



UCHWAŁA Nr V-00313-22/19

z dnia 07 października 2019 roku

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku *A. Kępczyk*
w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty przez Gminę Lipsk planowanego *10-10-2019*
do zaciągnięcia w 2019 roku kredytu długoterminowego w kwocie 3.850.000 zł. *D*

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku 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:

Małgorzata Rutkowska	- przewodnicząca
Maria Wasilewska	- członek
Paweł Gałko	- członek

Opiniuje pozytywnie z uwagą

możliwość spłaty przez Gminę Lipsk planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego w kwocie 3.850.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2019 roku w kwocie 933.300 zł w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 270.000 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 2.916.700 zł.

UZASADNIENIE

Burmistrz Lipska pismem Fn.3051.3.2019 z dnia 26.09.2019 r. (data wpływu do RIO: 26.09.2019 r.) wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 3.850.000 zł, który ma być przeznaczony na planowany deficyt, w tym na zadania realizowane z udziałem środków z Unii Europejskiej w kwocie 270.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Z przedłożonego wniosku wynika, iż kredyt w kwocie 2.500.000 zł planowany jest na konsolidację długu, zgodnie z art. 243 ust. 3 b ustawy o finansach publicznych.

W związku z planowanym zaciągnięciem ww. kredytu Burmistrz Lipska podjął Zarządzenie Nr 126/19 z dnia 25 września 2019 r. w sprawie zaciągnięcia w 2019 roku długoterminowego kredytu bankowego. Zgodnie z brzmieniem § 1 tego Zarządzenia postanawia się zaciągnąć w 2019 roku długoterminowy kredyt bankowy w kwocie 3.850.000 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Lipsk, w tym na wyprzedzające finansowanie 270.000 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Z dalszych zapisów Zarządzenia wynika iż, kredyt zostanie spłacony ze środków budżetowych w latach 2020-2034, zaś formą zabezpieczenia kredytu będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Gminy Lipsk na 2019 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (ostatnia zmiana: Uchwała Nr VIII/56/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 24 września 2019 r.) wynika, że budżet po zmianach wynosi:

- dochody ogółem w tym: 23.091.537 zł,
- *dochody bieżące* 20.998.203 zł,
- *dochody majątkowe* 2.093.334 zł,
- wydatki ogółem w tym: 24.272.586 zł,
- *wydatki bieżące* 20.769.258 zł,
- *wydatki majątkowe* 3.503.328 zł.

Deficyt budżetu w kwocie 1.181.049 zł (zapis §4 w/w Uchwały), zostanie pokryty przychodami pochodzącymi zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 933.300 zł oraz z wolnych środków w kwocie 247.749 zł, co jest zgodne z dyspozycją art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Z przyjętej konstrukcji budżetu wynika, że Gmina planuje spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 3.598.600 zł. Wobec powyższego planowana łączna kwota przychodów na 2019 rok wynosi 4.851.649 zł (3.850.000 zł – kredyty, 930.533 zł – wolne środki, 71.116 zł – przychody ze spłat udzielonych pożyczek), zaś planowana łączna kwota rozchodów wynosi 3.670.600 zł (spłata kredytów i pożyczek – 3.598.600 zł, pożyczki udzielone – 72.000 zł) - zał. nr 5 w/w Uchwały.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że z dokonanej analizy danych wynikających z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej za rok 2018 wynika, że Gmina posiada wolne środki w kwocie 930.532,92 zł, które są wystarczające na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W postanowieniach §9 Uchwały Nr VIII/56/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2019 r., Rada Miejska określiła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych w 2019 roku, w tym z tytułu kredytów i pożyczek

zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 933.300 zł, w tym na wyprzedzające finansowanie w kwocie 270.000 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 2.916.700 zł. Upoważnienie Burmistrza do zaciągania kredytów do wysokości poszczególnych limitów określonych przez Radę Miejską zostało zawarte w §12 ust. 1 Uchwały Nr II/12/18 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 17 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Lipsk na rok 2019.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu 2019 roku należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii Burmistrz Lipska działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego kredytu pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ustawy o finansach publicznych. Wielkość kredytu długoterminowego planowanego do zaciągnięcia przez Gminę w 2019 roku jest zgodna z limitem zobowiązań określonym na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych uchwałą Nr VIII/57/19 Rady Miejskiej w Lipsku z dnia 24 września 2019 r. w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Lipsk na lata 2019-2030 (w Uchwale tej nastąpiło wydłużenie prognozy kwoty długu do 2034 roku). Przyjęte w tej prognozie dla 2019 roku wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z obowiązującym planem budżetu na ten rok, co odpowiada treści art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z prognozą przedstawioną w WPF na lata 2019-2034, po uwzględnieniu konstrukcji budżetu na 2019 rok, należy wskazać, że zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. wzrośnie do wysokości 7.493.000 zł. (co będzie stanowiło **32,45%** planowanych dochodów budżetowych na ten rok). W latach 2020-2021 Gmina również planuje przychody z tytułów zwrotnych w łącznej wysokości 1.600.000 zł, w związku z czym zadłużenie Gminy będzie rosło i na koniec 2021 roku ma wynieść 8.191.0000 zł. Od 2022 roku Gmina nie planuje pozyskiwania nowych przychodów z tytułów zwrotnych (kol. 4.3). Gmina Lipsk zamierza spłacić zaciągnięty i planowany do zaciągnięcia dług do końca 2034 roku, na co wskazuje m.in. analiza wartości przyjętych w kol. 5 (5.1) tabeli WPF. Budżety Gminy planowane na lata 2022-2034 wykazują nadwyżki budżetu (kol. 3 tabeli WPF). Zabezpieczają one rozchody budżetu z tytułu planowanych spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań (kol. 10 i 10.1).

We wszystkich latach planowanych spłat Gmina planuje osiągnąć nadwyżki operacyjne (tzn. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), uwzględniające wymogi reguły wydatkowej art. 242 ustawy o finansach publicznych, a także istotne z punktu widzenia ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

Z załączonych do Uchwały objaśnień wynika, że Gmina dokonała kalkulacji, na mocy których zaciągnięcie nowego zobowiązania przyczyni się do obniżenia kosztu obsługi w całym okresie spłaty tego zobowiązania, co wskazuje na spełnienie warunków o których mowa art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych. Planowany do zaciągnięcia kredyt w łącznej wysokości 3.850.000 zł (kol. 4.3. Kredyty, pożyczki... tabeli WPF) zostanie przeznaczony na planowany deficyt w kwocie 933.300 zł (w tym na wyprzedzające finansowanie w kwocie 270.000 zł), na spłatę planowanych zobowiązań dłużnych w 2019 r. w kwocie 416.700 zł oraz w kwocie 2.500.000 zł na konsolidację długu (spłata droższych kredytów, tańszym kredytem, zgodnie z art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych). W budżecie 2019 r. zostały zaplanowane spłaty w łącznej kwocie 3.598.600 zł, z tego spłata zobowiązań przypadająca na bieżący rok w kwocie 498.600 zł, spłata długu podlegającego konsolidacji w kwocie 2.500.000 zł (podlega wyłączeniu z art. 243 ust. 3b pkt 1 ustawy o finansach publicznych) oraz z wolnych środków w kwocie 600.000 zł (podlega wyłączeniu z art. 243 ust. 3b pkt 2 ustawy o finansach publicznych). W objaśnieniach do WPF przedstawiono zobowiązania, których wcześniejsze spłaty przypadają po roku budżetowym tj. 2019 r. Są to kredyty zaciągnięte w 2010 r., w roku 2011 i część kredytu zaciągniętego w 2017 roku. W/w zobowiązania, których koszty obsługi w łącznej wysokości wynoszą 309.972 zł, planowane są do spłaty tańszym kredytem. Kredyt przeznaczony na konsolidację w kwocie 2.500.000 zł planowany jest do spłaty w latach 2020-2027. Koszty obsługi tego zobowiązania zaplanowano w wysokości 301.854 zł, tj. w kwocie niższej o 8.118 zł w stosunku do łącznych kosztów obsługi zadłużenia podlegającego restrukturyzacji. Ponadto od powyższego kredytu nie planuje się prowizji bankowej.

Skład Orzekający stwierdza, iż z przedstawionych w prognozie wartości wynika, że w latach 2019-2034 nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 i art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kapitałowych wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu nie przekroczy średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. W planowanym budżecie roku 2019 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 2,83%, gdzie maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy stanowi 4,59%. Należy zaznaczyć, iż z Wieloletniej Prognozy Finansowej wynika, że relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2019 roku jest zachowana po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust. 3b tejże ustawy.

Kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w poszczególnych latach obrazują wskaźniki planowanych spłat zobowiązań (kol. 9.4 tabeli WPF) i dopuszczalne wskaźniki spłat zobowiązań (kol. 9.6.1 tabeli WPF). Porównanie tych wielkości wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych. Z uwzględnieniem planowanego do zaciągnięcia kredytu długoterminowego przedstawione powyżej rezerwy limitowe w latach 2020-2034 wahają się od 0,41% do 6,21%. Należy zauważyć, iż w latach 2020-2025 różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty oscyluje poniżej jednego punktu i wynosi w 2020 r. – 0,41%, w 2021 r. – 0,43%, w 2022 r. – 0,29%, w 2023 r. – 0,61%, w 2024 r. – 0,67%, w 2025 r. – 0,67%.

Podstawowym warunkiem zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w okresie na jaki sporządzono Prognozę jest wykonanie założonych nadwyżek operacyjnych, czyli dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (kol. 8.1 tabeli WPF). Dodatkowo saldo operacyjne na 2019 rok zaplanowano w wysokości 228.945 zł. Wielkości te w latach 2020-2023 kształtują się na poziomie od 254.291 zł do 1.065.154 zł, natomiast w latach 2024-2034 kwoty tych wielkości prognozuje się w przedziale od 1.335.445 zł do 2.116.667 zł. Analiza danych historycznych w zakresie działalności bieżącej gminy przedstawia się następująco:

- *wykonanie 2016 – 1.081.970,86 zł;*
- *wykonanie 2017 – 926.918,06 zł;*
- *wykonanie 2018 – 886.656,07 zł;*
- *wykonanie na dzień 30.06.2019 – 551.983,63 zł.*

Z powyższego wynika, iż nadwyżki operacyjne w latach 2019-2023 zaplanowano na stabilnym poziomie i wydają się być one realne w świetle danych historycznych, natomiast w latach 2024-2034 są one zakładane na dość wysokim poziomie. Skład Orzekający wskazuje, iż prognozowane wartości nadwyżek operacyjnych nie mają istotnego oparcia w dotychczasowym wykonaniu części bieżącej budżetów i mogą być trudne w realizacji. Zważywszy na ryzyko wynikające z odległego okresu prognozowania (15 lat) oraz na przywołany wyżej zmienny poziom wykonania parametrów istotnych dla kształtowania się relacji z art. 243 ustawy, Skład Orzekający podkreśla konieczność stałego, wnikliwego monitorowania przez Gminę Lipsk realizacji założeń określonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji.

Zaznaczenia przy tym wymaga, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w okresach 2020-2025 i od 2026 roku nastąpi zmiana reguł liczenia tej relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż niezrealizowanie nadwyżek w założonych wysokościach może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych. W gestii Gminy jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Niezrealizowanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalenia dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może bowiem w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach. Skład Orzekający wydając niniejszą opinię podkreśla również konieczność zachowania dyscypliny w wykonywaniu budżetów w okresie objętym prognozą, celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wyników operacyjnych.

POUCZENIE:

Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Małgorzata Rutkowska