

UCHWAŁA NR III/35/2024

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 2 lutego 2024 roku

w sprawie opinii o możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetowego w 2024 roku oraz o prawidłowości planowanej kwoty długu przez Miasto Skierniewice

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

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

uchwała, co następuje:

- Opiniuje się pozytywnie możliwość sfinansowania planowanego przez Miasto Skierniewice w uchwale budżetowej na 2024 rok deficytu budżetu, z uwagami zawartą w uzasadnieniu.
- Opiniuje się pozytywnie planowaną kwotę długu wynikającą z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej na 2024 rok, z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Formułując niniejszą opinię, Skład Orzekający rozpatrzył Uchwałę Nr LXIII/142/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 21 grudnia 2023 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok i uchwałę Nr XLV/8/2024 z dnia 23 stycznia 2024 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta Skierniewice na 2024 rok oraz Uchwałę Nr LXIII/141/23 z dnia 21 grudnia 2023 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej (zwana dalej; wpf), mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej; ustawy ofp) dotyczących uchwalania i wykonania budżetów w latach następnych.

Na podstawie analizy uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 rok ustalono, co następuje:

- planowane dochody ogółem wynoszą – 405.214.916,40 zł,
- planowane wydatki ogółem – 428.355.364,00 zł,
- deficyt budżetu – 23.140.447,60 zł.

Badany deficyt zaplanowany został zgodnie z dyspozycją art. 217 ust. 1 ustawy ofp, jako różnica między dochodami ogółem a wydatkami ogółem budżetu, jednostka zaplanowała jego pokrycie przychodami z emisji obligacji komunalnych w wysokości 21.838.565,19 zł, wolnych środków w wysokości 1.101.882,41 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy ofp w wysokości 200.000,00 zł.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy ofp, w § 14 uchwały budżetowej ustalone zostały limity zobowiązań z tytułu planowanych do zaciągnięcia kredytów oraz emisji obligacji komunalnych, z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W ocenie Składu Orzekającego przy założeniu realizacji prognozowanych wielkości budżetów w poszczególnych latach prognozy kwoty długu, można uznać, że jednostka posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu budżetu 2024 roku, z uwagami zawartymi w dalszej części opinii.

Wpfi uchwalona została na lata 2024 – 2045, tj. okres na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania - zgodnie z art. 227 ustawy ofp. Wartości przyjęte w uchwale w sprawie wpfi dla roku 2024, są zgodne z wartościami przyjętymi w uchwale budżetowej na rok 2024, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki, co jest zgodne z art. 229 ustawy ofp.

Z analizowanego wpfi 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 nadwyżek operacyjnych prognozowanych w okresie od 2024 do 2027 roku, w 2024 roku planowana nadwyżka operacyjna wynosi 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, natomiast w okresie 2028 do 2041 utrzymuje się ona na stałym poziomie 30.000.000 zł. Analizując wysokość prognozowanych dochodów bieżących ustalono, że w latach 2025 - 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.

Nadwyżki operacyjne w ujęciu historycznym wynosiły: w 2018 roku 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, na dzień 30 listopada 2023 roku planowana nadwyżka operacyjna w 2023 roku wynosi około 420.290,93 zł.

Mając na względzie prognozowaną w tym okresie przez Ministerstwo Finansów inflację (w 2024 roku - 6,6 %, w 2025 roku – 4,1 %, w 2026 roku – 3,1 % i w 2027 roku – 2,5 %) oraz prognozowany przez Miasto Skierniewice 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 o 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 wskazuje na istotne znaczenie jakie dla finansów jst mają wypracowane nadwyżki operacyjne oraz ich wysokość, decydują one o możliwościach finansowych jednostki w zakresie realizacji planowanych zadań inwestycyjnych lub spłaty zadłużenia ze środków własnych, bez konieczności zaciągnięcia długu, tj. kredytów, pożyczek czy emisji obligacji.

Dług miasta na koniec 2024 roku wyniesie 257.866.877,61 zł, co będzie stanowiło 63,64 % planowanych dochodów ogółem. **Najwyższy prognozowany poziom zadłużenia wystąpi w 2029 roku, będzie wynosił 380.736.377,61 zł, co będzie stanowiło 92,86 % prognozowanych dochodów ogółem, zatem w okresie 2024 – 2029 zadłużenie wzrośnie o 122.869.500 zł.** Tak wysoki wzrost zadłużenia Miasta, wynika z prognozowanych w tych latach deficytów budżetów spowodowanych prognozowaniem do realizacji dużych 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, wydatki majątkowe 76.134.500 zł,
- w 2026 roku – deficyt 64.300.000 zł, wydatki majątkowe 131.000.000 zł,
- w 2027 roku – deficyt 8.000.000 zł, wydatki majątkowe 60.000.000 zł,
- w 2028 roku – deficyt 15.000.000 zł, wydatki majątkowe 45.000.000 zł,
- w 2029 roku - deficyt 10.000.000 zł, 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 prognozowany wzrost zadłużenia Miasta Skierniewice o kwotę 122.869.500 zł w tym okresie. Zgodnie z uchwalonym wpf począwszy od 2030 roku zadłużenie będzie się zmniejszało i zostanie spłacone do końca 2045 roku, źródłem spłaty zadłużenia w tym okresie będą prognozowane do osiągnięcia w tych latach nadwyżki budżetów.

W opinii Składu Orzekającego przy ocenie wysokości zadłużenia jednostki, istotne jest wskazanie na koszty obsługi zadłużenia, które stanowią wydatki bieżące, zatem tę część wydatków budżetu, które decydują o wysokościach wypracowanych nadwyżek budżetów. 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. Występująca w latach 2022 i 2023 wysoka inflacja spowodowała wzrost kosztów obsługi poniesionych, w 2022 roku odsetki wyniosły 7.610.151,45 zł przy zadłużeniu na koniec 2022 roku w wysokości 178.280.217,56 zł. Zgodnie z Uchwałą nr XLII/116/2023 z dnia 30.11.2023r. w sprawie zmiany wpf, na koniec 2023 roku zaplanowane zadłużenie będzie wynosiło 236.228.312,42 zł, jednostka zaplanowała wydatki na jego obsługę w wysokości 15.038.660,00 zł, za III kwartały 2023 roku poniosła wydatki w wysokości 11.333.792,27 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 uchwalonym 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 wskazując 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.

Podsumowując Skład Orzekający zwraca uwagę, że przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej założenia wymagają od jednostki pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów ogółem, w tym dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dotacji majątkowych, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy ofp.

W ocenie Składu Orzekającego w szczególności należy 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 prognozowane w uchwalonym wpf wielkości budżetów będą wymagały, bieżącego monitorowania realizacji budżetu i analizy zdolności do zaciągania oraz 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, realizacji przedsięwzięć oraz rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu analizy aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Dokonane przez Skład Orzekający ustalenia, pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały. Stosownie do art. 230 ust. 4 w związku z art. 246 ust. 2 ustawy ofp, niniejsza opinia podlega publikacji przez jst 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. z 2022r., poz. 902 ze zm.).

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