

## **Uchwała Nr SO-0957/12/5/Ko/2016**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 28 listopada 2016 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej  
Miasta Konina.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowatek

Leszek Maciejewski

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 Konina projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2020

### **opinię pozytywną z uwagami wyrażonymi w pkt 3 i 4 uzasadnienia**

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

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017 – 2020 Miasta Konina został przekazany tutejszej Izbie elektronicznie w dniu 14 listopada 2016 roku.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2016 rok, projektem uchwały budżetowej na 2017 rok, uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniem budżetowym sporządzonym wg stanu na dzień 31.12.2015 r. i 30.09.2016 r.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870).  
Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.
2. Z projektu wynika, że okres objęty WPF wynosi 2017-2020, 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.
3. Z przedstawionych w projekcie danych wynika, że w latach 2017 - 2026 zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Należy jednak zauważyć, że w 2019 roku różnica między maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych (prawa strona wzoru), a planowanym wskaźnikiem spłat zobowiązań (lewa strona wzoru) wynosi tylko 0,05 punktu procentowego (6,39 % - 6,34%). Dla obliczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych na lata 2017-2019 przyjęto planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu dla roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. rok 2016. Uzyskanie w 2016 roku dochodów bieżących na poziomie niższym niż zaplanowano w budżecie, może w tych okolicznościach spowodować, że dopuszczalny maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań w 2019 roku zmniejszy się do poziomu niższego niż planowany wskaźnik spłat zobowiązań, a konsekwencji nie zostanie spełniona relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

Dodatkowo Skład Orzekający podnosi, iż w objaśnieniach do projektu WPF podano podstawy prognozowania poszczególnych grup dochodów bieżących, w tym m.in. wskazano, iż „*Dochody z tytułu podatków i opłat w tym z podatku od nieruchomości, na lata 2018-2020 zaplanowano z około 6% wzrostu zakładając nasilenie działań mających na celu zwiększenie ściągalności podatków*”. Należy jednak zauważyć, iż stan zaległości w podatku od nieruchomości na koniec 2015 roku kształtował się na poziomie 5,5% rocznych wpływów z tego źródła w 2015 roku. W tych okolicznościach założenie, iż w każdym z wymienionych trzech lat poprawienie ściągalności podatków spowoduje coroczny wzrost o 6% dochodów z podatków lokalnych, w tym z podatku od nieruchomości, jest mało realne.

W odniesieniu do planowania dochodów bieżących w objaśnieniach (str. 4) podano, że wzięto pod uwagę poziom wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Urzędu i jednostek organizacyjnych z uwzględnieniem założeń Ministerstwa Finansów z zakresie kształtowania poziomu inflacji. W dalszej części objaśnień podano informację, iż prognozowany wzrost wydatków bieżących wynosi w 2018 roku około 1%, w 2019 roku około 0,5% i w 2020 roku około 1%. Analiza danych zamieszczonych w opiniowanym projekcie pozwala stwierdzić, że wzrost wydatków bieżących kształtuje się na jeszcze niższym poziomie, a mianowicie w 2018 - 0,54%, 2019 r. - 0,45% i w 2020 r. - 0,61%.

Objaśnienia przyjętych wartości nie zawierają informacji jakie okoliczności uzasadniają zaplanowanie wzrostu wydatków bieżących budżetu na lata 2018-2020 na poziomie niższym niż prognozowany wskaźnik wzrostu cen towarów i usług. W objaśnieniach nie podano informacji, czy podjęto działania w celu restrukturyzacji wydatków bieżących budżetu, które skutkować będą ograniczeniem wzrostu poziomu wydatków bieżących wraz z podaniem efektów finansowych tych działań.

Skład Orzekający podkreśla, że objaśnienia są bardzo istotnym elementem wieloletniej prognozy finansowej, bowiem informacje zawarte w tym dokumencie pozwalają na ocenę ryzyka związanego z planowaniem wieloletnim oraz przede wszystkim na rzetelną ocenę możliwości podejmowania inwestycji i zaciągania w kolejnych latach zobowiązań dłużnych i planowania ich spłaty z poszanowaniem wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na powyższe niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji finansowej Miasta Konina oraz podejmowanie działań mających na celu zwiększenie dochodów bieżących i ograniczanie wzrostu wydatków bieżących, a także właściwe zarządzanie długiem publicznym w celu ograniczania poziomu zadłużenia oraz maksymalizacji zaangażowania zasobów własnych jednostki w realizację budżetu, w tym posiadanych wolnych środków z niewykorzystanych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

4. W opiniowanym projekcie wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano dochody majątkowe z tytułu dotacji i środków na inwestycje (poz. 1.2.2 załącznika Nr 1 do WPF) w wysokości 50.066.243,31 zł z tego: w roku 2017 w kwocie 26.196.273,10 zł i w 2018 roku w kwocie 23.869.970,21 zł.

W objaśnieniach do opiniowanego projektu podano informację na jakie zadania Miasto Konin zaplanowało pozyskać dotację i środki na dofinansowanie realizacji planowanych zadań majątkowych, natomiast tylko w przypadku dotacji zaplanowanej w 2017 roku w wysokości 10.000 zł na inwestycję Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego oraz dotacji ze środków Funduszu Rozwoju Kultury w wysokości 400.000 zł na zadanie pn. „Budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Koninie” podano podstawę ich zaplanowania. W odniesieniu do pozostałych dotacji i środków zaplanowanych na dofinansowanie zadań majątkowych, w tym największego zadania pn. „Rozbudowa skrzyżowania ulicy Warszawskiej z ulicą Kolską w Koninie” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020” nie podano informacji na temat podstawy ich zaplanowania. Planowanie dochodów z dotacji i środków pozyskiwanych na realizację wydatków inwestycyjnych jest uzależnione od decyzji podmiotu, który przyznaje dofinansowanie, a brak informacji o podstawie planowania tych źródeł dofinansowania inwestycji nie pozwala na ocenę realności ich planowania. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje uwagę w odniesieniu do planowania dochodów majątkowych z dotacji i środków na dofinansowanie realizacji planowanych zadań majątkowych bez uprawdopodobnienia możliwości ich pozyskania.

W myśl przepisu art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego jest zobligowana do załączenia objaśnień przyjętych wartości, tak aby istniała możliwość zweryfikowania realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w myśl przepisu art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

5. W wieloletniej prognozie finansowej zmieniono okres, w którym Miasto Konin obciążone będzie potencjalnymi zobowiązaniami z tytułu udzielonego poręczenia z lat 2017 - 2032 na lata 2019 - 2032 i w objaśnieniach podano informację, iż podstawę do takiego planowania stanowi decyzja Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 14 listopada 2016 roku o zastosowaniu 24 miesięcznej karencji w świadczeniu z umowy poręczenia umożliwiającej poręczycielom uregulowanie ewentualnych zobowiązań po 2018 roku.
6. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
7. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do danych dotyczących roku 2017.
8. W objaśnieniach do przedsięwzięć zaplanowanych w załączniku Nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej poinformowano o zwiększeniu o 400.000 zł łącznych nakładów i limity wydatków na rok 2017 i łącznych nakładów na zadanie pn. „Budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Koninie” w związku z zawartą umową o dofinansowanie zadania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. W odniesieniu do przedsięwzięć kontynuowanych poinformowano, o zmniejszeniu limitów zobowiązań w związku z zawartymi umowami. Objaśnienia zawierają również informację o propozycji wprowadzenia nowych zadań oraz usunięciu trzech przedsięwzięć (str. 12-16) zaplanowanych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016-2019 przy czym nie uzasadniono przyczyny zgłoszenia propozycji zaniechania ich realizacji. Należy również zauważyć, że jednym z przedsięwzięć, które planuje się usunąć z wykazu planowanych przedsięwzięć wieloletnich obejmuje projekt pn. *„Rozbudowa skrzyżowania ulicy Warszawskiej z ulicą Kolską w Koninie” wydatki majątkowe. Okres realizacji 2010 – 2018. Jednostka realizująca Zarząd Dróg Miejskich w Koninie. Łączne nakłady finansowe 54.259.807,87 zł. Limit wydatków w 2016 roku 81.377,00 zł, w 2017 roku 26.969.202,40 zł, w 2018 roku 26.999.964,97 zł. Limit zobowiązań 54.050.544,37 zł, a jednocześnie w części w której wymieniono wprowadzane nowe przedsięwzięcia wymieniono projekt: „Rozbudowa skrzyżowania ulicy Warszawskiej z ulicą Kolską w Koninie” wydatki majątkowe. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020. Cel: Poprawa dostępności miast i przepustowość infrastruktury drogowej (rozwój infrastruktury drogowej w miastach i tras wylotowych z miast, budowa obwodnic). Okres realizacji 2010 – 2018. Jednostka realizująca Zarząd Dróg Miejskich w Koninie. Łączne nakłady finansowe 54.259.807,87 zł. Limit wydatków w 2017 roku 26.969.202,40 zł, w 2018 roku 26.999.964,97 zł. Limit zobowiązań 53.969.167,37 zł.”. Z powyższego wynika, że wprowadzono*

zmiany w planowanym przedsięwzięciu polegające na określeniu programu w ramach którego realizowane będzie zadanie oraz celu jego realizacji.

Nadto w wykazie planowanych przedsięwzięć stwierdzono, iż:

- w ramach wydatków bieżących zaplanowano zadanie pod nazwą „Współpraca ze Stowarzyszeniami – fundusz wkładów własnych”, podczas gdy jednostka samorządu terytorialnego w ramach współpracy ze stowarzyszeniami może powierzać lub wspierać realizację zadań gminy lub powiatu na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2016 r. poz. 1817), tj. w formie dotacji, natomiast brak jest podstaw do tworzenia „funduszu wkładów własnych”,
- w zakresie przedsięwzięcia pn. *„Dwujęzyczność w I LO przyszłością uczniów i nauczycieli. - Wzmocnienie kompetencji zawodowych nauczycieli a także nabycie kwalifikacji w zakresie języka angielskiego lub języka niemieckiego uprawniających do prowadzenia zajęć w oddziale dwujęzycznym”* stwierdzono, że zakończenie okresu jego realizacji określono na 2018, a limity wydatków ustalono tylko do 2017 roku. Z uwagi na to, iż nie ma podstaw do wypłacania zaliczek na poczet realizowanych wydatków bieżących, to należy zmienić okres realizacji zadania lub zmienić limity wydatków i ustalić limit wydatków na 2018 rok dla tego przedsięwzięcia.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił 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.