

Uchwała Nr 35/K/2012
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 2 listopada 2012 roku

w sprawie: opinii o możliwości spłaty pożyczki planowanej do zaciągnięcia przez Powiat Tucholski w 2012 roku

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577, Nr 154 poz. 1800; z 2002 r. Nr 113 poz. 984; z 2003 r. Nr 149 poz. 1454; z 2004 r. Nr 273 poz. 2703; z 2005 r. Nr 14 poz. 114, Nr 64 poz. 565; Nr 249 poz. 2104; z 2009 r. Nr 157 poz. 1241; z 2010 r. Nr 238 poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 240 poz. 1429) oraz Zarządzenia Nr 6/2011 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodnicząca:

Lidia Dudek

Członkowie:

Włodzimierz Bartkowiak

Andrzej Tatkowski

wydał opinię o możliwość spłaty pożyczki planowanej do zaciągnięcia przez Powiat Tucholski z budżetu państwa w 2012 roku, w kwocie **7.918.388,39 zł**, o treści, jak następuje.

O wydanie niniejszej opinii wystąpił Zarząd Powiatu Tucholskiego pismem z dnia 2 września 2012 r. (znak: FN.3221.94.2012, wpływ do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 3 października 2012 r.). Podstawę złożenia powyższego wniosku stanowi art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Skład Orzekający wydając niniejszą opinię przeanalizował następujące dokumenty przekazane przez Powiat Tucholski: uchwały Rady Powiatu Tucholskiego podjęte na sesji w dniu 28 września 2012 r.: nr XX/211/2012 w sprawie przyjęcia programu naprawczego dla Powiatu Tucholskiego na lata 2012-2021, nr XX/212/2012 dotyczącą zmian budżetu Powiatu na 2012 rok, nr XX/213/2012 dotyczącą zmiany wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Tucholskiego na lata 2012-2024 (dalej WPF), nr XX/214/2012 w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego oraz uchwałę nr 102/248/2012 Zarządu Powiatu Tucholskiego z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zmian budżetu Powiatu na rok 2012, a także sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych Powiatu Tucholskiego za rok 2011 i III kwartał roku 2012. Ponadto, Skład zapoznał się z pismem Starosty Tucholskiego z dnia 2 listopada 2012 r. (znak OR.033.147.2012) dotyczącym działań Zarządu Powiatu zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Powiatu oraz pismem Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 23 października 2012 r. (znak DFSD/064/489/2012/WG) dotyczącym przeprowadzenia przez Bank restrukturyzacji zadłużenia Powiatu Tucholskiego.

Po analizie powyższych dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Budżet Powiatu Tucholskiego na 2012 rok został ustalony uchwałą nr XIII/94/2011 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 30 grudnia 2011 r. Po ostatnich zmianach dokonanych przez Zarząd Powiatu w dniu 28 września 2012 r. uchwałą nr 102/248/2012 podstawowe parametry budżetu są następujące:

- dochody ogółem - 53.753.776,41 zł, w tym dochody bieżące - 45.961.081,44 zł,
- wydatki ogółem - 60.938.618,16 zł, w tym wydatki bieżące - 49.261.345,60 zł,
- deficyt - 7.184.841,75 zł.

Jako źródło pokrycia planowanego na 2012 rok deficytu wskazano przychody z pożyczki z budżetu państwa. Ponadto zaplanowano przychody z tytułu zaciągniętego kredytu (w wysokości 3.300.000 zł) i pożyczki z budżetu państwa (w wysokości 733.546,64 zł) na spłatę rozchodów. Rozchody budżetu Powiatu na 2012 rok zaplanowano w łącznej kwocie 4.033.546,64 zł.

W dniu 28 września 2012 r. Rada Powiatu Tucholskiego podjęła uchwałę nr XX/214/2012 w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego, w kwocie 7.918.388,39 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu budżetowego oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i zaciągniętych kredytów. Z uchwały wynika, że spłata rat wnioskowanej pożyczki nastąpi w latach 2013-2021 z dochodów uzyskanych przez Powiat. Zobowiązanie zaciągnięte w wyniku podjętej uchwały oraz raty spłat pożyczki w poszczególnych latach zostały ujęte w załączniku do uchwały nr XX/213/2012 Rady Powiatu Tucholskiego z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zmiany WPF.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy suma zaciągniętych zobowiązań nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe wymogi zostały przez wnioskodawcę spełnione. Suma kwot planowanych do zaciągnięcia przez Powiat Tucholski w 2012 roku pożyczek i kredytów nie przekracza kwoty określonego w uchwale zmieniającej budżet na ten rok limitu zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu oraz na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na mocy art. 85 pkt 3 oraz art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241 z późn. zm.) w latach 2012-2013 w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i jego spłat obowiązują zasady wynikające z art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.).

Z przedstawionych w WPF Powiatu Tucholskiego danych wynika, iż spłaty zobowiązań wyniosą w 2012 roku - 12,2 % planowanych na ten rok dochodów, a w 2013 roku - 12,7 % planowanych na ten rok dochodów. Relację spłat zobowiązań Powiatu dotyczącą okresu 2014-2024 Skład Orzekający przeanalizował według zgodności z przepisem art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych, który na mocy art. 121 ust. 2 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych będzie obowiązywał od roku 2014. Od tego roku tracą moc przepisy art. 169-170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Z załącznika do WPF wynika, że relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w Powiecie Tucholskim nie zostanie zachowana w latach 2014-2020. Wymóg wynikający z art. 243 ustawy zostanie spełniony od roku 2021.

Zgodnie z WPF prognozowane zadłużenie Powiatu, uwzględniające tytuły dłużne wynikające z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, w stosunku do planowanych dochodów wyniesie w latach 2012-2013 odpowiednio: 81,8 % i 74,7 %. W związku z powyższym prognozowany na lata 2012-2013 dług Powiatu przekroczy ustawowy limit zadłużenia, wynoszący 60 % planowanych na dany rok dochodów.

Z przedstawionych wyżej danych dotyczących budżetu na 2012 rok wynika ponadto, że kwota planowanych dochodów bieżących Powiatu jest niższa od kwoty planowanych wydatków bieżących o 3.300.264,16 zł. W związku z powyższym naruszony został przepis art. 242 ust. 1 ustawy 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 nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Powiat Tucholski nie posiada wolnych środków oraz nadwyżki z lat ubiegłych.

Uchwała dotycząca zaciągnięcia pożyczki została podjęta m. in. na podstawie art. 224 ustawy o finansach publicznych, który dotyczy zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego - realizujące lub przystępujące do realizacji programu naprawczego - pożyczek z budżetu państwa. Zgodnie z ustępem 1 pkt 2 lit. b wskazanego przepisu jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli z analizy programu naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244 ustawy. W latach 2012-2013 zamiast zasad, o których mowa w art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych, stosuje się zasady określone w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, co wynika z art. 121 ust. 7 ustawy wprowadzającej ustawę o finansach publicznych. Zatem na podstawie art. 224 ustawy jednostka samorządu terytorialnego realizująca program naprawczy nie jest zobowiązana do spełniania wymogów wynikających z art. 242 i art. 243 obowiązującej ustawy o finansach publicznych oraz art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku.

W związku z pogarszającą się sytuacją finansową Powiatu, grożącą utratą przez Powiat płynności finansowej, w dniu 28 września 2012 r. Rada Powiatu Tucholskiego uchwałą nr XX/211/2012 przyjęła program naprawczy dla Powiatu Tucholskiego na lata 2012-2021. Program przewiduje m. in. zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa w kwocie 7.918.388,39 zł, której źródło spłaty stanowić będą uzyskana w latach 2013 - 2021 dochody Powiatu, w tym dochody ze sprzedaży majątku. Zarząd Powiatu Tucholskiego podjął w roku 2012 działania zmierzające do ograniczenia deficytu budżetu roku 2012, jak również do uzyskania dochodów wykazanych w WPF na kolejne lata. Rada Powiatu podjęła uchwały dotyczące m. in. zbycia nieruchomości stanowiących własność Powiatu, w tym nieruchomości położonej w miejscowości Biała, użytkowanej przez Kujawsko-Pomorską Chorągiew Związku Harcerstwa Polskiego Hufiec Tuchola. W programie naprawczym przewidziano wpływy do budżetu Powiatu z tytułu dochodów ze sprzedaży powyższej nieruchomości w kwocie 1.500.000 zł w roku 2013 i w kwocie 2.000.000 zł w roku 2014. Zainteresowanie zakupem powyższej nieruchomości, wspólnie z obecnym użytkownikiem, wyraził dyrektor Tucholskiego Parku Krajobrazowego, przy udziale środków z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Rada Powiatu Tucholskiego uchwałą Nr XXI/219/2012 z dnia 30 października 2012 r. wskazała na konieczność podjęcia przez Zarząd Powiatu działań zmierzających do zmiany

warunków użytkowania przez Szpital Tucholski Sp. z o. o. nieruchomości będącej własnością Powiatu. Aktualnie Zarząd Powiatu prowadzi z zarządem Szpitala rozmowy dotyczące podwyższenia czynszu dzierżawnego.

Reasumując, sytuacja finansowa Powiatu przedstawia się następująco.

Na 2012 rok Powiat zaplanował budżet z deficytem w kwocie 7.184.841,75 zł, tj. na poziomie 13,4 % planowanych dochodów. Źródłem pokrycia planowanego deficytu będą przychody zwrotne z pożyczki z budżetu państwa. Przewidywana w 2012 roku różnica pomiędzy bieżącymi dochodami i wydatkami stanowi deficyt w wysokości 3.300.264,16 zł. Zobowiązania Powiatu zaliczane do długu publicznego stanowią na dzień 30 września 2012 r. - wg sprawozdania Rb-Z - kwotę 37.357.249,97 zł, tj. 69,5 % planowanych w tym okresie dochodów. Z WPF Powiatu na lata 2013-2024 wynika, że Powiat Tucholski planuje uchwalać w kolejnych latach budżetów z nadwyżką w wysokości zapewniającej pokrycie spłat zobowiązań w tych latach. W ostatnim roku spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki, tj. w roku 2021 i latach kolejnych zachowana zostanie relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co będzie stanowiło spełnienie normy prawnej określonej w art. 224 ustawy.

Zdaniem Składu Orzekającego, Powiat Tucholski będzie miał możliwość spłaty planowanej do zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa, pod warunkiem zrealizowania dochodów w wysokości wskazanej w WPF. Brak wykonania planowanych dochodów, w szczególności z tytułu sprzedaży majątku, przy jednoczesnym braku ograniczenia wydatków, może wpłynąć na poważne trudności Powiatu ze spłatą zobowiązania.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że Zarząd Powiatu podejmuje skuteczne i wielokierunkowe działania w zakresie realizacji przedsięwzięć ujętych w programie naprawczym. Ponadto, co wynika z pisma Starosty Tucholskiego z dnia 2 listopada 2012 r., Zarząd Powiatu podejmuje również inne dodatkowe działania, tak w zakresie pozyskania jeszcze w bieżącym roku budżetowym dodatkowych kwot dochodów, jak i zmniejszenia kwot wydatków planowanych. Efektem powyższych działań jest również uzyskanie zapewnienia od Banku Gospodarstwa Krajowego, że możliwa jest - po uzyskaniu przez Powiat pożyczki z budżetu państwa - restrukturyzacja zadłużenia Powiatu, co powinno wpłynąć na obniżenie kosztów obsługi zadłużenia (pismo BGK z dnia 23 października 2012 r.).

Skład Orzekający zauważa, że uwzględniając przepis art. 224 ustawy o finansach publicznych Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, na posiedzeniu w dniu 31 października 2012 r., nie stwierdziło naruszenia prawa w uchwałach Rady Powiatu podjętych na sesji w dniu 28 września 2012 r., dotyczących zmiany budżetu na 2012 rok, zmiany WPF oraz zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa, a także w uchwale Zarządu Powiatu z dnia 28 września 2012 r. dotyczącej zmiany budżetu. Ponadto, Skład Orzekający podziela stanowisko Kolegium Izby, że za pozytywne uznać należy współdziałanie obojga organów Powiatu Tucholskiego zmierzające do poprawy sytuacji finansowej Powiatu.

Opierając się na powyższych faktach Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wydał opinię jak wyżej.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Lidia Dudek
mgr Lidia Dudek