

## UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-119/2021

z dnia 23 lutego 2021 r.

### Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej przez Miasto Sejny.

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 230 ust. 4, art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczania składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

#### Skład Orzekający w osobach:

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

#### **opiniuje**

możliwość sfinansowania deficytu budżetu określonego w uchwale budżetowej na 2021 rok Miasta Sejny – pozytywnie;

prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Suwałki, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych – pozytywnie z zastrzeżeniem.

### **U Z A S A D N I E N I E**

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o Uchwały Rady Miasta Sejny z dnia 27 stycznia 2021 r.: Nr XXVI/184/21 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2021-2027 oraz Nr XXVI/185/21 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2021.

Rada Miasta Sejny Uchwałą Nr XXVI/185/21 z dnia 27 stycznia 2021 r. uchwaliła budżet na 2021 rok, w którym zaplanowano:

- dochody w wysokości – 30.150.310 zł, w tym bieżące 24.789.104,49 zł;
- wydatki w wysokości – 35.094.796 zł, w tym bieżące 25.534.764,43 zł;
- deficyt budżetu – 4.944.486 zł.

Zgodnie z zapisem §3 treści przedmiotowej uchwały, planowany deficyt zostanie pokryty przychodami pochodzącymi z:

- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 745.659,94 zł;

- pożyczki na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł;
- kredytów lub pożyczek w kwocie 1.336.343,06 zł.

Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 3 oraz 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

Z przedstawionej konstrukcji budżetu wynika, że miasto planuje spłatę kredytów pokryć przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia pożyczek i kredytów w kwocie 268.1736,94 zł oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 961.826,06 zł. Wobec powyższego zgodnie z przyjętym planem przychodów i rozchodów stanowiącym zał. nr 3 do uchwały, planowane przychody ustalono w łącznej wysokości 6.174.486 zł (§903 przychody z zaciągniętych pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej 2.862.483 zł, §950 wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy 1.707.486 zł, §952 przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów 1.604.517 zł.), zaś planowane rozchody ustalono w łącznej wysokości 1.230.000zł (wykup innych papierów wartościowych 1.212.000 zł, spłata pożyczek i kredytów 18.000 zł)

Skład Orzekający, odnosząc się do wolnych środków dokonał analizy danych sprawozdawczych (bilans wykonania budżetu za 2019 rok sporządzony na dzień 31.12.2019 r., sprawozdania budżetowe m.in. za IV kw. 2020 r.) i stwierdził, iż miasto będzie dysponowało wolnymi środkami umożliwiającymi finansowanie w roku 2021 deficytu budżetu i rozchodów budżetu.

Wynik z działalności bieżącej miasta zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 745.659,94 zł**. Zgodnie z przyjętym planem przychodów, Miasto Sejny w budżecie roku 2021 angażuje na pokrycie ujemnego wyniku operacyjnego wolne środki, które zostały zaplanowane w wysokości 1.707.486 zł, co jest zgodne z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500).

Podjmując Uchwałę Nr XXVI/184/21 z dnia 27 stycznia 2021 r. Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Sejny na lata 2021-2027. Miasto zamierza spłacić zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2027 roku. Najwyższa kwota długu w okresie objętym Prognozą wystąpi na koniec 2021 roku i wyniesie 9.846.661,90 zł (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem będzie wynosił **32,66%**, natomiast do planowanych dochodów bieżących **39,72%**).

Od 2022 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych tytułów dłużnych (kol. 4.1) i miasto zamierza osiągać dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu (kol. 3 i 3.1). Ponadto w kolejnych latach zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2021-2027 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842), tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (kol. 8 i kol. 8.3.1).

W roku budżetowym 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosić będzie 7,48% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, który stanowi 11,48%.

Różnice pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat a dopuszczalnymi wskaźnikami spłat tzw. rezerwy limitowe w latach 2022-2027 ukształtowały się w przedziale od 0,44% do 4,41%.

Na uwagę zasługują lata 2026, 2027, gdzie rezerwy limitowe oscylują poniżej jednego punktu procentowego i wynoszą odpowiednio: w 2026 r. – 0,44%, w 2027 r. – 0,46%.

Przyjęte w prognozie założenia zachowania tej relacji oparto o planowane w latach 2022-2027 nadwyżki operacyjne (kol. 7.1) oraz dochody ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1) w 2021 r. w kwocie 1.640.990 zł, w 2022 r. w kwocie 2.710.000 zł oraz w 2023 w kwocie 980.000 zł.

Dochody ze sprzedaży majątku zostały założone na wysokim poziomie i są obarczone bardzo wysokim ryzykiem. Dochody z powyższego źródła nie znajdują uzasadnienia w realizacji dochodów z tego tytułu w latach poprzednich, gdzie uzyskano dochody w następujących wysokościach: 603.199,28 zł w 2017 r., 508.301,94 zł w 2018 r., 491.354,89 zł w 2019 r., 490.882,50 zł w 2020 r. W Objaśnieniach stanowiących Załącznik Nr 3 do uchwały w sprawie WPF wskazano, że *„wykaz nieruchomości do sprzedaży na 2021 rok wynika z wykonanych operatów szacunkowych wykonanych dla działki i 4 lokali użytkowych (operaty szacunkowe dla działki 481/4 oraz lokali niemieszkalnych przy ul. J. Piłsudskiego 8,14,6 opiewają na kwotę 1.640.990 zł (...) zaś w latach 2022-2023 prognozuje się wpływy ze sprzedaży działek, których uzbrojenie wykonamy w 2021 roku (realizacja inwestycji przekracza 3 mln i podobną kwotę planujemy uzyskać po uzbrojeniu terenu), dzięki pozyskanym na ten cel środkom unijnym oraz sprzedaży mieszkań po urealnieniu posiadanych udziałów we wspólności.”*. Odniesiono się również do uzbrojenia działek w SSE, które było zaplanowane już w 2018 r. i nie zostało zrealizowane ze względu na otrzymane oferty, które przekraczały zaplanowane środki. Z dalszych objaśnień wynika, iż przy realizacji obecnego projektu, który rozpoczął się w 2020 r., wpłynęły tańsze oferty niż poprzednio. Ponadto stwierdzono, że zaplanowane kwoty do pozyskania są bardzo realne i możliwe do osiągnięcia w przetargach.

Skład Orzekający zastrzega, że niewykonanie dochodów ze sprzedaży majątku planowanych w latach 2021-2023, nawet przy założeniu zrealizowania innych wielkości budżetowych w zakładanych wysokościach, jako istotnego elementu z punktu widzenia spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, **może skutkować naruszeniem w kolejnych latach objętych Prognozą powyższej relacji.**

Oceniając możliwość osiągnięcia zaplanowanych nadwyżek operacyjnych wskazać należy, iż na 2021 r. zaplanowano ujemne saldo na kwotę 745.659,94 zł (deficyt operacyjny). W budżecie angażowane są wolne środki na pokrycie ujemnego wyniku operacyjnego, co jest zgodne z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

(Dz. U. z 2018 r. poz. 2500). Zgodnie z prognozą w kolejnych latach 2022 i 2023 wartości nadwyżek operacyjnych zaplanowano na najniższym poziomie w całym okresie Prognozy w wysokościach 44.678,37 zł – rok 2022; 501.000 zł - rok 2023. Natomiast w kolejnych latach 2024-2027 roku wielkość ta znacząco wzrasta od 1.253.117 zł do 1.720.00 zł. Analiza danych historycznych wykazuje iż, w latach poprzednich tj. 2017-2020 nadwyżki operacyjne kształtowały się następująco: 1.271.583,06 zł – rok 2017; 1.419.750,21 zł – rok 2018; 1.711.561,48 zł – rok 2019; 564.955,30 zł – rok 2020 (sprawozdanie Rb-NDS za IV kw. 2020).

Skład Orzekający zauważa, że o ile zaprognozowane do roku 2025 nadwyżki operacyjne teoretycznie znajdują uzasadnienie w danych historycznych, to od roku 2026 zaplanowane zostały na poziomie, który może okazać się trudny do osiągnięcia. Dodatkowo ryzyko wystąpienia zmian w założeniach, na których została oparta może przełożyć się na wartość planowanych nadwyżek oraz wysokość wskaźnika spłaty zobowiązań. W związku z powyższym niezbędne jest podejmowanie na bieżąco działań zmierzających do realnego planowania wielkości wykazywanych zarówno w budżecie roku 2021, jak i w całej Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny.

Ze względu na zaprognozowany okres spłaty zobowiązań, poziom kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (ze szczególnym wskazaniem roku 2026 i 2027), jak również identyfikowane ryzyko zmienności wartości zaprezentowanych w WPF Miasta Sejny w związku z bieżącą i prognozowaną sytuacją gospodarczą, zaburzaną dodatkowo kryzysem ekonomicznym wywołanym COVID-19, Skład Orzekający zaleca bieżące monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, w celu zachowania właściwych relacji umożliwiających sfinansowanie zaplanowanego deficytu oraz obsługę długu publicznego. Ponadto podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku będzie uzależniona od zachowania przez organy miasta konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej. Najmniejsze odchylenia od planu skutkować mogą niezachowaniem relacji z art. 243. Organy miasta powinny być świadome ryzyka niesprawdzalności tych szacunków, powodowanego wpływem szeregu czynników, w szczególności zmianami w obowiązujących regulacjach prawnych, czy zmianami w koniunkturze gospodarczej. W efekcie może to przełożyć się na wielkość planowanych nadwyżek, jak również realizację dochodów ze sprzedaży majątku, i co za tym idzie niezachowanie wskaźnika spłaty zobowiązań.

#### P o u c z e n i e:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 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