Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 7 maja 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-13/2025
z dnia 7 maja 2025 r.
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez miasto Białystok pożyczek długoterminowych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta w latach 2025-2027

Na podstawie art. 13 pkt 1 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. 91 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 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
Paweł Gałko - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje pozytywnie:

możliwość spłaty planowanych do zaciągnięcia przez miasto Białystok pożyczek długoterminowych w łącznej wysokości 45.000.000 zł w Banku Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta w latach 2025-2027, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

Uzasadnienie

Prezydent Miasta Białegostoku na podstawie wniosku z dnia 4 kwietnia 2025 r. (DFN-I.3022.2.2025) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia pożyczek długoterminowych do łącznej kwoty 45.000.000 zł wspierających zieloną transformację miast w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę:

1) spełnienie wymogów formalno-prawnych wynikających z:
   a) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w zakresie wyłącznej kompetencji Rady Miasta do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych oraz określania wysokości sumy, do której prezydent może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
   b) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (powoływana dalej także jako u.f.p.), ustanawiającego obowiązek umieszczania w uchwale budżetowej limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.;
   c) art. 91 ust. 1 u.f.p. ustanawiającego zakaz przekraczania łącznej kwoty zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (JST);
   d) art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. określającego kompetencje organu stanowiącego JST do upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania kredytów i pożyczek;

e) art. 243 u.f.p. (z uwzględnieniem przepisów szczególnych) w zakresie przestrzegania stosunku łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem do planowanych dochodów bieżących, w relacji do średniej arytmetycznej obliczonych dla ostatnich siedmiu lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu;

2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową miasta Białystok wynikającą z:

a) uchwały Nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);

b) uchwały Nr IX/131/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2025 rok (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z opiniowanymi pożyczkami Prezydent Miasta Białegostoku w dniu 4 kwietnia br. wydał zarządzenie Nr 293/25, w którym określił, że środki z tych tytułów dłużnych pochodzić będą z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach Inwestycji na rzecz zielonej transformacji miast (Inwestycje B3.4.1.) i posłużą sfinansowaniu planowanych deficytów budżetu miasta Białegostoku w latach 2025-2027 wynikających z Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045, przy czym wypłata środków z pożyczek zostania dokonana w następujących latach:

1) w 2025 r. – do kwoty 15.300.000 zł,
2) w 2026 r. – do kwoty 13.700.000 zł,
3) w 2027 r. – do kwoty 16.000.000 zł.

Z kolei spłata pożyczek zostanie dokonana z dochodów własnych lub przychodów miasta w ciągu 20 lat od zawarcia umów z uwzględnieniem okresu karencji nie dłuższego niż 24 miesiące, a zgodnie ze skierowanym wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku roczne spłaty będą następowały w latach:

- 2027-2029 po 20.000 zł,
- 2030-2036 po 40.000 zł,
- 2037-2044 po 5.000.000 zł,
- 2045 – 4.660.000 zł.

Koszty obsługi (oprocentowanie) przedmiotowych pożyczek wyniosą 0% w sytuacji gdy finansowany z nich projekt nie będzie generował przychodów lub oszczędności po jego zakończeniu, a w przeciwnym wypadku – 1%.

Mając na uwadze wspominany cel dla którego podejmowane są czynności pożyczkowe, tzn. sfinansowanie planowanych deficytów budżetu miasta, to limit zobowiązań dotyczący pierwszej pożyczki, która ma być zaciągnięta w bieżącym roku został określony w uchwale budżetowej miasta Białegostoku na 2025 r., łącznie z upoważnieniem Prezydenta do podjęcia tej czynności. Natomiast w odniesieniu do pożyczek pozyskiwanych w kolejnych latach ogólne upoważnienie Rady dla podejmowania tych czynności przez Prezydenta wynika z §3 ust. 1 uchwały Nr IX/130/24 Rady Miasta Białystok z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2025-2045. Jednakże dla większej przejrzystości i jednoznaczności w uchwale tej powinien się znaleźć przepis, który by wprost upoważniał organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań dłużnych, w tym pożyczek, na przedsięwzięcia majątkowe wskazane w załączniku do uchwały.

Z uwagi na powyższe z formalnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do zaciągnięcia opiniowanych pożyczek w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Białegostoku na lata 2025-2045 (powoływana dalej również jako WPF) analizowane zobowiązania będą miały wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. W okresie w którym środki pożyczkowe mają być pozyskiwane, ogólny dług miasta (uwzględniając pozostałe przychody dłużne) będzie wzrastać z 1,15 mld zł w 2025 r. do 1,31 mld zł w 2026 r. i do 1,42 mld zł w 2027 r. W odniesieniu do planowanych dochodów ogółem

wartości te stanowić będą odpowiednio 36,62%, 36,26% i 39,94%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 38,44%, 43,06% i 46,38%. Systematyczny spadek zadłużenia nastąpi od roku 2028 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., w tym roku również zostanie dokonana całkowita spłata opiniowanych pożyczek.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanych zobowiązań w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie relacji uregulowanej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Przepis ten stanowi w szczególności o tzw. indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań, określającym stosunek wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań wraz kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłat ustalanego z uwzględnieniem siedmiu poprzednich lat budżetowych oraz z uwzględnieniem nadwyżek operacyjnych za ten okres (relacja z prawej strony nierówności).

Z formalnego punktu widzenia ujęta w WPF wielkość spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi (uwzględniając w tym również spłaty zaciąganych pożyczek), jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowodują w całym okresie, w którym będzie dokonywana spłata opiniowanych zobowiązań, tj. w latach 2027-2045, przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. W szczególności margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 0,62% do 3,58%, przy czym w latach 2031-2032 znajdzie się on na najniższym poziomie, tzn. wyniesie odpowiednio 1,06% i 0,62%. W konsekwencji w okresie tym znacznie wzrośnie ryzyko naruszenia powoływanej relacji. Generalnie jednak w latach, w których nastąpi spłata przedmiotowych pożyczek średnia wartość tego marginesu wyniesie 1,56% i w konsekwencji wskaźnik spłaty zobowiązań pozostanie w granicach wyznaczonych dyspozycją art. 243 ust. 1 u.f.p.

Powyższe kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań z uwagi na konstrukcję relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. przede wszystkim opiera się na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu (saldach operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.) oraz w mniejszym stopniu na dochodach ze sprzedaży majątku.

W całym okresie prognozowania objętym WPF w poszczególnych budżetach rocznych mają występować wyłącznie nadwyżki operacyjne, aczkolwiek charakteryzują się one różnymi tendencjami. W szczególności w latach 2025-2028 dodatnie salda operacyjne zamkną się w przedziale od 5,38 mln zł do 115,96 mln zł (średniorocznie wyniosą 88,6 mln zł) i wyróżniać się będą nieregularnością (w poszczególnych latach będą rosły i spadały). Z kolei w okresie 2029-2037 charakteryzować się będą względną stabilnością, bowiem oscylować będą w granicach od 102,68 mln zł do 107,59 mln zł (średniorocznie wyniosą 106,4 mln zł). W ostatnich latach WPF przypadających na okres 2038-2045 spadną poniżej 100 mln zł i średniorocznie wyniosą 99,5 mln zł.

W odniesieniu do powyższych prognoz Skład Orzekający ma pewne uwagi w kontekście ich realistyczności, w szczególności jeżeli chodzi o okres 2026-2028, a co ważne wartości sald w nim wykazane będą miały wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. w kolejnych latach. W powoływanym okresie 2026-2028 nadwyżki operacyjne zostały zaplanowane na dość wysokim poziomie, bowiem znajdą się w przedziale od 113,08 mln zł do 120 mln zł (średniorocznie wyniosą 116,35 mln zł). O ile Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości ich realizacji, o tyle w odniesieniu zarówno do prognoz w kolejnych latach objętych WPF, jak i danych historycznych można postawić tezę, że zostały one zaplanowane dość optymistycznie. Warto bowiem zauważyć, że w latach 2018-2024 miasto zrealizowało nadwyżki operacyjne, które średniorocznie wyniosły 96,52 mln zł, przy czym charakteryzowały się one zmiennością (nieregularnością). Najwyższe poziomy osiągnęły w 2018 r. – 140,15 mln zł i w 2021 r. - 166,19 mln zł, ale w tej ostatniej kwocie uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej.

Wątpliwości Składu Orzekającego szczególnie dotyczące realistyczności dodatnich sald operacyjnych w latach 2026-2028 są o tyle uzasadnione, ponieważ wpłyną one na kształtowanie się

wskaźnika spłaty zobowiązań w latach 2033-2035, w którym to okresie będzie dokonywana spłata opiniowanych pożyczek, a margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym pułapem znajdzie się w przedziale od 1,19% do 1,24%. Wobec tego brak realizacji planowanych nadwyżek we wskazanym okresie, nawet w niewielkim stopniu, będzie obniżać margines wskaźnika, co zwiększy ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p.

Wobec powyższego, opierając się na wartościach szacunkowych ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Białegostoku lata 2025-2045, w tym na planowanych wartościach sald operacyjnych, oraz uwzględniając dane historyczne, Skład Orzekający stwierdził, że Miasto Białystok będzie miało możliwość wykupu planowanych do zaciągnięcia pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 45.000.000 zł. Należy jednak zwrócić uwagę, że zasadniczy wpływ na zdolność ich spłaty, jak również pozostałych zobowiązań dłużnych, będzie miała rzeczywista realizacja sald operacyjnych (nadwyżek operacyjnych). Równocześnie jednostka powinna mieć na uwadze przestrzeganie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., która szczególnie w roku 2032 wykazuje niewielki margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) a jego dopuszczalnym przepisami pułapem (prawa strona relacji), tj. nie przekraczający 1%.

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 doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Marcin Tyniewicki