

**UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-28/2021**

**z dnia 22 lipca 2021 r.**

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto Łomża  
kredytu długoterminowego w kwocie 25 000 000 zł przeznaczonego  
na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2021 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 2021 r. poz. 305) 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 25 000 000 zł, przeznaczonego w kwocie 12 456 753 zł na pokrycie planowanego w 2021 roku deficytu budżetu oraz w kwocie 12 543 247 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, przekazując jednocześnie uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

**UZASADNIENIE**

Prezydent Miasta Łomża pismem z dnia 5 lipca 2021 r. (znak: WSB.271.1.2021; data wpływu: 07.07.2021 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 25 000 000 zł, który Miasto Łomża zamierza zaciągnąć na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2021 rok oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych. W sprawie zaciągnięcia tego kredytu długoterminowego Prezydent Miasta Łomża wydał też zarządzenie Nr 215/2021 z dnia 5 lipca 2021 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 2021 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 400/XLI/21 z 7 lipca 2021 r.), wynika, że na 2021 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 36 628 894 zł stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w łącznej kwocie 437 363 771 zł (z tego dochody bieżące 409 703 702 zł, dochody majątkowe 27 660 069 zł) a wydatkami w łącznej kwocie 473 992 665 zł (z tego wydatki bieżące 402 726 869 zł, wydatki majątkowe 71 265 796 zł). Łączna kwota planowanych na 2021 rok przychodów wynosi 49 172 141 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 25 000 000 zł, wolne środki na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń kredytów z lat ubiegłych w kwocie 18 506 585 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 – 2 306 103 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 – 3 359 453 zł (istnienie przychodów wewnętrznych z ww. tytułów potwierdzają dane sprawozdawcze Miasta). Rozchody – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych – zaplanowano w wysokości 12 543 247 zł. Według uchwały budżetowej po zmianach (w brzmieniu ustalonym przez § 11 uchwały Nr 396/XL/21 Rady z 23 czerwca 2021 r.) przychody z kredytu zaciąganego na rynku krajowym mają posłużyć pokryciu planowanego na 2021 rok deficytu budżetowego na sumę 12 456 753 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 2021 rok (uchwała Nr 329/XXXII/20 z dnia 16 grudnia 2020 r.) Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu – w kwocie 12 456 753 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – w kwocie 12 543 247 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 2021 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; 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 2021-2034” – po zmianach dokonanych uchwałą Nr 399/XLI/21 Rady Miejskiej Łomży z dnia 7 lipca 2021 r. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2021 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 2034 roku, przy czym pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych, w kwocie 9 000 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie rozchodów, prognozowane jest również w 2022 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 2021-2022), 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 2021 roku dług publiczny Miasta ma wynosić 173 506 658,31 zł (39,67% planowanych dochodów ogółem – według przepisów art. 80 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2021 rok (Dz. U. z 2020 r. poz. 2400, ze zm.) na koniec roku budżetowego 2021 (co do zasady) łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 80% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym; w trakcie tego roku budżetowego relację taką ustala się w odniesieniu do dochodów planowanych na koniec kwartału). W kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Rozchody tytułem spłaty zobowiązań dłużnych zaprojektowano w latach 2022-2034 w kwotach pozostających w przedziale wartości od 13 839,1 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 2021-2034 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 w latach poprzednich (2018-2020), wynika, że w okresie spłaty długu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p. w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych... (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), 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 2020 r. poz. 1842, ze zm.) oraz art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2021 rok, 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 z tego źródła przyjęto w latach 2021-2025: w budżecie roku bieżącego w kwocie 3 852 470 zł, w kolejnych latach w wartościach malejących od 4 000 tys. zł (rok 2022) do 500 tys. zł (rok 2025). Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 6 976 833 zł, natomiast w okresie lat 2022-2034 nadwyżki operacyjne szacuje się w zbliżonych wartościach 20 863,6 tys. – 22 000 tys. zł. Zaprojektowane wartości dochodów ze sprzedaży majątku znajdują uzasadnienie w danych historycznych – średnia arytmetyczna dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2014-2020 wyniosła 6 283,7 tys. zł. Na tle danych historycznych także projekcja wartości nadwyżek operacyjnych nie wzbudza istotnych wątpliwości. W latach 2014-2020 Miasto realizowało dodatnie 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 23 507,3 tys. zł, przy czym Skład Orzekający zauważa, że salda te podlegały widocznym wahaniom: np. na koniec trzech ostatnich lat 2018-2020 zrealizowano je w kwotach odpowiednio: 20 302,1 tys. zł, 25 046,5 tys. zł, 16 907 tys. zł. Jak zaś wskazują dane sprawozdawcze za II kwartał bieżącego roku nadwyżka operacyjna osiągnęła wartość 21 822,3 tys. zł.

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. Rezerwy te wynoszą: w roku bieżącym 4,81%, zaś w pozostałych prognozowanych latach pozostają w granicach od 1,86% do 3,34%. Niemniej jednak, zważywszy na przywołany zmienny poziom wykonania nadwyżek operacyjnych, 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 sprawozdawcze z lat 2014-2020 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