

UCHWAŁA NR XX.124.Z.2018
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 8 lutego 2018 r.

**w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego zaciąganego
przez Gminę Tychowo**

Na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), w związku z art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Ewa Wójcik | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

po rozpatrzeniu wniosku Burmistrza Tychowa w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty w latach 2019-2030 kredytu długoterminowego w kwocie 2 200 000,00 zł przeznaczonego na finansowanie planowanego w roku 2018 deficytu budżetu oraz spłatę zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych, wyraża

opinię pozytywną z uwagą

o możliwość spłaty kredytu w latach 2018-2030 na warunkach określonych we wniosku, zgodnie z uzasadnieniem

Uzasadnienie

Wniosek Burmistrza Tychowa z dnia 1 lutego 2018 r. wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 lutego br.

Wniosek dotyczy wydania opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 2 200 000,00 zł przeznaczonego na finansowanie planowanego deficytu budżetu br. oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Przedmiotowe zaciągnięcie kredytu planowane jest na podstawie uchwały Rady Miejskiej z dnia 31 stycznia 2018 r.¹

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych², jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Suma zaciągniętych zobowiązań nie może przekroczyć jednak kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego³. Skład Orzekający ustalił, iż objęty wnioskiem kredyt zawarty jest w upoważnieniu udzielonym Burmistrzowi w uchwale budżetowej do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania⁴.

We wniosku określono następujące warunki spłaty zaciąganego kredytu długoterminowego, które zostały uwzględnione przy wydaniu niniejszej opinii:

¹ Uchwała Nr XLII/328/18 Rady Miejskiej w Tychowie z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu bankowego.

² Art. 89 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

³ Art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴ Zgodnie z § 17 uchwały Nr XL/316/17 Rady Miejskiej w Tychowie z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Tychowo na rok 2018.

TERMIN PRZEKAZANIA KREDYTU:			2018 r.
RATY SPŁATY	TERMIN SPŁATY KREDYTU	WYSOKOŚĆ RATY	KOSZTY KREDYTU <i>odsetki</i>
1.	2018 r.	0,00 zł	11 140,44 zł
2.	2019 r.	30 000,00 zł	66 738,63 zł
3.	2020 r.	30 000,00 zł	66 664,21 zł
4.	2021 r.	30 000,00 zł	65 742,58 zł
5.	2022 r.	30 000,00 zł	64 820,96 zł
6.	2023 r.	30 000,00 zł	63 899,33 zł
7.	2024 r.	30 000,00 zł	62 977,71 zł
8.	2025 r.	90 000,00 zł	62 056,08 zł
9.	2026 r.	160 000,00 zł	58 516,88 zł
10.	2027 r.	350 000,00 zł	52 827,21 zł
11.	2028 r.	400 000,00 zł	40 526,25 zł
12.	2029 r.	450 000,00 zł	28 237,92 zł
13.	2030 r.	570 000,00 zł	14 103,80 zł
RAZEM:		2 200 000,00 zł	658 252,00 zł

Planowane zadłużenie Gminy na koniec 2018 r. (z uwzględnieniem zaciąganego kredytu) wynosi 10 610 000,00 zł (tj. 31,6% planowanych dochodów ogółem), które w następnych latach będzie sukcesywnie się zmniejszać. Skład Orzekający ponadto zauważa, że z przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń w zakresie spłaty zadłużenia wynika, iż począwszy od roku 2019 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.

Od 2018 r. w kolejnych latach prognozowane są tzw. nadwyżki operacyjne (dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi), uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych, a także istotne z punktu widzenia ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustawy. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje na wysoką rozbieżność wielkości zaplanowanych nadwyżek operacyjnych w latach 2018-2021 (w 2019 r. wzrost o 1605% w porównaniu do 2018 r., w 2020 r. kolejny wzrost o 35% w porównaniu do 2019 r., a w 2021 r. zmniejszenie o 24% w porównaniu do 2020 r.). Takie planowanie nie znajduje uzasadnienia w objaśnieniach wieloletniej prognozy finansowej⁵.

Podniesienie przez Skład Orzekający przedmiotowej uwagi uzasadnia również planowanie w latach 2018-2019 wysokich dochodów z majątku. Gmina planuje pozyskać znaczne dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (6 039 058,36 zł), przy czym na dzień sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej⁶, jedynie 47,5% planowanej wielkości wynika z zawartych umów na dofinansowanie (2 868 088,07 zł). W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociażby w części, nie zostaną uzyskane. Na podstawie sprawozdań budżetowych Skład Orzekający sygnalizuje stosunkowo niskie wykonanie dochodów majątkowych według stanu na koniec III kw. 2017 r. w porównaniu do wielkości planowanych. Z przedstawionych

⁵ Załącznik nr 3 do uchwały Nr XL/317/17 Rady Miejskiej w Tychowie z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Tychowo na lata 2018 – 2030 (str. 1, gdzie zapisano „w kolejnych latach objętych prognozą przyjęto, w celu zachowania wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, wzrost dochodów bieżących średnio o 2 - 3% (podobnie wzrost wydatków bieżących), zakładając stan prawny obowiązujący obecnie i przyjęte założenia Ministra Rozwoju i Finansów”).

⁶ Przyjętej uchwałą Nr XL/317/17 Rady Miejskiej w Tychowie z dnia 14 grudnia 2017 r.

danych wynika, iż w 2017 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 1 042 061,37 zł, a wykonano do końca III kwartału w wysokości 32 568,00 zł (3,13% planu). Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości w 2017 r. mogło spowodować trudności w realizacji zaplanowanych zadań od 2018 r. Podniesiona wątpliwość ma charakter wyłącznie sygnalizacyjny – gdyż dane dotyczące wykonania budżetu, w stosunku do którego nie sporządzono sprawozdania rocznego, nie stanowią normatywnej podstawy wyliczenia relacji określonej przepisami art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z symulacji wskaźników spłaty zadłużenia, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok wynika, że w latach 2018-2030 relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych dla Gminy Tychowo kształtować się będzie następująco:

Rok	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez JST oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	Stopień zachowania relacji
2018	3,22%	0,62%	2,60%
2019	2,65%	0,99%	1,66%
2020	3,02%	2,13%	0,89%
2021	4,11%	2,11%	2,00%
2022	4,82%	2,18%	2,64%
2023	5,29%	3,54%	1,75%
2024	5,62%	3,35%	2,27%
2025	6,72%	2,93%	3,79%
2026	7,66%	2,54%	5,12%
2027	8,63%	1,28%	7,35%
2028	9,72%	2,28%	7,44%
2029	10,86%	2,31%	8,55%
2030	11,71%	1,43%	10,28%

W oparciu o zamieszczone dane Skład Orzekający stwierdza, że w latach 2018-2030 prognozowana spłata zobowiązań Gminy kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego indywidualnego limitu, tj. nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego w celu spełnienia przez Gminę Tychowo relacji na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych w roku 2020 konieczne jest monitorowanie odpowiednich wielkości wynikających z prognozy i ewentualne wprowadzanie zmian planowanych wielkości dochodów, wydatków, kwot długu i kwot spłat zadłużenia w poszczególnych latach z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania. Ryzyko naruszenia relacji z art. 243 jest podwyższone w związku z tym, że w latach 2018-2019 planowane są dotacje na inwestycje, na które zawarto umowy jedynie do wysokości 47,5% planowanego ich dofinansowania (tj. na planowaną wielkość dotacji 6 039 058,36 zł, na dzień podjęcia wieloletniej prognozy finansowej zapewniona była kwota dofinansowania wynikająca z zawartych umów jedynie w wysokości 2 868 088,07 zł). Powyższe stanowi podstawę sformułowania uwagi do opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu.

Wskazane wielkości relacji ustalone zostały w oparciu o dane wynikające z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej, przy założeniu pełnej realizacji dochodów, w tym dochodów bieżących, utrzymania planowanego poziomu wydatków, w tym wydatków bieżących oraz osiągnięcia zakładanej nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Wskaźnik z art. 243 ww. ustawy wpływa bezpośrednio na możliwość zaciągania długu przez jednostkę

samorządu terytorialnego, a możliwości te łączą się z wypracowaną w obrębie budżetu nadwyżką operacyjną.

W wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności do lat przyszłych, wielkości szacowane (przewidywane). Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu, trzeba bowiem mieć na względzie, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm. Trzeba też pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego. Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości, mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, winny być realne i możliwe do wykonania. W ocenie Składu wiarygodnie sporządzona wieloletnia prognoza finansowa pozwala modelować poziom zadłużenia JST i jego obsługę oraz umożliwia formułowanie scenariuszy zadłużania różniących się formą długu, poziomem zadłużania i kosztami jego obsługi, terminem zapadalności a także karencją spłaty.

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Gminy Tychowo, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

(-)Jolanta Włodarek