

Uchwała Nr V/278/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 grudnia 2020 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki
długoterminowej zaciąganej przez Powiat Kutnowski

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Tomasz Karwicki | - przewodniczący |
| 2. Anna Adamczewska | - członek |
| 3. Krzysztof Kozik | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z istotnymi zastrzeżeniami możliwość spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Powiat Kutnowski w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do kwoty 647.618,00 zł (słownie: sześćset czterdzieści siedem tysięcy sześćset osiemnaście złotych zero groszy) na finansowanie planowanego deficytu budżetu w 2021 roku, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Żychlinie, Żychlin ul. Dobrzelińska 6”.

Uzasadnienie

W dniu 3 grudnia 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Zarządu Powiatu Kutnowskiego z dnia 3 grudnia br., znak: FN.3022.2.2020.SSZ o wydanie opinii o możliwości spłaty przez Powiat Kutnowski pożyczki długoterminowej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do wysokości 647.618,00 zł na finansowanie deficytu budżetu Powiatu w 2021 roku w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Żychlinie, Żychlin ul. Dobrzelińska 6”.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały nr 106/XVIII/19 Rady Powiatu Kutnowskiego z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Kutnowskiego na 2020 rok, w szczególności w zakresie limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia

- 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami), z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej opinii,
- uchwały nr 105/XVIII/19 Rady Powiatu Kutnowskiego z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Kutnowskiego na lata 2020-2023, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej opinii,
 - uchwały nr 144/XXV/20 Rady Powiatu Kutnowskiego z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

Uchwałą nr 144/XXV/20 z dnia 30 listopada 2020 roku Rada Powiatu Kutnowskiego postanowiła zaciągnąć w 2020 roku pożyczkę długoterminową w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do kwoty 647.618,00 zł (słownie: sześćset czterdzieści siedem tysięcy sześćset osiemnaście złotych zero groszy) na finansowanie planowanego deficytu budżetu w 2021 roku, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Żychlinie, Żychlin ul. Dobrzelińska 6”. Z treści tejże uchwały wynika, że spłata pożyczki nastąpi w latach 2022-2029 z dochodów własnych Powiatu. Nadto postanowiono, że zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową.

Działaniem swym Rada Powiatu Kutnowskiego wypełniła dyspozycję normy zawartej w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bowiem zaciągana pożyczka mieści się w ustalonym przez Radę Powiatu Kutnowskiego limicie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia w 2020 roku na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Z danych wykazanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Kutnowskiego (*ze zmianami dokonanymi do dnia 30 listopada 2020 roku*) wynika, że wyżej wymienione przedsięwzięcie majątkowe zostało przewidziane do realizacji w latach 2020-2021, w tym w 2020 roku prognozowany limit wydatków wynosi 2.214,00 zł, w 2021 roku limit ten wynosi 3.192.313,00 zł. W wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Kutnowskiego prognozuje się również deficyt budżetu 2021 roku w wysokości 8.540.948,69 zł, który ma zostać sfinansowany m.in. przychodami zwrotnymi, tj. kredytami i pożyczkami.

Z prognozy Powiatu Kutnowskiego (*ze zmianami dokonanymi do dnia 30 listopada 2020 roku*) wynika, że w latach 2020-2037, zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą 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 tejże ustawy. Prognozowane dochody bieżące budżetów w 2020 roku i latach 2022-2037 zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku

tw. *nadwyżek operacyjnych*. Jednakże Skład Orzekający zastrzega, że w budżecie Powiatu Kutnowskiego w 2020 roku nadwyżka operacyjna kształtuje się zaledwie na poziomie 435,17 zł, natomiast w 2021 roku Powiat prognozuje tzw. *deficyt operacyjny* (planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących) w wysokości - 1.300.000,00 zł (Powiat wykazuje, że deficyt operacyjny zostanie pokryty nadwyżką budżetową z lat ubiegłych). Nadto Skład Orzekający zastrzega, że w kolejnych latach, tj. począwszy od 2022 roku Powiat Kutnowski założył znaczny wzrost nadwyżek operacyjnych. W 2022 roku nadwyżka operacyjna została założona na poziomie 6.563.617,25 zł, w 2023 roku na poziomie 5.864.499,43 zł, w 2024 roku na poziomie 9.890.251,80 zł, w 2025 roku na poziomie 12.123.971,75 zł, w 2026 roku na poziomie 14.057.824,43 zł, w latach 2027-2032 na poziomie 16.188.397,66 zł w każdym roku, w latach 2033-2037 w wysokości 15.951.195,27 zł w każdym roku. Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, że zdolność do wypracowania tych nadwyżek oraz ich wielkość decydują o możliwościach finansowych Powiatu, w tym, m.in. w zakresie dotyczącym realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych, a także spłaty zadłużenia.

Należy także wskazać, że zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Przy założeniu realizacji wielkości uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym prognozie kwoty długu, Powiat Kutnowski wykazał, że w latach 2020-2037 obciążenie budżetów z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku. Jednakże Skład Orzekający zastrzega, że w latach 2022-2023 różnica między wskaźnikiem dopuszczalnym, a wskaźnikiem spłaty długu nieznacznie przekracza 1%, gdyż wskazana relacja przedstawia się następująco: w 2022 roku - 2,69%/1,67%, w 2023 roku - 2,32%/1,15%. Zdaniem Składu Orzekającego powyższe oznacza, że w latach 2022-2023 możliwość spłaty długu Powiatu Kutnowskiego obciążona jest ryzykiem. W ocenie Składu Orzekającego w celu zapewnienia spłaty planowanego do zaciągnięcia zobowiązania, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z wieloletniej prognozy finansowej i na tej podstawie dokonywanie ewentualnych zmian założonych wielkości dla zapewnienia spełnienia przez Powiat Kutnowski w latach następnych reguł fiskalnych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Ponadto podkreślić należy, że istotne znaczenie będzie miało wykonanie prognozowanych nadwyżek operacyjnych. Zdaniem Składu Orzekającego decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu Powiatu, przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Powiatu.

Reasumując, Skład Orzekający podkreśla, że wskazane w wieloletniej prognozie finansowej wskaźniki, ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Powiat Kutnowski dochodów (*w tym dochodów bieżących, jak i majątkowych*), utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (*nadwyżek operacyjnych*).

Skład Orzekający podkreśla również, że niniejsza opinia została wydana przy założeniu, że w budżecie 2021 roku oraz w wieloletniej prognozie finansowej będzie kontynuowana realizacja zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii w Żychlinie, Żychlin ul. Dobrzeleńska 6” oraz, iż założenia dotyczące finansowania przedmiotową pożyczką wyniku budżetu 2021 roku nie ulegną zmianie.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w trakcie obowiązującego stanu epidemii służby finansowe Powiatu powinny na bieżąco analizować sytuację finansową jednostki, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w szczególności w aspekcie wykonywanych i prognozowanych, jeszcze przed stanem zagrożenia epidemicznego i stanem epidemii, wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 242 i w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Karwicki