

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-59/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 27 stycznia 2022 r.

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 ze zm.) art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305 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 pozytywnie

- możliwość sfinansowania deficytu budżetu określonego w uchwale budżetowej na 2022 rok Miasta Sejny;
- prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Sejny, wynikającej z zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, **wnosząc jednocześnie zastrzeżenia sformułowane w uzasadnieniu.**

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 28 grudnia 2021 r.: Nr XXXIV/265/21 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2022-2031 oraz Nr XXXIV/266/21 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2022.

Rada Miasta Sejny Uchwałą Nr XXXIV/266/21 z dnia 28 grudnia 2021 r. uchwaliła budżet na 2022 rok, w którym zaplanowano:

- dochody w wysokości – 32.348.792,87 zł, w tym bieżące 24.110.812,71 zł;
- wydatki w wysokości – 34.850.022,67 zł, w tym bieżące 24.075.008,67 zł;

Miasto Sejny w 2022 roku planuje z dochodów budżetu spłatę kredytu na wyprzedzające finansowanie zadań z udziałem środków unijnych w kwocie 2.862.483,00 zł (zapis § 6 pkt 1 uchwały). Po uwzględnieniu powyższych ustaleń budżet Miasta Sejny na 2022 roku będzie deficytowy, który wyniesie 5.363.712,80 zł i sfinansowany zostanie przychodami pochodzącymi z :

- rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 220.428,80 zł,
- szczególnych zasad wykonywania budżetu określonych w odrębnych ustawach (fundusz dróg) w kwocie 4.547.284,00 zł,
- planowanego do zaciągnięcia kredytu lub pożyczki w kwocie 596.000,00 zł.

Wykazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne ze źródłami wymienionymi w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Łączna planowana w budżecie kwota przychodów wynosi 6.571.712,80 zł (§905 przychody jst z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (fundusz dróg) 4.547.284,00 zł, §906 przychody jst wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków 220.428,80 zł, §952 przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów 1.804.000,00 zł). Natomiast łączna planowana w budżecie kwota rozchodów wynosi 4.070.483,00 zł i obejmuje wykup innych papierów wartościowych w kwocie 1.170.000,00 zł oraz spłatę kredytów i pożyczek w kwocie 2.900.483,00 zł (zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały).

Mając na uwadze przychody wewnętrzne, które posłużą sfinansowaniu deficytu budżetu w łącznej wysokości 4.767.712,80 zł, Skład Orzekający stwierdza, na podstawie bilansu wykonania budżetu 2020 r., przewidywanego wykonania budżetu za 2021 r. (wynikającego z uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2022-2031), sprawozdań Rb-27S i Rb-28S za miesiąc grudzień 2021 r. oraz uwzględniając dodatkowe wyjaśnienie przedłożone przez Burmistrza Miasta Sejny (pismo nr FN.3021.1.2022 z dnia 20.01.2022 r.), że jednostka będzie dysponowała przychodami wewnętrznymi we wskazanej wysokości.

Stosownie do Uchwały Nr XXXIV/265/21 Rady Miasta Sejny z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2022-2031, Miasto zamierza spłacić zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2031 roku. Najwyższa kwota długu w okresie objętym Wieloletnią Prognozą Finansową wystąpi na koniec 2022 roku i wyniesie 5.511.854,62 zł (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem wyniesie 17,04%, natomiast do planowanych dochodów bieżących 22,86%).

W tym miejscu Skład Orzekający pragnie odnieść się do przyjętej konstrukcji budżetów lat 2023-2025, w których zaplanowane zostały nowe zobowiązania dłużne (kol. 4.1) w 2023 r. w kwocie 1.330.000,00 zł, w 2024 r. w kwocie 500.000,00 zł i w 2025 r. w kwocie 190.000,00 zł. Wobec powyższego zobowiązania dłużne w tych latach posłużą wraz z nadwyżką budżetu (kol. 3.1) finansowaniu planowanych rozchodów (kol. 5.1). W pozostałym okresie objętym prognozą (2026-2031) przewiduje się dodatnie wyniki budżetów (kol. 3), które w całości będą służyły finansowaniu planowanych rozchodów (kol. 5.1). Ponadto, we wszystkich latach prognozy 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.

Z przedłożonej uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2022-2031 wynika, że w całym okresie objętym prognozą zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza Miasta Sejny Nr 136/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. do ustalenia relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na lata 2022-2025 przyjęto okres siedmiu lat do wyliczenia maksymalnego dopuszczalnego limitu spłat zobowiązań w tym okresie.

W roku budżetowym 2022 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami (z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń) wynosi 7,02% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowiącym 13,32% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o plan III kwartału 2021 r. stanowi 12,03%). W pozostałych latach objętych prognozą rezerwy limitowe pomiędzy wskaźnikami planowanych spłat, a dopuszczalnymi wskaźnikami spłat kształtują się na poziomie od 0,39% do 5,22%. Na uwagę zasługuje 2029 rok, gdzie rezerwa limitowa oscyluje poniżej jednego punktu procentowego i wynosi zaledwie 0,39%.

Przyjęte w prognozie założenia zachowania powyższej relacji oparte są na nadwyżkach operacyjnych (kol. 7.1) oraz dochodach ze sprzedaży majątku (kol. 1.2.1) w 2022 r.

W budżecie 2022 roku wynik z działalności bieżącej Miasta wynosi zaledwie 35.804,04 zł. W latach kolejnych 2023-2031 prognozowane tzw. nadwyżki operacyjne przyjęto w przedziale od 225.120,00 zł do 1.291.230,00 zł. Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej Miasta przedstawia się następująco:

- wykonanie 2015	1.891.755,39 zł;
- wykonanie 2016	995.769,57 zł;
- 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;
- przewidywane wykonanie 2021	2.136.131,72 zł;
- sprawozdania Rb-27-S i Rb-28S – grudzień 2021	1.491.176,87 zł.

Analizując nadwyżki operacyjne Skład Orzekający zauważa, iż nie miały one stałej tendencji wzrostowej (najniższa wartość osiągnięta została w 2020 r. w wysokości 564.955,30 zł). Jednak przyjęte w omawianym obszarze założenia prognostyczne znajdują uzasadnienie w oparciu o dane historyczne, jak również mieszczą się w średniej arytmetycznej sald z ostatnich 7 lat (uwzględniając wykonanie przyjęte w sprawozdaniach za miesiąc grudzień 2021 r.), która wynosi 1.335.221,69 zł.

Miasto w okresie objętym prognozą planuje dochody ze sprzedaży majątku w 2022 roku w kwocie 1.900.000,00 zł. W Objasnieniach stanowiących Załącznik Nr 3 do uchwały przedstawiono założenia źródeł pozyskania tych dochodów m.in. wskazano, iż będą one pochodziły ze sprzedaży działek w strefie ekonomicznej i naprzeciwko strefy. W kolejnych latach prognozy nie planuje się dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający jednak zauważa, że w kontekście danych historycznych dotyczących realizacji budżetów w latach poprzednich (2015-2020), wpływy z dochodów ze sprzedaży majątku kształtowały się na poziomie od 123.375,96 zł (w 2015 r.) do 603.199,28 zł (w 2017 r.), a ze sprawozdania Rb-27S za miesiąc grudzień wynika, że wykonano zaledwie w wysokości 32.260,00 zł. Ponadto, należy zauważyć, iż dochody ze sprzedaży majątku w uchwale budżetowej na 2021 r. zostały ustalone w kwocie 1.640.990,00 zł, kolejnymi uchwałami plan został zaktualizowany do kwoty 1.400.990,00 zł i na dzień 31 grudnia 2021 r. plan został ustalony w wysokości 330.990,00 zł. Faktyczna realizacja tych dochodów w założonej wysokości w uchwale budżetowej na 2022 r. obarczona jest bardzo dużym ryzykiem i nie znajduje umocowania w osiągniętych wpływach z tego tytułu w latach wcześniejszych. Uwzględniając powyższe Skład Orzekający **wnosi zastrzeżenie w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku w kontekście zachowania relacji z art. 243 ustawy.**

Ustalenie tych dochodów w tak wysokiej wysokości, nie znajduje oparcia w danych historycznych. Skład Orzekający podkreśla, iż należy uwzględnić ryzyko odchyień sporządzonych szacunków powodowanych wpływem szeregu czynników, a w szczególności zmianami w obowiązujących regulacjach prawnych, czy też zmianami w koniunkturze gospodarczej, co w rezultacie może przełożyć się na wielkość planowanych wpływów ze sprzedaży majątku, a tym samym wskaźnika spłaty zobowiązań. Niewykonanie dochodów ze sprzedaży majątku planowanych w 2022 r., 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 o finansach publicznych, może skutkować naruszeniem w kolejnych latach objętych Prognozą powyższej relacji. Ponadto, zaznaczyć należy, że wysokość tych dochodów wpływa na podwyższenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dłużnych w kolejnych latach.

W ocenie Składu Orzekającego zaprognozowane dochody ze sprzedaży majątku, przyjęte w tak wysokiej wielkości ma zasadniczy wpływ na indywidualny wskaźnik zadłużenia. Niezrealizowanie dochodów ze sprzedaży majątku, a także nadwyżek operacyjnych w wysokościach ujętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę na 2029 rok, w którym różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem i wskaźnikiem spłaty ukształtowała się na poziomie poniżej jednego punktu procentowego i wynosi 0,39%. Biorąc pod uwagę przywołany wyżej zmienny poziom wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz dość odległy okres prognozowania przyjęty do 2031 roku, Skład Orzekający zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania, niezbędne jest podejmowanie na bieżąco działań zmierzających do realnego planowania wielkości wykazywanych zarówno w budżecie 2022 roku, jak i w całym okresie objętym Prognozą oraz konieczne jest stałe i wnikliwe monitorowanie przez Miasto sytuacji finansowej w perspektywie lat budżetowych ujętych w WPF w celu zachowania właściwych relacji dla możliwości obsługi długu publicznego. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Miasta Sejny dyscypliny finansowej w wykonaniu budżetów w okresie objętym projektem, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych

indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia, uwarunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów i dochodami ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający wydając opinię o planowanej kwocie długu i o możliwości sfinansowania przedstawionego deficytu, **podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym uchwałą WPF**, celem urzeczywistnienia zakładanych w Prognozie wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych, indywidualnych wskaźników spłaty długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów i uzyskanymi dochodami ze sprzedaży majątku.

P o u c z e n i e:

Od niniejszej uchwały 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