Elektronicznie podpisany przez:
Dariusz Renczyński
dnia 5 grudnia 2025 r.

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-147/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 5 grudnia 2025 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie
Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łomża 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (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:
Dariusz Renczyński – przewodniczący
Beata Chmielewska – członek
Ewa Czołpińska – członek

opiniuje pozytywnie
przedłożony przez Prezydenta Miasta Łomża projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026-2045 wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2045, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię w oparciu o projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2026-2045 wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2045, zawarty w zarządzeniu Nr 434/25 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 13 listopada 2025 r. (data wpływu do RIO: 14.11.2025 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2026 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 435/25 Prezydenta Miasta z dnia 13 listopada 2025 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Łomża na lata 2026-2045 wraz z prognozą długu i spłat zobowiązań na lata 2026-2045 uwzględnia wymagania formalne w zakresie przedmiotu regulacji wynikające z przepisów art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483; dalej też jako: *ustawa, u.f.p.*) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83).

Przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) dla 2026 roku wartości są zgodne z projektem budżetu na 2026 rok. Według projektowanych wartości w 2026 roku wystąpi deficyt budżetu w kwocie 38 846 997 zł, stanowiący różnicę między dochodami w kwocie 667 866 687 zł (z tego: dochody bieżące 582 859 803 zł, dochody majątkowe 85 006 884 zł) a wydatkami w kwocie 706 713 684 zł (z tego: wydatki bieżące 555 563 784 zł, wydatki majątkowe 151 149 900 zł). Rozchody tytułem spłaty zaciągniętego długu publicznego wyniosą 13 364 924 zł. Źródłem finansowania deficytu i rozchodów ustanowiono przychody budżetu w łącznej kwocie 52 211 921 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu zaciąganych kredytów/pożyczek w kwocie 29 000 000 zł oraz przychody ze środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 u.f.p. (tzw. przychody wewnętrzne) w sumie 23 211 921 zł. Źródła przychodów wewnętrznych projektowanych w 2026 roku znajdują uprawdopodobnienie w wartościach określonych w wierszu „Wykonanie 2025" tabeli WPF, a także zostały wyspecyfikowane w objaśnieniach przyjętych wartości.

Jak wynika z opiniowanego projektu uchwały w latach objętych prognozą kwoty długu zostaną zachowane relacje, o których mowa w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych. Miasto Łomża zamierza spłacać zaciągnięte i planowane do zaciągnięcia zobowiązania finansowe do końca 2045 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych – na pokrycie projektowanych rozchodów – prognozowane jest również w 2027 i w 2028 roku (odpowiednio w kwotach 12 707 318 zł oraz 10 000 000 zł). W związku z projekcją przychodów zwrotnych i rozchodów dług publiczny Miasta na koniec 2026 roku ma wynosić 229 202 545,50 zł (34,32% w stosunku do projektowanych dochodów ogółem oraz 39,32% w stosunku do projektowanych dochodów bieżących), na koniec 2027 roku ma otrzymać się na zbliżonym poziomie, tj. w kwocie 228 723 890,50 zł, w kolejnych latach dług ma być stopniowo zmniejszany. W okresie przyjętym dla spłaty długu publicznego wartości rozchodów z tego tytułu zakłada się w granicach kwot 15 219,6 tys. zł (spłaty w latach 2031-2035) – 9 457,6 tys. zł (najniższa spłata w 2041 roku). Od 2028 roku wyłącznym źródłem spłaty długu publicznego mają być nadwyżki budżetowe. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (jak podano w objaśnieniach zawartych w załączniku nr 3 do projektu opiniowanej uchwały wydatki te szacowano z uwzględnieniem marży poszczególnych kredytów oraz stawki WIBOR na poziomie 4,38%), a ponadto – do roku 2034 – wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Miasto poręczeń w kwotach równych po 1 564 tys. zł.

Zachowanie relacji z art. 243 u.f.p., tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań a wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest – dla dopuszczalnych limitów spłat – przede wszystkim na założeniu osiągania tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), przy uwzględnieniu parametrów dotyczących dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków na obsługę długu, dochodów i wydatków związanych z realizacją projektów lub zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z projektem budżetu na 2026 rok nadwyżka operacyjna wynosi 27 296 019 zł, w latach 2027-2029 nadwyżki te oszacowano w zbliżonych wartościach: 28 433,5 tys. zł – 26 459 tys. zł, zaś w latach 2030-2045 przyjęto stałą wartość sald operacyjnych w kwocie 22 920 014 zł, co jest efektem projekcji jednakowych wartości dochodów i wydatków bieżących w poszczególnych latach tego okresu.

W perspektywie danych historycznych z okresu od 2019 roku, stanowiących podstawę ustalania dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań dłużnych, Skład Orzekający zauważa, że przedstawione w opiniowanym projekcie WPF wartości prognoz nadwyżek operacyjnych w poszczególnych latach są wyraźnie wyższe od średniej arytmetycznej sald operacyjnych zrealizowanych w minionym okresie. Dla lat 2019-2024 średnia taka wynosi 17 037,2 tys. zł, a z uwzględnieniem przewidywanego wykonania bieżącego roku (14 642,5 tys. zł) średnia arytmetyczna nadwyżek operacyjnych z ostatnich siedmiu lat wynosi 16 695,1 tys. zł (obie wskazane średnie arytmetyczne są przy tym wyższe od wartości rozchodów tytułem spłaty długu publicznego, których finansowanie (od 2027 roku w całości) mają zabezpieczać nadwyżki operacyjne). Analiza wartości nadwyżek operacyjnych w okresie prognozowanym prowadzi do wniosku, że przyjęto założenie ustabilizowania tych wartości na poziomie wyższym od dotychczas występującego, co też przełoży się na utrzymywanie tzw. rezerw limitowych wynikających z wyższych wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań od wskaźników spłat zakładanych w poszczególnych latach na stabilnym, bezpiecznym poziomie. Z porównania wskaźników procentowych określonych w kol. 8.3.1 i 8.1. tabeli WPF wynika, że dla 2026 roku przywołana rezerwa wynosi 4,05%, a w latach 2027-2045 rezerwy pozostają w granicach od 3,67% do 1,91% (w tych latach rezerwy limitowe przekładają się na wartości kwotowe potencjalnych dodatkowych spłat w ramach relacji z art. 243 u.f.p. w szacunkowych granicach od 19 398,6 tys. zł do 10 817,5 tys. zł).

Skład Orzekający zauważa, że przywołane wyżej założenie, wynikające z określonych w projekcie WPF wartości, nie znajduje bliższego uzasadnienia w objaśnieniach stanowiących załącznik nr 3 do projektu uchwały. Nadwyżka operacyjna wynikająca z projektu budżetu na 2026 rok jest relatywnie wysoka, jednak trzeba zauważyć, że w pierwotnym budżecie na 2025 rok

(pierwszy rok obowiązywania nowej ustawy o dochodach jst) także zakładano saldo operacyjne w stosunkowo wysokiej kwocie 22 075,7 tys. zł, natomiast na dzień sporządzenia niniejszej opinii saldo operacyjne wynikające z planów części bieżącej budżetu na 2025 rok wynosi 17 437 064 zł (jest nieco wyższe od wartości przewidywanego wykonania). W zakresie projekcji dochodów bieżących na kolejne lata w objaśnieniach podano m.in., że: *W latach 2027 - 2030 zaplanowano wzrost dochodów w przedziale od 1% do 3%. W związku z planowanymi m. in. podwyżkami płacy minimalnej oraz planowanym wzrostem przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej zaprojektowano wyższe dochody z tytułu udziału w PIT. Natomiast utrzymano wysokość dochodów z subwencji na poziomie z 2026 r. w związku z tym, że trudno założyć jej wzrost, ponieważ jej wysokość zależy od wielu czynników i tak np. w 2026 r. mamy niższe wpływy z tego tytułu w stosunku do roku bieżącego o ponad 4,3 mln zł. Zaplanowano również, wyższe dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, w tym z tytułu podatku od nieruchomości na podstawie podjętej przez Radę Miejską uchwały*. Natomiast w odniesieniu do projekcji wydatków bieżących wskazano zwłaszcza, że: *Wydatki bieżące na 2026 r. zostały zaplanowane na podstawie zgromadzonych informacji do projektu budżetu z uwzględnieniem wdrożenia skutecznych działań oszczędnościowych, które mają spowodować zmniejszenie wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia w roku 2026 i ograniczenie dynamiki wydatków bieżących w kolejnych latach. W latach 2027-2030 założono wzrost wydatków bieżących w przedziałach od 1% do 3%, m .in. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane. Natomiast wydatki bieżące w latach 2031-2045 zaplanowano na stałym poziomie, tj. 617 896 733 zł. Brak zróżnicowania wysokości wydatków bieżących wynika z dużego stopnia trudności w planowaniu budżetów w kolejnych latach oraz z prognozy możliwości finansowych. W 2026 r. w celu zmniejszenia wydatków bieżących, zamierza się utrzymać wprowadzane zmiany tzn.: wprowadzić ograniczenie zatrudniania nowych pracowników, wygaszanie umów o pracę na czas określony, zbilansowanie systemu zagospodarowania odpadów komunalnych.* Na tle tych objaśnień należy zauważyć, że o ile projekcję dochodów bieżących można rozpatrywać w kontekście obowiązujących regulacji prawnych dotyczących dochodów budżetowych Miasta, w tym zwłaszcza ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, o tyle w kwestii kształtowania się wydatków bieżących należy podnieść, że objaśnienia w zasadzie ogólnie wskazują na konieczność „zmniejszenia" wydatków (przy tym jako podlegające „zmniejszeniu" przywołano wydatki płacowe, co do których wskazano też na (zasadne) założenie ich wzrostu) oraz ograniczania dynamiki ich wzrostu (czemu może sprzyjać ograniczanie zatrudnienia pracowników). W braku, w dacie wydania niniejszej opinii, danych dotyczących faktycznych parametrów wykonania budżetu na 2025 rok, a także zważywszy na przedstawione wyżej uwagi, Skład Orzekający wskazuje, że ewentualne przeszacowanie prognoz wartości kluczowych dla kształtowania relacji z art. 243 u.f.p. negatywnie wpłynie na ocenę możliwości absorpcji długu publicznego służącego realizacji celów rozwojowych Miasta oraz może zagrozić realizacji zadań publicznych na poziomie dotychczas osiąganym oraz spłacie zobowiązań w sposób przyjęty w projektowanej prognozie finansowej.

Mając na uwadze przedstawione założenia prognostyczne, Skład Orzekający postanowił 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
Dariusz Renczyński