Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 15 stycznia 2026 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00312-60/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 15 stycznia 2026 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w budżecie miasta Białegostoku na 2026 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 2025 r. poz. 1483 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 2026 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 XXI/313/25 Rady Miasta Białystok z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045 oraz uchwałę Nr XXI/314/25 z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2026 rok.

W przyjętym budżecie miasta na 2026 r. podstawowe wielkości zaplanowano w następujących wysokościach:
- dochody ogółem - 3.479.779.325 zł, w tym dochody bieżące - 3.195.106.862 zł, dochody majątkowe - 284.672.463 zł;
- wydatki ogółem - 3.777.573.156 zł, w tym wydatki bieżące - 3.113.765.123 zł, wydatki majątkowe - 663.808.033 zł;
- przychody ogółem - 368.968.399 zł;
- rozchody ogółem - 71.174.568 zł.

W związku z powyższym deficyt w budżecie miasta wyniesie 297.793.831 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). Wobec braku posiadania przez jednostkę przychodów wewnętrznych, pokrycie ujemnego salda zobowiązaniami dłużnymi jest uzasadnione.

Natomiast mając na uwadze sekcję bieżącą budżetu, to przewidziano w niej dodatnie saldo (tzw. nadwyżkę operacyjną) pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w wysokości 81.341.739 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 2026-2045 wartości długu oraz ich zmiany pod względem formalnym zostały prawidłowo ustalone, tzn. z uwzględnieniem planowanych kwot przychodów zewnętrznych (nowych zobowiązań dłużnych), rozchodów oraz skutków rozdysponowania planowanych od 2029 r. nadwyżek budżetowych.

Pod względem kształtowania się poziomu długu jednostki w całym prognozowanym okresie, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze realizacja uchwalonego budżetu na 2026 r., a w szczególności finansowanie jego ujemnego salda za pomocą kredytów i pożyczek na rynku krajowym, sprawi że na koniec bieżącego roku ogólne zadłużenie miasta w porównaniu z ubiegłym rokiem budżetowym wzrośnie nominalnie z 1.001.491.916 zł do 1.299.285.747 zł (procentowo wzrost ten wyniesie 29,74%). W konsekwencji wartość tego zadłużenia stanowić będzie 37,34% planowanych dochodów budżetowych ogółem i 40,66% w odniesieniu do dochodów bieżących. Po drugie będzie ono nadal rosło do roku 2028 na skutek zaciągania nowych zobowiązań, które zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanych deficytów i spłatę istniejących zobowiązań. W efekcie na koniec wskazanego roku dług jednostki osiągnie wartość 1.628.508.141 zł, który w odniesieniu planowanych dochodów ogółem wyniesie 42,71%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 48,45%. Z kolei od 2029 r. zadłużenie miasta będzie systematycznie spadać wskutek przeznaczenia na jego spłatę prognozowanych nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków w kolejnych budżetach rocznych. W efekcie formalnie spłata całego długu nastąpi w 2045 r.

Wskazane powyżej poziomy posiadanych i planowanych do zaciągnięcia przez miasto Białystok zobowiązań dłużnych, będą miały wpływ na wartość rozchodów oraz kosztów obsługi tych zobowiązań, które zostaną odzwierciedlone w budżetach miasta w latach kolejnych. Obie te wielkości są istotne z punktu widzenia przestrzegania relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p., której elementem jest tzw. indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań. Stosownie do wykazanych wartości w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045, w całym prognozowanym okresie z formalnego punktu widzenia nie nastąpi przekroczenie dopuszczanego poziomu tego wskaźnika, choć Skład Orzekający sformułował w tym zakresie uwagi, o których mowa poniżej.

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 1,44% do 5,36%. Przy czym w latach 2026-2030 margines ten będzie wykazywał tendencję spadkową z 5,36% do 1,49%, a w latach 2031-2033 utrzyma się na względnie stabilnych poziomach, zamykając się przedziale od 1,44% do 1,57%. Następnie w latach 2034-2045 jego wartości nieco wzrosną, ponieważ znajdzie się w granicach od 1,45% do 1,79%.

W konsekwencji w latach, w których margines będzie oscylował wokół poziomu 1,5%, co nastąpi od roku 2030 może pojawić się ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p., szczególnie jeżeli weźmie się przy tym pod uwagę zaplanowane salda operacyjne. Te ostatnie rozumiane jako różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stosownie do art. 242 ust. 1 ustawy, będą miały istotny wpływ na kształtowanie się powoływanej relacji, w związku z czym Skład Orzekający odniósł się wartości tych sald, jednocześnie starając się ocenić ich realistyczność.

W całym planowanym okresie w poszczególnych budżetach rocznych mają występować wyłącznie nadwyżki operacyjne, których poziomy zostały co prawda zostały uzasadnione w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej poprzez zawarcie analizy kształtowania się dochodów bieżących oraz wydatków bieżących, jednakże prognoz dotyczących poziomów tych nadwyżek nie można pozostawić bez sformułowania określonych uwag.

Tak jak już wcześniej wskazano w bieżącym roku budżetowym zaplanowana została nadwyżka operacyjna w wysokości 81,34 mln zł i kwotę tę należy uznać za realistyczną, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę dane historyczne. Przykładowo dodatnie saldo operacyjne w 2024 r. wyniosło 111,71 mln zł, a jego prognozowane wykonanie za bieżący rok ma osiągnąć wartość 97,51 mln zł. Natomiast od 2027 r. do końca okresu obowiązywania Prognozy przewidywane nadwyżki charakteryzować się będą względną stabilnością, ale co istotne pozostaną na dość wysokich poziomach, ponieważ znajdą się w przedziale od 125 mln zł do 132 mln zł.

Przedstawione wartości sald operacyjnych, szczególnie jeżeli chodzi o lata 2027-2045 budzą wątpliwości Składu Orzekającego w kontekście ich realistyczności. Po pierwsze ze względu na istotny wzrost tego salda w 2027 r. w porównaniu z rokiem 2026, tj. z 81,34 mln zł do 128,33 mln zł. Pod drugie, uwzględniając dane historyczne z okresu 2022-2025 (przy czym rok 2025 zawiera dane przewidywane), w którym średniorocznie dodatnie salda operacyjne wyniosły 73,56 mln zł, zauważyć należy, że w od 2027 r. salda te mają średniorocznie kształtować się na poziomie 128,21 mln zł. O ile więc Skład Orzekający zasadniczo nie kwestionuje możliwości realizacji powyższych prognoz, o tyle bazując na danych historycznych, stwierdza że zostały one zaplanowane optymistycznie. Co prawda wysoką nadwyżkę operacyjną udało się miastu Białystok zrealizować w 2021 r., która wyniosła 166,20 mln zł, ale w kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej. Wobec czego nie jest ona całkowicie miarodajna podczas oceny wiarygodności poziomów nadwyżek zaplanowanych w latach 2027-2045.

Podkreślić należy, że wskazany znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w 2027 r. w porównaniu z rokiem 2026 wynika głównie ze wzrostu dochodów bieżących o 121,64 mln zł, podczas gdy wydatki bieżące mają wzrosnąć o 74,65 mln zł. W następnych trzech latach dochody te również wzrastają, przy czym nie tak znacząco, tj. o: 44,75 mln zł w 2028 r; 28,50 mln zł w 2029 r. i 30 mln zł w 2031 r., a w roku 2030 prognozowany jest nawet ich spadek o 70 mln zł. Z kolei od 2032 r. dochody bieżące wykazują stałą tendencję wzrostową, corocznie o 40 mln zł.

Podobne zjawisko ma miejsce w odniesieniu do wydatków bieżących, które w latach 2028-2029 wzrosną odpowiednio o: 47,13 mln zł i 24,45 mln zł, a od 2031 r. mają one średniorocznie rosnąć o 39,38 mln zł. Wyjątkowy w tym procesie będzie rok 2030 charakteryzujący się spadkiem tej kategorii wydatków o 70,71 mln zł.

Ogólna ocena możliwości sfinansowania planowanego na 2026 r. deficytu budżetu miasta Białegostoku jest pozytywna. Taki sam charakter posiada ocena prawidłowości planowanej długu jednostki, aczkolwiek nie jest pozbawiona sformułowanych powyżej uwag. Zasadniczo uwagi te koncentrują się na optymistycznych zdaniem Składu Orzekającego prognozach sald operacyjnych w budżetach miasta w latach 2027-2045, które to salda warunkują spełnienie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Co więcej na relację tę mają wpływ wielkości spłat zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu oraz koszty jego obsługi. Nie bez znaczenia w tym kontekście ma również ujemne saldo ogólne budżetu, które w roku bieżącym ma wynieść 297,79 mln zł. Jego finansowanie zobowiązaniami dłużnymi w postaci kredytów i pożyczek w dalszej perspektywie przełoży się na poziom rozchodów w kolejnych latach budżetowych.

Wobec powyższego dla zachowania indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań na prawnie dopuszczanym poziomie wyznaczonym przez dyspozycję art. 243 ust. 1 u.f.p., niezbędnym będzie prowadzenie przez organy miasta konsekwentnej gospodarki finansowej, w szczególności polegającej na realizacji zaplanowanych nadwyżek operacyjnych i utrzymaniu wydatków w zaplanowanych granicach.

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