

Uchwała nr V/80/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 1 kwietnia 2014 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki zaciąganej
przez Gminę Daszyna na wyprzedzające finansowanie zadania
finansowanego ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej
w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) i art. 91 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Małgorzata Michałek | - członek |
| 3. Wojciech Newereńczuk | - członek |

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwość spłaty pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w wysokości 300.010,88 zł (słownie: trzysta tysięcy dziesięć złotych i 88/100), na wyprzedzające finansowanie, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, operacji pn. „Remont, modernizacja i adaptacja części budynku Daszyna 40 do pełnienia funkcji społeczno-kulturalnych” realizowanej w ramach zadania określonego w budżecie Gminy pn. „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki 25, 32, 40), w tym Remont, modernizacja i adaptacja części budynku Daszyna 40 do pełnienia funkcji społeczno-kulturalnych”, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Daszyna o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty przez Gminę Daszyna pożyczki na wyprzedzające finansowanie zadania z w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zaciąganej w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 300.010,88 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki 25, 32, 40), w tym Remont, modernizacja i adaptacja części budynku Daszyna 40

do pełnienia funkcji społeczno-kulturalnych”. W myśl regulacji wynikających z art. 212 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Rada Gminy w Daszynie upoważniła Wójta Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Działając w granicach upoważnienia określonego w § 8 pkt 2 Uchwały nr XLIV/284/2014 z dnia 31 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na 2014 rok, Wójt Gminy Daszyna - Zarządzeniem nr 14/2014 podjętym w dniu 31 marca 2014 roku postanowił o zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki. Spłata pożyczki zostanie dokonana po otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej.

Jednocześnie należy wskazać, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na podstawie uchwały nr V/77/2014 z dnia 20 marca 2014 roku pozytywnie zaopiniował możliwość spłaty pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w wysokości 300.010,88 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki 25, 32, 40)”. Wskazana opinia wydana została na podstawie wniosku Wójta Gminy Daszyna, który wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 lutego 2014 roku, a dotyczył zarządzenia Wójta Gminy Daszyna nr 7/2104 z dnia 12 lutego 2014 roku, które zostało uchylone na podstawie zarządzenia nr 14/2014 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31 marca 2014 roku.

Natomiast obecny wniosek Wójta Gminy Daszyna wynika ze zmiany nazwy przedsięwzięcia „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki 25, 32, 40)”, która została doprecyzowana przez Radę Gminy Daszyna, w sposób specyfikujący operację pn. „Remont, modernizacja i adaptacja części budynku Daszyna 40 do pełnienia funkcji społeczno-kulturalnych”. W efekcie od dnia 31 marca 2014 roku pełna nazwa zadania to: „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki 25, 32, 40)”, w tym Remont, modernizacja i adaptacja części budynku Daszyna 40 do pełnienia funkcji społeczno-kulturalnych”.

Opinia Składu Orzekającego o możliwości spłaty zaciąganej pożyczki wyrażona w sentencji niniejszej uchwały poprzedzona została analizą uchwały budżetowej, w szczególności w zakresie limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 212 ust.1 pkt 6 w zw. z art. 89 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz prognozy kwoty długu i spłat zobowiązań, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2014 – 2030. Działaniem swym Wójt Gminy Daszyna wypełnił dyspozycje art. 89 ust.1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów oraz na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, bowiem zaciągany kredyt mieści się w ustalonym przez Radę Gminy w Daszynie na 2014 rok limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę

zaciągniętych w latach poprzednich zobowiązań oraz wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dług Gminy Daszyna na koniec roku 2014, **przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie założonym w prognozie**, kształtować się będzie na poziomie 51,86% planowanych dochodów budżetu ogółem.

Począwszy, od roku 2014 obowiązują nowe zasady liczenia dopuszczalnego poziomu obciążeń budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji i potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń, określone w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zatem Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014 – 2030 (ze zmianami dokonanymi do dnia 31 marca 2014 roku), z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań, po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp, nie przekroczy wskaźnika, liczonego na podstawie art. 243 ustawy. Biorąc pod uwagę wykonanie dochodów i wydatków budżetu za lata 2011-2012 oraz planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2013 roku, wskaźnik maksymalny dla roku 2014 kształtuje się na poziomie 6,57% (przy uwzględnieniu wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2011-2013 wskaźnik maksymalny wynosi 3,17%), natomiast obciążenie budżetu spłatą długu stanowić będzie 3,63% prognozowanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp wyniesie 2,45% prognozowanych na ten rok dochodów ogółem. W roku 2015 relacja ta kształtować się będzie następująco: wskaźnik maksymalny - 4,45%, obciążenie budżetu spłatą długu - 21,73% planowanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp – 3,79% planowanych dochodów. Zatem w sytuacji, gdyby prognozowane przez Gminę środki z UE nie wpłynęły bądź orzeczony byłby ich zwrot, w roku 2015 nastąpiłoby przekroczenie, dopuszczalnego przepisem art. 243 ustawy o finansach publicznych, poziomu spłaty.

Wskaźniki spłaty zadłużenia, w poszczególnych latach prognozy, **zostały wyliczone, przy założeniu dokonania w 2014 roku operacji na długu, w postaci konsolidacji kredytów w łącznej kwocie 8.141.000,00 zł**, co Gmina zamierza osiągnąć w efekcie wyłonienia banku, który w wyniku przejęcia wskazanego zadłużenia dokona zmiany harmonogramu spłaty zobowiązania, poprzez wydłużenie okresu spłaty do 2030 roku.

Zapewnienie możliwości spłaty zadłużenia pozostaje uzależnione od wykonania założeń budżetu Gminy na 2014 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2014-2030. W 2014 roku Gmina zaplanowała większe dochody z tytułu podatków i opłat, w tym z tytułu opłaty eksploatacyjnej od działalności w zakresie wydobycia kruszywa, jak również z tytułu podatku od nieruchomości. Wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 500.000,00 zł wynika z faktu, że w

poprzednich latach grunty sklasyfikowane jako grunty rolne, na których prowadzona była działalność gospodarcza w zakresie wydobycia kruszywa naturalnego, opodatkowane były podatkiem rolnym. Obecnie Gmina zamierza przeprowadzić postępowanie podatkowe celem opodatkowania wskazanych gruntów podatkiem od nieruchomości, w tym za lata 2009-2013, oraz wyegzekwować należny podatek. W zakresie dochodów bieżących zaplanowano także dochody z tytułu sprzedaży gazu w kwocie 553.700 zł (wg wyliczenia 245.000 m³ x 2,26 zł) oraz dochody z tytułu eksploatacji gazociągu w łącznej kwocie 1.170.250 zł (w tym: nitka główna - 297.500 zł, przyłącza - 872.750 zł). Powyższe dochody pozostają bezpośrednio związane z zadaniem pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”, które Gmina realizuje przy wsparciu środków Regionalnego Programu Operacyjnego. Zakończenie wskazanego zadania zostało zaplanowane na 2014 rok. Stosownie do oświadczenia złożonego przez Pana Pawła Józwiaka – p.o. Wójta Gminy Daszyna, na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Gmina Daszyna zamierza wystąpić do Urzędu Regulacji Energetyki o przyznanie koncesji na działalność w zakresie obrotu gazem. Ponadto Pan Paweł Józwiak – p.o. Wójta Gminy Daszyna przedłożył Izbie wnioski skierowane do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o udzielenie promesy koncesji, dla Gminy Daszyna, na dystrybucję oraz na obrót paliwami gazowymi. Przy powyższym należy wskazać, że zgodnie z pismem Dyrektora Departamentu Rynków Paliw Gazowych i Ciekłych Urzędu Regulacji Energetyki, wystosowanym w odpowiedzi na pytanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie zaopatrzenia w gaz, przy czym warunkiem koniecznym jest uzyskanie stosownej koncesji.

Ponadto w budżecie roku 2014 Gmina Daszyna zaplanowała dochody majątkowe w kwocie 14.754.880,00 zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 15.170.806,50 zł, związane z realizacją zadania pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”. Na podstawie umowy o dofinansowanie z dnia 6 marca 2013 roku Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec (BMU) upoważniło Bank KfW do udostępnienia Gminie Daszyna, we własnym imieniu ze środków budżetu federalnego, bezzwrotnej dotacji do łącznej kwoty 2.705.500 euro. Całkowite dofinansowanie projektu miało być zabezpieczone przez bezzwrotne dotacje: BMU, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponieważ NFOŚiGW odrzucił wniosek Gminy Daszyna o dofinansowanie przedmiotowego projektu, Gmina stara się o dofinansowanie z WFOŚiGW. Z treści notatki służbowej sporządzonej przez Pana Pawła Józwiaka – p.o. Wójta Gminy Daszyna wynika, że w trakcie spotkania odbytego w dniu 4 lutego 2014 roku w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi ustalono, że WFOŚiGW jest skłonny procedować ponownie przyznanie kwoty 6.000.000,00 zł na projekt budowy elektrociepłowni w Gminie

Daszyna. Obecnie Gmina Daszyna, zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Wójta Gminy Daszyna, jest na etapie przygotowywania stosownych dokumentów. Ponadto Pan Paweł Józwiak przedłożył Izbie treść maila otrzymanego z Banku KfW, z którego wynika, że wskazany Bank w zasadzie nie zgłasza zastrzeżeń do zmiany planu finansowania, poprzez zastąpienie środków z NFOŚiGW środkami własnymi Gminy oraz środkami Wojewódzkiego Funduszu, przy czym przed przekazaniem stosownego pisma w tej sprawie Bank zobowiązany jest do uzyskania zgody Ministerstwa Środowiska w Berlinie.

W związku z powyższym należy podnieść, że realizacja przedmiotowej inwestycji uzależniona pozostaje od uzyskania planowanych kwot dofinansowania. Jednocześnie trzeba wskazać, że Gmina, począwszy od roku 2015, planuje w wyniku wykonania przedmiotowej inwestycji, uzyskiwanie dochodów ze sprzedaży energii elektrycznej.

W kolejnych latach Gmina prognozuje systematyczny wzrost nadwyżki operacyjnej, co wynika z faktu wzrostu dochodów bieżących, założonych zgodnie z objaśnieniami do prognozy, na poziomie około 4%, przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących na poziomie około 2%. Dodatkowo prognozowany jest istotny wzrost dochodów bieżących (ponad wskazane 4%) z tytułu dochodów z podatku od nieruchomości, w związku z mającymi powstać na terenie Gminy Daszyna farmami wiatrowymi (12 wiatraków x 25.000,00 zł) oraz w efekcie założonych do uzyskania należności tytułem sprzedaży gazu oraz energii elektrycznej.

Należy także zwrócić uwagę, że w roku 2014 zaplanowano w budżecie dochody z tytułu sprzedaży majątku na poziomie 1.815.000,00 zł, które Gmina zamierza uzyskać ze sprzedaży działki nr 103, o pow. 7,77 ha, położonej w Walewie oraz działki nr 43, o pow. 1,74 ha, położonej w Daszynie, w związku z planowanym przeznaczeniem wskazanych terenów na ofertę inwestycyjną dla lokalizacji obiektów produkcyjno-usługowych.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że uzyskanie planowanych dochodów w 2014 roku, w tym dochodów z wyżej opisanych źródeł, ma bezpośrednie przełożenie, na możliwość wykonania planowanych wydatków budżetu oraz na wysokość kwoty długu, a także na wyliczenie relacji spłaty długu w stosunku do maksymalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w poszczególnych latach, na które została opracowana prognoza. Ponadto możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w prognozie, w tym w zakresie spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, uzależniona pozostaje od dokonania planowanej konsolidacji zadłużenia, a w przyszłych latach od uzyskania zakładanego wzrostu nadwyżek operacyjnych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na okoliczność, że Gmina realizowała oraz nadal realizuje zadania finansowane środkami pochodzącymi z budżetu UE, co oznacza, że w przypadku ewentualnego nieotrzymania tych środków lub orzeczenia ich zwrotu, powstałaby konieczność wskazania źródeł ich pokrycia, jak również ponownego przeliczenia wskaźników spłaty zadłużenia.

Zatem realizacja założeń budżetu Gminy Daszyna na 2014 rok, a tym samym możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna, w ocenie Składu Orzekającego, obciążona jest znacznym ryzykiem.

Stosownie do ustaleń zawartych powyżej Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.