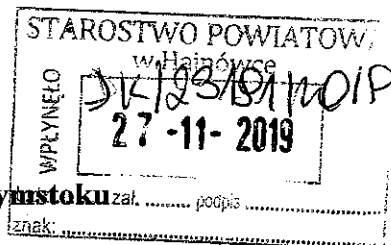


FB
27.11.2019



UCHWAŁA Nr II.00313-68/19

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 22 listopada 2019 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty przez powiat hajnowski
kredytu długoterminowego w kwocie 2 235 000 zł na finansowanie
planowanego deficytu budżetu na 2019 rok 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 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:

Dariusz Renczyński	- przewodniczący
Ewa Czołpińska	- członek
Paweł Gałko	- członek

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami

możliwość spłaty przez powiat hajnowski kredytu długoterminowego w wysokości 2 235 000 zł, przeznaczonego w kwocie 1 657 047,41 zł na finansowanie planowanego deficytu budżetu na 2019 rok oraz w kwocie 577 952,59 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 12 listopada 2019 r. Zarząd Powiatu Hajnowskiego wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w wysokości 2 235 000 zł, który powiat hajnowski zamierza zaciągnąć w 2019 roku.

W sprawie zaciągnięcia w 2019 roku kredytu bankowego długoterminowego w wysokości 2 235 000 zł Zarząd Powiatu Hajnowskiego podjął uchwałę Nr 37/71/19 z dnia 12 listopada 2019 r. Z uchwały tej wynika w szczególności, że: - zaciągany kredyt długoterminowy ma być przeznaczony w kwocie 1 657 047,41 zł na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz w kwocie 577 952,59 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów; - spłata kredytu będzie następować w ratach miesięcznych w latach 2020-2029; - źródłem spłaty kredytu będą dochody własne i przychody powiatu.

Z uchwały budżetowej powiatu hajnowskiego na 2019 rok, z uwzględnieniem zmian dokonanych przez organy powiatu i przekazanych do RIO w Białymstoku do dnia wydania niniejszej opinii (w tym zmiany dokonanej uchwałą Nr VIII/67/19 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 31 października 2019 r. oraz uchwałą Nr 37/70/19 Zarządu Powiatu z dnia 12 listopada 2019 r.), wynika, że na 2019 rok zaplanowano deficyt budżetu w kwocie 1 657 047,41 zł, stanowiący różnicę między planowanymi dochodami w wysokości ogółem 57 977 718,55 zł (z tego dochody bieżące 47 612 739,42 zł, dochody majątkowe 10 364 979,13 zł) a wydatkami w kwocie ogółem 59 634 765,96 zł (z tego wydatki bieżące 47 174 384,80 zł, wydatki majątkowe 12 460 381,16 zł). Łączna kwota planowanych na 2019 rok przychodów wynosi 4 217 047,41 zł, z tego przychody zwrotne z tytułu kredytów 2 235 000 zł, wolne środki

1 982 047,41 zł¹. Rozchody budżetu – tytułem spłat wcześniej zaciągniętych kredytów – zaplanowano na kwotę 2 560 000 zł. Z postanowień uchwały budżetowej na 2019 rok po zmianach wynika, że przychody z planowanego do zaciągnięcia kredytu mają posłużyć pokryciu deficytu budżetu, a także – na kwotę 577 952,59 zł – finansowaniu rozchodów (w pozostałej części rozchody mają być sfinansowane z wolnych środków).

W postanowieniach § 5 uchwały Nr VIII/67/19 z dnia 31 października 2019 r. w sprawie zmian w budżecie na 2019 rok Rada Powiatu Hajnowskiego ustaliła limity zobowiązań dłużnych zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 1 657 047,41 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 577 952,59 zł. Natomiast w § 6 wskazanej uchwały Rada upoważniła Zarząd Powiatu do zaciągania zobowiązań dłużnych do wysokości poszczególnych limitów zobowiązań.

Mając na uwadze przywołaną konstrukcję uchwały budżetowej powiatu hajnowskiego na 2019 rok należy wskazać, że zamierzenie zaciągnięcia przez Zarząd Powiatu kredytu długoterminowego będącego przedmiotem niniejszej opinii mieści się 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.; dalej też jako: *u.f.p.*).

Prognozowana sytuacja finansowa powiatu hajnowskiego, w tym w odniesieniu do kształtowania się długu publicznego, została przedstawiona w „Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Hajnowskiego na lata 2019-2029” – po zmianach dokonanych ostatnio uchwałą Nr VIII/68/19 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 31 października 2019 r. 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 wartościami wynikającymi z budżetu na ten rok, co odpowiada wymaganiom określonym w art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Według obowiązującej obecnie prognozy finansowej powiat hajnowski zamierza spłacać zaciągnięty oraz planowany do zaciągnięcia dług do końca 2029 roku, przy założeniu, że w kolejnych latach przychody z tytułów dłużnych nie będą realizowane (kol. 4, 4.3 i 4.3.1 tabeli WPF). Źródłem spłaty długu publicznego mają być zakładane w latach 2020-2029 nadwyżki budżetowe (kol. 3, 5-5.1, 10-10.1 tabeli WPF), ponadto w 2020 roku na spłatę zobowiązań przeznacza się sumę 94 926,98 zł z wolnych środków nierozdysponowanych w budżecie roku bieżącego (kol. 4.2 tabeli WPF). Na koniec 2019 roku dług publiczny powiatu ma wynosić 13 295 867 zł (22,98% planowanych dochodów ogółem), w kolejnych latach dług ma być sukcesywnie zmniejszany (kol. 6 tabeli WPF). Poza rokiem bieżącym, najwyższe wartości rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych, w granicach 2 214 367 zł – 1 823 500 zł zaprojektowano w latach 2022-2027 (w tych latach ma też następować wykup wyemitowanych przez powiat obligacji), w pozostałych latach rozchody mają być niższe, w przedziale wartości 613 500 zł – 223 500 zł. Spłata kapitału kredytu będącego przedmiotem niniejszej opinii ma nastąpić, według uchwały Zarządu Powiatu, w latach 2020-2029, a zatem źródłem sfinansowania tych spłat w zasadzie mają być zakładane nadwyżki dochodów nad wydatkami. W prognozie finansowej we wszystkich latach zaprojektowano też wydatki na obsługę długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia (kol. 2.1.3, 2.1.3.1 tabeli WPF).

Z określonych w prognozie wieloletniej wartości, przy uwzględnieniu wartości sprawozdawczych z wykonania budżetów w latach 2016-2018, wynika, że w 2019 roku i kolejnych latach objętych prognozą nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243

¹ Z danych sprawozdawczych (m.in. bilansu z wykonania budżetu powiatu hajnowskiego sporządzonego na dzień 31 grudnia 2018 r.) wynika, że powiat posiada wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 2 076 974,39 zł.

ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 i art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. 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 kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych 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.

Przyjęta w prognozie finansowej przesłanka zachowania tej relacji oparta jest – dla dopuszczalnych wskaźników spłat – na założeniu osiągnięcia w każdym roku tzw. nadwyżek operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami i wydatkami bieżącymi (sald operacyjnych spełniających reguły wydatkowe z art. 242 u.f.p.). Saldo operacyjne wynikające z budżetu na rok bieżący (plan według stanu z dnia wydania niniejszej opinii) wynosi 438,4 tys. zł. W 2020 roku saldo to oszacowano na wartość 3 532 tys. zł, a od roku 2021 założono dalszy trwały wzrost nadwyżek operacyjnych od kwoty 4 257 tys. zł, poprzez wartość 6 156 tys. zł w 2024 roku, 8 354 tys. zł w 2026 roku, 9 500 tys. zł w 2028 roku, po wartość 13 500 tys. zł w roku 2029 (kol. 8.1. tabeli WPF). Na tle tych prognoz Skład Orzekający podnosi, że jak wskazują dane sprawozdawcze z lat 2012-2018 najwyższą dotychczas wartość nadwyżki operacyjnej – 3 428,7 tys. zł osiągnięto w 2016 roku. W przywołanym okresie nie wystąpiła też tendencja stałego wzrostu nadwyżek operacyjnych. Z tego względu Skład Orzekający zastrzega, że obowiązujące założenia co do szacunków wartości nadwyżek operacyjnych nie mają oparcia w dotychczasowym wykonywaniu części bieżących budżetów, oraz że osiągnięcie przez powiat nadwyżek operacyjnych na poziomie szacowanym od 2021 roku może być niemożliwe – zważywszy na strukturę dochodów własnych powiatu oraz mającą różne przyczyny (w tym niezależne od powiatu), stałą presję na zwiększanie wydatków o charakterze bieżącym.

Porównanie ustalonych dla poszczególnych lat procentowych wskaźników planowanych spłat zobowiązań i dopuszczalnych wskaźników (limitów) spłat zobowiązań (zob. w szczególności kol. 9.4 i 9.6.1 tabeli WPF²) wskazuje, że prognozę kwoty długu sporządzono z zachowaniem rezerw limitowych. W 2020 roku, w którym ma się rozpocząć spłata kapitału zaciąganego kredytu rezerwa limitowa wynosi 2,19% i następnie maleje do wartości 0,79% w roku 2022, na co rzutują wartości sald operacyjnych z lat 2017-2021 (ich mediana z tego okresu wynosi 2 772,5 tys. zł). W kolejnych latach prognozy rezerwy limitowe ulegają stałemu zwiększeniu i pozostają w przedziale od 3,27% do 16,15%. Zastrzec jednakże należy, że wartości tych rezerw są efektem nieuzasadnionych szacunków nadwyżek operacyjnych i przez to nie stanowią miarodajnej oceny zdolności powiatu do spłaty zobowiązań. W ocenie Składu Orzekającego bliższe realiom funkcjonowania powiatu są relacje wskaźników ustalone do roku 2022.

Wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty kredytu Skład Orzekający uwzględnił, że jego zaciągnięcie nie spowoduje wzrostu zadłużenia powiatu z uwagi na jednoczesne zwiększenie o 2 235 000 zł rozchodów zaplanowanych w budżecie na 2019 rok tytułem spłaty zobowiązań dłużnych. Skład Orzekający zastrzega przy tym, że w celu zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, niezbędne jest stałe, wnikliwe monitorowanie przez powiat faktycznej realizacji założeń określanych w wieloletniej prognozie finansowej. Podkreślenia też wymaga, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych... w okresach 2020-2025 i od 2026 roku nastąpi zmiana reguł liczenia relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 u.f.p. Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości

² Wskaźniki te zostały ustalone w oparciu o art. 243 u.f.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji, stosownie do art. 7 ustawy zmieniającej z dnia 14 grudnia 2018 r.

spłaty kredytu przyjął założenie, że powiat hajnowski 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.

Odnosnie do prognozy nadwyżek budżetowych ustanowionych jako źródło spłaty kredytu Skład Orzekający wskazuje, że o możliwości ich występowania świadczą dane sprawozdawczości budżetowej z lat poprzednich (powiat hajnowski osiąga nadwyżki budżetowe od 2013 roku).

Mając za podstawę przedstawione wartości planistyczne, prognostyczne 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


Dariusz Rejczyński