

Uchwała Nr I/103/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 lipca 2024 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej
zaciąganej przez Miasto Zgierz

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

Opiniuje z zastrzeżeniami, zawartymi w uzasadnieniu, możliwość spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 107.726,00 zł (słownie złotych: sto siedem tysięcy siedemset dwadzieścia sześć złotych 00/100) zaciąganej przez Miasto Zgierz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, z przeznaczeniem na zadanie pn.: „Wybudowanie instalacji fotowoltaicznej o mocy 150 kWp na terenie MOSiR mieszczącym się przy ul. Wschodniej 2, 95-100 Zgierz”.

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2024 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 107.726,00 zł, zaciąganej przez Miasto Zgierz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

W dniu 23 maja 2024 roku Rada Miasta Zgierza podjęła uchwałę nr II/28/2024, na podstawie, której postanowiła zaciągnąć pożyczkę długoterminową z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w kwocie 107.726,00 zł, na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta, w związku z realizacją zadania pn.: „Wybudowanie instalacji fotowoltaicznej o mocy 150 kWp na terenie MOSiR mieszczącym się przy ul. Wschodniej 2, 95-100 Zgierz”. W uchwale postanowiono, że spłata pożyczki nastąpi w latach 2025–2027 z dochodów własnych.

Opinia wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą dokumentów będących w posiadaniu Izby na dzień wydania opinii, w szczególności danych wynikających z uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2024 r. oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2024-2042 (z uwzględnieniem zmian przyjętych na dzień 28 czerwca 2024 roku), jak również danych znajdujących się w rejestrach Izby.

Z uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2024 rok wynika, że przedmiotowa pożyczka została ujęta w przychodach budżetu, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, który zaplanowano w kwocie 33.430.954,88 zł. Jako źródła pokrycia planowanego deficytu Rada Miasta Zgierza wskazała przychody pochodzące z: 1) emisji obligacji w wysokości 16.298.212,48 zł; 2) wolnych środków z lat ubiegłych w wysokości 13.334.400,19 zł; 3) pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 306.244,00 zł; 4) nadwyżek z lat ubiegłych w wysokości 3.492.098,21 zł. Rozchody budżetu 2024 roku z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji ustalono w wysokości 3.701.787,52 zł.

Rada Miasta Zgierza w uchwale budżetowej ustaliła limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na: 1) sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w tym wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w wysokości 5.000.000,00 zł, w tym odsetki, 2) sfinansowanie planowanego deficytu, spłat z tytułu kredytów, pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi oraz wykupu obligacji w wysokości 30.710.214,00 zł, w tym odsetki.

Zadanie pn.: „Wybudowanie instalacji fotowoltaicznej o mocy 150 kWp na terenie MOSiR mieszczącym się przy ul. Wschodniej 2, 95-100 Zgierz” zostało ujęte w budżecie Miasta w dziale 926, rozdziale 92604, § 6050, z planem wydatków ustalonym w wysokości 804.630,00 zł.

Z danych wykazanych w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza wynika, że w latach 2024-2042 zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W okresie 2025–2037 Miasto prognozuje osiągnięcie tzw. nadwyżek operacyjnych (dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących). Natomiast dla 2024 roku ustalono dochody bieżące w wysokości niższej od wydatków bieżących (tzw. deficyt operacyjny) na poziomie 10.696.169,28 zł, przy jednoczesnym założeniu wydatków bieżących na poziomie niższym od dochodów bieżących powiększonych o przychody z tytułu: nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnych środków.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, celem podkreślenia, że wprawdzie przepisy prawa dopuszczają możliwość planowania deficytu operacyjnego budżetu, to jednakże okoliczność zrealizowania deficytu operacyjnego, jak planuje zakłada to obecnie Miasto Zgierz, jest niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego i może świadczyć o jej trudnościach w zakresie zbilansowania podstawowej działalności. Skład Orzekający przypomina, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz jej wielkość decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych oraz spłaty zadłużenia.

W ocenie Składu Orzekającego wskazane wyżej zastrzeżenie dotyczące możliwości budżetowych Miasta Zgierza jest istotne, gdyż w latach 2022-2023 Miasto wykonało deficyt operacyjny na poziomie wynoszącym odpowiednio: 11.377.819,07 zł oraz 12.601.834,64 zł, a w bieżącym roku kolejny raz planuje jego wykonanie na poziomie zbliżonym do dwóch poprzednich lat. Skład Orzekający wskazuje, że choć jest prawnie dopuszczalne planowanie w budżecie deficytu operacyjnego, to jednakże powyższe rodzi

ryzyko związane z realizacją założeń przyjętych przez Miasto Zgierz w wieloletniej prognozie finansowej, z której wynika, że w kolejnych latach budżetowych Miasto zamierza wykonać nadwyżki operacyjne na bardzo wysokim poziomie. W 2025 roku Miasto prognozuje bowiem wypracowanie nadwyżki operacyjnej na poziomie 53.599.500,64 zł, w roku 2026 na poziomie 38.276.619,35 zł, a w kolejnych latach również zakłada się wysokie poziomy tych nadwyżek. Zważywszy na wykonane deficyty operacyjne w latach 2022-2023 i planowany deficyt operacyjny w 2024 roku Skład Orzekający podkreśla, że wypracowanie nadwyżek operacyjnych w założonych w prognozie wysokościach będzie wymagało od Miasta konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanych dochodów bieżących, jak również podjęcia działań dotyczących szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Według prognozy kwoty długu, ujętej w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zgierza, dług Miasta na koniec 2024 r., przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie planowanym w prognozie, kształtować się będzie w wysokości 30,90% planowanych dochodów budżetu ogółem. Najwyższą kwotę długu Miasto prognozuje na koniec 2024 roku. Według przyjętych założeń, w kolejnych latach dług Miasta będzie się zmniejszał.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, o której mowa w przywołanym przepisie, wynikającą z prognozy kwoty długu Miasta Zgierza, 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 wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat)	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	6,84%	2,26%
2025	5,48%	2,66%
2026	3,02%	2,92%
2027	4,05%	2,99%
2028	5,63%	2,68%
2029	5,93%	2,48%
2030	7,47%	2,64%
2031	8,65%	2,99%
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 prognozie kwoty długu w latach 2024-2042, które obejmują również okres spłaty przedmiotowej pożyczki, Miasto wykazało, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego, maksymalnego wskaźnika ustalonego dla danego roku. Spełniona zatem zostanie reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jednakże Skład Orzekający formułuje zastrzeżenie, że w latach 2026-2027 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu oscyluje w granicach wskaźników maksymalnych (różnica między wskaźnikami wynosi odpowiednio: 0,1 p.p. i 1,06%), **co – przy wyżej opisanych problemach Miasta ze zbilansowaniem działalności bieżącej budżetu - rodzi ryzyko niezachowania przedmiotowej reguły.**

Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych przez Miasto wielkości, wpływających na ustalenie relacji określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład podkreśla w szczególności, że istotne znaczenie będzie miało tu wykonanie w poszczególnych latach, począwszy od 2025 roku, prognozowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżek operacyjnych). Nadto Skład Orzekający zastrzega, że w roku 2024 organ wykonawczy powinien na bieżąco monitorować realizację wydatków bieżących budżetu, dążąc do wykonania nadwyżki operacyjnej albo do wykonania w budżecie 2024 roku deficytu operacyjnego na poziomie nie wyższym od obecnie zakładanego.

Zważywszy na powyższe Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.