

## UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-19/2021

z dnia 31 maja 2021 r.

### **Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Sejny kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.**

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U z 2019 r., poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2031 r., poz. 305) 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:

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

### **Opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniem**

możliwość spłaty przez Miasto Sejny kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z realizacją zadań pn. „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” i „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym”.

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

Burmistrz Miasta Sejny pismem FN.3051.2.2021 z dnia 18.05.2021 r. (data wpływu do RIO: 18.05.2021 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań pn. „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” i „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym”.

W związku z zaciągnięciem ww. kredytu Burmistrz Miasta Sejny podjął Zarządzenie Nr 58/2021 z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z § 1.1 ww. Zarządzenia, postanawia się zaciągnąć kredyt na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 na zadania pn. „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” i „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym”. Z dalszych zapisów (§ 2 i 3)

Zarządzenia wynika, iż wydatki na pokrycie tego kredytu zostały ujęte w budżecie Miasta Sejny na 2021 rok. Kredyt ten zostanie spłacony niezwłocznie po otrzymaniu refundacji z budżetu Unii Europejskiej. Formą zabezpieczenia spłaty kredytu będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową jak wynika z zapisu § 4 ww. Zarządzenia.

Z uchwały budżetowej Miasta Sejny na 2021 rok, zgodnie z Uchwałą Nr XXIX/205/21 Rady Miasta Sejny z dnia 17 maja 2021 r. wynika, że budżet po zmianach wynosi:

dochody ogółem z tego:	31.137.328,97 zł,
<i>dochody bieżące</i>	24.984.105,73 zł,
<i>dochody majątkowe</i>	6.153.223,24 zł,
wydatki ogółem z tego:	35.882.816,58 zł,
<i>wydatki bieżące</i>	25.765.585,01 zł,
<i>wydatki majątkowe</i>	10.117.231,57 zł,
deficyt	4.745.487,61 zł.

Planowany deficyt ma być sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- wolnych środków w kwocie 781.479,28 zł;
- przychodów z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 89.429,51 zł;
- kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł;
- pożyczki z WFOŚiGW w kwocie 50.000,00 zł;
- obligacji w kwocie 962.095,82 zł.

Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305). Analiza danych sprawozdawczych za 2020 r., sporządzonych na dzień 31 grudnia 2020 r. wskazuje, iż przychody wewnętrzne w powyższej wysokości są możliwe do zaangażowania w budżecie roku 2021.

Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 6.024.287,61 zł (kredyty (§952) 4.162.483,00 zł, wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§950) 1.723.575,10 zł, przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§905) 89.429,51 zł, przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych (§951) 48.800 zł), natomiast łączna kwota planowanych rozchodów wynosi 1.278.800 zł (wykup innych

papierów wartościowych 1.212.000 zł, spłata kredytów i pożyczek 18.000 zł, udzielone pożyczki i kredyty 48.800 zł).

Na marginesie Skład Orzekający wskazuje, iż jednym ze źródeł sfinansowania deficytu (§4 treści normatywnej Uchwały Nr XXIX/205/21 z dnia 17 maja 2021 r.), wymieniono obligacje w wysokości 962.095,82 zł, które zostały wykazane w planie przychodów w §952 „Przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym” (zał. Nr 3 „Przychody i rozchody budżetu w 2021 r.” do Uchwały). Przychody te winny zostać wyodrębnione w paragrafie §931 „Przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych”.

Wynik z działalności bieżącej miasta zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 781.479,28 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 1.723.575,10 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).

Zadania realizowane przy współudziale środków pochodzących z budżetu UE pn. „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” i „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym” zostały przewidziane w planie wydatków. Zadanie „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” zostało zaplanowane w dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70095 Pozostała działalność, paragrafie 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, w tym wydatki z czwartą cyfrą „7” wynoszą 1.688.738,56 zł, natomiast zadanie „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym” zostało zaplanowane w dziale 630 Turystyka, rozdziale 63002 Zadania w zakresie upowszechniania turystyki, paragrafie 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, w tym wydatki z czwartą cyfrą „7” wynoszą 1.173.745,20 zł.

W postanowieniach § 6 Uchwały Nr XXIX/205/21 Rady Miasta Sejny z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2021 rok, Rada ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2021 roku, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych m. in. na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 3.874.578,82 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł. Natomiast w §12 ust. 1 Uchwały Nr XXVIII/196/21 Rady Miasta Sejny z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie zmian w budżecie miasta Sejny na 2021 rok, Rada upoważniła Burmistrza Miasta Sejny do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań określonych przez Radę.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu 2021 roku należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej będący przedmiotem niniejszej opinii Burmistrz działa w

granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego kredytu pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 4 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Sejny, w tym także kształtowanie się długu jednostki została przedstawiona w Uchwale Nr XXIX/204/21 Rady Miasta Sejny z dnia 17 maja 2021 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny na lata 2021 – 2027 (według stanu na dzień wydania opinii). Przyjęte w tej prognozie dla roku 2021 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów, co odpowiada treści art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z prognozy przedstawionej w WPF na lata 2021-2027 wynika, iż na koniec 2020 roku Miasto Sejny posiadało zadłużenie w wysokości 6.575.725,95 zł (kol. 6 tabeli WPF, co jest zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z za IV kwartał 2020 r.). W 2021 r. planuje się zwiększyć zobowiązania dłużne w łącznej wysokości 4.162.483,00 zł (kol. 4.1 tabeli WPF), dokonać wykupy obligacji i spłaty kredytów, pożyczki w wysokości 1.230.000 zł (kol. 5.1 tabeli WPF) oraz dokonać spłaty kwoty długu, która dokona się z wydatków budżetu w kwocie 250.000 zł (kol. 10.7 tabeli WPF). W związku z powyższym planowane zadłużenie na koniec 2021 roku wyniesie 9.258.208,95 zł, w tym dług spłacany wydatkami w kwocie 220.521,74 zł (stosunek łącznego zadłużenia do szacowanych dochodów ogółem będzie wynosił 29,73%, natomiast do prognozowanych dochodów bieżących 37,06%). Zaciągnięte zobowiązania dłużne miasto będzie spłacać do końca 2027 roku.

Według obowiązującego WPF w kolejnych latach objętych Prognozą miasto nie planuje pozyskiwania nowych zobowiązań dłużnych. Począwszy od 2022 r. miasto ma osiągać nadwyżki budżetu (kol. 3 tabeli WPF), które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu (kol. 3.1 WPF). Ponadto w latach 2022-2027 zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionych w wieloletniej prognozie wartości wynika, że we wszystkich latach objętych prognozą zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem postanowień art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500) oraz art.15zob ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.).

W roku budżetowym 2021 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosić będzie 7,36% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, który stanowi 11,38%.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników pomiędzy planowanymi spłatami zobowiązań a dopuszczalnymi wskaźnikami spłat kształtuje się na poziomie pozostawiającym rezerwę limitową. Rezerwa ta w latach 2022-2027 kształtowała się na poziomie od 1,05% do 4,74%.

Przyjęte w prognozie założenia zachowania tej relacji oparto o planowane w latach 2022-2027 nadwyżki operacyjne (kol. 7.1) oraz dochodach 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.

Wynik z działalności bieżącej miasta w 2021 r. zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 781.479,28 zł**. Natomiast w kolejnych latach objętych Prognozą prognozowane są nadwyżki operacyjne, które mają kształtować się na poziomie od 44.678,37 zł (w 2022 r.) do 1.536.064,05 zł (w 2027 r.). Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej miasta przedstawia się następująco:

- wykonanie 2017                    1.271.583,06 zł;
- wykonanie 2018                    1.419.750,21 zł;
- wykonanie 2019                    1.711.561,48 zł;
- wykonanie 2020                    564.955,30 zł.

Skład Orzekający, zauważa iż nadwyżki operacyjne w latach 2017-2019 miały tendencję wzrostową (w 2018 r. przyrost o 148.167,15 zł, w 2019 r. przyrost o 291.811,27 zł), natomiast w 2020 r. w stosunku do 2019 r. nastąpił ogromny spadek. Począwszy od 2022 r. przyjęto tendencję wzrostową nadwyżek operacyjnych, utrzymującą się na poziomie lat wcześniejszych (2017-2019).

Skład Orzekający zastrzega, że niewykonanie dochodów ze sprzedaży majątku planowanych w latach 2021-2023, nawet przy założeniu zrealizowania innych wielkości budżetowych w zakładanych wysokościach oraz niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych w zakładanej wysokości, jako istotnych 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**.

Na marginesie Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zastrzeżenie dotyczące dochodów ze sprzedaży majątku było sformułowane w Uchwale Nr II-00312-119/21 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 23 lutego 2021 roku w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej przez Miasto Sejny.

Skład Orzekający mając na uwadze powyższe, wydaje opinie pozytywną z zastrzeżeniem o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.862.483,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z realizacją zadań pn. „Transgraniczny katalizator współpracy „Targowsko – Turgus”” i „Aktywna turystyka w oparciu o dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na obszarze transgranicznym”. Zważywszy na istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta Sejny niosą (nierozpoznane w

pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, prognozowany stan zobowiązań dłużnych, Skład Orzekający zastrzega, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez miasto założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku będzie uzależniona od zachowania przez organy miasta konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych. Skład Orzekający wydając opinię przyjął założenie, że miasto Sejny zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

#### **POUCZENIE:**

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego  
Małgorzata Rutkowska