Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Gałko
dnia 24 stycznia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-2/2025
z dnia 24 stycznia 2025 r.
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Gminę Michałowo pożyczki długoterminowej w Banku Gospodarstwa Krajowego, w wysokości 3.550.000 zł (słownie: trzy miliony pięćset pięćdziesiąt tysięcy złotych), zaciąganej w roku 2025 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

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 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (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
Agnieszka Gerasimiuk - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje

możliwość spłaty przez Gminę Michałowo pożyczki długoterminowej w Banku Gospodarstwa Krajowego, w wysokości 3.550.000 zł (słownie: trzy miliony pięćset pięćdziesiąt tysięcy złotych), zaciąganej w roku 2025 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, wnosząc jednocześnie zastrzeżenie zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Burmistrz Michałowa pismem Nr FN.3051.2.2025.ED z dnia 21 stycznia 2025 r. (data wpływu do RIO: 21.01.2025 r.) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki w BGK, planowanej do zaciągnięcia w 2025 roku w wysokości 3.550.000 zł (słownie: trzy miliony pięćset pięćdziesiąt tysięcy złotych) z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

W sprawie zaciągnięcia powyższego zobowiązania dłużnego Burmistrz Michałowa podjął zarządzenie Nr 128/25 z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej wspierającej zieloną transformację miast w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Z zapisu § 2 tego zarządzenia wynika, iż spłata zaciąganej pożyczki nastąpi w 120 miesięcznych ratach w latach 2026 - 2035. W § 3 wskazano również, iż formą zabezpieczenia przedmiotowego zobowiązania będzie weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Gminy Michałowo na 2025 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian w budżecie na 2025 rok dokonanych zarządzeniem Burmistrza Michałowa Nr 120/25 z dnia 3 stycznia 2025 r.) wynika, że na 2025 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 2.550.000 zł. Powyższa kwota stanowi ujemną różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 60.952.689 zł (z tego dochody bieżące 46.844.731 zł, dochody majątkowe 14.107.958 zł), a wydatkami w kwocie ogółem 63.502.689 zł (z tego wydatki bieżące 41.460.299 zł, wydatki majątkowe 22.042.390 zł).

Łączna planowana w budżecie kwota przychodów wynosi 3.550.000 zł (pożyczka z BGK). Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 1.000.000 zł (spłata rat kredytu).

Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 4 uchwały Nr VIII/100/24 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Michałowo na 2025 rok planowany na 2025 rok deficyt budżetowy w wysokości 2.550.000 zł zostanie pokryty w całości przychodami pochodzącymi z zaciągniętej pożyczki.

Wskazane źródło pokrycia planowanego deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

W postanowieniu zawartym w § 6 uchwały budżetowej, Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych między innymi na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 2.550.000 zł (ust. 2) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 1.000.000 zł (ust. 3), zaś na mocy § 9 ust. 1 tejże uchwały upoważniła Burmistrza do zaciągnięcia tych zobowiązań w ramach określonych limitów na wskazane wyżej cele.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2025 rok należy wskazać, iż planując zaciągnięcie pożyczki będącej przedmiotem niniejszej opinii organ wykonawczy działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 wzw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,dalej jako u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Michałowo została przedstawiona w uchwale Nr VIII/99/24 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 31 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Michałowo na lata 2025 – 2035 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 – 2035.

Przyjęte w tej prognozie dla roku 2025 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 u.f.p.

Gmina zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2035 roku (kol. 5, 5.1 tabeli WPF).

Najwyższa kwota zadłużenia w okresie objętym Wieloletnią Prognozą Finansową ma wystąpić na koniec 2025 r. w wysokości 16.450.000 zł (stosunek zadłużenia do planowanych dochodów ogółem będzie wynosił wtedy 26,99%, natomiast do prognozowanych dochodów bieżących 35,12%), w kolejnych latach jej wielkość ma sukcesywnie maleć.

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

Planowana do pozyskania pożyczka długoterminowa będąca przedmiotem niniejszej opinii ma być spłacana z dochodów własnych Gminy w latach 2026 – 2035 (spłata po 355.000 zł rocznie), co potwierdza analiza wartości przyjętych w tabeli WPF.

Odnośnie do wartości nadwyżek budżetowych, które zaprojektowano w latach 2026 – 2035 jako jedyne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, że założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kol. 1, 1.2, 2, 2.2 tabeli WPF). W szczególności w okresie spłaty pożyczki będącej przedmiotem niniejszej opinii wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu planowanego do zaciągnięcia. Wziąwszy to pod uwagę, oraz przyjmując założenie o monitorowaniu przez Gminę realizacji założeń prognozy finansowej, Skład Orzekający uznaje za możliwe generowanie tego rodzaju środków służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

W prognozie finansowej we wszystkich latach ustalono również wydatki na obsługę zaciągniętego długu (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Łączna kwota wydatków związanych z obsługą zadłużenia w okresie na jaki sporządzono uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynosi 7.682.245 zł.

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 planowanym budżecie roku 2025 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, miałby wynieść 2,13% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2024 r., który stanowiłby 11,17% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosiłby 10,19%).

Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli WPF w latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem, po uwzględnieniu wyłączeń, będzie kształtował się na poziomie od 0,17% (rok 2029) do 7,22% (rok 2032).

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 (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) na założeniu osiągania nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy) oraz wpływów ze sprzedaży majątku.

Dochody ze sprzedaży majątku w roku 2025 zaplanowano na poziomie 516.100 zł, w latach 2026 – 2027 w wysokości 500.000 zł rocznie, w latach 2028 - 2029 w wysokości 400.000 zł rocznie, w latach 2030 - 2031 w wysokości 350.000 zł rocznie, w latach 2032 – 2035 w wysokości 300.000 zł rocznie. W latach poprzednich dochody te zostały wykonane w następujących wysokościach: rok 2018: 124.479 zł; rok 2019: 67.931 zł; rok 2020: 586.990,69 zł; rok 2021: 1.749.451,97 zł, rok 2022: 1.020.876,80 zł, rok 2023: 583.635,27 zł, przewidywane wykonanie roku 2024: 414.765,32 zł (wykonanie na dzień 31.12.2024 r. wg sprawozdania Rb-27S za miesiąc grudzień: 566.234,04 zł).

Skład Orzekający stwierdza, iż prognozy dochodów ze sprzedaży majątku w budżetach ujętych w okresie objętym WPF nie odbiegają znacząco od średniej tej wielkości wykonanej w latach poprzednich.

W budżecie 2025 roku w zakresie części bieżącej przyjęto wysokość dochodów bieżących na poziomie wyższym od wydatków bieżących o wartość 5.384.432 zł.

Tzw. nadwyżki operacyjne w latach 2026-2035 kształtują się na poziomie od 1.255.000 zł w roku 2035 do 4.355.000 zł w roku 2027. Średnia arytmetyczna tej wielkości w okresie objętym WPF wynosi 2.966.312 zł.

Powyższa wielkość wynikająca z danych historycznych dla okresu 2018 – 2023 wynosiła odpowiednio:

- *wykonanie 2018* *4.741.628,20 zł;*
- *wykonanie 2019* *3.551.597,25 zł;*
- *wykonanie 2020* *2.116.673,49 zł;*
- *wykonanie 2021* *2.569.366,56 zł;*
- *wykonanie 2022* *1.000.574,44 zł.*
- *wykonanie 2023* *(-)805.500,17 zł (deficyt operacyjny).*

Zgodnie natomiast z przewidywanym wykonaniem 2024 roku działalność bieżąca Gminy miałaby się zamknąć dodatnią różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 235.411,63 zł (wykonanie na dzień 31.12.2024 r. wg sprawozdania Rb-27S za miesiąc grudzień: 687.313,36 zł).

Średnia arytmetyczna tej wielkości za lata 2018 – 2024 miałaby wynieść 1.915.678,77 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niekorzystną tendencję spadkową w zakresie realizacji sekcji bieżącej budżetu Gminy w ostatnich latach (2022 – 2024). Powyższe skutkuje pogorszającym się z roku na rok wynikiem operacyjnym budżetu, który w 2023 roku przyjął nawet wartość ujemną.

W roku budżetowym 2025 założono wzrost rok do roku dodatniego salda operacyjnego o 5.149.020,37 zł. Głównym determinantem wypracowania tak wysokiego dodatniego salda operacyjnego jest znaczne ograniczenie wydatków bieżących, w tym również w zakresie wynagrodzeń i składek od nich naliczanych (minimalny przyrost tej wielkości o 0,37% w stosunku do roku 2024). W załączniku Nr 3 do uchwały WPF – Objaśnienia zawarto wykaz działań ograniczających wydatki bieżące w roku 2025. W przedłożonej informacji zabrakło jednak kalkulacji, w tym wymiernych oszczędności w ujęciu kwotowym, w odniesieniu do każdego z przedstawionych działań.

Skład Orzekający zastrzega, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania o charakterze dłużnym, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Gminę założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji oraz podejmowanie na bieżąco niezbędnych czynności zmierzających do wypracowania przyjętych założeń. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Michałowo konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych jedenastu lat budżetowych. Powyższe wiązałoby się z podjęciem przez Burmistrza oraz Radę Miejską szeregu działań zmierzających do znacznego ograniczania wydatków bieżących oraz podwyższenia wpływów stałych dochodów bieżących w poszczególnych latach. 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.

Skład Orzekający wydając opinię o możliwości spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki przyjął założenie, że Gmina Michałowo zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego, warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i 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 oddaty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko