

515

11

Uchwała
Nr S.O.I/429-1/46/18
Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 3 grudnia 2018 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Krakowa na lata 2019 – 2043.

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2017, poz. 2077 z późn. zm.), Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodnicząca: Barbara Fabin
Członkowie: Wojciech Lachiewicz
Piotr Józefczyk

po zapoznaniu się z przedłożonym projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej

postanowił

pozytywnie – z uwagami - zaopiniować projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2019-2043.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wpłynął, w formie dokumentu elektronicznego, opracowany przez Prezydenta projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Krakowa na lata 2019 - 2043.

Normatywny wzorzec dla oceny przedłożonego dokumentu stanowiły w szczególności przepisy zawarte w dziale V, rozdziale 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn.) oraz przepisy rozporządzenia 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).

W wyniku analizy przedłożonego dokumentu, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Okres prognozowania finansowego przedstawiony w ww. dokumencie obejmuje lata 2019-2043, przy czym:
 - podstawowy okres wieloletniej prognozy finansowej - stosownie do przepisu art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych - obejmuje lata 2019 – 2022,

- ze względu na zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania dłużne prognozą kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, objęte są lata 2019 - 2043, co jest zgodne z przepisem art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

2. W przedłożonym do zaopiniowania projekcie WPF zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych w tym kwota długu (poz. 6 WPF). Skład Orzekający stwierdził, iż – co do zasady – wymagane dane są kompletne, z tym jednak, że nie została wypełniona dla całego okresu prognozy (poza rokiem 2019) pozycja 14.4 „Wynik operacji niekasowych wpływających na kwotę długu (m.in. umorzenia, różnice kursowe)”.

W strukturze długu Miasta Kraków mieści się kredyt w obcej walucie (EUR). Wykazana w sprawozdaniu Rb-UZ na koniec 2017 r. wartość nominalna zobowiązań z tego tytułu na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiła 31.620.190,09 EUR. W tym stanie faktycznym istnieje obowiązek wykazania danych we wspomnianej pozycji 14.4 WPF. Z dołączonych do projektu WPF objaśnień zawartych w pkt 13 wynika, że – cyt.: „Od roku 2019, ze względu na przyjęcie stałego kursu EUR w kolejnych latach prognozy, nie zaplanowano kwot wynikających z różnic kursowych”. W ocenie Składu Orzekającego w objaśnieniach należy uzasadnić z jakich względów przyjęto założenie niezmienności kursu tej waluty.

3. Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2019 - 2043 spełniona zostanie relacja określona przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych albowiem prognozowane wydatki bieżące nie są wyższe od prognozowanych dochodów bieżących. Innymi słowy, założono dla tych lat uzyskanie nadwyżek operacyjnych w części bieżącej budżetów w kolejnych latach objętych prognozą. Dane zawarte w poz. 8.1 załącznika Nr 1 do projektu uchwały wskazują, że w latach 2019 - 2043 planowana nadwyżka operacyjna winna ukształtować się w przedziale: min. 299.942.042,00 zł (tak w 2019 r.) – max. 622.038.162,00 zł (tak w 2033 r.). Analiza tych danych prowadzi do wniosku, iż począwszy od roku 2020 planowane wielkości nadwyżek operacyjnych wykazują wyraźną tendencję wzrostową. Skład Orzekający ustalił, że uśredniona wysokość faktycznie wykonanych nadwyżek operacyjnych w latach 2010-2017 wynosi 291.384.862 zł, a zatem osiągała niższy poziom od zakładanego w przedłożonym projekcie.

W ocenie Składu Orzekającego wysokość nadwyżek operacyjnych ustalono w projekcie WPF przy dość ostrożnym szacowaniu dochodów bieżących i niedoszacowaniu wydatków bieżących.

Dane historyczne wskazują, że tempo wzrostu dochodów bieżących w okresie lat 2010-2017 kształtowało się w sposób następujący (rok do roku):

2011/2010 - wzrost o 5,2 %,

2012/2011 - wzrost o 3,6 %,

2013/2012 – wzrost o 6,5 %,

2014/2013 – wzrost o 7,6 %,

2015/2014 – wzrost o 2,8 %,

2016/2015 – wzrost o 13 %,

2017/2016 – wzrost o 7,8 %.

Z kolei dynamika wzrostu wydatków bieżących w tym okresie kształtowała się na następującym poziomie:

- 2011/2010 - wzrost o 0,6 %,
- 2012/2011 - wzrost o 7,5 %,
- 2013/2012 – wzrost o 4,7 %,
- 2014/2013 – wzrost o 6,1 %,
- 2015/2014 – wzrost o 7,5 %,
- 2016/2015 – wzrost o 13 %,
- 2017/2016 – wzrost o 8,5 %.

W projekcie WPF, dla podstawowego 4-letniego okresu prognozy, przyjęto:

- 5,5 % wzrost dochodów bieżących w roku 2019 w stosunku do planu III kwartału roku 2018,
- 2,3 % wzrost dochodów bieżących w roku 2020 w stosunku do roku 2019,
- 2,2% wzrost dochodów bieżących w roku 2021 w stosunku do roku 2020,
- 2,3% wzrost dochodów bieżących w roku 2022 w stosunku do roku 2021.

W latach 2019-2022 dla wydatków bieżących założono:

- 4,5 % wzrost wydatków bieżących w roku 2019 w stosunku do planu III kwartału roku 2018,
- 0,6 % wzrost wydatków bieżących w roku 2020 w stosunku do roku 2019,
- 1,2 % wzrost wydatków bieżących w roku 2021 w stosunku do roku 2020,
- 1,2 % wzrost wydatków bieżących w roku 2022 w stosunku do roku 2021.

Dla pozostałego okresu prognozy dynamika wzrostu dochodów i wydatków bieżących kształtuje się na poziomie ok.1,5 %.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wykonanie zakładanego poziomu nadwyżek operacyjnych jest istotne nie tylko z punktu widzenia spełnienia wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale determinuje także finansowanie założonych w prognozie wydatków majątkowych oraz spłatę długu. Ich prognozowanie, na równi z pozostałymi wielkościami uwzględnianymi przy wyliczaniu relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych powinno być realistyczne.

4. Stosownie do przepisu art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Jak podkreśla się w literaturze zgodność wartości oznacza tożsamość kwot przychodów i rozchodów, długu j.s.t. oraz wyniku budżetu zaplanowanych na dany rok budżetowy w WPF z wartościami ujętymi w uchwale budżetowej j.s.t.

Ujęta w projekcie WPF na rok 2019 kwota planowanego deficytu i przychodów jest zgodna z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2019. W zakresie przychodów z projektem uchwały budżetowej korespondują dane zawarte w poz. 4.3.1 „Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych, w tym na pokrycie deficytu budżetu”.

Skład Orzekający zauważa, że w aktualnej na dzień wydania opinii WPF zakładano w podstawowym okresie prognozy:

- dla roku 2019 i roku 2020 budżety deficytowe w kwotach odpowiednio 28.518.230,00 zł i 60.569.613,00 zł,

- dla roku 2021 i roku 2022 budżety nadwyżkowe z kwotami odpowiednio: 145.674.161,00 zł i 159.638.617,00 zł.

Obecnie w projekcie WPF dla podstawowego okresu prognozy założono:

- w roku 2019, w roku 2020 i w roku 2021 budżety deficytowe w kwotach odpowiednio: 341.899.745,00 zł, 286.990.555,00 zł i 262.746.779,00 zł,

- w roku 2022 budżet nadwyżkowy z kwotą nadwyżki w wysokości 7.798.616,00 zł.

Skutkiem tak przyjętej konstrukcji budżetów, zakładającej wysokie deficyty w latach 2019- 2021, będzie dalszy wzrost zadłużenia Miasta Krakowa, które w roku 2022 może sięgnąć poziomu 61% planowanych na ten rok dochodów.

5. W projekcie WPF założono, że na koniec 2018 r. dług Miasta Krakowa zamknie się kwotą 2.569.913.457,00 zł. W ciągu pierwszych 3 lat prognozy (2019-2021) planuje się zaciągnąć nowy dług w łącznej wysokości 1.586.751.000,00 zł, z czego na sfinansowanie deficytu w latach 2019-2021 w łącznej kwocie 891.637.049,00 zł oraz na spłatę zobowiązań dłużnych (rolowanie długu) w łącznej kwocie 695.113.951,00 zł. Łączna kwota odsetek przewidzianych do poniesienia w latach 2019-2022 szacowana jest na kwotę 537.555.386,00 zł.

Łączna kwota planowanych w latach 2019 - 2022 rozchodów z tytułu spłaty zadłużenia (kapitału) prognozowana jest w wysokości 706.695.514,00 zł (średnio 176.673.879,00 zł rocznie).

Największe obciążenia budżetów spłatą długu (kapitału) przypadają w roku 2024 oraz w latach 2026-2035. Średnia wysokość rocznych spłat zadłużenia przez okres tych 8 lat wyniesie 393.335.627,00 zł.

Podkreślić przy tym należy, że w latach 2022-2032 (za wyjątkiem roku 2025) kiedy to rokrocznie występować ma nadwyżka dochodów nad wydatkami (budżety nadwyżkowe) zakłada się dalsze zaciąganie długu, który ma być drugim, obok prognozowanej nadwyżki, źródłem spłaty zapadalnego w danym roku zadłużenia.

6. W każdym roku objętym prognozą, przy przyjętych w projekcie WPF wielkościach uwzględnianych przy wyliczeniu tzw. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia, relacje z art. 243 ustawy o finansach publicznych zostają zachowane.


7. W załączniku Nr 2 do uchwały w sprawie WPF zamieszczono wykaz przedsięwzięć wskazując dla każdego tam wymienionego przedsięwzięcia dane i limity, o których stanowi art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

8. W załączniku Nr 3 do projektu uchwały przedstawiono objaśnienia wielkości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej, stosownie do przepisu art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. W objaśnieniach do projektu WPF nie określono natomiast, w sposób jednoznaczny, w jakich konkretnie latach planuje się spłatę długu przewidywanego do zaciągnięcia w latach 2019 – 2022. Wskazano jedynie, iż dla nowo zaciąganego długu prognozuje się od 2 do 8 -letnią karencję w ich spłacie, nie odnosząc się wyraźnie do skutków odraczonej spłaty nowego zadłużenia (koszty obsługi).

Reasumując: Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Krakowa na podstawie kryterium legalności tj. zgodności z prawem. Ocena realistyczności prognozowanych parametrów budżetowych, zwłaszcza tych, które uwzględniane są przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (m.in. prognozowane dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku) jest kierowana przez ustawodawcę w pierwszej kolejności do organu stanowiącego. Zdaniem Składu Orzekającego, jeśli brać pod uwagę dane historyczne, to mogą rodzić się obawy co do realności prognozowanych kwot wydatków bieżących. Ponadto zakładane okresy karencji (od 2 do 8 lat) w spłacie nowo zaciąganego długu spowodują przesunięcie spłaty zobowiązań dłużnych na dalsze lata i generować będą dodatkowe koszty związane z jego obsługą. Skład Orzekający, przy tak przyjętej konstrukcji budżetów, zwłaszcza w podstawowym 4-letnim okresie prognozy, wskazuje na konieczność bieżącego monitorowania założeń przyjętych w prognozie pod kątem realnych możliwości wykonania przyjętych wielkości budżetowych i dokonywania korekt niezbędnych dla zachowania reguł ostrożnościowych w zakresie długu, wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2019 - 2043 zaopiniował jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego



POUCZENIE

1. Zgodnie z art. 20 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od niniejszej opinii Składu Orzekającego, przysługuje możliwość wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.
2. Stosownie do przepisu art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia winna być opublikowana w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j.: Dz. U. z 2018, poz.1330).

