

Uchwała nr V/4/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 27 stycznia 2017 roku
w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu
Gminy Daszyna na 2017 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) 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 budżetowej Gminy Daszyna na 2017 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt budżetu na 2017 rok, który wpłynął do RIO w Łodzi w dniu **2 stycznia 2017 roku** (wraz z autopoprawką, która wpłynęła w dniu 16 stycznia 2017 roku), przy czym Wójt Gminy Daszyna **wraz z projektem uchwały budżetowej nie przedłożył projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, gdyż przedmiotowy projekt został złożony w dniu 16 stycznia 2017 roku.** Powyższe stanowiło naruszenie art. 238 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej, celem zaopiniowania, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Ponadto zgodnie z art. 230 ust.2 ustawy o finansach publicznych wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić izbie, celem zaopiniowania, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany.

W wyniku analizy projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Skład Orzekający stwierdził, że planowane wydatki budżetu ogółem są niższe niż dochody ogółem o kwotę 195.007,27 zł, co oznacza planowaną nadwyżkę budżetu. Planowana nadwyżka oraz przychody z tytułu wolnych środków w kwocie 35.000,00 zł mają zostać przeznaczone na spłatę zobowiązań rat pożyczek w kwocie 230.007,27 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że kwota rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego została ustalona w projekcie budżetu w wysokości 49.000,00 zł. Powyższe narusza art. 26 ust.4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, zgodnie z którym w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

W projekcie budżetu na rok 2017 Gmina Daszyna założyła dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej (rozdział 10095 § 0460) na poziomie 297.000,00 zł, przy dochodach planowanych z tego tytułu na koniec 2016 roku w kwocie 104.988,00 zł, a wykonanych, wg wstępnych danych wynikających ze sprawozdania miesięcznego Rb-27S za grudzień 2016 roku, na poziomie 38.909,24 zł. Skład Orzekający podnosi, że wyżej wskazany wzrost dochodów nie został objaśniony w uzasadnieniu do projektu budżetu. Ponadto projekt budżetu zakłada znaczny wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody oraz gazu, tj. odpowiednio dochody w kwocie: 1.340.000,00 zł (rozdział 40002 § 0830), przy dochodach planowanych na koniec 2016 roku w kwocie 350.000,00 zł oraz 957.654,00 zł (rozdział 40004 § 0830), przy dochodach planowanych w roku 2016 w kwocie 431.225,00 zł. Wzrost dochodów w tym zakresie został uzasadniony tytułem przewidywanego podłączenia do sieci wodociągowej oraz do gazociągu ubojni drobiu. Natomiast uzyskanie zwiększonych dochodów pozostaje uzależnione od zakończenia budowy oraz uruchomienia wskazanego zakładu.

Skład Orzekający podnosi, że Gmina Daszyna założyła bardzo szeroki zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych w stosunku do swoich faktycznych możliwości, co obrazuje fakt, że łączna kwota wydatków majątkowych w roku 2017 wynosi 28.619.562,48 zł, przy wydatkach bieżących na poziomie 16.538.636,45 zł. Wskazane przedsięwzięcia, jak wynika z projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030, będą kontynuowane w kolejnych latach budżetowych, a jedno ze źródeł ich finansowania mają stanowić dochody majątkowe pozyskane z zewnątrz, które tylko w części wynikają z podpisanych umów.

W ramach tych środków Gmina Daszyna zaplanowała w projekcie budżetu na 2017 rok, w rozdziale 40004 § 6290, dochody w kwocie 3.042.000,00 zł, z czego dochody w kwocie 2.952.000,00 zł tytułem opłaty przyłączeniowej do sieci gazowej założone w oparciu o list intencyjny. Z przekazanego do Izby listu intencyjnego, wynika, m.in., że Gmina Daszyna 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 przez strony 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. W planie wydatków budżetu Gmina Daszyna założyła w rozdziale 40004

wydatki w kwocie 3.302.000,00 zł z przeznaczeniem na zadanie pn. Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego.

Odnosnie powyższego Skład Orzekający podnosi, że 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 źródło finansowania przedsięwzięć stanowić mają prognozowane w latach 2017-2018 dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych, z czego w roku 2017 w wysokości 2.589.000,00 zł. W ocenie Składu Orzekającego możliwość pozyskania przedmiotowych dochodów, obarczona jest bardzo dużym ryzykiem. Wskazana ocena dokonana została w oparciu o dane historyczne dotyczące dochodów ze sprzedaży majątku uzyskanych przez Gminę Daszyna w ostatnich kilku latach budżetowych, z których wynika, że na dochody 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.

Gmina Daszyna założyła również finansowanie przedsięwzięć nadwyżkami operacyjnymi, które mają zostać wypracowane głównie na bazie wybudowanej w przyszłości 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.

W ocenie Składu Orzekającego konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030 została oparta na nierealistycznych założeniach. Szczegółowe uzasadnienie tej oceny zostało zawarte w Uchwale 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. Ponieważ powyższa ocena na bezpośrednie przełożenie na kształt opinii o projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2017 rok Skład Orzekający wskazuje w tym miejscu na jej podstawowe aspekty.

Konstrukcja prognozy zakłada wypracowanie w kolejnych latach budżetowych bardzo dużych nadwyżek operacyjnych, co ma wynikać głównie z dochodów uzyskanych z tytułu dystrybucji gazu ziemnego oraz z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomase, przy czym 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. Powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie

dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym wieloletnia prognoza finansowa zakłada, że odbiorca część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2020 uiści 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. 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.

Ponadto Gmina Daszyna założyła wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący, w przypadku dystrybucji gazu ziemnego oraz energii wytworzonej w elektrociepłowni, około 50%, który nie znajduje odzwierciedlenia w panujących uwarunkowaniach gospodarczych, a tym samym nie spełnia przymiotu realistyczności.

Skład Orzekający dokonał przeliczenia prognozowanych wielkości w oparciu o wysoki, jak na istniejące uwarunkowania gospodarcze, tj. 15% wskaźnik rentowności sprzedaży przedmiotowych nośników energii, przy założeniu 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, tj. bez tzw. przedpłat. W wyniku przeliczenia dochodów oraz wydatków zmianie uległ wynik ogółem budżetu, który począwszy od roku 2018, za wyjątkiem roku 2020, przyjmuje wartości deficytowe, podczas gdy prognoza Gminy Daszyna zakłada w latach 2018-2030 budżety nadwyżkowe. Ponadto dokonane urealnienie założeń dochodowo-wydatkowych powoduje, że w prognozowanych na lata 2017-2030 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. Powyższe uniemożliwia dokonanie przez Skład Orzekający oceny prawidłowości ustalenia w prognozie wielkości zadłużenia Gminy Daszyna, z uwagi na ewentualną konieczność zaciągnięcia nowych zobowiązań dłużnych, nieuwzględnionych w prognozie, a koniecznych dla zrównoważenia przyszłych budżetów, a tym samym uniemożliwia dokonanie oceny projektu budżetu z punktu widzenia jego wpływu na spełnienie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach przyszłych.

Opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2017 rok, sformułowaną w niniejszej uchwale, stosownie do dyspozycji art. 238 ust.3 ustawy o finansach publicznych, Wójt Gminy jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, Radzie Gminy Daszyna.

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, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.