

**UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-8/2022**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**z dnia 15 czerwca 2022 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Łomża**  
**kredytu długoterminowego w kwocie 33 000 000 zł przeznaczonego**  
**na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2022 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, ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 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**

możliwość spłaty przez Miasto Łomża kredytu długoterminowego w wysokości 33 000 000 zł, przeznaczonego w kwocie 21 104 376 zł na pokrycie planowanego w 2022 roku deficytu budżetu oraz w kwocie 11 895 624 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

**UZASADNIENIE**

Prezydent Miasta Łomża pismem z dnia 25 maja 2022 r. (znak: WSB.271.2.2022; data wpływu: 26.05.2022 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 33 000 000 zł, który Miasto Łomża zamierza zaciągnąć na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2022 rok oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. W sprawie zaciągnięcia tego kredytu długoterminowego Prezydent Miasta Łomża wydał też zarządzenie Nr 184/2022 z dnia 25 maja 2022 r. Z zarządzenia oraz przywołanego wniosku wynika m.in., że spłata kredytu została zaplanowana do końca 2037 roku, zaś źródłem spłaty będą „dochody własne budżetu”.

Z uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2022 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym ostatnich zmian dokonanych uchwałą Nr 511/LV/22 Rady Miejskiej Łomży z 25 maja 2022 r. oraz zarządzeniem Nr 186/22 Prezydenta Miasta z 26 maja 2022 r.), wynika, że na 2022 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 57 590 614 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 419 133 021 zł (z tego dochody bieżące 375 921 970 zł, dochody majątkowe 43 211 051 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 476 723 635 zł (z tego wydatki bieżące 375 918 658 zł, wydatki majątkowe 100 804 977 zł). Łączna kwota planowanych na 2022 rok przychodów wynosi 69 486 238 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 33 000 000 zł, wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych w kwocie 30 022 739 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 – 804 092 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 – 5 659 407 zł (istnienie przychodów wewnętrznych z ww. tytułów potwierdzają dane sprawozdawcze Miasta). Rozchody – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych – zaplanowano w wysokości 11 895 624 zł. Według uchwały budżetowej po zmianach (w tym zmianach wynikających z postanowień § 12 uchwały Nr 477/LI/22 Rady z 23 marca 2022 r.) przychody z kredytu zaciąganego na rynku krajowym mają posłużyć pokryciu planowanego na 2022 rok deficytu budżetowego na sumę 21 104 376 zł (w pozostałej części deficyt ma być pokryty z niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu klasyfikowanych jako przychody w par. 905 i 906 oraz wolnych środków klasyfikowanych w par. 950) oraz sfinansowaniu planowanych rozchodów. W postanowieniach § 8 ust. 2 i 3 uchwały budżetowej na 2022 rok (uchwała Nr 451/XLIX/22 Rady z dnia 19 stycznia 2022 r.) Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – w kwocie 21 104 376 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – w kwocie 11 895 624 zł, zaś w § 13 ust. 1 uchwały budżetowej upoważniła Prezydenta Miasta do zaciągania zobowiązań dłużnych do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję uchwały budżetowej Miasta Łomża na 2022 rok należy wskazać, że zamierzenie zaciągnięcia przez Prezydenta Miasta kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii mieści się w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego kredytu pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej też jako: *u.f.p., ustawa*).

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta Łomża, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łomża na lata 2022-2037” – ostatnio zmienionej uchwałą Nr 510/LV/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 25 maja 2022 r. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2022 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi 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 2037 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych, w kwocie 14 000 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie deficytu i rozchodów, prognozowane jest również w 2023 roku (kol. 4.1, 4.1.1 tabeli WPF). Według założeń obowiązującej WPF źródłem spłaty długu publicznego w okresie prognozowanym mają być przychody zwrotne (lata 2022-2023), a także nadwyżki budżetowe, które począwszy od 2024 roku mają być wyłącznym źródłem spłaty długu (kol. 3-3.1, 5-5.1 tabeli WPF). Na koniec 2022 roku dług publiczny Miasta ma wynosić 188 342 528,31 zł (45,04% planowanych dochodów ogółem), na koniec 2023 roku 190 036 904,31 zł, w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych zaprojektowano w latach 2022-2036 w przedziale wartości od 11 724,3 tys. zł do 14 600 tys. zł a w 2037 roku w kwocie 10 200 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 2022-2034 Miasto Łomża prognozuje potencjalne wydatki z tytułu poręczenia – w każdym roku w kwocie 1 200 tys. zł (kol. 2.1.2 tabeli WPF; 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).



Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów – zgodnie z wyborem Prezydenta Miasta – w siedmiu latach poprzednich (2015-2021) wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. (z modyfikacjami tych relacji na podstawie przepisów szczególnych, m.in. art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych... (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500 i z 2021 r. poz. 1927), art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19... (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.)), tzn. 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).

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 (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy), a ponadto na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku.

Dochody ze sprzedaży majątku założono w latach 2022-2025: w budżecie roku bieżącego w kwocie 5 031 038 zł, w kolejnych latach w wartościach niższych - 2 000 tys. zł w roku 2023 oraz po 1 000 tys. zł w latach 2024-2025. Skład Orzekający wskazuje, że zaprojektowane wartości dochodów z tego źródła znajdują uzasadnienie w danych historycznych – w okresie lat 2015-2021 Miasto każdego roku realizowało takie dochody, a ich średnia arytmetyczna w tym okresie wyniosła 5 530,5 tys. zł.

Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 3 312 zł, w 2023 roku prognozuje się nadwyżkę operacyjną o wartości 17 918, 7 tys. zł, w roku 2024 o wartości 20 873,5 tys. zł, w kolejnych dwóch latach w kwotach 15 796,7 tys. zł oraz 14 331,3 tys. zł, zaś od 2027 roku do końca okresu prognozowanego w jednakowych kwotach po 15 000 tys. zł (kol. 7.1 tabeli WPF). W ocenie Składu Orzekającego taka projekcja wartości nadwyżek operacyjnych znajduje, co do zasady, swoje uzasadnienie w danych o wykonaniu budżetów w latach ubiegłych. W latach 2015-2021 Miasto realizowało dodatnie salda operacyjne w przedziale kwot od 16 906,9 tys. zł do 36 252,8 tys. zł, a ich średnia arytmetyczna z tego okresu wyniosła 26 053,9 tys. zł. Średnia ta pozostaje powyżej wartości projektowanych w obowiązującej prognozie kwoty długu, co wskazuje, że wartości te szacowano ostrożnie. Skład Orzekający zauważa przy tym, że jak wskazują podane wartości brzegowe salda operacyjne podlegały widocznym wahaniom (np. w 2017 roku saldo wyniosło 31 265,5 tys. zł, zaś na koniec lat 2018-2020 zrealizowano je w kwotach odpowiednio: 20 302,1 tys. zł, 25 046,5 tys. zł, 16 907 tys. zł.). Według sprawozdania Rb-NDS za I kwartał 2022 r. nadwyżka operacyjna, przy planie w kwocie 294 276 zł, osiągnęła wartość 20 931 308 zł co było wynikiem wyższej dynamiki realizacji dochodów bieżących niż wydatków bieżących w tym okresie sprawozdawczym. Należy też zwrócić uwagę na obecnie planowane saldo operacyjne budżetu na 2022 rok, które pozostaje na minimalnie dodatnim poziomie.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i wskaźników dopuszczalnych limitów spłat (obliczonych w kol. 8.1. i 8.3.1 tabeli WPF) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych, przy czym zauważyć należy, że wartość tych rezerw ulega znacznemu zmniejszeniu w kolejnych latach prognozy. W latach 2022-2027 różnice między dopuszczalnymi a planowanymi wskaźnikami spłat zobowiązań pozostają w malejącym przedziale od 6,12% do 1,15%, w okresie 2028-2035 rezerwy limitowe są nieznaczne – pozostają poniżej 1%, zaś w ostatnich dwóch latach prognozy zwiększają się do 1,57% oraz 2,13%. Kształtowanie się tych wskaźników ma w szczególności związek



z przedstawioną projekcją nadwyżek operacyjnych (zakładającą zbliżony ich poziom – ok. 15 000 tys. zł począwszy od 2025 roku) oraz rozchodów, które w latach 2028-2034 mają pozostawać stale w granicach wartości od 14 200 tys. zł do 14 600 tys. zł.

Uwzględniając przedstawione wartości kluczowe dla prognozy kwoty długu, w tym stan zobowiązań dłużnych zaciąganych w związku z realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi, jak również odległy okres prognozowania rodzący istotne ryzyko odchyleń w realizacji przyjętych założeń, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w celu dochowania wymogów 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. W tym kontekście Skład Orzekający podkreśla też występujące obecnie istotne zagrożenia jakie dla stabilności gospodarki finansowej Miasta niosą niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, w tym rosnący poziom inflacji nasilający presję na zwiększanie wydatków o charakterze bieżącym z powodu znaczącego wzrostu kosztów wykonywania zadań. Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu przyjął założenie, że Miasto Łomża zapewni konsekwentne, zdyscyplinowane podejście do wykonywania budżetów w kolejnych latach, umożliwiające zarówno sfinansowanie spłaty zadłużenia, jak i realizację zadań publicznych.

Odnośnie 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 2023-2025 wydatki majątkowe Miasta oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania przede wszystkim z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia. Począwszy od 2026 roku, w którym odstępiono 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 (których wyliczenie uwzględnia wydatki na obsługę długu) pomniejszone o spłatę rat kapitału (rozchody). Mając to na uwadze oraz zważywszy, że dane sprawozdawcze z lat poprzednich potwierdzają występowanie nadwyżek operacyjnych netto, Skład Orzekający, przyjmując założenie o monitorowaniu przez Miasto realizacji założeń prognozy, uznaje za możliwe generowanie 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