



Uchwała Nr 4200/I/127/2020

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 30 lipca 2020 r.

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Ustroń kredytu długoterminowego
w kwocie 5.000.000,00 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Bernadeta Dziędziak

Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o możliwości spłaty przez **Miasto Ustroń** kredytu długoterminowego w kwocie 5.000.000,00 zł - **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Miasto Ustroń została wydana na wniosek Burmistrza Miasta Ustroń Nr BK.3022.000003.2020.PF z dnia 2 lipca 2020 roku (data wpływu do Izby w dniu 7 lipca 2020 r.), w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XVII/243/2020 z dnia 25 czerwca

2020 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Zgodnie z uchwałą kredyt w kwocie 5.000.000,00 zł zostanie zaciągnięty w 2020 roku z przeznaczeniem na:

- na finansowanie planowanego deficytu budżetu Miasta – w kwocie 1.500.000,00 zł,
- na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek – w kwocie 3.500.000,00 zł.

Zgodnie ze złożonym wnioskiem o wydanie przedmiotowej opinii oraz uzupełnieniem do wniosku zawartym w piśmie Nr BK.3022.000004.2020.AG z dnia 16 lipca 2020 r. (data wpływu do Izby w dniu 22 lipca 2020 r.) spłatę kredytu planuje się w latach 2021-2030 według następującego harmonogramu:

- w latach 2021-2025 – po 1.000,00 zł kwartalnie, tj. 4.000,00 zł rocznie,
- w 2026 roku – po 245.000,00 zł kwartalnie, tj. 980.000,00 zł w ciągu roku,
- w latach 2027-2030 – po 250.000,00 zł kwartalnie, tj. 1.000.000,00 zł rocznie.

Źródłem spłaty kredytu będą dochody własne Miasta. Zabezpieczenie spłaty kredytu stanowić będzie weksel własny in blanco wraz z deklaracją wekslową.

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

Budżet Miasta na 2020 rok, po zmianach zakłada:

| | | |
|------------------------------------|-----------------|---------------------------|
| - dochody ogółem | w kwocie | 102.252.652,05 zł, |
| - przychody ogółem | w kwocie | 25.575.605,00 zł, |
| <i>w tym z tytułu:</i> | | |
| - <i>wnioskowanego kredytu</i> | <i>w kwocie</i> | <i>5.000.000,00 zł,</i> |
| - <i>pozostałych kredytów</i> | <i>w kwocie</i> | <i>14.600.000,00 zł,</i> |
| - <i>pożyczek</i> | <i>w kwocie</i> | <i>600.000,00 zł,</i> |
| - <i>wolnych środków</i> | <i>w kwocie</i> | <i>5.375.605,00 zł,</i> |
| - wydatki ogółem | w kwocie | 124.181.257,05 zł, |
| - rozchody ogółem | w kwocie | 3.647.000,00 zł, |
| <i>w tym z tytułu:</i> | | |
| - <i>spłat kredytów i pożyczek</i> | <i>w kwocie</i> | <i>3.647.000,00 zł.</i> |

Uchwała budżetowa Miasta Ustroń podjęta na 2020 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu do kwoty 25.000.000,00 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek do kwoty 10.000.000,00 zł, w których mieści się zaciągane zobowiązanie.

Budżet na 2020 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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 nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Tę zasadę równoważenia budżetu przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady według której planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Mieście Ustroń jest uchwała Rady Miasta Ustroń Nr XIII/178/2019 z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Ustroń wraz z jej późniejszymi zmianami. Okres objęty prognozą obejmuje obecnie lata 2020-2031. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek i kredytów 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 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), 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 powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ww. ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku, do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2020-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech 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 oraz w art. 15zob 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 2020 r. poz. 374 z późn. zm.). Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej 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.

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Miasta Ustroń wynika, że w latach 2020-2030, 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 roku o finansach publicznych gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Miasta w stosunku do planowanych dochodów bieżących jego 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 2020 – **6,57 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **18,86 %**,
- w roku 2021 – **4,94 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **11,26 %**,
- w roku 2022 – **5,15 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **8,18 %**,
- w roku 2023 – **4,92 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **6,90 %**,
- w roku 2024 – **6,51 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **12,92 %**,
- w roku 2025 – **6,47 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **17,21 %**,
- w roku 2026 – **8,43 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **13,86 %**,
- w roku 2027 – **9,55 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **15,12 %**,
- w roku 2028 – **10,70 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **18,97 %**,
- w roku 2029 – **11,30 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **21,73 %**,
- w roku 2030 – **12,09 %**, przy dopuszczalnym wskaźniku **23,78 %**.

Skład Orzekający wydając pozytywną opinię o możliwości spłaty przez Miasto Ustroń kredytu długoterminowego w kwocie 5.000.000,00 zł wnosi jednak istotne zastrzeżenia w następującym zakresie:

1) w 2020 roku zaplanowano wydatki bieżące na poziomie wyższym niż dochody bieżące, w wyniku czego prognozuje się deficyt operacyjny w kwocie -1.318.968,54 zł. Tym samym wymóg z art. 242 ustawy o finansach publicznych spełniony jest dopiero po powiększeniu dochodów bieżących o przychody z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zastosowanego w związku z art. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500). Skład stwierdził, że w złożonym sprawozdaniu Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za II kwartał 2020 r. wykazano takie środki (w danych po stronie wykonania) w kwocie 10.002.928,13 zł jako wolne środki stanowiące nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;

2) w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Ustroń założono istotny wzrost dochodów bieżących w kolejnych latach prognozy, wynoszący odpowiednio (w stosunku do roku poprzedniego): w 2021 r. - 8,12%, w latach 2022-2023 – o 7%, w latach 2024-2026 – o 5%, uzasadniając w objaśnieniach powyższy wzrost w oparciu o analizę wykonania dochodów bieżących w latach poprzednich (2014-2019), według której średni poziom wzrostu wyniósł 8,8%. Jednocześnie wydatki bieżące zaplanowano z niewielkim wzrostem ok. 2,5%. Zastosowana metodologia planowania powoduje w konsekwencji istotny wzrost prognozowanych kwot nadwyżek operacyjnych w kolejnych latach. W 2023 roku prognozuje się wypracowanie nadwyżki operacyjnej w kwocie 14.383.899,85 zł tj. na poziomie wyższym od kwot uzyskanych w latach poprzednich (najwyższą uzyskano w 2017 r. tj. 13.389.558,01 zł). W efekcie przyjętych założeń w 2030 roku nadwyżka operacyjna ma wzrosnąć ponad dwukrotnie w stosunku do 2023 roku i osiągnąć poziom 30.424.028,20 zł. Takie przyjęte planowane kwoty nadwyżek operacyjnych, w ocenie Składu, mogą być bardzo trudne do osiągnięcia, natomiast ich realizacja przez Gminę w kolejnych latach jest bardzo ważna, ze względu na konieczność spłat zaciąganych zobowiązań, które począwszy od roku 2024 mają regularną tendencję wzrostową;

3) niepokojącą tendencję stanowi planowany istotny wzrost zadłużenia Miasta Ustroń w latach 2020-2023. Na koniec 2019 roku dług Miasta wynosił 31.174.319,29 zł, co stanowiło 32,6% wykonanych dochodów. W 2020 roku zadłużenie ma wzrosnąć do kwoty 47.500.169,29 zł, z kolei w 2023 roku ma osiągnąć najwyższy poziom tj. kwotę 69.537.716,46 zł, co stanowić będzie aż 58% planowanych dochodów (w kwocie 119.858.759,29 zł). Wzrost kwoty długu wiąże się również ze znacznym obciążeniem jego spłatą budżetów kolejnych lat. O ile w latach 2020-2025 rozchody z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek nie przekroczą kwoty 5.000.000,00 zł, to w latach 2028-2030 wzrastają do poziomu przekraczającego kwotę 10.000.000,00 zł, a w roku 2030, tj. w ostatnim roku spłaty m.in. przedmiotowego kredytu, mają osiągnąć wysokość aż 13.079.649,97 zł. Powyższe założenia w ocenie Składu są bardzo niepokojące. Przyjęta koncepcja regularnego, znaczącego wzrostu kwot rozchodów z tytułu spłat zaciąganych zobowiązań i jednoczesne lokowanie ich w późniejszych latach, aż do całkowitej spłaty długu w roku 2031, jest obarczona wysokim ryzykiem i może w sposób istotny wpłynąć na możliwość niezakłóconej realizacji zadań tej jednostki samorządu terytorialnego oraz spełnienia prawnych możliwości samodzielnego uchwalania budżetów przez organ stanowiący gminy w kolejnych latach. Taka konstrukcja odsuwania spłat zobowiązań na odległe lata generuje z jednej strony bardzo wysokie koszty obsługi zadłużenia Gminy i może w sposób istotny wpłynąć na realizację jej zadań w kolejnych okresach. Może wywołać również inny niepożądany skutek, polegający na pozbawieniu możliwości aplikowania przez jednostkę o pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (np. uzależnionych od wniesienia wkładu własnego lub wymagających uruchomienia tzw. prefinansowania), które mogłyby być przeznaczone na jej rozwój, gdyż w tym okresie nastąpi konieczność spłat zaciągniętych wcześniej zobowiązań w bardzo wysokich kwotach.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że przy analizie zasadności zaciągania poszczególnych zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, które co do zasady generują znaczne koszty ich obsługi, należy rozważyć i mieć na uwadze możliwości uruchamiania posiadanych przez jednostkę samorządu terytorialnego własnych środków finansowych, których posiadanie Miasto Ustroń deklaruje w składanych sprawozdaniach budżetowych, o czym wspomniano w pkt 1) sformułowanych wyżej zastrzeżeń. Ponadto w aktualnej sytuacji makroekonomicznej - spowodowanej w szczególności skutkami epidemii COVID-19 - podstawy planowania dochodów budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego prawdopodobnie już wkrótce będą musiały ulec istotnym zmianom, z uwagi na przewidywane bardzo realne obniżenie optymistycznie prognozowanych dotychczas dochodów jednostek samorządu terytorialnego, co z pewnością będzie miało bezpośredni wpływ na pogorszenie się relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W konsekwencji może mieć to również wpływ na niezakłóconą, terminową spłatę zaciąganego kredytu przez Miasto Ustroń.

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 daty jej doręczenia.

PRZEWODNICZĄCY
I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk