

**UCHWAŁA Nr V-00311-113/20**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2020 roku**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027.**

Na podstawie art. 13 pkt 12 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. 230 ust. 2 i 3 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**

**projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027 ze względu na naruszenie art. 226 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) odnośnie realistycznej wysokości planowanych dochodów ze sprzedaży majątku i braku należytych objaśnień w tym zakresie, wskazując jednocześnie na zastrzeżenia i uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.**

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

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027, zawartym w Zarządzeniu Nr 134/2020 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 13 listopada 2020 roku (data wpływu: 24.11.2020 r.) z uwzględnieniem projektu budżetu Miasta Sejny, przyjętego Zarządzeniem Nr 135/2020 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 13 listopada 2020 roku.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027 spełnia co do zasady wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określonych w przepisach art. 226 – 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 92, ze zm.).

Projekt budżetu na 2021 r. przewiduje dochody ogółem w wysokości 30.150.310,00 zł (w tym: bieżące 24.789.104,49 zł) oraz wydatki ogółem w wysokości 34.744.796,00 zł (w tym: bieżące 25.434.764,43 zł). Miasto planuje deficyt budżetu w wysokości 4.594.486,00 zł. Źródła sfinansowania planowanego deficytu budżetu wykazane w §3 projektu uchwały budżetowej (Zarządzenie Nr 135/2020 z dnia 13 listopada 2020 r.) są rozbieżne ze źródłami wykazanymi w zał. Nr 1 WPF (Zarządzenie Nr 134/2020 z dnia 13 listopada 2020 r.). Zgodnie z zał. Nr 1 WPF wykazano, iż deficyt budżetu zostanie sfinansowany z kredytu, pożyczki... (kol. 4.1.1) w kwocie 4.467.000,00 zł oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (kol. 4.3.1) w kwocie 127.486,00 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 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).

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.

Zgodnie z projektem uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, z uwzględnieniem konstrukcji budżetu przyjętej na rok 2021, kwota zadłużenia Miasta Sejny na koniec 2021 r. wyniesie 9.846.661,90 zł. Kwota długu na koniec roku 2021 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie **32,66%** (w stosunku do dochodów bieżących **39,72%**). Miasto Sejny zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2027 roku. Począwszy od 2022 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (kol. 4.1). Według założeń przedłożonego projektu WPF samorząd ma osiągać od 2022 roku dodatnie wyniki budżetów (kol. 3), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2021, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu formalnie, nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy 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), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat.

W roku budżetowym 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosić będzie 7,45% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2020 r., który stanowi 11,10% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 10,27%).

Różnice pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat (kol. 8.1) a dopuszczalnymi wskaźnikami spłat (kol. 8.3.1) tzw. rezerwy limitowe w latach 2022-2027 ukształtowały się w przedziale od 1,1% do 7,37%. Należy zauważyć, iż rezerwa ta w 2022 roku wyniesie 1,2%, natomiast w 2023 roku wyniesie 1,1%.

**Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie co do realistyczności konstrukcji budżetów zaplanowanych na lata 2021-2023 w zakresie kształtowania się dochodów ze sprzedaży majątku w kontekście zachowania relacji z art. 243 ustawy. Objasnienia w tym zakresie nie zawierają szczegółowych założeń, które potwierdziłyby przyjęte wartości tych dochodów.**

Zgodnie z postanowieniami przywołanego wyżej art. 9 ust. 1, ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. *(zgodnie z art. 15 zob ust. 2 ustawy COVIDOWEJ od wydatków bieżących należy również odjąć wydatki na obsługę zadłużenia w okresie 2021-2025)*. Dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w 2021 r. w wysokości **1.640.990 zł**, w 2022 r. w wysokości **2.810.000 zł**, zaś w 2023 r. w wysokości **980.000 zł**. W Objasnieniach stanowiących Załącznik Nr 3 do projektu uchwały w sprawie WPF wskazano, że „wykaz nieruchomości na 2021 rok wynika z operatów szacunkowych wykonanych dla działek i 4 lokali użytkowych, zaś w latach 2022-2023 prognozuje się wpływy ze sprzedaży działek, których uzbrojenie wykonamy w 2021 roku, dzięki pozyskanym na ten cel środkom unijnym.”. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że w Objasnieniach nie przedstawiono należytych założeń dotyczących źródeł pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2021-2023. 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. W roku 2017 uzyskano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 603.199,28 zł, w 2018 roku w wysokości 508.301,94 zł, w 2019 roku w wysokości 491.354,89 zł, a w okresie trzech kwartałów 2020 roku wykonano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 15.679,50 zł (dochody planowane 688.000 zł).

Skład Orzekający podkreśla, że niewykonanie dochodów ze sprzedaży majątku planowanych w latach 2021-2023, nawet przy założeniu zrealizowania innych wielkości

budżetowych w zakładanych wysokościach, jako istotnego elementu 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, **może skutkować naruszeniem w kolejnych latach objętych Prognozą powyższej relacji.** Ponadto, należy uwzględnić również, że objaśnienia przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości nie zawierają szczegółowych założeń, a odnoszą się jedynie do ogólnych wielkości w prognozowanym okresie. W kontekście takiego ustalenia nie można przyjąć za realne planowanie w latach 2021-2023 bardzo wysokich dochodów ze sprzedaży majątku, w odniesieniu do tych wartości uzyskanych w latach poprzednich. Zaznaczyć należy, że wysokość tych dochodów wpływa na podwyższenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dłużnych w kolejnych latach.

Skład Orzekający zauważa, że urealnienie wysokości dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2021-2023 przy obecnej konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej prowadzić będzie do naruszenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Ponadto, należy nadmienić, iż dochody ze sprzedaży majątku ujęte w prognozie budżetu 2022 roku w wysokości 2.810.000,00 zł determinują w znacznym stopniu planowaną w tym roku wysokość spłaty zobowiązań dłużnych (rozchodów), która została przyjęta do konstrukcji budżetu w kwocie 5.676.540,16 zł, w tym spłata podlegająca ustawowym wyłączeniom w wysokości 4.467.000,00 zł. Niezrealizowanie wpływów ze sprzedaży mienia w założonej wysokości wymusi na Mieście Sejny, zmianę prognoz budżetów w latach następnych, których konstrukcje w głównej mierze uzależnione będą od projekcji rozchodów tytułem spłaty rat kredytów planowanych do zaciągnięcia w roku budżetowym 2021.

W zakresie planowanych w poszczególnych latach nadwyżek operacyjnych, należy wskazać, że wynik z działalności bieżącej Miasta zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o 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). W latach 2023-2025 planowane są dość wysokie nadwyżki operacyjne: 1.529.493,41 zł w 2023 r.; 1.029.900,00 zł w 2024 r., 1.020.000,00 zł w 2025 r, natomiast w 2022 roku zaplanowano na poziomie zaledwie 79.385,61 zł, zaś w ostatnich latach prognozy 2026-2027 założono je w kwotach odpowiednio 220.000,00 zł i 230.000,00 zł. Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej miasta przedstawia się następująco:

- wykonanie 2015	1.891.755,39 zł;
- wykonanie 2016	995.769,57 zł;
- wykonanie 2017	1.271.583,06 zł;
- wykonanie 2018	1.419.750,21 zł;

- wykonanie 2019 1.711.561,48 zł;
- przewidywane wykonanie 2020 (-) 10.666,55 zł;
- wykonanie za III kw. 2020 1.142.500,09 zł.

Na tle danych historycznych prognozowane nadwyżki operacyjne nie budzą zastrzeżeń. Jak wynika z objaśnień, prognozę podstawowych wielkości budżetowych dochodów i wydatków opracowano z wykorzystaniem dwóch podstawowych mierników koniunktury gospodarczej (produkt krajowy brutto - PKB oraz wskaźnik inflacji - CPI) oraz oparto o wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego (ostatnia aktualizacja ww. wytycznych jest z lipca 2020r.). Zauważyć jednak trzeba, że założenia oparte o wskaźniki makroekonomiczne w ograniczonym stopniu uwzględniają indywidualną sytuację finansową jednostki.

Skład Orzekający jednak zwraca uwagę, iż przyrost dochodów bieżących o około 1 mln zł w 2022 roku związany jest głównie ze wzrostem dochodów z tytułu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, subwencji, dotacji przeznaczonych na cele bieżące oraz pozostałych dochodów bieżących. W latach 2023-2027 przyjęto następujące wzrosty dochodów bieżących: w 2023 r. o 366.410,50 zł, w 2024 r. o 474.802,02 zł, w 2025 r. o 343.865,28 zł, natomiast rok 2026 i 2027 przyjęto na poziomie 2025 roku. Przyrost wydatków bieżących w okresie prognozy oparto na odmiennych założeniach (w stosunku do dochodów bieżących). Największy rokroczny wzrost wydatków zaplanowano w 2024 r. o kwotę 974.398,43 zł i w 2026 r. o kwotę 802.279,00 zł. W 2023 r. natomiast zaplanowano spadek wydatków bieżących o kwotę 83.697,30 zł oraz spadek zaplanowano w ostatnim roku prognozy o 28.054,71 zł. W Objaśnieniach zawarto informację, iż w latach 2022-2025 dla bieżących wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane dokonano indeksacji o wskaźnik inflacji. Natomiast nie ustosunkowano się do przedstawionych wahań wydatków bieżących, tj. do spadku w 2023 roku i dużego wzrostu w roku 2024 i 2026.

W kontekście nadwyżek operacyjnych zaznaczyć trzeba również, że kluczowe znaczenie dla możliwości przyjęcia planowanych w latach 2021-2022 konstrukcji budżetów ma wykonanie budżetu roku 2020. Jak wynika z przedłożonego projektu WPF i objaśnień, prognozę oparto m.in. o zaktualizowany plan finansowy na III kwartały oraz przewidywane wykonanie budżetu 2020 r. Zgodnie z projektem WPF budżet 2020 r. zamknie się deficytem w wysokości 1.538.109,97 zł i uzyska ujemny wynik na działalności bieżącej w wysokości (-)10.665,55 zł. Natomiast w objaśnieniach zawarto następujący zapis „za III kwartały 2020 r. nadwyżka budżetowa wynosi 713.523,17 zł i powinna utrzymać się w IV kwartale 2020 roku.”. Dane wykazane w projekcie WPF są rozbieżne z zapisem z objaśnień.

Skład Orzekający wskazuje, iż niewykonanie zaplanowanych nadwyżek operacyjnych wpłynie negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz prowadzić może do niespełnienia tej relacji.

Wątpliwości budzą również zaplanowane na 2021 rok wydatki na obsługę długu, wynoszące 112.000 zł, co stanowi 1,14 % planowanej na ten rok kwoty zadłużenia. Dodatkowo wskazać należy, że suma tych wydatków w okresie prognozy wynosi łącznie 802.000 zł, czyli maleje

w stosunku do ostatniej Uchwały w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2020-2027 (Uchwała Rady Miasta Sejny Nr XXIII/167/20 z dnia 28 października 2020 r.), w której to łączna kwota tych wydatków wyniosła 881.000 zł, pomimo wzrostu zadłużenia Miasta w 2021 roku. Ponadto, w 2021 r. i 2022 r. wykazano kwoty wyłączeń od odsetek (kol. 2.1.3.1), w części objaśnień nie ustosunkowano się to zaprezentowanych wielkości.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat i dopuszczalnymi wskaźnikami spłat długu w poszczególnych latach, oparte jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) m.in. na założeniu osiągnięcia nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), jak i projekcji dochodów ze sprzedaży majątku. Wobec przedstawionego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny oraz dołączonych objaśnień przyjętych wartości Skład Orzekający wyraża pogląd, iż projektodawca uchwały (mając na uwadze obowiązek zachowania realistyczności prognozy nałożony przez art. 226 ust. 1 ustawy) winien dokonać wnikliwej analizy przyjętych założeń prognostycznych pod kątem możliwości zapewnienia ich realizacji. Nierealizowanie prognozowanych wartości istotnych z punktu widzenia ustalania relacji z art. 243 ustawy stwarza, zdaniem Składu Orzekającego istotne zagrożenie dla możliwości uchwalania przez Miasto budżetów na kolejne lata, co w konsekwencji może m.in. powodować konieczność restrukturyzacji zaciągniętego długu publicznego. Ponadto, zgodnie z wymogiem art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, a o spełnieniu tego wymogu powinny też świadczyć objaśnienia przyjętych wartości dołączane do wieloletniej prognozy finansowej na podstawie art. 226 ust. 2a ustawy. Wedle art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Odnosząc się do merytorycznej zawartości projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2021-2027 Skład Orzekający wskazuje na następujące uwagi:

- w zał. nr 1 WPF wystąpiły następujące nieprawidłowości dla roku 2021, które nie odpowiadają wielkościom ujętym w projekcie uchwały budżetowej:

		WPF	Budżet	WPF - Budżet
1.1.4	z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące	7 317 756,18	7 253 756,18	64 000,00
1.1.5	pozostałe dochody bieżące, w tym:	6 080 673,31	6 144 673,31	-64 000,00
2.2.1	Inwestycje i zakupy inwestycyjne, o których mowa w art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy, w tym:	9 173 644,97	9 310 031,57	-136 386,60

2.2.1.1	wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	0,00	50 000,00	-50 000,00
4.2	Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych, w tym	0,00	569 014,00	-569 014,00
4.5	Inne przychody niezwiązane z zaciągnięciem długu, w tym:	569 014,00	0,00	569 014,00

- w wierszu 2021, w kol. 4.1.1, 4.2.1, 4.3.1 dotyczących pokrycia deficytu budżetu wykazano inne wartości niż te, które wynikają z §3 tiret 3 projektu uchwały budżetowej (Zarządzenie Nr135/2020 z dnia 13.11.2020 r.);
- w objaśnieniach nie ustosunkowano się do wykazanych kwot w 2021 r. i 2022 r. do dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (kol. 1.2.2);
- w wierszu 2022, kol. 5.1.1, 5.1.1.1 wykazano kwotę wyłączeń w wysokości 4.467.000,00 zł. Powyższy stan budzi wątpliwość, gdyż jednostka może wyłączyć kwotę 2.862.483,76 zł, która może stanowi refundację poniesionych wydatków w 2022 r. (poniesione wydatki z czwartą cyfrą „7”);
- w zał. Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF” przedsięwzięcia zaprezentowane w poz. 1.1.1.4 pn. „Termomodernizacja budynku szkoły...” – wydatki bieżące, w poz. 1.1.2.2 pn. „Termomodernizacja budynku szkoły...” – wydatki majątkowe i w poz. 1.1.2.4 pn. „e-Sejny...” – wydatki majątkowe, budzą wątpliwość, gdyż limity na 2021 r. nie są zgodne z danymi wykazanymi w planie wydatków oraz łączne nakłady finansowe nie są tożsame z danymi wykazanymi w zał. „Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z UE,, (zał. Nr 5 do projektu uchwały budżetowej, Zarządzenie Nr 135/2020 z dnia 13.11.2020 r.).

**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