

**Uchwała nr V/16/2013**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**z dnia 22 stycznia 2013 roku**  
**w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej**  
**prognozy finansowej Gminy Daszyna**

Na podstawie art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 z późn. zm.) oraz art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Małgorzata Michałek - przewodniczący
2. Roman Drozdowski - członek
3. Wojciech Newereńczuk - członek

uchwala, co następuje:

§ 1

Opiniuje pozytywnie projekt uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2013 – 2024, **z istotnymi uwagami zawartymi w pkt 7 i 8 uzasadnienia.**

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

1. Wieloletnia prognoza finansowa została opracowana z uwzględnieniem okresu na jaki przyjęto w wykazie przedsięwzięć limity wydatków, co wypełnia dyspozycję normy zawartej w art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Natomiast prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, obejmuje okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, tj. zgodnie z art. 227 ust.2 ufp.

2. Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały spełnia wymogi określone w art. 226 ust.3 i 4 ufp. Jednakże należy zwrócić uwagę, że w części „c” programy, projekty lub zadania pozostałe – w wydatkach bieżących na zadanie pn. „zakup oleju opałowego” zapisano limit zobowiązań w kwocie 288.000,00 zł, podczas gdy łączny limit pozostałych do poniesienia wydatków wynosi 200.000,00 zł. Ponadto z wykazu przedsięwzięć nie zostały usunięte przedsięwzięcia zrealizowane, co do których nie przewidziano wydatków w latach objętych prognozą.
3. Wartości przyjęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2013 są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie budżetu na rok 2013, w tym w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia zasadę określoną w art. 229 ufp.
4. Zawarte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ufp.
5. Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2013 – 2024 Gmina wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, co jest zgodne z art. 242 ufp oraz stanowi jeden z elementów oceny możliwości gminy angażowania środków własnych na realizację rozpoczętych i prognozowanych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zdolności do spłat zobowiązań.
6. Poziom długu oraz jego spłata w roku 2013, do którego mają zastosowanie przepisy art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art. 121 ust.7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241) - **został zachowany. Relacja kwoty długu do prognozowanych dochodów budżetu nie przekracza dopuszczalnego progu 60% dochodów ogółem i wynosić będzie 59,63% dochodów ogółem budżetu**, uwzględniając jednak wyłączenia na podstawie art. 170 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, dług wynosił będzie 43,80% planowanych dochodów ogółem budżetu. Natomiast wskaźnik spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, wykupu papierów wartościowych wraz z odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń nie przekracza 15% prognozowanych w roku 2013 dochodów ogółem budżetu, gdyż będzie wynosił 8,05%, a uwzględniając wyłączenia z art. 169 ust.3 ufp - jego poziom wyniesie 6,29%.
7. Poczynając od roku 2014 wyznacznikiem dopuszczalnego poziomu spłat zadłużenia gminy, zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest średnia arytmetyczna z obliczonych z ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Łączna

kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy, tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, odsetkami od kredytów krótkoterminowych oraz z potencjalnymi spłatami kwot wynikających z udzielonych poręczeń do planowanych dochodów ogółem - **przy założeniu osiągnięcia dochodów na poziomie zakładanym w prognozie oraz utrzymaniu poziomu prognozowanych wydatków - nie przekracza w żadnym roku ustalonego art. 243 ufp wskaźnika spłat.** Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że wg planowanego wykonania roku 2012 nadwyżka operacyjna miała wynieść 161.321,00 zł, a stosownie do informacji otrzymanej z Gminy Daszyna o wstępnych kwotach wykonania budżetu Gminy w roku 2012 (pismo datowane na 18 stycznia 2013 roku) wartość nadwyżki operacyjnej wyniosła 613.934,00 zł, natomiast na rok 2013 nadwyżka operacyjna została ustalona na poziomie 1.304.827,00 zł. Powyższe wynika, m.in., z zaplanowanych do uzyskania dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej przyłączy gazowych, których osiągnięcie w ogóle, jak również w wysokości szacowanej na potrzeby budżetu, pozostaje uzależnione od wielu czynników, w tym od zakończenia inwestycji pn. „budowa lokalnej infrastruktury gazu ziemnego”, faktycznego przyłączenia do sieci zakładanej ilości potencjalnych użytkowników gazu oraz ostatecznego ustalenia wysokości opłaty. Należy zwrócić uwagę, że w kolejnych latach zakładany jest systematyczny wzrost nadwyżki operacyjnej, w ten sposób, że w roku 2014 ma ona wynieść 1.918.530,00 zł, w roku 2015 – 2.685.663,00 zł, w roku 2016 – 3.270.663,00 zł. Powyższe wynika z faktu znacznego wzrostu dochodów bieżących, założonego zgodnie z objaśnieniami do prognozy, na poziomie około 7%, przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących na poziomie około 2%. Dokonane założenia nie znajdują jednak uzasadnienia w treści objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej. Brak objaśnień w tym zakresie pozostaje o tyle istotny, że planowany wzrost dochodów bieżących w roku 2013, jak wyżej wskazano, wynika, m.in., z jednorazowej opłaty przyłączeniowej do sieci gazowej, która w kolejnych latach nie powinna być planowana po stronie dochodów. Przy powyższym trzeba zauważyć, że w roku 2013 założono do osiągnięcia dochody z tytułu sprzedaży majątku na poziomie 2.199.473,00 zł oraz w roku 2015 na poziomie 605.000,00 zł, przy czym uzyskanie wskazanych dochodów budzi wątpliwości w kontekście historycznym, gdyż dla przykładu można wskazać, że na dochody planowane do osiągnięcia z tego tytułu w roku 2012 w kwocie 1.031.190,00 zł, osiągnięto faktycznie kwotę 365.216,01 zł. Podnieść także należy, że Gmina Daszyna planuje do realizacji nowe

zadanie inwestycyjne pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie Gminy Daszyna”. Zadanie ma być realizowane w latach 2013-2016, a jego całkowita wartość szacowana jest 31.995.000,00 zł. Wysokość wydatków zaplanowanych do poniesienia w roku 2013 to kwota 200.000,00 zł, a w latach 2014-2016 odpowiednio: 16.798.500,00 zł, 8.700.000,00 zł oraz 6.296.500,00 zł. Stosownie do wyjaśnienia Wójta Gminy Daszyna zadanie ma być finansowane z środków własnych Gminy w łącznej kwocie 1.000.000,00 zł, z czego w roku 2013 w kwocie 200.000,00 zł, w roku 2014 w kwocie 400.000,00 zł, a w latach 2015-2016 po 200.000,00 zł. Ponadto wydatki w roku 2014 mają być finansowane w kwocie 3.000.000,00 zł z dotacji NFOŚiGW, a w kwocie 13.398.500,00 zł z środków Niemieckiego Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów. W roku 2015 i 2016 dotacja z NFOŚiGW ma wynieść odpowiednio: 8.500.000,00 zł oraz 6.096.500,00 zł. Z przywołanego wyjaśnienia Wójta Gminy Daszyna wynika, że dotacja ze środków Niemieckiego Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów to bezzwrotne środki pozyskane w ramach niemiecko-polskiej współpracy na rzecz ochrony klimatu i zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska. W dniu 20 lutego 2012 roku wniosek Gminy Daszyna pozytywnie przeszedł I etap weryfikacji, a w połowie grudnia 2012 roku została pozytywnie zakończona weryfikacja wniosku i Gmina oczekuje na ostateczną decyzję Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów. W związku z powyższym Gmina zaplanowała w latach 2013-2016 wydatki na powyższe zadanie, ale również dochody majątkowe w wyżej wskazanych wysokościach, tytułem dotacji z NFOŚiGW oraz z Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów. Mając na względzie poczynione uwagi, należy wskazać, że założenie: znacznego oraz systematycznego wzrostu nadwyżki operacyjnej, uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku, jak również dochodów majątkowych na zadanie pn. „Inteligentne sieci energetyczne na terenie Gminy Daszyna” przekłada się na prognozowane kwoty dochodów w latach przyszłych, a tym samym na wyliczenie relacji spłaty długu w stosunku do maksymalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w tych latach. Możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w prognozie, celem spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wymaga realizacji założonych wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów majątkowych na poziomie nie niższym od ustalonego w prognozie, co w ocenie Składu Orzekającego obciążone jest bardzo dużym ryzykiem. Mając na względzie poczynione uwagi organy Gminy powinny przeanalizować

planowane do realizacji zadania inwestycyjne pod kątem zdolności budżetu Gminy do ich sfinansowania.

8. **Wieloletnia prognoza finansowa zawiera – co do zasady - objaśnienia w zakresie przyjętych w niej wartości. Natomiast nie zawiera, o czym mowa w pkt 7, objaśnień uzasadniających przyjęcie począwszy od roku 2014 wzrostu dochodów bieżących na poziomie 7%, a także wzrostu wydatków bieżących na poziomie wynoszącym tylko około 2%. Przy powyższym zwraca się uwagę na dyspozycję art. 226 ust.1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, w myśl której wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą objaśnienia przyjętych w niej wartości. Podejmując uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Rada Gminy winna być przekonana, że projekcja wartości dochodów i wydatków na lata objęte prognozą jest realistyczna i uwzględnia specyfikę i uwarunkowania wewnętrzne gminy. Mając na względzie ustawowy wymóg co do treści uchwały w sprawie wieloletniej prognozy, Skład Orzekający wskazuje na potrzebę dokonania niezbędnych zmian w zakresie wyżej założonych wartości, ewentualnie uzupełnienie uchwały o objaśnienia przedmiotowych wartości. Poczynione założenia w zakresie poziomu dochodów i wydatków bieżących, a tym samym możliwości sfinansowania zadłużenia, bez podjęcia dodatkowych działań celem znacznego zwiększenia w kolejnych latach dochodów bieżących, poprzez podnoszenie stawek podatkowych, oraz innych opłat stanowiących obciążenie dla mieszkańców Gminy, jak również działań zmierzających do realnych oszczędności po stronie wydatków, może prowadzić do sytuacji zagrożenia płynności finansowej Gminy.**

Dokonane wyżej przez Skład Orzekający ustalenia pozwoliły wyrazić opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

Stosownie do art. 230 ust.3 w zw. z art. 246 ust.2 ustawy o finansach publicznych niniejsza opinia podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

**Przewodniczący  
Składu Orzekającego**

**Małgorzata Michałek**