

SEKCYJA ELARIA OGÓLNA
Urząd Miejski w Goniądzu

UCHWAŁA Nr II-00313 - 58/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 28 sierpnia 2018 r.

2018 -08- 30
L. zał. L. dz.
Podpis:

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Gminę Goniądz
kredytu długoterminowego w kwocie 2.235.856 zł 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku 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:

Paweł Gałko - przewodniczący
Agnieszka Gerasimiuk - członek
Dariusz Renczyński - członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez Gminę Goniądz kredytu długoterminowego w wysokości 2.235.856 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu wnosząc jednocześnie zastrzeżenie zawarte w poniższym uzasadnieniu

UZASADNIENIE

Burmistrz Goniądza pismem Nr FN.3051.10.2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r. (data wpływu do RIO: 09.08.2018 r.) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 2.235.856 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu.

W sprawie zaciągnięcia powyższego kredytu Burmistrz Goniądza podjął zarządzenie Nr 68/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu przez Gminę Goniądz.

Z zapisów §2 i §3 tego zarządzenia wynika, iż ów kredyt zostanie spłacony z dochodów własnych Gminy w latach 2021 - 2034. W §4 wskazano również, iż zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Gminy Goniądz na 2018 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (zmiana dokonana uchwałą Nr XLV/319/18 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 30 lipca 2018 r. oraz zarządzeniem Nr 70/2018 Burmistrza Goniądza z dnia 6 sierpnia 2018 r.) wynika, iż na 2018 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 3.835.856 zł. Powyższa kwota stanowi różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 27.594.558 zł (z tego dochody bieżące 22.002.038 zł, dochody majątkowe 5.592.520 zł), a wydatkami w kwocie ogółem 31.430.414 zł (z tego wydatki bieżące 21.561.911 zł, wydatki majątkowe 9.868.503 zł).

Łączna kwota planowanych na 2018 rok przychodów wynosi 4.795.845 zł, z tego kredyty długoterminowe – 3.195.845 zł oraz wolne środki – 1.600.000 zł¹, zaś kwota rozchodów – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – 959.989 zł.

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 3.835.856 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z zaciąganych kredytów w kwocie 2.235.856 zł oraz wolnymi środkami w wysokości 1.600.000 zł. Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 oraz 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), dalej u.f.p.

W postanowieniu §10 ust. 2 uchwały Nr XLV/319/18 z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2018 rok, Rada Miejska w Goniądzu ustaliła limit zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 2.235.856 zł, zaś na mocy §11 ust. 1 tej uchwały upoważniła Burmistrza do zaciągania zobowiązań w ramach określonego limitu.

Mając na względzie przywołaną konstrukcję budżetu na 2018 rok należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu długoterminowego, będącego przedmiotem niniejszej opinii, Burmistrz Goniądza działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego kredytu pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Gminy Goniądz, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona (według stanu na dzień wydania niniejszej opinii) w uchwale Nr XLV/320/18 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Goniądz na lata 2018 - 2034. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2018 wartości w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów, rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego są zgodne z wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 u.f.p.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wielkości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach 2015-2017, wynika, iż w roku 2018 i kolejnych latach objętych prognozą nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 u.f.p. - tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat

¹ Z bilansu z wykonania budżetu Gminy Goniądz sporządzonego na dzień 31 grudnia 2017 r. wynika, iż Gmina posiada przychody wewnętrzne tytułem wolnych środków w łącznej wysokości 1.859.999,72 zł.

rat kredytów i pożyczek 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 2018 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 243 u.f.p. wynosi 4,10% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2017 r. stanowiącym 6,24% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. 2017 wynosi 6,73%).

Gmina Goniądz zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2034 roku. Począwszy od 2019 roku źródłem sfinansowania całości rozchodów mają być nadwyżki budżetowe zakładane w poszczególnych latach. Planowany do pozyskania kredyt długoterminowy będący przedmiotem niniejszej opinii ma być spłacany z dochodów własnych gminy w latach 2021 - 2034, co potwierdza analiza wartości przyjętych w kol. 3, 5, 5.1, 10 i 10.1 oraz 14.1 tabeli wpf.

Najwyższa wartość długu publicznego w całym okresie objętym prognozowaniem, tj. 8.117.645,05 zł, ma wystąpić na koniec 2018 roku (stanowiąca 29,48% szacowanych w tym roku dochodów ogółem oraz 37,00% planowanych w tym roku dochodów bieżących), w następnych latach dług publiczny będzie sukcesywnie malał. Łączna prognozowana kwota wydatków na obsługę całkowitego zadłużenia w okresie na jaki sporządzono Wieloletnią Prognozę Finansową, tj. 2018 - 2034 wynosi 2.035.000 zł.

Ponadto w kolejnych latach prognozowane są tzw. nadwyżki operacyjne, czyli dodatnie różnice między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, uwzględniające wymogi reguły wydatkowej z art. 242 u.f.p., a także istotne z punktu widzenia ustalania relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p.

Podkreślić należy, iż osiągnięcie przyjętych w WPF wskaźników (art. 243 u.f.p.) jest uzależnione od realizacji planowanych na poszczególne lata struktur budżetu, zwłaszcza prognozowanej tzw. nadwyżki operacyjnej, czyli dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Tzw. nadwyżka operacyjna (kol. 8.1 tabeli wpf) kształtuje się na poziomie od 431.127 zł w roku 2018 do 900.000 zł w roku 2023.

Analiza danych historycznych z działalności bieżącej Gminy za okres 2012 – 2017 wskazuje, iż różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wynosiła odpowiednio:

– wykonanie 2012	848.194,18 zł;
– wykonanie 2013	1.245.540,06 zł;
– wykonanie 2014	1.503.836,13 zł;
– wykonanie 2015	1.375.512,94 zł;
– wykonanie 2016	1.497.367,43 zł;
– wykonanie 2017	389.728,03 zł.

Zgodnie ze sporządzoną WPF Gmina planuje uzyskać wpływy ze sprzedaży majątku w latach 2018 - 2020 w kwocie po 200.000 zł rocznie.

Skład Orzekający zastrzega, iż niezrealizowanie nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku w wysokościach przyjętych w prognozie może wpłynąć

negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 u.f.p. w latach przyszłych. Różnica pomiędzy maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty w przeważającym okresie, tj. 2020 – 2030 oscyluje znacznie poniżej jednego punktu procentowego i wynosi odpowiednio: rok 2020 – 0,53%; rok 2021 – 0,11%; rok 2022 – 0,53%; rok 2023 – 0,25%; rok 2024 – 0,04%; rok 2025 – 0,41%; rok 2026 – 0,47%; rok 2027 – 0,28%; rok 2028 – 0,14%; rok 2029 – 0,47%; rok 2030 – 0,88%.

Podkreślić należy, iż w 2017 r. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła zaledwie 389.728,03 zł, tj. była prawie czterokrotnie niższa niż wykonana za rok 2016 (1.497.367,43 zł). Spadek wielkości nadwyżki operacyjnej spowodowany był w głównej mierze wzrostem sztywnych wydatków bieżących przeznaczonych na wynagrodzenia i składki od nich naliczane o wartość 893.737,80 zł (rok 2016 – 6.265.091 zł; rok 2017 - 7.158.828 zł). W roku 2018 przewiduje się nadwyżkę operacyjną w wysokości zbliżonej do wykonania roku 2017, tj. 431.127 zł. W pozostałych latach prognozy wielkość wyniku z działalności bieżącej przyjęto na poziomie od 700.000 zł do 900.000 zł.

Analiza powyższego wskazuje, iż wypracowanie nadwyżek operacyjnych w wielkościach zbliżonych do przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej może być trudne do osiągnięcia bez jednoczesnego podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia sztywnych wydatków bieżących. Rokroczny wzrost stałych wydatków bieżących bez proporcjonalnego wzrostu dochodów bieżących o charakterze stałym prowadzi do zmniejszenia możliwości Gminy w finansowaniu zadłużenia zarówno już zaciągniętego jak i planowanego do zaciągnięcia.

Z uwagi na fakt, iż nadwyżka operacyjna jest podstawowym warunkiem spełnienia relacji z art. 243 u.f.p. konieczne jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w prognozie wieloletniej. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań, **w wysokościach co najmniej przyjętych**, może w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

Odnosnie do wartości nadwyżek budżetowych, które począwszy od 2019 roku zaprojektowano jako wyłączne źródło finansowania spłaty długu publicznego Skład Orzekający wskazuje, iż założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kol.1, 1.2., 2, 2.2 tabeli wpf). W szczególności w okresie spłaty zobowiązań dłużnych wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z dochodów majątkowych oraz nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Mając to na uwadze Skład Orzekający uznaje za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Skład Orzekający wydając opinię o planowanym kredycie długoterminowym podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetu bieżącego roku i lat kolejnych celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym

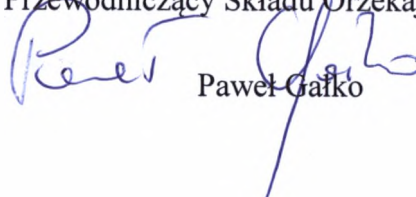
osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu warunkowanych przede wszystkim odpowiednimi wynikami operacyjnymi budżetów.

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne oraz sprawozdawcze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodniczący Składu Orzekającego



Paweł Gaiko

