

**Uchwała nr V/3/2017**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**z dnia 27 stycznia 2017 roku**

**w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie**  
**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 2016 r., poz. 561) oraz art. 230 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Roman Drozdowski - przewodniczący
2. Krzysztof Kozik - członek
3. Tomasz Karwicki - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje negatywnie projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie zmiany 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.

Skład Orzekający podnosi, że projekt budżetu wpłynął do RIO w Łodzi w dniu **2 stycznia 2017 roku** (autopoprawka w dniu 16 stycznia 2017 roku), a projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dniu **16 stycznia 2017 roku**. Natomiast zgodnie z art. 238 ust.1 i ust.2 ustawy o finansach publicznych projekt budżetu wraz z uzasadnieniem zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedłożyć regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, a zgodnie z art. 230 ust.2 wraz z projektem uchwały budżetowej powinien zostać przedłożony projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany.

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

1. Wieloletnia prognoza finansowa, w myśl art. 227 ust.1 ustawy o finansach publicznych, została opracowana na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych, a w części dotyczącej prognozy kwoty długu, zgodnie z art. 227 ust.2 ustawy o finansach publicznych, na cały okres spłaty zaciągniętych oraz planowanych do zaciągnięcia zobowiązań.
2. Zawarte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej upoważnienia dla organu wykonawczego Gminy mieszczą się w granicach upoważnień określonych w art. 228 ustawy o finansach publicznych.
3. Wysokość zadłużenia Gminy Daszyna na koniec roku 2017 została wykazana w kwocie 13.218.777,69 zł, która nie obejmuje zobowiązań Gminy wynikających z transakcji dotyczącej tzw. sprzedaży zwrotnej, polegającej na sprzedaży dwóch nieruchomości gminnych, z jednoczesnym zobowiązaniem Gminy Daszyna do ich wydzierżawienia, a następnie nabycia (umowy z dnia 24 października 2014 roku). Wskazane zobowiązania, obejmujące należność główną w wysokości 4.567.976,46 zł oraz pozostałe do uiszczenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego, stosownie do art. 72 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767), powinny zostać doliczone do kwoty długu.
4. Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2017-2030 wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu. Ponadto z danych zawartych w prognozie wynika, że łączna kwota spłat przypadająca w każdym roku objętym wieloletnią prognozą finansową z tytułów określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi od nich odsetkami, nie przekracza w żadnym roku dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Jednakże w ocenie Składu Orzekającego konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030 została oparta na nierealistycznych założeniach. Konstrukcja Prognozy zakłada wypracowanie w kolejnych latach budżetowych bardzo dużych, jak na dotychczasowe możliwości finansowe Gminy Daszyna, nadwyżek operacyjnych, które mają stanowić źródło finansowania wydatków majątkowych oraz spłaty zadłużenia, jak również wpływać na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Należy wskazać, że wg wstępnych danych dotyczących wykonania roku 2016 nadwyżka operacyjna wyniosła około 200 tys. zł, natomiast nadwyżka prognozowana w roku 2021 to kwota ponad 6,5 mln zł, zaś w latach 2026-2030 nadwyżka operacyjna ma wynieść 7.250.798,00 zł. Wypracowanie odpowiednio wysokiego poziomu nadwyżki operacyjnej ma

wynikać głównie z dochodów uzyskanych z tytułu dystrybucji gazu ziemnego oraz z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę. Natomiast uzyskanie powyższych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu okoliczności, w tym przede wszystkim zrealizowania przedsięwzięcia w postaci rozbudowy sieci gazowej oraz wybudowania elektrociepłowni, a ponadto zaistnienia odpowiedniego popytu na zakup nośników energii. Należy zauważyć, że powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie jakichkolwiek dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym poziom tych dochodów, założony przez Gminę Daszyna, opiera się w głównej mierze na założeniu sprzedaży energii cieplnej służącej do produkcji chłodu w wielkościach, które mają wynikać z planowanego do zawarcia w 2018 roku porozumienia z odbiorcą tej energii. Wieloletnia prognoza finansowa zakłada, że odbiorca część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2020 uiszczy w latach 2018-2019 (odpowiednio po 1.863.216,64 zł). W roku 2019 roku ma nastąpić uruchomienie elektrociepłowni oraz jej eksploatacja na poziomie 40%, a Gmina ma uzyskać dochód w kwocie 2.339.411,60 zł (40% x 5.848.529,00 zł średnioroczny dochód ze sprzedaży energii) powiększony o część należności z roku 2020. Tym samym podmiot zainteresowany zakupem w przyszłości określonego nośnika energii de facto, na zasadzie przedpłat, ma uczestniczyć w finansowaniu powstania elektrociepłowni. Pozyskanie wskazanych dochodów pozostaje uzależnione od wybudowania elektrociepłowni, odpowiedniego popytu na zakup energii, a następnie zainteresowania potencjalnego nabywcy energii w dokonaniu przekazania na rzecz Gminy określonych kwot na poczet przyszłego zakupu energii. Powyższe będzie wymagało również wpisania tego założenia w odpowiednie ramy prawne, przede wszystkim z punktu widzenia sklasyfikowania przedmiotowych środków, jako dochodów budżetu Gminy. W ocenie Składu Orzekającego przytoczone założenie pozostaje na tyle niepewne, wobec braku uprawdopodobnienia w postaci dokumentu uzyskania przez Gminę Daszyna przedmiotowej przedpłaty, że nie można mu przypisać waloru realistyczności.

Skład Orzekający podnosi, że wypracowanie nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie uzależnione również będzie od cen sprzedaży nośników energii wynikających z obowiązujących taryf oraz od wysokości generowanych wydatków związanych z daną działalnością. Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na założenie przez Gminę Daszyna bardzo dużych różnic pomiędzy prognozowanymi dochodami oraz wydatkami dotyczącymi przyszłej eksploatacji przedmiotowej infrastruktury, co obrazuje poniższa tabela:

Gazociąg				
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży
2018	2.172.924,00	1.107.742,00	1.065.182,00	49,02%
2019	2.216.143,00	1.128.655,00	1.087.488,00	49,07%
2020	2.259.362,00	1.149.568,00	1.109.794,00	50,88%
od 2021	2.302.581,00	1.170.481,00	1.132.100,00	49,17%
Elektrociepłownia				
od 2020	5.848.475,78	2.947.000,00	2.901.475,78	49,61%

Gmina Daszyna założyła bardzo wysoki wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący, w przypadku dystrybucji gazu ziemnego oraz energii wytworzonej w elektrociepłowni, około 50%. Natomiast z dostępnych danych zamieszczonych w opracowaniach Urzędu Regulacji Energetyki wynika, że w latach 2009-2010 elektrociepłownie odnotowały bardzo wysoki poziom wskaźników rentowności sprzedaży energii elektrycznej, tj. 32,3% w 2009 roku oraz 30,1% w 2010 roku, przy bardzo niskiej rentowności na sprzedaży ciepła wynoszącej odpowiednio: (-)11,2% oraz (-)8,8%. Wskaźnik rentowności sprzedaży łącznie energii elektrycznej i ciepła w elektrociepłowniach kształtował się poziomie (+)14,5% w 2009 roku oraz (+) 13,1% w 2010 roku<sup>1</sup>. W roku 2012 rentowność na działalności związanej z energią elektryczną wyniosła 28,02%, a w roku 2013 - 16,53% przy rentowności na działalności związanej z ciepłem odpowiednio na poziomie: (-)12,53% i (-)2,29%, oraz rentowności ogółem: 11,39% i 7,38%<sup>2</sup>. Zgodnie z opracowaniem *Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013* średnia wartość wskaźnika rentowności w okresie 2006 - I kwartał 2013 wyniosła w sektorze energetyki 12,59%.<sup>3</sup> Ponadto z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2015 roku najsilniejsze osłabienie wskaźnika rentowności obrotu netto odnotowano w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, tj. z 10,7% do 2,4%<sup>4</sup>.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Składu Orzekającego, założenie wskaźnika rentowności w zakresie sprzedaży nośników energii na poziomie 50% nie spełnia przymiotu realistyczności. Ponadto, jak wyżej wskazano, zdaniem Składu Orzekającego, nierealistyczne pozostaje prognozowanie dochodów Gminy w oparciu o konstrukcję przedpłat. Natomiast w przypadku założenia 15% wskaźnika rentowności, który pozostaje i tak wysoki w kontekście zaprezentowanych wyżej danych statystycznych, przy pozostawieniu dochodów bieżących na prognozowanym poziomie oraz odpowiednim zwiększeniu wydatków bieżących, jak również założeniu pozyskania dochodów ze sprzedaży energii wytworzonej w elektrociepłowni w latach ich sprzedaży (bez tzw.

<sup>1</sup> Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str. 16-17.

<sup>2</sup> Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str.20.

<sup>3</sup> Źródło danych: Piotr Szczepaniak: Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013.

<sup>4</sup> Źródło danych: opracowanie sygnałne Głównego Urzędu Statystycznego Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 roku, str. 2.

przedpłat), nadwyżka dochodów nad wydatkami z tytułu eksploatacji gazociągu oraz elektrociepłowni przedstawia się następująco:

Gazociąg						
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży	Wartość korekty dochodów	Wartość korekty wydatków
2018	2.172.924,00	1.846.985,40	325.938,60	15%	-	<b>(+)739.243,40</b>
2019	2.216.143,00	1.883.721,55	332.421,45	15%	-	<b>(+)755.066,55</b>
2020	2.259.362,00	1.920.457,70	338.904,30	15%	-	<b>(+)770.889,70</b>
od 2021	2.302.581,00	1.957.193,85	345.387,15	15%	-	<b>(+)786.712,85</b>
Elektrociepłownia						
2018	0,00	-	0,00	-	<b>(-)1.863.216,64</b>	-
2019	2.339.411,60	1.988.499,86	350.911,74	15%	<b>(-)1.863.216,64</b>	<b>(+)1.143.317,86</b>
2020	5.848.529,00	4.971.249,65	877.279,35	15%	<b>(+)2.922.177,94</b>	<b>(+)2.858.294,65</b>
od 2021	5.848.529,00	4.971.249,65	877.279,35	15%	-	<b>(+)2.858.294,65</b>

Skalkulowanie przedmiotowych dochodów i wydatków bez założenia przedpłat oraz przy uwzględnieniu 15% wskaźnika rentowności, prowadzi do korekty wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna w zakresie planowanych dochodów oraz planowanych wydatków budżetowych, co obrazuje poniższa tabela:

Lata	Dochody ogółem	Wydatki ogółem	Wynik budżetu	Rozchody
2018	41.034.594,53	43.455.877,80	<b>-2.421.283,27</b>	<b>181.176,77</b>
2019	41.711.925,28	45.102.962,66	<b>-3.391.037,38</b>	<b>370.563,67</b>
2020	27.653.906,44	27.539.349,18	<b>114.557,26</b>	<b>821.563,67</b>
2021	28.420.449,00	31.720.892,83	<b>-3.300.443,83</b>	<b>344.563,67</b>
2022	28.891.578,00	31.565.096,23	<b>-2.673.518,23</b>	<b>971.489,27</b>
2023	29.535.670,00	31.478.383,51	<b>-1.942.713,51</b>	<b>1.702.293,99</b>
2024	30.203.605,00	32.434.621,82	<b>-2.231.016,82</b>	<b>1.413.990,68</b>
2025	30.896.297,00	33.490.818,53	<b>-2.594.521,53</b>	<b>1.050.485,97</b>
2026	30.303.987,00	32.770.994,50	<b>-2.467.007,50</b>	<b>1.178.000,00</b>
2027	30.303.987,00	32.768.994,50	<b>-2.465.007,50</b>	<b>1.180.000,00</b>
2028	30.303.987,00	32.698.994,50	<b>-2.395.007,50</b>	<b>1.250.000,00</b>
2029	30.303.987,00	32.608.994,50	<b>-2.305.007,50</b>	<b>1.340.000,00</b>
2030	30.303.987,00	32.534.344,50	<b>-2.230.357,50</b>	<b>1.414.650,00</b>

Z powyższej tabeli wynika, że w przypadku urealnienia założeń prognostycznych Gminy Daszyna w zakresie dochodów z tytułu sprzedaży energii (brak założenia przedpłat od nabywcy energii) oraz urealnienia poziomu rentowności sprzedaży nośników energii (zwiększenie wydatków budżetu z uwagi na przyjęcie wskaźnika rentowności sprzedaży na poziomie 15%), zmianie ulegnie wynik ogółem budżetu, który począwszy od roku 2018, za wyjątkiem roku 2020, będzie deficytowy, podczas gdy prognoza Gminy Daszyna zakłada w latach 2018-2030 budżety nadwyżkowe. Dokonane urealnienie założeń dochodowo-wydatkowych powoduje, że w prognozowanych na lata 2018-2030 budżetach wystąpi brak środków przeznaczonych na prognozowane w tych latach rozchody tytułem spłaty rat zaciągniętych zobowiązań kredytowo-pożyczkowych. W wyniku nierealistycznego ustalenia

dochodów oraz wydatków budżetu, w sposób nieprawidłowy zostały ustalone pozostałe parametry prognozy, o których mowa w art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W efekcie Skład Orzekający nie może dokonać oceny prawidłowości ustalenia w prognozie wielkości zadłużenia Gminy Daszyna, a tym samym zapewnienia spłaty zadłużenia zgodnie z regułami, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na ewentualną konieczność zaciągnięcia nowych zobowiązań dłużnych, nieuwzględnionych w prognozie, a koniecznych dla zrównoważenia przyszłych budżetów.

5. Gmina Daszyna założyła bardzo szeroki zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji inwestycji w stosunku do swoich faktycznych możliwości, co obrazuje fakt, że łączna kwota wydatków majątkowych w latach 2017-2019 wynosi 75.824.865,83 zł. Tym samym we wskazanych latach średnioroczne wydatki majątkowe zostały założone na poziomie 25.274.955,27 zł, co stanowi 152,82% planowanych w 2017 roku wydatków bieżących. Jednocześnie skala zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek powoduje, że począwszy od 2017 roku Gmina Daszyna nie zamierza zaciągać zobowiązań zwrotnych, co oznacza, że źródło finansowania wskazanych przedsięwzięć mają stanowić wyłącznie dochody budżetowe. Z drugiej strony Gmina nie posiada stabilnych źródeł finansowania tych przedsięwzięć w postaci własnych środków, gdyż w latach 2012-2015 wynik operacyjny budżetu Gminy Daszyna kształtował się na poziomie wynoszącym odpowiednio: 494.778,94 zł (w roku 2012), 552.985,08 zł (w roku 2013), (-) 287.258,80 zł (w roku 2014), (-) 159.488,94 zł (w roku 2015). Natomiast w roku 2016, wg wstępnego wykonania, nadwyżka operacyjna wyniosła około 200 tys. zł. Jednocześnie Gmina założyła w kolejnych latach nadwyżki operacyjne, które mają zostać wypracowane dopiero na bazie wybudowanej infrastruktury, przy założeniu rentowności działalności związanej ze sprzedażą mediów na poziomie znacznie odbiegającym od uwarunkowań gospodarczych oraz przyjęciu założeń dotyczących wielkości sprzedaży mediów nie mających oparcia w umowach zawartych z ich odbiorcami.

Wykonie prognozowanych przedsięwzięć Gmina opiera na wypracowaniu nadwyżek operacyjnych, ale także na założeniu pozyskania w latach 2017-2021 środków zewnętrznych w łącznej wysokości 60.778.162,43 zł, które tylko w części wynikają z podpisanych umów. Należy zwrócić uwagę, że objaśnienia do prognozy nie wskazują w pełny sposób podstaw prognozowania przedmiotowych dochodów.

W ramach wyżej wskazanych środków Gmina Daszyna założyła w 2017 roku dochody w kwocie 2.952.000,00 zł tytułem opłaty przyłączeniowej do sieci gazowej w oparciu o list intencyjny, z którego wynika, że Gmina planuje wybudować gazociąg łączący punkt rozdzielczy gazu w Daszynie z punktem

przyłączenia nieruchomości zlokalizowanej na terenie innej Gminy. Zgodnie z warunkami ramowymi umowy, która ma zostać zawarta po zakończeniu negocjacji, udział przyłączanego podmiotu w całkowitych kosztach inwestycji powinien wynieść przypuszczalnie około 2,0 do 3,0 milionów zł. Podłączenie do sieci gazowej ma nastąpić do dnia 1 stycznia 2018 roku. Natomiast budowa gazociągu do wybranego podmiotu zlokalizowanego na terenie innej gminy pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a z mocy art.1 ust.1 ustawy wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy.

Ponadto w latach 2017-2018 Gmina założyła dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych, odpowiednio w kwotach: 2.589.000,00 zł oraz 2.467.421,53 zł, których uzyskanie obarczone jest bardzo dużym stopniem ryzyka, gdyż z danych historycznych wynika, że na dochody ze sprzedaży majątku planowane w roku 2012 w kwocie 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 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 2014 roku dochody ze sprzedaży majątku po odliczeniu tzw. sprzedaży zwrotnej wyniosły 23.700,00 zł.

Skład Orzekający podnosi, że prognozowanie ze swej istoty, nie opiera się na wielkościach, co do których można mieć całkowitą pewność ich zaistnienia. Jednak w przypadku nakładania się wielu przesłanek, których ewentualne spełnienie wynika z niezwykle optymistycznego założenia, że okoliczności będą zawsze korzystne dla prognozowanego przedsięwzięcia, w pełni uzasadniona pozostaje teza o braku ich realizmu.

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

Stosownie do art. 230 ust.3 oraz 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 1764).

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.