

Uchwała Nr 189/II/2019

VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 16 grudnia 2019 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020-2045 Miasta Kielce

VIII Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Ewa Midura

Członkowie: Wojciech Czerw

Zbigniew Rękas

na podstawie art. 13 pkt 12 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2137), po rozpoznaniu w dniach 9 i 16 grudnia 2019 roku projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Kielce na lata 2020 – 2045 wraz z autopoprawkami z dnia 9 i 12 grudnia 2019 roku

postanawia

zaopiniować pozytywnie przedłożony przez Prezydenta Miasta Kielce projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020- 2045 z uwagami zamieszczonymi w treści uzasadnienia

U z a s a d n i e

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Kielce na lata 2020 – 2045 przesłany został do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach zgodnie z art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 poz. 869 ze zm.).

W związku z dokonaniem przez Prezydenta Miasta Kielce dwóch autopoprawek do projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok w dniu 9 grudnia 2019 roku przekazane zostały RIO w Kielcach elektronicznie również dwie autopoprawki do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020- 2045 w tym : autopoprawka Nr 1 z dnia 9 grudnia 2019 r. oraz autopoprawka Nr 2 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 12 grudnia 2019 r. Obydwie te autopoprawki przedstawione zostały również Radzie Miejskiej w Kielcach.

Skład Orzekający wydając niniejszą opinię uwzględnił zmiany projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020- 2045 wynikające z w/w poprawek. Podkreślenia wymaga to, że zarówno autopoprawką Nr 1 jak i Nr 2 nie wprowadzono zmian planu przychodów i rozchodów oraz zmian wyniku budżetu w roku 2020 r. i latach następnych a jedynie zmiany dochodów i wydatków w 2020 roku wynikające z autopoprawki Nr 1 i 2 do projektu uchwały budżetowej na 2020 rok.

Przedstawiając opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020- 2045 (*dalej przedmiotowy projekt W.P.F.*) Skład Orzekający na wstępie podkreśla, że jego ustalenia koncentrowały się na ocenie zgodności przedmiotowego projektu z wymogami ustawy o finansach publicznych dotyczącymi wieloletnich prognoz finansowych j.s.t.

Analiza przedmiotowego projektu W.P.F. prowadzi do wniosku, że jednym z głównych założeń tego projektu jest realizowanie przez Miasto Kielce począwszy od 2021 roku dochodów budżetowych przewyższających wydatki budżetowe i osiągnięcie nadwyżki budżetowej, która w całości przeznaczona zostanie na spłatę zadłużenia. Przedmiotowy projekt W.P.F. zakłada także niezaciąganie przez Miasto Kielce nowych zobowiązań stanowiących tytuły dłużne w 2021 roku oraz w okresie 2024 – 2045. W prognozie przyjęto, że w 2020 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z planowanych do zaciągnięcia kredytów oraz wolnymi środkami. Natomiast w latach 2022 - 2023 planuje się spłatę długu środkami pochodzącymi z kredytów oraz planowaną do uzyskania nadwyżką budżetową.

Te założenia w opinii Składu Orzekającego wymagają realizacji zwłaszcza, że dług Miasta Kielce planowany na koniec 2020 roku w kwocie 1.061.475.921 zł osiągnie poziom 73,9% w stosunku do planowanych na 2020 rok dochodów budżetowych i to przy założeniu, że dochody te zostaną w pełni zrealizowane (w tym w szczególności dochody majątkowe). Poziom zadłużenia planowany na koniec 2020 roku stanowi poziom maksymalny w latach 2020 -2045.

W latach 2020 – 2022 dług Miasta w odniesieniu do wartości prognozowanych na koniec bieżącego 2019 roku jest wyższy, gdyż wartość planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych (108.938.653 zł) jest wyższa od ich planowanych w tym okresie spłat (88.331.741 zł).

Podkreślenia wymaga też to, że w związku ze wzrostem zadłużenia Miasta Kielce w 2019 r. oraz dokonanymi w 2019 roku zmianami spłat zadłużenia w kolejnych latach objętych przedmiotowym projektem W.P.F. nastąpił istotny wzrost wydatków na obsługę zadłużenia, który to koszt obciąża kolejne budżety Miasta Kielce.

Analiza przedmiotowego projektu W.P.F. prowadzi również do wniosku, że konieczna jest pełna realizacja założeń projektu W.P.F – w tym w szczególności realizacja dochodów ze sprzedaży majątku i nie zwiększania zakładanego zadłużenia – po to, aby planowane spłaty długu w kolejnych latach objętych prognozą mogły kształtować się poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku.

Podkreślić należy to, że pełna realizacja założeń projektu W.P.F jest warunkiem zapewnienia prawidłowej relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych – co ma istotne znaczenie dla możliwości uchwalania wieloletnich prognoz finansowych oraz budżetów Miasta Kielce w latach następnych.

W razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z art. 240 b tej ustawy - budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242-244. Przepis art. 240 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Przedmiotowy projekt W.P.F. sporządzony został do 2045 roku. Termin ten został wyznaczony przez umowy związane z zapewnieniem spłaty długu jednostki, co zgodne jest z art. 227 ustawy o finansach publicznych.

Zakres przedmiotowego projektu spełnia wymogi art. 226 ust.1 w/w ustawy o finansach publicznych i zawiera dla każdego roku budżetowego objętego prognozą wymagane dane, w tym w szczególności:

- 1/ planowane dochody (w tym bieżące i majątkowe) oraz wydatki (w tym bieżące i majątkowe)
- 2/ wynik budżetu
- 3) przychody i rozchody budżetu
- 4) kwotę długu w tym relację o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- 5) objaśnienia przyjętych wartości.

W załączniku do uchwały w sprawie WPF – wykaz przedsięwzięć - określone zostały odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: nazwa i cel, jednostka organizacyjna odpowiedzialna za realizację lub koordynująca wykonanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe oraz limity wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań.

Upoważnienia zawarte w przedmiotowym projekcie W.P.F. odpowiadają zakresowi upoważnień wynikającemu z art. 228 i art.232 ufp. ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych zgodne są wartości przyjęte w analizowanej wieloletniej prognozie finansowej i budżecie Miasta Kielce na 2019 rok w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów.

W latach 2020 – 2045 spełniona zostanie zasada niefinansowania wydatków bieżących z innych środków niż określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Od 2032 r. założono wzrost nadwyżki operacyjnej w stosunku do nadwyżki planowanej w obecnej prognozie. Planowana nadwyżka operacyjna kształtuje się na poziomie od 33.889.040 zł w 2020 roku do aż 456.024.494 zł w 2045 roku.

Projekt uchwały w sprawie WPF Miasta Kielce na lata 2020-2045 spełnia zasady planowania budżetów w poszczególnych latach w tym zapewnia zachowanie w kolejnych latach objętych prognozą równowagi budżetowej.

Jednakże analiza treści w.p.f. i wynikające z tej analizy wyżej wskazane wnioski skłaniają do sformułowania następujących uwag:

1/ W przedmiotowym projekcie WPF wykazano, że obciążenie budżetu z tyt. spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem zostanie spełniona relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ocena realistyczności tego założenia wymaga uwzględnienia niżej wskazanych ryzyk.

W ocenie Składu Orzekającego w latach 2020 – 2024 możliwość spłaty długu zgodnie z wymogami art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obarczona jest dużym ryzykiem – mimo uwzględnienia ustawowych wyłączeń określonych w art. 243 w/w ustawy oraz uwzględnienia zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku, gdyż:

- w roku 2020 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi – 4,30%, przy dopuszczalnym – 5,11%

- w roku 2021 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi - 4,23%, przy dopuszczalnym – 4,43%
- w roku 2022 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi - 6,47%, przy dopuszczalnym – 6,87%
- w roku 2023 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi - 8,52%, przy dopuszczalnym – 9,62%
- w roku 2024 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wynosi – 10,17%, przy dopuszczalnym – 12,20%

Zaplanowane w 2021 r. w kwocie 57.600.000 zł i w 2022 r. w kwocie 36.400.000 zł dochody ze sprzedaży majątku mają istotny wpływ na tzw. wskaźnik jednoroczny (wiersz 8,2_v2020 załącznika nr 1 do WPF).

W roku 2021 wskaźnik ten wynosi 11,83%, a w roku 2022 – 12,04%.

Jeżeli Miasto Kielce nie uzyska planowanych dochodów z terenów nabytych pod Regionalny Port Lotniczy Kielce w wysokości 70 mln (45 mln w 2021 roku i 25 mln w 2022 roku) to ww. wskaźniki jednoroczne wyniosą odpowiednio 7,55% i 9,73% i w związku z tym relacja określona w art. 243 nie zostanie spełniona w latach 2022 – 2024.

Dopuszczalne wskaźniki zadłużenia w latach 2022 – 2024 będą wynosiły odpowiednio: 5,44%, 7,42% i 10,00%. Wykonanie wskaźników jednorocznych, które stanowią podstawę ustalenia wskaźnika maksymalnego wymaga realizacji planowanych przez Miasto dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie nie niższym od założonego w prognozie, co pozwoli na spłatę długu w zaplanowanych ratach.

W sytuacji nieprzestrzegania założeń przyjętych w prognozie relacja wskazana w art. 243 ustawy o finansach publicznych nie będzie zachowana.

Zagrożeniem jest też potencjalnie niewystarczający dla osiągnięcia zakładanych dochodów ze sprzedaży majątku popyt na rynku nieruchomości w segmencie sprzedaży podmiejskich gruntów niezabudowanych. Trudne do przewidzenia jest kształtowanie się w okresie prognozy stóp procentowych, od których zależą koszty obsługi długu mające wpływ na w/w relację.

Tak więc przyjęte w przedmiotowym projekcie W.P.F. założenie spełniania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych uznać należy za realistyczne jedynie przy założeniu pełnej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku oraz niezwiększenia zadłużenia ponad poziom zadłużenia istniejącego i planowanego w W.P.F.

2/ W ocenie Składu Orzekającego należy również rozważyć czy w pełni realistyczne są planowane wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na 2020 r. po wprowadzeniu do projektu uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2020 rok autopoprawki Nr 1 i Nr 2.

Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki na funkcjonowanie Systemu Zarządzania Gospodarką Odpadami zaplanowane w rozdz. 90002 w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r. przedłożonym w dniu 15.11.2019 r. zostały w wyniku wprowadzenia autopoprawki Nr 1 zredukowane o kwotę 13.473.144 zł. Przyjęte w wyniku wprowadzenia autopoprawek wielkości wyżej wskazanych dochodów i wydatków zaplanowanych w W.P.F i budżecie na 2020 rok w ocenie Składu Orzekającego mogą zagrażać realizacji zadania własnego gminy (o charakterze

obowiązkowym), określonego w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 506 ze zm.).

Zgodnie z art. 3 ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 z późn.zm.) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Z dochodów z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zgodnie z art. 6 r ust. 2 w/w ustawy pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W żadnej mierze źródłem sfinansowania tych kosztów nie mogą być nowo zaciągane zobowiązania mające wpływ na kształtowanie się długu Miasta.

Reasumując powyższe ustalenia należało postanowić jak na wstępie.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Prezydentowi Miasta Kielce przysługuje prawo wniesienia odwołania od niniejszej uchwały do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego



mgr Ewa Midura