



Uchwała nr V/269/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 listopada 2018 roku
w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty przez
Gminę Daszyna pożyczki długoterminowej z Wojewódzkiego
Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi

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 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Krzysztof Kozik | - przewodniczący |
| 2. Tomasz Karwicki | - członek |
| 3. Anna Kaźmierczak | - członek |

uchwała, co następuje:

Opiniując możliwość spłaty pożyczki długoterminowej planowanej przez Gminę Daszyna do zaciągnięcia w 2018 roku, w wysokości 233.916,00 zł (słownie: dwieście trzydzieści trzy tysiące dziewięćset szesnaście złotych) z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wskazuje, że z uwagi na zakres realizowanych oraz prognozowanych przez Gminę przedsięwzięć majątkowych, przy niestabilnych źródłach ich finansowania, jak również skalę posiadanych przez Gminę zobowiązań, spłata przedmiotowej pożyczki, przy zaistnieniu wskazanych w uzasadnieniu okoliczności, obarczona będzie bardzo wysokim ryzykiem wystąpienia braku faktycznych oraz prawnych możliwości spłaty zadłużenia.

Uzasadnienie

W dniu 19 listopada 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Daszyna, o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty pożyczki w kwocie 233.916,00 zł, zaciąganej przez Gminę Daszyna z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Pożyczka jest związana ze zrealizowaniem zadania pn. „Termomodernizacja 4 budynków komunalnych w miejscowościach: Daszyna 52 i 53, Karkoszki 25 i Nowa Żelazna 34 na terenie Gminy Daszyna”. Spłata pożyczki planowana jest na lata 2019 - 2026.

W myśl regulacji wynikających z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Rada Gminy Daszyna upoważniła Wójta Gminy do zaciągania kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust.1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. Działając w granicach upoważnienia określonego w § 8 pkt 2 Uchwały nr LV/294/2018 z dnia 22 stycznia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2018, Wójt Gminy Daszyna, Zarządzeniem nr 80/2018 z dnia 28 września 2018 roku, postanowił o zaciągnięciu przedmiotowej pożyczki.

Kwota przychodów z tytułu pożyczki mieści się w ustalonym przez Radę Gminy Daszyna limicie zobowiązań z tytułu pożyczek na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek.

Skład Orzekający podnosi, że niniejsza opinia nie jest negatywna wyłącznie z uwagi na okoliczność zamiaru przeznaczenia pożyczki na spłatę uprzednio zaciągniętych kredytów i pożyczek, gdyż zaciągana pożyczka *de facto* nie spowoduje zwiększenia zadłużenia. W efekcie w tym zakresie nastąpi jedynie zmiana tytułu dłużnego. Dodatkowo spłata zobowiązań wynikających z umowy pożyczki następować będzie dopiero od roku 2019, czyli w latach w których spełniona jest relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia, wyliczony 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, kształtuje się na poziomie **2,57%**, a według wykonania roku 2017 na poziomie **1,69%**. Wskazana różnica wynika przede wszystkim z braku realizacji w 2017 roku dochodów ze sprzedaży majątku, których wykonanie wyniosło **0,00 zł**, przy planie **2.589.000,00 zł**. Na dzień rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wyrażonego w uchwale Nr 21/69/2018 z dnia 20 czerwca 2018 roku, spłata kredytów oraz pożyczek w 2018 roku, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów, pożyczek oraz obligacji, stanowiła **2,63%** planowanych dochodów budżetu. Kolegium ustalając w części budżet Gminy Daszyna na 2018 rok, działało na podstawie art. 240b ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, regionalna izba obrachunkowa może ustalić budżet jednostki samorządu terytorialnego bez zachowania wskazanych relacji. Założenia przyjęte w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna, nie naruszające art. 240b ust.2 w zw. z art. 240a ust.8 (zmiana budżetu jednostki samorządu terytorialnego ustalonego na podstawie art. 240b ust. 1, bez zachowania relacji określonych w art. 242-244, nie może powodować zwiększenia stopnia niezachowania relacji wynikającego z tego budżetu), wyrażone odpowiednio w uchwałach Rady Gminy w Daszynie Nr LXVII/369/2018 i Nr LXVII/368/2018 z dnia 16 listopada 2018 roku, wskazują, że obciążenie budżetu spłatą długu w 2018 roku, po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ustawy o finansach publicznych, stanowić będzie **2,58%** prognozowanych dochodów ogółem (bez wyłączeń **2,60%**).

Z założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2018-2030 wynika, że Gmina Daszyna posiada możliwość spłaty zadłużenia, jednak w ocenie Składu

Orzekającego ich realizacja obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem, na co składają się w szczególności następujące przyczyny:

- zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych (łączna kwota wydatków majątkowych planowanych w latach 2018-2021 wynosi 98.544.293,73 zł, w roku 2018 prognozowane wydatki majątkowe stanowią 67,67%, a w 2019 roku 51,41%, prognozowanych w tych latach wydatków ogółem budżetu), w stosunku do faktycznych możliwości Gminy Daszyna, która nie posiada stabilnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć w postaci własnych środków. W latach 2012-2017, 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), a w roku 2017 roku w wysokości 830.561,64 zł (wpływ na nadwyżkę miały, m.in., wykonane dochody bieżące z tytułów darowizn w kwocie 234.390,00 zł). Na dzień 30 września 2018 roku Gmina Daszyna wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 1.871.956,59 zł. Należy jednak podnieść, że na uzyskanie wskazanego wyniku operacyjnego wpłynął dochód bieżący pozyskany tytułem darowizn w kwocie 1.992.920,00 zł,
- oparcie finansowania przedsięwzięć majątkowych przede wszystkim na zewnętrznych źródłach finansowania,
- własne środki, które Gmina zamierza przeznaczać na finansowanie przedsięwzięć mają zostać wypracowane przy uwzględnieniu w kolejnych latach nadwyżki operacyjnej. W latach 2018-2020 Gmina zaplanowała nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi odpowiednio w wysokościach: 1.585.135,74 zł, 2.733.357,64 zł, 7.957.107,33 zł m.in., z uwagi na planowane dochody z tytułu darowizn oraz zwrotu podatku VAT. Tym samym wypracowanie założonych nadwyżek operacyjnych pozostaje uzależnione, m.in., od woli potencjalnych darczyńców, jak również od zwrotu podatku VAT, którego uzyskanie związane jest z realizacją określonych inwestycji. W roku 2021 nadwyżka operacyjna ma wynieść 6.159.446,72 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, pozyskaniu dochodów z tytułu eksploatacji planowanej do wybudowania elektrociepłowni na biomasę, pozyskaniu dodatkowych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od nowych przedsiębiorstw powstających na terenie Gminy Daszyna,
- skala posiadanych przez Gminę zobowiązań dłużnych.

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.

Skład Orzekający podnosi, że z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030 wynika, że kwota długu Gminy Daszyna na koniec roku 2018 będzie wynosić **18.336.248,92 zł**, co stanowi 28,73%

planowanych ogółem dochodów budżetu i **aż 82,78% planowanych ogółem dochodów bieżących**. Z uwagi na okoliczność, że dochody majątkowe, co do zasady, stanowią źródło dofinansowania zadań inwestycyjnych, wyznacznik możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie finansowania spłaty zadłużenia stanowią *de facto* dochody bieżące, pomniejszone o dochody uzyskane na zadania zlecone, których przeznaczenie jest ściśle związane z tymi zadaniami, oraz ewentualnie dochody ze sprzedaży majątku. W przypadku Gminy Daszyna dochody ze sprzedaży majątku zostały zaplanowane w latach 2018-2019 i 2021, przy czym w całości z przeznaczeniem na pokrycie wydatków majątkowych. W efekcie spłata zadłużenia Gminy Daszyna będzie dokonywana albo ze źródeł zwrotnych albo z dochodów bieżących.

Zapewnienie możliwości spłaty zadłużenia Gminy Daszyna pozostaje uzależnione od wykonania założeń budżetu Gminy na 2018 rok oraz założeń Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2018-2030. 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:

- 1) dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych w 2019 roku w kwocie **3.082.046,94 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 19.045,19 zł, w 2016 roku na plan w kwocie 841.000,00 zł wykonano 105.754,81 zł, w 2017 roku na plan w kwocie 2.589.000,00 zł wykonano 0,00 zł, do 30 września 2018 roku na plan w kwocie 5.056.421,53 zł wykonano 24,260 zł (po dokonanych w dniu 16 listopada 2018 r. zmianach budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej plan wynosi 96.421,53 zł). Wyznacznika możliwości Gminy Daszyna w zakresie uzyskania dochodów z tytułu sprzedaży majątku 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 dzierżawionych nieruchomości w przyszłości, tj. w 2021 roku, oraz do ponoszenia kosztów czynszu dzierżawnego (Gmina w 2017 r. wyemitowała obligacje, w celu wcześniej realizacji wykupu dzierżawionych nieruchomości).
- 2) 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 znacznego wzrostu sprzedaży ilości gazu począwszy od 2019 roku, co ma spowodować wzrost dochodów oraz wydatków związanych z dystrybucją gazu z wykonanych do dnia 30 września 2018 roku odpowiednio na poziomie: 243.510,98 zł oraz 270.861,09 zł (przy planach w wysokości odpowiednio 2.003.200,35 zł i 1.699.171,00 zł) do prognozowanych w roku 2019 dochodów oraz wydatków odpowiednio na poziomie: 4.349.502,00 zł oraz 3.633.431,00 zł. Powyższe wynika głównie z faktu założenia odbioru gazu przez powstającą na terenie Gminy Daszyna ubojnię drobiu, co pozostaje uzależnione od odpowiedniego zapotrzebowania z jej strony na gaz,

- 3) dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę, począwszy od roku 2021 w kwocie 5.065.943,00 zł oraz wydatków związanych z jej funkcjonowaniem w kwocie 4.204.942,00 zł, a także dochodów założonych w latach 2019 oraz 2021, w kwotach ponad 2 mln zł, z tytułu zwrotu podatku VAT od planowanych do poniesienia wydatków związanych z wybudowaniem elektrociepłowni. Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie dochodów z powyższego tytułu pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której uruchomienie ma nastąpić pod koniec 2019 roku. 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 energii do produkcji chłodu na rzecz przedsiębiorstwa znajdującego się na terenie Gminy,
- 4) wypracowania w kolejnych latach wzrostu dochodów bieżących na zakładanym poziomie.

W efekcie powyższych założeń dochody bieżące budżetu Gminy Daszyna wzrastają hipotetycznie z poziomu 22.149.883,77 zł w roku 2018 do poziomu 25.673.024,20 zł w roku 2019, następnie 35.093.300,33 zł w roku 2020, 33.611.787,72 zł w roku 2021, a docelowo 34.533.378,00 zł od roku 2025. W prognozie założono również dochody majątkowe do uzyskania w ciągu kolejnych 4 lat budżetowych (2018-2021) w łącznej wysokości 84.320.594,44 zł. Powyższe wiąże się bezpośrednio z planowanymi do realizacji przedsięwzięciami majątkowymi, na które zaplanowano we wskazanych latach wydatki w wysokości 98.544.293,73 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 lata 2014-2015 zakończyła z ujemnym wynikiem operacyjnym (odpowiednio: (-) 287.258,80 zł oraz (-) 159.488,94 zł), a rok 2016 z niewielką nadwyżką w wysokości 235.877,93 zł. W roku 2017 roku nadwyżka wynosiła 830.561,64 zł (wpływ na nadwyżkę miały, m.in., wykonane dochody bieżące z tytułów darowizn w kwocie 234.390,00 zł). Na dzień 30 września 2018 roku Gmina Daszyna wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 1.871.956,59 zł. Należy jednak podnieść, że na uzyskanie wskazanego wyniku operacyjnego wpłynął dochód bieżący pozyskany tytułem

darowizn w kwocie 1.992.920,00 zł. **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 kontekście ustaleń dotyczących wykonania budżetów Gminy Daszyna w poprzednich latach, należy wskazać, że dopiero realizacja budżetu 2019 roku oraz kolejnych lat pokaże faktyczne zdolności Gminy w zakresie wypracowania tej nadwyżki oraz jej wysokości. W kolejnych latach Gmina Daszyna prognozuje bardzo duże wzrosty dochodów bieżących mające uprawdopodobnić jej założenia ekonomiczne, co w konsekwencji prowadzi również do wzrostu nadwyżki operacyjnej, w tym: w roku 2018 do poziomu 1.585.135,74 zł, w 2019 roku do poziomu 2.733.357,64 zł, w 2020 roku do poziomu 7.957.107,33 zł (uwzględnia zwroty podatku VAT od poniesionych wydatków, m.in. na wybudowanie elektrociepłowni), a od roku 2026 do poziomu 6.101.412,00 zł. Osiągnięcie tych nadwyżek, jak wyżej wskazano, ma wynikać z założenia wyższego wzrostu dochodów bieżących w stosunku do wydatków bieżących, uzyskania podatku od nieruchomości od mającej powstać na terenie Gminy ubojni drobiu, znacznego wzrostu sprzedaży gazu, wybudowania elektrociepłowni, a w konsekwencji uzyskania dochodów związanych z jej funkcjonowaniem, na założonym poziomie.

W przypadku, gdyby Gmina Daszyna nie osiągała nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie, co jest bardzo prawdopodobne i co potwierdzają wyniki lat 2014-2017, jak również w przypadku nie pozyskania środków na finansowanie inwestycji, czy też utraty przesłanek do ich pozyskania, nastąpi osłabienie zdolności Gminy do spłaty zadłużenia, przy czym obciążenie budżetów z tytułu spłaty rat kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji, w poszczególnych latach przedstawia się następująco: w 2019 roku - 386.861,67 zł, w 2020 roku - 841.563,67 zł, w 2021 roku - 2.764.563,67 zł, w 2022 roku - 3.451.489,27 zł, w 2023 roku - 1.782.293,99 zł, w 2024 roku - 1.493.990,68 zł, w 2025 roku - 1.130.485,97 zł, w 2026 roku - 1.258.000,00 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 - 1.457.000,00 zł. W efekcie nie można wykluczyć utraty płynności finansowej Gminy Daszyna oraz istotnego zagrożenia utraty zdolności do realizacji zadań publicznych, skutkującego ewentualnym zastosowaniem procedur określonych w art. 240a ustawy o finansach publicznych.

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.

Stosownie do ustaleń zawartych powyżej Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Od niniejszej uchwały, 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.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik