

Uchwała nr 76/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 października 2015 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Zarządu Powiatu Ząbkowickiego od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/196/2015 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł wnioskowanego na finansowanie planowanego deficytu budżetu w roku 2015 w kwocie 653.287,79 zł i spłatę zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w latach poprzednich w kwocie 1.347.400 zł

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala odwołanie

Zarządu Powiatu Ząbkowickiego od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/196/2015 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł wnioskowanego na finansowanie planowanego deficytu budżetu w roku 2015 w kwocie 653.287,79 zł i spłatę zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w latach poprzednich w kwocie 1.347.400 zł.

Uzasadnienie

Odwołanie Zarządu Powiatu Ząbkowickiego od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/196/2015 z dnia 4 października 2015 r. w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł wnioskowanego na finansowanie planowanego deficytu budżetu w roku 2015 w kwocie 653.287,79 zł i spłatę zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w latach poprzednich w kwocie 1.347.400 zł, wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 12 października 2015 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr IV/196/2015 z dnia 5 października 2015 r. wydał opinię negatywną o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł, wnioskowanego na finansowanie planowanego deficytu budżetu w roku 2015 w kwocie 653.287,79 zł i spłatę zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych w latach poprzednich w kwocie 1.347.400 zł. Zarząd Powiatu Ząbkowickiego, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały, wnosząc o jej uchylenie i ponowne rozpatrzenie sprawy.

Skład Orzekający, wydając negatywną opinię o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł, wskazał na:

- 1) wysoki poziom zadłużenia powiatu, które na 31 grudnia 2014 r. stanowiło 60,4% wykonanych w 2014 r. dochodów i wynosiło 46.783.380 zł,
- 2) znaczne obniżenie wskaźników zdolności spłaty zobowiązań w latach 2015–2017 w wyniku wykonania budżetu powiatu za 2014 rok, i tak planowany wskaźnik zdolności spłaty zobowiązań na 2014 rok wynosił 5,97%, a wykonany wyniósł 2,11%,
- 3) relatywnie wysokie jednoroczne wskaźniki zdolności spłaty zobowiązań, począwszy od 2016 r., determinowane jednak wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku, których prognozowane wielkości w kolejnych latach przyjęto w kwotach 2.492.579,68 zł i 1.492.579,68 zł,

4) planowane w roku 2015 spłaty rat kredytów w kwocie 1.347.400 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 1.460.000 zł, które łącznie stanowią 3,64%, a po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń 3,39% planowanych dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty dla roku budżetowego wynoszącym 3,98% (z uwzględnieniem planu na trzy kwartały 2014 r.) i 2,69% (z uwzględnieniem wykonania budżetu za 2014 rok),

5) kolejne lata, w których relacja łącznej kwoty spłat kształtuje się od 2,49% (w 2016 r.) do 7,72% (w 2026 r.) planowanych dochodów i w żadnym z lat nie przekracza wskaźnika zdolności spłat, o której mowa w art. 243 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, liczonego na podstawie prognozowanych wielkości dochodów i wydatków.

Uwzględniając powyższe okoliczności Skład Orzekający przyjął, że zaciągnięcie zobowiązań będącego przedmiotem opinii spowoduje wysokie ryzyko niezachowania przez Powiat Ząbkowicki relacji z art. 243 u.f.p.

W złożonym odwołaniu Zarząd Powiatu Ząbkowickiego wskazuje, że w żadnym roku objętym wieloletnią prognozą finansową (2015–2030) planowane spłaty rat kapitałowych wraz z odsetkami nie powodują niespełnienia wymogów art. 243 u.f.p. Zaplanowana sprzedaż mienia ma odzwierciedlenie w zasobach mienia będącego własnością Powiatu Ząbkowickiego, a trudności ze zbyciem tego mienia w latach 2011–2015 wynikały z dekoniunktury gospodarczej i słabego popytu wewnętrznego. W sytuacji wzrostu gospodarczego i zainteresowania obiektami przeznaczonymi do sprzedaży istnieją realne szanse na ich zbycie. Ponadto odwołujący zwraca uwagę, że kształtowanie założeń do prognoz dochodów na lata przyszłe jest istotnym elementem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, która jest gwarantowana konstytucyjnie. W dalszej części odwołujący wskazuje na przyczyny trudnej w chwili obecnej sytuacji finansowej powiatu, w tym konieczność spłaty kredytu zaciągniętego na restrukturyzację służby zdrowia bez możliwości skorzystania z odliczeń. Pomimo podjętych działań mających na celu ustabilizowanie w kolejnych latach sytuacji finansowej powiatu, negatywny wpływ na poziom wydatków mają częste zmiany przepisów oraz zła sytuacja demograficzna. Jako przykład podano obowiązek wyodrębniania dochodów i wydatków na specjalną organizację nauki i metod pracy dla młodzieży niepełnosprawnej. Wnioskowany kredyt zapewni realizację zobowiązań powiatu, a jego spłata rozpocznie się w 2020 r., kiedy to prognozowana sytuacja finansowa ulegnie znaczącej poprawie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego nr IV/196/2015 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł, złożonym przez Zarząd Powiatu Ząbkowickiego odwołaniem oraz po wysłuchaniu uczestniczących w posiedzeniu Kolegium Starosty Ząbkowickiego i Skarbnika Powiatu, zważyło, co następuje:

W pierwszej kolejności Kolegium Izby podziela stanowisko Składu Orzekającego dotyczące negatywnych tendencji związanych z wysokim poziomem zadłużenia powiatu, w tym wysokiego poziomu ryzyka niezachowania relacji z art. 243 u.f.p. w latach 2015–2017. W roku bieżącym dopuszczalny wskaźnik obciążenia budżetu spłatą zobowiązań (3,98%) nie został przekroczony jedynie dzięki ustaleniu go w oparciu o planowane wartości wykazane za trzy kwartały z wykonania budżetu powiatu za 2014 rok, co jest zgodne z przepisami art. 243 ust. 2 u.f.p. Relacja powyższa nie jest jednak zachowana po ustaleniu dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą zobowiązań na 2015 rok w oparciu o faktycznie wykonane w 2014 r. wartości (2,69%), przy wskaźniku planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań wynoszącym 3,39%, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń.

Kolegium zauważyło ponadto znaczne obniżenie planowanych wydatków na obsługę długu w 2016 r., przy kwocie zadłużenia niższej jedynie o 1.047.400 zł w stosunku do stanu na koniec 2015 r., co pozwoliło na nieznaczne zachowanie relacji z art. 243 u.f.p. (2,27%, 2,40%), jednak nie znajduje uzasadnienia w prognozach dotyczących kosztów obsługi długu w 2016 roku. I tak, w 2016 r. planuje się wydatki na obsługę długu w kwocie 970.000 zł, przy wydatkach poniesionych na ten cel w 2014 r. w kwocie 1.709.624,44 zł, wydatkach planowanych na 2015 rok w kwocie

1.460.000 zł i na 2017 rok w kwocie 1.360.000 zł. Rażąco niska kwota planowanych w 2016 r. kosztów obsługi długu może wskazywać na kapitalizację odsetek, co jest niedopuszczalne w świetle przepisów art. 92 ust. 1 pkt 2 u.f.p., bądź niezachowanie zasady realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, do czego obligują przepisy art. 226 ust. 1 u.f.p.

Odnosząc się do uzasadnienia odwołania, Kolegium zauważa, że Zarząd Powiatu Ząbkowickiego potwierdza trudną sytuację finansową powiatu, wskazując na okoliczności, które do niej doprowadziły. Odwołujący nie wnosi zastrzeżeń do ustaleń Składu Orzekającego, a jedynie wskazuje na prawo organów powiatu do kształtowania prognoz dochodów na lata przyszłe, jako istotny element samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby przypomina, że zgodnie ze złożonymi sprawozdaniami wg stanu na koniec 2014 r. do dyspozycji organów Powiatu Ząbkowickiego pozostały wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń zaciągniętych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1.982.622,10 zł, z których do budżetu na 2015 rok zaangażowano jedynie kwotę 632.424,46 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby nie znalazło uzasadnienia do uwzględnienia odwołania Zarządu Powiatu Ząbkowickiego od negatywnej opinii o możliwości spłaty przez Powiat Ząbkowicki kredytu długoterminowego w wysokości 2.000.687,79 zł i postanowiło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus