



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

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

SEKRETARIAT
MIASTA W SANOKU

**Uchwała Nr 8/57/2022
z dnia 29 grudnia 2022 r.**

**składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

2022 -12- 30
16887/12/2022 3
zaf.

FH
30.12.2022

w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie **wieloletniej prognozy finansowej** Miasta Sanoka na lata 2023-2040

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 2022 r., poz. 1668), art. 230 ust. 3 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 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 Szalankiewicz* - członek

po rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2023 - 2040

postanawia

pozytywnie zaopiniować projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2023-2040 z uwagami podanymi w treści uzasadnienia.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2023-2040.

Stosownie do brzmienia art. 230 ust. 3 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 2023 rok stwierdza się, co następuje:

1. Projekt uchwały obejmuje okres roku budżetowego i siedemnastu 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 § 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 w zakresie lat 2024-2026. W § 3 ust. 1 pkt 2 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 ze wskazaniem rodzaju umów. Natomiast w § 3 ust. 2 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy zawieranych na czas określony z podaniem kwoty zobowiązania i rodzaju zawieranej umowy.

W § 4 zawarto upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków europejskich albo środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w związku ze zmianami w realizacji takich przedsięwzięć, 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 2023 rok. Jako źródło sfinansowania części planowanego deficytu budżetowego w kwocie 7.129.410,77 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 2021 r. oraz sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2022 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2022, po wyeliminowaniu środków z tytułu rozliczenia dochodów i wydatków wynikających ze szczególnych zasad wykonywania budżetu oraz środków z rozliczenia zadań finansowanych środkami z budżetu unii europejskiej wynosiły 25.915.554,08 zł, z czego kwotę 20.973.476,89 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2022. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi

4.942.077,19 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2023 przychodów z tytułu wolnych środków za rok 2022 będzie możliwe dopiero po upływie roku budżetowego i jego rozliczeniu. Ponadto jako źródło finansowania planowanego deficytu wskazano zgodnie z uchwałą budżetową przychody 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 w kwocie 4.494.396 zł oraz przychody z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 328.704,75 zł. W dołączonych do projektu uchwały objaśnieniach nie wskazano źródła pochodzenia zaplanowanych środków. Ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2022 r. wynika, że przychody z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków stanowią kwotę 13.160.235,02 zł, z czego w roku 2022 zaangażowano kwotę 12.036.606,08 zł. Kwota do dyspozycji jednostki na 2023 r. wynosi zatem 1.123.628,94 zł. W związku z powyższym uchwalając budżet oraz wieloletnią prognozę finansową należy wskazać skonkretyzowane środki będące w dyspozycji jednostki, które będą mogły stanowić źródło finansowania planowanego deficytu budżetowego.

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 2023-2040.

Z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaplanowane na 2023 rok dochody bieżące ogółem wynoszą 176.319.376 zł, gdy plan na 2024 r. stanowi kwotę 191.747.322 zł. Tak istotny wzrost dochodów bieżących wymusza podjęcie istotnych działań związanych z możliwością pozyskania zaplanowanych dochodów, w tym w szczególności w zakresie dochodów z wpływów z podatków przysługujących jednostce. 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 latach 2024-2026 dochody majątkowe z tytułu dotacji majątkowej w kwotach: 2024 r. – 38.090.500 zł, 2025 r. – 23.200.000 zł oraz w 2026 r. – 11.920.000 zł, 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. Różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi, a dochodami bieżącymi stanowi kwotę ujemną i wynosi – 7.120.560,61 zł. Relacja wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest zachowana w 2023 roku z uwzględnieniem kwoty wolnych środków. Skład orzekający zwraca w tym miejscu **uwagę**, że uwzględniając kwotę wolnych środków z roku 2022 możliwych do zaangażowania w roku 2023 ustalenie rzeczywistej wysokości przychodów z tego źródła przychodów za rok 2022, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w 2023 roku w zakresie wydatków bieżących, jest bardzo istotna dla oceny zachowania relacji wynikającej z przywołanego powyżej art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1964). W okresie od roku 2024 do roku 2040 planowane wydatki bieżące są niższe od planowanych dochodów bieżących, co powoduje że relacja z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest zachowana.

Skład orzekający wskazuje w tym miejscu, że nadwyżka operacyjna to główny wskaźnik „poziomu bezpieczeństwa finansowego” jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Należy zaznaczyć, że nadwyżka operacyjna stanowi istotny czynnik umożliwiający realizację inwestycji oraz spłaty długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka powinna zatem podejmować działania służące wypracowaniu nadwyżki operacyjnej, gdyż utrzymujący się deficyt bieżący może w istotny i znaczący sposób wpływać na możliwość realizacji podstawowych zadań i usług publicznych.

7. Częścią projektu wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza kwoty długu sporządzona na okres 2023-2040. Prognoza kwoty długu została sporządzona na okres, na który zaciągnięto zobowiązania oraz na okres na który planuje się zaciągnąć zobowiązania, co spełnia wymóg określony w art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Planowana kwota długu na koniec 2023 roku wynosi 121.435.826,62 zł, co stanowi 61,91% planowanych dochodów na ten rok. Zgodnie ze sprawozdaniem RB-Z za okres od 1 stycznia do 30 września 2022 r. jednostka posiada zobowiązania wymagalne w kwocie 87.107,02 zł. Z dołączonych objaśnień nie wynika, czy przedmiotowa kwota została uwzględniona w wydatkach budżetu roku 2023 czy też została już spłacona przez jednostkę.

8. 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 2023 roku planuje się uchwalenie budżetu, w którym relacja obliczona na podstawie art. 243 ustawy o

finansach publicznych, z uwzględnieniem okresu siedmioletniego, wynosi 7,21% do 7,58%.

9. W latach 2024-2025 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 2026-2040 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 z późn. zm.).

Skład orzekający wskazuje, że w roku 2024 powyższa relacja wynosi **6,19%** (planowane spłaty) do **6,20%** (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2025 powyższa relacja wynosi **5,67%** (planowane spłaty) do **5,67%** (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2026 powyższa relacja wynosi **2,89%** (planowane spłaty) do **3,25%** (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2027 powyższa relacja wynosi **4,37%** (planowane spłaty) do **4,45%** (dopuszczalny wskaźnik), a w roku 2028 powyższa relacja wynosi **5,40%** (planowane spłaty) do **6,09%** (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.

Ponadto z objaśnień do WPF wynika, że warunkiem zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2024-2027 jest przesunięcie kwot planowanych w tych latach wykupów obligacji komunalnych na lata 2030-2032, na rok 2035 oraz na lata 2037-2038. Należy wskazać, że w celu przesunięcia planowanych kwot wykupów wyemitowanych obligacji komunalnych należy wprowadzić odpowiednie zmiany w uchwałach rady miasta określających zasady ich emisji. W związku z tym

należy również rozważyć konieczność emisji obligacji komunalnych przewidzianych w projekcie budżetu na 2023 rok. Zaciąganie przez gminę nowego długu może bowiem w istotny sposób wpłynąć na możliwość spełnienia w kolejnych latach relacji wynikającej z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze aktualną sytuację ekonomiczną, 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. z 2022 r., poz. 902).

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 ORZĘDZĄCEGO
[Podpis]
mgr Piotr ŚWIĄTEK