

UCHWAŁA Nr SO-5/0951/445/2022

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 4 lutego 2022 roku

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Konina.

Działając na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) Skład Orzekający wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 roku, z późn. zm. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowalek

Aleksandra Marszałek

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Miasta Konina na lata 2022-2025 oraz uchwały budżetowej Rady Miasta Konina na 2022 rok, wyraża

opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Konina

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2021 roku Rada Miasta Konina podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Konina na lata 2022-2025 (Nr 674) oraz uchwałę budżetową na rok 2022 (Nr 675). Z zapisów wymienionych uchwał wynika, że najwyższy poziom długu Miasta Konina wystąpi w roku 2022 i wyniesie 218.087.490,48 zł. W kolejnych latach zadłużenie Miasta będzie się zmniejszało i w ostatnim 2033 roku zostanie całkowicie spłacone. Zatem prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Konin nie posiada zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, co ustalono na podstawie sprawozdań o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) oraz nie planuje zaciągania takich zobowiązań w 2022 roku.

Prezydent Miasta Konina zarządzeniem Nr 184/2021 z dnia 17 grudnia 2021 roku dokonał wyboru długości okresu siedmiu lat stosowanego w latach 2022-2025 do wyliczenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z symulacji wskaźników spłat zadłużenia Miasta Konina wynika, że w latach 2022-2033 relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kształtować się będzie następująco:

Rok	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) (poz. 8.1 WPF) – w %	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat) (poz. 8.3 WPF) – w %
2022	3,51	6,56
2023	4,16	6,21
2024	5,87	5,90
2025	4,85	6,13
2026	3,33	4,84
2027	4,96	5,47
2028	4,77	6,66
2029	3,89	7,65
2030	4,61	8,33
2031	4,66	8,53
2032	4,57	8,55
2033	2,10	8,45

Z danych zamieszczonych w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) wynika, że w okresie objętym prognozą kwoty długu zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu wyłączeń z art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych oraz na podstawie przepisów z art. 15zob ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.). W załączniku Nr 1 do WPF w poz 5.1.1.1. zaplanowano wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w 2022 roku w kwocie 4.500.000 zł w związku z planowaną spłatą kredytu zaciąganego w 2021 roku na wyprzedzające finansowanie wydatków związanych z realizacją zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz w poz 5.1.1.2. zaplanowano wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy w latach 2022-2029 w łącznej kwocie 17.350.518 zł zaciągniętych na finansowanie wydatków na wkład własny w realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych określonych w umowach o dofinansowanie realizacji zadań ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a także w poz. 5.1.1.4 zaplanowano wyłączenie rat kapitałowych w roku 2033 do równowartości kwoty ubytku 2020 roku w wykonanych dochodach Miasta będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 w wysokości 5.403.659,78 zł.

Wskazane wielkości relacji ustalone zostały w oparciu o dane wynikające z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Jednostki, przy założeniu pełnej realizacji dochodów, w tym

dochodów bieżących i ze sprzedaży majątku, utrzymania planowanego poziomu wydatków, w tym wydatków bieżących oraz osiągnięcia zakładanej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Należy również zauważyć, że różnica między dopuszczalnym limitem spłat zobowiązań, a planowanym wskaźnikiem spłat zadłużenia w 2024 roku wynosi tylko 0,03 punktu procentowego (5,90% - 5,87%), a w 2027 – 0,51 punktu procentowego (5,47% - 4,96%).

Na podstawie analizy danych zamieszczonych w opiniowanej prognozie kwoty długu stanowiącej integralną część WPF ustalono, iż w stosunku do wielkości zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej obowiązującej do 31.12.2021 zmniejszeniu uległy planowane rozchody na rok 2026 na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji o kwotę 4.800.000 zł do kwoty 14.857.900 zł, a zwiększone zostały rozchody z tego tytułu w 2027 roku o kwotę 2.400.000 zł do kwoty 24.425.000 zł i w 2028 roku o kwotę 2.400.000 zł do kwoty 21.980.000 zł. W wyniku tych zmian skumulowano spłaty rat kapitałowych w 2027 i 2028 roku, w tym w roku 2027, w którym różnica między dopuszczalnym limitem spłat zobowiązań, a planowanym wskaźnikiem spłat zadłużenia wynosi tylko 0,51 punktu procentowego. W objaśnieniach załączonych do WPF wskazano tylko, iż „Spłaty rat kapitałowych pożyczek, kredytów oraz wykup papierów wartościowych zaplanowane zostały zgodnie z zawartymi umowami i harmonogramem spłat”.

Zatem w objaśnieniach do WPF nie poinformowano o wprowadzeniu wymienionych wyżej zmian w harmonogramie spłat zadłużenia i jakich zobowiązań dotyczą wprowadzone zmiany oraz czy warunki na jakich zaciągnięto zobowiązania zwrotne pozwalały na wprowadzenie tych zmian, a także nie wyjaśniono jakie okoliczności miały wpływ na podjęcie decyzji o wprowadzeniu zmian w harmonogramie spłat zadłużenia.

Przepis art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) stanowi, iż wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej zakres wymieniony w tym przepisie i doprecyzowany w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). W myśl przepisu art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 226 ust.1 ustawy. Zatem załączenie objaśnień do wszystkich wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej jest obligatoryjne, w tym w zakresie istotnych zmian planowanych rozchodów budżetu, a tylko uszczegółowienie tych danych jest fakultatywne. Realizm planowania wymagany przepisami ustawy o finansach publicznych warunkuje racjonalne podejmowanie decyzji finansowych.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

Należy również podnieść, iż do wyliczenia wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla 2021 roku przyjęto planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co jest zgodne z przepisem art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, natomiast w czwartym kwartale 2021 roku wprowadzono istotne zmiany w uchwale budżetowej na 2021 w zakresie kwoty planowanych

wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone w wyniku których łączna kwota tych wydatków po zmianach wykazana w WPF wynosi 260.280.839,17 zł i jest wyższa niż planowany poziom wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone w każdym roku w latach 2022 - 2025 w załączniku Nr 1 do uchwały w sprawie WPF. Na powyższe zmiany wprowadzone w budżecie na 2021 rok niewątpliwie miał wpływ przede wszystkim znaczny zakres zmian obejmujący urealnienia (zwiększenie) wydatków bieżących na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty.

Wielkości zaplanowane w załączniku Nr 1 do WPF w zakresie wydatków bieżących w tym wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczone są zgodne z danymi zaplanowanymi w uchwale budżetowej, ale w uzasadnieniu do uchwały budżetowej jak również objaśnieniach do WPF nie zamieszczono informacji pozwalających na uznanie, iż są to wielkości realistyczne. W objaśnieniach załączonych do WPF na 2022-2025, podano ogólne dane o planowanych wydatkach bieżących w WPF, natomiast nie odniesiono się do wpływu zmian wprowadzonych po 30 września 2021 roku w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2021-2024 i budżecie na 2021 rok na planowanie wielkości w latach następnych w szczególności w zakresie poziomu wydatków bieżących, a także nie zasygnalizowano żadnych zagrożeń związanych z realizacją budżetu w 2022 roku i lat następnych mogących mieć wpływ na wielkości objęte WPF.

Analizując wielkości zaplanowane w WPF ustalono, że poziom wydatków bieżących w 2022 roku finansowanych ze środków własnych budżetu (wydatki bieżące pomniejszone o wydatki bieżące finansowane z dochodów z dotacji i środków na cele bieżące) wynosi 405.902.383,54 zł i jest to kwota niższa niż planowana na koniec 2021 roku o kwotę 15.957.821,30 zł. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej nie odniesiono się do założeń jakie przyjęto do planowania wydatków bieżących na 2022 rok i lata następne, w tym wydatków na wynagrodzenia osobowe w jednostkach systemu oświaty w stosunku do urealnionych wielkości na koniec 2021 roku. Wskazując na powyższe Skład Orzekający wyraził w tej części zastrzeżenie.

W ocenie Składu Orzekającego w celu zachowania przez Miasto obowiązującego wskaźnika z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, konieczne jest ciągłe monitorowanie relacji wynikających z prognozy i ewentualne wprowadzanie takich zmian planowanych wielkości, aby zachowane zostały ograniczenia zadłużenia Miasta określone prawem. Na wielkości zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej, w tym przede wszystkim na poziom wskaźnika spłat zobowiązań, a którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będą miały istotny wpływ dane wykonanych dochodów i wydatków bieżących ustalone na podstawie rocznych sprawozdań o wykonaniu budżetu za 2021 rok.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający orzekł jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Zofia Ligocka

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.