

Uchwała Nr 4200.II.68.2024

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 25 lipca 2024 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Czernichów kredytu długoterminowego w kwocie 2.510.000 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 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 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak

Członkowie Piotr Wybraniec

Tadeusz Stawowczyk

uchwala, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Czernichów** kredytu długoterminowego w kwocie 2.510.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty kredytu przez Gminę Czernichów została wydana na wniosek Wójta Gminy Czernichów z dnia 5 lipca 2024 r. w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia kredytu jest zarządzenie Wójta Gminy Czernichów Nr 94/2024 z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego. Zarządzenie zostało podjęte na podstawie §11 ust. 1 pkt 10 uchwały Nr LVI/482/2023 Rady Gminy Czernichów z dnia 28 grudnia 2023 r.

w sprawie uchwalenia budżetu gminy Czernichów na 2024 rok wraz ze zmianami. Zgodnie z zarządzeniem kredyt długoterminowy w kwocie 2.510.000 zł zostanie zaciągnięty z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Czernichów w 2024 r. (kwota 1.301.480 zł) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczki (kwota 1.208.520 zł). Spłatę kredytu zaplanowano na lata 2027-2033 według następującego harmonogramu:

- rok 2027 – kwota 10.000 zł,
- rok 2028 – kwota 100.000 zł,
- rok 2029 – kwota 400.000 zł,
- rok 2030 – kwota 300.000 zł,
- rok 2031 – kwota 500.000 zł,
- lata 2032-2033 – kwoty po 600.000 zł rocznie.

Źródłem spłaty kredytu wraz z odsetkami będą dochody własne gminy. Zabezpieczeniem spłaty kredytu będzie weksel *in blanco* wraz z deklaracją wekslową.

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

Budżet Gminy na 2024 rok, po zmianach zakłada:

– dochody ogółem	w kwocie	49.052.236,03 zł,
– przychody ogółem	w kwocie	5.835.196,81 zł,

w tym z tytułu:

– wnioskowanego kredytu	w kwocie	2.510.000,00 zł,
– 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		

w kwocie 7.546,81 zł,

- wolnych środków z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych	w kwocie	3.317.650,00 zł,
--	----------	------------------

– wydatki ogółem	w kwocie	53.678.912,84 zł,
– rozchody ogółem	w kwocie	1.208.520,00 zł,

w tym z tytułu:

– spłaty kredytów i pożyczek	w kwocie	1.208.520,00 zł.
------------------------------	----------	------------------

Uchwała budżetowa Gminy Czernichów podjęta na 2024 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 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) określa limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na finansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie 1.301.480 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczki w wysokości 1.208.520 zł. Zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania wyczerpuje powyższe limity.

Budżet na 2024 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.) i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2024-2025 dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy. Skład Orzekający stwierdził jednak, że w 2024 r. Organy Gminy planują wysoki deficyt operacyjny w kwocie - **1.311.162,03 zł**. W kolejnych latach planowane są zaś nadwyżki operacyjne na poziomie wykonywanych w latach 2017-2022.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Czernichów jest uchwała Rady Gminy Czernichów Nr LVI/481/2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czernichów na lata 2024-2033 wraz z jej zmianami. Obecnie okres objęty wieloletnią prognozą finansową obejmuje lata 2024-2035. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz 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 ustawy o finansach publicznych oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy 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 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 Czernichów wskaźnik obliczany jest w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Wójta Gminy Czernichów 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 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 340), 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. 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. z 2024 r. poz. 167 ze zm.), 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. z 2022 r. poz. 1265 z późn. zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1630).

W latach 2024-2025 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 Czernichów wraz ze zmianami wynika, że w latach 2024-2033, 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, po uwzględnieniu wyłączeń ustawowych - wynoszą:

- w roku 2024 – 4,72%, przy dopuszczalnym wskaźniku 11,93%,
- w roku 2025 – 3,93%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,92%,
- w roku 2026 – 5,05%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,81%,
- w roku 2027 – 5,47%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,99%,
- w roku 2028 – 4,61%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,20%,
- w roku 2029 – 4,48%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,53%,
- w roku 2030 – 4,19%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,98%,
- w roku 2031 – 4,80%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,84%,

- w roku 2032 – 5,06%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,30%,
- w roku 2033 – 5,10%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,58%.

W okresie objętym wieloletnią prognozą finansową Gmina Czernichów stosuje wyłączenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych w spłacie długu oraz jego obsłudze w latach 2024-2028. Z przepisu art. 243 ust. 4 ww. ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, nie zostały przekazane albo po ich przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego z art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia obligatoryjnej relacji, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot, lub kwoty związanej z niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niezbędne zatem jest posiadanie przez Gminę stosownych umów o dofinansowanie i spełnienie innych warunków wyłączeń ustawowych. Skład stwierdził, że bez zastosowania wyłączeń ustawowych oraz zaplanowania dochodów ze sprzedaży majątku (w kwocie **1.113.360 zł** w latach 2024-2026) obligatoryjna relacja kształtuje się na gorszym poziomie.

Skład Orzekający wnosi istotne zastrzeżenia w zakresie możliwości spłaty przez Gminę zaciąganego kredytu. Zastrzeżenia szczegółowo opisano w poniższych punktach:

1. Na podstawie art. 74 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie państwowego długu publicznego, a jednostki samorządu terytorialnego w myśl art. 9 pkt 2 tej ustawy należą do sektora finansów publicznych. W tym celu Minister Finansów przedstawia wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które stanowią podstawę oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Wytyczne służą do oszacowania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie. Aktualne wytyczne Minister Finansów przedstawił w maju 2024 r. Przyjęcie do przygotowania szacunku maksymalnego limitu wydatków innych wskaźników makroekonomicznych od przedstawionych w wytycznych wymaga przedstawienia szczegółowego uzasadnienia takiego postępowania. Na podstawie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być realistyczna. Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach w toku wydawania niniejszej opinii przeprowadziła symulację wieloletniej prognozy finansowej Gminy z zastosowaniem wskaźnika makroekonomicznego CPI (dynamika średnioroczna cen towarów i usług konsumpcyjnych) ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów w dokumencie pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw dla cen towarów i usług konsumpcyjnych. Aktualizacja – maj 2024 r.” W wyniku przeprowadzenia symulacji dochodów bieżących, wydatków bieżących z zastosowaniem wskaźnika CPI podanego w tych wytycznych, przy uwzględnieniu

zadłużenia z tytułu zaciąganego kredytu, obligatoryjna relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (indywidualny wskaźnik zadłużenia) według wyliczeń tut. Izby będzie przez Gminę niespełniona w dziewięciu latach, tj. w latach 2027- 2035, w tym nawet po uwzględnieniu wyłączeń ustawowych. Spłata rat kapitałowych zaciąganego kredytu przypada natomiast na lata 2027 do 2033, czyli na okres zagrożony niespełnieniem wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

2. Skład Orzekający podnosi również, że nawet bez dokonania powyższej symulacji i po uwzględnieniu wyłączeń ustawowych i dochodów ze sprzedaży majątku, jak również przy znacznym spadku wydatków bieżących w niektórych latach prognozy - w 2030 roku różnica do granicznego wskaźnika wynosi 0,79 pkt proc., czyli kształtuje się na mało bezpiecznym poziomie.
3. Aktualnie Gmina planuje deficyt operacyjny w kwocie aż **-1.311.162,03 zł**, przy dochodach bieżących w wysokości 36.803.048,94 zł. W sytuacji Gminy Czernichów która planuje zaciągać nowe zobowiązania dłużne w latach 2024-2026 w wysokości **8.710.000 zł**, z tego 2.510.000 zł z tytułu opiniowanego kredytu - jest to niepokojąca okoliczność, albowiem odpowiednio wysoki poziom nadwyżki operacyjnej jest niezbędnie konieczny do spłaty i obsługi zadłużenia. Spłata przedmiotowego kredytu jest więc uzależniona od osiągnięcia przez Gminę odpowiednio wysokich nadwyżek operacyjnych budżetu.
4. Obawy Składu budzi poziom przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej wydatków bieżących, w tym wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz na obsługę długu. Spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych wymagać będzie od Organów Gminy realizacji przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń, w szczególności osiągnięcia w 2025 r. w stosunku do 2024 r. oszczędności na wynagrodzeniach i składkach od nich naliczanych na poziomie ponad 5% (ok. 1,2 mln zł) oraz utrzymania w 2025 r. pozostałych wydatków bieżących (wydatków bieżących pomniejszonych o wynagrodzenia i składki od nich naliczane, obsługę długu oraz wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy) na poziomie roku 2024. Powyższe założenia w ocenie Składu mogą być bardzo trudne, a nawet niemożliwe do osiągnięcia, z uwagi na szereg okoliczności, w tym makroekonomicznych niezależnych od samej jednostki. Z kolei przyjęcie w najbliższych latach prognozy wydatków na obsługę długu w wysokości poniżej 7% w stosunku do zadłużenia jednostki może okazać się niewystarczające do obsługi długu, w tym pochodzącego z zaciąganego kredytu, biorąc pod uwagę aktualne stopy procentowe, w tym WIBOR.

Planowana w 2024 roku łączna kwota długu Gminy w wysokości **7.550.560,00 zł** aktualnie stanowi 15,4 % planowanych dochodów budżetowych, jednakże Gmina planuje zaciągnięcie nowego zadłużenia w 2025 i 2026 r.

Z podanych powyżej powodów, Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie możliwości spłaty przedmiotowego kredytu przez Gminę Czernichów.

Na zakończenie Skład wskazuje na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze zachodzących zmian uwarunkowań prawno-finansowych oraz społeczno-ekonomicznych zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, 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 Dziedziak