

Uchwała Nr SO-0957/66/11/Ln/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 grudnia 2017 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2018 - 2030.

Skład Orzekający wyznaczony Zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Beata Rodewald-Łaszewska
Członkowie: Danuta Szczepańska
 Małgorzata Okrent

działając na podstawie art. 13 pkt. 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Leszna projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2018–2030

opinię pozytywną:

- z zastrzeżeniem jak w punkcie III.1 uzasadnienia
- z uwagami jak w punkcie III.2 uzasadnienia.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2018–2030 wraz z objaśnieniami przyjętych do WPF wartości został przekazany tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2017 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2017 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2028, projektem uchwały budżetowej na 2018 r., uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie Jednostki, sprawozdaniem budżetowym sporządzonym wg stanu na dzień 31.12.2016 r. i 30.09.2017 r.

II.

1.1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

1.2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

2.1. Z projektu wynika, że Wieloletnia Prognoza Finansowa została opracowana na lata 2018 – 2030, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje art. 227 ustawy o finansach publicznych.

2.2. Prognoza kwoty długu wykazuje, że w roku 2018 i w latach następnych zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z zał. Nr 1 wynika, że zastosowano wyłączenia z limitu spłaty zobowiązań (w 2019 r. – 1.830.000,- zł, w 2020 r. – 1.270.000,- zł), na podst. art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Z „Objaśnień ...” wynika, że wyłączenia te dotyczą kredytu w kwocie 6.100.000,- zł na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, planowanego do zaciągnięcia w 2018 r. Z kredytu tego kwota 3.100.000,- zł dotyczy zadań, na które Miasto podpisało umowy na dofinansowanie. Kserokopie umów zostały przedłożone Izbie.

Wskazać jednak należy, że w roku 2019 mogą wystąpić trudności z zachowaniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. (vide pkt. III.1. uzasadnienia).

3. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.

4. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III.

1. Analiza przedłożonego projektu wykazała, że w roku budżetowym 2019 wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań (4,53 %) jest zbliżony do dopuszczalnego wskaźnika wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych (5,26 %). Różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwolonym” a „planowanym” wynosi 0,73 punktu procentowego, przy zastosowaniu ustawowych wyłączeń ze wskaźnika spłaty na podstawie art. 243 ust. 3 ustawy (przed wyłączeniami różnica wynosi 0,30 punktu procentowego).

W projekcie przyjęto założenia inwestycyjne, których realizacja wymaga zarówno zaciągnięcia przychodów zwrotnych, jak i pozyskania środków zewnętrznych. Projekty (uchwały budżetowej, WPF) przewidują zaciągnięcie w 2018 roku przychodów zwrotnych w wysokości 30.699.242,- zł (przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych – 24.400.000,- zł; pożyczki i kredyty zaciągnięte na rynku krajowym – 6.299.242,- zł). Przychody zwrotne planuje się również w roku 2019 (14.615.626,- zł) oraz w roku 2020 (692.137,- zł). Założono, że w latach 2018-2020 Jednostka uzyska dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w następujących wysokościach: 2018 r. – 52.812.393,34 zł; 2019 r. 61.959.506,47 zł; 2020 r. – 40.088.928,25 zł, 2021 r. – 3.500.000,- zł. Tylko część z tych środków jest gwarantowana umowami. W objaśnieniach do projektu Prezydent wskazał m.in., co następuje: „Środki z innych źródeł, w tym dotacje ze środków Unii Europejskiej określono jako możliwe do uzyskania środki zewnętrzne w zakresie przyjętych do realizacji przedsięwzięć. (...) pojawiają się projekty, na które przygotowane są wnioski do instytucji zarządzających. Planując inwestycje na następne lata nie sposób nie planować jednocześnie źródeł ich sfinansowania, a opierać się jedynie na środkach własnych. Tym bardziej jest to uzasadnione w przypadku inwestycji, które mają szanse pozyskania środków zewnętrznych w ramach nowej perspektywy unijnej na lata

2014-2020 (zwłaszcza projekty sfinansowane ze środków OFAL przygotowujące front robót, które będą objęte dofinansowaniem z LOSI). Na wiele wprowadzonych przedsięwzięć Miasto już w 2016 i 2017 roku złożyło wnioski o dofinansowanie, dla wielu sporządzane są dokumentacje, kilka oczekuje na ogłoszenie konkursu. Wiele formalnych spraw było rozstrzygniętych w 2017 roku, kilka czeka na rozstrzygnięcie w 2018 roku, dlatego front inwestycyjny planowany w 2018 roku jest kontynuacją zadań z 2017 roku. Należy jednak wskazać, że dla tych inwestycji należy uznać za oczywiste, że w przypadku nie pozyskania dofinansowania, ich realizacja będzie odłożona na następne lata lub wydłuży się znacznie w czasie, tak, aby dostosować możliwości inwestycyjne do bezpiecznego poziomu zadłużania Miasta.”.

W zamieszczonych w objaśnieniach tabelach przedstawiono przedsięwzięcia planowane do realizacji z udziałem środków zewnętrznych.

Należy jednak zauważyć, że zawarte w projekcie uchwały upoważnienia i wysokości ustalonych limitów zobowiązań pozwalają na zawarcie umów na realizację tych przedsięwzięć do pełnej wysokości limitów wydatków w latach objętych prognozą. W sytuacji, gdyby do zaciągnięcia takich zobowiązań doszło, a Jednostka nie uzyska zakładanego dofinansowania, lub uzyska je w wielkościach poniżej założeń, koniecznym stanie się pozyskanie środków na wywiązanie się z zaciągniętych zobowiązań. W przypadku sięgnięcia po przychody zwrotne znacznemu pogorszeniu uległaby sytuacja finansowa Jednostki, co w konsekwencji może doprowadzić do zachwiania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W sytuacji Jednostki nawet niewielkie odstępstwa od przyjętych założeń (np.: na minus w realizacji dochodów, na plus w zakresie wydatków bieżących - w celu zapewnienia realizacji obowiązkowych zadań) mogą skutkować naruszeniem ww. relacji.

Ponadto, trzeba zwrócić uwagę, na przyjęte w odniesieniu do roku 2019 (tj. roku, w którym założono niewielką różnicę pomiędzy „dozwolonym” a „planowanym” wskaźnikiem spłaty zobowiązań) założenia odnośnie poszczególnych wielkości budżetowych, i tak np. założono: znaczny wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. na poziomie 6,49 %; spadek wydatków bieżących z 344.858.514,44 zł na 323.703.925,25 zł (różnica wynosi 21.154.589,19 zł). Zarówno dochody, jak i wydatki bieżące są elementem kształtującym wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W objaśnieniach przyjętych wartości Prezydent wskazał, że „Utrzymanie dyscypliny wydatków bieżących w najbliższych latach wymaga więc ciągłego podejmowania działań ograniczających koszty. Założono zatem konieczność wprowadzenia daleko idącego programu oszczędnościowego w dziedzinach absorbujących dotąd wysokie wydatki bieżące.” Dalej wskazane zostały obszary działania w tym zakresie. Nadmienić jednak należy, że w ubiegłorocznym projekcie przyjęto podobne założenia, tj. spadek wydatków bieżących w roku następującym po roku budżetowym (czyli w roku 2018) które obecnie musiały być poważnie zweryfikowane.

Projektodawca przyznaje, że „Trudnym rokiem pod względem utrzymania wskaźnika obsługi będą lata 2019-2020. Dlatego też, aby zachować relację ustawową w całym okresie objętym prognozą, konieczne było w latach poprzednich (już od 2014 roku) coroczne przeznaczenie części wypracowanych w latach poprzednich tzw. „wolnych środków” na wcześniejszą spłatę zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych. W ostateczności, gdy mimo podjętych działań, widmo przekroczenia wskaźnika z art. 243 ustawy będzie nadal realne, konieczna będzie restrukturyzacja zaciągniętych zobowiązań w celu wydłużenia okresu spłaty lub uzyskania lepszych warunków oprocentowania”.

Skład Orzekający zauważa, że wydłużenie okresu spłaty zobowiązań na ogół generuje dodatkowe koszty w postaci odsetek, które są wliczane do wskaźnika spłaty zobowiązań, a zatem w globalnym rozrachunku jest niekorzystne dla Jednostki.

Reasumując należy wskazać, że w 2019 roku Jednostka będzie miała trudną sytuację finansową, a przyjęte w prognozie założenia nie gwarantują pełnego bezpieczeństwa w zakresie spłaty zobowiązań, z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów.

2. Analiza przedłożonego projektu (w powiązaniu z objaśnieniami) wykazała ponadto, co następuje:

1) Występują rozbieżności pomiędzy WPF (załącznik Nr 1) i projektem uchwały budżetowej na 2018 w n/w zakresie:

Wyszczególnienie	Projekt WPF - zał. Nr 1		Kwota wydatków wg projektu uchwały budżetowej	Różnica (3-4)
	Pozycja	Kwota wydatków		
1	2	3	4	5
Wydatki inwestycyjne kontynuowane	11.4	67.513.323,00	85.749.213,00	1.550.000,00
Nowe wydatki inwestycyjne	11.5	19.785.890,00		
Wydatki majątkowe w formie dotacji	11.6	4.106.554,68	4.254.554,68	-148.000,00

Na etapie uchwalania uchwała budżetowa i WPF winny wykazywać pełną zgodność, a zatem projekty tych uchwał winny być ze sobą zbieżne.

2) Porównanie załącznika dotyczącego wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna 2017-2028 (po zmianach wg stanu na dzień 26.10.2017 r. dokonanych uchwałą Nr XLI/522/2017 – ostatnia zmiana przed złożeniem projektu) oraz załącznika Nr 2 do projektu WPF pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” wykazało, że:

2.1) Wystąpiły rozbieżności w zakresie okresu realizacji, łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w odniesieniu do większości zadań ujętych w wykazie.

2.2) W projekcie nie ujęto nw. zadań, których okres realizacji wykracza poza 2017 rok:

- Rewitalizacja boiska do koszykówki przy Szkole Podstawowej Nr 12 - okres realizacji od 2017 do 2018 (poz. 1.3.2.22 zał. Nr 2 do WPF na lata 2017-2028).
- „Budowa boiska piłkarskiego przy Zespole Szkół Ekonomicznych” - okres realizacji od 2017 do 2018 (poz. 1.3.2.23 zał. Nr 2 do WPF na lata 2017-2028).

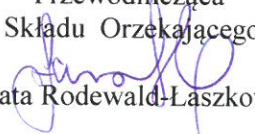
Prezydent Miasta Leszna w przedłożonych materiałach nie objaśnił przyczyn powyższych rozbieżności.

3) W wykazie przedsięwzięć (zał. Nr 2) w odniesieniu do zadań ujętych w poz. 1.1.2.2; 1.3.1.2; 1.3.1.5; 1.3.1.6; 1.3.2.9 ustalono limity zobowiązań w kwotach wyższych niż suma limitów wydatków od roku 2018 do końca realizacji.

4) W „Objaśnieniach ...” w części dotyczącej dochodów majątkowych wskazano, że założono dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 5.000.000 w „2027 i 2018 roku”, podczas gdy z zał. Nr 1 (wieloletnia prognoza finansowa) wynika, że dochody majątkowe w kwocie 5.000.000,- zł przewiduje się w latach od 2027 do 2030 włącznie.

5) W odniesieniu do zadania pn. „Budowa nowej drogi łączącej Al. Konstytucji 3 Maja z ul. Gronowską wraz z remontem odcinka ul. Gronowskiej (połączenia DK5)” (poz. 1.3.2.1 zał. Nr 2 do projektu WPF) ustalono limit wydatków w roku 2018 w kwocie 100.000,- zł. Projekt budżetu na 2018 r. nie przewiduje wydatków na przedmiotowe zadanie.

Mając na względzie całokształt dokonanych ustaleń i analiz Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Beata Rodewald-Łaszkowska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.