



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

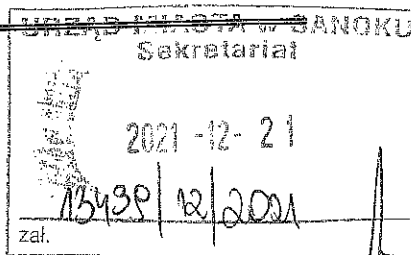
35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rjo.gov.pl



**Uchwała Nr 8/36/2021
z dnia 16 grudnia 2021 r.**

**składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**



**w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej
Miasta Sanoka na lata 2022-2038**

Na podstawie art. 13 pkt 12, art. 19 ust. 1 i 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 230 ust. 3 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) skład orzekający w osobach:

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. Piotr Świątek | - przewodniczący |
| 2. Edyta Gawrońska | - członek |
| 3. Sabina Szałankiewicz | - członek |

po rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2022 - 2038

postanawia

pozytywnie zaopiniować projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2022-2038 z uwagami podanymi w treści uzasadnienia.

UZASADNIENIE

W dniu 16 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2022-2038.

Stosownie do brzmienia art. 230 ust. 1 zd. pierwsze 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.

Mając na uwadze przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz projekt uchwały budżetowej na 2022 rok stwierdza się, co następuje:

1. Projekt uchwały obejmuje okres roku budżetowego i szesnastu kolejnych lat, co spełnia wymogi ustawowe wynikające z art. 227 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
2. Konstrukcja projektu uchwały co do zasady spełnia wymogi określone w art. 226 ustawy o finansach publicznych. W treści uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy zawieranych na czas nieokreślony oraz zawieranych na czas określony z podaniem kwoty zobowiązania i rodzaju zawieranej umowy.

W § 3 ust. 1 pkt 1 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją wieloletnich przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2 do projektu uchwały.

Skład orzekający wskazuje ponadto, że w § 3 ust. 2 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, nie stanowiących przedsięwzięcia, o których mowa w art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Przywołany przepis art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych nie odnosi się w swojej treści do przedsięwzięć wieloletnich. Przedmiotowe upoważnienie powinno w swojej treści odpowiadać zapisowi art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Skład orzekający wskazuje, że zapis § 11 pkt 3 lit. b projektu uchwały budżetowej na 2022 rok zawiera upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków związanych ze zmianami w realizacji przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu. Przywołany przepis należy również odnieść do przedsięwzięć wieloletnich, ujętych w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej powiatu. W konsekwencji należy rozważyć przyjęcie w uchwalonej wieloletniej prognozie finansowej upoważnienia określonego w treści art. 232 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, w związku ze zmianami w realizacji tego przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego wieloletnią prognozą finansową.

3. Załącznik określający przedsięwzięcia wieloletnie odpowiada wymogom wynikającym z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

4. Wartości przyjęte w projekcie w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków są zgodne z przedłożonym projektem uchwały budżetowej na 2022 rok. Jako źródło sfinansowania części planowanego deficytu budżetowego w kwocie 18.620.332,56 zł oraz wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadaby do spłaty po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2024 i 2026 w kwocie 2.000.000 zł wskazano przychody z tytułu wolnych środków w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający zwraca w tym miejscu **uwagę**, że wolne środki nie są kategorią którą można zaplanować w dowolnej wysokości, gdyż ich kwota wynika z wyliczeń, na podstawie bilansu. Wolne środki powinny być co do zasady już zatem wypracowane, dostępne nie zaś tylko planowane do osiągnięcia w wyniku rozliczenia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z bilansu z wykonania budżetu Miasta Sanoka za 2020 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2021, po wyeliminowaniu nadwyżki z tytułu rozliczenia dochodów i wydatków wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz środków z rozliczenia zadań finansowanych środkami z budżetu unii europejskiej wynosiły 9.621.813,28 zł, z czego kwotę 6.142.360,21 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2021. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi 3.479.453,07 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2022 przychodów z tytułu wolnych środków za rok 2021 będzie możliwe dopiero po upływie roku budżetowego i jego rozliczeniu.

5. Projekt uchwały zawiera objaśnienia wartości przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. W dołączonych objaśnieniach odniesiono się do najistotniejszych wartości określonych w prognozie tj. prognozowanych dochodów i wydatków w poszczególnych latach, kwot przychodów i rozchodów, wyniku budżetu, kwoty długu i relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przedłożone objaśnienia odnoszą się do całego okresu wykazanego w wieloletniej prognozie finansowej. W objaśnieniach wskazano podstawy planowania dochodów i wydatków w latach 2022-2038.

Z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że od roku 2023 planowane jest istotne zmniejszenie wydatków bieżących w stosunku do roku 2022 (z kwoty 178.854.388 zł do kwoty 172.724.181 zł). Zmniejszenie planowanych wydatków bieżących ma wynikać z ich racjonalizacji oraz podjęcia działań oszczędnościowych w szczególności w zakresie wydatków nie mających charakteru obligatoryjnego (promocja, dotacje). Efekt planowanych do wprowadzenia działań ma służyć poprawie gospodarki finansowej jednostki w kolejnych latach. Ponadto w konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej uwzględniono zmiany w zakresie zmiany granic Miasta Sanoka, co powinno spowodować wzrost wpływów podatkowych o kwotę 6.000.000 zł od 2023 r. Przyjęty projekt uchwały budżetowej na 2022 rok zakłada wyższe wydatki bieżące od dochodów bieżących w kwocie 7.437.620 zł. Występująca różnica w tym zakresie finansowana jest przychodami z tytułu wolnych środków, planowanych na poziomie 20.620.332,56 zł (w tym na deficyt w kwocie 11.815.517,22 zł). Skład orzekający wskazuje, że możliwość finansowania deficytu bieżącego budżetu przychodami pochodzącymi z tytułu wolnych środków w 2022 roku wprowadzona została przepisem art. 9 ust. 1 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). Należy zatem podkreślić, że od roku 2023 będzie obowiązywała reguła określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody z nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w pkt 8, spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych i 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Nie będzie zatem możliwe finansowanie powstałej różnicy w zakresie nadwyżki operacyjnej wolnymi środkami. W konsekwencji należy podkreślić, że w celu zachowania relacji określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych w poszczególnych latach obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej, bezwzględnie koniecznym jest rzeczywiste realizowanie planowanych działań oszczędnościowych. Zwrócić należy również uwagę na fakt, że zaplanowane na 2022 rok dochody bieżące ogółem wynoszą 171.416.768 zł, gdy plan na 2023 r. stanowi kwotę 184.264.206 zł. Tak istotny wzrost dochodów bieżących wymusza podjęcie istotnych działań w tym w szczególności w zakresie dochodów podatkowych jednostki. Przy planowaniu wzrostu wpływów podatkowych, w tym w szczególności z tytułu podatku od nieruchomości należy uwzględnić konieczność podejmowania w kolejnych latach odpowiednich uchwał przez organ stanowiący.

W przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej zaplanowano w 2024 roku dochody majątkowe w kwocie 3.840.000 zł z tytułu dotacji inwestycyjnej, nie wskazując podstawy zaplanowania tych dochodów.

Skład orzekający zwraca **uwagę**, że przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej kwoty, w szczególności w zakresie dochodów i wydatków powinny być realistyczne, a zatem powinny uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową w perspektywie czasu wykraczającej poza rok budżetowy. Planowane kwoty powinny mieć zatem odzwierciedlenie w realnych zasadach gospodarki jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowy nakaz realistyczności WPF można zatem odczytywać jako obowiązek zawierania w niej danych rzeczywistych, uwzględniających jednocześnie przewidywania w zakresie ich kształtowania się w przyszłości. Skoro zatem w ramach procesu przygotowania wieloletniej prognozy finansowej przyjęto określone wskaźniki służące planowaniu dochodów i wydatków oraz zaplanowano podjęcie określonych działań w celu poprawy sytuacji finansowej jednostki, to powinny one zostać zrealizowane w okresie obowiązywania prognozy.

6. Skład orzekający wskazuje, że relacja wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest zachowana w 2022 roku z uwzględnieniem kwoty wolnych środków. Ze względu na kwotę wolnych środków z roku 2020 możliwych do zaangażowania na potrzeby roku 2022, ustalenie rzeczywistej wysokości przychodów z tego źródła przychodów za rok 2021, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w zakresie wydatków

bieżących, jest bardzo istotne dla oceny zachowania relacji wynikającej z przywołanego powyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 9 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. W okresie od roku 2023 do roku 2038 planowane wydatki bieżące są niższe od planowanych dochodów bieżących, co powoduje że relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest zachowana.

7. Częścią projektu wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu sporządzona na okres 2022-2038. Prognoza kwoty długu została sporządzona na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, co spełnia wymóg określony w art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Planowana kwota długu na koniec 2022 roku wynosi 100.817.832,74 zł, co stanowi 56,82% planowanych dochodów na ten rok. Zgodnie ze sprawozdaniem RB-Z za okres od 1 stycznia do 30 września 2021 r. jednostka posiada zobowiązania wymagalne w kwocie 693.566,65 zł. Z dołączonych objaśnień nie wynika, czy przedmiotowa kwota została uwzględniona w wydatkach budżetu roku 2022 czy też została już spłacona przez jednostkę.

8. W przedłożonym projekcie WPF relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie została zachowana w latach 2023 i 2024. Burmistrz Miasta Sanoka zarządzeniem Nr 187/11/2021 z dnia 12 listopada 2021 r. wskazał, że do ustalenia relacji z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wybrano siedmioletni wskaźnik maksymalnej obsługi zadłużenia jednostki. Uwzględniając przyjęte przez jednostkę rozwiązanie w 2022 roku planuje się uchwalenie budżetu, w którym relacja obliczona na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem okresu siedmioletniego, wynosi 1,60% do 9,08%. W latach 2023 i 2024 powyższa relacja, z uwzględnieniem okresu siedmiu lat wynosi odpowiednio: 5,21% do 6,87% oraz 5,91% do 6,56%. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej wykazano spełnienie relacji z art. 243 w latach 2022-2025, w związku z przyjęciem siedmioletniego okresu jej wyliczania.

9. W latach 2023-2025 prognozuje się uchwalanie budżetów, których realizacja nie spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań - do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Z kolei w latach 2026-2038 prognozuje się uchwalanie budżetów, których realizacja nie spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat zobowiązań - do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Powyższe powoduje, że przedmiotowy projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wypełnia dyspozycje z art. 243 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500).

W 2022 roku planuje się uchwalenie budżetu, w którym do ustalenia relacja obliczonej na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych uwzględniono planowane wyłączenia. W zaplanowanych wyłączeniach z relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (pozycja 5.1.1.3) wykazano kwotę 2.000,000 zł z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, które przypadająby do spłaty po roku budżetowym, na który uchwalono budżet tj. z roku 2024 i 2026. Źródło sfinansowania przedmiotowej spłaty stanowią przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający wskazuje na konieczność prawidłowego i jednoznacznego ustalenia kwoty wolnych środków, mogących być w dyspozycji jednostki, które zaplanowane jako źródło wcześniejszej spłaty zobowiązań z lat 2024 i 2026 umożliwiłoby zastosowanie wyłączenia na podstawie art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

Skład orzekający wskazuje, że w roku 2026 powyższa relacja wynosi **4,42%** (planowane spłaty) do **4,67%** (dopuszczalny wskaźnik). Należy podkreślić, że ustalone w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki uwzględniają pełną realizację planowanych kwot dochodów wyliczoną zgodnie z przyjętymi w prognozie założeniami. Skład orzekający podkreśla w tym miejscu konieczność zapewnienia realizacji kolejnych budżetów gminy, w szczególności w zakresie zaplanowanych dochodów w sposób zapewniający zachowanie wartości przyjętych w opiniowanej wieloletniej prognozie finansowej. Dotyczy to w szczególności dochodów z podatków i opłat ustalanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym w szczególności wpływów z podatku od nieruchomości, jak również wpływów z dotacji i subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Brak prawidłowej realizacji przysługujących gminie dochodów może doprowadzić do niespełnienia relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze aktualną sytuację ekonomiczną i regulacje prawne obowiązujące w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, należy zaznaczyć, że mogą wystąpić niedające się przewidzieć niekorzystne zmiany w wielkości planowanych i faktycznie zrealizowanych dochodów ogółem, zwłaszcza z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych oraz fizycznych. Zachodzi więc konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej jednostki w zakresie realizowania planowanych dochodów i wydatków oraz wykorzystania zwrotnych instrumentów dłużnych, w celu spełnienia ustawowych relacji wynikających z przywołanych powyżej przepisów ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Stosownie do przepisów art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejszą opinię należy opublikować w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

Od powyższej uchwały składu orzekającego Burmistrzowi Miasta służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. aa

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZĘKAJĄCEGO
[Signature]
mgr Piotr ŚWIĄTEK

