

Uchwała Nr I/17/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 26 stycznia 2024 roku

w sprawie opinii dotyczącej prawidłowości planowanej kwoty długu
jednostki samorządu terytorialnego
wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań
oraz opinii dotyczącej możliwości sfinansowania
planowanego deficytu budżetowego Miasta Zgierza

Na podstawie 230 ust. 4 oraz art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami prawidłowość planowanej kwoty długu Miasta Zgierza na lata 2024–2042.

§ 2

Opiniuje 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 uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2024 rok oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2024-2042, w tym prognozy kwoty długu.

Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedstawionej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, 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 6.611.641,92 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,
- poczynwszy 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 53.600.868,50 zł, w roku 2026 w wysokości 38.277.448,57 zł, w latach kolejnych na stopniowo niższym poziomie, tym niemniej nadal wysokim – wynoszącym powyżej 20 mln zł w latach 2027-2029 oraz powyżej 10 mln zł w latach 2030-2042 (dla przypomnienia za 2022 rok Miasto Zgierz wykonało deficyt operacyjny w wysokości 11.377.819,07 zł).

W objaśnieniach do 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% (...)”*.

„(...) 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 zdeteminowany 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 szczególnie

dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w tym znalezienia oszczędności, o których mowa w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej. Oznacza to, że wykonanie nadwyżek operacyjnych na prognozowanych 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 założeń przyjętych w prognozie wynika, że najwyższa kwota długu jednostki przypadnie na koniec 2024 roku i wyniesie 123.219.151,20 zł, stanowiąc 33,95% planowanych na ten rok dochodów ogółem.

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.

Relację, o której mowa w ww. przepisie dla poszczególnych lat przedstawia tabela:

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	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	5,53%	2,64%
2026	3,12%	2,99%
2027	4,15%	2,74%
2028	5,73%	2,68%
2029	6,02%	2,48%
2030	7,57%	2,63%
2031	8,87%	2,98%
2032	9,44%	2,91%
2033	7,39%	3,13%
2034	6,16%	3,04%
2035	5,30%	2,77%
2036	4,63%	2,61%
2037	4,14%	2,50%
2038	3,83%	2,40%
2039	3,75%	2,31%
2040	3,67%	2,26%
2041	3,57%	2,26%
2042	3,59%	2,16%

Przy realizacji wielkości założonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasto Zgierz wykazało, 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. Niemniej jednak Skład Orzekający zastrzega, że w latach 2026-2027 oraz w latach 2038-2042 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik

maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami nie przekracza poziomu 1,50% i wynosi odpowiednio: 0,13% i 1,41% - w latach 2026-2027 oraz 1,43%; 1,44%; 1,41%; 1,31%; 1,43% - w latach 2038-2042). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w wieloletniej prognozie 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 poczynsz 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.

Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i mając powyższe na względzie 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 budżetu Miasta Zgierza na 2024 rok oraz z wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu. 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 uchwale budżetowej na 2024 rok, wielkości dochodów i wydatków ustalono, że planowany deficyt stanowi 24.455.663,82 zł i sfinansowany będzie przychodami z tytułu: emisji obligacji w wysokości 16.298.212,48 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 pełnej realizacji wielkości w nich wykazanych, 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 budżecie na 2024 rok. Skład Orzekający podkreśla jednak, że istotne źródło finansowania planowanego deficytu stanowić mają przychody zwrotne (ponad 67% źródeł pokrycia deficytu), podlegające spłacie w kolejnych latach budżetowych. W związku z tym aktualne pozostają zastrzeżenia Składu Orzekającego wyrażone w § 1 niniejszej uchwały, odnoszące się do lat 2026-2027 oraz 2038-2042, 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 w kolejnych latach budżetowych.

Skład Orzekający, pomimo wskazanych wyżej zastrzeżeń, postanowił zaopiniować pozytywnie możliwość sfinansowania planowanego deficytu budżetu, zakładając że organ wykonawczy Miasta Zgierza w toku realizacji budżetu uwzględni wyżej przedstawione zastrzeżenia Składu, a przede wszystkim w 2024 roku będzie starał się zbilansować działalność bieżącą budżetu.

Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art. 246 ust. 3 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.