



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rib.org.pl

URZĘD MIASTA w SANOKU
Sekretariat

2023 -12- 11

15016/2023 B

zał.

FM

11-12-2023

REFERAT KSIĘGOWOŚCI BUDŻETOWEJ
Urzędu Miasta Sanoka

2023 -12- 11

L. dz. 1326
Skierowano do

**Uchwała Nr 8/24/2023
z dnia 7 grudnia 2023 r.**

**składu orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

w sprawie: opinii do projektu uchwały w sprawie **wieloletniej prognozy finansowej** Miasta Sanoka na lata 2024-2040

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 2023 r., poz. 1325), art. 230 ust. 3 i 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 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 2024 - 2040

p o s t a n a w i a

pozytywnie zaopiniować projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2024-2040 z **uwagami** podanymi w treści uzasadnienia.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sanoka na lata 2024-2040.

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 2024 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 § 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 2025-2026. Skład orzekający zwraca **uwagę**, że kwota dotycząca roku 2025 powinna zostać pomniejszona o wydatki na zadanie jednoroczne w kwocie 6.223.800 zł, ujęte w pozycji 1.3.2.4 WPF. 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. Do projektu uchwały dołączono załącznik określający przedsięwzięcia wieloletnie, który nie w pełni odpowiada wymogom wynikającym z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Skład orzekający zwraca **uwagę**, że przedłożonym projekcie w pozycjach: 1.3.2.4., 1.3.2.9, 1.3.2.10 wykazano zadania, dla których ustalone limity wydatków dotyczą wyłącznie jednego roku budżetowego i odpowiadają kwocie łącznych nakładów finansowych, co oznacza że stanowią zadania jednoroczne, które nie są ujmowane w wykazie przedsięwzięć wieloletnich.

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 2024 rok. Jako źródło sfinansowania części planowanego deficytu budżetowego w kwocie 2.798.888,34 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 2022 r. oraz sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2023 r. wynika, iż wolne środki jakimi Gmina Miasto Sanok dysponowała na początku roku 2023, 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 7.577.077,64 zł, z czego kwotę 7.340.668,77 zł zaangażowano na zbilansowanie budżetu roku 2022. Zatem kwota możliwych do wykorzystania i realnego zaplanowania wolnych środków wynosi 236.408,87 zł. W konsekwencji zaplanowanie w budżecie roku 2024 przychodów z tytułu wolnych środków za rok 2023 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 490.170,02 zł. Ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 30 września 2023 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 6.423.308,75 zł, które zaangażowano w całości w budżecie na 2023 rok. 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.

Ponadto z objaśnień do WPF wynika, że w 2025 r. planowane są przychody zwrotne w kwocie 1.155.000 zł z tytułu umorzenia pożyczki w NFOŚiGW. W pozycji 4.1 wykazano powyższe przychody jako przychody z tytułu kredytów, pożyczek lub emisji papierów wartościowych. Z WPF wynika, że przychody w tej wysokości służyć będą w części finansowaniu rozchodów roku 2025. Z treści objaśnień wynika, że kwota 1.155.000 zł stanowić będzie wysokość umorzenia udzielonej gminie pożyczki. Należy zatem przyjąć, że powyższa kwota zmniejszy rozchody wynikające z harmonogramu spłat zaciągniętego zobowiązania. Nie będzie zatem stanowiła przychodu budżetu. Możliwość uwzględnienia udzielonego umorzenia musi również wynikać z decyzji podmiotu, który udzielił pożyczki, co oznacza że kwota umorzonego zobowiązania może zostać uwzględniona w WPF po uzyskaniu takiej decyzji.

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 tym wpływów ze sprzedaży składników majątkowych 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 2024-2040.

Z przedłożonego projektu wieloletniej prognozy finansowej wynika, że zaplanowane na 2025 rok dochody bieżące ogółem wynoszą 221.604.951 zł, gdy plan na 2024 r. stanowi kwotę 205.589.527 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 przez organ stanowiący w kolejnych latach odpowiednich uchwał zwiększających stawki podatkowe. Przewidywane wykonanie wpływów z podatku od nieruchomości na koniec 2023 r. wynosi 31. 068.901 zł Należy wskazać, że w 2024 r. planuje się dochody z podatku od nieruchomości w kwocie 34.652.154 zł, w sytuacji gdy organ stanowiący nie podjął uchwały zwiększającej stawki podatkowe. Należy również wskazać, że prognozowana kwota dochodów bieżących w 2025 roku umożliwi w istotny sposób zachowanie relacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

W przedłożonym projekcie wieloletniej prognozy finansowej w latach 2025-2026 wykazano planowane dochody majątkowe z tytułu dotacji majątkowych w kwotach: 2025 r. – 54.726.366,93 oraz w 2026 r. – 21.800.000 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 realizacyjności 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 -3.069.468,68 zł. Relacja wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych jest zachowana w 2024 roku z uwzględnieniem kwoty wolnych środków. Skład orzekający zwraca w tym miejscu **uwagę**, że uwzględniając kwotę wolnych środków z roku 2023 możliwych do zaangażowania w roku 2024, ustalenie rzeczywistej wysokości przychodów z tego źródła przychodów za rok 2023, która służyłaby zbilansowaniu budżetu w 2024 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 2025 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. Należy jednocześnie wskazać, że w 2022 roku wykonana, a w 2023 roku planowana relacja dochodów bieżących do wydatków bieżących została zachowana z uwzględnieniem wolnych środków i nadwyżek z lat ubiegłych.

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 2024-2040. 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 2024 roku wynosi 139.665.826,62 zł, co stanowi 51,31% planowanych dochodów na ten rok. Zgodnie ze sprawozdaniem RB-Z za okres od 1 stycznia do 30 września 2023 r. jednostka posiada zobowiązania wymagalne w kwocie 144.519,60 zł. Z dołączonych objaśnień nie wynika, czy przedmiotowa kwota została uwzględniona w wydatkach budżetu roku 2024 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 2024 roku planuje się uchwalenie budżetu, w którym relacja obliczona na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem okresu siedmioletniego, wynosi 5,95% do 6,65%.

9. W roku 2025 prognozuje się uchwalanie budżetu, którego 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 2025 powyższa relacja wynosi 5,09% (planowane spłaty) do 5,54% (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2026 powyższa relacja wynosi 2,58% (planowane spłaty) do 2,72% (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2027 powyższa relacja wynosi 4,23% (planowane spłaty) do 4,29% (dopuszczalny wskaźnik), w roku 2028 powyższa relacja wynosi 6,18% (planowane spłaty) do 6,34% (dopuszczalny wskaźnik), a w roku 2029 powyższa relacja wynosi 6,34% (planowane spłaty) do 7,03% (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.

W związku z tym należy również rozważyć konieczność emisji obligacji komunalnych przewidzianych w projekcie budżetu na 2024 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.

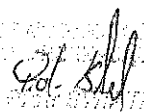
W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

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


MAGISTRAT MIASTA SANOKA