

Uchwała
Nr S.O.I/429-1/63/16
Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 5 grudnia 2016 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Krakowa na lata 2017 – 2052.

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 2016, poz.1870), Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w osobach:

Przewodniczący: Barbara Fabin
Członkowie: Wojciech Lachiewicz
Miroslaw Legutko

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

postanowił

pozytywnie zaopiniować projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2017-2052, z zastrzeżeniami jak w pkt II, III, IV i V uzasadnienia.

UZASADNIENIE

W dniu 18 listopada 2015 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 2017-2052.

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 2016, poz.1870) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 92).

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

I.

Okres prognozowania finansowego przedstawiony w ww. dokumencie obejmuje lata 2017-2052, a zatem okres 36 lat, przy czym:

- podstawowy okres wieloletniej prognozy finansowej obejmuje 4 lata, tj. lata 2017-2020 stosownie do przepisu art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych,
- ze względu na zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania dłużne prognozą kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, objęte lata 2017- 2040, co jest zgodne z przepisem art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych,
- ze względu na ustalone w załączniku nr 2 limity wydatków na realizację przedsięwzięć wieloletnich, wykraczające poza okres prognozy kwoty długu, w projekcie WPF wykazano - wymagane przepisami przywołanego rozporządzenia - dane do ostatniego roku, na który ustalono limit wydatków na realizację przedsięwzięć (rok 2052).

Skład Orzekający stwierdził, iż przedłożony projekt WPF obejmuje pełen okres prognozowania określony ww. przepisami.

II.

Odnosząc się do kompletności danych zawartych w projekcie WPF Skład Orzekający dokonał niezbędnych porównań przedłożonego projektu z obowiązującym wzorcem. Stosownie do przepisu § 2 przywołanego wyżej rozporządzenia wieloletnią prognozę finansową sporządza się wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1. We wzorze tym znakiem „x” oznaczono te pozycje WPF, w których zamieszczenie danych prognostycznych jest obowiązkowe.

Skład Orzekający stwierdził, iż – co do zasady – wymagane dane są kompletne, z tym jednak, że nie została wypełniona pozycja 14.4 „Wynik operacji niekasowych wpływających na kwotę długu (m.in. umorzenia, różnice kursowe).

W strukturze długu Miasta Kraków mieści się kredyt zaciągnięty w Europejskim Banku Inwestycyjnym w obcej walucie oraz pożyczki w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska, które to pożyczki z reguły są w części umarzalne. W tym stanie faktycznym istnieje obowiązek wykazania danych we wspomnianej pozycji 14.4 WPF. Dołączone do projektu WPF objaśnienia zawierają jedynie komentarz dotyczący pozostałych danych uzupełniających o dług i jego spłacie. Brak wymaganych danych dotyczących różnic kursowych i umorzeń uniemożliwiają rzetelną weryfikację prawidłowości kwoty długu wykazywanego w WPF.

III.

W każdym roku prognozy relacja określona przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych zostaje spełniona, albowiem prognozowane wydatki bieżące nie są wyższe od prognozowanych dochodów bieżących.

Z objaśnień do WPF wynika, że począwszy od roku 2021 w projekcie WPF nie uwzględniono kwot dochodów i wydatków bieżących związanych z realizacją rządowego Programu „Rodzina 500 +”. Nie przedstawiono przy tym żadnych objaśnień tłumaczących powody nieuwzględnienia dochodów i wydatków bieżących związanych z tym programem. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż realizacja zadania wynikającego z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r. poz. 96) ma charakter zadania zleconego z mocy ustawy. Ustawa ta nie określa czasowego horyzontu dla przyznawania

i wypłaty tych świadczeń, stąd – w ocenie Składu Orzekającego - brak jest prawnych argumentów przemawiających za wyeliminowaniem z WPF dochodów i wydatków bieżących związanych z realizacją programu 500 +.

IV.

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.

Ujęte w projekcie WPF na rok 2017 kwota planowanego deficytu i rozchodów jest zgodna z kwotami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2017. W zakresie przychodów z projektem uchwały budżetowej korespondują dane zawarte w poz. 4 „Przychody budżetu”, poz. 4.3 i 4.3.1 „Kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych, w tym na pokrycie deficytu budżetu. Zasadnicze jednakże wątpliwości budzi ujęta w poz. 4.4 „Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu” kwota 4.040.299 zł. Łączne odczytanie projektu uchwały budżetowej i objaśnień do projektu WPF w zakresie dotyczącym planowanych na rok 2017 przychodów prowadzą do wniosku, że na kwotę 4.040.299 zł wykazaną na którą składają się: spłaty pożyczek udzielonych przez Miasto w wysokości 671.149 zł oraz środki w kwocie 3.369.150 zł opisane w projekcie uchwały budżetowej jako „wolne środki”, a w objaśnieniach do WPF jako „przychody z rozliczeń z lat ubiegłych”. O ile spłaty pożyczek są przychodem w normatywnym tego słowa znaczeniu określonym przepisem art. 5 ust.1 pkt 4 lit c ustawy o finansach publicznych, o tyle – zdaniem Składu Orzekającego – status prawny i źródło pochodzenia środków w kwocie 3.269.150 zł przedstawianych jako „wolne środki” vel „przychody z rozliczeń z lat ubiegłych” budzi wątpliwości, co do tego, czy można je kwalifikować jako przychód (vide opinia Składu Orzekającego do projektu budżetu). Kwestia ta wymaga wyjaśnienia i dokonania ewentualnych korekt w procedurze uchwalania budżetu i WPF na lata 2017-2052.

V.

W poz. 4.4. projektu WPF „Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu” środki definiowane jako „przychody z rozliczeń z lat ubiegłych” prognozowane są nie tylko w roku budżetowym 2017, ale także w latach 2018 – 2033. Ich łączna kwota w wyżej wymienionym okresie wynosi 425.262.637 zł. Zaznaczyć przy tym należy, że o ile w roku 2017 kwota tych „przychodów” jest stosunkowo niska, to w latach następnych przyjmuje wielokrotnie wyższe wartości. Dla podstawowego okresu prognozy (4 lat) wartości te kształtują się następująco: rok 2017 - 4.040.299 zł, rok 2018 - 40.032.360 zł, rok 2019 - 39.015.500 zł, rok 2020 - 38.329.238 zł. Z objaśnień do WPF wynika, że w latach 2017- 2018 na „przychody” te składają się spłaty udzielonych przez Miasto pożyczek oraz „przychody z rozliczeń z lat ubiegłych”,

natomiast w latach 2019 -2033 będą to przychody z rozliczeń z lat ubiegłych związane wyłącznie z udzielonymi przez Miasto poręczeniami.

Przywołane wyżej wyjaśnienia nie pozwalają przesądzić w sposób jednoznaczny czy prognozowane w projekcie WPF środki określane mianem „przychód z rozliczeń z lat ubiegłych związany z udzielonymi poręczeniami”, jest w istocie przychodem w normatywnym tego słowa znaczeniu. Poręczenia udzielane przez Miasto wiązać należy bowiem ze stroną dochodowo-wydatkową budżetu, a nie ze stroną przychodowo-rozchodową.

Skład Orzekający ustalił, że w poz. 2.1.1 projektu WPF ujęte zostały, w latach 2017 – 2032 kwoty poręczeń zaliczanych do wydatków bieżących. Tym bardziej zatem jawi się jako niewiadomy status, planowanych w projekcie WPF i na dodatek w niebagatelnej wysokości, środków określanych „przychodami z rozliczeń z lat ubiegłych związany z udzielonymi poręczeniami”

W świetle tak ustalonego stanu faktycznego nie sposób uznać, że ujęte w poz. 4.4 projektu WPF środki są jednym z rodzajów przychodów identyfikowalnych na gruncie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych i przepisu § 2 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 tym stanie rzeczy realnym staje ryzyko wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności projektu WPF w celu jednoznacznego wyjaśnienia statusu i źródła pochodzenia tych środków oraz jednoznacznego przesądzenia czy mogą być one uznane za przychód, czy też nie.

W tym miejscu godzi się wspomnieć, że poruszona wyżej kwestia była już sygnalizowana w uchwale Nr S.O.III/429-1/62/15 Składu Orzekającego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa.

VI.

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. Objaśnienia te, w części w jakiej odnoszą się do „przychodów z rozliczeń z lat ubiegłych” są niejasne i budzą wątpliwości co do charakteru tych środków.

VII.

Wydając przedmiotową opinię Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie kryterium legalności tj. zgodności z prawem. Ocena realistyczności prognozowanych parametrów budżetowych, zwłaszcza tych, które uwzględniane są przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (prognozowane dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku) pozostaje w gestii Rady Miasta, przy czym ocena realistyczności planowanych wielkości rozchodów z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu obligacji, kosztów obsługi długu oraz kwoty poręczeń jest możliwa w oparciu o aktualne harmonogramy spłat, umowy poręczeń itp.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający przedłożony projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Krakowa na lata 2017 - 2052 zaopiniował jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
RIO w Krakowie

Barbara Fabian

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. 26 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 2016, poz.1764).

