

Uchwała nr V/57/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 marca 2018 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki krótkoterminowej
zaciąganej przez Gminę Daszyna na wyprzedzające finansowanie działań
finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej
w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) i art. 91 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2077) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Krzysztof Kozik | - członek |
| 3. Tomasz Karwicki | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje możliwości spłaty pożyczki krótkoterminowej zaciąganej przez Gminę Daszyna na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w wysokości 1.063.248,24 zł (słownie: jeden milion sześćdziesiąt trzy tysiące dwieście czterdzieści osiem złotych i 24/100), z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Daszyna wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki w wysokości 1.063.248,24 zł, zaciąganej przez Gminę Daszyna na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, z przeznaczeniem na zadanie pn.: „Przebudowa lokalnych dróg gminnych w obrębach Łubno, Mazew, Kolonia Mazew i Zieleniew w Gminie Daszyna”. 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 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych. Działając w granicach upoważnienia określonego w § 8 pkt 1 Uchwały nr LV/294/2018 z dnia 22 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2018, Wójt Gminy Daszyna na podstawie Zarządzenia nr 13/2018 z dnia 1 lutego 2018 roku postanowił o zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą uchwały Nr LV/294/2018 Rady Gminy Daszyna z dnia 22 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2018 (ze zmianami dokonanyymi do dnia 17 marca 2018 roku). Zadanie na które zaciągana jest pożyczka ujęte zostało w wydatkach budżetu Gminy, w rozdziale 60016, w tym w § 6057 w kwocie - 1.063.248,24 zł, w § 6059 w kwocie – 641.839,27 zł oraz w § 6050 w kwocie 233.829,20 zł. W rozdziale 60016 § 6257 zaplanowano dochody budżetu w wysokości 1.063.248,24 zł. Z założeń przyjętych w budżecie Gminy Daszyna oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030 wynika, że spłata pożyczki nastąpi w 2018 roku po otrzymaniu dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej. Dofinansowanie ma zostać wypłacone na podstawie umowy o przyznaniu pomocy Nr 00023-65151-UM0500257/16 z dnia 23 września 2016 roku. Z § 4 umowy, w brzmieniu zmienionym aneksem nr 2 z dnia 9 listopada 2017 roku, wynika że Gminie Daszyna została przyznana pomoc ze środków EFRROW w formie refundacji, w wysokości 1.138.597,00 zł. Pomoc ma zostać przekazana jednorazowo. Wypłata środków finansowych z tytułu pomocy nastąpi niezwłocznie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o płatność oraz otrzymaniu zlecenia płatności, w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o płatność. Na podstawie § 8 ust.1 umowy, w brzmieniu wynikającym z aneksu nr 4 z dnia 22 marca 2018, Gmina Daszyna została zobowiązana do złożenia wniosku o płatność w terminie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia 2018 roku.

Kwota zaciąganej pożyczki została uwzględniona w określonym w uchwale budżetowej na 2018 rok limicie zobowiązań, o którym mowa w art. 212 ust.1 pkt 6 w zw. z art. 89 ust.1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, w tym na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Skład Orzekający wskazuje, że z uwagi na fakt, że zaciągana pożyczka na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 jest pożyczką krótkoterminową, ponieważ zostanie spłacona po otrzymaniu środków unijnych, co ma nastąpić w roku 2018, kwota pożyczki nie została zaplanowana po stronie przychodowej oraz rozchodowej budżetu Gminy Daszyna na rok 2018. Przedmiotowa pożyczka nie będzie miała wpływu na wysokość obciążenia budżetów Gminy Daszyna spłatami rat zobowiązań kredytowo-pożyczkowych w roku 2018 oraz w latach następnych, a jej spłata nie będzie miała wpływu na kształtowanie się wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Ponadto należy wskazać, że pożyczka umożliwi Gminie Daszyna zapłatę wynagrodzenia na rzecz wykonawcy zadania, które zostało już zrealizowane oraz umożliwi rozliczenie tego zadania. W efekcie powyższe umożliwi Gminie pozyskanie refundacji poniesionych wydatków. Natomiast, jeżeli Gmina otrzyma środki refundacyjne w 2018 roku oraz w odpowiedniej wysokości, będzie miała możliwość spłaty pożyczki. Tym samym, pod warunkiem, że Gmina Daszyna dokona prawidłowego rozliczenia dofinansowanego zadania oraz otrzyma w

odpowiedniej wysokości środki planowane tytułem refundacji poniesionych wydatków, przedmiotowa pożyczka nie będzie miała wpływu na wysokość obciążenia przyszłych budżetów Gminy Daszyna spłatami rat zobowiązań kredytowo-pożyczkowych, a jej spłata nie będzie miała wpływu na kształtowanie się wskaźnika, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Spłata przedmiotowej pożyczki, przy braku spełnienia wskazanego wyżej warunku, obarczona będzie bardzo wysokim ryzykiem, w szczególności z uwagi na wskazane poniżej przyczyny.

Skład Orzekający wskazuje, że konstrukcja budżetów w latach, na które została opracowana wieloletnia prognoza finansowa Gminy Daszyna przewiduje spełnienie wskaźnika spłaty zadłużenia, jednak przy założeniu począwszy od 2018 roku znacznego wzrostu nadwyżki operacyjnej, podczas gdy w latach 2012-2016, wynik operacyjny budżetu Gminy Daszyna kształtował się na poziomie wynoszącym odpowiednio: 494.778,94 zł (w roku 2012), 552.985,08 zł (w roku 2013), (-) 287.258,80 zł (w roku 2014), (-) 159.488,94 zł (w roku 2015) oraz 235.877,93 zł (w roku 2016). Analiza przywołanych danych wskazuje, że Gmina Daszyna miała problemy z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej, gdyż albo wynik bieżący był ujemny albo osiągnięta nadwyżka miała charakter marginalny. W roku 2018 Gmina zaplanowała nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości 937.034,58 zł, natomiast w roku 2019 wartość ta wzrasta do kwoty 7.041.647, 95 zł, w którym założono, m.in., dochody incydentalne z tytułu zwrotu podatku VAT, planowanego do uiszczenia w 2018 roku w związku z realizowanymi inwestycjami. W roku 2020 nadwyżka operacyjna ma wynieść 4.241.923,00 zł, a docelowo od roku 2025 - 6.101.412,00 zł. Konstrukcja budżetów Gminy Daszyna w przyszłych latach opiera się, m.in., na założeniu wzrostu dochodów z tytułu dystrybucji gazu ziemnego, pozyskiwanych w związku z uzyskaniem przez Gminę Daszyna koncesji na dystrybucję paliw gazowych oraz w związku z wyznaczeniem Gminy Daszyna operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego. Gmina Daszyna założyła także pozyskanie dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomase, co pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której uruchomienie ma nastąpić w roku 2019. Wskazana infrastruktura w postaci gazociągu oraz elektrociepłowni w przyszłości ma generować wzrost nadwyżek operacyjnych. Ponadto wzrost wskazanych nadwyżek został oparty na założeniu pozyskania, od powstających na terenie Gminy Daszyna nowych przedsiębiorstw, dochodów tytułem podatku od nieruchomości oraz tytułem zaopatrzenia ich w wodę, a także na założeniu wzrostu w kolejnych latach dochodów bieżących na poziomie 104-105%, przy wzroście wydatków bieżących na poziomie 102%. Jednocześnie Gmina Daszyna zaplanowała w latach 2018-2020 wydatki majątkowe w łącznej wysokości 70.802.488,33 zł, co stanowi średniorocznie 23.600.829,44 zł (w skali dwóch lat, tj. 2018-2019, kwota planowanych wydatków majątkowych wynosi 66.721.879,88 zł, co średniorocznie wynosi 33.360.939,94 zł), przy wydatkach bieżących planowanych w 2018 roku w wysokości 19.595.715,58 zł oraz planowanym na koniec 2018 roku zadłużeniu w kwocie 18.327.950,92 zł.

Ponadto w 2018 roku Gmina Daszyna planuje pozyskać dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 5.056.421,53 zł, natomiast w ocenie Składu Orzekającego możliwość ich pozyskania obarczona jest bardzo dużym ryzykiem. Wskazana ocena dokonana została w oparciu o dane historyczne dotyczące dochodów ze sprzedaży majątku uzyskanych przez Gminę Daszyna w ostatnich kilku latach budżetowych, z których wynika, że na dochody planowane w roku 2012 w kwocie 994.590,00 zł wykonano 365.216,01 zł (36,72% planu), w 2013 roku na plan w kwocie 500.000,00 zł wykonano 102.795,00 zł (20,56% planu), w 2014 roku, po odliczeniu tzw. sprzedaży zwrotnej, dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 23.700,00 zł, w 2015 roku na plan w kwocie 605.820,00 zł wykonano 19.045,19 zł (3,14% planu), w 2016 roku na plan w kwocie 841.000,00 zł wykonano 105.754,81 zł (12,57%), w 2017 roku na plan 2.589.000,00 zł wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku wyniosło 0,00 zł.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że stosownie do sprawozdań budżetowych za 2017 rok, przekazanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, Gmina Daszyna wykonała nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości 1.629.073,64 zł. Wysokość wskazanego wyniku związana jest z uzyskaniem przez Gminę nadpłaty podatku od nieruchomości od osób fizycznych. W dniu 26 marca 2018 roku została wydana decyzja ustalająca wysokość nadpłaty w kwocie 798.512,00 zł, która powinna zostać zwrócona podatnikowi w terminie 30 dni od daty wydania decyzji. Przedmiotowa nadpłata powoduje zwiększenie nadwyżki operacyjnej, a tym samym wpływa na wzrost maksymalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w latach 2018-2020. Ponadto wg sprawozdań budżetowych Gmina Daszyna w roku 2017 wykonała deficyt budżetowy w kwocie 4.375.002,27 zł, rozchody w kwocie 230.007,27 zł oraz przychody w kwocie 4.910.041,18 zł, co oznacza, że po rozliczeniu budżetu w dyspozycji Gminy Daszyna pozostawały środki finansowe w kwocie 305.031,64 zł. Natomiast bez wyżej wskazanej nadpłaty Gminie Daszyna brakowałoby 493.480,36 zł na pokrycie wydatków oraz rozchodów budżetu.

W konsekwencji, w ocenie Składu Orzekającego, Gmina Daszyna znajduje się na granicy sytuacji grożącej utratą płynności finansowej, a wieloletnia prognoza finansowa Gminy opiera się na założeniu wielu przesłanek, których ewentualne spełnienie wymaga niezwykle optymistycznego założenia, że okoliczności będą zawsze korzystne dla prognozowanego przedsięwzięcia. Niemniej, z uwagi na fakt, że przedmiotowa pożyczka zaciągana jest na wyprzedzające finansowanie działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 i jej spłata nastąpi w roku 2018 ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.