

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-8/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 17 maja 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Suwałki kredytu długoterminowego w kwocie 47.882.903 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 2022 r., poz. 1668 ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2022 r. poz. 1634 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
Marlena Stachurska - Janczyło	- członek

Opiniuje pozytywnie z uwagami

możliwość spłaty przez Miasta Suwałki kredytu długoterminowego w wysokości 47.882.903 zł, przeznaczonego na pokrycie planowanego deficytu budżetu przewidzianego na 2023 rok w wysokości 35.481.852 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w wysokości 12.401.051 zł, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

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

Prezydent Miasta Suwałk pismem Nr BF.3221.3.13.2023.MP z dnia 26.04.2023 r. wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia w 2023 roku kredytu długoterminowego w kwocie 47.882.903 zł, z przeznaczeniem na spłatę rat wcześniej zaciągniętych kredytów w kwocie 12.401.051 zł oraz pokrycie planowanego deficytu w wysokości 35.481.852 zł.

W związku z zaciągnięciem ww. kredytu Prezydent Miasta Suwałk podjął Zarządzenie Nr 155/2023 z dnia 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zaciągnięcia w 2023 roku kredytu długoterminowego. Zgodnie z brzmieniem § 1 Zarządzenia, postanawia się zaciągnąć w 2023 roku kredyt długoterminowy w kwocie 47.882.903 zł na ww. cel. Ponadto, z zapisów (§ 2 i 3) Zarządzenia wynika, iż kredyt zostanie spłacony w latach 2024-2041 ze środków budżetowych, zaś formą zabezpieczenia spłaty kredytu będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Miasta Suwałki na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian w Uchwale Nr LVI/742/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 rok, budżet przedstawia się następująco:

- dochody ogółem: 525.763.961,34 zł, (w tym bieżące: 456.187.630,34 zł, majątkowe: 69.576.331,00 zł);

- wydatki ogółem: 600.093.645,34 zł, (w tym bieżące: 498.654.389,34 zł, majątkowe: 101.439.256,00 zł).

Z przedstawionej powyżej konstrukcji budżetu Miasta Suwałki na 2023 rok wynika różnica pomiędzy planowanymi dochodami a wydatkami budżetu w wysokości 74.329.684 zł. Deficyt ten zgodnie z §5.1 powyższej uchwały ma zostać pokryty przychodami pochodzącymi z:

- planowanych do zaciągnięcia kredytów w kwocie 35.481.852 zł;
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy w kwocie 35.440.295 zł;
- spłat udzielonych pożyczek w latach ubiegłych w kwocie 500.000 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 1.109.085 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 1.798.452 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).

Łączna kwota planowanych przychodów budżetu na 2023 rok wynosi 87.930.735 zł, zaś kwota rozchodów 13.601.051 zł (spłata zaciągniętych zobowiązań 12.401.051 zł i udzielenie pożyczek 1.200.000 zł).

Analiza bilansu z wykonania budżetu Miasta Suwałki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r. wynika, iż przedstawiona kwota przychodów wewnętrznych jest możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2023.

Wynik z działalności bieżącej Miasta Suwałki zamyka się ujemnym wynikiem operacyjnym. Planowane wydatki bieżące przekraczają planowane dochody bieżące o kwotę 42.466.759 zł. Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi powiększona o zaangażowane w budżecie przychody pochodzące z przychodów wewnętrznych i spłaty udzielonych pożyczek, a wydatkami bieżącymi jest ujemna i wynosi (-)2.418.927 zł, co świadczy o niezachowaniu relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 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 ze zm.) w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1-2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Uwzględniając fakt, iż w budżecie roku 2022 oraz w prognozach budżetów w latach 2024–2025 założono dodatnie salda operacyjne w wysokościach odpowiednio: rok 2022 kwota 1.994.239,20 zł, rok 2024 kwota 22.843.695 zł, rok 2025 kwota 39.421.173 zł (łącznie 64.259.107,20 zł) oraz kwotę przekroczenia relacji, o której mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w budżecie roku 2023 o wielkość (-)2.418.927 zł (ujemna różnica pomiędzy niedoborem operacyjnym w wysokości (-)42.466.759 zł a zaangażowanymi przychodami wewnętrznymi i spłatą udzielonych pożyczek w łącznej wysokości 40.047.832 zł), Skład Orzekający uznaje, iż warunek o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw został spełniony.

W latach 2024-2041 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.

W postanowieniach zawartych w §7 Uchwały Nr LVI/742/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2023 rok, Rada ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2023 roku, w tym m.in. z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w kwocie 35.481.852 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 12.401.051 zł i jednocześnie w §11 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 2023 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 LVI/743/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Suwałki na lata 2023 – 2041. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2023 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 2023-2041 wynika, iż na koniec 2022 roku Miasto Suwałki posiadało zadłużenie w wysokości 233.304.706,39 zł, w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 83.974,39 zł (kol. 6 tabeli WPF, co jest zgodne ze sprawozdaniem Rb-Z za IV kwartał 2022 r.). W 2023 r. planuje się zwiększyć zobowiązania dłużne w łącznej wysokości 47.882.903 zł (kol. 4.1 tabeli WPF), dokonać spłaty kredytów, pożyczki w wysokości 12.401.051 zł (kol. 5.1 tabeli WPF) oraz dokonać spłaty kwoty długu, która dokona się z wydatków budżetu w kwocie 83.974,39 zł (kol. 10.7 tabeli WPF). W związku z powyższym planowane zadłużenie na koniec 2023 roku wyniesie 268.702.584 zł (kol. 6 tabeli WPF), w kolejnych latach wielkość ta ma sukcesywnie maleć. Kwota długu na koniec roku 2023 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 51,11% (w stosunku do dochodów bieżących 58,90%). Skład Orzekający zauważa, iż wartość długu publicznego w stosunku do 2021 r. (219.806.296,05 zł) znacznie wzrosła, o kwotę 48.496.287,95 zł. W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie we wszystkich latach zaplanowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia zobowiązania, które stanowią łączną wartość 138.321.000 zł.

Miasto Suwałki zamierza spłacić zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia w bieżącym roku dług do końca 2041 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 2024 roku nadwyżki budżetowe (kol. 3 tabeli WPF).

Z określonych w wieloletniej prognozie wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2022) wynika, że w 2023 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 budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, wynosi 7,53% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o wykonanie 2022 roku stanowiącym 12,93%.

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 2024-2041 kształtuje się na poziomie od 3,09% do 6,06%.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań i wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest przede wszystkim na założeniu realizacji nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy) w latach 2024 – 2041 oraz wpływów ze sprzedaży majątku (dla okresu 2023 – 2024).

Miasto Suwałki w okresie objętym Prognozą planuje dochody ze sprzedaży majątku w 2023 roku w kwocie 6.991.613 zł, w 2024 roku w kwocie 2.000.000 zł. W pozostałych latach nie prognozuje się dochodów z powyższego tytułu. Zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku w latach 2023-2024 znajdują uzasadnienie w kontekście danych historycznych.

Wielkość nadwyżek operacyjnych zaprezentowano w latach tj. 2024-2030 na poziomie od 22.843.695 zł do 43.875.765 zł, w latach 2031-2041 przyjęto na stałym poziomie 41.238.142 zł. Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej Miasta przedstawia się następująco:

- wykonanie 2016	37.123.609,58 zł;
- wykonanie 2017	24.600.757,34 zł;
- wykonanie 2018	31.148.873,63 zł;
- wykonanie 2019	34.901.255,39 zł;
- wykonanie 2020	21.969.360,19 zł;
- wykonanie 2021	42.804.000,17 zł;
- wykonanie 2022	1.994.239,20 zł.

Analizując powyższe dane dotyczące nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach prognozy tj. 2024-2041 należy uznać, iż przyjęto tendencję wzrostową do roku 2027 (najwyższa wartość nadwyżki operacyjnej 43.875.765 zł), a w kolejnych latach została przyjęta na stałym poziomie ok. 41 mln. Trzeba jednak podkreślić, że w świetle danych historycznych zawartych w WPF miasto realizowało nadwyżki operacyjne na przedstawionym powyżej poziomie, które dały średnioroczną wartość 27.791.727,92 zł. Na tle historycznym nadwyżki te charakteryzowały się spadkiem, osiągając w 2022 r. najniższą wartość 1.994.239,20 zł. 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 pozostałych latach prognozy zakładane są na dość wysokim poziomie ok. 41 mln zł. Niezrealizowanie ich w wysokościach przyjętych w prognozie może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż realizacja przyjętych w WPF wskaźników jest w znacznym stopniu uzależniona od realizacyjności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu w zakresie osiągnięcia zakładanych kwot, to jest ona dosyć ograniczona ze względu na długi okres Prognozy (do 2041 roku). Ponadto, uwzględniając bardzo wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2023 roku sięgający **51,11%** planowanych dochodów oraz **58,90%**

planowanych dochodów bieżących), jak również odległy okres prognozowania, obarczony jest znacznym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. Skład Orzekający zwraca uwagę na występujące obecnie istotne zagrożenia, jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta niosą niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, w tym wysoki poziom inflacji, nasilający presję na zwiększenie wydatków o charakterze bieżącym z powodu znaczącego wzrostu kosztów wykonywania zadań. Uwzględniając konieczność generowania od 2024 roku nadwyżek budżetowych przeznaczanych na spłaty, w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest nieprzerwane i wnikliwe monitorowanie założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga fakt, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Miasta Suwałk konsekwentnej i rygorystycznej 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.

Ponadto, Skład Orzekający podkreśla, że przyjęcie przez Radę budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Suwałki skutkujących tak znaczącym wzrostem zadłużenia (w 2023 r. ponad 48 mln zł), powinno być poprzedzone wnikliwą analizą potrzeb Miasta, z uwzględnieniem finansowych i pozafinansowych czynników ryzyka w zakresie możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia zadłużenia.

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