

Uchwała Nr I/164/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 13 grudnia 2024 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
oraz możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu
Miasta Zgierza

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 ze zm.) i art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§ 1

Opiniuje się z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2025–2042.

§ 2

W projekcie budżetu Miasta Zgierza na 2025 rok nie planuje się deficytu, zatem nie zachodzą przesłanki do wydania opinii w tym zakresie.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w § 1 sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza na lata 2025–2042.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie prognozy zawarte są elementy określone w art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jego spłaty. Załącznik Nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się do § 7 projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2025-2042 Skład Orzekający wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt, który nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2025–2042 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, bowiem jednostka prognozuje osiągnięcie w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, tj. dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących.

Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, co następuje:

- począwszy od roku 2025 Miasto prognozuje wypracowanie nadwyżek operacyjnych, co stanowi pożądane założenie w kontekście lat ubiegłych, gdyż w 2022 roku jednostka wykonała deficyt bieżący w wysokości 11.377.819,07 zł, w 2023 roku deficyt bieżący w wysokości 12.601.834,64 zł, a na koniec III kwartału 2024 roku deficyt bieżący w wysokości 8.206.290,89 zł,
- planowanie osiągnięcia w 2025 roku nadwyżki operacyjnej jest związane z nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i możliwością uzyskania przez Miasto Zgierz wyższych dochodów bieżących, przy czym na 2025 rok jednostka założyła nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości 1.875.532,67 zł, a już w roku 2026 w wysokości 58.433.802,11 zł, zaś w latach kolejnych na niższym poziomie, tym niemniej nadal wysokim, bo w 2042 roku wynoszącym 32.832.150,43 zł.

Przy powyższym należy w pierwszej kolejności przypomnieć i podkreślić, że zdolność jednostki samorządu terytorialnego do wypracowania nadwyżek operacyjnych oraz wielkość tych nadwyżek decydują o możliwościach finansowych jednostki, w tym dotyczących realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, ale przede wszystkim spłaty zadłużenia. Tak również wynika z założeń przyjętych w projekcie prognozy Miasta Zgierza – spłata długu jednostki oraz możliwość realizacji zadań inwestycyjnych jest zależna od wypracowania nadwyżek operacyjnych w przyjętych wysokościach. Mając to na względzie, w szczególności dane historyczne dotyczące realizacji przez Miasto części bieżącej budżetu, Skład Orzekający zastrzega, że w jego ocenie wypracowanie nadwyżek operacyjnych we wskazanych wysokościach będzie niezwykle trudne i będzie wymagało od organu wykonawczego Miasta Zgierza konsekwentnych działań w celu realizacji planowanego poziomu dochodów bieżących oraz szczególnej dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących, w tym znalezieniu oszczędności w zakresie tych wydatków. Oznacza to, że wykonanie nadwyżek operacyjnych na projektowanych poziomach pozostaje obciążone istotnym ryzykiem.

Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje również, że decyzje organu wykonawczego Miasta Zgierza dotyczące zaciągania zobowiązań, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Miasta.

Z przedłożonego projektu wynika, że najwyższe zadłużenie Miasta Zgierza prognozowane jest na koniec 2025 roku - dług wyniesie 124.599.180,80 zł i będzie stanowił 32,41% dochodów ogółem prognozowanych na 2025 rok.

W latach 2025-2042 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie planowanymi nadwyżkami dochodów nad wydatkami (nadwyżkami budżetów), które począwszy od 2026 roku mają powstać z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej).

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu, jak również relacja pomiędzy tym wskaźnikiem, a wskaźnikiem spłaty długu jednostki w danym roku budżetowym.

Wskazaną wyżej relację dla poszczególnych lat objętych projektem prognozy Miasta Zgierza przedstawiono w poniższej tabeli:

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 plan 3 kwartału 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)
2025	5,50%	4,38%
2026	0,93%	1,84%
2027	2,69%	2,64%
2028	4,82%	2,74%
2029	5,80%	3,32%
2030	8,18%	3,25%
2031	10,32%	2,83%
2032	12,17%	2,82%
2033	13,28%	2,98%
2034	12,30%	2,93%
2035	11,80%	2,54%
2036	11,27%	2,56%
2037	10,69%	2,47%
2038	10,09%	2,38%
2039	9,50%	2,29%
2040	8,97%	2,24%
2041	8,50%	2,23%
2042	8,18%	2,13%

Z powyższego wynika, że w roku 2026 wskaźnik spłaty długu jest wyższy od dopuszczalnego limitu spłaty zadłużenia. Możliwość uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej z uwzględnieniem ww. założenia znajduje oparcie w art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że w latach 2024-2029 relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1, może nie być zachowana, jeżeli prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 nieprzeznaczone na

sfinansowanie deficytu budżetowego. W przypadku Miasta Zgierza, według wartości wynikających z projektu wieloletniej prognozy finansowej, w 2026 roku zostanie spełniony warunek, o którym mowa w przywołanym przepisie, gdyż relacja prognozowanej łącznej kwoty długu do planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze wynosi 33,50%.

Tym niemniej Skład Orzekający zastrzega, że powyższe świadczy o problemach finansowych Miasta, a uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej w przedłożonym kształcie jest możliwe wyłącznie z uwagi na wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych art. 296c ust. 1. Podkreślenia przy tym wymaga, że przepis ten ma charakter epizodyczny. Stanowi on wyjątek od ogólnej reguły i został ustalony wyłącznie na okres wskazany przez ustawodawcę. Dodatkowo wskazać trzeba, że z ust. 3 art. 296c ustawy o finansach publicznych wynika, że niezachowanie w latach 2024-2029 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1, nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych. Skład Orzekający wskazuje zatem, że organy Miasta Zgierza powinny mieć powyższe na uwadze i w związku z tym powinny wspólnie dążyć do podejmowania działań mających na celu zapobiegnięcie ziszczenia się przesłanki braku możliwości realizacji zadań publicznych przez Miasto, jak również podejmować działania zmierzające do sanacji finansów publicznych Miasta. W ocenie Składu Orzekającego decydujące znaczenie w tym zakresie będą miały działania dotyczące oszczędności w zakresie wydatków bieżących budżetu.

Ponadto Skład Orzekający zastrzega, że w latach 2025 i 2027 możliwość spłaty długu Miasta obciążona jest ryzykiem, bowiem wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu oscyluje w granicach wskaźnika dopuszczalnego (różnica pomiędzy tymi wskaźnikami wynosi odpowiednio: 1,12 p.p. w 2025 roku i 0,05 p.p. w 2027 roku). Zatem, zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie wymagało pełnej realizacji założeń prognozowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w szczególności osiągnięcia wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w wielkościach nie niższych niż przyjęto w założeniach. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że istotne znaczenie będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych począwszy od 2025 roku na poziomach nie niższych od zakładanych, co jak wyżej wskazano również pozostaje obciążone istotnym ryzykiem. Na zachowanie ww. relacji może wpłynąć także wykonanie prognozowanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Skład Orzekający oceniając projekt wieloletniej prognozy finansowej Miasta Zgierza wzięł pod uwagę wyżej przedstawione zastrzeżenia, a jednocześnie uwzględnił okoliczność, że zagrożenie spełnienia ustawowej relacji dotyczącej spłaty zadłużenia nie dotyczy lat przypadających po 2029 roku oraz, że wysokość długu Miasta Zgierza w tych latach jest znacznie niższa od prognozy wynikającego z art. 296c ustawy o finansach publicznych. Ponadto Skład Orzekający zakłada, że organy Miasta Zgierza w toku realizacji budżetu uwzględnią wyżej przedstawione zastrzeżenia Składu i będzie

konsekwentnie dążył do realizacji przedłożonych założeń, w szczególności dotyczących prognozowanych nadwyżek operacyjnych. W konsekwencji Skład postanowił wydać opinię z zastrzeżeniami.

Formułując tezę zawartą w § 2 sentencji niniejszej uchwały Skład Orzekający przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Miasta Zgierza na 2025 rok. Według projektu planowane dochody budżetu są wyższe od planowanych wydatków o 4.727.696,40 zł, co oznacza, że w projekcie budżetu Miasta ustalono nadwyżkę budżetu, a zatem nie zakłada się planowanego deficytu budżetu 2025 roku. W związku z tym nie zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stosownie do art. 230 ust. 3 oraz art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

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