



Uchwała Nr V/238/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 29 listopada 2021 roku

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

Na podstawie art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Gminę Daszyna w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł (słownie: jeden milion siedemset dziewięćdziesiąt jeden tysięcy złotych zero groszy), z tego na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2021 roku w kwocie 1.443.774,44 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 257.675,86 zł, a także na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w 2022 roku w kwocie 89.550,00 zł, w związku z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”.

Uzasadnienie

W dniu 17 listopada 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Wójta Gminy Daszyna z dnia 16 listopada br. znak: Fn.B.3022.2.2021 o wydanie opinii o możliwości spłaty pożyczki planowanej do zaciągnięcia w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł związanej z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”. Jak wynika z treści wniosku wpływ środków z pożyczki stanowi refundację wcześniej poniesionych wydatków. Spłata pożyczki nastąpi w latach 2022-2036.

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

- uchwały nr XXXIII/176/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 29 marca 2021 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daszyna na rok 2021, 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 2021 r., poz. 305 ze zm.), z uwzględnieniem zmian na dzień wydania niniejszej opinii,

- uchwały nr XXXIII/175/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 29 marca 2021 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2021-2036, a także prognozy kwoty długu stanowiącej część tejże prognozy, z uwzględnieniem zmian na dzień wydania niniejszej opinii,
- uchwały nr XLIV/227/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 16 listopada 2021 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Uchwałą nr XLIV/227/2021 z dnia 16 listopada 2021 roku Rada Gminy Daszyna postanowiła zaciągnąć pożyczkę długoterminową w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1.791.000,00 zł (słownie: jeden milion siedemset dziewięćdziesiąt jeden tysięcy złotych zero groszy) w związku z realizacją zadania pn. „Uzbrojenie terenów inwestycyjnych Koryta”, która stanowi refundację wcześniej poniesionych wydatków na wyżej wymienione zadanie i przeznaczona zostanie: w 2021 roku na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 1.443.774,14 zł oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 257.675,86 zł, a w 2022 roku na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie w 89.550,00 zł. Z treści tejże uchwały wynika, że pożyczka będzie spłacana w latach 2022-2036 z dochodów własnych Gminy. Jednocześnie Rada Gminy Daszyna postanowiła, że traci moc uchwała nr XL/214/2021 z dnia 12 sierpnia 2021 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 2.316.000,00 zł. W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że bezprzedmiotowa stała się opinia wyrażona w uchwale nr V/197/2021 tutejszego Składu z dnia 22 września 2021 roku w sprawie opinii dotyczącej możliwości spłaty pożyczki długoterminowej zaciąganej przez Gminę Daszyna.

W uchwale budżetowej Gminy Daszyna, z uwzględnieniem zmian obowiązujących na dzień wydania niniejszej opinii, zaplanowano deficyt budżetu w wysokości 2.114.686,76 zł, wskazując jako źródła jego pokrycia m.in. przychody z tytułu pożyczki długoterminowej w wysokości 1.443.774,14 zł. Ponadto zaplanowano rozchody budżetu w wysokości 344.613,67 zł, które finansowane będą m.in. przychodami z tytułu pożyczki długoterminowej w wysokości 257.675,86 zł. Z kolei w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna, z uwzględnieniem zmian obowiązujących na dzień wydania niniejszej opinii, zaplanowano rozchody w 2022 roku w wysokości 1.093.889,27 zł, które finansowane będą m.in. przychodami z tytułu pożyczki długoterminowej w wysokości 89.550,00 zł.

Limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek Rada Gminy Daszyna ustaliła w kwocie 2.680.770,00 zł.

Z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna (*ze zmianami dokonanyymi do dnia 23 listopada 2021 roku*) wynika, że w latach 2021-2036, zachowana zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, bowiem prognozowane dochody bieżące budżetów w tych latach zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając osiągnięcie w każdym roku, tzw. *nadwyżek operacyjnych*. Skład Orzekający podkreśla, że w 2021 roku Gmina założyła, że nadwyżka operacyjna wyniesie 2.861.990,18 zł, a w kolejnych latach, do końca okresu prognozy kwoty długu, tj. do 2036 roku, planuje się wzrost tychże nadwyżek. Przy powyższym Skład Orzekający zastrzega, że Gmina zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej w 2022 roku, w którym prognozuje się ją w wysokości 5.610.622,28 zł, w 2023 roku do kwoty 7.261.882,27 zł, w 2024 roku do kwoty 7.685.448,01 zł oraz w 2025 roku do wysokości 8.718.460,60 zł, jak również w 2026 roku, dla którego przyjęto wielkość 9.437.481,57 zł. Założono także, że w latach 2027-2036 nadwyżki operacyjne wyniosą 9.497.481,57 zł w każdym roku objętym prognozą. Skład Orzekający zastrzega również, że w latach 2021-2026 Gmina Daszyna założyła wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody, które to dochody mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. W 2021 roku Gmina planuje z tegoż tytułu 4.204.300,00 zł (z danych wykazanych w *sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września roku 2021* wynika, że we wskazanym okresie wykonano dochody na kwotę 2.124.498,07 zł), w 2022 roku założono 6.669.400,00 zł, w latach 2023-2026 przyjęto, że dochody nie będą niższe niż 7.000.000,00 zł w każdym roku. Przy powyższych zastrzeżeniach Skład Orzekający podkreśla, że uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu dostarczania wody jest uzależnione od faktycznego zapotrzebowania odbiorcy, a tym samym od czynnika niepewnego oraz niezależnego od Gminy.

Z założeń uchwalonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2022 rok - w kwocie 36.548.287,78 zł, przy czym znaczny udział w tych wydatkach stanowią wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich, planowane w wysokości 25.051.879,67 zł (68,54% wydatków majątkowych). W 2021 roku przyjęto plan wydatków majątkowych w kwocie 18.690.786,38 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planowane w wysokości 10.889.516,77 zł (58,26% wydatków majątkowych). Skład Orzekający podkreśla, że najwyższy plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje Gmina Daszyna planuje w 2022 roku w wysokości 31.942.004,77 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 17.955.259,76 zł. Dochody te dotyczą przedsięwzięcia pn. „*Inteligentne sieci energetyczne na terenie Gminy Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowanie i zarządzanie energią ciepłą, elektryczną i gazową na terenie Gminy Daszyna*”. Przy powyższym Skład Orzekający zastrzega, że realizacja wskazanego zadania pierwotnie miała się zakończyć pod koniec 2019 roku, a jego ukończenie jest niepewne, co może wpłynąć na wiążące się z tym zadaniem zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej dochody i ewentualną konieczność zwrotu otrzymanych dotacji. Ponadto w 2021 roku Gmina zaplanowała dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje

w kwocie 11.651.109,44 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 8.804.116,07 zł. Skład Orzekający zastrzega także, że w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy zakłada się uzyskanie w 2021 roku znacznych dochodów ze sprzedaży majątku w kwocie 2.063.000,00 zł, w stosunku do wielkości historycznie wypracowanych przez Gminę Daszyna¹. Należy także podkreślić, że według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września roku 2021 na dzień 30 września br. zrealizowano rzeczony dochody jedynie na kwotę 7,00 zł.

Nadto Skład Orzekający zastrzega, że planowana kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2021 roku wyniesie 18.044.709,91 zł i stanowi 43,61% planowanych na ten rok dochodów ogółem budżetu (65,23% planowanych dochodów bieżących). W ocenie Składu Orzekającego planowana na koniec 2021 roku kwota długu Gminy jest na wysokim poziomie i jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2022 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Skład Orzekający wskazuje także, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą długu przypada na lata 2025-2026, w których planowany jest wykup obligacji, w każdym roku po 2.400.000,00 zł. Odnotować należy, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjęto założenie, że w 2021 roku spłata długu finansowana będzie przedmiotową pożyczką, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W latach 2022-2036 nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych, a spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, na wielkość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Gmina zamierza wypracować w każdym roku objętym prognozą.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Przy realizacji założonych w prognozie kwoty długu wielkości, Gmina Daszyna wykazała, że w latach 2021-2036, które obejmują również okres spłaty przedmiotowej pożyczki, obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

¹ W latach 2012-2020, sprzedaży majątku została wykonana w następujących wysokościach: w 2012 roku plan w wysokości 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), 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 roku zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 5.056.421,53 zł, w 2019 roku, według stanu na dzień 30 września 2019 roku na plan w wysokości 2.196.327,37 zł wykonano 15.360,00 zł (0,70% planu), według stanu na 31 grudnia 2019 roku zrealizowano dochody z tegoż tytułu na kwotę 15.909,02 zł, tj. 2,29% planu w wysokości 693.356,48 zł, na koniec 2020 roku plan zakładał 3.610.355,00 zł, wykonano 163.673,00 zł (4,53% planu).

Niemniej jednak Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna będą wymagały pełnego osiągnięcia przyjętych wskaźników jednorocznych (*dla średniej trzyletniej, jak i średniej siedmioletniej*) w każdym roku objętym prognozą, tak aby spłata długu była możliwa z zachowaniem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z kolei mając na względzie przyjęte w prognozie założenia dotyczące planowanych w 2021 roku dochodów ze sprzedaży majątku, Skład Orzekający wskazuje, że dochody te wpływają na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do 2025 roku włącznie. Skład Orzekający zastrzega również, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę Daszyna, w tym z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje, których łączna wysokość w latach 2021-2023 wynosi 47.532.192,57 zł. W związku z tym, w ocenie Składu Orzekającego, konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tychże zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu rzeczonych środków.

Skład Orzekający podkreśla także, że przy realizacji założeń przyjętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Daszyna należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach, bowiem wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych Gminy, a także spłaty zadłużenia. Według założeń przyjętych przez Gminę prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią, obok dochodów majątkowych, źródło finansowania wydatków inwestycyjnych, zaś począwszy od 2022 roku wpływają również na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu Gminy bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych.

W związku z powyższym, zadaniem Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej w uprzednio opisanych obszarach, a które to założenia obarczone są dużym ryzykiem, będzie wymagała bieżącego monitorowania.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Tomasz Karwicki