

Wyniki opiniowania za 2019 r. wniosków jednostek samorządu terytorialnego w sprawie możliwości spłaty kredytu, pożyczki, wykupu papierów wartościowych oraz innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych¹

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wydawały opinie o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, a także o możliwości wykupu papierów wartościowych. W roku 2019 składy orzekające wydały łącznie 73 opinie w tym zakresie, z czego 68 opinii pozytywnych (93,1%), 4 z uwagami bądź zastrzeżeniami (5,5%) i 1 negatywną (1,4%).

Wyszczególnienie	Opinie pozytywne		Opinie z uwagami i zastrzeżeniami		Opinie negatywne		Razem
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość
Gminy	57	95,0	2	3,3	1	1,7	60
- kredyty i pożyczki	46	93,9	2	4,1	1	2,0	49
- papiery wartościowe	10	100,0	0	-	0	-	10
- inne tytuły dłużne	1	100,0	0	-	0	-	1
Miasto na prawach powiatu	1	100,0	0	-	0	-	1
- kredyty i pożyczki	1	100,0	0	-	0	-	1
Powiaty	10	83,3	2	16,7	0	-	12
- kredyty i pożyczki	7	77,8	2	22,2	0	-	9
- papiery wartościowe	3	100,0	0	-	0	-	3
Województwo	0	-	0	-	0	-	0
Związki	0	-	0	-	0	-	0
Razem	68	93,1	4	5,5	1	1,4	73

Uwagi składów orzekających zawarte w opiniach dotyczyły poniższych nieprawidłowości:

- rada gminy postanowiła o zaciągnięciu w 2019 r. kredytu na finansowanie inwestycji, którego spłata nastąpi w latach 2026-2030 (raty kapitałowe), a odsetki będą spłacane w latach 2019-2030. Skład orzekający zauważył, że zaciągnięcie zobowiązania zgodnie z uchwałą będzie obciążało spłatami tego zobowiązania dopiero lata 2026-2030, co oznacza, że nastąpi 7 letnia karencja w spłacie rat kapitałowych. Spłata kapitału rozpocznie się więc w następnej kadencji organów gminy;
- w gminie założono w latach 2019-2021 wzrost dochodów bieżących (z kwoty 90 297 472 zł w 2019 r. do 95 914 168 zł w 2021 r.) z jednoczesnym obniżeniem w tych samych latach wydatków bieżących (z kwoty 86 759 121 zł w 2019 r. do kwoty 82 058 351 zł w 2021 r.). Zestawienie wykazanego w WPF wzrostu dochodów i obniżenia wydatków stanowić powinno przedmiot szczególnej uwagi gminy zaciągającej kredyt, pod kątem zachowania wskaźników zadłużenia, nie tylko w roku zaciągnięcia zobowiązania, ale i w latach jego spłaty. Zdaniem Składu orzekającego plan jakim jest wieloletnia prognoza finansowa³ powinien być na bieżąco weryfikowany pod kątem jego

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).

² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2137).

³ Wieloletnia prognoza finansowa dalej w tekście WPF.

realistyczności, w celu zabezpieczenia spłat zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego oraz ponoszenia obligatoryjnych wydatków;

- rada gminy zdecydowała o zaciągnięciu w 2019 r. długoterminowego kredytu z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, którego spłata ma nastąpić w latach 2020-2024. Z WPF gminy wynikało, że w latach 2020-2024 będą spełnione art. 243 i art. 244 ustawy o finansach publicznych, ale według danych zaprezentowanych w systemie Bestia@, przy uwzględnieniu kwot w zakresie planu za III kwartał 2018 r., art. 243 ustawy o finansach publicznych byłby niespełniony w roku 2021;

- zgodnie z danymi zawartymi w WPF gminy, różnica pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem spłat długu w roku 2022 wynosiła - 0,01%, a w roku 2023 - 0,19 %. Zdaniem Składu orzekającego oznaczało to, iż nawet nieznaczne odchylenie od realizacji planowanych wielkości budżetowych może skutkować naruszeniem ustawowych limitów spłaty zadłużenia w latach przyszłych. Powyższe nakłada na organy gminy obowiązek prowadzenia szczególnie rozważnej polityki finansowej;

- Skład orzekający zwrócił uwagę, że na dzień 30 września 2019 r. dochody ze sprzedaży majątku zostały przez gminę zrealizowane niespełna w 23% planu. Mając na uwadze zmiany wprowadzone w ustawie o finansach publicznych nowelizacją z dnia 14 grudnia 2018 r.⁴, w szczególności w zakresie ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazane jest, by na bieżąco analizować sytuację finansową jednostki, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu przewidzianym odpowiednio dla okresu objętego prognozą kwoty długu;

- oceniając możliwość spłaty kredytu przez powiat, Skład orzekający odniósł się do sytuacji finansowej SPZOZ jako jednostki, której kondycja finansowa rzutuje na przyszłość finansów powiatu. Ze sprawozdania Rb-Z (o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) SPZOZ na dzień 30 czerwca 2019 r., ogólna kwota zobowiązań wykazana w tym sprawozdaniu wyniosła 6 999 965,33 zł, z tego kwota 4 309 243,57 zł stanowiła zobowiązania wymagalne. Zobowiązania wymagalne wykazane w sprawozdaniu Rb-Z wzrosły w porównaniu do I półrocza 2018 r. (kiedy wynosiły 2 847 548,30 zł). Wystąpienie zobowiązań wymagalnych w jednostce sektora finansów publicznych, utworzonej przez powiat, może wskazywać na naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ww. przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in.:

- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Występowanie zobowiązań wymagalnych w SPZOZ to sytuacja utrzymująca się od kilku lat i stąd wymaga ona nie tylko bieżącego monitorowania sytuacji finansowej SPZOZ, ale także podjęcia adekwatnych działań, ponieważ w sytuacji określonej w odpowiednich uregulowaniach ustawy o działalności leczniczej⁵ przedmiotowe zobowiązania mogą stać się zobowiązaniami powiatu.

Ponadto Skład orzekający zauważył, że SPZOZ nie realizuje programu naprawczego zgodnie z przyjętym harmonogramem, a ze strony powiatu brak jest monitorowania kierunku zmian restrukturyzacyjnych tej jednostki.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500).

⁵ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 z późn. zm.).

Odrębna grupa nieprawidłowości dotyczyła opinii o możliwości spłaty przez powiat pożyczki z budżetu państwa. W opinii tej Skład orzekający wskazał na wysoki poziom zadłużenia j.s.t. Według dokumentu „Zobowiązania finansowe powiatu” na dzień 31.03.2019 r. zadłużenie wyniosło 80 445 786 zł, a zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z koniec II kwartału 2019 r. wyniosło 78 348 672,21 zł, z tego kwota 5 994 185,84 zł stanowiła zobowiązania z tytułu kredytu krótkoterminowego. W sprawozdaniach Rb-Z za I i II kwartał 2019 r. powiat w ramach zadłużenia uwzględnił zobowiązania wynikające z umów leasingu.

W latach 2019-2022 powiat nie spełnia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 240a ust. 4 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz spłat pożyczki otrzymanej z budżetu państwa. W programie postępowania naprawczego powiatu, który został zaopiniowany przez Skład orzekający pozytywnie z zastrzeżeniami, założono uzyskanie pożyczki z budżetu państwa, co ma pozwolić na zrestrukturyzowanie zadłużenia i podjęcie kolejnych działań, które w dłuższej perspektywie przełożą się na polepszenie sytuacji ekonomicznej powiatu oraz usunięcie zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem z art. 243 ustawy o finansach publicznych spłaty zobowiązań a wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu wyłączeń) w latach 2023-2039 jest niewielka. W tej sytuacji nawet nieznaczne niewykonanie kwot zaplanowanych zarówno w kolejnych budżetach oraz wieloletnich prognozach finansowych w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie mogło skutkować jej niespełnieniem.

Powiat w roku 2019 nie spełnia wymogu wynikającego z art. 242 ustawy o finansach publicznych, ponieważ wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące o kwotę 2 890 134,35 zł, a zaplanowane przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy wynoszą 1 588 848,02 zł.

Realizacja niektórych przedsięwzięć spośród zaproponowanych przez powiat w programie postępowania naprawczego, które mają przynieść oszczędności w zakresie wydatków (w szczególności likwidacja z dniem 1 września 2020 r. Młodzieżowego Domu Kultury), obarczona jest ryzykiem niepewności, gdyż możliwa będzie wyłącznie po dopełnieniu wynikających z przepisów szczególnych procedur.

Ponadto Skład orzekający wskazał, że na spłatę planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa wpływ będą miały wypracowane przez powiat nadwyżki operacyjne, których wysokość zależy od uzyskania jak najwyższych dochodów bieżących oraz ograniczania wydatków bieżących.

Wydanie przez Skład orzekający opinii negatywnej spowodowane było następującymi nieprawidłowościami:

- spłata rat kapitałowych kredytu długoterminowego gminy została rozłożona na lata 2023-2032, co oznacza, iż będzie ona rozpoczęta dopiero w roku wyborów organów gminy następnej kadencji. Możliwość spłaty zadłużenia, zdaniem Składu orzekającego, należy rozumieć nie tylko jako zdolność do dokonania spłat rat kredytu w latach 2023-2032, lecz jako prawidłowość i realistyczność prognozy kwoty długu w okresie od zaciągnięcia kredytu do zakończenia jego spłaty. Jak wynika z danych

zawartych w uchwale WPF, w latach 2019-2032 gmina będzie spełniać art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz art. 242 cyt. ustawy. Skład orzekający zaznaczył jednak, że w latach poprzedzających spłatę planowanego do zaciągnięcia kredytu, tj. w latach 2019-2022 różnica pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań (obliczonym w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy) a wskaźnikiem planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań (po uwzględnieniu wyłączeń) jest niewielka bądź nie występuje wcale - odpowiednio w 2019 r. stanowi 0,03%, w 2020 r. stanowi 0,00%, w 2021 r. stanowi 0,01%, w 2022 r. stanowi 0,41%. W tej sytuacji niewykonanie kwot zaplanowanych w budżecie w zakresie wielkości wpływających na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych będzie miało istotny wpływ na spełnienie przez gminę relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, umożliwiającej zgodne z prawem uchwalenie budżetu w latach przyszłych.

Skład zauważył, że w uchwale budżetowej na 2019 r. zaplanowano dochody ze sprzedaży nieruchomości gminnych w wysokości 224 000,00 zł (po zmianie 130 000,00 zł) a ich wykonanie, stanowiło jedynie kwotę 10 560,00 zł. Niskie wykonanie dochodów z tego tytułu stwierdzono również w 2018 r. - 27 000,00 zł, a w 2017 r. nie uzyskano wpływów z tego tytułu. Na lata spłaty kredytu zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 100 000,00 zł w każdym roku, co z uwagi na znikome wykonanie dochodów w latach wcześniejszych i aktualne wykonanie dochodów z tego źródła oznacza, że realizacja obarczona jest znacznym ryzykiem, a wręcz nie jest realna. Ponadto nadmierne i nierealne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku jest sytuacją powtarzającą się systematycznie od kilku lat. Powyższe należy odnieść do wymogu wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa obejmująca podstawowe kategorie finansowe roku budżetowego oraz lat kolejnych powinna być realistyczna.

Skład orzekający stwierdził ponadto, że istnieje ryzyko nieuchwalenia budżetu gminy na 2020 rok z uwagi na niespełnienie wskaźnika, o którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z zapisem tego artykułu 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, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z przedłożonego projektu, wydatki bieżące zaplanowano w wysokości 16 355 883,58 zł natomiast dochody bieżące zaplanowano w wysokości 16 303 633,58 zł przy jednoczesnym braku przychodów, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu orzekającego gmina nie ma podstaw do zwiększenia swojego zadłużenia.

Od opinii składów orzekających w 2019 roku nie wniesiono żadnego odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

Opracowała
Katarzyna Sikocińska

Zatwierdziła
Magdalena Przybylska