

VIII Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 10 grudnia 2020 roku

w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021-2045 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 10 grudnia 2020 roku projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Kielce na lata 2021 – 2045

postanawia

zaopiniować negatywnie przedłożony przez Prezydenta Miasta Kielce projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021- 2045

U z a s a d n i e n i e

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Kielce na lata 2021 – 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.).

Przedstawiając opinię o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021- 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.

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

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 w.w ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z 12 kwietnia 2018 r. sygn. akt I GSK 1907/18 *„Realizm WPF oznacza, że - aby tworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej stabilnej polityki finansowej - powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego).*

Analiza przedmiotowego projektu W.P.F. prowadzi do wniosku, że przedmiotowy projekt W.P.F. nie spełnia wymogu realistyczności w odniesieniu do:

- spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w latach 2022 – 2026 wykazanych w kol. 5.1 a także

- spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w latach 2027 – 2036 wykazanych w kol. 5.1

Kwoty wykazane w kol. 5.1. WPF wykazane w latach 2022 – 2026 są bowiem mniejsze od spłat tychże zobowiązań wynikających wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych wykazanych w kol. 10.6.

Spłaty wykazane w kol. 5.1 są mniejsze od spłat wykazanych w kol. 10.6. odpowiednio o kwoty:

rok 2022 – 20.284.198 zł

rok 2023 – 34.428.467 zł

rok 2024 – 11.225.965 zł

rok 2025 - 15.601.000 zł

rok 2026 - 17.780.000 zł

W pozycji 5.1. wykazuje się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz.92 ze zm.) spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych planowane w kolejnych latach objętych prognozą (klasyfikowane – zgodnie z załącznikiem nr 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - w paragrafach 963, 965, 982, 992 oraz 993).

Natomiast w poz. 10.6. w.w. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (z uwzględnieniem zmiany tego rozporządzenia z dnia 1 października 2019 r. opublikowanej w Dz.U. z 2019 r. poz. 1903) wykazuje się spłaty, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych.

Kwoty wykazane w kol. 5.1. nie mogą być więc niższe niż kwoty wykazane w kol. 10.6 (mogą być jedynie równe lub wyższe – jeśli jak ma to miejsce w przypadku przedmiotowego projektu WPF w latach 2021 – 2024 planowane jest zaciągnięcie nowych zobowiązań o charakterze tytułów dłużnych)

A zatem w przedmiotowej prognozie nierealistycznie przedstawione zostały w latach 2022 – 2026 w kol. 5.1. spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w latach 2022 – 2026.

Kwoty spłat wykazanych w kol. 5.1 zostały zaniżone łącznie o kwotę 99.319.630 zł w stosunku do kwot spłat tych zobowiązań wynikających z zaciągniętych już umów (czyli z uwzględnieniem długu już zaciągniętego).

Analiza kwot zamieszczonych w kol. 5.1. i 10.6 wskazuje na to, że spłata kwoty 99.319.630 zł nieuwzględniona w latach 2022- 2026 została przesunięta do spłaty na kolejne lata prognozy to jest na lata 2027-2036.

Na okoliczność tak zaplanowanych rozchodów w objaśnieniach do przedmiotowego projektu W.P.F. wskazano jedynie, że ; „ *Prognoza obsługi długu ujęta w Wieloletniej Prognozie Finansowej wskazuje na potrzebę przeprowadzenia w kolejnych latach operacji na długu. Łączna wysokość szacowanego procesu to ok. 99,8 ml. zł co pozwoli na łagodne rozłożenie ciężaru zobowiązań na następne lata budżetowe.* „

W sytuacji zamieszczenia w przedmiotowym projekcie WPF takich objaśnień tytułem nieuwzględnienia kwoty łącznej 99.319.630 zł w latach 2022- 2026 (zgodnej z obecnie obowiązującymi harmonogramami spłaty rat kapitałowych) i przesunięcia spłaty tej kwoty na kolejne lata prognozy to jest na lata 2027-2036 na podstawie „przeprowadzenia w kolejnych latach operacji na długu” nie można uznać za realistyczne również wykazanych w kol. 5.1 spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w latach 2027 – 2036 .

Zaprezentowane w WPF wyżej przywołane objaśnienia nie pozwalają na uznanie, że karencja na lata 2027 – 2036 spłat kwot rat kapitałowych przypadających obecnie do spłaty na lata 2022- 2026 jest rzeczywiście możliwa i realna do przeprowadzenia. Nie przedstawiono w objaśnieniach żadnych informacji na czym ma polegać „przeprowadzana w kolejnych latach operacja na długu” i na jakiej podstawie prawnej zostanie przeprowadzona.

Nie jest więc możliwe uznanie za realistyczne spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych stanowiących rozchody budżetowe w latach 2027 – 2036 wykazanych w kol. 5.1 skoro nie wiadomo, czy w ogóle i do jakiej „operacji na długu” dojść może.

Podkreślenia wymaga też to, że na podstawie założonych w projekcie WPF wielkości (w tym zaniżonych spłat wykazanych w kol. 5.1.) 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.

Jednakże uwzględniając harmonogram spłat kredytów (poz.10.6 w latach 2022-2026), wynikający z zawartych umów jak również ustawowe wyłączenia z art. 243 w.w ustawy o finansach publicznych to w niżej wymienionych latach relacja określona w art. 243 nie zostanie spełniona, gdyż:

- w roku 2022 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie – 6,33%, przy dopuszczalnym – 5,78%
- w roku 2023 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie - 8,81%, przy dopuszczalnym – 7,73%
- w roku 2026 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie - 9,41%, przy dopuszczalnym – 8,86%

Ponadto zaplanowane w 2022 r. w kwocie 65.880.000 zł i w 2023 r. w kwocie 35.790.000 zł dochody ze sprzedaży majątku mają istotny wpływ na tzw. wskaźnik jednoroczny. W roku 2022 wskaźnik ten wynosi 14,93%, a w roku 2023 – 15,03%.

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.

W przypadku:

- braku możliwości otrzymania dochodów z tyt. sprzedaży gruntów położonych w msc. Obice (a realnym zagrożeniem dla osiągnięcia tych dochodów może być niewystarczający popyt na rynku nieruchomości w segmencie sprzedaży podmiejskich gruntów niezabudowanych)

- przy jednoczesnym uwzględnieniu w WPF realnych harmonogramów spłat kredytów wynikających z zawartych umów

relacja określona w art. 243 u.f.p. nie zostanie spełniona w latach 2022 – 2024 i w roku 2026, gdyż:

- w roku 2022 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie – 6,33%, przy dopuszczalnym – 5,78%

- w roku 2023 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie - 8,81%, przy dopuszczalnym – 6,34%

- w roku 2024 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie - 10,24%, przy dopuszczalnym – 6,34%

- w roku 2026 planowany wskaźnik spłaty zobowiązań wyniesie - 9,41%, przy dopuszczalnym – 8,86%.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że przedmiotowy projekt WPF nie tylko nie spełnia wymogu realistyczności w zakresie wskazanym w art. 226 ust. 1 pkt 5 w.w ustawy o finansach publicznych - gdyż nie uwzględnia przyszłych zdarzeń wynikających z zawartych i planowanych do zwarcia umów kredytowych i wynikających z nich spłat mających wpływ na gospodarkę finansową Miasta Kielce w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy - ale również w sytuacji urealnienia WPF w kol. 5.1. pojawia się zagrożenie niespełnienia wymogów art. 243 u.f.p. w wyżej wskazanych przypadkach.

W tym miejscu należy nadmienić, że w opinii o projekcie WPF na lata 2020-2045 Skład Orzekający wskazywał na konieczność pełnej realizacji założeń projektu W.P.F na te lata – w tym w szczególności na konieczność realizacji 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. W opinii tej Skład Orzekający wskazywał również na to, że możliwość spłaty długu zgodnie z wymogami art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obarczona jest dużym ryzykiem

Analizując przedmiotowy projekt WPF Skład Orzekający ustalił, że;

- nie są realizowane założenia WPF na lata 2020-2045 w zakresie osiągnięcia począwszy od 2021 roku nadwyżki budżetowej, która w całości przeznaczona zostanie na spłatę zadłużenia a także niezaciągania przez Miasto Kielce nowych zobowiązań stanowiących tytuły dłużne w 2021 roku oraz w okresie 2024 – 2045.

Na 2021 rok zaplanowany został deficyt, który w 65,9% będzie sfinansowany z kredytów długoterminowych. Z kredytów długoterminowych zaciągniętych w 2021 r. planuje się również sfinansować rozchody planowane na 2021 rok przeznaczone na spłaty wcześniej zawartych zobowiązań o charakterze tytułów dłużnych. Również w latach 2022 – 2024 zaplanowane zostały nowe kredyty współfinansujące rozchody. Dopiero w latach 2025- 2045 planuje się spłatę długu środkami pochodzącymi wyłącznie z planowanej do uzyskania nadwyżki budżetowej.

- planowane dochody na 2021 rok zostały zmniejszone w stosunku do wykonania dochodów w 2019 r. i zakładanego wykonania 2020 r.

- spłata kapitału kredytów planowanych do zaciągnięcia w latach 2021-2024 w kwocie łącznej 146.137.410 zł planowana jest z bardzo dużą karencją (w ogóle nie jest przewidziana w latach 2022- 2026 a dopiero od 2027 roku) - co wpłynie niekorzystnie na koszty obsługi tej części długu. W ocenie Składu Orzekającego również to potwierdza, że zadłużenie Miasta Kielce znajduje się na poziomie maksymalnym.

- prognozowana kwota długu na koniec 2021 roku wyniesie 1.130.951.233 zł, stanowiąc 77,44% planowanych w tym roku dochodów i to przy założeniu, że dochody te zostaną w pełni zrealizowane (w tym w szczególności dochody majątkowe). Jest to najwyższe zadłużenie Miasta w latach 2021 -2045. Dług Miasta Kielce na koniec 2021 r. zwiększy się o 67.513.964 zł w stosunku do długu na koniec 2020 r.

- w latach 2021 – 2045 spełniona zostanie zasada niefinansowania wydatków bieżących z innych środków niż określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych (w tym od 2022 r. nie są na ten cel planowane wolne środki). Planowana nadwyżka operacyjna kształtuje się na poziomie od 10.043.094 zł w 2021 roku do 433.974.539 zł w 2045 roku.

- w załączniku do uchwały w sprawie WPF – wykaz przedsięwzięć - określone zostały odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: nazwa, 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 w.w ustawy o finansach publicznych.

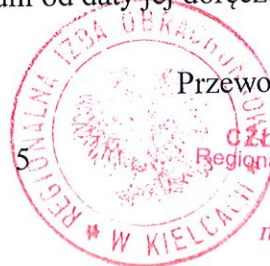
- stosownie do art. 229 ustawy o finansach publicznych zgodne są wartości przyjęte w analizowanej WPF i budżecie Miasta Kielce na 2021 rok w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów.

- na koniec roku budżetowego 2020 łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego wykazana w kol. 6 nie przekracza 80% wykonanych dochodów ogółem wykazanych w kol. 1 WPF w tym roku budżetowym co zgodne jest z art. 15 zoc. ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U.2020.1842 ze zm.)

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

CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Ewa Midura