

UCHWAŁA Nr II-00313-81/20
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 23 listopada 2020 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez gminę Wasilków kredytu
długoterminowego przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu
oraz 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 jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach

Skład Orzekający w osobach:

Marcin Tyniewicki	- przewodniczący
Paweł Gałko	- członek
Katarzyna Gawrońska	- członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez gminę Wasilków kredytu długoterminowego w łącznej kwocie 4.354.772 zł przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, podkreślając jednocześnie, że zasadniczym warunkiem tej spłaty będzie realizacja nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w wysokościach planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków obejmującej lata 2020-2034.

UZASADNIENIE

Burmistrz Wasilkowa na podstawie wniosku z dnia 29 października 2020 r. (FN.3032.1.27.2020.JK) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 4.354.772 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (wniosek wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 30.10.2020 r.).

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający wziął pod uwagę:

- 1) spełnienie wymogów formalno-prawnych wynikających z:
 - a) art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w zakresie wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych oraz upoważniania Burmistrza do dokonywania tych czynności;
 - b) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm., *powoływana dalej także jako u.f.p.*), ustanawiającego obowiązek umieszczania w uchwale budżetowej limitów

zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 u.f.p.;

- c) art. 91 ust. 1 u.f.p., ustanawiającego zakaz przekraczania łącznej kwoty zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
 - d) art. 243 ust. 1 u.f.p.¹ w zakresie przestrzegania stosunku łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem do planowanych dochodów bieżących, w relacji do średniej arytmetycznej obliczonych dla ostatnich trzech i siedmiu lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu;
- 2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową gminy Wasilków wynikającą z:
- a) uchwały Nr XVII/192/19 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2020-2034 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);
 - b) uchwały Nr XVII/193/19 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wasilków na rok 2020 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego),
 - c) sprawozdań budżetowych i finansowych za III kwartał 2020 r.

W związku z przedmiotowym kredytem Burmistrz Miasta w dniu 27 października br. wydał zarządzenie Nr 322/2020, w którym określił, że opiniowany kredyt zostanie przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 2.624.772 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.730.000 zł. Spłata kredytu nastąpi w latach 2021-2034 z dochodów własnych gminy.

W związku z powyższym zgodnie z art. 212 ust 1 pkt 6 u.f.p. w uchwale budżetowej gminy Wasilków na 2020 r. uwzględniono dwa limity zobowiązań (odpowiadające powyższym tytułom przeznaczenia kredytu), które wynoszą odpowiednio – 2.624.772 zł i 1.730.000 zł (§10 pkt 2 i 3 uchwały budżetowej zmienionej przez uchwałę Nr XXII/221/20 z dnia 30 kwietnia 2020 r.). Tym samym Skład Orzekający stwierdza, że opiniowana łączna wartość kredytu nie przekracza sumy wskazanych limitów zobowiązań, a w świetle uchwały budżetowej Burmistrz posiada upoważnienie Rady Miejskiej do jego zaciągnięcia.

Mając na uwadze powyższe z formalnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do zaciągnięcia opiniowanego kredytu długoterminowego.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Wasilków na lata 2020-2034 opiniowany kredyt długoterminowy będzie miał wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku wyniesie ono 21.542.855,39 zł i stanowić będzie 24,67% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 28,26%. W kolejnym roku zadłużenie gminy wzrośnie do kwoty 21.878.683,39 zł, która stanowić będzie 25,18% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących –

¹ W dalszej części opinii powoływanie się na art. 243 ust. 1 u.f.p. będzie oznaczało uwzględnienie w relacji, o których stanowi ten przepis postanowień wynikających z art. 9 ust. 1-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.).

27,69%. Natomiast od roku 2022, aż do końca okresu prognozowania w kolejnych budżetach gminy planuje się występowanie nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków, które zostaną przeznaczone na spłatę istniejącego zadłużenia. W efekcie będzie ono systematycznie spadać i całkowita jego spłata nastąpi w 2034 r.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania w świetle obowiązującego prawa rozstrzygające znaczenie ma przestrzeganie ogólnej relacji, regulowanej przez art. 243 ust. 1 u.f.p. Przepis ten stanowi w szczególności o tzw. indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań, określającym stosunek wielkości spłat zaciągniętych zobowiązań wraz kosztami ich obsługi w danym roku budżetowym do dochodów bieżących (relacja z lewej strony nierówności), który jest odnoszony do dopuszczalnego wskaźnika spłat w danym roku ustalanego m.in. z uwzględnieniem nadwyżek operacyjnych (relacja z prawej strony nierówności). Z formalnego punktu widzenia w latach 2021-2034, a więc okresie w którym planuje się spłatę kredytu długoterminowego, ogólna relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 u.f.p. nie spowoduje naruszenia tego przepisu. W powoływanym okresie margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 4,11% do 10,47%, a więc margines jest na dość bezpiecznym poziomie.

Powyższe kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań zasadniczo oparto na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (saldach operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.) oraz w mniejszym stopniu na dochodach ze sprzedaży majątku.

Nadwyżki te w latach 2021-2029 wykazują stałą tendencję rosnącą od 3,82 mln zł do 6,1 mln zł, natomiast od roku 2030 prognozowany jest ich niewielki spadek od 6 mln zł do 5,6 mln zł w 2034 r. W kontekście historycznym powyższe wartości wydają się być zaplanowane w miarę realnie, aczkolwiek w latach 2017-2019 wartości nadwyżek charakteryzowały się pewną zmiennością i wyniosły odpowiednio 3,87 mln zł, 6,08 mln zł oraz 6,80 mln zł. Z kolei zgodnie ze sprawozdaniem NDS za III kwartał nadwyżka operacyjna osiągnęła wartość 4,01 mln zł. Dlatego Skład Orzekający pomimo przyjętych prognoz dotyczących nadwyżek w latach 2021-2034, wyraża swoje wątpliwości co do tego, czy uda się je rzeczywiście zrealizować, szczególnie biorąc pod uwagę obecną sytuację związaną z zagrożeniem epidemicznym spowodowanym wirusem SARS-CoV-2.

Podkreślić również trzeba, że ocena realizacji nadwyżek jest bardzo ograniczona ze względu na bardzo długi okres planowania i związany z nim okres spłaty zobowiązań. Co istotne zbiegiem kolejnych lat Wieloletniej Prognozy Finansowej wzrasta ryzyko odchylenia w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych.

Z kolei dochody ze sprzedaży majątku będą miały wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. ustalonej dla okresu 2021-2025, a w związku z tym brane są pod uwagę wielkości z tego tytułu z lat 2018-2022 (wykonane i prognozowane). W świetle danych sprawozdawczych w latach 2018-2019 dochody ze sprzedaży majątku wyniosły odpowiednio 2,33 mln zł i 1,14 mln zł. Z kolei w okresie 2020-2022 wykazują tendencję spadkową od 3 mln zł do 800 tys zł. W kontekście historycznym wartości te wydają się być realistyczne, aczkolwiek można mieć pewne wątpliwości co do kwoty dochodów z tego tytułu zaplanowanych w bieżącym roku budżetowym.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający stwierdził, że pozytywna ocena realistyczności powoływanych wielkości liczbowych jest uzasadniona w kontekście danych historycznych. Bazując na tych wartościach oraz wartościach szacunkowych ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków na lata 2020-2034, w tym wartościach nadwyżek operacyjnych, Skład Orzekający stwierdził, że gmina Wasilków

będzie miała możliwość spłaty kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia w łącznej kwocie 4.354.772 zł. Nie zmienia to jednak faktu, że ocena kształtowania się relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. i samej kwoty długu gminy Wasilków jest ograniczona ze względu na skutki finansowe wywołane stanem zagrożenia epidemicznego spowodowanego przez wirus SARS-CoV-2 oraz długą perspektywą planowania finansowego, z którą – co naturalne – wiąże się ryzyko niespełnienia prognozowanych wartości.

Zastrzec trzeba przy tym, że istotne znaczenie będzie miała rzeczywista realizacja prognozowanych wielkości w kolejnych budżetach rocznych, w tym realizacja dochodów bieżących bezpośrednio oddziałujących na poziomy nadwyżek operacyjnych. Potencjalny spadek tych dochodów negatywnie wpłynie na sam wskaźnik spłaty zobowiązań.

Uwzględniając powyższe, stwierdzono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo do wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Tyniewicki