

Uchwała Nr V/19/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 24 marca 2016 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości sfinansowania deficytu budżetowego
oraz prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Daszyna

Na podstawie art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Paweł Dobrzyński | - członek |
| 3. Bogusław Wenus | - członek |

uchwała, co następuje:

§ 1

1. Opiniuje możliwość sfinansowania deficytu w kwocie 1.861.992,73 zł, przedstawionego w uchwale budżetowej Gminy Daszyna na 2016 rok, długoterminowymi pożyczkami i kredytami,
2. opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Daszyna, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań,

wskazując na bardzo wysokie ryzyko wystąpienia braku faktycznych oraz prawnych możliwości sfinansowania planowanego deficytu oraz spłaty zadłużenia.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały biorąc pod uwagę uchwały Rady Gminy Daszyna:

- Nr XXIII/113/2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030,
- Nr XXIII/112/2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2016.

Rada Gminy Daszyna uchwaliła budżet Gminy Daszyna z deficytem w wysokości 1.861.992,73 zł oraz wskazała, że źródła jego pokrycia stanowiąc będą długoterminowe pożyczki i kredyty. Określony deficyt budżetu oraz wskazane źródła jego sfinansowania są zgodne z art. 217 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla jednak, że założony na 2016 rok deficyt budżetu, a w konsekwencji sposób jego sfinansowania prowadzą do zwiększenia zadłużenia

Gminy Daszyna, które jak wynika z prognozy kwoty długu stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030, na koniec 2016 roku będzie wynosić **13.586.134,96 zł**, co stanowi **95,25%** planowanych ogółem dochodów budżetu. Wskazana kwota nie obejmuje zobowiązań wynikających z transakcji dokonanej na podstawie aktu notarialnego z dnia 24 października 2014 roku, dotyczącej sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych, z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia, a następnie nabycia w terminie do dnia 29 października 2021 roku. Kwota zobowiązania głównego Gminy Daszyna z tytułu opisanej transakcji wynosi 4.567.976,46 zł, natomiast kwota kosztów transakcji w postaci czynszu dzierżawnego wynosi 2.462.139,31 zł, co stanowi łącznie 7.030.115,77 zł. Kwestia zaliczenia do długu Gminy Daszyna zobowiązań wynikających z przywołanej transakcji stanowi przedmiot skargi kasacyjnej. W przypadku ewentualnego uznania przez sąd administracyjny konieczności doliczenia wskazanych wielkości do kwoty długu, kwota ta na koniec 2016 roku wyniesie 20.616.250,73 zł, co stanowi 144,54% planowanych ogółem dochodów budżetu. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że niezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia, co do obowiązku doliczenia wskazanych wielkości do kwoty długu, przedmiotowe zobowiązanie stanowi istotne obciążenie dla Gminy Daszyna ze względu na konieczność ponoszenia wydatków z tytułu czynszu dzierżawnego (w kolejnych latach budżetowych do roku 2021 włącznie) oraz z tytułu obowiązku odkupienia nieruchomości w roku 2021.

Przyjmując założone w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna wielkości dochodów oraz wydatków budżetu Skład Orzekający stwierdził, że planowana kwota długu na koniec 2016 roku jest możliwa do spłaty na gruncie art. 243 ustawy o finansach publicznych, gdyż w latach 2016-2030, dla których sporządzona została prognoza kwoty długu, obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań, nie przekracza dopuszczalnego poziomu spłat zadłużenia, którego wyznacznikiem jest średnia arytmetyczna z obliczonych z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że realizacja założeń wynikających z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem, na co składają się w szczególności następujące przyczyny:

- zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych w stosunku do faktycznych możliwości Gminy Daszyna (np. w roku 2017 prognozowane wydatki majątkowe stanowią 56,87% prognozowanych wydatków ogółem budżetu, przy niewykonywaniu w poprzednich latach tzw. nadwyżki operacyjnej budżetu),
- brak stabilnych źródeł finansowania przedsięwzięć majątkowych (prognozowanie dochodów bez ich uprawdopodobnienia w postaci np. podpisanych umów, czy złożonych oraz pozytywnie rozpatrzonych wniosków o

dofinansowanie, przy jednoczesnym braku wypracowanych własnych środków, które mogłyby zostać przeznaczone na pokrycie wydatków majątkowych. Własne środki, które Gmina zamierza przeznaczać na finansowanie przedsięwzięć mają zostać wypracowane dopiero w oparciu o powstające inwestycje.),

- uwarunkowanie wzrostu dochodów bieżących Gminy od powstania określonych inwestycji (uzależnione od ziszczenia się wielu czynników, w tym niezależnych od Gminy),
- skala posiadanych przez Gminę zobowiązań (w tym z tytułu kredytów i pożyczek).

Skład Orzekający podkreśla, że jeżeli prognozowane wielkości, zwłaszcza w zakresie dochodów, nie zostaną zrealizowane lub też zostaną zrealizowane na poziomie niższym od zakładanego, powstanie zagrożenie dla kondycji finansowej Gminy Daszyna, w tym dla zachowania jej płynności finansowej.

Zapewnienie możliwości spłaty zadłużenia pozostaje uzależnione od wykonania założeń budżetu Gminy na 2016 rok oraz założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2016-2030. W tym kontekście Skład Orzekający wskazuje na szczególnie istotne elementy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, których realizacja obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem, a na których opiera się konstrukcja budżetów w latach, na które została sporządzona prognoza, co dotyczy w szczególności:

- dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych w 2016 roku w kwocie **841.000,00 zł** oraz w 2017 roku w kwocie **2.129.000,00 zł**. Ocena Składu Orzekającego w zakresie możliwości pozyskania przedmiotowych dochodów, jako obarczonych istotnym ryzykiem została oparta na danych historycznych dotyczących dochodów ze sprzedaży majątku uzyskanych przez Gminę Daszyna w ostatnich kilku latach budżetowych. Z danych wynika, że na dochody planowane z tytułu sprzedaży majątku w roku 2012 w kwocie 994.590,00 zł wykonano 365.216,01 zł, w 2013 roku na plan w kwocie 500.000,00 zł wykonano dochody w kwocie 102.795,00 zł, w 2015 roku na plan w kwocie 605.820,00 zł wykonano dochody w kwocie 20.392,99 zł. Natomiast wyznacznika możliwości Gminy Daszyna w zakresie uzyskania dochodów z tytułu sprzedaży majątku, w ocenie Składu Orzekającego, nie stanowi wartość dochodu uzyskanego w roku 2014, który został pozyskany w wyniku sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych, z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia oraz nabycia tych nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku. Dochód ten incydentalnie wpłynął na zwiększenie maksymalnego wskaźnika spłaty długu, jednakże jest to *de facto* sprzedaż zwrotna, ponieważ Gmina zobowiązała się do wykupu nieruchomości w przyszłości, co stanowi istotne obciążenie dla jej wydatków budżetowych w kolejnych latach.
- dochodów z tytułu dystrybucji gazu ziemnego założonych w związku z uzyskaniem przez Gminę Daszyna, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu

Regulacji Energetyki z dnia 3 września 2015 roku, koncesji na dystrybucję paliw gazowych na okres 1 stycznia 2016 - 31 grudnia 2030 roku oraz w związku z wyznaczeniem Gminy Daszyna, na podstawie decyzji z dnia 8 grudnia 2015 roku, operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego. Prognozowane dochody opierają się na założeniu systematycznego wzrostu sprzedaży ilości gazu, poczynając od 550.000 m³ w roku 2016 (dochody w kwocie 354.225,00 zł), poprzez 2.610.000 m³ w roku 2017 (dochody w kwocie 2.491.990,00 zł), 4.670.000 m³ w roku 2018 (dochody w kwocie 4.609.670,00 zł), a docelowo od roku 2021 w ilości 5.030.000 m³ (dochody w kwocie 4.979.750,00 zł). Wskazany wzrost opiera się na założeniu odbioru gazu przez firmę DUON w ilości 2.000.000 m³ w roku 2017, a od roku 2018 w ilości 4.000.000 m³, oraz na założeniu rozbudowy sieci gazowej, a w konsekwencji przyłączeniu kolejnych odbiorców indywidualnych, w tym z sąsiednich Gmin, tj. Gminy Witonia, Gminy Łęczycza oraz Gminy Kłodawa. **Umowy powyższe nie zostały podpisane i ich realizacja pozostaje w sferze projektów.** Samo podpisanie umów nie gwarantuje również terminowego wykonania zobowiązań z nich wynikających. Jednocześnie w związku z rozbudową istniejącej sieci gazowej w prognozie założono dochody tytułem umowy przyłączeniowej przez firmę DUON, tj. 2.952.000,00 zł w roku 2017, wpłaty odbiorców indywidualnych w latach 2016-2020, wpłaty Gmin Witonia, Łęczycza (w latach 2017-2018) i Gminy Kłodawa (w latach 2018-2020) w oparciu o porozumienia, które mają zostać zawarte z tymi Gminami, a ponadto założono dochody z tytułu dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w kwocie 1.380.000,00 zł w roku 2017, 3.150.000,00 zł w roku 2018, 2.098.600,00 zł w roku 2019 oraz 1.677.500,00 zł w roku 2020. Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie wyżej wskazanych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu okoliczności, w tym przede wszystkim zrealizowania przedsięwzięcia w postaci rozbudowy sieci gazowej, zawarcia porozumień z wyżej wskazanymi Gminami, przyłączenia zamierzonej ilości odbiorców do sieci gazowej, a następnie sprzedaży gazu na prognozowanym poziomie, co będzie wymagało istnienia odpowiedniego popytu, w szczególności ze strony firmy DUON. Jednocześnie zamierzona rozbudowa sieci gazowej pozostaje uzależniona od uzyskania prognozowanych dochodów, w tym od zainteresowanych podmiotów, tj. firmy DUON, Gmin Witonia, Łęczycza oraz Kłodawa, odbiorców indywidualnych, a przede wszystkim od uzyskania dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

- dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę, w tym: w roku 2018 w kwocie 1.259.821,57 zł, w roku 2019 w kwocie 4.001.767,97 zł, w roku 2020 w kwocie 2.926.351,06 zł, od roku 2021 w kwocie 5.848.529,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie dochodów z powyższego tytułu pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której uruchomienie ma nastąpić w roku 2019, co wymaga uzyskania przez Gminę Daszyna stosownych środków na sfinansowanie jej budowy, prognozowanych z

Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym: w kwocie 4.000.000,00 zł w roku 2017, w kwocie 5.000.000,00 zł w roku 2018 oraz w kwocie 900.000,00 zł w roku 2019. Powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie jakichkolwiek dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym poziom tych dochodów, założony przez Gminę Daszyna opiera się w głównej mierze na założeniu sprzedaży chłodu, w wielkościach, które mają wynikać z planowanego do zawarcia w 2018 roku porozumienia z odbiorcą tegoż chłodu. Dodatkowo należy podkreślić, że wieloletnia prognoza finansowa zakłada, że odbiorca chłodu część należności z tytułu chłodu zakupionego w roku 2019 (w części około 30%, w kwocie 1.259.821,57 zł) wpłaci do budżetu Gminy Daszyna w roku 2018, a część należności z tytułu chłodu zakupionego w roku 2020 roku (w części 71%, w kwocie 2.922.177,94 zł) wpłaci do budżetu Gminy Daszyna w roku 2019.

- dotacji z Regionalnego Programu Operacyjnego prognozowanych w 2017 roku na pozostałe przedsięwzięcia, tj. na: przebudowę lokalnych dróg, zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie oraz uzbrojenie terenów inwestycyjnych na terenie Gminy Daszyna, w łącznej kwocie 8.271.251,93 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in., od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy Daszyna zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od uruchomienia stosownych środków, a następnie pozytywnej oceny złożonych przez Gminę wniosków o dofinansowanie.

W efekcie powyższych założeń dochody bieżące budżetu Gminy Daszyna wzrastają z poziomu 12.869.038,12 zł w roku 2016 do poziomu 15.776.458,07 zł w roku 2017, następnie 19.581.237,77 zł w roku 2018, a docelowo 28.044.179,00 zł w roku 2030. W prognozie założono również dochody majątkowe na poziomie: 1.394.659,44 zł w roku 2016, 19.552.251,93 zł w roku 2017 roku, 8.900.000,00 zł w roku 2018, 3.538.600,00 zł w roku 2019 oraz 2.217.500,00 zł w roku 2020. Tym samym prognozowana do uzyskania w ciągu kolejnych 5 lat budżetowych kwota dochodów majątkowych wynosi 35.648.047,37 zł. Powyższe wiąże się bezpośrednio z planowanymi do realizacji przedsięwzięciami majątkowymi, na które zaplanowano wydatki w wysokościach wynoszących odpowiednio: 3.765.133,30 zł w roku 2016, 19.744.787,73 zł w roku 2017, 11.550.000,00 zł w roku 2018, 8.000.000,00 zł w roku 2019, 4.550.000 zł w roku 2020 oraz 4.567.976,46 zł w roku 2021 (nabycie nieruchomości związane ze sprzedażą zwrotną nieruchomości w roku 2014, o czym mowa wyżej). Łączna kwota wydatków na przedsięwzięcia majątkowe wynosi 52.177.897,49 zł. Realizacja dochodów majątkowych oraz wydatków na przedsięwzięcia majątkowe w przytoczonych wielkościach, w ocenie Składu Orzekającego, obciążona jest bardzo wysokim ryzykiem z uwagi na konieczność spełnienia wielu warunków, w tym niezależnych od Gminy, a przede wszystkim z uwagi na wysokość dochodów własnych oraz wielkość wypracowywanych wyników operacyjnych.

Skład Orzekający podnosi, że ważnym elementem konstrukcyjnym budżetu pozostaje relacja pomiędzy dochodami bieżącymi oraz wydatkami bieżącymi (tzw. wynik operacyjny). Gmina Daszyna rok 2014 zakończyła z ujemnym wynikiem operacyjnym w wysokości **(-) 287.258,80 zł**. W 2015 roku wynik operacyjny Gminy Daszyna (wg danych wynikających ze sprawozdania Rb-NDS za 2015 roku) wyniósł **(-) 159.488,94 zł**. Wykonanie w dwóch ostatnich latach budżetowych ujemnego wyniku na działalności bieżącej wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do braku płynności finansowej Gminy w latach następnych. **Skład Orzekający podkreśla, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decyduje w praktyce o możliwościach finansowych Gminy, w tym w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych, spłaty zadłużenia oraz realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji o możliwości uchwalenia budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.**

W 2016 roku Gmina Daszyna zaplanowała nadwyżkę operacyjną w wysokości 543.481,13 zł (dochody bieżące 12.869.038,12 zł, wydatki bieżące 12.325.556,99 zł), jednak w kontekście powyższych ustaleń dotyczących wykonania budżetów Gminy Daszyna za lata 2013-2014, należy wskazać, że dopiero realizacja budżetu 2016 roku pokaże faktyczne zdolności Gminy w zakresie wypracowania tej nadwyżki oraz jej wysokości. Planowanie nadwyżki wynika, m.in., z faktu wzrostu kwoty subwencji ogólnej na 2016 rok o 531.828,00 zł w stosunku do roku 2015 oraz z założenia dochodów w kwocie 400.000,00 zł tytułem zaległych należności od Gminy Grabów, stanowiących koszty remontów stacji uzdatniania wody w Mazewie, których uzyskanie zależy od rozstrzygnięcia przez sądy pozwów Gminy Daszyna. W kolejnych latach Gmina Daszyna prognozuje ogromne wzrosty dochodów bieżących mające uprawdopodobnić jej założenia ekonomiczne, co w konsekwencji prowadzi również do wzrostu nadwyżki operacyjnej, w tym: w roku 2017 do poziomu 803.543,07 zł, w 2018 roku do poziomu 2.862.176,77 zł, w 2019 roku do poziomu 5.024.963,67 zł, a od roku 2025 do poziomu 6.990.485,97 zł. Osiągnięcie tych nadwyżek, jak wyżej wskazano, ma wynikać z wykonania przez Gminę Daszyna inwestycji, w szczególności rozbudowy sieci gazowej oraz budowy elektrociepłowni, a w konsekwencji uzyskania dochodów związanych z funkcjonowaniem wskazanej infrastruktury, jak również ponoszenia związanych z tym wydatków, w wielkościach wynikających z dokonanych przez Gminę wyliczeń.

W przypadku, gdyby Gmina Daszyna nie osiągała nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie, co jest bardzo prawdopodobne i co potwierdzają wyniki roku 2014 i 2015, nastąpi osłabienie jej zdolności do spłaty zadłużenia, przy czym obciążenie budżetów z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek w poszczególnych latach przedstawia się następująco: w 2016 roku - 92.205,57 zł, w 2017 roku - 611.007,27 zł, w 2018 roku - 212.176,77 zł, w 2019 roku - 563.563,67 zł, w 2020 roku - 621.563,67 zł, w 2021 roku - 527.563,67 zł, w 2022 roku - 1.178.489,27 zł, w 2023 roku - 1.264.293,99 zł, w 2024 roku - 1.351.990,68 zł, w 2025 roku - 990.485,97 zł, w 2026 roku - 1.178.000,00 zł, w 2027 roku - 1.180.000,00 zł, w

2028 roku - 1.250.000,00 zł, w 2029 roku - 1.340.000,00 zł, w 2030 roku - 1.317.000,00 zł. Ponadto w 2021 roku Gmina Daszyna będzie musiała zrealizować zobowiązanie polegające na nabyciu nieruchomości (w związku ze sprzedażą zwrotną nieruchomości w roku 2014, o czym mowa wyżej) za cenę w kwocie 4.567.976,49 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskaźniki wskazane w wieloletniej prognozie finansowej ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę Daszyna dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych.

Fakt, że osiągnięcie powyższych założeń uzależnione pozostaje od ziszczenia się wielu czynników, w tym również niezależnych od Gminy, przy jednocześnie bardzo dużym stopniu zadłużenia Gminy, oznacza w ocenie Składu Orzekającego, że możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna obciążona jest bardzo wysokim ryzykiem - graniczącym z prawdopodobieństwem nie wykonania.

Dokonane wyżej przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 782).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.