

## UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-143/2023

### Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 8 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2024-2039.

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 2023 r., poz. 1325), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U z 2023 r., poz. 1270, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących:

#### Skład Orzekający w osobach:

Małgorzata Rutkowska	- przewodnicząca
Maria Wasilewska	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

**opiniuje z zastrzeżeniami sformułowanymi w uzasadnieniu  
projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny  
na lata 2024-2039, jednocześnie przekazując uwagi w uzasadnieniu.**

#### Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2024-2039, zawarty w Zarządzeniu Nr 135/2023 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2023 roku (data wpływu: 27.11.2023 r.) z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Miasta Sejny przyjętego Zarządzeniem Nr 134/2023 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2023 roku.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2024-2039 spełnia wymogi formalne określone w przepisach art. 226 – 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 roku, poz. 83). Założone wartości dla 2024 roku znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu i są z nim zgodne.

Projekt budżetu na 2024 r. przewiduje dochody ogółem w wysokości 41.776.950 zł (w tym: bieżące 27.544.450 zł) oraz wydatki ogółem w kwocie 51.254.350 zł (w tym: bieżące 28.964.518 zł). Miasto planuje deficyt budżetu w wysokości 9.477.400 zł, który zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z emisji obligacji w kwocie 7.796.400 zł, planowanej do zaciągnięcia pożyczki z WFOŚiGW w kwocie 260.162,60 zł oraz wolnych środków w kwocie 1.420.837,40 zł. Miasto planuje wykup papierów wartościowych w kwocie 850.000 zł i spłatę kredytów i pożyczek w kwocie 114.600 zł. Łączna kwota przychodów planowana w projekcie budżetu wynosi 10.442.000 zł, natomiast łączna kwota rozchodów wynosi 964.600 zł.

Odnosząc się do kwoty wolnych środków angażowanych w budżecie 2024 roku w wysokości 1.420.837,40 zł Skład Orzekający **zastrzega**, co następuje.

Analiza sprawozdań oraz bilansu z wykonania budżetu Miasta za 2022 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2022 r. wskazuje, iż w 2023 roku Miasto dysponuje przychodami wewnętrznymi w wysokości 1.923.206,58 zł i nie zaciąga zobowiązań dłużnych. Według przewidywanego wykonania budżetu roku 2023 przedstawionego w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej, rok budżetowy 2023 zamknie się nadwyżką budżetu w wysokości 913.841,57 zł oraz

zrealizowane zostaną rozchody w wysokości 1.475.000 zł. Z przedstawionych powyżej wielkości wynika, iż Miasto Sejny może mieć do dyspozycji przychody wewnętrzne w wysokości 1.362.048,15 zł. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że **Miasto Sejny nie będzie dysponowało w 2024 roku przychodami wewnętrznymi w zakładanej wysokości 1.420.837,40 zł** (w Objaśnieniach odniesiono się także do wartości wolnych środków, lecz są one nieadekwatne do wykazanej wielkości w kol. 4.3 dla 2024 roku).

**Skład Orzekający zastrzega zatem, że warunkiem przyjęcia przez Radę konstrukcji budżetu i wieloletniej prognozy finansowej przedstawionych w przedłożonych tutaj projektach jest faktyczne zamknięcie roku 2023 nadwyżką budżetową nie niższą niż 972.630,82 zł, czyli o wartość 58.789,25 zł wyższą niż jest planowana.**

Miasto Sejny zamierza spłacać zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2039 roku. Począwszy od 2025 r. nie planuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (kol. 4.1). Najwyższa kwota długu ma wystąpić na koniec 2024 r., po uwzględnieniu konstrukcji budżetu przyjętej na 2024 rok (planowana emisja papierów wartościowych w wysokości 9.021.162,60 zł oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 964.600 zł) zadłużenie wzrośnie i wyniesie 14.884.417,22 zł. Zadłużenie na koniec roku 2024 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 35,63% (w stosunku do dochodów bieżących 54,04%). Budżety lat kolejnych tzn. 2025-2039 przewidują dodatnie wyniki budżetów (kol. 3), które w całości będą zabezpieczały rozchody z tytułu spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kol. 5.1).

Z przedłożonego projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2024-2039 wynika, że w całym okresie objętym prognozą zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W planowanym budżecie roku 2024 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 6,33% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2023 r., który stanowi 12,27% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 13,81%). W kolejnych latach margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźników a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 2,67% do 9,34%.

Możliwość spłaty zadłużenia w zakładanych wysokościach i zachowanie relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, opiera się na nadwyżkach operacyjnych, czyli dodatnich różnicach między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy) w latach 2026 – 2039 oraz wpływu ze sprzedaży majątku w 2024 roku. Miasto planuje dochody ze sprzedaży majątku w 2024 roku w kwocie 504.576 zł. Z załączniku Nr 3 do projektu uchwały WPF „Objaśnienia...” wskazano, iż dochody te będą pochodziły ze sprzedaży 3 działek uzbrojonych przy ul. Powstańców Sejneńskich położonych w strefie ekonomicznej. Zaplanowane dochody znajdują uzasadnienie w kontekście historycznym, gdzie kształtowały się one na poziomie od 32.260 zł do 603.199,28 zł (ze sprawozdania za III kw. 2023 r. wynika, iż na dzień 30.09.2023 r. zostały wykonane w wysokości 415.550,61 zł).

Wynik z działalności bieżącej Miasta w 2024 r. zamyka się **ujemnym wynikiem operacyjnym**. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 1.420.068 zł**. **Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie, iż w związku z niewłaściwie ujętą wielkością wolnych środków różnica pomiędzy dochodami bieżącymi powiększonymi o zaangażowane w budżecie przychody pochodzące z wolnych środków, a wydatkami bieżącymi będzie inna niż wykazana w kol. 7.2 w projekcie uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej i wyniesie (-)58.019,85 zł co świadczy o niezachowaniu relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.**

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927) w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym

przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1-2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Uwzględniając fakt, iż w budżetach lat 2022-2023 oraz w prognozie budżetu w **2025 roku założono ujemne salda operacyjne** w wysokościach odpowiednio: rok 2022 kwota 12.049.276,81 zł, rok 2023 kwota 4.716.010,74 zł, **rok 2025 kwota (-)85.200 zł** (zatem łącznie w latach 2022-2023 została wypracowana nadwyżka operacyjna o wartości 16.680.087,55 zł) oraz kwotę przekroczenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w projektowanym budżecie roku 2024 o wielkość (-)58.019,85 zł (ujemna różnica pomiędzy niedoborem operacyjnym w wysokości (-)1.420.068 zł a posiadanymi do zaangażowania przychodami wewnętrznymi w wysokości 1.362.048,15 zł), Skład Orzekający uznaje, iż warunek o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw został spełniony.

Wielkości nadwyżek operacyjnych w 2026 roku przybiera wartość 984.400 zł i w latach kolejnych sukcesywnie wzrasta do wysokości 4.525.600 zł w 2039 roku. Analiza danych historycznych (2017-2023) z działalności bieżącej Miasta wskazuje, że nadwyżki operacyjne kształtowały się na poziomie od 150.303,24 zł do 3.862.463,77 zł, a więc ich średnia arytmetyczna z ostatnich 7 lat (uwzględniając przewidywane wykonanie 2023 roku) wynosi 1.873.933,14 zł. Wobec powyższego Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie, iż osiągnięcie nadwyżek operacyjnych na poziomie około 3 mln i więcej, czyli zaprojektowane nadwyżki operacyjne w latach 2029-2039 obciążone są wysokim ryzykiem i mogą być trudne do osiągnięcia, tak przyjęte wartości nie mają uzasadnienia w danych historycznych. Zatem Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie, iż niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych w wysokościach ujętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych.

Biorąc pod uwagę długi okres prognozowania na jaki przygotowano projekt Wieloletniej Prognozy Finansowej (do 2039 r.), dość wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2024 roku sięgający **35,63%** planowanych dochodów oraz **54,04%** planowanych dochodów bieżących), zaprezentowane nadwyżki operacyjne w latach 2029-2039 na poziomie znacznie przewyższającym kwoty wynikające z realizacji budżetów w latach poprzednich, jak również identyfikowane ryzyko niestałości wartości zaprezentowanych w WPF miasta w związku z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem gospodarczym Skład Orzekający, zwraca uwagę na konieczność wnikliwego i stałego monitorowania sytuacji finansowej miasta w celu zachowania właściwych relacji dla możliwości obsługi długu publicznego. Wobec przedstawionego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny Skład Orzekający wyraża pogląd, iż projektodawca uchwały (mając na uwadze obowiązek zachowania realistyczności prognozy nałożony przez art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) winien dokonać wnikliwej analizy przyjętych założeń prognostycznych pod kątem możliwości zapewnienia ich realizacji. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach. 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.

Skład Orzekający wydając opinie wskazuje na zachowanie przez organy Miasta Sejny konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych prawie dwudziestu lat budżetowych, celem urzeczywistnienia zakładanych w projekcie WPF wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów i dochodów ze sprzedaży majątku.

W odniesieniu do merytorycznej i formalnej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Skład Orzekający wskazuje, iż w załączniku Nr 1:

- w §3 ust. 2 treści projektu uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza Miasta Sejny do *„przekazania uprawnień w zakresie zaciągania zobowiązań, określonych w §3 ust. 1 Uchwały, kierownikom jednostek organizacyjnych realizujących przedsięwzięcia ujęte w załączniku Nr 2 do Uchwały”*. Skład Orzekający wskazuje, iż powyższe upoważnienie w stosunku do wykazanych przedsięwzięć (załącznik Nr 2 „Wykaz przedsięwzięć do WPF”) jest bezprzedmiotowe, gdyż jednostką odpowiedzialną za wykonanie przedsięwzięć jest tylko „Urząd Miasta Sejny”;
- w załączniku Nr 1 do projektu uchwały WPF – „Tabela WPF”, w wierszu „2024”, w kolumnach 1.1.4 i 1.1.5 wykazano kwoty niezgodne z wielkościami ujętymi w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024;
- w załączniku Nr 2 do projektu uchwały WPF „Przedsięwzięcia WPF” w poz. 1.3.2.4, 1.3.2.5 określono nieprawidłowo kwoty limitów zobowiązań

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, 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