

Uchwała Nr SO-0957/51/11/Ln/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 13 grudnia 2019 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2020 - 2039.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 roku ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Beata Rodewald-Laszkowska
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 2019 r., poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Leszna projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2020–2039

opinię pozytywną z zastrzeżeniem jak w punkcie III.1 uzasadnienia.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2020–2039 wraz z objaśnieniami przyjętych do WPF wartości został przekazany tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2019 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2019 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019-2048, projektem uchwały budżetowej na 2020 r., uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie Jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2018 r. i 30.09.2019 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 2020 – 2039, 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 2020 i w latach następnych zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazać jednak należy na zagrożenia w zakresie zachowania ww. relacji – vide pkt III.1 uzasadnienia,

3. W § 3 projektu uchwały zawarto m.in. upoważnienie dla Prezydenta Miasta Leszna do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 (przedsięwzięcia określone w zał. Nr 2, umowy na tzw. „ciągłość”) kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta, przy czym w zakresie umów określonych w ust. 1 pkt 2 (umowy na tzw. „ciągłość”) przekazanie uprawnień może dotyczyć także umów, z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (regulację to zawarto w jednostce redakcyjnej oznaczonej jako ust. 1, a należało oznaczyć jako ust. 2).

Skład Orzekający podnosi, że analiza przedłożonego projektu uchwały budżetowej wykazała, że w roku budżetowym 2020 nie planuje się zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Świadczy o tym chociażby brak w projekcie uchwały budżetowej postanowień przewidzianych art. 212 ust. 1 pkt 6a (limit zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.) oraz art. 212 ust. 2 pkt 1a (upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). Korzystając z takiego upoważnienia Prezydent może przekazać kierownikom jednostek organizacyjnych uprawnienia, których sam nie posiada (tj. do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p.).

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

III.

1. Przedłożony projekt zakłada, że w latach objętych prognozą zostanie zachowana relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Projektodawca wykazał, że w roku 2020 posiada uprawnienie do wyłączeń ze wskaźnika spłaty zobowiązań w kwocie 5.000.000,- zł. Z dokumentów będących w posiadaniu Izby (kserokopie umów o dofinansowanie realizowanych projektów) wynika, że zastosowano wyłączenia na podstawie następujących umów:

- Nr POIS.04.02.00-00-0034/16-00 z dnia 21.02.2017 r. dot. dofinansowania zadania pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 12 w granicach miasta Leszna”
- Nr RPWP.05.01.01-30-0018/17-00 z dnia 21.08.2018 r. dot. dofinansowania zadania pn. „Przebudowa ulicy Osieckiej – drogi wojewódzkiej nr 432 w granicach miasta Leszna”.

W roku budżetowym 2020 różnica pomiędzy wskaźnikami („dozwolonym”, a „planowanym”), po zastosowaniu ustawowych wyłączeń, wynosi 2,9 punktu procentowego, a zatem wydaje się być bezpieczna.

Należy jednak zauważyć, że dla zachowania ustawowego wskaźnika spłaty zobowiązań w latach 2021, 2022 i 2023 założono przesunięcie terminów wykupu obligacji, na co wskazuje analiza dokumentu w powiązaniu z uchwałami w sprawie emisji obligacji emitowanych przez Miasto Leszno, a także załączone do projektu objaśnienia. W związku z przyjętymi założeniami Jednostka wystąpiła do Banku PKO BP o zgodę na zmianę

terminów wykupu części wyemitowanych obligacji. Z załączonego do projektu pisma Banku wynika, że przystał on na negocjacje w sprawie. Na dzień wydania niniejszej opinii nie zmieniono podjętych uchwał w sprawie emisji obligacji. Istnieje zatem niezgodność WPF z uchwałami w sprawie emisji obligacji w zakresie terminów ich wykupu. Dotyczy to uchwał Rady Miejskiej Leszna: Nr IX/118/2011 z dnia 21 czerwca 2011 r. (obligacje serii: „A11” – kwota 7.000.000,- zł, „B11” – kwota 8.000.000,- zł; terminy wykupu przypadały na 2021 rok), Nr XLI/523/2017 z dnia 26 października 2017 r. ze zm. (obligacje serii: „A17” – kwota 5.000.000,- zł z terminem wykupu przypadającym na 2022 rok, „B17” – kwota 6.000.000,- zł z terminem wykupu przypadającym na 2023 rok). Objasnienia nie informują na które lata przesunięto wykup (i nie da się tego ustalić, z uwagi na planowane nowe przychody zwrotne), jak również czy zawarte umowy z Bankiem przewidywały możliwość zmiany terminów wykupu wyemitowanych obligacji.

Nie można też nie zauważyć, że mimo założonych przesunięć terminów wykupu obligacji w roku 2022 istnieje zagrożenie przekroczenia wskaźnika spłaty zobowiązań, bowiem różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwolonym” (6,74 %), a wskaźnikiem „planowanym” (6,73) wynosi zaledwie 0,01 punktu procentowego.

W projekcie, co prawda, zrezygnowano z niektórych wieloletnich przedsięwzięć, a Prezydent w objaśnieniach zapowiada prowadzenie polityki dyscypliny wydatków bieżących, co w jego ocenie wynika z konieczności zachowania polityki inwestycyjnej Miasta i maksymalnych możliwości wykorzystania środków zewnętrznych.

Należy jednak zauważyć, że zachowanie zaproponowanego poziomu inwestowania pociąga za sobą konieczność zaciągnięcia kolejnych kredytów/pożyczek, czy też emisji obligacji komunalnych. Przed złożeniem projektu Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta na lata 2019-2048 zakładała w roku 2020 przychody zwrotne w kwocie 12.456.337,- zł, a obecnie (w projekcie) przyjęto kwotę 33.292.137,- zł.

Pozyskiwanie tak wysokich przychodów z tytułu kredytów/pożyczek/obligacji będzie miało wpływ na sytuację finansową Jednostki i może stwarzać zagrożenia w zakresie zachowania w niektórych latach prognozy relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że w przypadku nie uzyskania zgody banku na zmiany terminu wykupu obligacji, o których mowa wyżej, konieczna będzie zmiana przyjętych założeń, w sposób gwarantujący zachowanie wskaźnika spłaty zobowiązań Miasta Leszna w całym okresie prognozy.

Podkreślić również należy że objaśnienia przyjętych wartości są ważnym dokumentem, na podstawie którego ocenia się m.in. realność planowania oraz sytuację finansową Jednostki. Nie można zatem pomijać w niej istotnych informacji służących tej ocenie.

2. Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym projekcie wystąpiły następujące uchybienia:

1) Wystąpiła rozbieżność pomiędzy załącznikiem nr 1 (przepływy) a projektem uchwały budżetowej na 2020 r. w n/w pozycjach:

Lp.	Wyszczególnienie	2020	2020	WPF - Budżet
9.4	Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	87 305 675,82	86 206 708,82	1 098 967,00

9.4.1	Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym:	87 305 675,82	86 206 708,82	1 098 967,00
-------	---	---------------	---------------	--------------

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

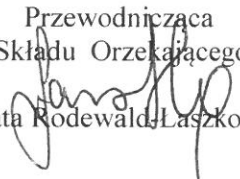
2) W załączniku Nr 1 (przepływy) suma „splaty, o których mowa w poz. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” (poz. 10.6) w latach objętych prognozą stanowi kwotę 210.299.242,- zł, natomiast według wyliczeń w oparciu o sprawozdania za IV kw. 2018 r. oraz w oparciu o plan budżetu (wg stanu na dzień 26.11.2019 r.) planowana kwota długu na dzień 31.12.2019 r. wyniesie 217.914.868,- zł (różnica 7.615.626,- zł).

3) W „Objaśnieniach ...” w części dotyczącej dotacji celowych z budżetu państwa podano, m.in. że „w projekcie 2020 roku są planowane, jak co roku, tylko potwierdzone przez Ministra Finansów wielkości dotacji na 1.1.2020 r.”, podczas gdy z projektu uchwały budżetowej na 2020 rok w powiązaniu z zawiadomieniami o przyznanych kwotach dotacji wynika, że w projekcie budżetu przyjęto też niepotwierdzoną dotację z budżetu państwa: w dz. 801, rozdz. 80104 § 2030 - 2.845.260,- zł. Dotacja została przyjęta w oparciu o wyliczenia Jednostki, co w tym przypadku jest dopuszczalne.

3. Porównanie załącznika Nr 2 (Wykaz przedsięwzięć) do opiniowanego projektu z załącznikiem dotyczącego wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna 2019-2048 wg ostatniej zmiany podjętej przed złożeniem projektu (uchwała Nr XV/210/2019 z dnia 24 października 2019 r.) wykazało szereg rozbieżności. Po zmianach wg stanu na dzień 26 listopada 2019 r. dokonanych uchwałą Nr XVII/239/2019 – ostatnia zmiana przed wydaniem niniejszej opinii) nadal występują rozbieżności w zakresie niektórych przedsięwzięć dotyczące okresu realizacji i limitów wydatków. W projekcie nie ujęto też zadania pn. „Jestem dumny z bycia Europejczykiem”, które zaplanowano na lata 2019-2021 (poz. 1.1.1.8) oraz zadania pn. "Silne i odważne kobiety w demokracji europejskiej", które zaplanowano na lata 2019-2021 (poz. 1.1.1.16).

Prezydent Miasta Leszna w przedłożonych wraz z projektem objaśnieniach wskazał m.in., że prognozując rok 2020 i lata następne podjęto decyzję o rezygnacji z niektórych wieloletnich przedsięwzięć bieżących.

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.