

## **UCHWAŁA Nr SO-5/0957/129/2021**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 7 grudnia 2021 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej  
Miasta Konina na lata 2022-2025.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 roku z późn. zm., w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka

Członkowie: Renata Konowalek

Aleksandra Marszałek

działając na podstawie art. 13 pkt. 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Konina projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022 – 2025

### **opinię pozytywną**

### **z zastrzeżeniami wyrażonymi w pkt 2 i 5 uzasadnienia**

#### **U z a s a d n i e n i e**

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022 – 2025 Miasta Konina został przedłożony tutejszej Izbie elektronicznie w dniu 15 listopada 2021 roku.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: uchwałą budżetową na 2021 rok i zmianami do niej, projektem uchwały budżetowej na 2022 rok, uchwałami okołobudżetowymi mającymi wpływ na zadłużenie jednostki, sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 31.12.2020 r. i 30.09.2021 r.

1. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.
2. Z projektu wynika, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje rok budżetowy 2022 i trzy kolejne lata budżetowe, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowana kwota długu na koniec 2022 roku wyniesie 218.087.490,48 zł (w tym: kwota długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu – 721. 408,74 zł) i zostanie spłacona do końca 2033 roku.

W okresie objętym prognozą nie planuje się przychodów z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, natomiast rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych planowane są we wszystkich latach prognozy.

Na podstawie analizy danych zamieszczonych w opiniowanym projekcie WPF oraz danych wynikających z WPF na lata 2021-2024 obowiązującego na dzień opracowania projektu ustalono, iż zmniejszeniu uległy planowane rozchody na rok 2026 na spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji o kwotę 4.800.000 zł, a zwiększone zostały rozchody z tego tytułu w 2027 roku o kwotę 2.400.000 zł i w 2028 roku o kwotę 2.400.000 zł. W objaśnieniach załączonych do projektu WPF nie poinformowano o wprowadzeniu tej zmiany oraz okolicznościach jakie miały wpływ na podjęcie tej decyzji.

Skład Orzekający stwierdził również, iż w prognozie kwoty długu zaplanowano w 2022 roku spłatę długu, która nastąpi wydatkami w wysokości 245.850 zł (poz. 10.7.2), w tym 100.000 zł na spłatę zobowiązań zaciągniętych po 1 stycznia 2019 roku (poz. 10.7.2.1), których wartość jest limitowana w myśl przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych na równi ze spłatami kredytów, pożyczek i wykupem obligacji komunalnych. Zatem pominięto dług spłacany wydatkami, który zaplanowano zaciągnąć w 2021 roku, a jego część planowano spłacić w 2022 roku w wysokości 1.125.701,74 zł i dlatego wydatki te winny zostać ujawnione w poz. 10.7 i w poz. 10.7. 2 oraz w poz. 10.7.2.1 do WPF. Wydatki na ten cel zostały zaplanowane w projekcie uchwały budżetowej łącznie z wcześniej zaciągniętymi zobowiązaniami w dz. 700 rozdz. 70005 § 6150 w wysokości 1.225.701,74 zł.

W ocenie Składu Orzekającego wadliwe zaplanowanie w załączniku Nr 1 do WPF w zaniżonej wysokości wydatków zmniejszających dług, przeznaczonych na spłatę tych zobowiązań 2022 roku w poz. 10.7, poz. 10.7.2 i poz. 10.7.2.1., wpływa bezpośrednio na wyliczenie wskaźników spłat zobowiązań na podstawie z art. 243 ustawy o finansach publicznych (lewa strona wzoru). Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części zastrzeżenie.

3. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
4. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej na 2022 rok w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do danych dotyczących roku 2022.

5. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionych w projekcie danych wynika, że w okresie objętym prognozą kwoty długu zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu wyłączeń z art. 243 ust. 3 i 3a ustawy o finansach publicznych oraz na podstawie przepisów z art. 15zob ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.). W załączniku Nr 1 do WPF w poz 5.1.1.1. zaplanowano wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w 2022 roku w kwocie 4.500.000 zł w związku z planowaną spłatą kredytu zaciąganego w 2021 roku na wyprzedzające finansowanie wydatków związanych z realizacją zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz w poz 5.1.1.2. zaplanowano wyłączenia, o których mowa w art. 243 ust. 3a ustawy w latach 2022-2029 w łącznej kwocie 17.350.518 zł zaciągniętych na finansowanie wydatków na wkład własny w realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych określonych w umowach o dofinansowanie realizacji zadań ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a także w poz. 5.1.1.4 zaplanowano wyłączenie rat kapitałowych w roku 2033 do równowartości kwoty ubytku 2020 roku w wykonanych dochodach Miasta będącego skutkiem wystąpienia COVID-19 w wysokości 5.403.659,78 zł.

Należy jednak podnieść, iż do wyliczenia wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla 2021 rok roku przyjęto planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, co jest zgodne z przepisem art. 243 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zauważyć należy, że w październiku i listopadzie 2021 roku wprowadzono istotne zmiany w uchwale budżetowej na 2021 rok i w aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej w tym zwiększono wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010) w dz. 801 /Oświata i wychowanie/ i w dz. 854 /Edukacyjna opieka wychowawcza/ o kwotę 14.039.957 zł. Z analizy sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu Rb-28S za okres od początku roku do końca III kwartału 2021 roku wynika, iż wydatki na wynagrodzenia w jednostkach systemu oświaty wykonano na poziomie 81,89% planu ustalonego na koniec III kwartału 2021 roku, a zatem zwiększenie wydatków w powyższym zakresie było niezbędne.

W konsekwencji takiego planowania łączne wydatki zaplanowane na rok 2022 na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (poz. 2.1.1 załącznika Nr 1 do WPF) wynoszą 242.651.970,06 zł i są niższe niż planowane wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w 2021 roku (po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr 634 z dnia 24.11.2021r.) w wysokości 259.997.162,01 zł oraz niższe niż wykonane wydatki na ten cel w 2020 roku w wysokości 250.389.751,99 zł.

W objaśnieniach załączonych do projektu WPF podano ogólne dane o planowanych wielkościach, natomiast nie odniesiono się do wpływu zmian wprowadzonych po 30 września 2021 roku w aktualnie obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej i budżecie na 2021 rok na planowanie wielkości w 2022 roku i w latach następnych, a także nie zasygnalizowano żadnych zagrożeń związanych z realizacją budżetu w 2022 roku mogących mieć wpływ na prognozowaną WPF.

Należy również zauważyć, że jednoroczne wskaźniki kształtujące dopuszczalny wskaźnik spłat zobowiązań na lata następne ustalany na podstawie przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych (prawa strona wzoru) były zrealizowane na niskim poziomie, bowiem w 2020 roku wskaźnik jednoroczny z planu był bardzo niski i wynosił 2,53%, a na podstawie danych z wykonania wyniósł 0,33%, natomiast w 2019 roku wskaźnik jednoroczny wyliczony na podstawie danych z wykonania budżetu był zbliżony do wartości planowanej, ale jego poziom był niski i wynosił 4,23%. W opiniowanej prognozie projektuje się, iż wskaźnik jednoroczny służący do wyliczenia dopuszczalnego wskaźnika spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych wyniesie w 2022 roku - 3,7%, w 2023 roku - 7,01%, w 2024 roku - 8,12% i w 2025 roku - 8,88%.

Z objaśnień załączonych do WPF wynika tylko, iż planuje się wzrost stawek podatków w wysokości zbliżonej do poziomu aktualnej stopy inflacji, a wydatki bieżące wzrastają na poziomie znacznie niższym niż aktualny poziom inflacji, natomiast brak informacji o podejmowanych działaniach i ich skutkach finansowych zmierzających do ograniczenia poziomu wydatków bieżących.

W następstwie takiego sposobu planowania w opiniowanej prognozie wynik operacyjny budżetu (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wyniesie: w 2022 roku - (+) 9.519.625,35 zł, w 2023 roku - (+) 26.459.410,41 zł, w 2024 roku - (+) 32.591.755 zł i w 2025 roku oraz w latach następnych - (+) 37.471.051 zł, natomiast wynik operacyjny budżetu w 2021 roku po ostatnich zmianach budżetu został zaplanowany na poziomie (+) 4.159.251,62 zł, a wykonane wyniki operacyjne wyniosły w 2020 roku deficyt (-) 2.821.005,35 zł, w 2019 (+) 13.474.208,22 zł.

Należy podkreślić, że wydatki bieżące budżetu na 2022 rok zostały ustalone w oparciu o poziom wydatków bieżących zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok, w którym bez żadnego uzasadnienia zmniejszono planowane wydatki na wynagrodzenia w jednostkach oświatowych poniżej poziomu wydatków wykonanych w 2020 i 2019 roku, co dokładnie opisano w opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok.

Skład Orzekający podnosi, iż planowanie winno być realne i opierać się na merytorycznie uzasadnionych przesłankach, np. planowanie wydatków bieżących może uwzględniać oszczędności wynikające z podjętych działań restrukturyzacyjnych w zakresie wydatków bieżących, w tym ich uzasadnione ograniczenie, za wyjątkiem wydatków tzw. sztywnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający ocenił, że w dalszym ciągu istnieje zagrożenie przekroczenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a przyjęte w projekcie WPF wartości oraz ich objaśnienia nie uprawdopodobniają realizmu prognozy w zakresie dochodów bieżących i wydatków bieżących i z tego powodu wyraził zastrzeżenia do projektu wieloletniej prognozy finansowej.

6. W objaśnieniach nie zamieszczono informacji, czy Prezydent podjął już decyzję o wyborze długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający przypomina, iż stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 ze zm.) *"Ustalana na lata 2022-2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 ustawy zmienianej w 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu"*. Wyboru długości okresu stosowanego do wyliczenia relacji dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 grudnia 2021 r. i informuje o wyborze właściwą regionalną izbę obrachunkową oraz organ stanowiący tej jednostki.

7. Skład Orzekający stwierdził również niżej wymienione uchybienia w projekcie uchwały w sprawie WPF, a mianowicie:

- 1) W załączniku Nr 1 do WPF zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w 2022 roku w wysokości 14.336.173 zł, w 2023 roku w wysokości 5.000.000 zł, w 2024 i w 2025 roku po 3.000.000 zł. W objaśnieniach opisano majątek przeznaczony do sprzedaży w 2022 roku natomiast nie wskazano jaki jest majątek możliwy do sprzedaży w latach następnych. Dochody ze sprzedaży mienia do 2025 kształtują wskaźnik spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale ich planowanie obarczone jest dużym ryzykiem. Należy

również zauważyć, że dochody ze sprzedaży mienia mają pozytywny wpływ na kształtowanie wskaźników spłat zobowiązań tylko wtedy, gdy są wykonane.

- 2) W załączniku Nr 2 do WPF, obejmującym wykaz przedsięwzięć wieloletnich, w części 1.1.1 zaplanowano wydatki bieżące na nowe zadanie pn. „*Akredytacja nr: 2021-1-PL01-KA121-SCH-00001062 - Podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie pracy z dzieckiem niepełnosprawnym*” z okresem realizacji 2021-2023 oraz łącznymi nakładami finansowymi w kwocie 176.726,93 zł, jednakże limity wydatków na realizację tego zadania zaplanowano tylko w 2022 roku w wysokości 171.726,93 zł, natomiast nie zaplanowano limitu wydatków na 2023 rok. Objasnienia załączone do projektu uchwały w sprawie WPF nie zawierają żadnego wyjaśnienia w zakresie przyczyn braku zaplanowania limitu wydatków na 2023 rok.
- 3) W załączniku Nr 2 do WPF zaplanowano zadanie pn. „*Wynajem z prawem do podnajmu, lokali mieszkalnych od innych właścicieli zasobów mieszkaniowych celem realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*” z okresem realizacji 2022-2026 łącznymi nakładami w wysokości 150.000 zł limitami wydatków 30.000 zł w każdym roku oraz limitem zobowiązań „0 zł”. Skoro przedmiotowe zadanie jest rozpoczynane w 2022 roku to dopiero po 1 stycznia 2022 rok mogą być zaciągnięte zobowiązania związane z realizacją planowanego przedsięwzięcia i dlatego limit zobowiązań dla ww. zadania w opiniowanym projekcie winien wynosić 150.000 zł.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

*/-/ Zofia Ligocka*

**Pouczenie:** Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.