

Uchwała nr V/216/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 24 września 2014 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty kredytu zaciąganego przez
Gminę Daszyna na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2014 roku
oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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 możliwość spłaty kredytu zaciąganego przez Gminę Daszyna w wysokości 477.568,00 zł (słownie: czterysta siedemdziesiąt siedem tysięcy pięćset sześćdziesiąt osiem złotych), z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, **formułując istotne uwagi zawarte w uzasadnieniu.**

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Daszyna o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu zaciąganego przez Gminę Daszyna w wysokości 477.568,00 zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. 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 51/2014 podjętym w dniu 29 sierpnia 2014

roku postanowił o zaciągnięciu przedmiotowego kredytu. Spłata kredytu nastąpi w terminie do dnia 31 grudnia 2024 roku.

Opinia Składu Orzekającego o możliwości spłaty zaciąganego kredytu 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.

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 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 (*wg stanu na dzień 24 lipca 2014 roku, na który datowana jest ostatnia zmiana wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, planowane dochody to kwota 34.850.815,15 zł*). 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.

W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, że 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. 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 wydobywania 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. Natomiast wg sprawozdania Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2014 roku, wykonanie dochodów z powyższego tytułu wyniosło 78.752,95 zł.

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. Wskazane zadanie pozostaje w trakcie realizacji (planowane zakończenie zadania, a tym samym uruchomienie gazociągu powinno nastąpić w 2014 roku), dlatego też, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27S, wykonanie przedmiotowych dochodów za I półrocze 2014 roku wyniosło 0,00 zł. W efekcie uzyskanie dochodów z powyższego tytułu, planowanych w 2014 roku oraz w latach przyszłych, pozostaje uzależnione od kilku czynników, w szczególności od zakończenia inwestycji oraz uruchomienia gazociągu, przyłączenia określonej liczby odbiorców, wielkości zużycia gazu, a ponadto od uzyskania przez Gminę stosownych koncesji w oparciu, o które będzie mogła prowadzić działalność polegającą na obrocie gazem.

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 biomase w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią 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. Jednocześnie z uwagi

na termin, tj. koniec trzeciego kwartału 2014 roku, oraz brak pozytywnej decyzji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi odnośnie dofinansowania zadania, znacznemu obniżeniu uległy faktyczne możliwości Gminy, a tym samym prawdopodobieństwo realizacji inwestycji w 2014 roku. W przypadku ewentualnego urealnienia budżetu 2014 roku, poprzez zmniejszenie dochodów dotyczących przedmiotowego zadania, dochody planowane na dzień 22 września 2014 roku (ostania zmiana budżetu) w kwocie 34.928.426,15 zł, uległyby obniżeniu co najmniej o 12.237.400,00 zł, co oznacza wysokość planowanych dochodów w kwocie 22.691.026,15 zł. Powyższe może mieć wpływ na ustalenie dopuszczalnych wskaźników spłaty, gdyż wskaźnik maksymalny dla roku 2014, wyliczony w oparciu o 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, wynosi 6,57% (przy uwzględnieniu wykonania dochodów za 2013 rok wskaźnik wynosi 3,17%), zaś spłata długu stanowić będzie 3,43% dochodów planowanych na dzień 22 września 2014 roku (1.199.408,52 zł/34.928.426,15 zł), a po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ufp, wyniesie 2,28% planowanych dochodów (797.944,21 zł/34.928.426,15 zł). Natomiast spłata długu do dochodów pomniejszonych o 12.237.400,00 zł z tytułu wskazanych dotacji wynosić będzie odpowiednio: 5,29% (1.199.408,52 zł/22.691.026,15 zł), a po uwzględnieniu wyłączeń z art. 243 ust.3 ustawy o finansach publicznych 3,52% (797.944,21 zł/22.691.026,15 zł). W przypadku zaniechania realizacji inwestycji konieczna będzie zmiana wieloletniej prognozy finansowej, poprzez przewartościowanie w poszczególnych latach dochodów oraz wydatków budżetowych, a w konsekwencji wyliczenie możliwości finansowych Gminy w zakresie spłaty zobowiązań.

Jednocześnie trzeba wskazać, że Gmina, począwszy od roku 2015 planuje, w wyniku wykonania inwestycji pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie gm. Daszyna, w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowania i zarządzania energią cieplną, gazową i elektryczną na terenie gm. Daszyna”, dochody ze sprzedaży energii elektrycznej, w tym: w 2015 roku 873.000,00 zł (założona nadwyżka dochodów nad wydatkami związanymi z wytworzeniem energii 450.000,00 zł), w 2016 roku 1.552.000,00 zł (założona nadwyżka 800.000,00 zł), w 2017 roku 1.940.000,00 zł (założona nadwyżka 1.000.000,00 zł) oraz w latach 2018-2030 roku po 2.425.000,00 zł w latach 2018-2030 (założona nadwyżka po 1.250.000,00 zł).

W latach 2015-2030 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 sprzedaż zwrotna w kwocie 3.019.349,60 zł. Wskaźniki spłaty zadłużenia, w poszczególnych latach prognozy, zostały wyliczone z uwzględnieniem dokonanej w 2014 roku 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.

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 (po wyłączeniach kwota długu będzie wynosić 13.829.040,85 zł), tym samym przy założeniu osiągnięcia dochodów na prognozowanym poziomie w kwocie 34.928.426,15 zł, będzie wynosił 50,96% planowanych dochodów budżetu ogółem (po wyłączeniach 39,59%), natomiast przy założeniu dochodów na poziomie 22.691.026,15 zł, kwota długu będzie stanowiła **78,44%** planowanych dochodów (po wyłączeniach 60,94%). 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.

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 9,50%.

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, a ponadto może mieć wpływ na zdolności Gminy do spłaty zobowiązań.

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.