

Uchwała Nr SO-0957/51/11/Ln/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2018 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2019 - 2048.

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-Łaszkowska

Członkowie: Małgorzata Okrent

Danuta Szczepańska

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 z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Leszna projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2019–2048

opinię pozytywną z uwagami.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2019–2048 wraz z objaśnieniami przyjętych do WPF wartości został przekazany tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2018 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2018 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018-2048, projektem uchwały budżetowej na 2019 r., uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie Jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2017 r. i 30.09.2018 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 2019 – 2048, 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 2019 i w latach następnych zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wskazać należy, że w roku budżetowym 2019 do wyliczenia wskaźnika spłaty zobowiązań przyjęto odsetki w kwocie 5.538.744,- zł (poz. 2.1.3.1 załącznika Nr 1), podczas gdy w projekcie budżetu zaplanowano wydatki na odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek w kwocie 5.681.904,- zł. Wskaźnik spłaty zobowiązań po uwzględnieniu odsetek przyjętych w projekcie wynosi 2,91 % (wg projektu WPF – 2,88 %).

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. W projekcie przyjęto założenia inwestycyjne, których realizacja wymaga zarówno zaciągnięcia przychodów zwrotnych, jak i pozyskania środków zewnętrznych. Projekty (uchwały budżetowej, WPF) przewidują zaciągnięcie w 2019 roku przychodów zwrotnych w wysokości 38.215.626,- zł. Przychody zwrotne planuje się również w roku 2020 w kwocie 1.592.137,- zł. Założono, że w latach 2019-2021 Jednostka uzyska dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje w następujących wysokościach:

- w roku 2019 - 73.122.279,25 zł

- w roku 2020 - 57.335.681,98 zł

- w roku 2021 - 14.500.000,- zł.

Tylko część z tych środków jest gwarantowana umowami. W objaśnieniach do projektu Prezydent wskazał m.in., co następuje: „Planując inwestycje na następne lata nie sposób nie planować jednocześnie źródeł ich sfinansowania i opierać się jedynie na środkach własnych. Tym bardziej jest to uzasadnione w przypadku inwestycji, które mają szansę pozyskania środków zewnętrznych w ramach nowej perspektywy unijnej na lata 2014-2020 (zwłaszcza projekty objęte dofinansowaniem z LOSI). Na wiele wprowadzonych przedsięwzięć Miasto już w 2016, 2017 i 2018 roku złożyło wnioski o dofinansowanie, dla wielu sporządzane są dokumentacje, kilka oczekuje na ogłoszenie konkursu. Wiele formalnych spraw było rozstrzygniętych w latach 2017- 2018 roku, dlatego front inwestycyjny planowany w 2019 roku jest kontynuacją zadań z lat poprzednich. 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. Taka sama zasada będzie stosowana wobec przedsięwzięć bieżących, (...)”.

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 pogorszeniu uległaby sytuacja finansowa Jednostki.

Ponadto, trzeba zwrócić uwagę, na poziom planowanych po 2019 roku wielkości budżetowych, w szczególności wydatków bieżących, które są jednym z elementów kształtujących wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych (wskaźnik spłaty zadłużenia). Na rok budżetowy 2020 przyjęto wydatki bieżące w wysokości 334.736.322,68 zł, co w odniesieniu do przewidywanego wykonania 2018 r. (360.422.752,43 zł) oznacza spadek o 7,13 %. Zakłada się też, że wydatki bieżące przekroczą poziom przewidywanego wykonania roku 2018 w roku 2025.

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 projektach w latach poprzednich przyjęto podobne założenia, tj. spadek wydatków bieżących w roku następującym po roku budżetowym, które następnie musiały być poważnie zweryfikowane.

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

1) Występują rozbieżności pomiędzy WPF (załącznik Nr 1) i projektem uchwały budżetowej na 2019 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 na obsługę długu, w tym:	2.1.3	5.651.224,00	5.746.904,00	-95.660,00
- odsetki i dyskonto określone w art. 243 ust. 1 ustawy, w tym:	2.1.3.1	5.538.744,00	5.681.904,00	-143.160,00
Wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	11.1	166.586.099,25	166.084.452,29	*501.646,96

* - wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane na programy realizowane z udziałem środków unijnych

Skład Orzekający wskazuje, że na etapie uchwalania uchwała budżetowa i WPF winny wykazywać pełną zgodność, a zatem projekty tych uchwał winny być ze sobą zbieżne.

2) W zał. Nr 1 (przepływy), w odniesieniu do roku 2020, w poz. „10 „Przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetowej” wykazano 6.036.366,62 zł, i taką kwotę należało powtórzyć w poz. „10.1 Spłaty kredytów, pożyczek i wykup papierów wartościowych”, w której błędnie wykazano 0,00 zł.

3) Porównanie załącznika dotyczącego wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna 2018-2048 (po zmianach wg stanu na dzień 25.10.2018 r. dokonanych uchwałą Nr LIII/723/2018 – ostatnia zmiana przed złożeniem projektu) oraz załącznika Nr 2 do projektu WPF pn. „Wykaz przedsięwzięć do WPF” wykazało, że:

- wystąpiły rozbieżności w zakresie okresu realizacji, łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w odniesieniu do wielu zadań ujętych w wykazie,
- w projekcie nie ujęto zadania pn. „Budowa budynków mieszkalnych wielorodzinnych z lokalami socjalnymi w Henrykowie”, którego okres realizacji wykracza poza 2018 rok,
- w projekcie ujęto zadania pn. „Innowacyjność kluczem do sukcesu – rozwój kompetencji zawodowych i umiejętności społecznych, nauka i doskonalenie języków obcych” (poz. 1.1.1.6) i „Przystosowanie budynku przy Rynku Zaborowskim na potrzeby Warsztatów Terapii Zajęciowej” (poz.1.3.2.18), dla których ustalono okres realizacji w latach „od 2018 do 2020” i zadania te nie były ujęte w WPF na lata 2018-2048.

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

4) W wykazie przedsięwzięć (zał. Nr 2):

- w odniesieniu do zadania pn. „Stacja Biznes. Strefa Kreatywna – Ożywienie Gospodarcze w centrum” (poz. 1.3.1.20) ustalono limit zobowiązań w kwocie wyższej niż suma limitów wydatków od roku 2019 do końca realizacji,
- ujęto zadanie pn. „Przystosowanie budynku przy Rynku Zaborowskim na potrzeby Warsztatów Terapii Zajęciowej” (poz. 1.3.2.18), natomiast w załączniku Nr 7/1 (wieloletnie zadania inwestycyjne na 2019 rok) do projektu uchwały budżetowej na 2019 r. wykazano zadanie pn. „Przystosowanie budynku (starej) Szkoły Podstawowej nr 4 do Warsztatów Terapii Zajęciowej” (dz. 801, rozdz. 80101),
- w odniesieniu do zadania pn. „Budowa Leszczyńskiego Centrum Usług Senioralnych” (poz. 1.1.2.1) określono okres realizacji „od 2018 do 2020” roku, przy czym w roku 2020 limit wydatków wynosi 0,00 zł. Z „Objaśnień ...” (tabela na str. 15) wynika, że w roku 2020 nie planuje się wydatków, natomiast przewiduje się dochody z budżetu Unii Europejskiej z tytułu realizacji zadania.

5) W „Objaśnieniach ...”:

- w części dotyczącej dotacji celowych z budżetu państwa podano, m.in. że „w projekcie 2019 roku są planowane, jak co roku, tylko potwierdzone przez Ministra Finansów wielkości dotacji na 1.1.2019 r.”, podczas gdy z projektu uchwały budżetowej na 2019 rok w powiązaniu z zawiadomieniami o przyznanych kwotach dotacji wynika, że w projekcie budżetu przyjęto też niepotwierdzone dotacje z budżetu państwa: w dz. 600, rozdz. 60015 § 6430 – 1.633.773,- zł, w dz. 801, rozdz. 80104 § 2030 - 2.911.225,- zł, w dz. 921, rozdz. 92195 § 6330 – 400.000,- zł).

- w części dotyczącej zadań bieżących, których realizacja przewiduje współfinansowanie środkami zewnętrznymi w odniesieniu do zadania pn. „Środowiskowe Centrum Wsparcia Osób Starszych w Mieście Leszno” w roku 2022 wykazano wydatki (razem) w kwocie 1.197.283,95 zł, podczas gdy w wykazie przedsięwzięć (poz. 1.1.1.1 załącznika. Nr 2 do Projektu WPF) ustalono limit wydatków w 2022 roku w kwocie 1.194.885,51 zł.

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

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Beata Rödewald-Łaszkowska

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