

Uchwała nr V/337/2017
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 22 grudnia 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 2018-2030.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie uchwalenia 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 **28 listopada 2017 roku**, a projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dniu **30 listopada 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 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. Z analizy prognozowanych w latach 2018-2030 dochodów bieżących i wydatków bieżących 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 Wieloletnia Prognoza Finansowa Gminy Daszyna na lata 2018-2030, w ocenie Składu Orzekającego, została oparta na założeniach obarczonych wysokim ryzykiem, graniczącym z prawdopodobieństwem, nie wykonania.

Konstrukcja Prognozy zakłada bowiem 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.

Odnosnie 2018 roku należy wskazać, że Gmina Daszyna założyła wpływy z opłaty eksploatacyjnej w wysokości 253.500,00 zł, przy dochodach planowanych z tego tytułu w 2017 roku, wg stanu na koniec III kwartału 2017 roku, w wysokości 176.596,00 zł (plan na początek roku 2017 wynosił 297.000,00 zł). Należy także zauważyć, że dochody Gminy z tego tytułu wykonane na koniec III kwartału 2017 roku wyniosły 25.747,80 zł, przy stanie należności pozostałych do zapłaty w kwocie 25.867,44 zł. W poprzednich latach budżetowych planowane dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej również odbiegały znacznie do wartości wykonanych, co obrazuje poniższe zestawienie za lata 2014-2016:

- 2014 rok – plan pierwotny 100.000,00 zł, plan na koniec roku 54.191,88 zł, wykonanie 55.041,69 zł,
- 2015 rok – plan pierwotny 327.000,00 zł, plan na koniec roku 65.600,00 zł, wykonanie 35.182,01 zł,
- 2016 rok– plan pierwotny 230.000,00 zł, plan na koniec roku 104.988,00 zł, wykonanie 38.909,24 zł.

Skład Orzekający podnosi, że wyżej wskazany poziom planowanych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej nie został wyjaśniony w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej, jak również w uzasadnieniu do projektu budżetu, natomiast zaprezentowane dane historyczne wskazują na pewien schemat w zakresie projektowania tych dochodów, charakteryzujący się planowaniem na poziomie znacznie odbiegającym od faktycznego ich wykonania. Ponadto z przytoczonych danych wynika, że najwyższe dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej Gmina Daszyna osiągnęła w 2014 roku, przy czym ich wysokość była znacznie niższa od kwoty planowej do uzyskania w 2018 roku.

Na 2018 rok Gmina Daszyna zakłada znaczny wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody oraz gazu, tj. odpowiednio dochody w kwocie: 2.230.580,00 zł (dostarczenie wody), przy dochodach planowanych na koniec III kwartału 2017 roku w kwocie 400.000,00 zł oraz 2.039.136,00 zł (dostarczanie gazu), przy dochodach planowanych na koniec III 2017 roku w kwocie 399.654,00 zł, a wykonanych na poziomie 164.547,73 zł. Pierwotnie w budżecie 2017 roku dochody z tytułu dostarczania wody założono na poziomie 1.340.000,00 zł, a z tytułu dostarczania gazu na poziomie 957.654,00 zł. Wzrost przedmiotowych dochodów w zakresie 2018 roku, podobnie jak w przypadku uchwalania budżetu na rok 2017, został uzasadniony tytułem przewidywanego podłączenia do sieci wodociągowej oraz do gazociągu nowego przedsiębiorcy, który miał rozpocząć działalność już w 2017 roku, co jednakże nie nastąpiło. Natomiast uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu zaopatrzenia w wodę oraz dostarczania gazu pozostaje uzależnione od zakończenia budowy oraz uruchomienia ich potencjalnego odbiorcy, a tym samym od czynnika niezależnego od Gminy oraz dalece niepewnego. Dodatkowo należy podkreślić, że samo uruchomienie nowego odbiorcy jeszcze nie będzie oznaczało zakupu przedmiotowych mediów na założonym poziomie. Ponadto należy podnieść, że zapotrzebowanie nowego odbiorcy wody oraz gazu założono na tym samym poziomie w roku 2018 oraz w kolejnych latach, tym samym dochody z tego tytułu w roku 2018 zaplanowano przy założeniu funkcjonowania odbiorcy przez cały rok, co z uwagi na stan zaawansowania prac związanych z jego powstaniem należy określić jako mało prawdopodobne. Należy również zauważyć, że wg stanu na koniec III kwartału 2017 roku Gmina zakładała dochody z tytułu dostarczania wody w wysokości 400.000,00 zł, przy wydatkach bieżących planowanych w dziale 40002 w łącznej wysokości 412.721,20 zł, podczas gdy w 2018 roku wskazana relacja przedstawia się następująco: dochody: 2.230.580,00 zł, wydatki: 1.738.600,00 zł. W zakresie działalności związanej z dostarczeniem gazu relacja planowanych dochodów do wydatków przedstawia się następująco: koniec III kwartału 2017 roku - 399.654,00 zł – dochody, 340.679,36 zł – wydatki (bez odsetek od zwracanych dotacji), 2018 rok - 2.039.136,00 zł - dochody, 1.699.171,00 zł - wydatki.

W 2018 roku w ramach dochodów bieżących, mających wpływ na wysokość tzw. nadwyżki operacyjnej, zaplanowano dochody incydentalne, w tym:

tytułem darowizny w kwocie 980.000,00 zł, a także tytułem zwrotu podatku VAT w łącznej wysokości 983.555,02 zł. Wskazane dochody nie stanowią o faktycznych zdolnościach Gminy w zakresie realizacji dochodów bieżących, a tym samym w zakresie zdolności do wypracowania nadwyżki operacyjnej, czy też wielkości tej nadwyżki. Ponadto uzyskanie dochodów z darowizny pozostaje uzależnione od woli darczyńcy, a trzeba podnieść, że umowa zawarta pomiędzy Gminą a potencjalnym darczyńcą była już zmieniana w zakresie terminu przekazania środków.

W latach 2019-2025 założono wzrost dochodów bieżących w stosunku do roku poprzedniego na poziomie około 4%. Przytoczone założenie dotyczy dochodów bieżących określonych przez jednostkę jako podstawowe, które nie obejmują dochodów związanych z eksploatacją chłodu, zaopatrzeniem w wodę i gaz dla wyżej wskazanego odbiorcy oraz podatku od nieruchomości od nowopowstających firm, które obliczono odrębnie. W 2019 roku założono wzrost podatku od nieruchomości o 1.400.000,00 zł, a w 2020 roku o kolejne 300.000,00 zł, w związku z powstaniem nowych przedsiębiorstw oraz rozbudową istniejących przedsiębiorstw. W kolejnych latach założono wzrost podatku od nieruchomości na poziomie 4%. Ponadto w zakresie dotacji założono wzrost na poziomie 2% w stosunku do roku poprzedniego. W latach 2026-2030 dochody bieżące utrzymano na poziomie roku 2025.

W związku z powyższym Skład Orzekający zauważył co następuje:

- a) dochody bieżące w 2018 roku planowane łącznie w wysokości 21.370.417,64 zł, pomniejszone o dochody z tytułu darowizny i zwrotu podatku VAT oraz powiększone o 4% wynoszą 20.183.137,12 zł,
- b) założony wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości to kwota 1.400.000,00 zł,
- c) dochody związane z eksploatacją elektrociepłowni (nowe dochody od 2019 roku) to kwota 422.162,20 zł,
- d) suma wyżej wskazanych wartości (lit. a-c) to kwota 22.005.299,32 zł.

W efekcie należy wskazać, że zwiększając o 4% łączne dochody bieżące planowane w 2018 roku pomniejszone o dochody z tytułu darowizny oraz zwrotu podatku VAT (co stanowi pewne uproszczenie, jednak na plus w stosunku do wyżej wskazanych założeń jednostki) oraz powiększając je o dochody prognozowane przez Gminę, zgodnie z objaśnieniami do wieloletniej prognozy finansowej, kwota dochodów bieżących w roku 2019 powinna wynieść **22.005.299,32 zł**, natomiast w prognozie została przyjęta kwota **26.059.411,89 zł**. Z kolei w 2020 roku została przyjęta kwota 27.447.916,00 zł, która oznacza wzrost w stosunku do roku 2019 o 1.388.504,11 zł, podczas gdy z objaśnień do prognozy wynika, że w roku 2020 powinien nastąpić wzrost

dochodów z tytułu podatku od nieruchomości o 200.000,00 zł oraz z tytułu dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni o kwotę 4.647.780,80 zł.

W zakresie wydatków bieżących Gmina Daszyna założyła w latach 2019-2025 ich wzrost o 2% w stosunku do roku poprzedniego. Przytoczone założenie dotyczy wydatków bieżących określonych przez jednostkę jako podstawowe, które nie obejmują wydatków związanych z utrzymaniem nowych inwestycji (gazociąg, elektrociepłownia) oraz związanych z zaopatrzeniem w wodę nowego odbiorcy (o którym mowa wyżej). W latach 2026-2030 wydatki bieżące utrzymano na poziomie roku 2025.

W 2018 roku Gmina planuje nadwyżkę operacyjną w wysokości **2.280.420,35 zł**, w roku 2019 w wysokości **6.317.247,95 zł**, w roku 2020 w wysokości **3.517.523,00 zł**, w roku 2021 w wysokości **3.645.185,00 zł**, w roku 2022 w wysokości **4.022.571,27 zł**, w roku 2023 w wysokości **4.535.306,00 zł**, w roku 2024 w wysokości **4.952.138,00 zł**, a od roku 2025 w stałej wysokości **5.377.012,00 zł**. W zakresie roku 2019 nadwyżka pozostaje na poziomie znacznie wyższym od poziomu roku 2020, co wynika z założenia wzrostu dochodów bieżących w 2020 roku na poziomie, który nie został uzasadniony w objaśnieniach do prognozy. Wzrost dochodów bieżących w 2020 roku, w części wykraczającej poza wyliczenia oparte na załączonych objaśnieniach, jeżeli w ogóle posiada faktyczną podstawę planistyczną, wynika z dochodów incydentalnych, przypadających do realizacji w danym roku.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w latach 2012-2016, 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) oraz **235.877,93 zł** (w roku 2016). W 2017 roku, wg stanu na III kwartał Gmina wykonała nadwyżkę operacyjną w wysokości **660.344,18 zł**, natomiast nadwyżka operacyjna planowana w budżecie na koniec 2017 roku, stosownie do zmiany budżetu dokonanej na podstawie uchwały Nr LIII/280/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 8 grudnia 2017 roku, wynosi **56.686,87 zł**. Analiza przywołanych danych wskazuje, że Gmina Daszyna ma problemy z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej, gdyż albo wynik bieżący był ujemny albo osiągnięta nadwyżka miała charakter marginalny.

Należy podkreślić, że w 2018 roku wypracowanie planowanej nadwyżki operacyjnej będzie uzależnione, m.in., od woli potencjalnych darczyńców, jak również od zwrotu podatku VAT, którego uzyskanie związane jest z realizacją określonych inwestycji. Wskazane dochody, jeżeli zostaną pozyskane, to z uwagi na ich incydentalny charakter, nie będą stanowiły o wysokości dochodów bieżących w przyszłości. Ponadto jednostka zamierza osiągnąć w kolejnych latach wzrost dochodów bieżących na poziomie około 104%, przy wzroście wydatków bieżących na poziomie około 102% oraz wypracować wzrost

nadwyżki operacyjnej w efekcie eksploatacji wybudowanej w przyszłości infrastruktury, przy założeniu rentowności działalności związanej ze sprzedażą mediów na poziomie założonym przez Gminę. Poczynione założenia teoretycznie są możliwe do osiągnięcia, jednak wyżej przytoczone dane dotyczące wykonania budżetów w latach poprzednich wskazują, że Gmina Daszyna w praktyce nie realizuje założeń prognostycznych w tym zakresie. Tym samym wypracowanie przez Gminę Daszyna planowanych nadwyżek operacyjnych, mając na uwadze, że pozostaje ono uzależnione od ziszczenia się wielu czynników, w tym również niezależnych od Gminy, w ocenie Składu Orzekającego obarczone jest bardzo wysokim ryzykiem, graniczącym z prawdopodobieństwem nie wykonania.

4. W 2018 roku Gmina Daszyna planuje dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 2.726.641,53 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 2014 roku, po odliczeniu tzw. sprzedaży zwrotnej, dochody ze sprzedaży majątku wyniosły 23.700,00 zł, 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 2017 roku, wg stanu na dzień 30 listopada 2017 roku, w ogóle nie wykonano dochodów ze sprzedaży majątku, przy planie na poziomie 2.589.000,00 zł. Ponadto należy podnieść, że na dzień sporządzenia projektu budżetu, jak również na dzień sporządzenia niniejszej opinii, Gmina Daszyna planowała uzyskanie dochodów ze **sprzedaży majątku w tym działki nr 43 położonej w miejscowości Daszyna, która to działka w projekcie budżetu na 2018 rok została jednocześnie wskazana wśród działek przeznaczonych do sprzedaży w roku 2018.**
5. Skład Orzekający podnosi, że Gmina Daszyna realizuje oraz planuje do realizacji bardzo szeroki zakres przedsięwzięć majątkowych w stosunku do swoich faktycznych możliwości, co obrazuje fakt, że łączna kwota wydatków majątkowych w roku 2018 wynosi 22.950.343,11 zł, przy wydatkach bieżących na poziomie 19.089.997,29 zł. Wskazane przedsięwzięcia, jak wynika z projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030, będą kontynuowane w kolejnych latach budżetowych. Łączna kwota wydatków majątkowych w latach 2018-2020 wynosi 52.244.082,32 zł. Skala zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek oraz obligacji, jak również struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek powoduje, że począwszy od 2018 roku Gmina Daszyna nie zamierza zaciągać zobowiązań zwrotnych, a źródło

finansowania przedsięwzięć majątkowych mają stanowić wyłącznie dochody budżetowe, w tym dochody majątkowe pozyskane z zewnątrz, przy czym nie wszystkie z nich wynikają z zawartych umów, jak również prognozowane dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych.

6. Z prognozy kwoty długu, stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna wynika, że dług Gminy Daszyna na koniec roku 2018 będzie wynosił **18.327.950,92 zł**. Z uwagi na okoliczność, że dochody majątkowe, co do zasady, stanowią źródło finansowania zadań inwestycyjnych, wyznacznik możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie finansowania spłaty zadłużenia stanowią *de facto* dochody bieżące, pomniejszone o dochody uzyskane na zadania zlecone, których przeznaczenie jest ściśle związane z tymi zadaniami, oraz ewentualnie dochody ze sprzedaży majątku. W przypadku Gminy Daszyna dochody ze sprzedaży majątku zostały zaplanowane w całości z przeznaczeniem na pokrycie wydatków majątkowych. W efekcie spłata zadłużenia Gminy Daszyna będzie dokonywana z dochodów bieżących, które w 2018 roku w zakresie zadań własnych zostały zaplanowane w kwocie **17.329.195,64 zł** (15.365.640,62 zł bez dochodów incydentalnych planowanych tytułem darowizny oraz zwrotu podatku VAT).
7. Należy podnieść, że **w latach 2021-2022 poziom obciążenia budżetu spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego**, gdyż relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: **12,70%/11,52%** w roku 2021 oraz **13,89%/13,57%** w roku 2022. W efekcie wykonanie nadwyżek operacyjnych w latach 2018-2021 na poziomie niższym od założonego, czy też brak wykonania w roku 2021 dochodów ze sprzedaży mienia planowanych w wysokości 800.000,00 zł, może spowodować we wskazanych latach brak spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo należy podkreślić, że relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej spłaty zadłużenia w roku 2018 wynosi: 2,57%/1,91%, przy czym wskaźnik maksymalny na poziomie 2,57% został ustalony w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały roku 2017, które przewidywały uzyskanie dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 2.589.000,00 zł. Natomiast faktyczne wykonanie w zakresie tych dochodów będzie odbiegało od planu. Możliwa do pozyskania pozostaje kwota dochodów tytułem sprzedaży nieruchomości lokalowej, której cena wywoławcza wynosi 42.800,00 zł, gdyż termin przetargu został wyznaczony na dzień 28 grudnia 2017 roku. W przypadku założenia wykonania dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie 42.800,00 zł, maksymalny wskaźnik spłaty długu dla roku 2018 osiągnąłby wartość 0,52% przy wskaźniku spłaty zadłużenia wynoszącym 1,91%.

W ocenie Składu Orzekającego wykonanie przez Gminę Daszyna założeń wieloletniej prognozy finansowej obarczone jest bardzo wysokim ryzykiem, graniczącym z prawdopodobieństwem nie wykonania. 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. Skład Orzekający podkreśla, że jeżeli prognozowane wielkości, zwłaszcza w zakresie dochodów, nie zostaną zrealizowane lub też zostaną zrealizowane na poziomie niższym od zakładanego, powstanie zagrożenie dla kondycji finansowej Gminy Daszyna, w tym dla zachowania jej płynności finansowej

Mając powyższe na uwadze oraz w trosce o sytuację finansową Gminy Skład Orzekający postanowił jak w sentencji niniejszej uchwały. Skład Orzekający wskazuje bowiem, że wieloletnia prognoza finansowa to nie tylko dokument prognostyczny przedstawiający prognozowane wielkości budżetów przyszłych lat, ale także dokument w oparciu, o który organ wykonawczy ma możliwość zaciągania zobowiązań obciążających przyszłe lata budżetowe.

W ocenie Składu Orzekającego Rada Gminy powinna wziąć pod uwagę ww. uwagi przed głosowaniem nad złożonym przez organ wykonawczy projektem. W szczególności Rada Gminy powinna dokonać analizy, które dochody w jej ocenie są możliwe do realizacji.

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.