

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-37/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

z dnia 20 października 2023 r.

w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty przez Gminę Łomża kredytu długoterminowego w kwocie 13 000 000 zł przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego Gminy Łomża na rok 2023 oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), 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.) 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:

Marlena Stachurska-Janczyło	- przewodnicząca
Agnieszka Gerasimiuk	- członek
Beata Chmielewska	- członek

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniem

możliwość spłaty przez Gminę Łomża planowanego do zaciągnięcia w 2023 r. kredytu długoterminowego w kwocie 13 000 000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Łomża, działając na podstawie 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.), pismem Nr WF.3021.175.2023 z dnia 4 października 2023 r. (wpłynęło do tut. Izby 6.10.2023 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 13 000 000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Łomża na 2023 rok (w kwocie 11 800 000 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów (w kwocie 1 200 000 zł).

Skład Orzekający po dokonaniu analizy posiadanych dokumentów stwierdza co następuje. Podstawą do zaciągnięcia ww. kredytu jest zarządzenie Nr 386/23 Wójta Gminy Łomża z dnia 3 października 2023 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zgodnie z § 1 tego zarządzenia, postanawia się zaciągnąć długoterminowy kredyt bankowy do kwoty 13 000 000 zł (słownie: trzynaście milionów) z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Spłata kredytu nastąpi w latach 2024-2033, o czym stanowi § 2 zarządzenia, a jego zabezpieczenie stanowić będzie weksel „in blanco” wraz z deklaracją bankową. Zgodnie z § 3 spłata powyższego zobowiązania będzie następowała z dochodów własnych gminy.

Wójt Gminy Łomża dokonując powyższej czynności działał na podstawie upoważnienia Rady Gminy Łomża, zawartego w § 13 pkt 1 uchwały Nr XL/374/22 z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Gminy Łomża na 2023 rok. Zgodnie z tym przepisem upoważnia się Wójta do zaciągania zobowiązań do wysokości poszczególnych limitów określonych przez Radę.

Opiniowany kredyt nie przekracza limitów zobowiązań określonych w § 8 pkt 2 i pkt 3 uchwały Nr XL/374/22 określonych na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 11 800 000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów w kwocie 1 200 000 zł.

Przeznaczenie kredytu zgodne jest z postanowieniami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Budżet Gminy Łomża, po zmianach dokonanych do dnia wydania opinii przedstawia się w sposób następujący:

- dochody ogółem: 73 179 744,68 zł,

(w tym dochody bieżące: 58 081 026,43 zł, dochody majątkowe: 15 098 718,25 zł),

- wydatki ogółem: 92 814 128,97 zł,

(w tym wydatki bieżące: 58 085 457,95 zł, wydatki majątkowe: 34 728 671,02 zł).

Z przedstawionej powyżej konstrukcji budżetu Gminy Łomża na 2023 rok wynika ujemna różnica pomiędzy planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami budżetu w wysokości 19 634 384,29 zł.

Deficyt ten zgodnie § 6 uchwały Nr XL/374/22 Rady Gminy Łomża z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Gminy Łomża na 2023 rok, w zaktualizowanym brzmieniu według stanu na dzień 28 czerwca 2023 r., tj. dzień podjęcia uchwały Nr XLVI/424/23 w sprawie zmian w budżecie na 2023 rok ma zostać pokryty przychodami pochodzącymi z:

- 1) zaciągniętych kredytów długoterminowych w kwocie 11 800 000,00 zł;
- 2) 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 4 221 510,98 zł, w tym:

- środkami z Funduszu Pomocy z tytułu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy – 115 950,26 zł;
 - środkami z Funduszu Pomocy na rzecz pomocy uchodźcom w formie zakwaterowania i utrzymania – 27 168,58 zł;
 - środkami wynikającymi z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przeznaczone na zakup laptopów – 275,92 zł;
 - środkami na wypłatę dodatków węglowych, dodatków dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych – 1 406 626,03 zł;
 - środkami z tytułu dodatkowej opłaty za wydawane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w opakowaniach nieprzekraczających 300 ml przeznaczonymi na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu – 64 434,22 zł;
 - środkami z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które przeznacza się na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – 388 734,02 zł;
 - środkami z RFRD na budowę ul. Cichej w Starych Kupiskach – 100 000,00 zł;
 - środkami wynikającymi z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przeznaczonymi na rozbudowę szkoły podstawowej w Konarzycach – 2 118 321,95 zł;
- 3) wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 2 235 689,31 zł". Powyższy zapis nie został jednak doprowadzony do zgodności ze stanem faktycznym, bowiem kwota planowanego w budżecie roku 2023 deficytu wzrosła od dnia 28 czerwca 2023 r. o 1 377 184 zł i kwota wolnych środków zaangażowanych w budżecie roku 2023 wynosi aktualnie 3 612 873,31 zł (wskazuje na to załącznik Nr 5 „Przychody i rozchody budżetu w 2023 r.” do uchwały Nr XLVII/433/23 Rady Gminy Łomża z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie na 2023 rok oraz kwota w poz. 4.3.1 załącznika Nr 1 do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łomża (Kolegium Izby wskazywało na powyższe naruszenie w uchwale Nr 17/162/2023 z dnia 26 września 2023 r.).

Powyższe zgodne jest z dyspozycją przepisu art. 217 ust. 2 pkt 2, 6 i 8 ustawy o finansach publicznych. Łączna planowana w projekcie budżetu kwota przychodów wynosi 20 834 384,29 zł, natomiast rozchody planowane są w wysokości 1 200 000 zł.

Analiza bilansu z wykonania budżetu Gminy Łomża sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz sprawozdań gminy za rok 2022 wskazuje, iż przedstawiona kwota przychodów wewnętrznych jest możliwa do zaangażowania w budżecie roku 2023.

Rozpatrując możliwość spełnienia ustawowych wskaźników dotyczących poziomu zadłużenia, Skład Orzekający wziął za podstawę Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Łomża na lata 2023-2033, przyjętą uchwałą Nr XLVIII/438/23 Rady Gminy Łomża z dnia 29 września 2023 r. Zadłużenie Gminy na koniec 2022 roku wyniosło 5 400 000,04 zł. W związku z konstrukcją budżetu przyjętą na 2023 rok wzrosło ono do wysokości 17 200 000,04 zł (23,50 % dochodów planowanych ogółem; 29,61 % dochodów bieżących). Zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług ma być spłacany do końca 2033 roku. Od 2024 roku planowane są budżety nadwyżkowe, a nadwyżki w wysokości od 1 300 000 zł w latach 2030 - 2033 do 2 500 000,32 zł w roku 2026 (kol. 3 WPF) mają być w całości przeznaczone na sfinansowanie w poszczególnych latach rozchodów tytułem spłaty zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu (kol. 3.1 WPF).

Od roku 2024 do końca okresu objętego WPF zakładane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kształtują się one na poziomie od 11 130 000 zł (2025 rok) do 13 280 000 zł (w roku 2033). W latach 2020-2022 wykonane nadwyżki operacyjne kształtowały się w sposób następujący:

- 2020 rok 8 339 867,24 zł;
- 2021 rok 10 167 238,16 zł;
- 2022 rok 6 987 627,42 zł.

Budżet roku 2023 (po zmianach dokonanych zarządzeniem Nr 390/23 Wójta Gminy Łomża z dnia 10 października 2023 r.) zaplanowano z tzw. deficytem operacyjnym wynoszącym (-)4 431,52 zł. Uwzględniając fakt, iż Gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w postaci wolnych środków w kwocie przewyższającej ujemne saldo operacyjne, Skład Orzekający uznaje, że wymóg równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, został spełniony. Jednak biorąc pod uwagę wysokości prognozowanych nadwyżek operacyjnych (przedstawione powyżej), Skład Orzekający zastrzega, iż niezrealizowanie ich w zaprognozowanych wysokościach może zagrozić realizacji budżetów lat następnych. Nadwyżki operacyjne stanowią jeden z elementów mających wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. Realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy Gminy Łomża konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych lat budżetowych. Niewypracowanie dodatnich sald bieżących w wysokościach przyjętych do Prognozy może prowadzić do ograniczenia planowanych na poszczególne lata wydatków majątkowych (inwestycyjnych) Gminy, a nawet ponownego wydłużenia okresu spłaty długu.”.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości wynika, iż w roku 2023, jak i kolejnych latach objętych prognozą spłaty długu, nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (przy założeniu zrealizowania nadwyżek operacyjnych w przedstawionych wysokościach). W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wyniesie 3,62 %, przy maksymalnym dopuszczalnym

wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2022 r. stanowiącym 18,50 % (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy wynosi 23,89 %).

W kolejnych latach margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem będzie kształtował od 6,91 % dla 2024 roku do 23,17 % dla roku 2033.

Podsumowując Skład Orzekający ponawia uwagę, iż realizacja przyjętych w WPF wskaźników jest w znacznym stopniu uzależniona od realistyczności planowanych na poszczególne lata struktur budżetu. Z formalnego punktu widzenia spełniony jest wymóg realistyczności, o którym stanowi art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jednak biorąc pod uwagę możliwość oceny stopnia realizacji poszczególnych wielkości, a więc realistyczności Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie osiągnięcia zakładanych kwot, to jest ona dosyć ograniczona. Długi okres prognozowania (do 2033 roku) obarczony jest znacznym ryzykiem błędu w szacowaniu wartości istotnych z punktu widzenia obsługi zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia długu. Skład Orzekający zwraca uwagę na występujące obecnie istotne zagrożenia, jakie dla stabilności gospodarki finansowej Gminy niosą niekorzystne zjawiska makroekonomiczne, w tym rosnący poziom inflacji, nasilający presję na zwiększenie wydatków o charakterze bieżącym z powodu znaczącego wzrostu kosztów wykonywania zadań. Uwzględniając ponadto konieczność generowania od 2023 roku nadwyżek budżetowych przeznaczanych na spłaty, w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w Prognozie. Skład Orzekający podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetów w okresie objętym Prognozą.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Marlena Stachurska-Janczyło