

Uchwała Nr V/199/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 10 września 2018 roku

**w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej
zaciąganej przez Gminę Rzeczyca**

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 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje się pozytywnie możliwość spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Gminę Rzeczyca w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi do kwoty 1.218.515,00 zł (słownie: jeden milion dwieście osiemnaście tysięcy pięćset piętnaście złotych zero groszy) z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gminy w 2020 roku w związku z realizacją zadania pn.: „Przebudowa systemów grzewczych w obiektach oświatowych Gminy Rzeczyca z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii – pompy ciepła w Publicznej Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Rzeczyca”, z zastrzeżeniem zawartym w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 6 września 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Rzeczyca z dnia 28 sierpnia 2018 roku, znak: UG-RF.3051.10.2018.EW o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki zaciąganej w 2018 roku przez Gminę Rzeczyca do kwoty 1.218.515,00 zł (słownie: jeden milion dwieście osiemnaście tysięcy pięćset piętnaście złotych zero groszy) z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z przeznaczeniem na realizację zadania pn.: „Przebudowa systemów grzewczych w obiektach oświatowych Gminy Rzeczyca z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii – pompy ciepła w Publicznej Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Rzeczyca”.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały nr XL/264/2017 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 28 grudnia 2017 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2018 rok, w szczególności w zakresie limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami), z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XL/263/2017 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 28 grudnia 2017 roku w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień podjęcia niniejszej uchwały,
- uchwały nr XLVI/308/2018 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 9 sierpnia 2018 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi zmienionej uchwałą nr XLVII/315/2018 Rady Gminy Rzeczyca z dnia 27 sierpnia 2018 roku.

Uchwałą nr XLVI/308/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 roku, zmienioną uchwałą nr XLVII/315/2018 z dnia 27 sierpnia 2018 roku, Rada Gminy Rzeczyca postanowiła zaciągnąć w 2018 roku pożyczkę do kwoty 1.218.515,00 zł (słownie: jeden milion dwieście osiemnaście tysięcy pięćset piętnaście złotych zero groszy) z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi z przeznaczeniem na realizację zadania pn.: „Przebudowa systemów grzewczych w obiektach oświatowych Gminy Rzeczyca z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii – pompy ciepła w Publicznej Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Rzeczyca”. W przedmiotowej uchwale wskazano, że pożyczka przeznaczona będzie na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w 2020 roku. Stosownie do postanowień tejże uchwały spłata pożyczki nastąpi w latach 2020-2029 i zostaną przeznaczone na nią środki stanowiące dochody własne Gminy Rzeczyca, w tym wpływy z podatku od nieruchomości oraz udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Nadto upoważniono Wójta Gminy Rzeczyca do podjęcia czynności prawnych związanych z zaciągnięciem pożyczki.

Działaniem swym Rada Gminy Rzeczyca wypełniła dyspozycję normy zawartej w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bowiem zaciągana pożyczka mieści się w ustalonym przez Radę Gminy Rzeczyca limicie zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy.

Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rzeczyca wynika, że dług na koniec 2018 roku, przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie wskazanym w prognozie, wynosić będzie 7.929.193,85 zł (słownie: siedem milionów dziewięćset dwadzieścia dziewięć tysięcy sto dziewięćdziesiąt trzy złote

osiemdziesiąt pięć groszy), a zatem kształtować się będzie na poziomie 30,20% planowanych dochodów budżetu ogółem.

W tym miejscu podkreślić należy, że zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany jako średnia arytmetyczna relacji z trzech poprzedzających lat – dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu tej jednostki.

Zdaniem Składu Orzekającego odnotować należy, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Rzeczyca przyjęto założenie, że latach 2018-2020 spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z przychodów zwrotnych tj. kredytów i pożyczek. W latach 2021-2023 spłata długu planowana jest zarówno z nadwyżki budżetowej (de facto powstanie ona z nadwyżki operacyjnej tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), jak i przychodów zwrotnych. Począwszy od 2024 roku Gmina Rzeczyca założyła, że spłata zobowiązań zaliczanych do długu nastąpi wyłącznie z nadwyżki budżetowej. W latach 2024-2029 nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych zwiększających dług Gminy.

Mając na względzie obowiązujące zasady liczenia dopuszczalnego poziomu obciążeń budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych obligacji i potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń, a które to zasady zostały określone w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Rzeczyca na lata 2018-2029 (ze zmianami dokonanymi do dnia 27 sierpnia 2018 roku), w tym dane dotyczące prognozy kwoty długu na lata 2018-2029, z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekroczy wskaźnika liczonego na podstawie art. 243 niniejszej ustawy. W oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2015-2016 oraz planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2017 roku, wskaźnik maksymalny spłaty zadłużenia dla roku 2018 kształtuje się na poziomie 5,94% (według wykonania 2017 roku na poziomie 8,68%), natomiast obciążenie budżetu spłatą długu stanowić będzie 3,74% prognozowanych na ten rok dochodów ogółem. W latach 2020-2029 relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej kwoty spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: w 2020 roku - 6,35%/3,45%, w 2021 roku - 4,21%/4,05%, w 2022 roku - 5,35%/4,40%, w 2023 roku - 6,46%/5,40%, w 2024 roku - 8,12%/5,70%, w 2025 roku - 9,47%/6,71%, w 2026 roku - 10,79%/7,30%, w 2027 roku - 12,10%/7,91%, w 2028 roku - 13,38%/9,33%, w 2029 roku - 14,65%/6,37%.

Jednakże Skład Orzekający zastrzega, że w latach 2021-2022 poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, gdyż przywołana relacja wynosi odpowiednio: 4,05%/4,21% i 4,40%/5,35%. Dodać przy tym

należy, że Gmina Rzeczyca w 2018 roku założyła dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 750.216,00 zł. Ze sprawozdania Rb-27S (z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2018 roku) wynika, że Gmina wykonała dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 39.800,00 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Skarbnika Gminy powyższe wykonanie pozostaje aktualne na dzień wydania niniejszej uchwały. Skład Orzekający odnotowuje także, że zgodnie z planem na koniec trzeciego kwartału 2017 roku jednostka zakładała dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 150.000,00 zł, zaś zrealizowała te dochody, według wykonania 2017 roku, w wysokości 47.550,00 zł. Z kolei w 2017 roku Gmina planowała dochody z tego tytułu na poziomie 805.000,00 zł, a wykonała jedynie w wysokości 20.200,00 zł. Tym samym Skład Orzekający podkreśla, że wysokość dochodów ze sprzedaży majątku wpływa na wyliczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w trzech kolejnych latach budżetowych, a spełnienie w latach 2021-2022 roku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych obciążone jest ryzykiem. W ocenie Składu Orzekającego w celu zapewnienia spłaty planowanego do zaciągnięcia długu, konieczne jest bieżące monitorowanie relacji wynikających z wieloletniej prognozy finansowej i na tej podstawie dokonywanie ewentualnych zmian założonych wielkości dla zapewnienia spełnienia przez Gminę Rzeczyca w latach następnych reguł fiskalnych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Jest to tym bardziej istotne, gdyż Gmina zakłada systematyczny wzrost nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach budżetowych (na dzień podjęcia niniejszej uchwały Gmina prognozuje osiągnięcie nadwyżki operacyjnej w 2018 roku w wysokości 131.826,88 zł) oraz planuje w roku bieżącym dochody z tytułu sprzedaży majątku, których uzyskanie pozostaje uzależnione od spełnienia wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest ryzykiem.

Reasumując Skład Orzekający podkreśla, że uprzednio opisane wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Gminę Rzeczyca zarówno dochodów bieżących, jak i majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak 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.