

UCHWAŁA Nr RIO.II-00311-12/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 4 grudnia 2024 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów na lata 2025 – 2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 - 20230

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1325, ze zm.), art. 230 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.) oraz zarządzenia Nr 7/2023 z dnia 27 lipca 2023 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:

Paweł Gałko	- przewodniczący
Katarzyna Gawrońska	- członek
Marlena Stachurska-Janczyło	- członek

opiniuje pozytywnie

projekt uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów na lata 2025 – 2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 - 2030, przekazując jednocześnie zastrzeżenia i uwagi zawarte w poniższym uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię o projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów na lata 2025 – 2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 - 2030, zawartym w zarządzeniu Nr 0050.152.2024 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 6 listopada 2024 r. (data wpływu do RIO: 08.11.2024 r.), z uwzględnieniem projektu uchwały budżetowej Miasta Zambrów na 2025 rok, przyjętego zarządzeniem Nr 0050.153.2024 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 6 listopada 2024 r. oraz autopoprawki do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów na lata 2025 – 2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 – 2030, przyjętej zarządzeniem Nr 0050.159.2024 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 15 listopada 2024 r.

Przedłożony projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów na lata 2025 – 2030 (wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2025 – 2030) spełnia wymagania formalne w zakresie kompletności przedmiotu regulacji określonych w przepisach art. 226, art. 227 i art. 229 ustawy o finansach publicznych oraz przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 83). Przyjęte dla roku 2025 podstawowe wartości znajdują uzasadnienie w projekcie budżetu na 2025 rok i są z nim zgodne.

Projekt budżetu przewiduje dochody ogółem w wysokości 148.074.064 zł, w tym dochody bieżące: 127.616.214,27 zł; dochody majątkowe: 20.457.849,73 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 149.512.885,40 zł, w tym wydatki bieżące: 120.714.036,85 zł; wydatki majątkowe: 28.798.848,55 zł.

Miasto Zambrów planuje na rok 2025 deficyt budżetu w wysokości 1.438.821,40 zł, który ma być pokryty przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów i pożyczek na rynku krajowym w kwocie 1.403.000 zł oraz 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 w kwocie 35.821,40 zł.

Wskazane źródła pokrycia planowanego deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2, 3 oraz 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

Łączna planowana w projekcie kwota przychodów wynosi 3.035.821,40 zł. Powyższą kwotę stanowią kredyty w wysokości 3.000.000 zł oraz nadwyżka budżetu z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 35.821,40 zł. Łączna kwota rozchodów tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych została zaplanowana na poziomie 1.597.000 zł.

Analiza sprawozdań budżetowych oraz finansowych j.s.t., w tym bilansu z wykonania budżetu Miasta za 2023 rok sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2023 r. jak również przewidywanego wykonania budżetu za rok 2024 określonego w załączniku Nr 1 autopoprawki do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej wskazuje, iż przychody wewnętrzne w wysokości 35.821,40 zł będą możliwe do zaangażowania w roku 2025.

Skład Orzekający zastrzega jednak, iż warunkiem zaciągnięcia tytułu dłużnego zaplanowanego w roku 2025 jest podjęcie przez organy Miasta intensywnych działań zmierzających do wypracowania dodatnich sald operacyjnych, założonych w latach 2025 – 2030, których zrealizowana wysokość w sposób istotny determinuje możliwość spłaty zarówno już istniejącego jak i planowanego do zaciągnięcia zadłużenia.

Wynik z działalności bieżącej zamyka się tzw. nadwyżką operacyjną w wysokości 6.902.177,42 zł. W latach następnych (2026 – 2030) zakładane są również dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Miasto Zambrów zamierza spłacać planowany do zaciągnięcia oraz zaciągnięty w latach wcześniejszych dług do końca 2030 roku (kol. 5.1 tabeli wpf). W latach następnych, począwszy od 2026 roku nie planuje się zwiększania zadłużenia. Według założeń przedłożonego projektu WPF jednostka ma osiągać poczynając od 2026 roku dodatnie wyniki budżetów, które w całości będą służyły finansowaniu w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłat zaciągniętego długu.

Najwyższa kwota zadłużenia ma wystąpić w projektowanym okresie wieloletniej prognozy finansowej na koniec 2025 r. w wysokości 19.033.628,60 zł, w pozostałym okresie jej wielkość ma sukcesywnie maleć. Kwota długu na koniec roku 2024 w stosunku do planowanych dochodów ogółem wyniesie 12,85%.

Z określonych w projekcie WPF wartości wynika, iż w roku 2025, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, tj. 2026 - 2030, nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W roku budżetowym 2025 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 1,75% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan za III kwartały 2024 r. stanowiącym 8,17% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 7,43%).

W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem corocznie będzie kształtował się na następujących poziomach: rok 2026 – 2,62%; rok 2027 – 1,91%; rok 2028 – 1,46%; rok 2029 – 0,48%; rok 2030 – 1,93%.

Zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. pomiędzy wskaźnikami planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań i wskaźnikami dopuszczalnych limitów spłat, oparte jest przede wszystkim (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) na założeniu osiągania nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy) w latach 2025 – 2030 oraz wpływów ze sprzedaży majątku.

Prognozuje się uzyskać dochody ze sprzedaży majątku w latach 2025 -2030, w tym w roku 2025 kwota 900.000 zł, w latach 2026 - 2030 kwota po 1.000.000 zł rocznie. Zgodnie z danymi historycznymi wpływy z tego tytułu wynosiły odpowiednio: rok 2019 kwota 1.971.676,97 zł, rok 2020 kwota 2.179.116,72 zł, rok 2021 kwota 1.565.178,47 zł, rok 2022 kwota 9.729.031,94 zł,

rok 2023 kwota 3.326.222,42 zł, przewidywane wykonanie 2024 kwota 1.425.892,38 zł (wykonanie wg stanu na dzień 30.09.2024: 861.752 zł).

Skład Orzekający stwierdza, iż prognozy dochodów ze sprzedaży majątku w budżetach ujętych w okresie objętym WPF nie odbiegają znacząco od średnich wielkości wykonanych w latach poprzednich.

W latach 2025 – 2030 tzw. nadwyżka operacyjna (kol. 7.1 tabeli wpf) kształtuje się na następującym poziomie: rok 2025 kwota 6.902.177,42 zł, lata 2026 – 2030 stały poziom w wysokości 6.934.000 zł rocznie. Średnia arytmetyczna tej wielkości w powyższym okresie wynosi 6.928.696,24 zł.

Nadwyżka operacyjna w latach 2019 – 2023 wynosiła odpowiednio:

– wykonanie 2019	6.782.846,17 zł;
– wykonanie 2020	6.941.525,51 zł;
– wykonanie 2021	11.433.149,64 zł;
– <u>wykonanie 2022</u>	<u>2.505.442,45 zł;</u>
– <u>wykonanie 2023</u>	<u>355.232,13 zł.</u>

Zgodnie z wielkościami przyjętymi w tabeli WPF część bieżąca budżetu 2024 roku miałyby się zamknąć deficytem w wysokości (-)1.023.685,26 zł (wykonanie wg stanu za III kw. 2024: (+)5.492.038,40 zł).

Średnia arytmetyczna salda operacyjnego za lata 2019 – 2024 wynosi 4.499.085,11 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niekorzystną tendencję spadkową w zakresie realizacji sekcji bieżącej budżetu Miasta w ostatnich latach (2022 – 2024). Powyższe skutkuje pogorszającym się z roku na rok wynikiem operacyjnym budżetu, który w 2024 roku może przyjąć nawet wartość ujemną (planowany budżet 2024 na dzień wydania opinii wykazuje ujemne saldo operacyjne w kwocie (-)1.921.697,91 zł – uchwała Nr 34/VI/2024 Rady Miasta Zambrów z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie zmian w budżecie Miasta Zambrów na 2024 rok). W roku budżetowym 2025 przyjęto wzrost dochodów bieżących w stosunku do przewidywanego wykonania roku 2024 o 7,45% przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących na poziomie 0,75%. W rezultacie czego w 2025 roku ma zostać wypracowana nadwyżka operacyjna w wysokości 6.902.177,42 zł; w kolejnych latach projektowanej Prognozy założono minimalny wzrost tej wielkości o kwotę 31.822,58 zł. Ponadto założono, że w roku 2025 wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane wzrosną w stosunku do roku poprzedniego o 8,48%.

Z powyższego należy wnioskować zatem, iż głównym determinantem wypracowania dodatnich sald operacyjnych w okresie objętym projektem WPF jest znaczne ograniczenie wydatków bieżących w zakresie innym niż wynagrodzenia. Skład Orzekający wskazuje, że takie założenie nie ma swojego realnego uzasadnienia w informacji przedstawionej w załączniku Nr 3 do projektu uchwały WPF – Objaśnienia. Z objaśnień nie wynika zatem jakie działania (ograniczające wydatki bieżące) mają być podjęte przez Miasto w celu poprawy sytuacji w zakresie działalności bieżącej, w tym osiągnięcie dodatniego wyniku operacyjnego w założonych w Prognozie WPF wysokościach. Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i uwzględniać wszelkie przepływy finansowe, które wystąpią bądź mogą wystąpić w projekcjach budżetów lat przyszłych. W Objaśnieniach (zał. Nr 3 do projektu uchwały) należało w sposób szczegółowy zawrzeć informacje, w tym przyjęte kalkulacje, które pozwalałyby uznać opiniowany projekt WPF za realistyczny. Objaśnienia, zdaniem Składu Orzekającego, nie zawierają wystarczających informacji, które potwierdzałyby przyjęte wartości w zakresie sekcji bieżącej budżetu. Opierają się wyłącznie na ogólnych przesłankach makroekonomicznych z pominięciem analizy indywidualnej sytuacji finansowej Miasta.

Skład Orzekający zastrzega, że przy uchwalaniu Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zambrów należy w Objaśnieniach (zał. Nr 3 do uchwały) zawrzeć szczegółowe informacje, potwierdzające możliwość wypracowania przez samorząd przyjętych sald operacyjnych w całym okresie sporządzonej WPF, w tym wskazać jakie działania zostaną podjęte celem ograniczenia wydatków bieżących.

Podsumowując Skład Orzekający zaznacza, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto bądź planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest ciągłe, wnikliwe monitorowanie przez Miasto Zambrów założeń określanych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia również wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych poczynając od roku 2025 będzie uzależniona od zachowania przez organy Miasta konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych sześciu lat budżetowych, w tym podjęcie konkretnych działań zmierzających do ograniczenia wydatków bieżących. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych), wydłużenia okresu spłaty długu, a nawet wpłynąć negatywnie na relację, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, prowadząc do jej niespełnienia.

Ponadto w odniesieniu do merytorycznej poprawności projektu wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający zauważa, iż w załączniku Nr 2 projektu uchwały WPF – Wykaz przedsięwzięć, w pozycji 1.1.1.1, w kolumnie „Limit zobowiązań” wykazano kwotę przewyższającą wydatki zaplanowane w roku 2025. Różnica dotyczy wydatków poniesionych w latach wcześniejszych i nie powinna być uwzględniona we wskazanej pozycji.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności, Skład Orzekający wydał opinię jak w sentencji.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Paweł Gałko