

Uchwała Nr I/169/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 grudnia 2023 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu
Miasta Zgierza

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

1. Roman Drozdowski - przewodniczący
2. Iwona Kopczyńska - członek
3. Anna Kaźmierczak - członek

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje się pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2024–2042.

§ 2

Opiniuje się pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość sfinansowania w 2024 roku planowanego deficytu budżetu Miasta Zgierza.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2024–2042.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika również, że w latach 2024–2042 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025–2042 jednostka prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących. Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (deficyt operacyjny) na poziomie 7.021.681,55 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: nadwyżki budżetu z lat ubiegłych oraz wolnych środków.

Przy powyższym Skład Orzekający formułuje następujące zastrzeżenia:

- pomimo, że obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość ustalenia deficytu operacyjnego budżetu, to w praktyce takie działanie jest niekorzystne dla jednostki i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności, tj. w części bieżącej budżetu,
- zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia,
- począwszy od roku 2025 Miasto prognozuje wypracowanie nadwyżek operacyjnych, co - o ile zostaną one wykonane - stanowi pożądane założenie, jednakże istotne wątpliwości, co do ich realizacji, budzi okoliczność, że przy założeniu na 2024 rok deficytu operacyjnego, już w 2025 roku jednostka prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w wysokości 53.600.839,90 zł, w roku 2026 w wysokości 38.277.430,90 zł, w latach kolejnych na stopniowo niższym poziomie, tym niemniej nadal wysokim – przekraczającym 10 milionów zł (dla przypomnienia za 2022 rok Miasto Zgierz wykonało deficyt operacyjny w wysokości 11.377.819,07 zł).

W objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie uzasadnienia opisanych wyżej założeń, wskazano m.in., że *„W 2025 r., uwzględniając dotychczasowe kształtowanie się dochodów budżetu Gminy Miasto Zgierz oraz przewidywania na następne lata, zaplanowano wzrost dochodów bieżących o 21,69% w stosunku do roku projektowego (...).”* *„(...) Wysokość wpływów z podatku od nieruchomości na 2024 r. ustalono więc na poziomie 37 700 000,00 zł, co stanowi 101,36% dochodów z tego tytułu planowanych do uzyskania na koniec 2023 r. W latach następnych zakłada się wzrostowy trend wpływów z tego podatku i zwiększanie dochodów będących konsekwencją planowanego wzrostu stawek podatkowych oraz corocznego przyrostu przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych. (...), „Poziom prognozowanych wydatków bieżących zdeteterminowany jest zakresem realizowanych zadań oraz możliwościami finansowymi. Priorytetem w zakresie planowania wydatków było*

zapewnienie odpowiednich środków na utrzymanie dotychczasowego zakresu i poziomu usług świadczonych na rzecz mieszkańców.(...)” „(...) Władze zamierzają szukać oszczędności w zakresie oświaty i promocji, dotacji i wydatków pozostających poza podstawowymi obowiązkami samorządu oraz innych obszarów, które zostaną określone na podstawie wnikliwej analizy struktury wydatków w trakcie roku budżetowego, dlatego dynamika wzrostu wydatków w latach 2025-2027 jest niższa niż w pozostałych latach prognozy. (...)”.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający zastrzega, że w jego ocenie wypracowanie nadwyżek operacyjnych we wskazanych wysokościach będzie niezwykle trudne i będzie wymagało od organu wykonawczego Miasta Zgierza konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w tym znalezieniu oszczędności, o których mowa w objaśnieniach do projektu. Oznacza to, że wykonanie nadwyżek operacyjnych na projektowanych poziomach pozostaje obciążone istotnym ryzykiem. Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje, że decyzje organu wykonawczego Miasta Zgierza dotyczące zaciągania zobowiązań, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Z przedłożonego projektu wynika, że najwyższe zadłużenie Miasta Zgierza prognozowane jest na koniec 2024 roku - dług wyniesie 115.221.331,96 zł i będzie stanowił 33,08% dochodów ogółem prognozowanych na 2024 rok.

W roku 2024 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu emisji obligacji, a począwszy od roku 2025 planowaną nadwyżką dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżką budżetu), która powstanie *de facto* z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej).

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

Wskazaną wyżej relację dla poszczególnych lat objętych projektem prognozy Miasta Zgierza przedstawiono w poniższej tabeli:

LATA	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich siedmiu lat)	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok)
2024	6,72%	2,39%
2025	5,38%	2,64%
2026	3,09%	2,99%
2027	4,12%	2,74%
2028	5,71%	2,68%

2029	6,00%	2,48%
2030	7,55%	2,63%
2031	8,85%	2,80%
2032	9,44%	2,74%
2033	7,39%	2,95%
2034	6,16%	2,87%
2035	5,30%	2,60%
2036	4,63%	2,44%
2037	4,14%	2,34%
2038	3,83%	2,24%
2039	3,75%	2,15%
2040	3,67%	2,10%
2041	3,57%	2,00%
2042	3,59%	1,90%

Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostka wykazała, że w latach 2024–2042 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Jednakże, przy powyższym, Skład Orzekający zastrzega, że w latach 2026-2027 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami wynosi odpowiednio: 0,1% i 1,38%). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że istotne znaczenie będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych począwszy od 2025 roku na poziomach nie niższych od zakładanych, co jak wyżej wskazano również pozostaje obciążone istotnym ryzykiem. Na zachowanie ww. relacji może wpłynąć także wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartej w niej prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Mając to na względzie Skład postanowił wydać opinię zawartą w § 1 sentencji niniejszej uchwały.

Formułując opinię zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2024 rok oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Ocena możliwości sfinansowania planowego deficytu 2024 roku dokonana została z uwzględnieniem spełnienia warunków ustawowych, w tym reguły art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2024 roku wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt budżetu wynosi 16.454.936,90 zł i sfinansowany zostanie przychodami z tytułu: emisji obligacji w wysokości 8.297.485,56 zł, wolnych środków w wysokości 2.484.693,78 zł, pożyczek z WFOŚiGW w Łodzi w wysokości 198.518,00 zł oraz nadwyżek z lat ubiegłych w wysokości 5.474.239,56 zł.

Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów przy założeniu ich uchwalenia przez organ stanowiący oraz założeniu ich pełnej realizacji, Skład Orzekający stwierdza, że w latach spłaty długu, Miasto Zgierz ma możliwość zachowania prawem przewidzianego ograniczenia w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, jak również ma możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w projekcie budżetu na 2024 rok. Aktualne jednakże pozostają zastrzeżenia Składu Orzekającego wyrażone w § 1 niniejszej uchwały, odnoszące się do lat 2026-2027, w których wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego oraz do, powiązanych z tym zagadnieniem, prognoz dotyczących wyniku bieżącego jednostki w roku 2025 i kolejnych latach budżetowych.

Podsumowując niniejsze opinie Skład Orzekający, pomimo wskazanych wyżej zastrzeżeń, postanowił zaopiniować pozytywnie projekt wieloletniej prognozy finansowej i możliwość sfinansowania projektowanego deficytu budżetu, zakładając że organ wykonawczy Miasta Zgierza w toku realizacji budżetu uwzględni wyżej przedstawione zastrzeżenia Składu, przede wszystkim w 2024 roku będzie starał się zbilansować działalność bieżącą budżetu.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

Od opinii wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.