Elektronicznie podpisany przez:
Dariusz Renczyński
dnia 10 stycznia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-75/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 10 stycznia 2025 r.
w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej Miasta Łomża na 2025 rok

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 poz. 7), art. 230 ust. 4, art. 246 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze 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:

Dariusz Renczyński - przewodniczący
Ewa Czołpińska - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje pozytywnie

- możliwość sfinansowania deficytu określonego w uchwale budżetowej Miasta Łomża na 2025 rok,
- prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Łomża wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o uchwały Rady Miejskiej Łomży z dnia 18 grudnia 2024 r.: Nr 89/X/24 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2025-2045 wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań na lata 2025-2045 oraz Nr 90/X/24 w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Łomża na rok 2025.

Według uchwały budżetowej na 2025 rok Miasto Łomża planuje deficyt budżetu w wysokości 11 978 494 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 623 963 358 zł (z tego dochody bieżące 537 155 161 zł, dochody majątkowe 86 808 197 zł) a wydatkami planowanymi w łącznej kwocie 635 941 852,zł (z tego wydatki bieżące 515 079 436 zł, wydatki majątkowe 120 862 416 zł). Deficyt ten, jak wynika z § 6 uchwały budżetowej oraz załącznika nr 5 do tej uchwały, ma być pokryty ze źródeł, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2, 3 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako: *u.f.p., ustawa*), tj. przychodami z zaciąganych kredytów/pożyczek w kwocie 11 376 421 zł, a także środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu w kwocie 602 073 zł wynikającej z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Łączna kwota planowanych przychodów wynosi 25 102 073 zł, w tym z tytułu zaciąganych kredytów lub pożyczek 24 500 000 zł – przychody z tego źródła zostaną przeznaczone również na sfinansowanie rozchodów zaplanowanych w kwocie 13 123 579 zł na spłatę wcześniej zaciągniętego długu publicznego.

Odnośnie do przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 u.f.p. (tzw. przychodów wewnętrznych) w kwocie 602 073 zł, planowanych dla pokrycia części deficytu budżetu, Skład Orzekający wskazuje, że w uzasadnieniu do projektu budżetu oraz w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Miasta wyspecyfikowano źródła ich powstania w związku z realizacją określonych zadań.

Z określonych w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2025-2045 wartości – przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich, tj. 2018-2024

– wynika, że w okresie spłaty długu zostaną zachowane relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. (z modyfikacjami tych relacji na podstawie obowiązujących obecnie przepisów art. 296b u.f.p. oraz 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.)), tj. 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 (obliczonych po prawej stronie nierówności we wzorze). Oznacza to, że według założeń uchwalonej prognozy finansowej Miasto nie zamierza posiłkować się regulacją – obowiązującego od 30 listopada 2024 r. – art. 296c ustawy, według którego w latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, może nie być zachowana, 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, a także pod warunkiem, że niezachowanie w latach 2024-2029 tej ustawowej relacji nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

W świetle przedstawionych danych uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej Miasto Łomża może pozyskać w 2025 roku przychody zwrotne w celu finansowania planowanego deficytu budżetu oraz planowanych rozchodów.

Stosownie do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2025-2045 Miasto Łomża zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty dług publiczny do końca 2045 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest również w latach 2026-2027 w kwotach – odpowiednio – 23 000 000 zł i 1 707 318 zł (z przeznaczeniem na finansowanie prognozowanych deficytów oraz rozchodów). Dług publiczny na koniec 2025 roku ma wynosić 213 258 467,01 zł (34,18% w stosunku do planowanych dochodów ogółem oraz 39,70% w stosunku do planowanych dochodów bieżących), do końca 2026 roku ma wzrosnąć do kwoty 222 893 143,01 zł (34,43% w stosunku do projektowanych tym roku dochodów ogółem oraz 40,61% w stosunku do projektowanych dochodów bieżących), w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany. Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych w latach 2026-2038 zaprojektowano w przedziale wartości od 13 054,1 tys. zł do 15 140 tys. zł, a w latach 2039-2045 w granicach wartości 7 112,3 tys. zł – 7 486,3 tys. zł. W uchwalonej prognozie finansowej przyjęto, że począwszy od 2028 roku wyłącznym źródłem spłaty zobowiązań dłużnych będą nadwyżki budżetowe. W prognozie finansowej we wszystkich latach określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (jak podano w objaśnieniach wydatki te kalkulowano z uwzględnieniem uzyskanych marż bankowych oraz stawki WIBOR), a ponadto – do roku 2034 – wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Miasto poręczeń.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania relacji z art. 243 u.f.p. oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągania w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy). Salda operacyjne w okresie prognozowanym przyjęto następująco: w latach 2025-2029 w zbliżonych wartościach od 20 285,5 tys. zł do 22 740,4 tys. zł, zaś w latach 2030-2045 przyjęto stałą wartość sald operacyjnych w kwocie 19 285 583 zł, co jest efektem projekcji jednakowych wartości dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych latach tego okresu. Na tym tle Skład Orzekający wskazuje, że każdorazowo w latach 2018-2023 Miasto realizowało dodatnie salda operacyjne, w przedziale kwot od 33 825,7 tys. zł (rok 2021) do 8 118,9 tys. zł (rok 2023), a ich średnia arytmetyczna z tego okresu wyniosła 19 487 tys. zł; średnia ta jest zbliżona do wartości sald zakładanych w obowiązującej prognozie kwoty długu. Z uwagi na omawiane wartości w sekcji bieżącej budżetów, a także pozostałe wartości podlegające uwzględnieniu bądź wyłączeniu z ustalania relacji określonej po prawej stronie nierówności we

wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (w szczególności dochody ze sprzedaży majątku, wydatki na obsługę długu, dochody i wydatki związane z realizacją projektów lub zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) prognoza kwoty długu wskazuje na tzw. rezerwy limitowe wynikające z porównania procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczanych w poszczególnych latach w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF). W okresie prognozy kwoty długu rezerwy te w przeważającej mierze pozostają w granicach 1,19% - 2,96%, wyjątek stanowi tu rok 2025 - rezerwa osiągnęła 3,68% oraz lata 2030-2031, w których wystąpiła najniższa w okresie prognozowania rezerwa wynosząca (odpowiednio) 0,97% i 0,87%.

Przedstawiając pozytywną opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Łomża, zważywszy na zasadnicze parametry tej prognozy, Skład Orzekający zauważa, że:

- jak wskazują podane wyżej brzegowe wartości historyczne salda operacyjne podlegały widocznym wahaniom, przy czym od 2022 roku wartości wypracowanych przez Miasto nadwyżek operacyjnych są wyraźnie niższe od średniej: saldo operacyjne w roku 2022 wyniosło 12 721,6 tys. zł, zaś w kolejnym roku 8 118,9 tys. zł. Na początek 2024 roku planowana dodatnia różnica między dochodami a wydatkami bieżącymi wynosiła 14 923 712 zł, a w związku ze zmianami planów dochodów i wydatków budżetowych w ciągu roku saldo operacyjne uzyskało wartość ujemną wynoszącą (-) 7 467 667 zł (plan na koniec roku);
- w latach 2021-2024 wpływ na wyniki budżetów Miasta, w tym wyniki operacyjne, miały dodatkowe transfery z budżetu państwa oparte o epizodyczne przepisy prawne; w latach 2021-2023 transfery te pozwalały na osiągnięcie sald operacyjnych wyższych niż wynikające z planów dochodów i wydatków bieżących (dostępne w dniu wydania niniejszej opinii dane sprawozdawcze Miasta za listopad 2024 r. wskazują na możliwość osiągnięcia wyższego niż planowane salda operacyjnego również w tym roku);
- mimo dodatkowych transferów środków z budżetu państwa widoczny był spadek dynamiki dochodów bieżących Miasta: w latach 2019-2021 przyrost tych dochodów w ujęciu rok do roku kształtował się na poziomie od 7,03% do 10%, w roku 2022 zrealizowane dochody bieżące były niższe o 2,31% od wykonanych w roku poprzednim, a w 2023 roku nastąpił ich ponowny przyrost o 3,40%. Nominalnie dochody bieżące wykonane w roku 2023 były nieznacznie wyższe od wykonanych w roku 2021, przy czym należy też uwzględnić, że od czerwca 2022 roku ZUS w całości realizuje świadczenie wychowawcze, na które środki finansowe były wcześniej ujmowane w budżecie Miasta. Z uwzględnieniem tego czynnika należy jednak podkreślić, że wydatki bieżące Miasta miały stałą tendencję wzrostową: w okresie lat 2019-2023 wzrost ten rok do roku wynosił kolejno: 9,16%, 9,84%, 4,45%, 2,71%, 4,62%; plan po zmianach wydatków bieżących na 2024 rok jest wyższy od wykonania roku poprzedniego o 21,2%, podczas gdy plan po zmianach dochodów bieżących jest wyższy o 17,3%. Co istotne, wzrost wydatków bieżących determinowany jest w szczególności czynnikami zewnętrznymi mającymi wpływ na koszty (w tym osobowe) realizacji zadań publicznych oraz koszty pozyskania i obsługi finansowania dłużnego potrzeb budżetowych;
- z analizy wartości dochodów i wydatków bieżących oraz objaśnień założeń prognostycznych dołączanych do przyjętej WPF na lata 2025-2045 należy wnioskować, że poziom zakładanych od 2025 roku sald operacyjnych jest z jednej strony pochodną wzrostu dochodów wynikającego z regulacji nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz regulacji Rady Miejskiej zwiększających stawki podatków i opłat lokalnych, z drugiej zaś zahamowania wzrostu wydatków bieżących w 2025 roku (a nawet zmniejszenia ich nominalnej wartości) oraz ograniczenia ich dynamiki w latach kolejnych. W odniesieniu do tego drugiego komponentu założeń prognostycznych wskazania wymaga, że najistotniejszym obciążeniem wydatków bieżących Miasta są wydatki na wynagrodzenia i pochodne – w latach 2025-2028 udział tej grupy wydatków w łącznej kwocie wydatków bieżących ma pozostawać na poziomie 52,7-53,6%. Z kolei poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne jest w przeważającej mierze determinowany wynagrodzeniami nauczycieli, których wysokość jest corocznie uzależniona od regulacji ustawy budżetowej;
- zaprezentowane wyżej poziomy rezerw limitowych spłaty zobowiązań wskazują, że przyjęte parametry istotne dla relacji określonych w art. 243 u.f.p. stanowią w zasadzie wartości zbliżone do

granicznych (zwłaszcza w latach 2030-2031), tj. których rzeczywista realizacja jest niezbędna dla spłaty zobowiązań w sposób przyjęty w wieloletniej prognozie finansowej.

Z przedstawionych względów Skład Orzekający zauważa, że niewdrożenie „planu oszczędnościowego" wzmiankowanego w objaśnieniach do WPF może w istotnym stopniu wpłynąć na obniżenie poziomu osiąganych sald operacyjnych budżetów, a przez to na możliwości w zakresie absorpcji długu publicznego oraz na potencjał rozwojowy Miasta., który w części kreowany jest poprzez finansowanie dłużne. Zważywszy na sięgający 2045 roku okres spłaty długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia niezbędne jest też utrzymywanie przez Miasto mechanizmów właściwego reagowania na ryzyka w obszarze realistyczności prognozy finansowej.

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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

Dariusz Renczyński