

Uchwała Nr SO-13/0950/100/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 13 lipca 2023 roku

w sprawie wyrażenia opinii o możliwości spłaty kredytu przez Powiat Złotowski

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 6/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 lutego 2023 r. (ze zm.), w osobach:

Przewodnicząca Marzena Węckowicz
Członkowie: Małgorzata Bekąła
 Monika Paczyńska

działając 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) po rozpoznaniu przedłożonego w dniu 30 czerwca 2023 r. przez Zarząd Powiatu w Złotowie wniosku o wydanie opinii o możliwości spłaty przez Powiat Złotowski kredytu w wysokości 4.500.000,00 zł, wyraża

opinię pozytywną z uwagą

UZASADNIENIE

Starosta Złotowski, pismem z dnia 30 czerwca 2023 r. (doręczonym tut. Izbie w dniu 30 czerwca 2023 r.), wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kredytu w kwocie 4.500.000,00 zł, przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego i spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. W treści dokumentów załączonych do wniosku określono, że spłatę kredytu prognozuje się w latach 2024-2030.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w celu wydania opinii dokonał analizy następujących dokumentów:

- uchwały Nr LVIII/376/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Złotowskiego na 2023 rok, ze zmianami,
- uchwały Nr LVIII/375/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Złotowskiego na lata 2023-2030, ze zmianami,
- sprawozdań budżetowych sporządzonych na koniec IV kwartału 2022 r. i koniec I 2023 r.

Na podstawie przeprowadzonej analizy powyższych dokumentów Skład Orzekający ustalił, co następuje.

W 2022 r. Powiat Złotowski zrealizował dochody w wysokości 98.427.329,56 zł (na plan w kwocie 107.668.215,52 zł), w tym majątkowe w kwocie 13.530.178,83 zł (na plan w kwocie 20.548.163,13 zł, przy czym dochody ze sprzedaży majątku zostały zrealizowane w kwocie 260.320,70 zł) i wykonał wydatki w wysokości 109.734.415,79 zł (na plan w kwocie 114.720.830,00 zł), w tym majątkowe 29.324.486,13 zł (na plan w kwocie 30.542.868,88 zł). Budżet roku 2022 zamknął się deficytem w wysokości 11.307.086,23 zł, przy planowanym deficycie budżetu w kwocie 7.052.614,48 zł. Deficyt budżetu został sfinansowany niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zadłużenie Powiatu w roku 2022 zmniejszyło się o 1.600.000,00 zł do kwoty 12.889.072,00 zł na koniec roku, co stanowiło 13,10 %

wykonanych dochodów. W stosunku do roku poprzedniego (2021) odnotowano wzrost dochodów i wydatków ogółem (odpowiednio o 8,53 % i 27,09 %), przy jednoczesnym wzroście dochodów i wydatków majątkowych (odpowiednio o 8,30 % i 129,10 %).

W uchwale budżetowej na 2023 r. (po zmianach dokonanych uchwałą Nr LXIII/409/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 21 czerwca 2023 r.) zaplanowano dochody w wysokości 147.049.054,36 zł, w tym majątkowe 63.239.506,86 zł (przy czym dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano w kwocie 5.001.789,00 zł) oraz wydatki w wysokości 152.381.600,12 zł (w tym wydatki majątkowe w kwocie 66.208.362,20 zł). Planowany deficyt budżetu wynosi 5.332.545,76 zł. Ponadto w budżecie zostały zaplanowane przychody w łącznej wysokości 6.932.545,76 zł, z tego z tytułu:

- przychodów jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w kwocie 970.275,14 zł,
 - wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.462.270,62 zł,
 - zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 4.500.000,00 zł,
- a także rozchody w łącznej wysokości 1.600.000,00 zł, które w całości stanowią spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).

W uchwale budżetowej na 2023 rok (po zmianach) zawarto m.in. upoważnienie dla Zarządu Powiatu do „zaciągania kredytów i pożyczek na sfinansowanie deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów do wysokości 4.500.000,00 zł” (§ 12 pkt 1 lit. b uchwały Nr LVIII/376/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Złotowskiego na 2023 rok) oraz określono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na kwotę 8.000.000,00 zł (§ 11 uchwały Nr LVIII/376/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 24 stycznia 2023 r.).

Ze sprawozdań budżetowych, tj. Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzonych na koniec I kwartału 2023 r. wynika, że dochody zostały zrealizowane w wysokości 30.698.699,45 zł, w tym dochody majątkowe w kwocie 3.785.778,89 zł (przy czym dochody ze sprzedaży majątku realizowano w kwocie 412.194,49 zł) i wydatki zostały zrealizowane w wysokości 24.253.883,94 zł, w tym wydatki majątkowe w kwocie 3.112.053,97 zł. Powiat dokonał spłat zobowiązań z tytułów dłużnych w wysokości 400.000,00 zł.

Na podstawie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2022 roku, Skład Orzekający ustalił, że zadłużenie Powiatu z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosiło 12.889.072,00 zł. Po zaciągnięciu opiniowanego kredytu w wysokości 4.500.000,00 zł, a także po dokonaniu planowanych w 2023 roku spłat rat kredytów i pożyczek w wysokość 1.600.000,00 zł, zadłużenie Powiatu z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniesie 15.789.072,00 zł (wartość nominalna). Z analizy Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Złotowskiego na lata 2023-230 wynika, że w kolejnych latach objętych prognozą Powiat nie planuje przychodów z tytułu zwrotnych źródeł finansowania, a spłata długu nastąpi do roku 2030.

Na podstawie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Złotowskiego na lata 2023-2030 (po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr LXIII/408/2023 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 21 czerwca 2023 r.) oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za rok 2022, Skład Orzekający ustalił, że w latach 2023-2030 (tj. w okresie spłaty zobowiązań wynikających z planowanego do zaciągnięcia kredytu, w tym odsetek) relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych kształtować się będzie następująco:

Rok	Relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) – poz. 8.1 zał. Nr 1 WPF (%)	Dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat) - poz. 8.3.1 zał. Nr 1 WPF (%) – średnia 7 - letnia
2023	3,29	9,40
2024	4,13	9,13
2025	3,53	8,86
2026	3,09	5,45
2027	2,78	4,81
2028	2,51	3,89
2029	2,26	3,19
2030	2,05	2,91

Z zestawienia zobowiązań dołączonego do wniosku o wydanie opinii oraz wieloletniej prognozy finansowej wynika, że w latach 2023-2030 poziom spłat zobowiązań Powiatu Złotowskiego kształtować się będzie poniżej dopuszczalnego limitu wyliczonego w oparciu o przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający zauważa jednak, że w latach 2029-2030 występuje zagrożenie w zakresie zachowania ww. relacji, bowiem różnice pomiędzy dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, a planowanym wskaźnikiem spłaty zobowiązań wynoszą odpowiednio: 0,93 oraz 0,86 punktu procentowego.

Skład Orzekający zauważa, iż warunki te zostaną spełnione w przypadku osiągnięcia w poszczególnych latach (2023-2030) prognozowanych dochodów, a tym dochodów bieżących oraz przy założeniu, że nie wzrosną planowane wydatki bieżące, a także w okresie tym nie wzrośnie zadłużenie Powiatu Złotowskiego.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że założenia przyjęte do opracowania wieloletniej prognozy finansowej oparte zostały na prognozowanych wielkościach, które w związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją gospodarczą w kraju mogą istotnie zmienić się w roku budżetowym 2023 i w kolejnych latach.

Skład Orzekający podnosi, iż wykonanie w 2023 roku dochodów bieżących na poziomie niższym niż wydatki bieżące wpłynie na obniżenie wskaźników spłat zobowiązań z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Nadto w budżecie 2023 roku istnieje zagrożenie niższego niż planowano wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, które zostały zaplanowane w wysokości 5.001.789,00 zł, bowiem na koniec I kwartału 2023 r. dochody ze sprzedaży majątku wykonano na poziomie 8,24 %, z tym że, jak wynika z informacji o stanie mienia Powiatu Złotowskiego sporządzonej za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., dochody ze sprzedaży nieruchomości jakie zostały zrealizowane w roku 2023 w kwocie 554.100,00 zł dotyczą sprzedaży nieruchomości dokonanych w roku 2022. W latach 2016-2020 i w 2022 r. wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku kształtowało się na znacznie niższym poziomie, mianowicie: w roku 2016 r. – 556.646,36 zł, w 2017 r. – 27.457,56 zł, w 2018 r. – 610.630,31 zł, w 2019 r. – 1.327.896,28 zł, w 2020 r. – 182.845,75 zł, w 2022 r. – 260.320,70 zł. Wyjątek stanowią tu dochody ze sprzedaży majątku wykonane w roku 2021, które zrealizowano w kwocie 6.229.552,18 zł. Ponadto z informacji dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej Powiatu Złotowskiego wynika,

że do dnia 16 czerwca 2023 r. nie udało się sprzedać żadnej nieruchomości, jakie zostały przeznaczone do sprzedaży w pierwszej połowie roku 2023.

Zauważyć należy, że niewykonanie w wielkościach zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku wpłynie negatywnie na spełnienie wymogów przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2023-2025.

Ponadto w latach 2023-2024 został zaplanowany wzrost dochodów bieżących Powiatu (własnych, z wyłączeniem dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, dochodów z subwencji ogólnej oraz dotacji i środków o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy), a mianowicie w roku 2023 o 26,92 % w stosunku do roku 2022 oraz w roku 2024 o 30,82 % w stosunku do roku 2023, przy systematycznym planowaniu wzrostu wydatków bieżących Powiatu.

Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność rzetelnego ustalenia możliwych do realizacji wielkości budżetowych w poszczególnych latach prognozy. Wskazuje również na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywanie korekt tych wielkości, z zachowaniem zasady realizmu prognozowania, w tym rozważenie możliwości ograniczenia wydatków bieżących przez organy Powiatu. W przypadku nieosiągnięcia w danych latach zakładanych dochodów budżetu oraz znacznego wzrostu zadłużenia konieczna będzie weryfikacja przyszłych potrzeb pożyczkowych (kredytowych) Jednostki, bądź terminów spłat zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych tak, żeby zostały zachowane wymogi z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz mogą zagrozić realizacji zadań publicznych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że przestrzeganie limitów określonych przepisami ustawy o finansach publicznych nie chroni przed utratą zdolności do finansowania właściwej realizacji zadań własnych Powiatu, co organy Powiatu winny mieć na uwadze zaciągając zobowiązania długoterminowe. Należy przy tym uwzględnić nie tylko ograniczenia prawne zaciągania długu, ale także brać pod uwagę ograniczenia ekonomiczne.

Wskazując na powyższe okoliczności i zagrożenia Skład Orzekający formułuje uwagę do opinii o możliwości spłaty kredytu.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Marzena Węckowicz

Pouczenie: Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.