jest na 5,64%, a wskaźnik maksymalny na 5,74%). **Oznacza to, że w podanym okresie możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem i będzie wymagała pełnej realizacji założeń przyjętych w projekcie prognozy, w tym uzyskania dochodów z tytułu sprzedaży majątku (w 2016 roku na poziomie 2.831.300 zł), jak również wykonania nadwyżek operacyjnych założonych od 2017 roku. Skład Orzekający podkreśla także, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych przez Burmistrza Miasta – w tym przedsięwzięć, które jednostka zamierza realizować z udziałem środków pochodzących z budżetu UE - powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Miasta i możliwości spłaty długu zgodnie z regułą zawartą w art. 243 ustawy o finansach publicznych.** Skład wskazuje również przy powyższym, że na koniec III kwartału 2015 roku Miasto na planowaną kwotę 1.970.000 zł z tytułu sprzedaży majątku wykonało 641.921,95 zł (w roku 2013 wykonano z ww. tytułu 1.594.227,69 zł, a w 2014 roku 1.855.388,29 zł).

Mając zatem na uwadze założenia prezentowane w przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej Miasta, Skład Orzekający wskazuje, że kryterium realistyczności prognozy jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Miasta (stanowiący i wykonawczy), w wyniku podjętych decyzji, kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

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.

W zakresie sentencji zawartej w § 2 niniejszej Uchwały, Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z projektu budżetu Miasta Konstantynowa Łódzkiego na 2016 rok. Zaplanowane dochody budżetu są wyższe od planowanych wydatków, co oznacza, że w budżecie Miasta nie planuje się deficytu - zatem nie zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

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.