

## **UCHWAŁA Nr III/197/2024**

### **Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 10 października 2024 r.**

#### **w sprawie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaplanowanej do zaciągnięcia przez Miasto Skierniewice**

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

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

w związku z wnioskiem Prezydenta Miasta o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej

#### **uchwała, co następuje:**

Wydać pozytywną opinię z uwagami zawartymi w uzasadnieniu, w odniesieniu do możliwości spłaty pożyczki w kwocie 22.800.000,00 zł, zaplanowanej do zaciągnięcia przez Miasto Skierniewice, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu, zgodnie z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

#### **Uzasadnienie**

Po zapoznaniu się z wnioskiem Prezydenta Miasta w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty pożyczki zaplanowanej do zaciągnięcia w 2024 r., Skład Orzekający wydał opinię przedstawioną w sentencji uchwały. Z materiałów będących w posiadaniu Regionalnej Izby Obrachunkowej wynika, że Prezydent Miasta Skierniewice działając na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pismem z dnia 8 października 2024 r. znak FN.3060.4.2024, zwrócił się do Izby z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki długoterminowej w wysokości 22.800.000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu.

Budżet Miasta na 2024 r. uchwalony został Uchwałą Nr LXIII/142/2023 z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 r., ostatnia zmiana dokonana została Uchwałą Nr IV/55/2024 z dnia 25 września 2024 r. W wyniku dokonanych zmian Miasto zaplanowało:

- dochody ogółem w wysokości 468.354.742,80 zł,
- wydatki ogółem w wysokości 495.184.255,77 zł,
- deficyt w wysokości 26.829.512,97 zł,
- przychody budżetu w wysokości 104.088.710,89 zł,
- rozchody w wysokości 77.259.197,92 zł.

Planowany deficyt budżetu w wysokości 26.829.512,97 zł, zaplanowano sfinansować przychodami z tytułu:

- emisji obligacji komunalnych w wysokości 16.632.001,41 zł,
- wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 5.652.484,20 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w łącznej wysokości 4.545.027,36 zł.

Łączna kwota planowanych w budżecie 2024 r. przychodów wynosi 104.088.710,89 zł, w tym:

- z tytułu planowanych do zaciągnięcia pożyczek w wysokości 62.200.000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów,
- z tytułu emisji obligacji w łącznej wysokości 31.691.199,33 zł, w tym: z przeznaczeniem na rozchody, czyli spłatę zaciągniętych zobowiązań dokonywaną zgodnie z harmonogramami spłat w wysokości 15.059.197,92 zł oraz z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 16.632.001,41 zł,
- z tytułu wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 5.652.484,20 zł,
- niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi sfinansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w łącznej wysokości 4.545.027,36 zł.

W celu realizacji przyjętych założeń dotyczących spłaty wcześniej zaciągniętego kredytu (restrukturyzacja zadłużenia), Rada Miasta w Uchwale Nr IV/55/2024 w sprawie zmian w budżecie Miasta na 2024 r. dokonała zmian budżetu polegających m.in. na zwiększeniu w § 16 pkt 4 uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2024 r. upoważnienia dla Prezydenta Miasta w zakresie zaciągania pożyczek z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów do kwoty 62.200.000,00 zł. Zmieniony został również limit zobowiązań z tytułu zaciągnięcia kredytów, pożyczek oraz sprzedaży papierów wartościowych z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów, zwiększając go do wysokości 102.000.000,00 zł (zmiana § 14 pkt 3 ww. uchwały). Ponadto zmieniono zapisy treści uchwały oraz załącznika pn. Przychody i rozchody budżetu, m.in.: w zakresie zwiększenia planu przychodów i rozchodów budżetu o kwotę 46.800.000,00 zł. Ogółem przychody zwiększyły się do kwoty 104.088.710,89 zł i rozchody do kwoty 77.259.197,92 zł, zarówno w przychodach i rozchodach uwzględniona jest kwota 62.200.000,00 zł z tytułu zaciąganych pożyczek z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów.

Działając na podstawie powyższego upoważnienia Prezydent Miasta podjął w dniu 2 października 2024 r. Zarządzenie Nr 248.2024 w sprawie zaciągnięcia pożyczki

długoterminowej w kwocie 22.800.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętego kredytu.

Prognozowaną sytuację finansową Miasta Skierniewice, w tym kształtowanie się długu przedstawia wieloletnia prognoza finansowa Miasta uchwalona w dniu 21 grudnia 2023 r. Uchwałą Nr LXIII/141/2023 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2024 – 2045 (dalej skrót; wpf), ostatnia zmiana wpf dokonana została Uchwałą Nr IV/54/2024 z dnia 25 września 2024 r. Przyjęte w prognozie dla 2024 r. wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki są zgodne z tymi wartościami wynikającymi z budżetu po zmianach na 2024 r., co wypełnia postanowienia art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto z uchwały w sprawie wpf wynika, że w całym okresie objętym prognozą kwoty długu zostanie zachowana relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W 2024 r. wskaźnik spłaty zobowiązań wraz z odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, o których mowa w art. 243 ust. 1 ww. ustawy został spełniony przy uwzględnieniu ustawowych wyłączeń o których mowa w art. 243 ust. 3b ust. 1 ww. ustawy, w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie wpf wyłączona została kwota 62.200.000,00 zł (kwota ta obejmuje opiniowaną pożyczkę w wysokości 22.800.000,00 zł) poprzez wykazanie jej w pozycjach: 5.1.1., 5.1.1.3. i 5.1.1.3.1. załącznika. Zgodnie z art. 243 ust. 3b pkt 1 ww. ustawy, ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 ww. ustawy nie stosuje się do następującej wyłącznie w roku budżetowym, na który uchwalono budżet, wcześniejszej spłaty zobowiązań, która przypadłaby po roku budżetowym, na który uchwalono budżet, środkami pochodzącymi z nowego zobowiązania, jeżeli obniża to łączny koszt obsługi długu w całym okresie spłaty.

W objaśnieniach do wpf zmienionej Uchwałą Rady Miasta Nr IV/54/2024, w części dotyczącej przychodów i rozchodów uzasadniono przyczyny dokonania operacji na długu Miasta, polegającej na wcześniejszej spłacie wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wskazano, iż Miasto planuje obniżyć koszty obsługi kredytu zaciągniętego w 2019 r. w wysokości 30.000.000,00 zł (stan zobowiązania na dzień podjęcia uchwały w sprawie zmiany wpf - 22.800.000,00 zł) z marżą w wysokości 1,13 %, w tym celu jednostka planuje zamienić przedmiotowy kredyt poprzez wcześniejszą jego spłatę, na planowaną do zaciągnięcia pożyczkę z niższą marżą w wysokości 0,68 %. Uzasadniając obniżenie kosztów obsługi zadłużenia, w objaśnieniach zamieszczono dwie tabele, w których wyliczono wysokość odsetek dla marży 1,13 % i marży 0,68 %. Z porównania tych wyliczeń wynika, że przy założeniu takiego samego okresu spłaty zadłużenia tj. do 2030 oraz spłaty rat nowego zobowiązania w takich samych wysokościach jak kredyt z 2019 r., Miasto może osiągnąć oszczędności w wysokości 434.000,00 zł. Ponadto w objaśnieniach wskazano, iż z tytułu podpisania nowej umowy pożyczki, jednostka nie poniesie żadnych dodatkowych kosztów związanych z uruchomieniem pożyczki, tj. prowizji, opłat manipulacyjnych itp.

W ocenie Składu Orzekającego zamieszczone w objaśnieniach do wpf uzasadnienie do zaciągnięcia nowego zobowiązania, tj. nowej pożyczki w wysokości 22.800.000,00 zł w celu wcześniejszej spłaty kredytu zaciągniętego w 2019 r. potwierdza, że zaplanowana przez jednostkę operacja na długu wypełnia postanowienia art. 243 ust. 3b pkt 1 ww. ustawy, tzn.

przy realizacji przyjętych założeń w okresie spłaty zadłużenia, jednostka poniesie obniżone łączne koszty obsługi zobowiązania w całym okresie jego spłaty.

Skład Orzekający pozytywnie ocenia zaplanowaną przez Miasto Skierniewice restrukturyzację długu, niemniej jednak przy wydaniu opinii Skład wskazuje na aktualną sytuację finansową Miasta. Obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie ustalają górnej granicy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zastosowanie w tym zakresie ma regulacja zamieszczona w art. 243 ww. ustawy, zgodnie z którym dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczane są indywidualne dopuszczalne wskaźniki obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu oraz planowane wskaźniki spłaty długu w całym okresie spłaty zadłużenia. Przy czym planowane wskaźniki spłaty długu, nie mogą przekraczać dopuszczalnych wskaźników. W uchwalonym wpm, łączna kwota zobowiązań przypadająca do spłaty z tytułu rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi od tych zobowiązań kosztami obsługi zadłużenia - planowane wskaźniki spłaty, nie przekraczają w całym okresie spłaty zadłużenia dopuszczalnych wskaźników spłat. W latach 2024 – 2030 relacje te przedstawiają się następująco:

- w 2024 – 8,62 % do 10,75 %,
- w 2025 – 8,53 % do 8,80 %,
- w 2026 – 6,85 % do 7,17 %,
- w 2027 – 7,71 % do 7,82 %,
- w 2028 – 8,20 % do 8,67 %,
- w 2029 – 7,81 % do 8,43 %,
- w 2030 – 6,32 % do 9,35 %.

**Mając na uwadze przedstawione powyżej wskaźniki, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w latach 2025 do 2029 możliwość spłaty długu przez Miasto Skierniewice obciążona jest ryzykiem, gdyż planowane wskaźniki spłat oscylują w granicach dopuszczalnych wskaźników spłat, różnica pomiędzy wskaźnikami jest nieduża i w poszczególnych latach wynosi 0,27 p.p. w 2025 r., 0,32 p.p. w 2026 r., 0,11 p.p. w 2027 r., 0,47 p.p. w 2028 r. i 0,62 p.p. w 2029 r. Powyższe oznacza, że nawet niewielka zmiana którejkolwiek z wielkości mających wpływ na kształtowanie wskaźników, może doprowadzić do niespełnienia reguły wynikającej z art. 243 ww. ustawy.**

W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową Miasta, tj. 2024 – 2045 spełniona została również zasada określona w art. 242 ww. ustawy, tzn. jednostka planuje w 2024 r. i prognozuje w latach następnych osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, czyli nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Planowana w 2024 r. nadwyżka operacyjna wynosi 4.772.942,55 zł, prognozowana w 2025 r. - 17.000.000 zł, w 2026 r. - 23.000.000 zł, w 2027 r. - 31.000.000 zł, w okresie 2028 do 2041 utrzymuje się na stałym poziomie 30.000.000 zł. Mając na uwadze stały wzrost w latach 2024 – 2027 wysokości prognozowanych nadwyżek operacyjnych, w każdym następnym roku w stosunku do roku poprzedniego, Skład podkreśla, iż prognozowanie takie wymusza prowadzenie konsekwentnych działań w zakresie realizacji dochodów, w tym w szczególności dochodów bieżących oraz dyscypliny w ponoszeniu wydatków bieżących.

Zgodnie z uchwaloną wpf dług miasta na koniec 2024 r. wyniesie 242.521.852,53 zł, co będzie stanowiło 51,78 % planowanych dochodów ogółem. **Najwyższy prognozowany poziom zadłużenia wystąpi w 2029 r., będzie wynosił 365.391.352,53 zł, co będzie stanowiło 89,12 % prognozowanych dochodów ogółem, zatem w okresie 2024 – 2029 zadłużenie wzrośnie o 122.869.500 zł, czyli wzrośnie o 50,66 %.** Tak wysoki wzrost zadłużenia Miasta, wynika z prognozowanych w tym okresie wysokich wydatków inwestycyjnych, które będą sfinansowane prognozowanymi do zaciągnięcia nowymi zobowiązaniami, czyli pożyczkami, kredytami lub emisją obligacji. Zgodnie z uchwalonym wpf począwszy od 2030 r. zadłużenie będzie się zmniejszało i zostanie spłacone do końca 2045 r. Źródłem spłaty zadłużenia w latach 2024 – 2029 będą prognozowane do zaciągnięcia nowe zobowiązania, w 2031 r. źródłem spłaty będzie w części nowe zobowiązanie a w części prognozowana nadwyżka budżetu, natomiast w 2030 r. i w okresie 2032 – 2045 będą prognozowane do osiągnięcia w tych latach nadwyżki budżetów.

**Mając na uwadze przeprowadzoną analizę dokumentów planistycznych Miasta tj. budżetu i wpf,** Skład Orzekający w podsumowaniu podkreśla, że przyjęte w nich założenia wymagają od jednostki pełnej realizacji planowanych przez Miasto dochodów ogółem, w tym dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania nadwyżek operacyjnych na poziomie nie niższym od założonego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy ofp. Ponadto w ocenie Składu Orzekającego prognozowana w uchwalonym wpf znaczna wysokość zadłużenia i w konsekwencji planowanie jego spłaty w określonych wysokościach, będą wymagały od jednostki bieżącego monitorowania realizacji budżetu i analizy możliwości zaciągnięcia oraz spłaty nowych zobowiązań, jak również zobowiązań zaciągniętych wcześniej i na tej podstawie ewentualnie dokonywania korekty poziomu planowanych i prognozowanych wielkości budżetów, w tym planowanych do realizacji wydatków majątkowych, jak również monitorowania wysokości długu i jego spłat w poszczególnych latach, w celu zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ww. ustawy.

Mając na względzie powyższe ustalenia Skład Orzekający podkreśla, że decyzje dotyczące zaciągnięcia nowych zobowiązań przez Prezydenta Miasta, w tym w szczególności dotyczące długu Miasta, rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych oraz przedsięwzięć, powinny być podejmowane po dokonaniu analizy aktualnej sytuacji finansowej Miasta.

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia otrzymania opinii.