

Uchwała nr V/201/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 22 sierpnia 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 ze zm.) 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 |

uchwała, co następuje:

Opiniuje możliwości spłaty pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w wysokości 87.727,82 zł (słownie: osiemdziesiąt siedem tysięcy siedemset dwadzieścia siedem złotych i 82/100), na wyprzedzające finansowanie, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków”, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 8 sierpnia 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 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zaciąganej w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 87.727,82 zł, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków”. 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 45/2014 podjętym w dniu 31 lipca 2014 roku postanowił o zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki. Spłata pożyczki zostanie dokonana po otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej.

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 dyspozycję 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 oraz spłatę zaciągniętych w latach poprzednich zobowiązań, w tym na wyprzedzające finansowanie zadań 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 wynosił będzie 17.799.889,04 zł, **tym samym przy założeniu osiągnięcia dochodów na prognozowanym poziomie**, będzie wynosił 51,07% planowanych dochodów budżetu ogółem. Ponadto Gmina Daszyna założyła w budżecie dochody z tytułu sprzedaży zwrotnej nieruchomości. W efekcie czego 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 dokonanymi do dnia 24 lipca 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 – 21,68% planowanych dochodów, a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp – 3,40% 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 wydobycia kruszywa, jak również z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych zaplanowano w 2014 roku w kwocie 617.170,00 zł, przy wykonaniu w 2013 roku w kwocie 160.727,10 zł. Powyższe 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 tytułem dotacji na zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania

energii ciepłą, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”. Wydatki majątkowe zaplanowano na zadanie w kwocie 15.170.806,50 zł. 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 od 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 4.249,570,00 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. Przy powyższym należy wskazać, że na koniec II kwartału 2014 roku Gmina Daszyna wykonała dochody bieżące na poziomie 47,80% (wykonanie dochodów bieżących wszystkich gmin wiejskich województwa łódzkiego wyniosło 53,50%), w tym dochody z tytułu podatków i opłat na poziomie 40,70% (średnia dla gmin wiejskich wyniosła 54,30%). Dochody majątkowe na koniec II kwartału 2014 roku Gmina Daszyna wykonała na poziomie 9,5%.

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. Reasumując nieuzyskanie wyżej wskazanych dochodów, bądź ich uzyskanie na poziomie niższym od zakładanego, może spowodować niespełnienie relacji wynikających z art. 234 ustawy o finansach publicznych.

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.

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.