

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-36/2023

z dnia 9 listopada 2023 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 budżetowego w 2023 r. 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 2023 r. poz. 1325), 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 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 7/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących

Skład Orzekający w osobach:

Marcin Tyniewicki - przewodniczący
Agnieszka Gerasimiuk - członek
Marlena Stachurska-Janczyło - członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez gminę Wasilków kredytu długoterminowego w łącznej kwocie 13.697.438 zł przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jednocześnie wskazując:

1) na zastrzeżenia, które odnoszą się do:

- błędnie określonego w 2024 r. źródła spłaty zaciąganego kredytu długoterminowego,
- dość optymistycznych prognoz kształtowania się dodatnich sald operacyjnych, niedostatecznie uzasadnionych w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2040, które mają wpływ na spełnienie relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. i które warunkują możliwość spłaty zadłużenia jednostki;

2) że zasadniczym warunkiem spłaty opiniowanego zobowiązania będzie rzeczywista realizacja nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w wysokościach zaplanowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2040.

UZASADNIENIE

Burmistrz Wasilkowa na podstawie wniosku z dnia 29 września 2023 r. (FN.3031.14.2023.JK) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 13.697.438 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie 11.477.438 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.220.000 zł (wniosek wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 11.10.2023 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w zakresie wyłącznej kompetencji rady gminy/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 2023 poz 1270 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 LXVII/560/22 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 29 grudnia 2022 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 LXVII/561/22 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy Wasilków na rok 2023 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z przedmiotowym kredytem Burmistrz Wasilkowa w dniu 29 września br. wydał zarządzenie Nr 830/2023, w którym określił, że opiniowany kredyt zostanie przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w wysokości 11.477.438 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 2.220.000 zł. W treści powoływanego dokumentu, podobnie jak we wniosku o wydanie opinii przez RIO, Burmistrz wskazał, że spłata kredytu nastąpi w latach 2024-2040 z dochodów własnych gminy. W odniesieniu do tej informacji Skład Orzekający pragnie jednak sformułować zastrzeżenie, ponieważ z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2040 (której treść została ustalona uchwałą Rady Miejskiej w Wasilkowie Nr LXXIX/630/23 z dnia 28 września 2023 r.) wynika, że w 2024 r. w budżecie planuje się wystąpienie ujemnego salda, które zostanie sfinansowane poprzez zaciągnięcie kolejnego zobowiązania dłużnego i które również posłuży częściowej spłacie opiniowanego kredytu w 2024 r. W konsekwencji przedmiotowy kredyt w przyszłym roku budżetowym sfinansowany zostanie poprzez operację jego rolowania, a nie poprzez nadwyżkę budżetową, która de facto nie wystąpi. W związku z czym powoływane zarządzenie Burmistrza oraz wniosek o wydanie opinii nie w pełni oddają realny sposób spłaty opiniowanego kredytu.

Mając na uwadze oba określone cele przeznaczenia przedmiotowego zobowiązania, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 u.f.p. w uchwale budżetowej gminy Wasilków na 2023 r. uwzględniono dwa limity zobowiązań odpowiadające powyższemu celom, a poszczególne kwoty przeznaczenia kredytu mieszczą się w wartościach tych limitów (§10 pkt 2 i 3 uchwały Nr LXXIX/629/23 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmian do budżetu gminy na 2023 rok). Jednocześnie w świetle uchwały budżetowej Burmistrz posiada upoważnienie Rady Miejskiej do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Wasilków na lata 2023-2040 (powoływana dalej również jako WPF) opiniowany kredyt długoterminowy będzie miał wpływ na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec bieżącego roku wyniesie ono 34.815.521,39 zł i stanowić będzie 30,46% planowanych dochodów ogółem, a w odniesieniu do dochodów bieżących – 41,77%. Zauważyć przy tym należy, że w porównaniu z rokiem 2022 r. wskazany poziom długu wzrośnie dość istotnie, tj. o 49,18%.

W kolejnym roku budżetowym zadłużenie gminy ponownie wzrośnie i osiągnie wartość 36.064.298,39 zł, co będzie odpowiadać 35,65% dochodów ogółem i 40,41% dochodów bieżących. Systematyczny spadek zadłużenia gminy Wasilków nastąpi od roku 2025, wskutek planowanych nadwyżek budżetowych, które zostaną przeznaczone na spłatę tego zadłużenia, a całkowita jego spłata zaplanowana została na rok 2040 r.

W związku opiniowanym kredytem i co się z nim wiąże – dość wysokim przyrostem zadłużenia, o czym była mowa powyżej, Rada Miejska w Wasilkowie poprzez podjęcie uchwały Nr LXXIX/630/23 z dnia 28 września 2023 r. wydłużyła okres obowiązywania WPF i okres spłaty zobowiązań z lat 2023-2037 na lata 2023-2040, przez co obniżył się stopień realistyczności samej prognozy wymaganej na podstawie art. 226 ust. 1 u.f.p.

Dla oceny możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania w świetle obowiązującego prawa kluczowe znaczenie ma przestrzeganie 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 ujęta w WPF wielkość spłat istniejącego zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi (uwzględniając w tym również wartość opiniowanego kredytu), jak również realizacja określonych wartości z zakresu dochodów i wydatków bieżących, nie spowodują w całym prognozowanym okresie, począwszy od pierwszego roku, w którym rozpocznie się spłata opiniowanego zobowiązania, tj. w latach 2024-2040, przekroczenia dopuszczanego poziomu indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, wynikającego z relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. We wskazanym okresie margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym przepisami pułapem będzie oscylować w przedziale od 5,43% do 9,63%, przy czym w latach 2024-2025 wyniesie odpowiednio 8,10% i 9,63%, w latach 2026-2030 obniży i znajdzie się w granicach od 5,43% do 6,56%, natomiast w latach 2031-2040 zamknie się w przedziale od 5,60% do 9,49%. Reasumując, w całym okresie planowania objętym WPF formalnie ustalona wartość tego wskaźnika pozostanie w granicach wyznaczonych dyspozycją z art. 243 ust. 1 u.f.p.

Powyższe kształtowanie się wskaźnika spłaty zobowiązań z racji jego charakteru opiera się na nadwyżkach operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu (saldach operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.) oraz na dochodach ze sprzedaży majątku, przy czym te ostatnie będą tu miały o wiele mniejsze znaczenie (dochody ze sprzedaży majątku będą uwzględniane w relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. na lata 2023-2025).

W bieżącym roku budżetowym planowane saldo operacyjne ma być ujemne i wyniesie -8,14 mln zł. Natomiast w latach 2024-2026 pojawią się znaczące nadwyżki operacyjne, które będą charakteryzowały się tendencją wzrostową od 8,51 zł mln zł do 10,87 mln zł. W kolejnych latach aż do końca okresu prognozowania nadwyżki również wystąpią, ale znajdą się na stabilnym poziomie i będą oscylować w przedziale od 6,4 mln zł do 6,8 mln zł (średniorocznie wyniosą 6,7 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 WPF, z którym wiąże się prawdopodobieństwo odchylenia (niesprawdzalności) w realizacji poszczególnych wielkości planistycznych. Element tego ryzyka to jest tu tym bardziej kluczowy, bowiem Rada Miejska w Wasilkowie wydłużyła okres obowiązywania WPF i spłaty posiadanego długu, co sygnalizował już Skład Orzekający, a co było spowodowane planowanym do zaciągnięcia nowym kredytem długoterminowym, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

O ile Skład Orzekający zasadniczo nie kwestionuje możliwości realizacji założonych prognoz sald (nadwyżek) operacyjnych, o tyle poważne zastrzeżenia budzą tak pozytywne tendencje ich kształtowania się, tym bardziej, że:

- wzrosło wspomniane ryzyko realności planowania związane z wydłużeniem okresu obowiązywania WPF,
- Rada Miejska w Wasilkowie, jak również Burmistrz Miasta z racji przedłożenia projektu zmian WPF, nie po raz pierwszy zresztą, w objaśnieniach do WPF nie dokonali choćby ogólnej analizy w zakresie przyjętych tendencji kształtowania się sald operacyjnych.

Zauważyć przy tym należy, że w świetle danych historycznych, tj. w latach 2016-2022 dodatnie salda operacyjne średniorocznie wyniosły 5,83 mln zł, a w szczególności w latach 2016-2020 i w 2022 r. nie przekroczyły 7 mln zł. Wyjątek stanowił tu rok 2021, w którym dodatnie saldo operacyjne osiągnęło wartość 13,14 mln zł, ale była to sytuacja incydentalna, bowiem w kwocie tej uwzględniono dodatkowe środki przekazane z budżetu państwa z tytułu subwencji uzupełniającej.

Generalnie jednak Skład Orzekający stwierdza, że w świetle danych historycznych osiągnięte wartości sald operacyjnych charakteryzowały się zmiennością (nieregularnością), co tym samym budzi wątpliwości odnośnie do dość wysokich i jednocześnie optymistycznych wartości tych sald przyjętych w okresie 2024-2040.

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 2023-2024. W roku bieżącym i przyszłym dochody ze sprzedaży majątku wyniosą odpowiednio 8,32 mln zł i 3,15 mln zł. W świetle danych historycznych oraz objaśnień do WPF wartości te wydają się być możliwe do zrealizowania.

Bazując na planowanych wartościach ujętych w obowiązującej Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wasilków na lata 2023-2040, 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 11.477.438 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