

Uchwała Nr SO-0957/51/11/Ln/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 grudnia 2016 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2017 - 2027.

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: 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), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Leszna projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2017–2027

opinię pozytywną z zastrzeżeniem.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały w sprawie: uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2017–2027 wraz z objaśnieniami przyjętych do WPF wartości został przekazany tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2016 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2016 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016-2026, projektem uchwały budżetowej na 2017 r., uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie Jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2015 r. i 30.09.2016 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 2017 – 2027, 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 2017 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). W tym zakresie Skład Orzekający czyni zastrzeżenie.

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 2018 istnieje realne zagrożenie przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynikającego z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z prognozy wynika, że różnica pomiędzy wskaźnikiem „dozwolonym” a „planowanym” w 2018 r. wynosi 0,03 punktu procentowego. W 2019 roku różnica ta również nie jest znacząca (0,73 punktu procentowego).

W projekcie przyjęto śmiałe założenia inwestycyjne, których realizacja wymaga zarówno zaciągnięcia przychodów zwrotnych, jak i pozyskania środków zewnętrznych. Projekty (uchwały budżetowej, WPF) przewidują zaciągnięcie w 2017 roku przychodów zwrotnych w niebagatelnej wysokości, tj. w kwocie 53.000.000,- zł (obligacje – 46.000.000,- zł, kredyty/pożyczki – 7.000.000,- zł). Niezmiernie odważne są też założenia odnośnie pozyskania w latach 2017-2020 dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje (2017 r. – 38.131.052,25 zł; 2018 r. – 60.271.241,50 zł; 2019 r. – 27.843.258,25 zł, 2020 r. – 30.000.000,- zł), tj. znacznie powyżej dochodów uzyskanych z tego tytułu w latach poprzednich. Prognozowane środki mają służyć realizacji wysokonakładowych inwestycji. 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. (...) w 2017 roku i w latach następnych 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 OSI). Na wiele wprowadzonych przedsięwzięć Miasto w 2016 roku złożyło wnioski o dofinansowanie, dla wielu sporządzane są dokumentacje, kilka oczekuje na ogłoszenie konkursu. Wszystkie formalne sprawy będą rozstrzygane w 2017 roku. Dlatego front inwestycyjny planowany w 2017 roku jest tak różnorodny i bogaty. 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 zadłużenia Miasta.”. W zamieszczonej w objaśnieniach tabeli 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 znaczny wzrost w latach 2018 i 2019 dochodów tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. na poziomie (corocznie) 7,5 %, a także na spadek w 2018 r. (roku krytycznym) wydatków bieżących z 323.274.861,- zł na 300.126.368,25 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 wydatków bieżących w najbliższych latach na poziomie roku 2017 wymaga ciągłego podejmowania działań ograniczających koszty. Założono zatem konieczność wprowadzenia daleko idącego programu oszczędnościowego w dziedzinach absorbujących dotąd

wysokie wydatki bieżące.”, po czym wskazane zostały obszary działania w tym zakresie. Jednakże, jak wykazano wyżej w 2018 roku wydatki bieżące planowane są poniżej założeń roku 2017.

Projektodawca przyznaje, że „Trudnym rokiem pod względem utrzymania wskaźnika obsługi będą lata 2018-2019. 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.”.

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

Powyższe należy mieć na względzie przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

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

1) Występują rozbieżności pomiędzy WPF (załącznik Nr 1) i projektem uchwały budżetowej na 2017 w n/w zakresie:

Wyszczególnienie	Projekt WPF - zał. Nr 1		Kwota dochodów/wydatków wg projektu uchwały budżetowej	Różnica (3-4)
	Pozycja	Kwota dochodów/wydatków		
1	2	3	4	5
Dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	12.2.1	31.621.052,25	31.492.098,38	128.953,87*
Wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy finansowane środkami określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy	12.4.1	41.528.590,15	41.454.067,37	74.522,78*

*dochody i wydatki sklasyfikowane w projekcie budżetu w paragrafach z czwartą cyfrą „6”(dz. 750, rozdz. 75095).

2) Porównanie załącznika dotyczącego wykazu przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna 2016-2026 (po zmianach wg stanu na dzień 20.10.2016 r. dokonanych uchwałą Nr XXVII/334/2016 – 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 i nazwy zadania w odniesieniu do niektórych zadań ujętych w wykazie.

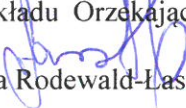
Ponadto w Projekcie (zał. Nr 2, poz.: 1.1.1.9; 1.1.1.10; 1.1.2.5; 1.3.1.4) ujęto nowe zadania, które nie były wykazane w WPF na lata 2016-2026.

Nie ujęto w projekcie nw. zadań, których okres realizacji wykracza poza 2016 rok:

- Termomodernizacja budynku Zespołu Szkół Ochrony Środowiska przy ul. Kurpińskiego 2”- okres realizacji od 2016 do 2017 (poz. 1.1.2.14 zał. Nr 2 do WPF na lata 2016-2026).

- „Realizacja zadań zawartych w planie gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Leszna” (bieżące i majątkowe)
- okres realizacji od 2016 do 2020 (poz. 1.3.1.5 i 1.3.2.19 zał. Nr 2 do WPF na lata 2016-2026).
- 3) W wykazie przedsięwzięć (zał. Nr 2 do projektu) w odniesieniu do zadania pn. "Podniesienie kompetencji uczniów z terenu Miasta Leszna" (poz. 1.1.1.5) wskazano okres realizacji 2016-2019, jednak nie ustalono limitu wydatków w roku 2019.

Mając na względzie całokształt dokonanych ustaleń 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.