

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-7/2022

z dnia 31 maja 2022 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Suwałki kredytu długoterminowego w kwocie 25.273.051 zł przeznaczonego na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

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 ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: 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 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

możliwość spłaty przez Miasta Suwałki kredytu długoterminowego w wysokości 25.273.051 zł, przeznaczonego na pokrycie planowanego deficytu budżetu przewidzianego na 2022 rok w wysokości 13.415.051 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w wysokości 11.858.000 zł, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Suwałk pismem BF.3221.3.15.2022.MP z dnia 05.05.2022 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia w 2022 roku kredytu w kwocie 25.273.051 zł.

W związku z zaciągnięciem ww. kredytu Prezydent Miasta Suwałk podjął Zarządzenie Nr 206/2022 z dnia 5 maja 2025 r. w sprawie zaciągnięcia w 2022 roku kredytu długoterminowego. Zgodnie z brzmieniem § 1 Zarządzenia, postanawia się zaciągnąć w 2022 roku kredyt długoterminowy w kwocie 25.273.051 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 11.858.000 zł oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w wysokości 13.415.051 zł. Ponadto, z zapisów (§ 2 i 3) Zarządzenia wynika, iż kredyt zostanie spłacony w latach 2023-2040 ze środków budżetowych, zaś formą zabezpieczenia spłaty kredytu będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Miasta Suwałki na 2022 rok, z uwzględnieniem ostatnich zmian (Zarządzenie Nr 210/2022 z dnia 6 maja 2022 rok) budżet przedstawia się następująco:

- dochody ogółem: 472.376.408,79 zł,
- z tego bieżące: 448.982.560,79 zł, majątkowe: 23.393.848,00 zł;
- wydatki ogółem: 528.077.439,79 zł,
- z tego bieżące: 465.841.796,79 zł, majątkowe: 62.235.643,00 zł.

Różnica między planowanymi dochodami a wydatkami budżetu stanowi deficyt na kwotę 55.701.031 zł. Jako źródła pokrycia tego deficytu wykazano (§5 ust. 1 Uchwały Nr XLV/577/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r.) przychody pochodzące z:

- planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 13.415.051 zł;
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy w kwocie 37.660.486 zł;
- spłat udzielonych pożyczek w latach ubiegłych w kwocie 840.000 zł;
- przychodów wynikających 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 2.036.892 zł;
- przychodów z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 1.748.602 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.).

Łączne przychody budżetu na 2022 rok wynoszą 68.759.031 zł (§905 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 1.748.602 zł, §906 przychody 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 2.036.892 zł, §950 wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy 37.660.486 zł, §951 przychody ze spłat pożyczek udzielonych 2.040.000 zł, §952 kredyty i pożyczki 25.273.051 zł). Rozchody w wysokości 13.058.000 zł obejmują spłatę otrzymanych kredytów (§992) w kwocie 11.858.000 i udzielenie pożyczek (§991) w kwocie 1.200.000 zł.

Z analizy bilansu z wykonania budżetu Miasta Suwałki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 r. wynika, iż kwota przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 41.445.980 zł jest możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2022.

W postanowieniach zawartych w §7 Uchwały Nr XLV/577/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2022 rok, Rada ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2022 roku, w tym m.in. z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w kwocie 13.415.051 zł oraz na

splatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 11.858.000 zł i jednocześnie w §13 pkt 1 te same uchwały upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągania kredytów i pożyczek do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań określonych przez Radę Miejską.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu 2022 roku należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii Prezydent Miasta działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego kredytu pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Suwałki, w tym także kształtowanie się długu publicznego została przedstawiona w „Wieloletniej prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych uchwałą Nr XLV/578/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Suwałki na lata 2022 – 2040. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2022 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z obowiązującym planem budżetu na ten rok, co odpowiada treści art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z prognozy przedstawionej w WPF na lata 2022-2040 wynika, iż na koniec 2021 roku Miasto Suwałki posiadało zadłużenie w wysokości 219.806.296,05 zł (kol. 6 tabeli WPF, co jest zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z za IV kwartał 2021 r.). W 2022 r. planuje się zwiększyć zobowiązania dłużne w łącznej wysokości 25.273.051 zł (kol. 4.1 tabeli WPF), dokonać spłaty kredytów, pożyczki w wysokości 11.858.000 zł (kol. 5.1 tabeli WPF) oraz dokonać spłaty kwoty długu, która dokona się z wydatków budżetu w kwocie 615,05 zł (kol. 10.7 tabeli WPF). W związku z powyższym planowane zadłużenie na koniec 2022 roku wyniesie 233.220.732 zł (kol. 6 tabeli WPF), w kolejnych latach wielkość ta ma sukcesywnie maleć. Kwota długu na koniec roku 2022 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 49,37% (w stosunku do dochodów bieżących 51,94%). W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie we wszystkich latach zaplanowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania.

Miasto Suwałki zamierza spłacić zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia w bieżącym roku dług do końca 2040 roku, przy czym w kolejnych latach objętych prognozą nie przewiduje się przychodów z tytułów dłużnych (kol. 4.1, 4.1.1 tabeli WPF). Według obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego mają być od 2023 roku nadwyżki budżetowe (kol. 3 tabeli WPF).

Z określonych w wieloletniej prognozie wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2015-2021) wynika, że w 2022 roku i kolejnych latach objętych prognozą, tj. w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2022 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, wynosi 4,75% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie 2021 roku stanowiącym 13,81%.

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 2023-2040 kształtuje się na poziomie od 3,83% do 8,32%.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania tej relacji oparta jest przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi, uwzględniające, wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, iż wynik z działalności bieżącej Miasta zaplanowany na 2022 rok zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane **wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 16.859.236 zł**. Zgodnie z przyjętym planem przychodów, Miasto Suwałki w budżecie roku 2022 angażuje na pokrycie ujemnego wyniku operacyjnego wolne środki, co jest zgodne z dyspozycją art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927).

W pozostałym okresie objętym Prognozą zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne. Analiza prognozowanych nadwyżek operacyjnych (kol. 7.1) wykazuje, że w latach 2023-2029 zostały one przyjęte na poziomie od 34.456.130 zł do 59.288.559 zł, natomiast w latach 2030-2040 przyjęto nadwyżki te na stałym poziomie 29.685.237 zł. Analiza danych ze sprawozdawczości budżetowej z poprzednich lat (2015-2021) wskazuje, że nadwyżki operacyjne kształtowały się na poziomie od 24.600.757,34 zł do 42.804.000,17 zł. Na tle danych zrealizowanych w latach poprzednich nadwyżki operacyjne w okresie objętym prognozą zostały oszacowane na poziomie odpowiednim dla zapewnienia spłat zobowiązań zgodnie z przywołanymi przepisami ustawowymi. Jednak Skład Orzekający pragnie zauważyć, iż nadwyżki te w latach 2023-2026 zakładane są na dość wysokim poziomie. Niezrealizowanie ich w wysokościach przyjętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Ponadto zostały zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku w 2022 r. w kwocie 5.006.010 zł w 2023 r. w kwocie 2.500.000 zł oraz w 2024 r. w kwocie 1.500.000 zł. Dochody te znajdują uzasadnienie w latach historycznych.

Uwzględniając, prognozowane na dość wysokim poziomie dodatnie salda operacyjne w latach 2023-2026 oraz bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2022 roku sięgający 49,37% planowanych dochodów oraz 51,94% planowanych dochodów bieżących), jak również odległy okres prognozowania (przyjęty do 2040 roku), z którym wiąże się ryzyko odchyień w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych, Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto zobowiązania, niezbędne jest stałe i wnikliwe monitorowanie przez Miasto założeń określanych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Dodatkowo, Skład Orzekający pragnie zwrócić uwagę na istotne zagrożenie jakie dla stabilności gospodarki finansowej jednostki niesie obecna sytuacja ekonomiczna kraju, w tym stale rosnący poziom inflacji i koszty pozyskiwania zobowiązań dłużnych. Podkreślenia wymaga, fakt iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych,

będzie uzależniona od zachowania przez organy Miasta Suwałk dyscypliny finansowej. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia możliwości inwestycyjnych Miasta w kolejnych latach, a nawet wydłużenia okresu spłaty długu.

Skład Orzekający wydając opinię przyjął założenie, że Miasto Suwałki 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 opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Małgorzata Rutkowska