

14 2 10/18

URZĄD MIEJSKI W SUPRAŚLU KANCELARIA OGÓLNA
2018 -07- 30
W P L Y N Ę Ł O Ilość załączników podpis

UCHWAŁA Nr II-00313-46/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 25 lipca 2018 r.

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez gminę Supraśl kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu

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), art. 91 ust. 2 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 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
Katarzyna Gawrońska - członek
Dariusz Renczyński - członek

opiniuje

możliwość spłaty przez gminę Supraśl kredytu długoterminowego w wysokości 27.503.985 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, z następującymi zastrzeżeniami:

- 1) zaciągnięcie opiniowanego zobowiązania spowoduje gwałtowny wzrost zadłużenia gminy o 524,53% na koniec 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego;
- 2) nadwyżki operacyjne rozumiane jako dodatnie saldo pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi, będące źródłem spłaty opiniowanego zobowiązania w latach 2019-2032 zostały zaplanowane na bardzo optymistycznym poziomie, zarówno w kontekście danych historycznych, jak i bez uwzględnienia ryzyka związanego ze zmianą poziomu dochodów własnych budżetu jednostki w długim okresie;
- 3) realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych będzie uzależniona od zachowania przez organy gminy Supraśl konsekwentnej i bardzo rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie kolejnych czternastu lat budżetowych;
- 4) niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych na założonych poziomach w okresie 2019-2032 może prowadzić do ograniczenia planowanych wydatków majątkowych (inwestycyjnych), a nawet wydłużenia okresu spłaty opiniowanego zobowiązania.

UZASADNIENIE

Burmistrz Supraśla na podstawie wniosku nr RFB.3052.1.2018 z dnia 29 czerwca 2018 r. (wpłynął do RIO w dniu 4.07.2018 r.) wystąpił o wydanie opinii o możliwości spłaty

planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 27.503.985 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetu gminy.

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 2018 r. poz. 994 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm., *powoływana dalej także jako u.f.p.*), ustanawiający 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., ustanawiający zakaz przekraczania łącznej kwoty zaciąganych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (*dalej także jako j.s.t.*);
 - d) art. 243 u.f.p. 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 gminy Supraśl wynikającą z:
 - a) uchwały Nr XXXVIII.481.2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Supraśl (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego budżetowego);
 - b) uchwały Nr XXXVIII.482.2017 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2018 rok (z uwzględnieniem dokonanych zmian w trakcie bieżącego roku budżetowego).

Podstawą do zaciągnięcia opiniowanego zobowiązania było zarządzenie Nr 0050.1.464.2018 Burmistrza Supraśla z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na sfinansowanie deficytu budżetu gminy Supraśl na 2018 rok. Zgodnie z §2 tego zarządzenia spłata kredytu nastąpi w latach 2019-2032 z dochodów własnych budżetu gminy. Kwota tego kredytu nie przekracza limitu zobowiązań, który został określony w §8 pkt 2 uchwały budżetowej gminy. Skład Orzekający stwierdza ponadto, że zgodnie z §16 pkt 1 tej uchwały Burmistrz Supraśla posiadał wystarczające upoważnienie Rady Miejskiej do wydania powoływanego zarządzenia, jaki i zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania.

Mając na uwadze powyższe, z formalnego punktu widzenia zostały spełnione wszystkie przesłanki uprawniające do zaciągnięcia opiniowanego kredytu celem sfinansowania planowanego deficytu w budżecie gminy Supraśl.

W świetle Wieloletniej Prognozy Gminy Supraśl lata 2018-2032 przedmiotowy kredyt długoterminowy wpłynie na wzrost zadłużenia jednostki. Na koniec 2018 r. wyniesie ono łącznie 30.904.402 zł, co oznacza wzrost o 524,53% w stosunku do roku poprzedniego. Należy też zauważyć, że po zaciągnięciu opiniowanego kredytu wskazana kwota długu stanowić będzie 45,06% dochodów ogółem zaplanowanych na bieżący rok budżetowy (na koniec roku 2017 relacja ta wynosiła odpowiednio 8,7%). Natomiast od 2019 r. planuje się, że wartość zadłużenia jednostki będzie systematycznie spadać, a źródłem jego spłaty w całości będą nadwyżki

budżetowe, które zostały zaplanowane w granicach od 2,1 mln zł do 2,5 mln zł. Całkowita spłata długu ma nastąpić w 2032 roku.

Z punktu widzenia możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu, w świetle obowiązującego prawa istotnym jest przestrzeganie relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. Określa on tzw. indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań, który z jednej strony bezpośrednio ogranicza kwoty spłacanego zadłużenia (kapitał wraz z kosztami obsługi), z drugiej – pozwala na finansowanie zadań publicznych przez j.s.t. w związku z powyższym ograniczeniem wielkości spłat. W efekcie wskaźnik ten pośrednio ma za zadanie tak ograniczać zadłużenie jednostki, aby wielkość środków na jego spłatę, nie była na tyle duża, aby nie można było sfinansować ustawowo przypisanych samorządowi obligatoryjnych zadań własnych, których realizacja ma służyć wspólnocie lokalnej.

W związku z powyższym Skład Orzekający stwierdza na podstawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, że wskaźnik spłaty zobowiązań gminy Supraśl w okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu, z formalnego punktu widzenia pozostanie na dopuszczalnym i bezpiecznym poziomie. Margines pomiędzy wartością wskaźnika a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem jest dosyć wysoki, tzn. corocznie będzie kształtował się znacznie powyżej 10%, a w szczególności będzie oscylował w przedziałach:

- w latach 2019, 2026-2032 – od 14,1% do 17,29%;
- w latach 2023-2025 – od 11,04% do 13,23%.

Wyjątkiem będzie okres 2020-2022, w którym margines ten znajdzie się w granicach pomiędzy 7,5% a 9,95%.

Na podstawie powyższych danych można dojść do wniosku, że nie ma zagrożeń prawnych i finansowych co do możliwości spłaty opiniowanego zobowiązania przez gminę Supraśl, nawet w tak długim 14-letnim okresie. Jednakże tak zaplanowane wartości indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań przede wszystkim wynikają z prognozowanych nadwyżek operacyjnych rozumianych jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Odgrywają one kluczowe znaczenie w ocenie możliwości regulowania przez jednostkę posiadanych zobowiązań dłużnych. Nadwyżki te bowiem stanowią swego rodzaju wolne aktywa finansowe pozostające po uprzednim sfinansowaniu statutowych zadań własnych (wydatków bieżących), które mogą posłużyć spłacie istniejącego długu albo/i pokryciu wydatków majątkowych (w tym wydatków inwestycyjnych) w przypadku niewystarczalności dochodów majątkowych. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca przyznał priorytet finansowania wydatków bieżących z dochodów bieżących, formułując w art. 242 ust. 1 u.f.p. zasadę zrównoważenia tzw. sekcji bieżącego budżetu j.s.t.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Supraśl nadwyżki operacyjne w latach 2019-2032 wykazują tendencję wzrostową. Zostały zaplanowane w granicach od 7,5 mln zł do 17,5 mln zł, natomiast średniorocznie wyniosą 13 mln zł. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przyjęta konstrukcja Prognozy w głównych swoich elementach, a więc również konstrukcje przyszłych rocznych budżetów gminy Supraśl, opiera się na tych nadwyżkach. Mianowicie jednostka prognozuje, że kwoty dochodów bieżących w kolejnych latach będą na tyle wysokie, że wystarczą do sfinansowania w pierwszej kolejności wydatków bieżących, a następnie wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych), ponieważ w tzw. sekcji majątkowej budżetu zakłada się ujemne saldo (deficyt) pomiędzy dochodami majątkowymi i wydatkami majątkowymi. Co więcej planuje się również, że nadwyżki operacyjne będą źródłem spłaty zaciągniętego kredytu. Nadwyżki budżetowe (dodatnia różnica pomiędzy dochodami ogółem a wydatkami ogółem) w analizowanej sytuacji będą częścią nadwyżki operacyjnej.

Pomimo tak dużego wzrostu zadłużenia w związku zaciągnięciem opiniowanego kredytu, gmina od roku 2019 nie planuje ograniczać inwestycji. Co prawda nowe wydatki inwestycyjne

w bieżącym roku budżetowym będą najwyższe w całej Wieloletniej Perspektywie Finansowej i wyniosą 18,1 mln, jednak w kolejnych latach wykazują tendencję wzrostową, tj. od 3,2 mln zł w 2019 r. do 15 mln zł w 2032 r. Przy czym należy podkreślić, że ich źródłem finansowania nie będzie już dług, a głównie dochody bieżące (dochody majątkowe będą praktycznie symboliczne, a od 2024 nie planuje się ich w ogóle).

Tak więc ocena sytuacji finansowej gminy Supraśl pod kątem zdolności spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, ale także w połączeniu z bieżącymi (stałymi) wydatki na obligatoryjne zadania własne i wydatkami majątkowymi (inwestycyjnymi), powinna w zasadniczy sposób dotyczyć prognozowanych poziomów dochodów bieżących i związanych z nimi nadwyżek operacyjnych. W tym kontekście Skład Orzekający ma istotne zastrzeżenia co do realistyczności zaplanowanych wartości tych dwóch parametrów.

W szczególności w latach 2019-2032 jednostka zakłada wzrost dochodów bieżących z 60 mln zł do 76,7 mln zł. Co prawda zakłada się również wzrost wydatków bieżących (od 50 mln zł do 67,7 mln zł), ale dynamika wzrostu dochodów bieżących jest większa, czego skutkiem jest narastająca tendencja wzrostowa nadwyżek operacyjnych. Te ostatnie mają kształtować się w następujących przedziałach:

- lata 2019-2021 – od 7,5 mln zł do 9,5 mln zł;
- lata 2022- 2027 – od 10,5 mln zł do 14,4 mln zł;
- lata 2028-2032 – od 15,1 mln zł do 17,5 mln zł.

Wątpliwości Składu Orzekającego wobec tych prognoz wynikają z dwóch przesłanek. Po pierwsze nie podlegającą dyskusji jest reguła, zgodnie z którą im dłuży okres planowania tym większy stopień błędu w sprawdzalności prognoz. Dostyc rozległy – 14-letni okres prognozowania nadwyżek operacyjnych w Wieloletniej Prognozie Finansowej sprawia, że niezwykle trudno jest ocenić czy rzeczywiście uda się je zrealizować nawet z historycznego punktu widzenia. W latach 2011-2017 kwoty tych nadwyżek oscylowały od 2,1 mln zł do 13,1 mln zł, przy czym nie była to stała tendencja wzrostowa, a bardziej nieregularna (w poszczególnych latach następowały wzrosty i spadki). Co istotne, kwoty nadwyżek z tego okresu nie osiągnęły poziomów, które planuje się od roku 2027. Jest to tym bardziej wątpliwe ze względu na odległy okres.

Na podstawie powyższych danych stwierdzić należy, że przyjęto bardzo pozytywny scenariusz w pozyskiwaniu dochodów bieżących w poszczególnych latach budżetowych, przy niższej tendencji wzrostowej wydatków bieżących. W tym kontekście wydaje się, że nie uwzględniono negatywnych czynników – co istotne niezależnych od gminy – wpływających na poziom tych dochodów, jak np. zmiana koniunktury gospodarczej.

Po drugie nadwyżki operacyjne na tak ustalonych poziomach wymagają zachowania niezwykle rygorystycznej dyscypliny finansowej od Burmistrza i Rady Miejskiej w Supraślu podczas realizacji kolejnych budżetów w okresie 14 lat. Warto przy tym wskazać, że w latach 2011-2017 ogólne saldo budżetu wykazywało zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne, w szczególności:

- w latach 2011-2013, 2016 – wystąpiła nadwyżka budżetowa od 1,1 mln zł do 4,5 mln zł;
- w latach 2014-2015, 2017 – wystąpiły deficyt budżetowy od 0,6 mln zł do 7,7 mln zł.

Natomiast w prognozowanym okresie 2019-2032 nadwyżka ma być permanentna i na dość stabilnym poziomie, tj. w granicach 2,1 – 2,5 mln zł.

Skutkiem obniżenia dochodów w latach przyszłych, nawet z przyczyn obiektywnych, tj. niezależnych pod stronie gminy, przy jednoczesnym obowiązku realizacji wydatków budżetowych (szczególnie tych o charakterze sztywnym), może być obniżenie realnych wartości nadwyżek operacyjnych. W takiej sytuacji – mając na uwadze priorytetowy obowiązek sfinansowania zadań własnych, przy istniejącym obowiązku spłaty zaciągniętego długu – jednostka będzie zmuszona ograniczać, a nawet w dużej części zaniechać wydatków

majątkowych (w tym inwestycyjnych). Czynnikiem kluczowym będzie skala ewentualnego ubytku dochodów bieżących wobec przyjętych założeń. Gdyby to okazało się niewystarczające, gmina może być zmuszona do wydłużenia okresu spłaty zaciągniętego długu, z czym jednak wiąże zwiększone koszty jego obsługi. Z perspektywy zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w art. 44 u.f.p., składających się na szeroko pojętą zasadę gospodarności, nie można uznać takiego działania za pozytywne.

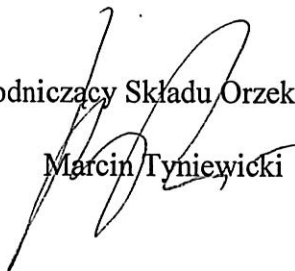
W związku z powyższym Skład Orzekający ma duże wątpliwości co do realizacyjności założonych poziomów nadwyżek operacyjnych, będących głównym źródłem spłaty opiniowanego zobowiązania w latach 2019-2032. W okresie tym przyjęto bardzo pozytywny scenariusz w zakresie wzrostu dochodów bieżących, z których także finansowane mają być wydatki majątkowe (w tym inwestycyjne). Nawet niewielki spadek planowanych wartości dochodów bieżących, co będzie miało swoje przełożenie na nadwyżki operacyjne, może w pierwszej kolejności zmusić gminę Supraśl do obniżenia prognozowanych inwestycji w latach przyszłych, a skutkiem negatywnego scenariusza może być ich zaniechanie łącznie z potrzebą wydłużenia okresu spłaty posiadanego długu.

Przyjęte prognozy budżetowe w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Supraśl, w szczególności mające wpływ na spłatę opiniowanego kredytu, będą wymagały od organów gminy zachowania niezwykle konsekwentnej i rygorystycznej dyscypliny finansowej w perspektywie aż 14 kolejnych lat budżetowych, tj. do roku 2032. W szczególności należy mieć na względzie konsekwentną realizację założonych nadwyżek operacyjnych.

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

