

*P. B. Michalec*  
20. XII. 2016 r.

## UCHWAŁA Nr RIO.V-00311-28/16

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 15 grudnia 2016 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały Wieloletniej Prognozy Finansowej  
Miasta Sejny na lata 2017-2024.



Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) art. 230 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach, skład orzekający w osobach:

### Skład Orzekający w osobach:

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| Małgorzata Rutkowska | - przewodnicząca |
| Maria Wasilewska     | - członek        |
| Paweł Gałko          | - członek        |

### **Opiniuje negatywnie**

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024.

## **UZASADNIENIE**

Opinia powyższa została wydana w oparciu o projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024, przedłożonej Zarządzeniem Nr 107/16 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2016 roku (data wpływu: 15.11.2016 r.) z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Miasta Sejny, przyjętego Zarządzeniem Nr 106/16 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 15 listopada 2016 roku.

Projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024 spełnia wymogi formalne określone przepisami art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (t.j.: Dz. U. z 2015 roku, poz. 92).



Przyjęte wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej dla 2017 roku w zakresie ogólnych kwot dochodów, wydatków, wyniku budżetu, przychodów i rozchodów są zgodne z projektem budżetu na 2017 rok. Miasto planuje na 2017 rok deficyt budżetu w wysokości 659.899 zł, który ma być sfinansowany wolnymi środkami w kwocie 659.899 zł. Ponadto Rada na przewidywane w roku 2017 spłaty rat kredytów i pożyczek (1.431.958 zł) planuje zaciągnąć kredyt w wysokości 1.345.146 zł oraz zaangażować wolne środki w kwocie 86.812 zł. Łączna planowana w projekcie budżetu kwota przychodów wynosi 2.091.857 zł (kol. 4), zaś łączna kwota rozchodów wynosi 1.431.958 zł (kol.5).

Z dokonanej analizy danych wynikających z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej (bilans z wykonania budżetu za 2015 rok, sprawozdanie Rb-NDS za III kwartał 2016 r.) wynika, że miasto na dzień wydania opinii, posiada wolne środki w kwocie 865.111,85 zł, które w kwocie 118.400 zł (dane z Uchwały Nr XX/83/16 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2016) zostały zaangażowane na finansowanie budżetu 2016 roku. Zatem Skład Orzekający przyjmując, że budżet 2016 roku zostanie wykonany na poziomie określonym w Wieloletniej Prognozie Finansowej (ostatnia zmiana: Uchwała Nr XXIII/96/16 Rady Miasta Sejny z dnia 23 marca 2016 roku w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Miasta Sejny) tzn. z nadwyżką budżetu wyższą niż planowano, może być w posiadaniu powyższych wolnych środków.

Skład Orzekający wskazuje, iż w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny została zaniżona kwota długu, a przez to niewykazanie sposobu finansowania całości zadłużenia. Wobec powyższego planowana spłata zadłużenia (rozchody) ujęta w pozycji 5.1 załącznika Nr 1 w pełnym okresie, na który sporządzono WPF nie uwzględnia faktycznej wysokości zadłużenia. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z na koniec 2015 roku kwota długu wyniosła 9.791.987 zł (w kol. 6 „Kwota długu błędnie wykazano w kwocie 9.581.667 zł). Przyjmując dane wykazane w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej, iż Miasto Sejny w 2016 roku dokona spłat kredytów i pożyczek w kwocie 1.356.052 zł i nie zaciągnie dodatkowych kredytów i pożyczek. Wówczas przewidywana kwota długu na koniec 2016 roku wyniesie 8.435.935 zł (w kol. 6 „Kwota długu” wykazana błędna kwota 8.225.615 zł). Powyższe ustalenia skutkują stwierdzeniem, iż kwoty długu przyporządkowane poszczególnym latom, na które sporządzono WPF, nie uwzględniają łącznej kwoty długu. Oznacza to, że nieprawidłowo obliczone są dla poszczególnych lat wskaźniki dopuszczalnych spłat zadłużenia, bądź też okres spłat zadłużenia jest za krótki.

Wynik z działalności bieżącej w 2017 roku Miasta Sejny zamyka się deficytem operacyjnym w wysokości 1.555.999 zł, oznacza to, że Miasto nie może zaciągać długu na wydatki bieżące, na które brakuje pokrycia w dochodach bieżących. Stopień niezachowania relacji zrównoważenia wydatków bieżących, o których mowa w art. 242 ustawy o finansach



publicznych wynosi (-) 809.288 zł , co jest sprzeczne z wymogami wynikającymi z powyższego artykułu ustawy. Z przedstawionej konstrukcji budżetu na 2017 rok wynika, że Miasto Sejny do finansowania części operacyjnej (poza wolnymi środkami) zaangażuje dochody majątkowe w brakującej wysokości (tj. 809.288 zł).

Budżety miasta planowane na lata 2018-2024 przewidują nadwyżkę budżetu (kol. 3), która zabezpiecza rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 10 i 10.1). Wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej w poszczególnych latach dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących, co jest zgodne z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający stwierdza, że Miasto Sejny korzysta z przyznanej pożyczki z budżetu państwa, w związku z przyjętym programem naprawczym (Uchwała Nr XVIII/91/12 Rady Miasta Sejny z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu naprawczego finansów Miasta Sejny). Miasto Sejny w okresie realizacji programu naprawczego zobowiązało do zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w ostatnim roku spłaty pożyczki z budżetu państwa (tzn. na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki czyli od 2022 roku).

Ponadto zauważa się iż, w „Objaśnieniach” (zał. nr 3) przedstawiono rozchody budżetu w latach 2017-2024, gdzie uwzględniono spłaty rat pożyczki z budżetu państwa (str. 4).

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości na lata 2017-2024 wynika, że w 2017 roku zostanie zachowana relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w kolejnych latach objętych prognozą (2018-2023) nie zostanie zachowana relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych tzn. wynikający z przepisów tego artykułu wskaźnik planowanej w poszczególnych latach łącznej kwoty spłaty zobowiązań przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty. Skład Orzekający stwierdza, że czasookres Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny został określony na lata 2017-2024, w związku z planowanym do zaciągnięcia kredytem w kwocie 1.345.146 zł, bez zgody pożyczkodawcy. Planowany do zaciągnięcia w budżecie 2017 roku kredyt ma być przeznaczony na spłatę rat kredytów i pożyczek. Powyższy kredyt jest kredytem komercyjnym z terminem spłaty do 2024 roku. Wobec powyższego w ostatnich latach spłaty kredytu komercyjnego 2023-2024 winna być zachowana relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Bowiem jak wynika z zapisów art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych



o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Relacja ta na rok 2017 wynosi 8,63 % przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2016 r. stanowiącym 8,79 % (maksymalny dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 8,79 %). W 2017 roku wskaźnik planowanej spłaty jest niższy od dopuszczalnego wskaźnika spłaty zaledwie o 0,16%, co w przypadku błędnego obliczenia kwoty długu może rzutować na niezachowanie relacji.

Na zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wpływają nadwyżki operacyjne, które są zaplanowane w latach 2018-2024, w roku 2017 ustalony został deficyt operacyjny, co jest sprzeczne z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto na relację indywidualnego wskaźnika spłat mają również wpływ dochody ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1 tabeli WPF). Dochody z tego źródła w WPF zaplanowano w 2017 roku w kwocie 1.300.000 zł (w latach 2018-2024 po 50.000 zł), w części objaśnień odniesiono się do dochodów ze sprzedaży majątku stwierdzając, iż będą pochodziły ze sprzedaży mieszkań komunalnych oraz sprzedaży działek a także z przekształcenia prawa własności. Skład Orzekający stwierdza, iż powyższe dochody w latach poprzednich były zrealizowane na poziomie od 101.146,98 zł do 360.000 zł (gdzie kwota 360.000 zł dotyczy roku 2016 i jak wynika ze sprawozdania Rb-27S na dzień 30 września 2016 roku dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane w wysokości 370.814,89 zł). Planowane dochody ze sprzedaży majątku wywierają wpływ na kształtowanie się indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach prognozy.

Skład Orzekający analizując dołączone Objaśnienia do projektu WPF stwierdza, że zostały one sporządzone ogólnikowo i dotyczą praktycznie tylko roku 2017. Nie zawierają kalkulacji i przesłanek podjętych wartości na lata objętych prognozą. Brak jest odniesienia się, co do projekcji lat przyszłych po roku 2017, tj. lat 2018-2024. Zgodnie z dyspozycją art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych założenia przyjętych wartości, powinny być szczegółowo przedstawione w Objaśnieniach dołączonych do wieloletniej prognozy finansowej. Nierealistyczne prognozowanie budżetów w okresie objętym WPF zniekształca obraz co do możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie obsługi długu w poszczególnych latach.

Reasumując powyższą analizę, należy podkreślić, że jednym z podstawowych naruszeń prawa stwierdzonych w projekcie WPF jest niezachowanie dyspozycji zawartej w art. 243 w zw. z art. 226 ust. 1 pkt 6a ustawy o finansach publicznych, która zakazuje uchwalania oraz



planowania na kolejne lata budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w którym przekroczone są limity spłaty zobowiązań dłużnych obliczane wedle wzoru określonego w powołanym art. 243 ustawy o finansach publicznych, dotyczy to lat 2023-2024 (okres po spłacie pożyczki z budżetu państwa). Poza tym wykazanie zaniżonej kwoty długu o 205.920 zł, wpływa na brak realistyczności prognozowania zawartego w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Trudno również przyjąć za wiarygodne objaśnienia wartości, dotyczące zadłużenia Miasta Sejny (str. 4 Objaśnień), gdzie przedstawiono, iż dług ulega systematycznemu zmniejszeniu w latach 2018-2024. Odnośnie planowanych nadwyżek operacyjnych Skład Orzekający można jedynie stwierdzić, że w latach 2018-2021 zostały one zaplanowane na poziomie 1.221.320 zł – 1.274.269 zł. Jednak mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdza, że osiągnięcie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wartościach, **w obecnej sytuacji finansowej Miasta Sejny, może być trudne do zrealizowania.**

W odniesieniu do merytorycznej poprawności projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2017-2024, Skład Orzekający zauważa, iż:

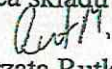
- w podstawie prawnej do Zarządzenia nr 107/16 brak powołania się na art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- w kol. 1.2 „Dochody majątkowe”, przyjęto w 2017 roku kwotę 1.301.100 zł a w latach 2018-2024 po 51.000 zł, gdzie nie zostały wyjaśnione z jakiego źródła będą pochodziły środki w wysokości po 1.000 zł,
- w kol. 2, 2.1, 2.2, 3, 4, 4.2 odnośnie roku 2016 wykazano kwoty niezgodne z projektem budżetu za rok 2016,
- w kol. 6 „Kwota długu” w wierszu:
  - „Wykonanie 2014” wykazano kwotę 10.882.915 zł, natomiast zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z na koniec 2014 winna zostać wykazana kwota 11.093.235 zł,
  - „Wykonanie 2015” wykazano kwotę 9.581.667 zł, natomiast zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z na koniec 2015 winna zostać wykazana kwota 9.791.987 zł,
  - „Plan 3 kw. 2016” wykazano kwotę 8.225.615 zł, natomiast zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z za III kw. 2016 po stronie planu winna zostać wykazana kwota 8.435.935 zł,
- W kol. 10 i 10.1 dane w latach 2014-2016 nie są zgodne. W kol. 10 „przeznaczenie prognozowanej nadwyżki budżetu” wykazano kwotę 0 zł, natomiast w kol. 10.1 „Spłaty kredytów, pożyczek...” wykazano kwoty. W kol. 10.1 w latach historycznych winny być wykazane kwoty „zerowe”,

- w kol. 12.5 wykazano kwotę 0 zł, podczas gdy z budżetu wynika kwota 19.224 zł, a także nie wykazano żadnej kwoty w kol. 12.6,
- w kol. 14.1 nie wykazano spłat rat kapitałowych oraz wykupu papierów wartościowych wynikających z już zaciągniętych zobowiązań w zakresie lat 2017-2024,
- w Objasnieniach wykazano w niektórych przypadkach błędne lata np. określono, iż w latach 2019 -2022 nie planuje się wydatków majątkowych, zgodnie w WPF wynika, iż wydatków majątkowych nie planuje się w latach 2018-2024.

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