

UCHWAŁA NR III/271/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 grudnia 2023 roku
w sprawie opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy
finansowej Miasta Skierniewice oraz o możliwości sfinansowania deficytu
budżetowego w 2024 roku

Na podstawie art. 13 pkt 3 i 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022r., poz. 1668) oraz art. 230 ust. 3 i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022r., poz. 1634 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Bogusław Wenus - przewodniczący
2. Radosław Hrychorczuk - członek
3. Aneta Jakubczak – członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Opiniuje się pozytywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej opracowanej na lata 2024 – 2045, z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

§ 2. Opiniuje pozytywnie możliwość sfinansowania planowanego w projekcie uchwały budżetowej na 2023 roku deficytu budżetu z uwagami.

Uzasadnienie

Formułując niniejszą opinię, Skład Orzekający wziął pod uwagę dane wynikające z projektu budżetu Miasta oraz z projektu wieloletniej prognozy finansowej (zwana dalej: wpf), mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (zwana dalej: ustawy ofp), dotyczących uchwalania i wykonania budżetów w latach następnych.

Ad. § 1

Skład Orzekający opracowując niniejszą opinię zamieszczoną w § 1 sentencji uchwały, przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wpf opracowanej na lata 2024 – 2045 oraz projektu uchwały budżetowej na 2024 rok.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie wpf zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy ofp, w tym kwota długu i prognoza jego spłaty. Załącznik Nr 2 do wpf dotyczący przedsięwzięć sporządzony został zgodnie z art. 226 ust. 3 i 4 ustawy ofp.

Wielkości przyjęte w wpf i projekcie budżetu są zgodne z art. 229 ustawy ofp, tj. w zakresie wyniku budżetu, przychodów, rozchodów oraz długu.

Z analizowanego projektu wpf wynika, że w latach 2024 – 2045 spełniona została zasada określona w art. 242 ustawy ofp. W okresie tym jednostka prognozuje osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, tzn. nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na znaczący wzrost nadwyżki operacyjnej w okresie od 2024 do 2027 roku, w 2024 roku wynosi ona 4.140.720,64 zł, w 2025 roku - 14.000.000 zł, w 2026 roku – 23.000.000 zł i w 2027 roku – 31.000.000 zł, następnie w okresie 2028 do 2041 utrzymuje się ona na stałym

poziomie 30.000.000 zł. Analizując dochody bieżące ustalono, że w każdym następnym roku, tzn. 2025, 2026 i 2027 zwiększają się one średnio o 3,15 % w stosunku do dochodów bieżących roku poprzedniego, natomiast prognozowane wydatki bieżące w tym okresie zwiększają się średnio tylko o 0,80 % w stosunku do wydatków bieżących roku poprzedniego.

Odnotować należy również wysokości nadwyżek operacyjnych w ujęciu historycznym: w 2018 roku wykonanie około 12.152.000 zł, w 2019 roku około 9.642.000 zł, w 2020 roku około 11.191.000 zł, w 2021 roku około 30.252.000 zł, w 2022 roku wykonano deficyt operacyjny w wysokości 338.000 zł, aktualnie (t.j. na dzień 28 listopada 2023 roku) planowana nadwyżka operacyjna w 2023 roku wynosi około 3.100.000 zł.

Biorąc pod uwagę prognozowany przez Ministerstwo Finansów w tym okresie poziom inflacji (w 2024 roku - 6,6 %, w 2025 roku – 4,1 %, w 2026 roku – 3,1 % i w 2027 roku – 2,5 %), wysokości osiągniętych przez Miasto Skierniewice nadwyżek i deficytu operacyjnego w latach 2018 do 2022 oraz prognozowany wzrost nadwyżki operacyjnej w 2025 roku w stosunku do 2024 roku o około 8.860.000 zł do wysokości 14.000.000 zł, wzrost w 2026 roku w stosunku do 2025 roku 9.000.000 zł do wysokości 23.000.000 zł i wzrost w 2027 roku w stosunku do 2026 roku o kolejne 8.000.000 zł do wysokości 31.000.000 zł, Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie wskazując, że osiągnięcie prognozowanych wysokości nadwyżek operacyjnych w latach 2025 - 2027, będzie wymagało od jednostki konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących oraz dużej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Ponadto Skład podkreśla, że zdolność do wypracowania nadwyżek operacyjnych oraz ich wielkość, decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych lub spłaty zadłużenia ze środków własnych, bez zaciągania zobowiązań zwrotnych, tj. kredytów, pożyczek czy emisji obligacji.

Dług miasta na koniec 2024 roku wyniesie 257.706.595,07 zł, co będzie stanowiło 63,60 % planowanych dochodów w 2024 roku, planowany na koniec 2023 roku dług wynosi 236.228.312,42 zł, co stanowi 52,56% planowanych dochodów. **Najwyższy poziom zadłużenia wystąpi w 2029 roku, będzie wynosił 380.576.095,07 zł, co będzie stanowiło 92,82 % prognozowanych dochodów ogółem w tym roku, zatem w okresie 2024 – 2029 zadłużenie wzrośnie o ponad 143.000.000 zł.** Tak wysoki wzrost zadłużenia Miasta wynika z prognozowanych deficytów budżetów w tych latach, spowodowanych prognozowaniem do realizacji wydatków majątkowych. W okresie do 2029 roku Miasto prognozuje deficyty budżetów i wydatki majątkowe w następujących wysokościach:

- w 2024 roku – deficyt 23.140.447,60 zł, wydatki majątkowe 71.919.500 zł,
- w 2025 roku – deficyt 25.569.500 zł i wydatki majątkowe 76.134.500 zł,
- w 2026 roku – deficyt 64.300.000 zł i wydatki majątkowe 131.000.000 zł,
- w 2027 roku – deficyt 8.000.000 zł i wydatki majątkowe 60.000.000 zł,
- w 2028 roku – deficyt 15.000.000 zł i wydatki majątkowe 45.000.000 zł,
- w 2029 roku - deficyt 10.000.000 zł i wydatki majątkowe 40.000.000 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że deficyty budżetów w latach 2024 do 2029 oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, będą finansowane poprzez zaciąganie nowych kredytów, pożyczek lub emisję obligacji, stąd wzrost zadłużenia Miasta Skierniewice o kwotę ponad 143.000.000 zł w okresie 2024 – 2029. Zgodnie z projektem wpf począwszy od

2030 roku zadłużenie będzie się zmniejszało i zostanie spłacone do końca 2045 roku, źródłem spłaty zadłużenia będą prognozowane w poszczególnych latach nadwyżki budżetów.

W opinii Składu Orzekającego przy ocenie wysokości zadłużenia jednostki, istotne jest wskazanie na koszty obsługi zadłużenia, które jednostka jest zobowiązana ponosić w całym okresie jego spłaty.

Występująca w latach 2022 i 2023 wysoka inflacja spowodowała wzrost kosztów obsługi poniesionych przez Miasto Skierniewice, w 2022 roku wyniosły one 7.610.151,45 zł przy zadłużeniu na koniec 2022 roku w wysokości 178.280.217,56 zł, na koniec 2023 roku planowane zadłużenie wynosi 236.228.312,42 zł, jednostka planuje wydatki na jego obsługę w wysokości 15.038.660,00 zł, za III kwartały 2023 roku Miasto poniosło wydatki w tym zakresie w wysokości 11.333.792,27 zł. Natomiast przy niskiej inflacji w 2020 roku jednostka poniosła wydatki na obsługę zadłużenia w wysokości 2.340.605,18 zł przy zadłużeniu 145.502.990,84 zł i w 2021 roku w wysokości 1.610.086,48 zł przy zadłużeniu 150.870.584,00 zł.

Obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie ustalają górnej granicy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zastosowanie w tym zakresie ma regulacja zamieszczona w art. 243 tej ustawy. Zgodnie z cytowanym przepisem dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu oraz wskaźnik planowanej spłaty długu w danym roku budżetowym. W opiniowanym projekcie wpf, łączna kwota zobowiązań przypadająca do spłaty z tytułu rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi od tych zobowiązań odsetkami - planowane wskaźniki spłaty, nie przekraczają w całym okresie spłaty zadłużenia dopuszczalnych wskaźników spłat. W latach 2024 – 2030 relacje te przedstawiają się następująco:

- w 2024 – 9,56 % do 10,93 %,
- w 2025 – 8,90 % do 9,18 %,
- w 2026 – 7,08 % do 7,09 %,
- w 2027 – 7,77 % do 7,78 %,
- w 2028 – 8,20 % do 8,64 %,
- w 2029 – 7,81 % do 8,39 %,
- w 2030 – 6,32 % do 9,31 %.

W następnych latach prognozy kwoty długu, tj. 2031 – 2045 prognozowana jest kilkuprocentowa różnica pomiędzy wskaźnikami. **Mając na uwadze przedstawione dane Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie, że w latach 2025 do 2029 możliwość spłaty długu przez Miasto Skierniewice jest obciążona ryzykiem, gdyż planowane wskaźniki spłat oscylują w granicach dopuszczalnych wskaźników spłat, różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi od 0,01 % (w latach 2026 i 2027) do 0,58 % w 2029 roku. W szczególności podkreślenia wymaga fakt symbolicznej różnicy pomiędzy wskaźnikami w latach 2026 i 2027, powyższe oznacza, że niewielkie wahanie którejkolwiek z wielkości mających wpływ na kształtowanie wskaźników, może oznaczać niespełnienie reguły wynikającej z art. 243 ustawy ufp.**

Skład Orzekający zwraca uwagę, że przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej założenia wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów ogółem, a także dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dotacji majątkowych, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków

bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych, wpływających na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu na poziomie nie niższym od założonego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy ofp.

W ocenie Składu Orzekającego należy w szczególności mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w wielkościach założonych w analizowanym projekcie. Wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji planowanych wydatków majątkowych lub spłaty zadłużenia ze środków własnych.

Ponadto w ocenie Składu Orzekającego przyjęte w analizowanym projekcie założenia będą wymagały, bieżącego monitorowania realizacji budżetu, w tym zdolności do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, jak również zobowiązań zaciągniętych wcześniej i na tej podstawie ewentualnie dokonywania korekty poziomu planowanych i prognozowanych wielkości budżetów, jak również monitorowania wysokości długu i jego spłat w poszczególnych latach, w celu zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ww. ustawy.

Skład Orzekający podkreśla przy tym, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych przez Prezydenta Miasta, w tym w szczególności dotyczące długu Miasta, przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający dokonał oceny projektu wpf oraz zawartej w nim prognozy kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy ofp, zgodnie z którymi opinię do projektu wpf, 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 wykonania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i przewiduje się zaciągnąć zobowiązania. Mając powyższe na względzie, Skład postanowił wydać opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały.

Ad. § 2

1. Na podstawie analizy projektu budżetu stwierdzono, że wynik budżetu został określony zgodnie z dyspozycją art. 217 ust. 1 ustawy ofp. W projekcie budżetu ustalono:
 - dochody ogółem w wysokości 405.214.916,40 zł,
 - wydatki ogółem w wysokości 428.355.364,00 zł,
 - deficyt w wysokości 23.140.447,60 zł.
2. Jednostka zaplanowała pokrycie deficytu budżetu przychodami z tytułu:
 - planowanych emisji obligacji w wysokości 21.678.282,65 zł,
 - niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w wysokości 200.000,00 zł,
 - niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, 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 w wysokości 160.282,54 zł,

- przychodami z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy ofp w wysokości 1.101.882,41 zł.

Oceniając źródła finansowania deficytu budżetu 2024 roku, wskazać należy, że na dzień wydania niniejszej opinii, Miasto nie dysponuje niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, 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 w wysokości 160.282,54 zł. Przedmiotowe środki zostały zaangażowane w budżecie roku 2023 i nie mogą być przedmiotem planowania w budżecie 2024 roku.

3. Miasto planuje pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi, zakładając przy tym nadwyżkę operacyjną w wysokości 4.140.720,64 zł, co wypełnia dyspozycję art. 242 ustawy ofp.
4. Dokonując oceny ustalonych w projekcie uchwały budżetowej limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych oraz ustalonych upoważnień dla Prezydenta Miasta, **wskazać należy na rozbieżności** które wynikają z opiniowanego projektu budżetu:
 - jednostka zaplanowała § 6 lit. a sfinansowanie deficytu przychodami z emisji obligacji, w tabeli nr 8 pn. przychody i rozchody, przychody zwrotne tylko z tytułu emisji papierów wartościowych, w § 16 pkt 2 upoważniła Prezydenta do sprzedaży papierów wartościowych na sfinansowanie deficytu, w § 14 pkt 2 błędnie ustaliła tylko limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu
 - w odniesieniu do rozchodów, w § 8 wskazano, że zostaną one sfinansowane przychodami z tytułu kredytów, w § 14 pkt 2 ustaliła limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek z przeznaczeniem spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, w § 16 pkt 2 upoważniła Prezydenta do zaciągania kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, natomiast w tabeli nr 8 przychody i rozchody, przychody zwrotne ustalono tylko z tytułu emisji papierów wartościowych. Skład Orzekający wskazuje na konieczność dokonania weryfikacji i korekty tych regulacji.
 - limit na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu i wysokości upoważnienia dla Prezydenta ustalono w prawidłowej wysokości,
 - błędnie ustalono również w § 16 upoważnienie dla Prezydenta Miasta do sprzedaży papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 21.678.282,65 zł, deficyt budżetu 2024 roku wynosi 23.140.447,60 zł.

Dokonane przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji uchwały.

Stosownie do art. 230 ust. 3 w związku z art. 246 ust. 2 ustawy ofp 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 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. 2022r., poz. 902).

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii.