

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-13/2023

z dnia 10 lipca 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Łomża kredytu długoterminowego w kwocie 29 000 000 zł przeznaczonego na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2023 rok oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku 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:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Ewa Czołpińska	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez Miasto Łomża kredytu długoterminowego w wysokości 29 000 000 zł, przeznaczonego w kwocie 16 734 376 zł na pokrycie planowanego w 2023 roku deficytu budżetu oraz w kwocie 12 265 624 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Łomża pismem z dnia 22 czerwca 2023 r. (znak: WSB.271.1.2023; data wpływu: 23.06.2023 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 29 000 000 zł, który Miasto Łomża zamierza zaciągnąć na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2023 rok oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. W sprawie zaciągnięcia tego kredytu długoterminowego Prezydent Miasta Łomża wydał też zarządzenie Nr 180/23 z dnia 22 czerwca 2023 r. Z zarządzenia oraz przywołanego wniosku wynika m.in., że spłata kredytu została zaplanowana do końca 2037 roku, zaś źródłem spłaty będą „dochody własne budżetu”.

Z uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym ostatnich zmian dokonanych uchwałą Nr 626/LXXIII/23 Rady Miejskiej Łomży z 21 czerwca 2022 r. oraz zarządzeniem Nr 184/23 Prezydenta Miasta z 23 czerwca 2023 r.), wynika, że na 2023 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 30 815 240 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 439 146 914 zł (z tego dochody bieżące 388 135 336 zł, dochody majątkowe 51 011 578 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 469 962 154 zł (z tego wydatki bieżące 387 365 570 zł, wydatki majątkowe 82 596 584 zł). Łączna kwota planowanych na 2023 rok przychodów wynosi 43 080 864 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 29 000 000 zł, wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych w kwocie 8 875 477 zł, a także przychody 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 – 676 645 zł oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację

programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków – 4 528 742 zł (istnienie przychodów wewnętrznych z ww. tytułów potwierdzają dane sprawozdawcze Miasta). Rozchody – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych – zaplanowano w wysokości 12 265 624 zł. Według uchwały budżetowej po zmianach (w tym zmianach wynikających z postanowień § 12 uchwały Nr 626/LXXIII/23 Rady z 21 czerwca 2023 r.) przychody z kredytu zaciąganego na rynku krajowym mają posłużyć pokryciu planowanego na 2023 rok deficytu budżetowego na sumę 16 734 376 zł (w pozostałej części deficyt ma być pokryty z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu klasyfikowanych jako przychody w par. 905 i 906 oraz wolnych środków klasyfikowanych w par. 950) oraz sfinansowaniu planowanych rozchodów. W postanowieniach § 8 ust. 2 i 3 uchwały budżetowej na 2023 rok (uchwała Nr 579/LXV/22 Rady z dnia 28 grudnia 2022 r.) Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – w kwocie 16 734 376 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – w kwocie 12 265 624 zł, zaś w § 13 ust. 1 uchwały budżetowej upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań dłużnych do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2023 rok należy wskazać, że zamierzenie zaciągnięcia przez Prezydenta Miasta kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii mieści się 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270; dalej też jako: *u.f.p., ustawa*).

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Łomża, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łomża na lata 2023-2037” – ostatnio zmienionej uchwałą Nr 625/LXXIII/23 Rady Miejskiej Łomży z dnia 21 czerwca 2023 r. 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 wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Łomża zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2037 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych, w kwocie 7 000 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie rozchodów, prognozowane jest również w 2024 roku (kol. 4.1, 4.1.1 tabeli WPF). Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego w okresie prognozowanym mają być przychody zwrotne (lata 2023-2024), a także nadwyżki budżetowe, które począwszy od 2025 roku mają być wyłącznym źródłem spłaty długu (kol. 3-3.1, 5-5.1 tabeli WPF). Na koniec 2023 roku dług publiczny Miasta ma wynosić 195 657 749 zł (44,61% planowanych dochodów ogółem), w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych w latach 2023-2027 zaprojektowano w przedziale wartości od 11 684,4 tys. zł do 13 831,3 tys. zł, a w latach 2028-2037 od 14 510 tys. zł do 15 900 tys. zł. W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Ponadto należy wskazać, że w okresie lat 2023-2034 Miasto Łomża prognozuje potencjalne wydatki z tytułu poręczenia – w każdym roku w kwocie 1 564 tys. zł (kol. 2.1.2 tabeli WPF); ma to związek z uchwałami Rady Miejskiej Łomży: Nr 128/XIV/19 z dnia 28 sierpnia 2019 r. i Nr 582/LXVI/23 z dnia 18 stycznia 2023 r., w których Rada wyraziła zgodę na poręczenie, do wysokości 22 368 tys. zł, spłaty pożyczki oraz innych należności wynikających z umowy pożyczki zawartej między MPEC Sp. z o.o. w Łomży i NFOŚiGW.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów – zgodnie z wyborem Prezydenta Miasta – w siedmiu latach poprzednich (2016-2022) wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. (z modyfikacjami tych relacji na podstawie przepisów szczególnych, m.in. art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach

publicznych... (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500, ze zm.), art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1265, ze zm.)), 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).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku.

Dochody ze sprzedaży majątku założono w latach 2023-2025: w budżecie roku bieżącego w kwocie 4 648 832 zł, w kolejnych dwóch latach w wartościach (odpowiednio) 2 000 tys. zł i 3 000 tys. zł. Skład Orzekający wskazuje, że zaprojektowane wartości dochodów z tego źródła znajdują uzasadnienie w danych historycznych – w okresie lat 2016-2022 Miasto każdego roku realizowało takie dochody, a ich średnia arytmetyczna w tym okresie wyniosła 6 370,4 tys. zł.

Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 769 766 zł, w latach 2024-2026 prognozuje się nadwyżki operacyjne w granicach wartości 20 748,4 tys. zł – 21 937,6 tys. zł, w latach 2027-2030 w przedziale od 14 610 tys. zł do 16 900 tys. zł, a od 2031 roku zaprojektowano te salda w wysokości 15 000 tys. zł, z wyjątkiem roku 2036, w którym przyjęto wartość 15 900 tys. zł (kol. 7.1 tabeli WPF). Skład Orzekający wskazuje, że taka projekcja wartości nadwyżek operacyjnych znajduje, co do zasady, swoje uzasadnienie w danych o wykonaniu budżetów w latach ubiegłych. W latach 2016-2022 Miasto realizowało dodatnie salda operacyjne w przedziale kwot od 12 721,6 tys. zł (rok 2022) do 36 252,8 tys. zł (rok 2016), a ich średnia arytmetyczna z tego okresu wyniosła 25 188,7 tys. zł; średnia ta pozostaje zatem powyżej wartości projektowanych w obowiązującej prognozie kwoty długu. Skład Orzekający zauważa przy tym, że jak wskazują podane wartości brzegowe salda operacyjne podlegały widocznym wahaniom (np. na koniec lat 2018-2021 zrealizowano je w kwotach odpowiednio: 20 302,1 tys. zł, 25 046,5 tys. zł, 16 907 tys., 33 825,7 tys. zł.). Według sprawozdania Rb-NDS za I kwartał 2023 r. nadwyżka operacyjna, przy planie w kwocie 251 271 zł, osiągnęła wartość 17 027 135 zł co było wynikiem wyższej dynamiki realizacji dochodów bieżących niż wydatków bieżących w tym okresie sprawozdawczym. Należy też zwrócić uwagę na obecnie planowane saldo operacyjne budżetu na 2023 rok, które pozostaje na minimalnie dodatnim poziomie.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczonych w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych (przekładających się na potencjalną możliwość dodatkowych spłat w poszczególnych latach), przy czym zauważyć należy, że wartość tych rezerw ulega zmniejszeniu w kolejnych latach prognozy. W latach 2023-2025 różnice między dopuszczalnymi a planowanymi wskaźnikami spłat zobowiązań pozostają w malejącym przedziale od 4,61% do 2,33%, w okresie 2026-2032 oraz 2035 i 2037 mieszczą się w granicach 1,89%-1,10%, zaś w latach 2033, 2034 i 2036 pozostają poniżej 1%, odpowiednio: 0,84%, 0,73% i 0,92%. Kształtowanie się tych wskaźników ma w szczególności związek z przedstawioną projekcją nadwyżek operacyjnych (zakładającą ich niższy poziom od 2027 roku – średnio ok. 15 000 tys. zł) oraz rozchodów, które w latach 2028-2037 mają pozostawać w granicach wartości od 14 510 tys. zł do 15 900 tys. zł.

W odniesieniu do przedstawionych wartości kluczowych dla prognozy kwoty długu Miasta Łomża Skład Orzekający zauważa, że obecnie na ich kształtowanie istotnie oddziałują ryzyka o charakterze zewnętrznym: wynikające z niekorzystnych zjawisk makroekonomicznych, jak poziom inflacji skutkujący znaczącym wzrostem kosztów wykonywania zadań publicznych, w tym kosztów wynagrodzeń, oraz wynikające ze zmian legislacyjnych powodujących ubytek w dochodach

własnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT (znaczący dla miast na prawach powiatów). W związku z reformą w zakresie podatków dochodowych wymierny wpływ na wyniki budżetów Miasta, w tym wyniki operacyjne, miały transfery z budżetu państwa rekompensujące utracone dochody: w końcu 2021 roku w postaci uzupełnienia subwencji ogólnej w kwocie 14 218 435 zł oraz w końcu 2022 roku w postaci dodatkowych udziałów w PIT w kwocie 14 924 643 zł (transfer tego rodzaju w postaci dodatkowych dochodów z tytułu subwencji ogólnej został przyjęty również w roku bieżącym, co zwiększa prawdopodobieństwo zachowania trendu osiągnięcia przez Miasto w roku budżetowym sald operacyjnych wyższych niż wynikające z planów dochodów i wydatków budżetowych). Podkreślenia wymaga, że transfery te nastąpiły w oparciu o przepisy prawne mające charakter epizodyczny, a docelowe rozwiązania w zakresie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie są jeszcze określone i przyjęte. Mając to na uwadze Skład Orzekający zauważa, że nadwyżka operacyjna o wartości 12,7 mln zł wypracowana w 2022 roku była najniższa w siedmioletnim okresie uwzględnianym dla obliczania relacji z art. 243 u.f.p. Ewentualne utrzymanie takiego poziomu sald operacyjnych w dłuższej perspektywie będzie niewystarczające dla spłaty zadłużenia w sposób określony w obowiązującej prognozie finansowej. W tym stanie rzeczy, zważywszy dodatkowo na odległy okres prognozowania rodzący istotne ryzyko odchyień w realizacji przyjętych założeń, Miasto Łomża powinno konsekwentnie realizować możliwe działania zmierzające do zwiększania potencjału dochodów bieżących oraz ograniczania nadmiernego przyrostu wydatków bieżących. Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu przyjął założenie, że Miasto Łomża zapewni konsekwentne, zdyscyplinowane podejście do wykonywania budżetów w kolejnych latach.

Odnosnie do wartości nadwyżek dochodów nad wydatkami, które w kolejnych latach zaprojektowano jako źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje w szczególności, że w latach 2024-2026 wydatki majątkowe Miasta oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania przede wszystkim z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Począwszy od 2027 roku, w którym odstępiono od prognozowania dochodów majątkowych, w tym z tytułu dotacji i środków na inwestycje, projekcja finansowa wskazuje możliwość finansowania (do roku 2030) niewielkich kwotowo wydatków majątkowych wyłącznie z nadwyżek operacyjnych netto rozumianych jako nadwyżki operacyjne (których wyliczenie uwzględnia wydatki na obsługę długu (kol. 7.1 tabeli WPF)) pomniejszone o spłatę rat kapitału (rozchody). Dane sprawozdawcze z lat poprzednich potwierdzają występowanie nadwyżek operacyjnych netto, z wyjątkiem roku 2022, w którym rozchody były wyższe od salda operacyjnego budżetu o 8 593 147 zł – odnotować tu jednak należy, że w trakcie tego roku planowana pierwotnie spłata długu w kwocie 11 895 624 została zwiększona do wartości 21 314 780 zł. Wziąwszy to pod uwagę, oraz przyjmując założenie o monitorowaniu przez Miasto realizacji założeń prognozy finansowej, Skład Orzekający uznaje za możliwe generowanie tego rodzaju środków służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne, prognostyczne oraz sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Dariusz Renczyński