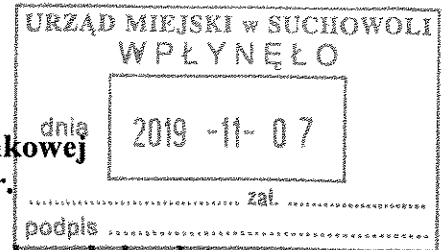


UCHWAŁA Nr II-00313-59/19
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 31 października 2019 r.



**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez gminę Suchowola kredytu na
wyprzedzające finansowanie zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu
Unii Europejskiej 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 2016 r. poz. 561 z późn. zm.), art. 91 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 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 Suchowola kredytu długoterminowego w wysokości 752.485 zł przeznaczonego na wyprzedzające finansowanie zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz kredytu długoterminowego w wysokości 856.128 zł celem spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, pod warunkiem realizacji w latach 2026-2027 nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi w prognozowanych wysokościach, wynikających z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Suchowola na lata 2019-2027.

UZASADNIENIE

Burmistrz Suchowoli na podstawie wniosku z dnia 8 października 2019 r. - FN.3022.1.2019 (wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 14.10.2019 r.) zwrócił się o wydanie opinii o możliwości spłaty planowanych do zaciągnięcia kredytów długoterminowych z przeznaczeniem na sfinansowanie:

- zadania inwestycyjnego realizowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej pn. „Modernizacja kina „Kometa” na potrzeby stworzenia Centrum Aktywności Artystycznej” w kwocie 752.485 zł;
- wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 856.128 zł.

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 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) 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 (*powoływana dalej także jako u.f.p.*), ustanawiającego obowiązek umieszczenia w uchwale budżetowej limitu 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. w zw. z art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500)¹ w zakresie przestrzegania stosunku łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami i dyskontem do planowanych dochodów ogółem budżetu w relacji do średniej arytmetycznej obliczonych dla ostatnich trzech lat dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu;
- 2) bieżącą i prognozowaną sytuację finansową gminy Suchowola wynikającą z:
- a) uchwały Nr III/16/2018 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Suchowola na lata 2019-2027 (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego);
 - b) uchwały Nr III/17/2018 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Suchowola na 2019 rok (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

W związku z opiniowanymi zobowiązaniami Burmistrz Suchowoli w dniu 2 października br. wydał zarządzenia Nr 25/2019 i 26/2019. Wskazano w nich, że kredyt na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zostanie spłacony w latach 2026-2027 ze środków budżetowych gminy, a kredyt na wyprzedzające finansowanie zadań ze środków pochodzących z budżetu UE po uzyskaniu ich refundacji w 2020 r. Należy również zauważyć, że ten drugi kredyt posłuży finansowaniu deficytu w budżecie gminy Suchowola na 2019 r., który określono w wysokości 1.306.965 zł. Mając to na uwadze zgodnie z art. 212 ust 1 pkt 6 u.f.p. w uchwale Nr XI/64/2019 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 27 września 2019 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Suchowola na 2019 rok ustalono dwa limity zobowiązań uwzględniające opiniowane kredyty, które wynoszą odpowiednio – 856.128 zł i 752.485 zł (w ramach limitu na sfinansowanie deficytu w wysokości 1.306.965 zł). Jednocześnie stosowanie do §15 powyższej uchwały Burmistrz posiada upoważnienie Rady Miejskiej do ich zaciągnięcia.

Mając na uwadze powyższe z formalnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do zaciągnięcia opiniowanych kredytów długoterminowych.

Zgodnie z obowiązującą Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy Suchowola na lata 2019-2027 ogólne zadłużenie jednostki na koniec 2019 r. wyniesie 7.494.059 zł, w której to

¹ W dalszej części opinii powoływanie się na art. 243 ust. 1 u.f.p. będzie oznaczało uwzględnienie treści tego przepisu w brzmieniu określonym przez art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), a więc mając na uwadze stan prawny sprzed wejściem w życie tej ustawy.

kwocie uwzględniono również kredyt w wysokości 752.485 zł na wyprzedzające finansowanie zadania inwestycyjnego ze środków pochodzących z budżetu UE. oraz kredyt w wysokości 856.128 zł na spłatę istniejących zobowiązań. W odniesieniu do dochodów ogółem dług jednostki stanowić będzie 21,5%, a do dochodów bieżących – 25,4%. W kolejnych latach będzie on sukcesywnie spadał, a całkowita jego spłata ma nastąpić w 2027 r. Co istotne gmina nie planuje od 2020 r. zaciągać nowych zobowiązań dłużnych.

Z punktu widzenia możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania, w świetle obowiązującego prawa istotnym jest przestrzeganie relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. Stanowi on o tzw. indywidualnym wskaźniku spłaty zobowiązań, określającym maksymalną wysokość spłat zaciągniętych zobowiązań w danym roku budżetowym do dochodów ogółem.

W świetle Wieloletniej Prognozy Finansowej w całym okresie spłaty opiniowanych zobowiązań wskaźnik ten kształtował się będzie w granicach wyznaczonych dyspozycją powoływanego art. 243 ust. 1 u.f.p. W szczególności w 2020 r., a więc w roku, w którym ma nastąpić czynność spłaty kredytu na wyprzedzające finansowanie inwestycji ze środków UE, margines pomiędzy ustaloną wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem wyniesie 4,1%, z kolei w latach 2021-2025 oscylować będzie w przedziale od 1,62% do 6,52%. Najwięcej jednak zastrzeżeń budzą lata 2026-2027, w których podlegać spłacie będzie kredyt w wysokości 856.128 zł na spłatę zaciągniętych zobowiązań.

W roku 2026 margines pomiędzy wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem wyniesie 0%, a w 2027 – 0,02%. Wynika więc z tego, że istnieje realne ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Należy mieć też na uwadze, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500) w okresach 2020-2025 i od 2026 r. nastąpi zmiana reguł liczenia relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p.

W związku z powyższym organy gminy powinny mieć na uwadze utrzymanie indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w latach 2026-2027 na dopuszczalnym poziomie, także w oparciu o nowe zasady jego ustalania wskazane w powoływanym przepisie ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych.

Stosownie do obowiązujących regulacji, na podstawie których ustala się wartości indywidualnego wskaźnika zobowiązań, także w latach przyszłych, Skład Orzekający zauważa, że istotne znaczenie dla możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań przy jednoczesnym spełnieniu relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p., będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych, rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Natomiast bez wpływu na ten wskaźnik pozostaną dochody ze sprzedaży majątku, których gmina w latach 2020-2027 nie planuje pozyskać.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Suchowola planuje się, że nadwyżki te w latach 2020-2027 będą spadały, w szczególności w latach 2020-2022 z 3,6 mln zł do 2,8 mln zł, a w latach 2023-2027 z 845,4 tys. zł do 805,3 tys. zł. W ocenie Składu Orzekającego, pomimo rozległego okresu planowania, prognozy te należy uznać za dość realistyczne, nawet w kontekście historycznym. Ponieważ w latach 2016-2018 różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi kształtowała się w przedziale od 1,9 mln zł do 2,5 mln zł. Mając na uwadze powyższe z dużą ostrożnością można uznać, że spłata kredytu w wysokości 856.128 zł w latach 2026-2027 nie spowoduje naruszenia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p., pomimo że sam wskaźnik spłaty zobowiązań pozostanie na górnym dopuszczalnym ustawowo pułapie, o czym była już mowa.

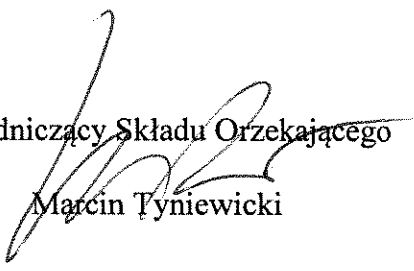
Takich wątpliwości nie budzi natomiast możliwość spłaty kredytu na wyprzedzające finansowanie inwestycji ze środków UE w wysokości 752.485 zł, dlatego że zapewnione zostało źródło jego spłaty.

W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza, że gmina Suchowola w oparciu o planowane wielkości ujętej w Wieloletniej Prognozie Finansowej, w tym wartości nadwyżek operacyjnych, będzie miała możliwość spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 752.485 zł na wyprzedzające finansowanie zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz w wysokości 856.128 zł w celu spłaty zaciągniętych zobowiązań. Aczkolwiek w odniesieniu to tego drugiego kredytu organy gminy powinny mieć na uwadze, że w latach 2026-2027 istnieje ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 ust. 1 u.f.p. Dlatego też istotnym elementem będzie zachowanie dyscypliny finansowej i stały monitoring realizacji kwot dochodów bieżących i wydatków bieżących.

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