Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Gałko
dnia 27 stycznia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-108/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 27 stycznia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu przedstawionej przez Miasto Siemiatycze

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz. 7), art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:
Paweł Gałko - przewodniczący
Katarzyna Gawrońska - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje

prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Siemiatycze, wynikającej z zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wnosząc jednocześnie zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Miasta Siemiatycze z dnia 30 grudnia 2024 r.: Nr IX/49/24 w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Siemiatycze na lata 2025 – 2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 - 2036 oraz Nr IX/50/24 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Siemiatycze na 2025 rok.
Rada Miasta Siemiatycze uchwałą Nr IX/50/24 z dnia 30 grudnia 2024 r. uchwaliła budżet na 2025 rok, w którym zaplanowano:
- dochody ogółem w kwocie 97.586.777,36 zł
- *w tym dochody bieżące w kwocie* *85.557.473,36 zł,*
- wydatki ogółem w kwocie 97.236.777,36 zł
- *w tym wydatki bieżące w kwocie* *84.866.733,36 zł.*

Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 5 treści powyższej uchwały Miasto Siemiatycze planuje na 2025 rok nadwyżkę budżetową w wysokości 350.000 zł, która ma być przeznaczona na rozchody związane z wykupem obligacji.

Łączna planowana w budżecie kwota przychodów wynosi 850.000 zł. Wielkość tę stanowią niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§906). Łączną wysokość rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych określono na poziomie 1.200.000 zł (wykup obligacji - §982).

W dniu 20 stycznia 2025 r. do tut. Izby wpłynęło pismo, z którego wynika, iż Miasto Siemiatycze na dzień 31.12.2024 r. posiada na rachunku pomocniczym budżetu środki w wysokości 849.999,80 zł, które będą przeznaczone w budżecie roku 2025 na realizację projektu współfinansowanego ze środków z budżetu UE pn. „Cyberbezpieczny Samorząd".

Wynik z działalności bieżącej Miasta zamyka się tzw. nadwyżką operacyjną (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości 690.740 zł,

co jest zgodne z dyspozycją zawartą w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Stosownie do uchwały Nr IX/49/24 Rady Miasta Siemiatycze z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Siemiatycze na lata 2025 – 2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 – 2036, Miasto zamierza spłacać zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2036 roku.

Począwszy od 2025 roku nie prognozuje się pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (zwiększania długu publicznego j.s.t.). Według założeń przedłożonej uchwały WPF jednostka ma osiągać poczynając od 2026 roku dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego zadłużenia (wykup obligacji).

Najwyższa kwota długu w okresie objętym Wieloletnią Prognozą Finansową wystąpi na koniec 2025 roku i wyniesie 19.000.000 zł (19,47% założonych dochodów ogółem oraz 22,21% przyjętych dochodów bieżących), w pozostałych okresach jej wielkość ma sukcesywnie maleć.

W prognozie finansowej we wszystkich latach zaplanowano również wydatki na obsługę zaciągniętego długu. Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono wieloletnią prognozę finansową wynosi 6.410.000 zł.

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.

Odnosząc się do relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Skład Orzekający stwierdza co następuje.

Stosownie do brzmienia art. 226 ust. 6a ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, a także określać dla każdego roku objętego prognozą m.in. relację obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Relacja ta, obliczana według wzoru wskazanego w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z postanowieniami powyższego przepisu musi być zachowana w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym.

Zgodnie natomiast z art. 296c tejże ustawy, w latach 2024-2029 dopuszcza się niezachowanie powyższej relacji, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100 % planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego. Jej niezachowanie ponadto nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości wynika, iż w roku 2025, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, formalnie nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W roku budżetowym 2025 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami miałby wynieść 3,34% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2024 r., który stanowi 6,92% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 5,48%).

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli WPF w latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował się na poziomie od 0,85% (rok 2032) do 2,26% (rok 2028).

Powyższy stan wystąpiłby przy zrealizowaniu budżetu roku 2024 zgodnie z przyjętymi w wieloletniej prognozie finansowej wielkościami, w tym dochody ze sprzedaży majątku musiałyby być wykonane w wysokości 4.397.750 zł, natomiast ujemna różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi nie powinna być wyższa niż (-)2.265.560,34 zł. Tymczasem jak wynika ze sprawozdań budżetowych Rb-27S oraz Rb-28S za miesiąc grudzień 2024 r. wpływy ze sprzedaży majątku wyniosły 2.199.746,95 zł (50,02% w stosunku do założonego planu), przy wykonanym ujemnym saldzie operacyjnym w wysokości (-)1.157.808,74 zł. Odmienne wykonanie budżetu roku 2024 w stosunku do założonego planu może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji, o której mowa

w art. 243 ustawy o finansach publicznych obniżając w sposób istotny margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem poczynając już od roku 2025.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-28S za miesiąc grudzień 2024 roku wynik budżetu zamknął się deficytem w wysokości (-)2.552.046,15 zł przy planowanym deficycie w wysokości (-)2.435.850,34 zł, tj. w kwocie wyższej od założonej o 116.195,81 zł**. W związku z tym istnieje realne i uzasadnione ryzyko, że Miasto kolejny rok z rzędu (patrz wykonanie budżetów w latach 2022 – 2023) sfinansuje w sposób nielegalny część deficytu, ze źródeł wykraczających poza katalog określony w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w tym wpływem z udziałów podatku PIT, stanowiącym dochód roku 2025. Zgodnie z przedłożonymi przez samorząd wyjaśnieniami stan środków na bieżącym rachunku bankowym budżetu Miasta Siemiatycze wg stanu na dzień 31.12.2024 r. wynosił 1.494.717,78 zł – kwota ta stanowi pozostałość po przekazanych udziałach podatku PIT i subwencji na miesiąc styczeń 2025 roku w wysokości 3.762.828,57 zł (różnica stanowiąca lukę (w ujęciu kasowym) w dochodach budżetu roku 2025 wynosi 2.268.110,79 zł).**

Zaznaczyć należy, iż przyjęty w prognozie plan zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych oparty jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) przede wszystkim na założeniu osiągania wpływów ze sprzedaży majątku oraz nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy).

Odnosząc się do sald operacyjnych Skład Orzekający wskazuje, iż wielkość ta w okresie 2026 – 2036 kształtuje się dodatnio na poziomie od 1.667.327 zł w roku 2026 do nawet 3.780.587 zł w roku 2036. W uchwalonym budżecie roku 2025 wynik operacyjny jest również dodatni i wynosi 690.740 zł. W roku 2026 założono zwiększenie nadwyżki operacyjnej o 976.587 zł. W latach 2027 – 2036 dodatnie saldo operacyjne ulega dalszemu wzrostowi rok do roku średnio o wartość 211.326 zł.

Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych wynosiła odpowiednio:

- *wykonanie 2018 1.821.167,26 zł;*
- *wykonanie 2019 679.309,06 zł;*
- *wykonanie 2020 960.123,95 zł;*
- *wykonanie 2021 2.579.917,79 zł;*
- *wykonanie 2022 407.141,39 zł;*
- *wykonanie 2023 (-)1.533.688,55 zł (deficyt);*
- *przewidywane wykonanie 2024 (-)2.265.560,34 zł (deficyt).*

Średnia arytmetyczna dodatnich sald operacyjnych za lata 2018 – 2021 wyniosła 1.289.531,89 zł. Uwzględniając lata 2023 – 2024, gdzie wynik operacyjny zamyka się niedoborem odpowiednio w wysokościach (-)1.533.688,55 zł oraz (-)2.265.560,34 zł to średnia za okres 2018 – 2024 wyniesie zaledwie 378.344,37 zł.

Skład Orzekający zastrzega, iż wypracowanie przyjętych w uchwale WPF nadwyżek operacyjnych, w odniesieniu do zrealizowanych budżetów w latach poprzednich, wymaga od Miasta Siemiatycze stanowczej, konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny w wykonywaniu przyjętych prognoz budżetów poczynając od roku 2025. Powyższe wymaga od Burmistrza oraz Rady Miasta podjęcia szeregu działań zmierzających do znacznego, istotnego ograniczania wydatków bieżących oraz realnego podwyższenia potencjału dochodów bieżących w poszczególnych latach.

Analiza Wieloletniej Prognozy wskazuje, iż poczynając od 2025 roku wielkości dodatnich sald operacyjnych determinowane są znacznym ograniczeniem wydatków bieżących w zakresie innym niż wynagrodzenia i składki od nich naliczane. W załączniku Nr 3 do uchwały WPF – Objaśnienia, zawarto wykaz działań ograniczających wydatki bieżące poczynając od roku 2026. W przedłożonej informacji zabrakło jednak kalkulacji, w tym wymiernych oszczędności w ujęciu kwotowym, w odniesieniu do każdego z przedstawionych działań.

Wskazano, że *władze Miasta Siemiatycze przewidują w 2025 roku audyt oraz analizę bieżącego stanu finansów Miasta, ze szczególnych naciskiem na poszukiwanie możliwych*

do uzyskania oszczędności w budżecie oraz poprawę płynności budżetu w latach kolejnych. W tym celu konieczne będzie podjęcie szeregu działań oszczędnościowych w 2025 roku, których efekty finansowe będą widoczne w kolejnym roku. Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego. Rozważane na moment uchwalenia niniejszej WPF działania możliwe do wdrożenia to m.in.:

- *wprowadzenie działań mających na celu oszczędności w obrębie promocji Miasta;*
- *weryfikacja wydatków bieżących w oświacie i wdrożenie działań oszczędnościowych - konieczne jest wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu placówek oświatowych, przy zachowaniu dotychczasowych standardów nauczania. Możliwe oszczędności oszacowano na poziomie 500 000 zł., jednakże szczegółowe kalkulacje i podjęcie oraz wdrożenie działań z zakresu racjonalizacji wydatków w oświacie, zespolonej niejako z reorganizacją arkuszy organizacyjnych szkół, będzie zasadniczym obszarem wzmożonych prac w 2025 roku. Rozważana jest także możliwość połączenia przedszkoli, której efektem byłyby oszczędności w obrębie wydatków na wynagrodzeniach (zmniejszenie liczby zatrudnionych o 3 etaty).*
- *podjęcie działań umożliwiających restrukturyzację zaciągniętego przez Miasto długu w celu dostosowania struktury spłaty zadłużenia do możliwości płynnościowych i wskaźnikowych budżetu (...).*

Skład Orzekający podkreśla ponadto , iż projekcje wydatków na obsługę długu poczynając od roku 2026 są niedoszacowane w stosunku do zadłużenia przypadającego na dany rok. Wielkości te stanowią kluczowy element służący prawidłowemu wyliczeniu indywidualnego wskaźnika spłaty długu. Ujęcie odsetek w sporządzonym WPF bez zachowania zasady realistyczności powoduje, że brak jest możliwości rzetelnej oceny, czy relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przedstawiona w uchwale WPF będzie mogła być realnie spełniona. Brak jest bowiem wiarygodnych przesłanek, które świadczyłyby o tym, że przyjęte założenia do określenia prognozy budżetu roku 2025 i lat następnych będą możliwe do zrealizowania przez Miasto.

Skład Orzekający zastrzega, iż niepodjęcie przez organy Miasta czynności, które miałyby doprowadzić do istotnego ograniczenia wydatków w działalności bieżącej w roku 2025 i latach kolejnych, spowoduje dalsze pogorszenie sytuacji finansowej samorządu, skutkujące utratą płynności, co w rezultacie przyczyni się do braku możliwości realizacji zadań publicznych.

Konkludując, uwzględniając wysoki prognozowany stan zobowiązań dłużnych (na koniec 2025 roku sięgający 19.000.000 zł), jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania przyjętego do 2036 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 ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Miasto Siemiatycze założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez samorząd konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych dwunastu lat budżetowych, w tym podjęcie, poczynając od roku 2025, wielu konkretnych działań zmierzających do istotnego obniżenia wydatków bieżących. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet wpłynąć negatywnie na relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, prowadząc do jej niespełnienia w okresie długofalowym, co może wiązać się m.in. z utratą płynności finansowej oraz brakiem możliwości realizacji ustawowych zadań publicznych.

Skład Orzekający wydając opinię o planowanej kwocie długu, podkreśla konieczność zachowania bardzo rygorystycznej 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.

POUCZENIE:

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko