



## **Uchwała Nr 4200/I/124/2020**

### **I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Katowicach**

**z dnia 16 lipca 2020 r.**

**w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu pożyczki w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 33.362.332 zł**

Na podstawie art. 13 pkt 1, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 4 ust. 2 i art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący      Tadeusz Stawowczyk

Członkowie          Bernadeta Dziędziak

Piotr Wybraniec

**uchwała, co następuje:**

#### **§ 1.**

Wydaje się **pozytywną z zastrzeżeniami** opinię o możliwości spłaty przez **Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu** pożyczki w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 33.362.332 zł.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

Opinia o możliwości spłaty pożyczki przez Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu została wydana w oparciu o materiały obrazujące sytuację finansową Związku w okresie obejmującym zaciągnięcie i spłatę zobowiązania oraz współtworzących Gmin: Jeleśnia, Lipowa,

Milówka, Rajcza i Ujsoły. Podstawą zaciągnięcia pożyczki jest uchwała Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu Nr XII/81/2020 z dnia 29 maja 2020 roku w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie pożyczki w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w celu realizacji przedsięwzięcia pn. „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza IIA” nr POIS.02.03.00-00-0103/17 oraz upoważnienia Zarządu Związku do negocjacji i zawarcia umowy pożyczki. Zgodnie z uchwałą Zgromadzenia postanowiono zaciągnąć długoterminową pożyczkę w kwocie 33.362.332 zł z przeznaczeniem na wkład własny w ramach przedsięwzięcia pn. „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza IIA”. Realizacja pożyczki nastąpi w trzech rocznych transzach: w 2020 roku 5.940.312 zł, w 2021 roku 15.822.600 zł oraz w 2022 roku 11.599.420 zł. Spłata pożyczki nastąpi w latach 2023-2032 ze środków własnych Związku pochodzących z wpłat Gmin na realizację przedsięwzięcia „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza IIA”. Jako zabezpieczenie spłaty pożyczki wraz z odsetkami zaproponowano udzielenie poręczenia przez Gminy tworzące Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu w następującej wysokości:

- Gmina Jeleśnia łączna kwota zabezpieczenia – 19.157.047 zł,
- Gmina Lipowa łączna kwota zabezpieczenia – 7.184.665 zł,
- Gmina Milówka łączna kwota zabezpieczenia – 6.041.696 zł,
- Gmina Rajcza łączna kwota zabezpieczenia – 5.339.040 zł,
- Gmina Ujsoły łączna kwota zabezpieczenia – 3.065.398 zł.

Opinia o możliwości spłaty pożyczki została wydana po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu, w której wyniku ustalono, co następuje.

**Budżet Związku na 2020 rok, po zmianach zakłada:**

- dochody ogółem	w kwocie	156.678.400,08 zł,
- przychody ogółem	w kwocie	29.811.850,10 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		
- zaciąganej pożyczki	w kwocie	5.940.312,00 zł,
- wolnych środków	w kwocie	9.118.275,00 zł,
- pozostałe przychody		
(wynikające z rozliczenia środków UE)	w kwocie	14.753.263,10 zł,
- wydatki ogółem	w kwocie	179.371.975,18 zł,
- rozchody ogółem	w kwocie	7.118.275,00 zł,
<i>w tym z tytułu:</i>		

- *splaty pożyczek*

*w kwocie*

*7.118.275,00 zł.*

Uchwała budżetowa Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu podjęta na 2020 rok, po zmianie dokonanej uchwałą Zgromadzenia Związku Nr XIII/83/2020 z dnia 10 lipca 2020 roku, zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) określa limit zobowiązań na zaciągnięcie pożyczki na finansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 33.362.332 zł. Zaciągnięcie zobowiązania z tytułu przedmiotowej pożyczki wyczerpuje ustalony limit.

Budżet Związku na 2020 rok został zaplanowany z uwzględnieniem wymogu określonego w art. 242 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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. Tę zasadę równoważenia budżetu przyjęto również na rok 2021. Uchwalona wieloletnia prognoza finansowa 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. Regułę z art. 242 ustawy, tzw. równoważenia wyniku budżetu bieżącego stosuje się również do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów.

Podstawą prognozowania wieloletniego w Związku Międzygminnym ds. Ekologii w Żywcu jest uchwała Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu Nr XI/71/2019 z dnia 18 grudnia 2019 roku w sprawie przyjęcia Wieloletniej Prognozy Finansowej Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu na lata 2020-2032, wraz z prognozą kwoty długu i spłaty zobowiązań na lata 2020-2032. W wieloletniej prognozie finansowej i jej zmianie zostały uwzględnione spłaty rat i koszty obsługi zaciągniętych pożyczek oraz planowanej do zaciągnięcia pożyczki, której dotyczy niniejsza opinia wraz z odsetkami. 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 roku o finansach publicznych, uwzględniając regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku 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

2020-2025 wyliczany 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, a także w art. 15zob ustawy z dnia 2 marca 2020 roku 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. 374 z późn. zm.). Z kolei począwszy od 2026 roku powyższy wskaźnik obliczany jest jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej 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.

Aktualnie z wieloletniej prognozy finansowej Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu wynika, że planowana w 2020 roku łączna kwota długu Związku wynosi 41.423.456 zł, co stanowi 26,4% jego planowanych dochodów budżetowych. W latach 2020-2032, tj. w okresie, w którym będzie następować zaciągnięcie i spłata pożyczki wraz z odsetkami, relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych kształtuje się następująco:

- w roku 2020 – 16,95 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 18,61 %,
- w roku 2021 – 17,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 17,07 %,
- **w roku 2022 – 19,22 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 18,88 %,**
- **w roku 2023 – 19,52 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 18,34 %,**
- **w roku 2024 – 15,64 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 14,50 %,**
- w roku 2025 – 5,29 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,59 %,
- w roku 2026 – 5,31 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 16,74 %,
- w roku 2027 – 9,32 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 15,18 %,
- w roku 2028 – 0,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 13,16 %,
- w roku 2029 – 0,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 10,16 %,
- w roku 2030 – 0,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,81 %,
- w roku 2031 – 0,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 8,21 %,
- w roku 2032 – 0,00 %, przy dopuszczalnym wskaźniku 7,74 %.

W tych okolicznościach Skład Orzekający stwierdził, że prognoza kwoty długu Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu została sporządzona **bez zachowania relacji**, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. **Brak spełnienia relacji występuje w latach 2022–2024.** Wydając pozytywną opinię z zastrzeżeniami Skład uwzględnił fakt, iż art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że do przypadających jednostce samorządu terytorialnego kwot spłat i wykupów z tytułów dłużnych, należy dodać przypadające do spłaty w tym

samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, zatem zaliczane do długu publicznego zobowiązania Związku są ujmowane w prognozach opracowanych przez jednostki samorządu terytorialnego współtworzące Związek. Skład oparł się również na stanowisku Ministerstwa Finansów, w świetle którego ze względu na treść art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – art. 243 ww. ustawy nie ma zastosowania do związków jednostek samorządu terytorialnego. Takie stanowisko Ministerstwo Finansów /Departament Finansów Samorządu Terytorialnego/ przekazało tutejszej Izbie w piśmie z dnia 7 grudnia 2015 roku, znak: ST8-4701-ST8-4701-19/11/WWR/2015; ST8.4763.4.2015.

Skład Orzekający, w związku z przeniesieniem ciężaru spłaty części zadłużenia Związku zgodnie z art. 244 ustawy o finansach publicznych na jednostki samorządu terytorialnego będące jego członkami, przeanalizował sytuację finansową jednostek wskazanych w Załączniku nr 1 do uchwały Zgromadzenia Związku Międzygminnego ds. Ekologii w Żywcu Nr XII/81/2020 z dnia 29 maja 2020 roku w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie pożyczki w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w celu realizacji przedsięwzięcia pn. „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie – Faza IIA” nr POIS.02.03.00-00.00-0103/17 oraz upoważnienia Zarządu Związku do negocjacji i zawarcia umowy pożyczki. W efekcie dokonanej analizy ustalono, co następuje:

- 1) Gmina Jeleśnia – spełnia relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przy założeniu stosowania wyłączeń ustawowych przy wyliczeniu tej relacji, warunkowanych posiadaniem stosownych umów o dofinansowanie i spełnieniem innych warunków wyłączeń ustawowych oraz przy założeniu osiągnięcia wysokich nadwyżek operacyjnych budżetu, w tym poprzez uzyskanie oszczędności w wydatkach bieżących budżetu /ok. 2,5%/. Faktyczna realizacja nadwyżek operacyjnych budżetu w przyjętej wysokości będzie bardzo istotnym czynnikiem możliwości spełnienia przez Gminę indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z tych przyczyn spełnienie relacji przez Gminę może być zagrożone.
- 2) Gmina Lipowa – spełnia relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jednak Gmina planuje w latach 2020 do 2021 uzyskać znaczne dochody z tytułu sprzedaży majątku /w 2020 roku 280.000 zł i w 2021 roku 840.000 zł/, których uzyskanie będzie miało istotny wpływ na kształtowanie się relacji z art. 243 ww. ustawy. Ponadto założono począwszy od 2025 roku nadwyżki operacyjne budżetu w znacznie wyższych kwotach niż były uzyskiwane w poprzednich latach. Faktyczna realizacja nadwyżek operacyjnych budżetu w przyjętej wysokości będzie bardzo istotnym czynnikiem w aspekcie możliwości spełnienia wymogu indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z tych przyczyn spełnienie relacji przez Gminę może być zagrożone.
- 3) Gmina Milówka – jest jedną z najbardziej zadłużonych gmin na Żywiecczyźnie /wg stanu na 31.03.2020 r. kwota długu Gminy to 17.914.256,41 zł, co stanowiło ok. 35% jej dochodów budżetowych, bez przypadających zobowiązań współtworzonego Związku/. Gmina spełnia relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem spełnienia wymagań do stosowania wyłączeń ustawowych przy wyliczeniu tej relacji oraz przy osiągnięciu założonych na wysokim poziomie nadwyżek operacyjnych budżetu, tj. na poziomie 5,3 mln zł do 6,5 mln zł (w stosunku

do dotychczas realizowanych w dużo niższej wysokości, wynoszącej ok. 4 mln zł). Z tych przyczyn spełnienie relacji przez Gminę jest zagrożone.

- 4) Gmina Rajcza – spełnia relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem spełnienia wymagań do stosowania wyłączeń ustawowych przy wyliczeniu tej relacji, tj. posiadania stosownych umów o dofinansowanie oraz spełnienia innych warunków wyłączeń ustawowych. Obligatoryjna relacja jest spełniona w wyniku zastosowanych wyłączeń. Z tych przyczyn spełnienie relacji przez Gminę może być zagrożone.
- 5) Gmina Ujsoły – spełnia relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych, przy założeniu stosowania wyłączeń ustawowych przy wyliczeniu tej relacji, warunkowanych posiadaniem stosownych umów o dofinansowanie oraz spełnieniu innych warunków wyłączeń ustawowych. Gmina zaplanowała uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w 2020 roku w wysokości 200.000 zł, a ponadto celem spełnienia relacji z art. 243 ustawy i możliwości zgodnej z prawem spłaty zadłużenia przesunęła spłaty części rat kredytów z 2020 roku na lata 2022 i 2023 oraz założyła od 2021 roku wysokie nadwyżki operacyjne, tj. na poziomie powyżej 2 mln zł, w stosunku do dotychczas realizowanych w niższej wysokości, wynoszącej ponad 1 mln zł. Z tych przyczyn spełnienie relacji przez Gminę jest zagrożone.

Reasumując, indywidualny wskaźnik zadłużenia w wymienionych gminach nie kształtuje się na bezpiecznym poziomie i spełnienie przez te jednostki samorządowe obligatoryjnej relacji może być zagrożone. Najtrudniejsza sytuacja występuje w gminach Ujsoły i Milówka, gdzie po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu za 2019 rok, wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych nie ulega poprawie, a w Gminie Ujsoły ulega znacznemu pogorszeniu, głównie poprzez nieosiągnięty poziom nadwyżki operacyjnej budżetu. Realistyczność prognozy i faktyczne wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętej wysokości, to główne determinanty wypłacalności jednostki samorządu terytorialnego, na co Składy Orzekające tutaj. Izby wielokrotnie zwracały uwagę organom jednostek samorządu terytorialnego w wydawanych opiniach.

W świetle powyższego - I Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia, co do możliwości spłaty opiniowanej pożyczki.

Na zakończenie należy dodać, że w aktualnej sytuacji makroekonomicznej spowodowanej skutkami epidemii COVID-19, podstawy planowania dochodów budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego prawdopodobnie już wkrótce będą musiały ulec zmianie.

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

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

**Przewodniczący**

**I Składu Orzekającego**

**Członek Kolegium**

**Tadeusz Stawowczyk**