

Uchwała Nr 4200/II/62/2021

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 29 marca 2021 r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Ślemień długoterminowej pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 250.000 zł

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziędziak

Członkowie Tadeusz Stawowczyk

 Krystyna Zawiaślak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Ślemień** długoterminowej pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach w kwocie 250.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez Gminę Ślemień została wydana na wniosek Wójta Gminy Ślemień Nr SK.300.1.2021 z dnia 2 marca 2021 r. /uzupełniony pismem z dnia 22 marca 2021 r./, w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania. Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest

uchwała Rady Gminy w Ślemieniu Nr XXX.185.2021 z dnia 23 lutego 2021 roku w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zgodnie z uchwałą pożyczka w kwocie 250.000 zł ma zostać przeznaczona na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne dla zadania „Zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia przeznaczonego do likwidacji zagrożeń środowiska naturalnego na terenie działania Ochotniczej Straży Pożarnej w Lasie - Zakup średniego samochodu pożarniczego dla OSP w Lasie”. Spłata pożyczki zaplanowana została na lata 2022-2026 zgodnie z następującym harmonogramem zawartym we wniosku:

- rok 2022 – kwota 10.000 zł;
- lata 2023-2026 – kwoty po 60.000 zł rocznie.

Jako źródło spłaty pożyczki Rada Gminy wskazana dochody własne.

Opinia o możliwości spłaty pożyczki została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Gminy Ślemień, w której wyniku ustalono, co następuje.

Budżet Gminy na 2021 rok, po zmianach zakłada:

- **dochody ogółem** w kwocie **21.403.774,00 zł,**

- **przychody ogółem** w kwocie **2.194.000,00 zł,**

w tym z tytułu:

- *wnioskowanej pożyczki* w kwocie *250.000,00 zł,*

- *niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach*

w kwocie *1.944.000,00 zł,*

- **wydatki ogółem** w kwocie **23.140.678,00 zł,**

- **rozchody ogółem** w kwocie **457.096,00 zł,**

w tym z tytułu:

- *splata pożyczek i kredytów* w kwocie *457.096,00 zł.*

Uchwała budżetowa Gminy Ślemień podjęta na 2021 rok wraz ze zmianami, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganej pożyczki ze środków WFOŚiGW w Katowicach na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne w kwocie 250.000 zł. Zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania wyczerpuje ustalony limit.

Budżet na 2021 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie od 2022 roku zasady, według której planowane wydatki bieżące nie są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 powyższej ustawy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Ślemień jest uchwała Rady Gminy w Ślemieniu Nr XXIX.176.2020 z dnia 29 grudnia 2020 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ślemień wraz z jej zmianami. Okres objęty prognozą obejmuje lata 2021-2027. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach zostały uwzględnione spłaty rat oraz koszty obsługi pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz planowanej do zaciągnięcia pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe oraz w prognozowanych wydatkach, które obejmują odsetki od poszczególnych zobowiązań.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2500), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych zaciąganych lub emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i w art. 90 oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę powyższych zobowiązań, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz doliczonych na podstawie art. 244 ustawy o finansach publicznych zobowiązań współtworzonego przez jednostkę związku - do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań. Wskaźnik ten w latach 2021-2025 wyliczony jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące - do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły, o których mowa w art. 243 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 3 lit. a i c ustawy o finansach publicznych, Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji - dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, po zastosowaniu pomniejszeń dochodów i wydatków bieżących o tytuły z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przy obliczaniu powyższego wskaźnika zastosowanie mają również art. 15zob ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.) oraz art. 79 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ślemień wraz ze zmianami wynika, że w latach 2021-2026, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata pożyczki wraz z odsetkami – **formalnie** zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących jej budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące – nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te wynoszą:

- w roku 2021 – 4,49%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,77%,
- w roku 2022 – 7,75%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,43%,
- w roku 2023 – 5,55%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,28%,
- w roku 2024 – 5,23%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,80%,
- w roku 2025 – 4,93%, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,87%,
- w roku 2026 – 4,77%, przy dopuszczalnym wskaźniku 9,10%.

Skład Orzekający w niniejszej sprawie postanowił o wydaniu negatywnej opinii o możliwości spłaty przedmiotowej pożyczki w kwocie 250.000 zł, ze względu na dane i okoliczności opisane poniżej, które mają zasadnicze znaczenie dla spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, chociaż niektóre z nich nie wynikają bezpośrednio z uchwalonych dokumentów planistycznych obrazujących sytuację finansową Gminy. Z tych powodów zwrócono się do Organów Gminy o dodatkowe wyjaśnienia, które wpłynęły pisemnie w dniu 23 marca 2021 r.

Przedstawione powyżej wskaźniki, dotyczące wyliczenia obligatoryjnej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie zawierają niektórych danych, co jest związane z niewprowadzeniem do budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej kwot aktualnie nieprawomocnych orzeczonych zwrotów dotacji i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Chodzi o otrzymane w latach poprzednich dotacje na zadania związane z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zgodnie ze złożonym pismem Nr SK.300.1.2021 z dnia 22 marca 2021 roku stanowiącym uzupełnienie do wniosku o wydanie przedmiotowej opinii, wysokość orzeczonych wobec Gminy zwrotów środków według stanu na dzień 22 marca 2021 roku jest następująca:

– Decyzja Nr 2695/RR/2020 z dnia 14 października 2020 roku w przedmiocie zwrotu części dofinansowania dla realizowanego przez Gminę projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”

Kwota należności głównej – 3 095 492,92 zł

Kwota odsetek – 3 039 160,50 zł;

– Decyzja Nr 3240/RR/2020 z dnia 2 grudnia 2020 roku w przedmiocie zwrotu części dofinansowania dla realizowanego przez gminę projektu pn. „Rozbudowa sieci sanitarno – wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Gminie Ślemień etap I – zadanie 2”

Kwota należności głównej – 106 901,91 zł

Kwota odsetek – 113 467,75 zł;

– Decyzja Nr 2596/RR/2019 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 18 września 2019 roku w przedmiocie zwrotu dofinansowania przyznanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, a dotycząca zwrotu dofinansowania dla projektu pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej w Gminie Ślemień”

Kwota należności głównej – 510 161,63 zł

Kwota odsetek – 539 587,16 zł.

W tej sytuacji, w ocenie Składu Orzekającego, w przypadku wystąpienia obowiązku dokonania zwrotów powyższych środków w kwocie łącznej wraz z odsetkami w wysokości ponad 7,4 mln zł, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo braku możliwości uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wieloletniej prognozy finansowej zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a tym samym wystąpi brak możliwości realizacji zadań publicznych przez Gminę Ślemień oraz trudności w spłacie istniejącego, jak i planowanego do zaciągnięcia nowego zobowiązania. Te obawy Składu Orzekającego potwierdzają również Organy Gminy, które w piśmie z dnia 22 marca 2021 r. na zapytanie tut. Izby wyjaśniły, że nie mają przygotowanych scenariuszy możliwości realizowania zadań publicznych i samodzielnego uchwalania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej w przypadku zapadnięcia niekorzystnych wyroków sądowych i obowiązku zwrotu środków wraz z odsetkami, ale z całą pewnością w sytuacji obowiązku zwrotu środków ubiegać się będą o przyznanie pomocy w formie umorzenia, a w przypadku odmowy o rozłożenie zobowiązań na raty oraz wyjaśniły, że w sytuacji orzeczenia zwrotu środków terminowa spłata zaciąganej pożyczki wraz z odsetkami ich zdaniem może być zagrożona.

Kolejnym argumentem potwierdzającym trudną sytuację finansową Gminy są wyniki przeprowadzonej przez tut. Izbę symulacji uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Ślemień po zmianie w zakresie lat 2022 do 2026 (obejmujących spłatę pożyczki) z zastosowaniem wskaźnika makroekonomicznego CPI (dynamika średnioroczna cen towarów i usług konsumpcyjnych) ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów w dokumencie pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw dla cen towarów i usług konsumpcyjnych. Aktualizacja – lipiec 2020 r.” W wyniku przeprowadzenia symulacji dochodów bieżących,

wydatków bieżących oraz dochodów z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące z zastosowaniem wskaźnika CPI podanego w tych wytycznych, po wprowadzeniu nowego zadłużenia z tytułu zaciąganej pożyczki, obligatoryjna relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych (indywidualny wskaźnik zadłużenia) według wyliczeń tut. Izby będzie niespełniona w dwóch latach, tj. w okresie 2024-2025. Zgodnie z ostatnim przedłożonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawozdaniem „Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” wg stanu na koniec IV kwartału 2020 roku zadłużenie Gminy z tytułu pożyczek i kredytów zaciągniętych w latach poprzednich wynosi 3.816.525,64 zł. Znaczna kwota powyższego zadłużenia przewidziana jest do spłaty w 2022 roku, tj. 900.224,64 zł, która po zmianie z tyt. uwzględnienia opiniowanej pożyczki wynosi 910.224,64 zł. Powyższa kwota jest wyższa o 453.128,64 zł (o 99%) od planowanych spłat pożyczek i kredytów w 2021 (kwota 457.096 zł). Możliwość spłaty powyższych zobowiązań będzie wymagała od Gminy wypracowania wysokiej kwoty nadwyżki operacyjnej. W prognozie 2022 roku zaplanowano ją w kwocie 1.273.630 zł (po wzroście z kwoty 470.958 zł planowanej w 2021 roku). W ocenie Składu Orzekającego osiągnięcie tak wysokiej nadwyżki operacyjnej będzie trudne do zrealizowania, gdyż wiąże się ze wzrostem prognozy dochodów bieżących o 5,4% w stosunku do roku 2021 roku, przy wzroście stałych wydatków bieżących tylko o ok. 4.000 zł. W efekcie takiego prognozowania może wystąpić problem ze spłatą zadłużenia. W piśmie z dnia 22 marca 2021 r. Organy Gminy w tej kwestii wyjaśniły, że jeżeli chodzi o rok 2022 to z uwagi na fakt, iż wysokość rozchodów w tym roku jest wyższa o kwotę 453 128,64 zł od zaplanowanych rozchodów na rok 2021 koniecznym jest dla tego roku utrzymanie wielkości wydatków bieżących na poziomie roku poprzedniego, stąd więc wysokość dochodów bieżących po wyłączeniu wydatków bieżących na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków unijnych jest praktycznie taka sama, a wartości te różnią się tylko kwotą 3 969 zł, gdyż pozostała różnica wynika właśnie ze zmian poziomu wydatków na wydatki bieżące tzw. unijne oraz, że tak przyjęta metoda prognozowania wydatków bieżących na 2022 rok wpłynęła na ustalenie na poziomie 1.273.630 zł nadwyżki operacyjnej budżetu. W sytuacji bowiem, gdy brak jest możliwości zaciągania kredytów na pokrycie planowanego deficytu budżetu Gmina zmuszona jest do utrzymywania wydatków bieżących na takim poziomie, który pozwoli jej na wypracowanie nadwyżki budżetu w wielkości odpowiadającej co najmniej wielkości prognozowanych rozchodów na spłatę rat kapitałowych zaciągniętych zobowiązań.

Podsumowując, oprócz zagrażających stabilności finansowej Gminy wysokich kwot zwrotów dotacji i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, duże obawy budzi możliwość terminowej spłaty już istniejącego zadłużenia, w szczególności w roku 2022 i w latach 2024-2025. W tych okolicznościach, aktualna trudna sytuacja finansowa Gminy nie pozwala na pozytywne zaopiniowanie możliwości spłaty nowego zobowiązania powiększającego dług Gminy. Wobec tych faktów, Skład Orzekający był zobligowany do negatywnego zaopiniowania możliwości spłaty zaciąganej pożyczki.

W związku z powyższym - II Skład Orzekający orzekł jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, wniesione **w terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca
II Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Bernadeta Dzięziak