



Uchwała nr V/164/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 13 sierpnia 2019 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 2019 r. poz. 869) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje możliwość spłaty pożyczki długoterminowej planowanej przez Gminę Daszyna do zaciągnięcia w 2019 roku, w wysokości 233.916,00 zł (słownie: dwieście trzydzieści trzy tysiące dziewięćset szesnaście złotych), z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Daszyna wystąpił do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z wnioskiem, 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 oraz sfinansowanie deficytu roku 2019. 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 o finansach publicznych, Rada Gminy Daszyna upoważniła Wójta Gminy do zaciągnięcia 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 IV/22/2019 z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2019, Wójt Gminy Daszyna, Zarządzeniem nr 28/2019 z dnia 27 marca 2019 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.

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, określone w art. 243 ustawy z

dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Skład Orzekający przy wydaniu niniejszej opinii wziął pod uwagę dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna (ze zmianami dokonanymi do dnia 1 sierpnia 2019 roku), w tym dotyczące prognozy kwoty długu na lata 2019-2030, z których wynika, że obciążenie budżetu spłatami rat z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań nie przekroczy wskaźnika, liczonego na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych. W oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2016-2017 oraz planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2018 roku, wskaźnik maksymalny dla roku 2019 kształtuje się na poziomie 4,95% (wg danych z wykonania roku 2018 na poziomie 5,29%), natomiast obciążenie budżetu spłatą długu stanowić będzie 1,93% prognozowanych na ten rok dochodów ogółem. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w roku 2021 poziom obciążenia budżetów spłatą długu będzie na granicy wskaźnika dopuszczalnego, gdyż przywołana relacja wynosi odpowiednio: 9,47%/9,52%. Tym samym spełnienie w szczególności we wskazanym roku relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych obciążone jest ryzykiem i wymaga konsekwentnych działań w zakresie realizacji prognozowanej wysokości dochodów budżetu jednostki, zwłaszcza dochodów bieżących, dyscypliny w ponoszeniu wydatków, zwłaszcza bieżących, stałego monitorowania realizacji budżetu jednostki w zakresie, jego wpływu na wieloletnią prognozę finansową, oraz ewentualnego korygowania wielkości budżetów w poszczególnych latach, w celu zachowania ustawowych ograniczeń.

Skład Orzekający podnosi, że z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2019-2030 wynika, że kwota długu Gminy Daszyna na koniec roku 2019 będzie wynosić 17.949.387,25 zł, co stanowi 32,19% planowanych ogółem dochodów budżetu i aż 95,35% 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 2019-2023, 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.

Nadto w ocenie Składu Orzekającego konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna, w zakresie lat 2019-2022 została oparta na założeniach, które obarczone są dużym ryzykiem. Gmina, w wyżej wskazanych latach, planuje realizację inwestycji, z łączną kwotą wydatków majątkowych na nie przewidzianych w wysokości 64.932.357,03 zł. Konstrukcja Prognozy zakłada wypracowanie w latach 2020-2022 dużych nadwyżek operacyjnych (76.522,57 zł dla roku 2019, 5.542.231,54 zł dla roku 2020, 3.758.502,13 zł dla roku 2021 i 3.950.065,39 zł dla roku 2022)¹ a także uzyskanie znacznych dochodów

¹ W latach 2012-2018, 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), (-)

majątkowych ze sprzedaży mienia w roku 2019 i 2021 (dla 2019 roku w kwocie 2.196.327,37 zł i dla 2021 roku 2.490.714,93 zł)², w stosunku do wielkości historycznie wypracowanych przez Gminę Daszyna. Stanowią one źródło finansowania wydatków majątkowych oraz spłaty zadłużenia, jak również w istotny sposób wpływają na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na 2020 rok Gmina Daszyna zakłada znaczny wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody oraz gazu, które również mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. Wzrost przedmiotowych dochodów w zakresie 2020 roku, podobnie jak w przypadku uchwalania budżetu na rok 2019, 2018 i rok 2017, został uzasadniony tytułem przewidywanego podłączenia do sieci wodociągowej oraz do gazociągu nowego przedsiębiorcy, który miał rozpocząć działalność już w 2017 roku. Uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu zaopatrzenia w wodę oraz dostarczania gazu pozostaje uzależnione od woli potencjalnego odbiorcy, a tym samym od czynnika niezależnego od Gminy oraz niepewnego.

Ponadto wykonanie prognozowanych przedsięwzięć oparte zostało na założeniu pozyskania w latach 2019-2022 środków zewnętrznych (majątkowych) w łącznej wysokości 58.593.215,68 zł i wypracowaniu nadwyżek operacyjnych oraz uzyskaniu dochodów ze sprzedaży mienia. W ocenie Składu Orzekającego wykonanie prognozowanych przez Gminę Daszyna dochodów, a w konsekwencji także wydatków, wymaga ziszczenia się wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obciążona jest dużym stopniem ryzyka. Jednocześnie od realizacji dochodów na założonym poziomie uzależnione pozostaje spełnienie wskaźników spłaty zadłużenia z art. 243 ustawy, w związku z czym szczególnie w latach 2021-2022, z uwagi na planowany wykup obligacji w wysokościach 2.400.000,00 zł w roku 2021 i 2.400.000,00 zł w roku 2022, możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem oraz wymaga w latach 2019-2022 pełnej realizacji przez Gminę Daszyna dochodów budżetowych, w szczególności dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku, przy jednoczesnym utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków, zwłaszcza bieżących. W przypadku, gdy założenia przyjęte w prognozie nie będą osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekty wielkości w niej przyjętych.

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.

Fakt, że osiągnięcie powyższych założeń uzależnione pozostaje od ziszczenia się wielu czynników, w tym również niezależnych od Gminy, przy jednocześnie bardzo dużym

159.488,94 zł (w roku 2015), 235.877,93 zł (w roku 2016), 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), w roku 2018 roku w wysokości 3.598.832,87 zł (wpływ na nadwyżkę miały, m.in., wykonane dochody bieżące z tytułów darowizn w kwocie 3.546.650,00 zł).

² W latach 2012-2018, sprzedaż majątku została wykonana w następujących wysokościach: 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 nie wykonano dochodów ze sprzedaży mienia (plan w kwocie 2.589.000,00 zł), a w 2018 roku na plan w kwocie 96.421,53 zł wykonano 93.580,00 zł (97,05% planu), przy czym plan na koniec III kwartału 2018 r. zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 5.056.421,53 zł.

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.

Skład Orzekający podnosi, że niniejsza opinia nie ma jednakże charakteru opinii negatywnej z uwagi na następujące okoliczności:

- podejmowanie działań sanacyjnych przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań i kompetencji wójta (w szczególności ograniczenie zakresu wydatków majątkowych oraz plan sprzedaży gminnego gazociągu),

- refundacyjny charakter pożyczki – zadanie, z którym związana jest pożyczka zostało już przez Gminę Daszyna zrealizowane,

- zamiar przeznaczenia pożyczki w znacznej mierze na spłatę uprzednio zaciągniętych kredytów i pożyczek, w związku z czym zaciągnięta pożyczka *de facto* spowoduje niewielki wzrost zadłużenia Gminy (jednostka planuje w 2019 r. zaciągnięcie zobowiązań dłużnych w łącznej wysokości 456.298,00 zł z czego na sfinansowanie deficytu planuje przeznaczyć 69.436,33 zł, a na spłatę uprzednio zaciągniętych kredytów i pożyczek 386.861,67 zł).

Niezależnie od powyższego, mając na uwadze zmiany wprowadzone w ustawie o finansach publicznych ustawą z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 2500) - w szczególności w zakresie ustalania w kolejnych latach budżetowych dopuszczalnego poziomu spłaty zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego - Skład Orzekający podkreśla, że indywidualnej ocenie i bieżącej analizie winna podlegać zdolność jednostki do spłaty zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia. Zasadne jest, aby w świetle zmian w ustawie o finansach publicznych, służby finansowe Gminy na bieżąco analizowały sytuację finansową jednostki, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w aspekcie wykonanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu przewidzianym odpowiednio: dla okresu przejściowego (2020 – 2025) oraz od roku 2026 do końca okresu objętego prognozą kwoty długu.

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 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik