

UCHWAŁA Nr II.00313-36/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 30 czerwca 2020 r.
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Łomża
kredytu długoterminowego w kwocie 35 000 000 zł przeznaczonego
na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2020 rok oraz
na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów

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 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach Zamiejscowych w Łomży i Suwałkach:

Skład Orzekający w osobach:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Ewa Czołpińska	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje pozytywnie z uwagami

możliwość spłaty przez Miasto Łomża kredytu długoterminowego w wysokości 35 000 000 zł, przeznaczonego w kwocie 24 150 300 zł na pokrycie planowanego w 2020 roku deficytu budżetu oraz w kwocie 10 849 700 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Łomża pismem z dnia 29 maja 2020 r. (znak: WSB.271.1.2020; data wpływu: 03.06.2020 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 35 000 000 zł, który Miasto Łomża zamierza zaciągnąć na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2020 rok oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. W sprawie zaciągnięcia tego kredytu długoterminowego Prezydent Miasta Łomża wydał też zarządzenie Nr 135/20 z dnia 28 maja 2020 r. Z zarządzenia oraz wniosku wynika m.in., że spłata kredytu została zaplanowana do końca 2034 roku, zaś źródłem spłaty będą „dochody własne budżetu”.

Z uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2020 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmian dokonanych uchwałą Rady Miejskiej Łomży Nr 265/XXV/20 z 27 maja 2020 r. oraz zarządzeniem Nr 161/20 Prezydenta Miasta z 16 czerwca 2020 r.), wynika, że na 2020 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 48 769 786 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 432 905 559 zł (z tego dochody bieżące 388 868 592 zł, dochody majątkowe 44 036 967 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 481 675 345 zł (z tego wydatki bieżące 374 369 591 zł, wydatki majątkowe 107 305 754 zł). Łączna kwota planowanych na 2020 rok przychodów wynosi 59 619 486 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 35 000 000 zł, wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych w kwocie 15 200 000 zł, a także przychody

z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach – 814 975 zł oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków – 8 604 511 zł¹. Rozchody – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych – zaplanowano w wysokości 10 849 700 zł. Według uchwały budżetowej po zmianach, tj. w brzmieniu ustalonym przez § 12 uchwały Nr 265/XXV/20 Rady z 27 maja 2020 r., przychody z kredytu mają posłużyć pokryciu planowanego na 2020 rok deficytu budżetowego na sumę 24 150 300 zł (w pozostałej części deficyt ma być pokryty ze środków na rachunku bieżącym budżetu klasyfikowanych jako przychody w par. 905 i 906) oraz sfinansowaniu planowanych rozchodów.

W postanowieniach § 8 ust. 2 i 3 uchwały budżetowej na 2020 rok (uchwała Nr 205/XVIII/19 z dnia 18 grudnia 2019 r.) Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – w kwocie 19 150 300 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów – w kwocie 10 849 700 zł, zaś w § 13 pkt 1 uchwały budżetowej upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągania tych zobowiązań do wysokości poszczególnych limitów. Skład Orzekający zauważa, że w dacie wydania niniejszej opinii Prezydent Miasta nie posiada formalnego upoważnienia do zaciągnięcia kredytu o wartości 24 150 300 zł na finansowanie deficytu, ponieważ w uchwale z dnia 27 maja 2020 r., którą zmieniono kwotę planowanego na 2020 rok deficytu budżetu oraz źródła jego pokrycia, Rada nie dokonała zmiany limitu zobowiązania zaciąganego na ten cel, określonego w § 8 ust. 2 uchwały budżetowej (w uchwale z 27 maja 2020 r. podniesiono o 5 mln zł limit zobowiązań ustalony w § 8 ust. 1 uchwały budżetowej dotyczący finansowania przejściowego deficytu budżetu). W przekazanym do RIO w Białymstoku piśmie z 5 czerwca 2020 r. Prezydent Miasta poinformował, że na sesji w dniu 27 maja 2020 r. „omyłkowo” nie dokonano zmiany zapisu § 8 ust. 2, oraz że zmiana tego postanowienia zostanie przeprowadzona na sesji Rady zaplanowanej w dniu 24 czerwca 2020 r.² W kolejnym piśmie skierowanym do organu nadzoru (z 24 czerwca 2020 r.) Skarbnik Miasta poinformowała, że z uwagi na rosnącą liczbę zakażeń koronawirusem w Łomży sesja Rady Miejskiej została odwołana, zaś termin najbliższej sesji Rady zaplanowano na 8 lipca 2020 r. Skład Orzekający zastrzega, iż w świetle regulacji art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (dalej też jako: u.f.p.) Prezydent Miasta może zaciągnąć zobowiązanie kredytowe tytułem finansowania deficytu w kwocie 24 150 300 zł wyłącznie po przyjęciu przez organ stanowiący zmiany uchwały budżetowej w zakresie limitu tego zobowiązania.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Łomża, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łomża na lata 2020-2034” – po zmianach dokonanych uchwałą Nr 264/XXV/20 Rady Miejskiej Łomży z dnia 27 maja 2020 r. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2020 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi

¹ Z bilansu z wykonania budżetu Miasta Łomża sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r. (po korekcie) oraz sprawozdania Rb-NDS za I kw. 2020 r. wynika, że Miasto posiada przychody z tytułów wymienionych w art. 217 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o finansach publicznych w ogólnej wysokości 24 784 671,83 zł.

² Z BIP Urzędu Miejskiego w Łomży (<http://www.lomza.pl/bip/index.php?wiad=17592>; dostęp 30.06.2020) wynika, że na sesję Rady zwołaną na 24 czerwca 2020 r. przygotowano projekt uchwały zmieniającej uchwałę budżetową Miasta Łomża na rok 2020 – druk 436A, w której zawarto stosowną modyfikację limitu określonego w § 8 ust. 2.

z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Łomża zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2034 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych, na finansowanie deficytu i rozchodów, prognozowane jest również w latach 2021 – w kwocie 25 000 tys. zł i 2022 – w kwocie 9 000 tys. zł (kol. 4.1, 4.1.1 tabeli WPF). Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego w okresie prognozowanym mają być przychody zwrotne (lata 2020-2022), a także nadwyżki budżetowe, które począwszy od 2023 roku mają być wyłącznym źródłem spłaty długu (kol. 3-3.1, 5-5.1 tabeli WPF). Na koniec 2020 roku dług publiczny Miasta ma wynosić 161 049 905,31 zł (37,29% planowanych dochodów ogółem), w 2021 roku dług ma osiągnąć najwyższą prognozowaną wartość wynoszącą 173 506 658,31 zł (42,00% w stosunku do szacowanych w tym roku dochodów ogółem), w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych zaprojektowano w 2021 w wysokości 12 543,2 tys. zł, zaś w latach 2022-2034 w kwotach pozostających w przedziale wartości od 13 844,6 tys. zł do 14 400 tys. zł. W związku z prognozowanym stanem zadłużenia w prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3 tabeli WPF). Ponadto należy wskazać, że w okresie lat 2020-2034 Miasto Łomża prognozuje potencjalne wydatki z tytułu poręczenia – w każdym roku w kwocie 1 200 tys. zł (kol. 2.1.2 tabeli WPF)³.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach poprzednich (2017-2019), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze)⁴. Zastrzec przy tym należy, że informacje i dane o spełnieniu relacji z art. 243 u.f.p. w przyjętej w dniu 27 maja 2020 r. przez Radę Miejską prognozie finansowej, wygenerowane automatycznie w części „8. Wskaźnik spłaty zobowiązań” (w tym też w kol. 8.3-8.3.1)⁵, nie uwzględniają modyfikującego ustalenie tych relacji przepisu art. 31zł (obecnie art. 15zob ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.). Według tego przepisu, ustalając na lata 2020-2025 relację ograniczającą wysokość spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego, wydatki bieżące budżetu jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu (w tym zakresie nie stosuje się art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej z dnia 14 grudnia 2018 r.). Powoduje to korzystne dla Miasta zwiększenie w wymienionym okresie wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań – w stosunku do ustalonych w kol. 8.3.1. tabeli WPF – w granicach od 1,25 do 1,78 p.p.

³ Ma to związek z uchwałą Nr 128/XIV/19 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28 sierpnia 2019 r., w której Rada wyraziła zgodę na poręczenie, do wysokości 18 mln zł, spłaty pożyczki oraz innych należności wynikających z umowy pożyczki zawartej między MPEC sp. z o.o. w Łomży i NFOŚiGW.

⁴ Dla lat 2020-2025 relacje te są obliczane z uwzględnieniem art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych..., a od 2026 roku z uwzględnieniem art. 9 ust. 2 przywołanej ustawy zmieniającej.

⁵ Zob. przypis oznaczony symbolem „*” w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 86, ze zm.).

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku. Dochody z tego źródła przyjęto w latach 2020-2025 w wartościach malejących od kwoty 5 515,2 tys. zł (rok 2020) do kwoty 500 tys. zł (rok 2025). Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 14 499 001 zł, w 2021 roku oszacowano je na 12 634,8 tys. zł, w roku 2022 na 16 582,4 tys. zł, w okresie lat 2023-2030 nadwyżki operacyjne szacuje się w przedziale 20 000 tys. – 21 000 tys. zł, zaś w ostatnich czterech prognozowanych latach w kwotach po 22 000 tys. zł. Zaprojektowane we wskazanych obszarach wartości znajdują uzasadnienie w danych historycznych: w latach 2014-2019 Miasto realizowało salda operacyjne w przedziale kwot od 15 999,1 tys. zł do 36 252,8 tys. zł, a ich średnia arytmetyczna z tego okresu wyniosła 24 607,3 tys. zł; średnia arytmetyczna dochodów ze sprzedaży majątku w tych latach wyniosła zaś 6 378,8 tys. zł. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że Rada Miejska w uchwale z 27 maja 2020 r. w sprawie zmian WPF dokonała korekt w obrębie dochodów i wydatków bieżących, które spowodowały obniżenie szacowanych wartości sald operacyjnych w całym okresie prognozy kwoty długu. Najgłębsze korekty (poczynione jak wynika z objaśnień „w związku z obecną sytuacją gospodarczo-ekonomiczną kraju wywołaną pandemią, która przełoży się znacząco na możliwości finansowe Miasta w najbliższych 2-3 latach”) dotyczą okresu 2021-2023, w którym zmniejszenia nadwyżek operacyjnych wyniosły (odpowiednio) 10 600 278 zł, 8 900 000 zł i 5 166 800 zł (w latach 2024-2034 korekty takie wynosiły od 3 mln do 1 mln zł). Działanie to Skład Orzekający ocenia jako sprzyjające zapewnieniu realistyczności prognozy finansowej.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczonych w szczególności w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych. Przy uwzględnieniu przywołanego wyżej art. 31zł ustawy z dnia 2 marca 2020 r. rezerwy te wynoszą: w roku bieżącym 7,95%, w roku 2021 4,36%, a w latach 2022-2034 pozostają w granicach od 1,64% do 2,58%. Niemniej jednak, zważywszy na zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta niosą (nierozpoznane w pełni) ekonomiczne następstwa przeciwdziałania COVID-19, prognozowany stan zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi, jak również istotne ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania, Skład Orzekający zauważa, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Miasto założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu przyjął założenie, że Miasto Łomża 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.

Odnosnie do wartości nadwyżek dochodów nad wydatkami, które w kolejnych latach zaprojektowano jako źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje w szczególności, że w latach 2022-2025 wydatki majątkowe Miasta oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Począwszy od 2026 roku (w którym odstąpiono od prognozowania dochodów majątkowych,

w tym z tytułu dotacji i środków na inwestycje) projekcja finansowa zakłada finansowanie wydatków majątkowych wyłącznie z nadwyżek operacyjnych netto rozumianych jako nadwyżki operacyjne pomniejszone o spłatę rat kapitału (rozchody). Mając to na uwadze oraz zważywszy, że dane historyczne z lat 2014-2019 potwierdzają występowanie nadwyżek operacyjnych netto, Skład Orzekający uznaje za możliwe generowanie przez Miasto tego rodzaju środków służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne, prognostyczne oraz 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 od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński