

UCHWAŁA Nr V-00310-113/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2020 roku
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Sejny
na 2021 rok oraz o możliwości sfinansowania planowanego deficytu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U z 2019 r., poz. 2137), art. 238, art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2019 r., poz. 869, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach.

Skład Orzekający w osobach:

Małgorzata Rutkowska	- przewodnicząca
Maria Wasilewska	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje negatywnie

przedłożony przez Burmistrza Miasta Sejny projekt uchwały budżetowej Miasta Sejny na 2021 r. oraz możliwość sfinansowania przedstawionego deficytu w projekcie budżetu, wskazując jednocześnie na zastrzeżenia i uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

U Z A S A D N I E N I E

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w oparciu o projekt budżetu Miasta Sejny na 2021 rok wraz z uzasadnieniem, przyjęty Zarządzeniem Nr 135/2020 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 13 listopada 2020 roku (data wpływu: 16.11.2020 r.) z uwzględnieniem projektu uchwały w sprawie projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027, przyjętego Zarządzeniem Nr 134/2020 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 13 listopada 2020 roku.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2021 rok spełnia podstawowe wymogi określone w art. 211, art. 212, art. 214, art. 215, art. 217, art. 222, art. 235-237 oraz art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.), między innymi w odniesieniu do określenia dochodów i wydatków budżetu (w tym zrównoważenia części bieżącej budżetu), wyniku budżetu, planu przychodów i rozchodów. Projekt budżetu opracowano z wyodrębnieniem na dochody i wydatki związane z realizacją zadań, o których mowa w art. 237 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Planowane dochody i wydatki ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w załącznikach Nr 1 i 2 do projektu uchwały.

Zgodnie z projektem budżetu na 2021 r. Miasto Sejny planuje budżet w następujących wielkościach:

- dochody ogółem 30.150.310,00 zł, w tym: bieżące 24.789.104,49 zł, majątkowe 5.361.205,51zł;
- wydatki ogółem 34.744.796,00 zł, w tym: bieżące 25.434.764,43 zł, majątkowe 9.310.031,57 zł;
- deficyt 4.594.486,00 zł.

Deficyt budżetu planowany w wysokości 4.594.486,00 zł, zgodnie z §3 treści projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- wolnych środków w kwocie 788.472,00 zł;
- środków pochodzących ze szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach w kwocie 569.014,00 zł (§905, zał. Nr 2 do Zarządzenia Nr 135/2020 „Uzasadnienie do projektu budżetu Miasta Sejny na 2021 rok” wskazano, iż środki te będą pochodziły z niewykorzystanych środków z 2020 r. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych);
- kredytem/pożyczką na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej (w §3 tiret 3 projektu uchwały wykazano nieprawidłową kwotę 4.467.000,00 zł, prawidłową wysokością winna być kwota 3.327.000,00 zł).

Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie, co do źródeł sfinansowania planowanego deficytu budżetu w 2021 r. Źródła sfinansowania planowanego deficytu nie są tożsame z planem przychodów (zał. Nr 3 do projektu uchwały budżetowej). W §3 tiret 3 projektu uchwały wykazano, iż jednym ze źródeł sfinansowania deficytu ma być kredyt/pożyczka na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej. W Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów ... (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) nie przewidziano takiego przychodu. Ponadto, należy zauważyć, iż w projekcie WPF zał. Nr 1 wykazano inne źródła finansowania deficytu (Zarządzenie Nr 134/2020 z dnia 13 listopada 2020 r.).

Miasto planuje spłatę kredytów i pożyczek w kwocie 18.000,00 zł oraz wykup papierów wartościowych w kwocie 1.212.000,00 zł. Łączna kwota przychodów planowana w projekcie budżetu wynosi 5.824.486,00 zł (§903 - przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 4.467.000,00 zł, §950 - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy 788.472,00 zł, §905 - przychody jst z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach 569.014,00 zł), natomiast łączna kwota rozchodów wynosi 1.230.000,00 zł (spłata kredytów i pożyczek 18.000,00 zł oraz wykup papierów wartościowych 1.212.000,00 zł), co jest zgodne z zał. Nr 3 do projektu uchwały.

Z przedstawionego projektu uchwały budżetowej na 2021 rok wynika, że strona dochodowo-przychodowa jest zbilansowana ze stroną wydatkowo-rozchodową.

Miasto Sejny w projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok przyjęło wydatki majątkowe z czwartą cyfrą „7” w wysokości 5.872.699,27 zł, natomiast dochody majątkowe tytułem zwrotów płatności za realizację poniesionych wydatków przyjęto w wysokości 3.010.215,51 zł. Zatem w planie przychodów (zał. Nr 3 do projektu uchwały budżetowej), w § 903 przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, należało wykazać kwotę 2.862.483,76 zł, a nie jak przyjęto w wysokości 4.467.000,00 zł. Projektu budżetu przewiduje wydatki majątkowe z czwartą cyfrą „7” i „9” w łącznej wysokości 7.677.309,97 zł. Biorąc pod uwagę przyjętą w planie dochodów kwotę refundacji wydatków poniesionych w latach poprzednich, Miasto Sejny może wyłączyć kwotę w łącznej wysokości 4.667.094,46 zł, w tym spłatę zobowiązań dłużnych zaciągniętych na wkład własny (wydatki z czwartą cyfrą „9”) oraz spłatę zobowiązań zaciągniętych na część finansowaną z budżetu UE (wydatki z czwartą cyfrą „7” niemające pokrycia w dochodach). Wobec powyższego w przychodach w §903 można wyodrębnić kwotę 2.862.483,76 zł, natomiast pozostałą wielkość, tj. 1.604.516,24 zł winna zostać wykazana w §952 - przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.

Analiza bilansu z wykonania budżetu Miasta za 2019 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2019 r., sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2020 r. oraz z przewidywanego wykonania roku 2020 określonego w zał. Nr 1 do projektu uchwały WPF (Zarządzenie Nr 134/2020 z dnia 13.11.2020 r.), uwzględniając wyjaśnienie zawarte w objaśnieniach do projektu WPF wskazuje, iż łączne przychody wewnętrzne w wysokości 1.357.486,00 zł będą możliwe do zaangażowania w roku 2021. Skład Orzekający jednak podkreśla, iż ostateczne ustalenie wielkości tych przychodów może nastąpić po zakończeniu bieżącego roku budżetowego.

Wynik z działalności bieżącej miasta zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 645.659,94 zł**. Zgodnie z przyjętym w projekcie planem przychodów, Miasto Sejny w budżecie roku 2021 angażuje na pokrycie ujemnego wyniku operacyjnego wolne środki, które zostały zaplanowane w wysokości 788.472,00 zł, co jest zgodne z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500).

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027 wynika, iż w 2021 roku, jak również w kolejnych latach objętych prognozą formalnie zachowana zostanie relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zgłasza jednak zastrzeżenie do wpływów ze sprzedaży mienia, które w roku budżetowym określono w wysokości znacznie przewyższającej kwoty wynikające z realizacji budżetów w latach poprzednich. Dochody ze sprzedaży majątku stanowią istotny element z punktu widzenia spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych

rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842).

Dochody ze sprzedaży majątku w 2021 roku zaplanowano w wysokości 1.640.990,00 zł. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej odniesiono się do wpływów z tego tytułu, iż będą pochodziły ze „sprzedaży lokali komunalnych dotyczącym najemcom oraz sprzedaży działek i wpływu z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, zaplanowana kwota wg operatów szacunkowych dotyczy 4 lokali usługowych i działki 481/4 przy Powstańców Sejneńskich”. Uzasadnienie to nie przedstawia należytych założeń dotyczących wpływów ze sprzedaży majątku. Skład Orzekający zauważa, że w kontekście danych historycznych dotyczących realizacji budżetów w latach poprzednich, faktyczna realizacja tych dochodów w założonych wysokościach obarczona jest bardzo dużym ryzykiem. Wysokość tych dochodów wpływa na podwyższenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dłużnych w kolejnych latach. Zaznaczyć należy, że niezrealizowanie wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku w 2021 roku może wpłynąć na konstrukcję budżetów lat przyszłych oraz na spełnienie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wskazuje na następujące uwagi:

- w podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej powołano zapis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dotyczący ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym, co nie ma odzwierciedlenia w treści normatywnej projektu uchwały;
- w §2 projektu uchwały budżetowej wykazano niezgodnie z planem wydatków (zał. Nr 2 projektu budżetu) kwoty wydatków ogółem 34.310.196,00 zł (winna być kwota 34.744.796,00 zł) i wydatków bieżących 25.000.164,43 zł (winna być kwota 25.434.7694,43 zł);
- §5 ustalono limit zobowiązań zwrotnych na wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu UE w kwocie 4.467.000,00 zł. Zbieżność kwot powoduje trudność w określeniu czy limit ten dotyczy sfinansowanie planowanego deficytu budżetu czy też będzie dotyczył sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu;
- liczne rozbieżności dotyczące sfinansowania deficytu budżetu powodują trudność w określeniu jakimi przychodami będzie sfinansowana spłata kredytów i wykup papierów wartościowych. Jeśli miałyby to nastąpić z rolowania zobowiązań dłużnych wówczas, należałoby określić limit zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- w zał. Nr 2 „Wydatki” do projektu uchwały, rozdział 01030 „Izby rolnicze”, §2850, wykazano wydatki w kwocie 400 zł tj. w wysokości 1,90 % planowanych w budżecie dochodów z podatku rolnego (§ 0320 – 21.000 zł). Powyższe nie odpowiada postanowieniom art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1027);
- w zał. Nr 5 „Wydatki na programy i projekty...” wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- w poz. 1 pn. „Pierwszy żłobek w Sejnach” wykazano nieprawidłowy rozdział 85505 zgodnie z planem wydatków jest to rozdział 85516;
- w poz. 5 pn. „Termomodernizacja budynku szkoły...” i poz. 7 pn. „E-Sejny...” wykazano środki z UE „7”, które nie występują w planie wydatków na 2021 r. (z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, iż jest to przewidywanie dofinansowanie);
- w poz. 8 pn. „Ochrona dziedzictwa...” wykazano tylko nazwę projektu, nie ma żadnych innych informacji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Małgorzata Rutkowska