

Dokument elektroniczny



Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Dane nadawcy

Branickiego 13
Województwo: podlaskie
Powiat: Białystok
NIP: 5422087279
Email: bialystok@rio.gov.pl

skarbnik
D. Wilkalis
30 LIP 2021

Dane adresata

Józefa Piłsudskiego 13
Województwo: Podlaskie
Powiat: Sejny
NIP: 8440012394
REGON: 790671060
Email: k.palewicz@um.sejny.pl

Uchwała naruszenia nieistotne

Znak sprawy: 15/171/2021

Dotyczy: Uchwała nr XXX/216/21 Rady Miasta Sejny z dnia 2021-07-09

Załączniki:

1. [Dokumenty.zip](#)

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny

UCHWAŁA Nr 15/171/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU
z dnia 22 lipca 2021 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński
Członkowie: Ewa Czołpińska
Beata Chmielewska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Małgorzata Sokół-Kreczko
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i ust. 3, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XXX/216/21 Rady Miasta Sejny z dnia 9 lipca 2021 r. w zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny na lata 2021 - 2027

p o s t a n a w i a :

wskazać, iż powyższa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 226 ust. 2a w zw. z art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305) poprzez niedołączenie należytych objaśnień w odniesieniu do wartości nadwyżek operacyjnych prognozowanych na 2022 rok i lata kolejne, w konsekwencji zmiany prognoz dochodów bieżących i wydatków bieżących.

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

W dniu 14 lipca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła uchwała Nr XXX/216/21 Rady Miasta Sejny z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), tut. Izba Obrachunkowa objęła wskazaną uchwałę postępowaniem nadzorczym.

Na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Sejny dokonała istotnych korekt wartości wieloletniej prognozy finansowej przyjętej na lata 2021-2027 uchwałą Nr XXVI/184/21 Rady z dnia 27 stycznia 2021 r. (zawarta w tej uchwale prognoza była następnie kilkakrotnie korygowana przez organy gminy, jednakże korekty te nie oddziaływały zasadniczo na jej elementy). Zmiany przyjęto w związku z zamiarem emisji obligacji na łączną kwotę 8 650 000 zł – w 2021 roku na kwotę 2 210 000 zł i w 2022 roku na kwotę 6 440 000 zł. Polegały one na wydłużeniu okresu prognozowania do 2032, jak również na zmianie wartości w poszczególnych latach objętych prognozą dotychczasową. Kolegium Izby wskazuje, że poczynione w związku z nową prognozą kwoty długu istotne zmiany prognozy nadwyżek operacyjnych – w konsekwencji zmian prognoz dochodów i wydatków bieżących – nie zostały należycie objaśnione. Nadwyżki operacyjne stanowią zaś zasadniczy komponent w ustalaniu relacji, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305; dalej też jako: *u.f.p., ustawa*).

Według podstawowych założeń opisanych w załączniku nr 3 do uchwały Nr XXVI/184/21 z dnia 27 stycznia 2021 r. prognozę wartości na kolejne lata oparto na indeksacji o wskaźniki zawarte w *Wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego* (aktualizacja z lipca 2020 r.). Wskaźniki te dobierano z uwzględnieniem poszczególnych tytułów dochodów bieżących oraz rodzajów wydatków bieżących. W odniesieniu do wydatków bieżących wskazano m.in., że: *Wydatki bieżące bez wynagrodzeń i obsługi długu w 2022 roku zostały zaprognozowane z uwzględnieniem koniecznej do wypracowania nadwyżki bieżącej. W 2023 zaplanowano spadek wydatków prognozując, iż podjęte w latach poprzednich przedsięwzięcia (...) dadzą oszczędności i spowodują zmniejszenie wydatków. Wydatki bieżące (bez obsługi długu i wynagrodzeń) wzrastają w tempie wskaźnika inflacji. Spadek wydatków bieżących w 2022 związany jest z faktem, iż w 2021 realizujemy dofinansowywane przedsięwzięcia unijne w kwocie 672.532,12 zł. których w roku kolejnym nie będzie. Od następnego roku wydatki wzrastają. W objaśnieniach tych podano też, że: Prognozę wydatków dokonano ze szczególnym uwzględnieniem koniecznych zwiększeń wydatków, stanowiących zabezpieczenie realizacji zadań Miasta i ogromnym obciążeniem budżetu wynikłym z kolejnego podwyższenia płacy minimalnej i przystąpieniem jst do PPK. W oparciu o tego rodzaju założenia prognostyczne szacowane w kolejnych latach nadwyżki (saldo) operacyjne kształtowały się przed zmianą następująco: w 2022 roku 44 678,37 zł, w 2023 roku 501 000 zł, w latach 2024-2027 w przedziale wartości od 1 138 600 zł do 1 536 064 zł (szacunki te miały oparcie w danych historycznych). W objaśnieniach zawartych w załączniku nr 3 do nadzorowanej uchwały Nr XXX/216/21 z 9 lipca 2021 r. ponownie odwołano się do wartości wskaźników inflacji i PKB zawartych w *Wytycznych...* jako podstawy do korekty wartości dochodów i wydatków (dokonano kolejnej indeksacji). W objaśnieniach wskazano też m.in., że: *Prognoza wydatków bieżących od 2022 roku została sporządzona w oparciu o wyliczenia kosztów obsługi długu oraz założenia dotyczące koniecznych do wypracowania nadwyżek operacyjnych*", oraz że „*Wydatki bieżące (bez obsługi długu) w 2022 roku przyjęto na podstawie koniecznej do wypracowania nadwyżki bieżącej. Obniżenie wydatków wynika z zakończenia projektów (...). W roku 2023 wydatki te wzrastają w tempie inflacji. Od 2024 roku wydatki bieżące bez obsługi długu wzrastają w tempie wzrostu dochodów bieżących.**

Na tle tych objaśnień Kolegium Izby podnosi, że na mocy badanej uchwały dokonano korekt, które polegały w szczególności na zwiększeniu prognozy wartości dochodów bieżących w 2022 roku o 514 305,09 zł przy jednoczesnym zmniejszeniu wartości wydatków bieżących o 1 110 616,54 zł

(tak głęboka obniżka dla tego roku skutkowałą niższą od dotychczasowej prognozą wydatków bieżących także w 2023 roku (o 695 823 zł) i w 2023 roku (o 79 092,70 zł)). Takie podejście spowodowało ustalenie wartości nadwyżki operacyjnej w 2022 roku w kwocie 1 669 600 zł (o 1 624 921,63 zł wyższej od dotychczas szacowanej), znaczący wzrost sald operacyjnych w kolejnych latach objętych dotychczas prognozą (w 2023 roku do kwoty 1 820 200 zł, w latach 2024-2027 do wartości od 1 909 100 zł do 2 391 700 zł), a także ustaleniem ich wysokiego poziomu w okresie lat 2028-2032 (w granicach od 2 507 600 zł do 2 786 000 zł). Na tle tych wartości należy zauważyć, że w budżecie bieżącego roku założono deficyt operacyjny o wartości 781 479,28 zł.

W ocenie Kolegium Izby poczynione zmiany prognozy finansowej nie zostały poparte merytorycznym uzasadnieniem, zwłaszcza w odniesieniu do 2022 roku, w którym wydatki ustalono na poziomie niższym od wykonanego w roku 2020 (zabiegu tego nie uzasadnia zakończenie projektów finansowanych z udziałem środków z UE, gdyż (poza wartością wydatków) ta okoliczność była brana pod uwagę przy konstruowaniu pierwotnej prognozy finansowej na lata 2021-2027). Służą one raczej formalnemu wykazaniu, że w związku ze zwiększeniem kwoty długu nie zostaną naruszone relacje z art. 243 u.f.p., tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań dłużnych nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat. Przyjęte w omawianym obszarze założenia prognostyczne nie znajdują też oparcia w danych historycznych, bowiem według danych sprawozdawczych z lat 2014-2020 realizowane przez Miasto Sejny nadwyżki operacyjne nie miały stałej tendencji wzrostowej, nie osiągnęły też wartości 1 900 000 zł (we wskazanym okresie Miasto osiągało salda operacyjne w wartościach od 564 955 zł (rok 2020) do 1 891 755 zł (rok 2015); średnia arytmetyczna sald dla tych lat wynosi 1 336 000 zł). W obowiązującej prognozie finansowej salda operacyjne powyżej wartości 1 900 000 zł szacowane są od roku 2024. Zauważyć też w tym kontekście należy, że na mocy zmian budżetu dokonano niedużego zmniejszenia planu dochodów ze sprzedaży majątku w roku bieżącym pozostawiając niezmiennymi wysokie wartości ich prognozy w latach kolejnych. Jak na to wskazywał organ nadzoru w uchwałach składów orzekających wykonanie tych dochodów obarczone jest bardzo wysokim ryzykiem.

Brak należytych objaśnień przyjętej prognozy finansowej jest niezgodny z art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że do wieloletniej prognozy finansowej należy dołączyć objaśnienia przyjętych wartości, w których mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające wymagane dane prognozy. Z uwagi na wymóg zachowania realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, określony w art. 226 ust. 1 *in principio* ustawy, należy podnieść, że objaśnienia przyjętych w prognozie wartości winny służyć wykazaniu spełnienia tego wymogu. W szczególności dotyczy to wartości stanowiących bazę ustalania relacji wymienionych w art. 226 ust. 1 pkt 6a, potwierdzających dochowanie reguł fiskalnych obowiązujących w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Sporządzenie prognozy finansowej w oparciu o przesłanki niewłaściwie sformułowane, niemające wyraźnego związku ze specyfiką i możliwościami jednostki, nie czyni temu zadość. Kolegium Izby podkreśla, że przeszacowanie wartości prognozy finansowej negatywnie oddziałuje na ocenę potencjalnej zdolności Miasta do spłaty zobowiązań, jak też możliwości finansowania wydatków o charakterze majątkowym. Stanowi także zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia gospodarki finansowej i wykonywania zadań publicznych. Jak to bowiem wynika z art. 243 u.f.p. jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje – w roku budżetowym lub w latach następnych – niezachowanie relacji

spłat zobowiązań dłużnych do dopuszczalnych limitów spłat tych zobowiązań. Z tych względów, w ocenie Kolegium Izby, Miasto Sejny winno zrewidować przyjęte założenia w zakresie prognozy kwoty długu i reguł fiskalnych pod kątem zapewnienia faktycznej ich realizacji.

Przewodniczący Kolegium
Dariusz Renczyński

Otrzymuje:
Rada Miasta Sejny

