

P. Skorlucha

W P Ł Y N Ę Ł O
Urząd Gminy Grabowo

2018 -10- 03

Nr. Dk. 1837.2018

Podpis

UCHWAŁA Nr II-00313 - 78/18
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 1 października 2018 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez Gminę Grabowo
kredytu długoterminowego w kwocie 3.900.000 zł z przeznaczeniem
na pokrycie planowanego deficytu budżetu roku 2018 oraz na spłatę wcześniej
zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.**

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
Dariusz Renczyński - członek
Marcin Tyniewicki - członek

opiniuje

możliwość spłaty przez Gminę Grabowo kredytu długoterminowego w kwocie 3.900.000 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu roku 2018 oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, wnosząc jednocześnie zastrzeżenia zawarte w poniższym uzasadnieniu.

U Z A S A D N I E N I E

Wójt Gminy Grabowo pismem Nr FIN.3022.1.2018 z dnia 14 września 2018 r. (data wpływu do RIO: 14.09.2018 r.) wystąpił z wnioskiem do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 3.900.000 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (w kwocie 3.250.000 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (w kwocie 650.000 zł).

W sprawie zaciągnięcia powyższego kredytu Wójt Gminy Grabowo podjął zarządzenie Nr 276/18 z dnia 14 września 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

Z zapisu §1 ust. 2 tego zarządzenia wynika, iż spłata rat kapitałowych kredytu nastąpi z dochodów własnych budżetu gminy w latach 2018 – 2029, w tym:

- w roku 2018 do wysokości 0 zł;
- w roku 2019 do wysokości 50.000 zł;
- w roku 2020 do wysokości 50.000 zł;
- w roku 2021 do wysokości 50.000 zł;
- w roku 2022 do wysokości 350.000 zł;
- w roku 2023 do wysokości 300.000 zł;
- w roku 2024 do wysokości 300.000 zł;
- w roku 2025 do wysokości 450.000 zł;
- w roku 2026 do wysokości 650.000 zł;
- w roku 2027 do wysokości 600.000 zł;
- w roku 2028 do wysokości 600.000 zł;
- w roku 2029 do wysokości 500.000 zł.

W §1 ust. 4 zarządzenia wskazano również, iż prawne zabezpieczenie spłaty udzielonego kredytu stanowić będzie weksel in blanco na kwotę kredytu wraz z deklaracją wekslową.

Z uchwały budżetowej gminy Grabowo na 2018 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmiany dokonane uchwałą Nr XXVIII/174/18 Rady Gminy Grabowo z dnia 1 sierpnia 2018 r. oraz zarządzeniem Nr 277/18 Wójta Gminy Grabowo z dnia 13 września 2018 r.) wynika, iż na 2018 rok zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 3.250.000 zł. Powyższa kwota stanowi ujemną różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 22.654.674,76 zł (z tego dochody bieżące 17.131.151,76 zł, dochody majątkowe 5.523.523 zł), a wydatkami w kwocie ogółem 25.904.674,76 zł (z tego wydatki bieżące 16.609.273,76 zł, wydatki majątkowe 9.295.401 zł).

Łączna kwota planowanych na 2018 rok przychodów wynosi 3.900.000 zł (kredyty długoterminowe), zaś kwota rozchodów – na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań – 650.000 zł.

Z postanowień uchwały budżetowej po zmianach wynika, iż planowany deficyt w wysokości 3.250.000 zł pokryty zostanie przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów. Powyższe źródło sfinansowania deficytu jest zgodne z art. 217 ust. 2 pkt 2 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.

Regulacją zawartą w §10 treści uchwały Nr XXVIII/174/18 z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Grabowo na 2018 r., Rada Gminy ustaliła limity zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 3.250.000 zł (pkt 2) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 650.000 zł (pkt 3), zaś na mocy §11 pkt 1 tej uchwały upoważniła Wójta do zaciągania zobowiązań dłużnych w ramach określonych limitów.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję budżetu na 2018 rok należy wskazać, iż planując zaciągnięcie kredytu długoterminowego, będącego przedmiotem niniejszej opinii, Wójt Gminy działa w granicach upoważnienia organu stanowiącego. Ponadto zaciągnięcie

tego kredytu 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 Gminy została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej” – po zmianach dokonanych zarządzeniem Nr 270/18 Wójta Gminy Grabowo z dnia 20 sierpnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018 – 2029 (wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań na lata 2018 – 2029).

Przyjęte w tej prognozie dla roku 2018 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 u.f.p.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości, 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 rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, 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 3,13% przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku obliczonym w oparciu o plan III kwartału 2017 r. stanowiącym 6,83% (maksymalny dopuszczalny wskaźnik obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. 2017 wynosi 6,58%).

Gmina Grabowo zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2029 roku. Począwszy od 2019 roku źródłem sfinansowania całości rozchodów mają być nadwyżki budżetowe zakładane w poszczególnych latach. Skład Orzekający wskazuje, iż założenie takie jest pochodną prognozy wartości dochodów i wydatków, w tym dochodów i wydatków majątkowych (kol. 1.2, 2.2 tabeli wpf). W szczególności w okresie spłaty zobowiązań dłużnych wydatki majątkowe oszacowano na poziomie możliwym do sfinansowania z nadwyżek operacyjnych, przy uwzględnieniu konieczności spłaty długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia. Mając to na uwadze należy uznać za możliwe występowanie nadwyżek budżetowych służących finansowaniu rozchodów tytułem spłaty długu publicznego.

Planowany do pozyskania kredyt długoterminowy będący przedmiotem niniejszej opinii ma być spłacany z dochodów własnych gminy w latach 2019 – 2029 (rok 2018 – okres karencji), 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. 7.050.000 zł, ma wystąpić na koniec 2018 roku (stanowiąca 31,36% szacowanych w tym roku dochodów ogółem oraz 41,20% 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 - 2029 wynosi 1.372.000 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.

Skład Orzekający podkreśla, 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 oraz dochodów ze sprzedaży majątku.

Gmina Grabowo w okresie objętym uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej planuje uzyskać wpływy ze sprzedaży majątku w latach 2018 – 2021, w tym w roku 2018 – kwota 200.000 zł, w roku 2019 – kwota 200.000 zł, w roku 2020 – kwota 50.000 zł, w roku 2021 – kwota 50.000 zł (kol. 1.2.1 tabeli wpf). Zgodnie z danymi historycznymi za lata 2015 – 2017 wpływy te wyniosły odpowiednio: rok 2015 – 186.635,31 zł, rok 2016 – 16.620 zł, rok 2017 – 27.480 zł i nie odbiegały znacząco od wartości prognozowanych.

Tzw. nadwyżka operacyjna (kol. 8.1 tabeli wpf) kształtuje się na poziomie od 500.000 zł w roku 2029 do 1.530.000 zł w roku 2022.

Jej wartość wykazano odpowiednio:

ROK	WIELKOŚĆ (w zł)	ROK	WIELKOŚĆ (w zł)
2018	521 878	2024	1 335 000
2019	1 270 000	2025	1 225 000
2020	1 350 000	2026	1 345 000
2021	1 350 000	2027	1 245 000
2022	1 530 000	2028	1 245 000
2023	1 430 000	2029	500 000

Jak wynika z przedstawionej tabeli wielkość ta w przeważającym okresie, na jaki sporządzono WPF, znacznie przekracza wartość przyjętą dla roku budżetowego 2018 – kwota 521.878 zł (średnia arytmetyczna z 12 lat wynosi 1.195.573,17 zł). Analiza danych historycznych z działalności bieżącej Gminy za okres 2015 – 2017 wskazuje, iż różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wynosiła odpowiednio:

- wykonanie 2015 1.149.697,64 zł;
- wykonanie 2016 951.181,97 zł;
- wykonanie 2017 693.912,22 zł.

W latach 2016 - 2017 wynik z działalności bieżącej kształtował się na poziomie poniżej oszacowanych prognoz. Wartość ta z roku na rok ulegała zmniejszeniu wykazując tendencję spadkową. W roku 2018 zaplanowano dalszy jej spadek do wysokości 521.878 zł. Zdaniem Składu Orzekającego wzrost nadwyżek operacyjnych w pozostałym okresie, na jaki sporządzono WPF, tj. lata 2019 – 2028 (w roku 2029 prognozuje się nadwyżkę operacyjną w wysokości 500.000 zł) do poziomu od 1.225.000 zł do 1.530.000 zł nie został w sposób wystarczający (szczegółowy) uzasadniony w Objasnieniach w zakresie przyjętych wartości. Nie wskazano jakie założenia zostały przyjęte przy określaniu powyższych wielkości

w takich wysokościach. Skład Orzekający zastrzega, iż osiągnięcie przyjętych w prognozie nadwyżek operacyjnych przez Gminę w okresie, na jaki sporządzono WPF może być trudne do zrealizowania, a spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. obarczone jest dużym ryzykiem.

Ponadto zastrzec należy, iż w roku 2019 różnica pomiędzy maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty, a planowanym wskaźnikiem spłaty oscyluje poniżej jednego punktu procentowego i wynosi zaledwie 0,32%. Zatem kluczowym warunkiem spełnienia relacji w 2019 roku jest wykonanie wyniku z działalności bieżącej oraz dochodów ze sprzedaży majątku w roku budżetowym 2018 w co najmniej założonych wysokościach. Podkreślić należy, iż wykonanie wyżej wskazanych wielkości według stanu na dzień 30 czerwca 2018 roku (zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach Rb-NDS oraz Rb-27S) wyniosło: wpływy ze sprzedaży majątku: 0 zł (przy założeniu 200.000 zł); nadwyżka operacyjna 393.397,85 zł (przy założeniu 474.539 zł).

Podsumowując Skład Orzekający zastrzega, iż niezrealizowanie prognozowanych budżetów w założonych wysokościach, w okresie objętym uchwałą WPF, może wpłynąć negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 u.f.p. w latach przyszłych. W gestii Gminy Grabowo jest nieprzerwane monitorowanie realizacji założeń przedstawionych w prognozie wieloletniej. Niewykonanie wartości istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych w poszczególnych latach wskaźników spłaty zobowiązań może bowiem w sposób istotny zagrozić prawidłowości uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach.

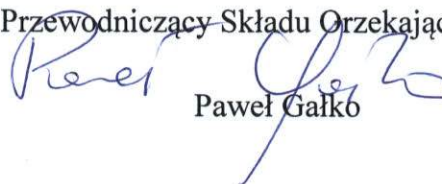
Skład Orzekający wydając opinię o planowanym kredycie długoterminowym podkreśla konieczność zachowania dyscypliny w wykonaniu budżetu bieżącego roku i lat kolejnych celem urzeczywistnienia zakładanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wartości, w tym osiągnięcia prognozowanych wskaźników obsługi długu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