



Uchwała Nr 4200/II/100/2022

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 20 lipca 2022 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Porąbka długoterminowego kredytu w kwocie 3.600.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziędziak

Członkowie Tadeusz Stawowczyk

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Porąbka** długoterminowego kredytu w kwocie 3.600.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Porąbka została wydana na wniosek Wójta Gminy Porąbka Nr FN.3022.2.2022.BC z dnia 8 lipca 2022 r. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest zarządzenie Wójta Gminy Porąbka Nr 127/2022/SK z dnia 8 lipca 2022 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego kredytu. Zarządzenie zostało podjęte na podstawie upoważnienia zawartego w § 9 ust. 1. pkt 2 i 3 uchwały

Rady Gminy Porąbka Nr XXXI/310/2021 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Porąbka na 2022 rok wraz ze zmianami. Zgodnie z zarządzeniem kredyt w kwocie 3.600.000 zł zostanie zaciągnięty z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Porąbka w kwocie 1.886.280 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 1.713.720 zł. Kredyt spłacany będzie w latach od 2023 do 2032 z dochodów własnych gminy w następujących ratach: 200.000 zł w 2023 roku, 360.000 zł rocznie w latach 2024-2031 i 520.000 zł w 2032 roku. Zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel *in blanco* wystawiony na rzecz kredytodawcy.

Opinia o możliwości spłaty kredytu została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Gminy Porąbka, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2022 rok, po zmianach zakłada:

- dochody ogółem	w kwocie	75.043.657,14 zł,
- przychody ogółem	w kwocie	11.905.081,09 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>wnioskowanego kredytu</i>	<i>w kwocie</i>	<i>3.600.000,00 zł,</i>
- <i>zaciąganych pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>417.600,00 zł,</i>
- <i>niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>2.522.422,12 zł,</i>
- <i>wolnych środków</i>	<i>w kwocie</i>	<i>5.365.058,97 zł,</i>
- wydatki ogółem	w kwocie	84.235.018,23 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	2.713.720,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- <i>spłaty kredytów i pożyczek</i>	<i>w kwocie</i>	<i>2.713.720,00 zł.</i>

Uchwała budżetowa Gminy Porąbka podjęta na 2022 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) określa limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego

w wysokości 2.276.280 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 1.713.720 zł, w których mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2022 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 z późn. zm.). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Porąbka jest uchwała Rady Gminy Porąbka Nr XXXI/309/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Porąbka na lata 2022-2032 wraz z jej zmianami. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanych do zaciągnięcia w tym kredytu, którego dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu - przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2022-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych. W przypadku Gminy Porąbka wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7 letni zgodnie z wyborem dokonany przez Wójta Gminy Porąbka na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przy obliczaniu powyższego wskaźnika zastosowanie mają również art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.), art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400 z późn. zm.), art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku (Dz.U. z 2021 r. poz. 2389 z późn. zm.), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. poz. 583 z późn. zm.) oraz art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1265).

W latach 2022-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. **Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych**, co wynika z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Porąbka wraz ze zmianami wynika, że w latach 2022-2032, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata kredytu wraz z odsetkami zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2022 – 5,72%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,73%,
- w roku 2023 – 5,37%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,19%,
- w roku 2024 – 4,86%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,95%,
- w roku 2025 – 4,15%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,36%,
- w roku 2026 – 3,52%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,57%,
- w roku 2027 – 2,45%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,92%,
- w roku 2028 – 2,22%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,56%,

- w roku 2029 – 1,98%, przy dopuszczalnym wskaźniku 3,91%,
- w roku 2030 – 1,81%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,70%,
- w roku 2031 – 0,99%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,46%,
- w roku 2032 – 0,73%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,17%.

Planowana w 2022 roku łączna kwota długu Gminy aktualnie stanowi 21,1% jej planowanych dochodów budżetowych.

Po przeanalizowaniu sytuacji finansowej Gminy, Skład Orzekający wnosi poniższe zastrzeżenia do możliwości spłaty opiniowanego kredytu.

1. Skład Orzekający stwierdza, że zaplanowana w budżecie różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi w 2022 r. deficyt operacyjny w kwocie – 1.450.727,12 zł, a spełnienie relacji z art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje dopiero po uwzględnieniu tytułów z art. 217 ust. 2 ww. ustawy, tj. wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Spłata przedmiotowego kredytu jest zaś uzależniona od osiągnięcia przez Gminę nadwyżek operacyjnych w wysokości wynikającej z przyjętej wieloletniej prognozy finansowej. **Realizacja nadwyżek operacyjnych jest niezbędna do terminowej spłaty zaciąganego zobowiązania.**
2. Obawy Składu budzi rosnący poziom zadłużenia Gminy, tj. począwszy od kwoty 10.449.800 zł na koniec 2017 roku do planowanej na koniec 2022 roku kwoty 15.759.151,06 zł. Niepokojące jest również w ocenie Składu trwające od kilku lat planowanie i zaciąganie długu na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, czyli występowanie w Gminie zjawiska „*rolowania zadłużenia*”, co może oznaczać brak możliwości sfinansowania spłat zaciągniętego długu z własnych środków.
3. Ze względu na to, że w jednostce samorządu terytorialnego kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna, Gmina winna zaplanować w całym okresie od 2022 r., czyli od planowanego zaciągnięcia kredytu, do 2032 r. wydatki na koszty jego obsługi w wysokości zapewniającej jego terminową obsługę, natomiast wg załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej Gminy (ostatnia zmiana z dnia 23 czerwca 2022 r.) wydatki na obsługę długu (poz. 2.1.3. tego załącznika) wynoszą 3,42% w 2022 r. w stosunku do zadłużenia Gminy w tym roku, a w latach od 2023 r. do 2029 r. przyjęto je na poziomie od 3,8% do 6,3% w stosunku do zadłużenia Gminy. Przyjęte na tak niskim poziomie wydatki na obsługę zadłużenia mogą być znacząco niewystarczające, ponieważ aktualnie stopa referencyjna NBP wynosi 6,5% w skali rocznej,

a stopa procentowa WIBOR 1M wynosi powyżej 6,6%, zaś WIBOR 3M i dłuższy wynosi powyżej 7%.

4. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 marca 2022 r. wynika, że Gmina Porąbka posiada na rachunku budżetu wolne środki w wysokości 11.353.964,37 zł, z tego niezaangażowane aktualnie do planu przychodów budżetu i nieprzyjęte do wieloletniej prognozy finansowej w wysokości 2.968.298,85 zł, w związku z czym **Skład zaleca rozważenie przez Organy Gminy finansowania potrzeb budżetu w pierwszej kolejności posiadanymi przychodami własnymi w postaci wolnych środków, zamiast zaciągania zobowiązania z tytułu kredytu komercyjnego.**

Reasumując, w ocenie Składu niezbędne jest planowanie i wykonywanie nadwyżek operacyjnych przez Gminę oraz doszacowanie wydatków na obsługę zadłużenia w stosunku do aktualnie przyjętych. Dodatkowo w przyszłości zwiększające się zadłużenie Gminy może wywierać istotny wpływ na możliwość niezakłóconego realizowania zobowiązań, dlatego w ocenie Składu w pierwszej kolejności należy finansować potrzeby budżetu posiadanymi wolnymi środkami.

W związku z faktem, że zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel *in blanco*, Skład zaleca sporządzenie deklaracji wekslowej.

W obecnej sytuacji Skład wskazuje także na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze epidemii COVID-19, konfliktu zbrojnego na terenie Ukrainy oraz zachodzące zmiany uwarunkowań społeczno-ekonomicznych zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem, gdyż co należy raz jeszcze podkreślić zaciągane zobowiązania nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

Skład zastrzega, iż niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione w **terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

PRZEWODNICZĄCA
II Składu Orzekającego

Bernadeta Dzedziak