

Uchwała nr V/180/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 3 lipca 2014 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki zaciąganej
przez Gminę Daszyna w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i
Gospodarki Wodnej w Łodzi na finansowanie zadania inwestycyjnego pn.:
„Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna
poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe
oczyszczalnie ścieków”

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

Opiniuje możliwości spłaty transzy pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, na finansowanie zadania pn.: „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków” oraz „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu zaopatrzenia w wodę”, w łącznej wysokości 529.568,00 zł (słownie: pięćset dwadzieścia dziewięć tysięcy pięćset sześćdziesiąt osiem złotych), uruchamianej w trzech transzach, z tego: w 2012 roku w kwocie 64.318,37 zł (słownie: sześćdziesiąt cztery tysiące trzysta osiemnaście złotych i 37/100), w 2013 roku w kwocie 343.122,96 zł (słownie: trzysta czterdzieści trzy tysiące sto dwadzieścia dwa złote i 96/100) oraz w 2014 roku w kwocie 122.126,67 zł (słownie: sto dwadzieścia dwa tysiące sto dwadzieścia sześć złotych i 67/100), **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek p.o. Wójta Gminy Daszyna o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na finansowanie zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków”.

Na podstawie Uchwały Nr XXIV/151/2012 z dnia 30 czerwca 2012 roku Rada Gminy w Daszynie postanowiła o zaciągnięciu w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, pożyczki w wysokości 529.568,00 zł, na finansowanie zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz system zaopatrzenia w wodę”, realizowanego w ramach ujętych w budżecie zadań inwestycyjnych pn.: „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków” oraz „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu zaopatrzenia w wodę”. Wskazana pożyczka miała zostać uruchomiona w dwóch transzach, z tego: w 2012 roku w kwocie 105.170,69 zł oraz w 2013 roku w kwocie 424.397,31 zł. Spłata pożyczki planowana była lata 2014-2022. W budżecie Gminy Daszyna na rok 2012 zaplanowano wydatki na wyżej wskazane zadania inwestycyjne, których zakończenie realizacji - stosownie do Wieloletniej Prognozy Finansowej – miało nastąpić w roku 2013. Działaniem swym Rada Gminy w Daszynie wypełniła dyspozycję art. 89 ust.1 pkt 2 - 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż pożyczka mieściła się w ustalonym przez Radę Gminy w Daszynie na 2012 rok limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę zaciągniętych w latach poprzednich zobowiązań. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, na podstawie uchwały nr V/227/2012 z dnia 23 lipca 2014 roku, zaopiniował możliwość spłaty przedmiotowej pożyczki.

Na podstawie pisma z dnia 20 czerwca 2014 roku (wpływ do Izby w dniu 24 czerwca 2014 roku) p.o. Wójta Gminy Daszyna wystąpił o ponowne zaopiniowanie możliwości spłaty pożyczki w związku z wydłużeniem realizacji zadania inwestycyjnego, a w konsekwencji koniecznością zmiany harmonogramu transz pożyczki. W budżecie Gminy Daszyna na rok 2014 zaplanowano wydatki na zadanie inwestycyjne pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków”. Na podstawie Uchwały nr XLIX/318/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku Rada Gminy w Daszynie dokonała zmiany Uchwały nr XXIV/151/2012 z dnia 30 czerwca 2012 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki na cele inwestycyjne, wskazując że Gmina Daszyna zaciągnie pożyczkę w kwocie 529.568,00 zł, z tego: w 2012 roku w kwocie 64.318,37 zł, w 2013 roku w kwocie 343.122,96 zł oraz w 2014 roku w kwocie 122.126,67 zł.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej wynika, że dług Gminy Daszyna na koniec roku 2014 wynosił będzie 17.712.161,22

zł, **tym samym przy założeniu osiągnięcia dochodów na prognozowanym poziomie**, będzie wynosił 50,82% planowanych dochodów budżetu ogółem. Ponadto Gmina Daszyna założyła w budżecie dochody z tytułu sprzedaży zwrotnej nieruchomości. W efekcie powyższego w latach 2014-2021 Gmina prognozuje wydatki dotyczące czynszu dzierżawnego, tytułem przedsięwzięcia pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie”, oraz wydatki tytułem wykupu gruntu w 2021 roku. Powyższe może mieć wpływ na wysokość kwoty długu Gminy Daszyna, przy czym dopiero treść umowy w sprawie przedmiotowej operacji przesądzi o ewentualnym zaliczeniu prognozowanych z tego tytułu wydatków do kwoty długu.

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 dokonanyymi do dnia 17 czerwca 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 3,44% prognozowanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp, wyniesie 2,29% prognozowanych na ten rok dochodów ogółem. W roku 2015 relacja ta kształtować się będzie następująco: wskaźnik maksymalny – 6,77%, obciążenie budżetu spłatą długu – 21,35% planowanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp – 3,41% 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 z uwzględnieniem operacji na długu, w postaci konsolidacji kredytów w łącznej kwocie 8.141.000,00 zł, efektem czego była zmiana harmonogramu spłaty zobowiązań, 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 wydobywania kruszywa, jak również z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, przy czym wzrost dochodów z tytułu podatku w kwocie około 440.000,00 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. 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.

Ponadto w budżecie roku 2014 Gmina Daszyna zaplanowała dochody majątkowe w kwocie 12.237.400,00 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”. Natomiast realizacja przedmiotowej inwestycji uzależniona pozostaje od uzyskania planowanych kwot dofinansowania, w tym: z Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, a także pozyskania środków w wyniku przeprowadzenia operacji w postaci sprzedaży zwrotnej gruntu związanego z budową elektrociepłowni, który ma być przez Gminę dzierżawiony. 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 4.357.286,00 zł, w tym sprzedaż nieruchomości w kwocie 1.230.220,40 zł oraz wyżej opisana sprzedaż zwrotna w kwocie 3.019.349,60 zł.

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 uzyskania w przyszłych latach 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 i w latach kolejnych, a tym samym możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna, w ocenie Składu Orzekającego, obciążona jest znacznym ryzykiem.

Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, że niniejsza opinia została wydana w oparciu o kryterium legalności, w szczególności w zakresie spełnienia obowiązujących wskaźników dotyczących możliwości zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego. Ocena w zakresie ustalenia warunków zaciągnięcia przedmiotowej pożyczki, pod kątem celowości i gospodarności, leży w kompetencjach organów Gminy Daszyna.

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.