

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-26/2022

z dnia 8 września 2022 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez gminę Wasilków kredytu długoterminowego przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 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 jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), 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 2022 poz. 1634 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 |
| Agnieszka Gerasimiuk | - członek |
| Ewa Lotko | - członek |

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez gminę Wasilków kredytu długoterminowego w łącznej kwocie 8.280.000 zł przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zwracając jednocześnie uwagę, że zasadniczym warunkiem tej spłaty będzie rzeczywista realizacja nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w wysokościach zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków obejmującej lata 2022-2037.

UZASADNIENIE

Burmistrz Wasilkowa na podstawie wniosku z dnia 25 sierpnia 2022 r. (FN.3032.1.10.2022.JK) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 8.280.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie 6.360.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 1.920.000 zł (wniosek wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 26.08.2022 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 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w zakresie wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej do zaciągania kredytów i pożyczek długoterminowych oraz określania wysokości sumy, do której burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania;

- b) art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 poz. 1634 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 (JST);
- d) art. 212 ust. 2 pkt 1 u.f.p. określającego kompetencje organu stanowiącego JST do upoważnienia organu wykonawczego w uchwale budżetowej do zaciągania kredytów i pożyczek;
- e) art. 243 ust. 1 u.f.p. (z uwzględnieniem przepisów wynikających z ustaw szczególnych) 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 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 XLIX/439/21 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);
- b) uchwały Nr XLIX/440/21 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2022 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z przedmiotowym kredytem Burmistrz Wasilkowa w dniu 25 sierpnia br. wydał zarządzenie Nr 618/2022, w którym określił, że opiniowany kredyt zostanie przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 6.360.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1.920.000 zł. Spłata kredytu nastąpi w latach 2023-2037 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 2022 r. uwzględniono dwa limity zobowiązań odpowiadające powyższemu tytułom przeznaczenia kredytu, a wskazane kwoty jego przeznaczenia mieszczą się w wartościach tych limitów (§7 ust. 1 uchwały budżetowej gminy Wasilków na rok 2022). Jednocześnie w świetle uchwały budżetowej Burmistrz posiada upoważnienie Rady Miejskiej do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania.

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Wasilków na lata 2022-2037 opiniowany kredyt długoterminowy będzie miał wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku wyniesie ono 27.121.432,39 zł i stanowić będzie 27,27% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 33,20%. Natomiast od kolejnego roku, aż do końca okresu prognozowania, zadłużenie to będzie systematycznie spadać w efekcie jego spłaty z zaplanowanych w latach 2023-2037 nadwyżek pomiędzy ogólnymi kwotami dochodów i wydatków budżetu, przy jednoczesnym braku zaciągania przez gminę nowych zobowiązań dłużnych (brak przychodów dłużnych).

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie ogólnej relacji uregulowanej w 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 ustalanego z uwzględnieniem siedmiu poprzednich lat

budżetowych oraz z uwzględnieniem nadwyżek operacyjnych za ten okres (relacja z prawej strony nierówności).

Z formalnego punktu widzenia w latach 2023-2037, a więc w okresie w którym planuje się spłatę kredytu długoterminowego, ogólna relacja wynikająca z art. 243 ust. 1 u.f.p., przy uwzględnieniu danych wykonanych z roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, nie spowoduje naruszenia tego przepisu. W okresie tym margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie się kształtował na następujących poziomach: w latach 2023-2025 będzie oscylował w przedziale od 9,43% do 10,06%, z kolei w latach 2026-2029 obniży i znajdzie się w granicach od 5,31% do 6,41%, a następnie w latach 2030-2037 wykazuje tendencję wzrostową od 8,28% do 11,25%.

Na takie kształtowanie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. będą miały wpływ następujące elementy.

Przede wszystkim należy wskazać na nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie salda między dochodami i wydatkami bieżącymi (salda operacyjne spełniające reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.). W bieżącym roku budżetowym planowane saldo operacyjne ma być ujemne i wyniesie -5,29 mln zł. Natomiast w latach 2023-2029 pojawią się nadwyżki operacyjne, które będą charakteryzowały się tendencją wzrostową od 4,64 mln zł do 8,5 mln zł. W kolejnych latach aż do końca okresu prognozowania nadwyżki również wystąpią, które będą na względnie stabilnym poziomie, tzn. od 7,8 mln zł do 8,4 mln zł.

Oceniając wskazane wartości dodatnich sald operacyjnych zwrócić uwagę należy na dwa elementy. Po pierwsze wartości te są prognozami dosyć optymistycznymi. Po drugie należy mieć na uwadze taki czynnik ryzyka jak długi okres prognozowania przyjęty w Wieloletniej Prognozie Finansowej, z którym wiąże się prawdopodobieństwo odchylenia (niesprawdzalności) w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych.

Generalnie Skład Orzekający nie kwestionuje możliwości realizacji założonych prognoz nadwyżek operacyjnych, aczkolwiek należy zwrócić uwagę w kontekście wskazanych tak pozytywnych szacunków, że w świetle danych historycznych, tj. w latach 2015-2020 nadwyżki te nie przekroczyły 7 mln zł i oscylowały w granicach od 2 mln zł 6,79 mln zł, a średniorocznie wyniosły 4,41 mln zł.

Co więcej wątpliwości Składu Orzekającego budzi wykazana tendencja stabilizacji nadwyżek operacyjnych na wysokich poziomach. Mianowicie gmina zakłada, że od 2025 r. aż do końca okresu prognozowania, tj. na przestrzeni 13 lat nadwyżki będą oscylować wokół poziomu 8 mln zł (średniorocznie 8,16 mln zł). Warto też zauważyć, że planowany wzrost dodatniego salda operacyjnego w latach 2023-2025 w dużej mierze wynika z prognozy dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, które co roku będą wzrastać o 1 mln zł.

Mniejsze znaczenie w kształtowaniu się relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. będą miały dochody ze sprzedaży majątku, które są uwzględniane przy ustalaniu zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań (lewa strona relacji) do roku 2025, a w związku z tym brane są pod uwagę prognozowane wielkości z tego tytułu z lat 2022-2024. W roku bieżącym i przyszłym dochody ze sprzedaży majątku wyniosą odpowiednio 3 mln zł i 3,51 mln zł, a w roku 2024 spadną do poziomu 1 mln zł. W kontekście historycznym wartości te wydają się być możliwe do zrealizowania.

Bazując na planowanych wartościach ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków na lata 2022-2037, w tym wartościach nadwyżek operacyjnych, oraz uwzględniając dane historyczne, Skład Orzekający stwierdził, że gmina Wasilków będzie miała możliwość spłaty kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia w łącznej kwocie 8.280.000 zł. Przy czym należy zwrócić uwagę, że kształtowanie się relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p., warunkującej zdolność jednostki do regulowania swoich zobowiązań dłużnych, opiera się na dosyć optymistycznych prognozach nadwyżek operacyjnych. Skład Orzekający nie

kwestionuje możliwości ich realizacji, ale zauważa, że są one obarczone ryzykiem niepełnej realizacji wynikającej z rozległej perspektywy planowania finansowego.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że zasadniczy wpływ na zdolność spłaty opiniowanego kredytu będzie miała rzeczywista realizacja prognozowanych wielkości w kolejnych budżetach rocznych, w tym realizacja dochodów bieżących bezpośrednio oddziałujących na poziomy nadwyżek operacyjnych, a spadek tych dochodów negatywnie wpłynie na spełnienie relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p.

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