Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 16 stycznia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-27/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 16 stycznia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie miasta Białegostoku na 2025 r. oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu miasta Białegostoku

Na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:
Marcin Tyniewicki - przewodniczący
Ewa Lotko - członek
Paweł Gałko - członek

opiniuje pozytywnie:

1) możliwość sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie miasta Białegostoku na 2025 r.;
2) prawidłowość planowanej kwoty długu miasta Białegostoku wynikającej z zaciągniętych i planowanych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przedstawiając jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię w oparciu o uchwałę Nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 oraz uchwałę Nr IX/131/24 z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2025 rok.

W przyjętym budżecie miasta na 2025 r. podstawowe wielkości zaplanowano w następujących wysokościach:
- dochody ogółem - 3.102.730.120 zł, w tym dochody bieżące - 2.952.944.643 zł, dochody majątkowe - 149.785.477 zł;
- wydatki ogółem - 3.328.523.651 zł, w tym wydatki bieżące - 2.942.349.587 zł, wydatki majątkowe - 386.174.064 zł;
- przychody ogółem - 293.904.753 zł;
- rozchody ogółem - 68.111.222 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie miasta wyniesie 225.793.531 zł i zgodnie z §3 pkt 1 uchwały budżetowej zostanie on w całości sfinansowany przychodami pochodzącymi z zaciąganych pożyczek i kredytów na rynku krajowym. Z formalnego punktu widzenia wskazane źródła finansowania ujemnego salda budżetu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (powoływana dalej również jako u.f.p.) oraz zostały uwzględnione w planie przychodów budżetu (załącznik nr 5 do uchwały budżetowej). Pokrycie ujemnego salda środkami dłużnymi jest uzasadnione faktem nieposiadania przez jednostkę przychodów wewnętrznych.

Natomiast mając na uwadze sekcję bieżącą budżetu, to przewidziano w niej dodatnie saldo (tzw. nadwyżkę operacyjną) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 10.595.056 zł. Tym samym zrealizowano dyspozycję wynikającą z art. 242 ust 1 u.f.p., który ustanawia ogólną regułę zachowania równowagi albo dodatniego salda w części operacyjnej budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W kontekście zadłużenia miasta Białegostoku stwierdzić należy, że wykazywane w Wieloletniej Prognozie Finansowej w latach 2025-2045 wartości długu pod względem formalnym zostały prawidłowo ustalone, tzn. z uwzględnieniem planowanych kwot przychodów zewnętrznych, rozchodów oraz skutków rozdysponowania planowanych od 2028 r. nadwyżek budżetowych. Wskazany wyżej sposób finansowania ujemnego salda budżetu na 2025 r. sprawi, że na koniec tego roku ogólne zadłużenie miasta Białegostoku w porównaniu z rokiem ubiegłym wzrośnie z 991.456.269 zł do 1.217.249.800 zł (wzrost o 22,8%) i stanowić ono będzie 39,23% planowanych dochodów budżetowych ogółem oraz 41,22% w odniesieniu do dochodów bieżących. Zadłużenie to będzie nadal rosło do roku 2027 na skutek zaciągania nowych zobowiązań, które zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanych deficytów i spłatę istniejących zobowiązań. W efekcie w roku tym zadłużenie jednostki osiągnie wartość 1.431.226.894 zł, które w odniesieniu planowanych na ten rok dochodów ogółem wyniesie 39,64%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 46,70%.

Z kolei od 2028 r. dług miasta będzie systematycznie spadać wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie spłata długu jednostki nastąpi w 2045 r., ale co istotne – okres tej spłaty został wydłużony o 5 lat w porównaniu z poprzednio obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową na lata 2024-2040.

Ujęta w uchwalonym budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkość spłat istniejącego i planowanego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi, jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowodują w całym okresie prognozowania przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Jednakże Skład Orzekający sfomułował w tym przedmiocie uwagi, o których mowa poniżej.

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika (lewa strona relacji) a jego dopuszczalnym przepisami pułapem (prawa strona relacji z uwzględnieniem danych z wykonania roku poprzedzających rok budżetowy) będzie kształtował się w przedziale od 0,37% do 6,05%. Przy czym – co jest kluczowe w kwestii przestrzegania art. 243 ust. 1 u.f.p. – w latach 2026-2032 wskaźnik spadnie poniżej 1%, oscylując w granicach od 0,37 do 0,86%. W konsekwencji w okresie tym pojawi się zwiększone ryzyko naruszenia powoływanej regulacji, chociaż ustawodawca stosownie do art. 296c u.f.p. w latach 2024-2029 dopuścił możliwość wystąpienia takiego naruszenia pod warunkiem, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem, jak również nie może istnieć zagrożenie realizacji zadań publicznych.

Mając na uwadze oba dokumenty planistyczne, tj. budżet miasta Białegostoku na 2025 r. i Wieloletnią Prognozę Finansową, powyższe przesłanki nie występują.

Warto zauważyć, że wskazane ryzyko w kontekście zachowania relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. wynika w dużej mierze z poziomu deficytu budżetu na 2025 r., który został zaplanowany w wysokości 225,8 mln zł i który w całości zostanie sfinansowany poprzez zaciągnięcie długu. Nie bez znaczenia mają tu również przychody dłużne w łącznej kwocie 214 mln zł na pokrycie ujemnych sald budżetowych w latach 2026-2027.

Z kolei w latach 2033-2045 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem pozostanie na względnie stabilnym poziome, w szczególności znajdzie się przedziale od 1,19% do 1,53%.

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się powoływanej relacji będą miały przede wszystkim salda operacyjne stanowiące różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zgodnie z art. 242 ust. 1 u.f.p. Skład Orzekający poniżej zwrócił uwagę na następujące tendencje

dotyczące kształtowania się tych sald oraz jednocześnie ocenił realistyczność ich wartości wykazanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

W całym okresie prognozowania obejmującym lata 2025-2045 w poszczególnych budżetach rocznych miasta Białegostoku mają występować wyłącznie nadwyżki operacyjne, których kwoty - w porównaniu do poprzednio obowiązującej Prognozy na lata 2024-2040 - zostały urealnione, aczkolwiek w odniesieniu do nowo przejętych poziomów można przedstawić kilka uwag. Przykładem owego urealnienia są lata 2025-2027, w których zgodnie z obowiązującą Prognozą wyniosą one odpowiednio 10,6 mln zł, 120 mln zł i 113,1 mln zł, podczas gdy w uchylonym już dokumencie, mając na uwadze jego pierwotne brzmienie, nadwyżki zaplanowano w wysokości 164,7 mln zł, 176,6 mln zł i 163,1 mln zł. Co ważne Skład Orzekający w opinii do projektu tego dokumentu w 2023 r. podnosił wątpliwości dotyczące do tych prognoz w kontekście ich realistyczności (opinia Nr RIO.II-00311-122/2023 z dnia 13 grudnia 2023 r.).

Natomiast zgodnie z uchwaloną Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Białegostoku w 2028 r. nadwyżka wyniesie 116 mln zł, a w latach 2029-2037 dodatnie salda operacyjne charakteryzować się będą względną stabilnością, bowiem znajdą się w przedziale od 102,7 mln zł do 107,6 mln zł. W ostatnich latach przypadających na okres 2038-2045 spadną poniżej 100 mln zł i średniorocznie wyniosą 99,6 mln zł.

W związku z powyższym wątpliwości Składu Orzekającego budzi realistyczność prognoz sald operacyjnych w latach 2026-2028. Po pierwsze ze względu na gwałtowny wzrost nadwyżki w 2026 r. w porównaniu z rokiem 2025, tj. z 10,6 mln zł do 120 mln zł, po drugie z uwagi na dość wysoki poziom nadwyżek w okresie 2026-2028, w którym znajdą się w przedziale od 113,1 mln zł do 120 mln zł (średniorocznie wyniosą 116,3 mln zł). O ile Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości realizacji powyższych prognoz, o tyle w odniesieniu do danych historycznych zostały one zaplanowane dość optymistycznie. Warto bowiem zauważyć, że w latach 2018-2023 miasto zrealizowało nadwyżki operacyjne, które średniorocznie wyniosły 94 mln zł, a uwzględniając planowane wykonanie roku ubiegłego – 65,3 mln zł. Jednocześnie charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością). Najwyższe poziomy osiągnęły w 2018 r. – 140,1 mln zł i w 2021 r. - 166,2 mln zł, ale w tej ostatniej kwocie uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej.

Podkreślić należy, że wskazany wzrost nadwyżki operacyjnej w 2026 r. w porównaniu z rokiem 2025 wynika głównie ze spadku wydatków bieżących o 12,3 mln zł, przy wzroście dochodów bieżących o 97,6 mln zł. W kolejnych trzech latach dochody te również wzrosną, przy czym nie tak znacząco, tzn. odpowiednio o 14,5 mln zł, 12,5 mln zł i 4 mln zł, a w latach 2030-2032 prognozowany jest nawet ich spadek i to dość znaczący w roku 2031 – o 140 mln zł.

Podobną tendencję wykazują wydatki bieżące, bowiem w latach 2027-2029 wzrosną o odpowiednio 21,4 mln zł, 9,6 mln zł i 12,4 mln zł, a w latach 2030-2032 notuje się ich spadek, przy czym w roku 2031 wyniesie on aż 142,1 mln zł.

Dokonując ogólnej oceny prawidłowości planowanej kwoty długu miasta Białegostoku, wynikającej z istniejących i planowanych zobowiązań, stwierdzić należy, że z jednej strony w Wieloletniej Prognozie Finansowej dokonano w urealnienia planowanych sald operacyjnych (choć nie bez uwag Składu Orzekającego), które warunkują możliwość spłaty tych zobowiązań przy zachowaniu relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Jest to niewątpliwie działanie pozytywne. Z drugiej jednak strony wydłużenie okresu prognozowania do 21 lat nie służy realistyczności Prognozy i danych w niej zawartych, a więc również dotyczących poziomu zadłużenia jednostki, szczególnie jeżeli chodzi o dalsze lata. Jakkolwiek Skład Orzekający w żaden sposób nie kwestionuje prawa do takiego postępowania w świetle obowiązujących regulacji ustawy o finansach publicznych.

Wydłużenie okresu prognozowania spowodowane jest w szczególności planowanym w 2025 r. deficytem budżetu w wysokości 225,8 mln zł i związanymi z jego pokryciem czynnościami zaciągania zobowiązań dłużnych. Ich spłata wpływa na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., której wartości zostały przeanalizowane w niniejszej opinii ze wskazaniem ryzyka naruszenia tej relacji. Nie bez znaczenia dla jej zachowania mają wspomniane salda operacyjne,

a przy optymistyczności ich prognoz w niektórych latach będą wymagały konsekwentnie prowadzonej gospodarki finansowej.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki