

Uchwała Nr I/222/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 28 grudnia 2018 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) i art. 230 ust.3 oraz art. 246 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Iwona Kopczyńska | członek |
| 3. Tomasz Karwicki | członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2019 - 2035.

§ 2

Opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniem możliwość sfinansowania w 2019 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Pabianic.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2019 - 2035, przy uwzględnieniu autopoprawki, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu.

W przedłożonej do zaopiniowania prognozie zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jej spłaty. Załącznik nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust.3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że w latach 2019 - 2035 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tym samym, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic przyjęto założenie, że w latach 2019-2020 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji. Natomiast począwszy od roku 2021 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która powstanie zarówno z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej), jak również z nadwyżki dochodów majątkowych nad wydatkami majątkowymi.

Z założeń prognozy wynika, że w latach 2019-2020 Miasto Pabianice planuje wydatki majątkowe na bardzo wysokim poziomie, wynoszącym odpowiednio: 104.469.676,34 zł oraz 99.029.060,42 zł, zakładając ich finansowanie, m.in., dochodami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz przychodami z tytułu emisji obligacji. W 2019 roku przychody z tytułu emisji obligacji zaplanowano w wysokości 39.300.000,00 zł, z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu w kwocie 31.300.000,00 zł oraz na rozchody w kwocie 8.000.000,00 zł. W 2020 roku z tytułu emisji obligacji założono przychody w wysokości 35.250.000,00 zł, z przeznaczeniem na planowany deficyt w kwocie 31.650.000,00 zł oraz na rozchody w kwocie 3.600.000,00 zł. Planowane na 2019 rok rozchody w wysokości 8.000.000,00 zł obejmują spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji w łącznej kwocie 3.700.000,00 zł, a także inne rozchody niezwiązane ze spłatą długu, które sklasyfikowano w § 994 - przelewy na rachunki lokat, w kwocie 4.300.000,00 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że ustawodawca specyfikując w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych przeznaczenie papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie przewidział możliwości ich emisji z przeznaczeniem na rozchody inne niż związane ze spłatą długu. Tym samym Skład Orzekający zastrzega, że projektowany budżet Miasta Pabianic na 2019 rok, a w konsekwencji wieloletnia prognoza finansowa, wymagają zmiany polegającej na usunięciu z tych dokumentów postanowień dotyczących rozchodów na kwotę 4.300.000,00 zł, ujętych w § 994, oraz finansujących je przychodów, celem doprowadzenia, w wyżej wskazanym zakresie, do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Z założeń przyjętych w analizowanym projekcie wynika, że najwyższa kwota długu, na którą składają się zaciągnięte w latach poprzednich, bądź planowane do zaciągnięcia przychody zwrotne, prognozowana jest na koniec 2020 roku. Wyniesie ona 109.670.000,00 zł, stanowiąc 37,06% planowanych na ten rok dochodów ogółem.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych 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. Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach

2019-2035 Miasto Pabianice wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu nie przekroczy wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednakże Skład Orzekający wskazuje, że w latach 2021-2035 relacja obciążenia budżetu spłatą długu w stosunku do wskaźnika dopuszczalnego przedstawia się następująco:

- 3,02% (z wyłączeniami: 2,21%)/3,55% w 2021 roku,
- 2,97% (z wyłączeniami: 1,92%)/3,55% w 2022 roku,
- 2,95% (z wyłączeniami: 1,88%)/3,78% w 2023 roku,
- 3,40% (z wyłączeniami: 2,20%)/3,96% w 2024 roku,
- 3,40% (z wyłączeniami: 2,15%)/3,96% w 2025 roku,
- 3,39% (z wyłączeniami: 1,59%)/3,96% w 2026 roku,
- 3,58% (z wyłączeniami: 1,78%)/3,97% w 2027 roku,
- 3,60% (z wyłączeniami: 1,76%)/3,98% w 2028 roku,
- 4,04% (z wyłączeniami: 1,33%)/3,99% w 2029 roku,
- 4,09% (z wyłączeniami: 1,35%)/4,13% w 2030 roku,
- 4,10% (z wyłączeniami: 1,36%)/4,30% w 2031 roku,
- 4,11% (z wyłączeniami: 1,38%)/4,50% w 2032 roku,
- 4,15% (z wyłączeniami: 1,40%)/4,59% w 2033 roku,
- 4,35% (z wyłączeniami: 1,77%)/4,68% w 2034 roku,
- 4,35% (z wyłączeniami: 1,78%)/4,54% w 2035 roku.

Z powyższego wynika, że w latach 2021-2035 prognozowany poziom obciążenia budżetu spłatą długu, bez uwzględnienia wyłączeń z art. 243 ust.3a ustawy o finansach publicznych, będzie oscylował w granicy wskaźnika dopuszczalnego. Ponadto w roku 2029 wskaźnik planowanych spłat zobowiązań jest możliwy do osiągnięcia tylko przy zastosowaniu przedmiotowych wyłączeń.

W konsekwencji Skład Orzekający zastrzega, że możliwość spłaty długu przez Miasto Pabianice, w wielkościach prognozowanych w latach 2021-2035, obciążona jest bardzo wysokim ryzykiem oraz wymaga pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, w celu osiągnięcia tzw. wskaźników jednorocznych (*wiersz 9.5 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podnosi również, że na zachowanie wskazanej reguły może mieć wpływ wysokość dochodów majątkowych planowanych do pozyskania z budżetu Unii Europejskiej. W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości.

Skład Orzekający zauważa, że przy ocenie prognozy uwzględnił kwotę długu prognozowaną na koniec 2018 roku, wykazaną w kolumnie „Wykonanie 2018” załącznika nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Pabianic na lata 2019 - 2035. Natomiast ewentualne wykonanie w 2018 roku kwoty długu na poziomie innym niż przewidywany wymagać będzie stosownej zmiany danych ujętych w uchwalanej prognozie.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartą w niej prognozę 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 powyższe, 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 uchwały budżetowej Miasta Pabianic na 2019 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2019 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2019 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 31.300.000,00 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu emisji papierów wartościowych.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, 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 2019 rok. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że aktualne pozostaje zastrzeżenie Składu zawarte w uzasadnieniu do § 1 niniejszej uchwały, dotyczące obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu planowanego do zaciągnięcia. 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 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Roman Drozdowski