

Uchwała Nr 4200.II.92.2024

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 21 listopada 2024r.

w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Gminę Jasienica długoterminowej pożyczki w kwocie 30.000.000 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 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) – II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca Bernadeta Dziedziak

Członkowie Piotr Wybraniec

Tadeusz Stawowczyk

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Gminę Jasienica** długoterminowej pożyczki w kwocie 30.000.000 zł.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez Gminę Jasienica została wydana na wniosek Wójta Gminy Jasienica z dnia 31 października 2024 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 Jasienica Nr VII/85/24 z dnia 31 października 2024 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej. Zgodnie z uchwałą pożyczka długoterminowa w kwocie 30.000.000 zł zostanie zaciągnięta w 2024 r. z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Jasienica (kwota 21.000.000 zł) oraz spłatę

wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych (kwota 9.000.000 zł). Spłata pożyczki nastąpi w latach 2025-2039 według następującego harmonogramu:

- rok 2025 – kwota 500.000 zł,
- lata 2026-2027 – kwoty po 1.000.000 zł rocznie,
- lata 2028-2029 – kwoty po 5.000.000 zł rocznie,
- rok 2030 – kwota 400.000 zł,
- rok 2031 – kwota 1.000.000 zł,
- rok 2032 – kwota 400.000 zł,
- lata 2033-2035 – kwoty po 2.500.000 zł rocznie,
- rok 2036 – kwota 2.200.000 zł,
- lata 2037-2039 – kwoty po 2.000.000 zł rocznie.

Źródłem spłaty pożyczki wraz z odsetkami będą dochody własne gminy. Zabezpieczeniem spłaty pożyczki będzie weksel własny Gminy Jasienica wraz z deklaracją wekslową.

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

Budżet Gminy na 2024 rok, po zmianach zakłada:

– dochody ogółem	w kwocie	182.248.118,01 zł,
– przychody ogółem	w kwocie	40.336.288,04 zł,

w tym z tytułu:

– wnioskowanej pożyczki	w kwocie	30.000.000,00 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	6.042.059,13 zł,
– spłaty udzielonej pożyczki	w kwocie	342.916,00 zł,
– wolnych środków z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych	w kwocie	3.951.312,91 zł,
– wydatki ogółem	w kwocie	213.584.406,05 zł,
– rozchody ogółem	w kwocie	9.000.000,00 zł,

w tym z tytułu:

– wykup papierów wartościowych	w kwocie	9.000.000,00 zł.
--------------------------------	----------	------------------

Uchwała budżetowa Gminy Jasienica podjęta na 2024 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 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) określa limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Jasienica w kwocie 21.000.000,00 zł oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 9.000.000,00 zł. Zaciągnięcie przedmiotowego zobowiązania wyczerpuje powyższe limity.

Budżet na 2024 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 przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy uwzględnieniu uregulowań z art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927 z późn. zm.) i art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167 z późn. zm.). Do ustalenia powyższej relacji na lata 2024-2025 dochody bieżące jednostki samorządu terytorialnego mogą być powiększone także o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, co wynika z art. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1964). Uchwalona wieloletnia prognoza finansowana wraz z jej zmianami przewiduje również zachowanie powyższej zasady w kolejnych latach prognozy.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Gminie Jasienica jest uchwała Rady Gminy Jasienica Nr LXV/804/23 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jasienica na lata 2024-2032 wraz z jej zmianami. Obecnie okres objęty wieloletnią prognozą finansową to lata 2024-2039. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianach został uwzględniony wykup wyemitowanych obligacji wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz spłaty rat i koszty obsługi planowanej do zaciągnięcia pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia. Znajduje to odzwierciedlenie w prognozowanych rozchodach, w których ujęto przypadające do spłaty raty kapitałowe i wykup obligacji 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 z późn. zm.), 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 ustawy o finansach publicznych oraz innych długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy 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 2022-2025 wyliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech albo siedmiu 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. W przypadku Gminy Jasienica wskaźnik obliczany jest

w oparciu o okres 7-letni zgodnie z wyborem dokonany przez Wójta Gminy Jasienica na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Poczynając 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 2024 r. poz. 340), 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 późn. zm.), art. 110 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 167), art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1265 z późn. zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1630).

W latach 2024-2025 regionalna izba obrachunkowa, wydając opinię o możliwości spłaty zobowiązań, ocenia w szczególności wpływ planowanych zobowiązań na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązań nie może zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych, co wynika z art. 9 ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2500 z późn. zm.).

Z uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej Gminy Jasienica wraz ze zmianami wynika, że w latach 2024-2039, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata pożyczki wraz z odsetkami zostanie spełniona relacja określona w art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, gdyż w każdym roku objętym prognozą planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu Gminy w stosunku do planowanych dochodów bieżących budżetu pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące nie są większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat.

Obciążenia te aktualnie wynoszą:

- w roku 2024 – 8,71%, przy dopuszczalnym wskaźniku 17,53%,
- w roku 2025 – 5,80%, przy dopuszczalnym wskaźniku 15,72%,
- w roku 2026 – 5,72%, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,41%,
- w roku 2027 – 5,27%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,51%,
- w roku 2028 – 4,55%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,34%,
- w roku 2029 – 4,24%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,63%,
- w roku 2030 – 4,36%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,01%,
- w roku 2031 – 3,15%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,44%,
- w roku 2032 – 3,97%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,69%,
- w roku 2033 – 1,83%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,60%,

- w roku 2034 – 1,71%, przy dopuszczalnym wskaźniku 6,34%,
- w roku 2035 – 1,60%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,95%,
- w roku 2036 – 1,34%, przy dopuszczalnym wskaźniku 5,49%,
- w roku 2037 – 1,15%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,89%,
- w roku 2038 – 1,07%, przy dopuszczalnym wskaźniku 4,18%,
- w roku 2039 – 0,99%, przy dopuszczalnym wskaźniku 3,44%.

Skład Orzekający podkreśla, że zaciągnięcie przedmiotowej pożyczki wynika głównie z faktu niskiej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku, które w trakcie roku planowano na poziomie 29.008.061,47 zł, a na dzień wydania przedmiotowej opinii urealniono, zmniejszając je do wysokości 437.301 zł. W przypadku Gminy Jasienica od realizacji dochodów ze sprzedaży majątku przede wszystkim uzależniona jest terminowa spłata i obsługa zadłużenia tej jednostki samorządu terytorialnego. Skład podnosi, że problem z realizacją przedmiotowych dochodów wystąpił również w roku ubiegłym. Wówczas w trakcie roku budżetowego planowano dochody ze sprzedaży majątku na poziomie 13.699.614,00 zł. Ostatecznie uzyskano te dochody w kwocie znacznie niższej: 2.177.980,09 zł. W ślad za zmniejszeniem dochodów ze sprzedaży majątku w 2023 r. jednostka samorządu terytorialnego zdecydowała o przeniesieniu wykupu obligacji komunalnych na 2024 rok. W 2024 roku w planie rozchodów zaplanowano więc wykupy obligacji na łączną kwotę 9 mln zł, których zgodnie z danymi sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2024 jeszcze nie wykupiono. Przychody z zaciąganej pożyczki zgodnie z decyzją Rady Gminy mają umożliwić również terminowy wykup obligacji. Skład Orzekający wskazuje na prognozowanie znacznych dochodów ze sprzedaży majątku także w 2025 roku /kwota 18.329.754,23zł/. Zgodnie z kwartalnym sprawozdaniem o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Rb-Z, na dzień 30 września 2024 r. stan zadłużenia Gminy wynosił **36.250.000 zł**. Na koniec roku 2024 zadłużenie Gminy ma znacznie wzrosnąć i wynosić już **57.250.000 zł**, co stanowi stosunkowo wysoki poziom 31,5% do planowanych dochodów ogółem 2024 r. oraz 41,4 % do planowanych dochodów pomniejszonych o dotacje i środki na cele bieżące oraz powiększonych o niektóre przychody z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wzrost zadłużenia oraz jego wydłużona w czasie obsługa i spłata oznaczają wysokie obciążenie dla budżetów Gminy w kolejnych latach. W latach 2025-2030 obsługa długu i jego spłata ma wynosić od 7,3 mln do ok. 9,0 mln zł rocznie, a same koszty obsługi długu w latach 2025-2039 to kwota ponad 24 mln zł. Prawidłowa obsługa i spłata przedmiotowej pożyczki zależeć będzie ściśle od realizacji założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej. Oprócz realizacji w 2025 roku dochodów ze sprzedaży majątku, w poszczególnych latach prognozy istotne znacznie będzie miała realizacja nadwyżek operacyjnych w zaplanowanych wysokościach, które w ostatnich latach 2022-2023 znacząco spadły. Dochody ze sprzedaży majątku, jak źródło niestabilne i występujące okresowo nie są bezpiecznym miernikiem możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań, tylko nadwyżka operacyjna budżetu osiągana systematycznie i w odpowiedniej wysokości w poszczególnych latach spłaty zaciąganego zobowiązania.

Ze względu na powyższe okoliczności Skład wydał pozytywną opinię, ale z powyższymi zastrzeżeniami.

Na zakończenie Skład wskazuje na trudne do przewidzenia skutki społeczno-gospodarcze zachodzących zmian uwarunkowań prawno-finansowych oraz społeczno-ekonomicznych zwiększających ryzyko prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na konieczność optymalnego, a zarazem ostrożnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego, gdyż co należy raz jeszcze podkreślić zaciągane zobowiązania nie mogą zagrażać realizacji zadań publicznych.

Skład zastrzega, iż niniejsza opinia została wydana w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa dotyczące finansów publicznych oraz bieżące dane obrazujące sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wystąpienia nowych nieprzewidzianych okoliczności, w tym niezrealizowania dochodów na zakładanym poziomie lub konieczności zaciągnięcia nowych, nieplanowanych zobowiązań, sytuacja finansowa jednostki może ulec zmianie.

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

Bernadeta Dziedziak