

UCHWAŁA Nr RIO.II-00313-20/2023

z dnia 17 sierpnia 2023 r.

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Miasto i Gminę Łapy kredytu w łącznej wysokości 20.000.000 zł zaciąganego w roku 2023 z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Na podstawie art. 13 pkt 1 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 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:

Agnieszka Gerasimiuk	- przewodnicząca
Beata Chmielewska	- członek
Marlena Stachurska-Jancyło	- członek

opiniuje pozytywnie

możliwość spłaty przez Miasto i Gminę Łapy kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 20.000.000 zł (słownie: dwadzieścia milionów złotych) zaciąganego w 2023 roku z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Uzasadnienie

Burmistrz Miasta i Gminy Łapy pismem Nr F.3051.1.2023 z dnia 4 sierpnia 2023 r. wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu planowanego do zaciągnięcia w 2023 roku w łącznej wysokości 20.000.000 zł z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów.

W sprawie zaciągnięcia powyższego zobowiązania kredytowego Burmistrz Miasta i Gminy Łapy podjął zarządzenie Nr 77/2023 z dnia 3 sierpnia 2023 r. w sprawie zaciągnięcia przez Miasto i Gminę Łapy kredytu długoterminowego w kwocie 20.000.000,00 zł z przeznaczeniem na: sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na 2023 rok w wysokości 15.702.784 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 4.297.216 zł.

Z zapisu § 2 tego zarządzenia wynika, iż zaciągany kredyt będzie spłacany od roku 2024 do końca 2035 roku. W § 3 wskazano również, iż formą zabezpieczenia przedmiotowego zobowiązania będzie weksel „in blanco” wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej Miasta i Gminy Łapy na 2023 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy gminy i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii wynika, że na 2023 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 21.287.838 zł. Powyższa kwota stanowi ujemną różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 118.631.810 zł (z tego dochody bieżące 91.946.212 zł, dochody majątkowe 26.685.598 zł), a wydatkami w kwocie ogółem 139.919.648 zł (z tego wydatki bieżące 97.490.337 zł, wydatki majątkowe 42.429.311 zł).

Łączna kwota planowanych na 2023 rok przychodów wynosi 25.585.054 zł, z tego:

1) przychody z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości 5.546.454 zł;

2) kredyt długoterminowy w kwocie 20.038.600 zł.

Powyższe źródła sfinansowania deficytu są zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), dalej jako u.f.p.

Analiza bilansu z wykonania budżetu Miasta i Gminy Łapy sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r. wskazuje, iż do zaangażowania w budżecie roku 2023 jest możliwa kwota przychodów wewnętrznych w łącznej wysokości 8.658.457,36 zł. Zatem obecnie angażowane wolne środki mieszczą się w tej wielkości. Dodatkowo gmina Łapy planuje rozchody w łącznej wysokości 4.297.216 zł, które w całości zostaną sfinansowane opiniowanym kredytem.

W postanowieniu zawartym w § 1 pkt 5 uchwały Nr LXX/562/23 z dnia 27 lipca 2023 r., Rada Miejska ustaliła limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w wysokości 15.741.384 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 4.297.216 zł. Upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania tych zobowiązań w ramach określonego limitu na wskazane wyżej cele zawarto w § 13 uchwały Nr LXII/502/22 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2023. Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2023 rok należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii organ wykonawczy działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego, ponadto zaciągnięcie tego zobowiązania pozostaje w zgodzie z przepisami art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz art. 91 ust. 1 u.f.p.

Prognozowana sytuacja finansowa Miasta i Gminy Łapy została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych zarządzeniem Nr 76/2023 Burmistrza Miasta i Gminy Łapy z dnia 28 lipca 2023 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łapy na lata 2023 – 2036. Przyjęte w tej prognozie dla roku 2023 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.

Pozyskanie przychodów z tytułów dłużnych prognozowane jest w latach 2023-2031, deficyty kryte częściowo kredytem długoterminowym prognozują się w bieżącym roku i kolejnym 2024 roku. Od 2025 planowane do zaciągnięcia przychody zwrotne będą częściowo finansować przypadające do spłaty rozchody, w pozostałej części rozchody zostaną pokryte planowaną nadwyżką dochodów nad wydatkami budżetu. Najwyższa wartość długu publicznego w całym okresie objętym prognozowaniem, tj. 50.497.675 zł, ma wystąpić na koniec 2024 roku. Natomiast dług planowany na koniec bieżącego roku wynosić ma 49.586.716 zł, co stanowi 41,8% szacowanych w tym roku dochodów ogółem, zaś w następnych latach dług publiczny będzie sukcesywnie malał.

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów z ostatnich siedmiu lat (2016-2022) wynika, że w okresie spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu nie zostaną naruszone relacje, o których mowa w art. 243 u.f.p., tzn. wskaźniki planowanych w poszczególnych latach spłat zobowiązań (wynikające z relacji po lewej stronie nierówności

we wzorze z art. 243 u.f.p.) nie przekroczą wskaźników dopuszczalnych limitów spłat zobowiązań (określonych po prawej stronie nierówności we wzorze).

W planowanym budżecie roku 2023 wskaźnik spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami wynosi 9,43% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o faktyczne wykonanie 2022 r. stanowiącym 18,96%. W latach następnych margines pomiędzy ustaloną, planowaną wartością wskaźnika, a jego dopuszczalnym ustawowo pułapem corocznie będzie kształtował się na następujących poziomach: rok 2024 – 5,57%; rok 2025 – 4,22%; lata 2026-2027 po 1,99%, rok 2028 – 2,28%, rok 2029 - 2%, rok 2030 - 1,38%, rok 2031 - 3,58%, rok 2032 - 5,54%, rok 2033 - 6%, rok 2034 - 6,08%, rok 2035 - 6,18% i rok 2036 - 6,65%.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania omawianych relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – przede wszystkim na założeniu osiągnięcia wpływów ze sprzedaży majątku oraz nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (saldo operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy) prognozowanych na lata 2024 - 2036.

Dochody ze sprzedaży majątku założono w latach 2023-2025: w budżecie roku bieżącego w kwocie 1.588.030 zł, w kolejnych dwóch latach po 500.000 zł rocznie. Skład Orzekający wskazuje, że zaprojektowane wartości dochodów z tego źródła znajdują uzasadnienie w danych historycznych – w okresie lat 2016-2022 gmina Łapy każdego roku realizowało takie dochody, a ich średnia arytmetyczna w tym okresie wyniosła 1.596.868,47 zł.

W budżecie 2023 roku wynik z działalności bieżącej gminy Łapy zamyka się tzw. niedoborem operacyjnym (ujemną różnicą pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi) w wysokości (-) 5.544.125 zł. Uwzględniając fakt, iż gmina na pokrycie planowanego deficytu angażuje przychody wewnętrzne w kwocie nieco przewyższającej ujemne saldo operacyjne, Skład Orzekający uznaje, że wymóg równowagi budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, został spełniony.

W latach 2024–2036 tzw. nadwyżka operacyjna kształtuje się na następującym poziomie: rok 2024 kwota 1.408.000 zł, rok 2025 kwota 4.044.000 zł, rok 2026 kwota 7.283.000 zł, rok 2027 kwota 7.824.000 zł, rok 2028 kwota 8.369.000 zł, rok 2029 kwota 8.865.000 zł, rok 2030 kwota 9.309.000 zł, rok 2031 kwota 9.769.000 zł, rok 2032 kwota 10.149.000 zł, rok 2033 kwota 10.544.000 zł, rok 2034 kwota 10.868.000 zł, rok 2035 kwota 11.117.000 zł i rok 2036 kwota 11.286.000 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że taka projekcja wartości nadwyżek operacyjnych znajduje, co do zasady, swoje uzasadnienie w danych o wykonaniu budżetów w latach ubiegłych.

Nadwyżka operacyjna w latach 2016–2022 wynosiła odpowiednio:

–	wykonanie 2016	6.100.980,58 zł;
–	wykonanie 2017	8.537.618,79 zł;
–	wykonanie 2018	9.070.664,39 zł;
–	wykonanie 2019	8.581.204,83 zł;
–	wykonanie 2020	7.235.571,41 zł;
–	wykonanie 2021	9.751.882,04 zł;
–	wykonanie 2022	8.833.006,31 zł.

Średnia arytmetyczna dodatniego salda operacyjnego z tego okresu wyniosła 8.301.561,19 zł; a zatem pozostaje na poziomie zbliżonym do wartości projektowanych w obowiązującej prognozie kwoty długu. Co prawda wypracowanie przyjętych w wpf nadwyżek operacyjnych jest możliwe do uzyskania (w odniesieniu do zrealizowanych budżetów w latach poprzednich), jednak wymaga to od Miasta i Gminy Łapy dyscypliny w wykonywaniu przyjętych prognoz budżetów lat przyszłych. Powyższe podyktowane jest wykonaniem budżetu roku 2022, gdzie dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosła 8.833.006,31 zł oraz założeniem budżetu roku 2023, w którym saldo operacyjne kształtuje się na ujemnym poziomie. W odniesieniu do przedstawionych wartości tzw. nadwyżek operacyjnych, które są kluczowe dla prognozy kwoty długu gminy Łapy Skład Orzekający zauważa, że obecnie na ich kształtowanie istotnie oddziałują ryzyka o charakterze zewnętrznym: wynikające z niekorzystnych zjawisk makroekonomicznych, jak poziom inflacji skutkujący znaczącym wzrostem kosztów wykonywania zadań publicznych, w tym kosztów wynagrodzeń, oraz wynikające ze zmian legislacyjnych powodujących ubytek w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które planuje się zaciągnąć opiniowany kredyt, niezbędne jest ciągle, wnikliwe monitorowanie przez gminę założeń określonych w wieloletniej prognozie finansowej pod kątem faktycznej ich realizacji. Podkreślenia wymaga, iż realizacja zaplanowanych kwot nadwyżek operacyjnych w latach 2024-2036 będzie uzależniona od zachowania przez organy gminy konsekwentnej dyscypliny finansowej, w tym podjęcia działań zmierzających do zwiększenia potencjału dochodów bieżących oraz ograniczania nadmiernego przyrostu wydatków bieżących.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia kredytu przyjął założenie, że gmina Łapy zachowa dyscyplinę w wykonywaniu budżetów w poszczególnych latach w stopniu umożliwiającym wypracowanie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań na poziomie odpowiednim w stosunku do przyjętych prognoz spłaty długu publicznego.

Mając za podstawę przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i 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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Agnieszka Gerasimiuk