Elektronicznie podpisany przez:
Marcin Tyniewicki
dnia 12 grudnia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-90/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 12 grudnia 2025 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045

Na podstawie art. 13 pkt 12 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. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483) 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
Ewa Lotko - członek

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045, wskazując jednocześnie na uwagi zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045, przedłożony zarządzeniem Nr 933/25 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 14 listopada 2025 r. Pod uwagę wzięto również projekt uchwały w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2026 rok, zawarty w zarządzeniu Nr 934/25 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 14 listopada 2025 r.

Zasadniczo opiniowany projekt spełnia wymagania określone przepisami art. 226-229 ustawy o finansach publicznych (*powoływana dalej także jako u.f.p.*), a wielkości w nim zawarte są zgodne z projektem uchwały budżetowej miasta Białegostoku na 2026 r. Jednakże w kontekście formalnej prawidłowości opiniowanego projektu Skład Orzekający zwraca uwagę na uchybienia występujące w załączniku nr 2 do projektu uchwały zawierającego wykaz przedsięwzięć:

1) w przedsięwzięciu 1.1.1.1 wskazano limit zobowiązań w wysokości 6.593.878 zł, a należało wykazać maksymalnie 4.718.322 zł;
2) w przedsięwzięciu 1.1.1.2 wskazano limit zobowiązań w wysokości 12.449.463 zł, a należało wykazać maksymalnie 11.882.463 zł;
3) w przedsięwzięciu 1.3.1.3 wskazano limit zobowiązań w wysokości 80.688 zł, a należało wykazać maksymalnie 60.516 zł;
4) w przedsięwzięciu 1.3.1.4 wskazano limit zobowiązań w wysokości 8.199.392 zł, a należało wykazać maksymalnie 8.000.000 zł;
5) w przedsięwzięciu 1.3.2.19 wskazano limit zobowiązań w wysokości 3.600.141 zł, a należało wykazać maksymalnie 3.600.000 zł;
6) w przedsięwzięciu 1.3.2.74 wskazano limit zobowiązań w wysokości 1.400.000 zł, a należało wykazać maksymalnie 1.350.000 zł;

7) w przedsięwzięciu 1.3.2.75 wskazano limit zobowiązań w wysokości 3.500.000 zł, a należało wykazać maksymalnie 3.440.000 zł.

Ponadto w przedsięwzięciu o nr. 1.3.2.9 w kolumnie nazwa i cel wykazano rozdział 80101, podczas gdy z załącznika inwestycyjnego do projektu uchwały budżetowej na 2026 r. wynika, że należało wykazać rozdział 92695.

Oceniając formalną spójność wartości wykazanych w projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku, stwierdzić należy, że spełnia ona wymóg realistyczności, o którym stanowi art. 226 ust. 1 u.f.p. Natomiast materialno-prawna ocena realistyczności Prognozy, która sprowadza się do możliwości realizacji przyjętych w niej wartości, co prawda również jest pozytywna, aczkolwiek niektóre z elementów opiniowanego projektu budzą wątpliwości i uwagi Składu Orzekającego, które zostały sformułowane poniżej.

W pierwszej kolejności odnosząc się do kwestii zadłużenia miasta Białegostoku, trzeba zwrócić uwagę, że realizacja projektowanego budżetu na 2026 r., a szczególnie finansowanie jego ujemnego salda za pomocą kredytów i pożyczek na rynku krajowym, sprawi że na koniec przyszłego roku ogólne zadłużenie jednostki w porównaniu z bieżącym rokiem budżetowym wzrośnie nominalnie z 1.046.297.103 zł do 1.344.090.934 zł (procentowo wzrost ten wyniesie 28,46%). W konsekwencji wartość tego zadłużenia stanowić będzie 39,06% planowanych dochodów budżetowych ogółem i 42,18% w odniesieniu do dochodów bieżących. Co ważne 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 1.664.090.934 zł, który w odniesieniu planowanych dochodów ogółem wyniesie 44,19%, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 49,50%.

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 długu jednostki nastąpi w 2045 r.

Zarówno posiadane przez miasto Białystok zobowiązania dłużne, jak i te, które zostały zaplanowane do zaciągnięcia w przyszłości, będą miały wpływ na wielkość jego spłaty (rozchody budżetów w latach kolejnych) oraz koszty jego obsługi (wydatki budżetów 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 opiniowanym projekcie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045 w całym prognozowanym okresie z formalnego punktu widzenia nie nastąpi przekroczenie dopuszczanego poziomu tego wskaźnika. W szczególności 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 1,21% do 5,28%. Przy czym w latach 2026-2030 margines ten będzie wykazywał tendencję spadkową z 5,28% do 1,21%, a w latach 2031-2033 utrzyma się na względnie stabilnych poziomach, zamykając się przedziale od 1,32% do 1,38%. W konsekwencji w latach, w których margines osiągnie wartości niewiele przekraczające 1%, może pojawić się ryzyko naruszenia art. 243 ust. 1 u.f.p., szczególnie jeżeli pod uwagę zostaną wzięte zaplanowane salda operacyjne, o czy będzie jeszcze mowa.

Z kolei w latach 2034-2045 margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem również pozostanie na względnie stabilnym poziome, aczkolwiek jego wartości nieco wzrosną, ponieważ znajdzie się w granicach od 1,59% do 1,75%.

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się powoływanej relacji będą miały wspomniane już salda operacyjne stanowiące różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi zgodnie z art. 242 ust. 1 u.f.p. W tym przedmiocie Skład Orzekający zwrócił uwagę na następujące tendencje, jednocześnie oceniając realistyczność przyjętych wartości.

W całym okresie prognozowania w poszczególnych budżetach rocznych mają występować wyłącznie nadwyżki operacyjne, których wartości zostały co prawda zostały uzasadnione w objaśnieniach do projektu Prognozy poprzez analizę kształtowania się dochodów bieżących oraz wydatków bieżących, aczkolwiek nie można się do nich ie odnieść formułując stosowne uwagi.

W przyszłym roku została zaplanowana nadwyżka operacyjna w wysokości 83,77 mln zł i wartość tą 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 poziom 104 mln zł. Natomiast od 2027 r. do końca okresu 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.

Wykazane 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 83,77 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 64,91 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. i wyniosło ono 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 130 mln zł, podczas gdy wydatki bieżące mają wzrosnąć o 85,44 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 2027-2029 wzrosną o odpowiednio 85,44 mln zł, 47,13 mln zł i 24,45 mln zł, choć wyjątek stanowi tu przyszły rok budżetowy, w którym nastąpi ich wzrost o 133,61 mln zł oraz rok 2030 charakteryzujący się spadkiem tych wydatków o 70,71 mln zł. Od 2031 wydatki bieżące mają średniorocznie rosnąć o 39,38 mln zł.

Ogólna ocena projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2026-2045 wyrażona w niniejszej opinii przez Skład Orzekający RIO w Białymstoku jest pozytywna, aczkolwiek nie pozbawiona sformułowanych powyżej uwag. Zasadniczo uwagi te koncentrują się na optymistycznych zdaniem Składu prognozach sald operacyjnych budżetów jednostki 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 zaciąganego dług i kosztów jego obsługi, a w związku z tym nie bez znaczenia ma tu na wzrost poziomu tego długu, wynikający z zaplanowanego w budżecie miasta na 2026 r. deficytu w wysokości 297,79 mln zł. W całości ma on zostać sfinansowany zobowiązaniami dłużnymi w postaci kredytów i pożyczek, które w dalszej perspektywie przełożą 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 jednostki 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