

Uchwała Nr V/241/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
z dnia 28 września 2018 roku

w sprawie opinii dotyczącej możliwości sfinansowania deficytu budżetowego
oraz prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Daszyna

Na podstawie art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2017) w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 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:

- 1) odstępuje od wydania opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy Daszyna na 2018 rok, w związku z nadwyżką dochodów nad wydatkami oraz
- 2) opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Daszyna, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, **wskazując na bardzo wysokie ryzyko braku wykonania założeń w zakresie planowanych dochodów, co w konsekwencji może mieć wpływ na wysokość zobowiązań Gminy.**

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały w związku z podjęciem uchwał Rady Gminy w Daszynie:

- 1) Nr LXI/331/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030,
- 2) Nr LXI/332/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2018 rok.

Rada Gminy w Daszynie uchwaliła budżet Gminy Daszyna z deficytem w wysokości 266.823,23 zł. W wyniku działalności nadzorczej Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, na mocy uchwały Nr 11/40/2018 z dnia 21 marca 2018 roku stwierdziło nieważność części uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2018 rok, a na mocy uchwały Nr 21/69/2018 z dnia 20 czerwca 2018 roku, stwierdziło nieważność dwóch uchwał Rady Gminy w Daszynie w sprawie zmian w budżecie, dokonując jednocześnie, celem doprowadzenia budżetu Gminy Daszyna do zgodności z obowiązującym prawem, częściowego ustalenia budżetu Gminy Daszyna. Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało uwzględnione przez Radę Gminy w Daszynie w wyżej wskazanych uchwałach z dnia 3 sierpnia 2018 roku. W

efekcie dopiero uchwały Nr LXI/331/2018 oraz Nr LXI/332/2018, stanowiąc komplet dokumentów uwzględniających w budżecie oraz w wieloletniej prognozie finansowej operacje gospodarcze zaistniałe w jednostce w 2017 roku, a mające wpływ na wartości budżetu 2018 roku, w tym na wielkość zadłużenia oraz możliwość jego spłaty, umożliwiły wydanie przedmiotowej opinii.

Z uchwały Nr LXI/332/2018 wynika, że budżet Gminy na 2018 rok został zaplanowany, jako budżet nadwyżkowy w rozumieniu art. 217 ust.1 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na założenie dochodów budżetu wyższych od wydatków o 674.657,13 zł, przeznaczonych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Powyższe oznacza w efekcie brak przedmiotu opiniowania w zakresie możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Skład Orzekający podkreśla, że kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2018 roku, stosownie do prognozy kwoty długu stanowiącej część Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2018-2030, wg stanu wynikającego z uchwały Nr LXI/331/2018, wynosić będzie **17.879.950,92 zł**. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia, wyliczony w oparciu o dane dotyczące wykonania dochodów i wydatków budżetu za lata 2015-2016 oraz planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2017 roku, kształtuje się na poziomie **2,57%**, a wg wykonania roku 2017 na poziomie **1,69%**. Na dzień rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wyrażonego w uchwale Nr 21/69/2018 z dnia 20 czerwca 2018 roku, spłata kredytów oraz pożyczek w 2018 roku, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów, pożyczek oraz obligacji, stanowiła **2,63%** planowanych dochodów budżetu. Kolegium ustalając w części budżet Gminy Daszyna na 2018 rok, działało na podstawie art. 240b ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, regionalna izba obrachunkowa może ustalić budżet jednostki samorządu terytorialnego bez zachowania wskazanych relacji. Natomiast w oparciu o założenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, wyrażone w uchwale Rady Gminy w Daszynie Nr LXI/331/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 roku, obciążenie budżetu spłatą długu w 2018 roku, po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 243 ust.3 ustawy o finansach publicznych, stanowić będzie **2,20%** prognozowanych dochodów ogółem (bez wyłączeń **2,22%**). Tym samym, wg stanu na dzień podjęcia uchwały Nr LXI/331/2018, relacja z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wyliczona w oparciu o planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2017 roku, pozostaje spełniona, gdyż obciążenie budżetu spłatą długu w stosunku do maksymalnego wskaźnika spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: 2,20%/2,57%. Jednakże należy wskazać, że maksymalny wskaźnik spłaty zadłużenia w 2018 roku, wyliczony w oparciu o wartości planowane na koniec III kwartału 2017 roku wynosi **2,57%**, a wg wykonania 2017 roku wynosi **1,69%**. Wskazana różnica wynika przede wszystkim z

braku realizacji w 2017 roku dochodów ze sprzedaży majątku, których wykonanie wyniosło **0,00 zł**, przy planie **2.589.000,00 zł**.

W poprzednich latach budżetowych wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku również cechował bardzo niski poziom, co przedstawia następujące zestawienie: w 2012 roku wykonano 365.216,01 zł, w 2013 roku wykonano 102.795,00 zł, w 2014 roku, po odliczeniu tzw. sprzedaży zwrotnej, wykonano 23.700,00 zł, w 2015 roku wykonano 19.045,19 zł, w 2016 roku wykonano 105.754,81 zł. Na koniec I półrocza 2018 roku Gmina Daszyna wykonała dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 24.260,00 zł. Z uwagi na powyższe, w ocenie Składu Orzekającego, możliwość pozyskania w 2018 roku dochodów z powyższego tytułu, w planowanej kwocie 5.056.421,53 zł, obarczona jest bardzo dużym ryzykiem.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że realizacja założeń wynikających z budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem również z uwagi na okoliczność, że konstrukcja budżetów w latach, na które została opracowana wieloletnia prognoza finansowa Gminy Daszyna przewiduje spełnienie wskaźnika spłaty zadłużenia przy założeniu, począwszy od 2018 roku, znacznego wzrostu nadwyżki operacyjnej, podczas gdy w latach 2012-2017, 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, 235.877,93 zł - w roku 2016 oraz 830.561,64 zł - w roku 2017. Z przywołanych danych wynika, że Gmina Daszyna miała problemy z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej, gdyż albo wynik bieżący był ujemny albo osiągnięta nadwyżka była zdecydowanie niższa od prognozowanej na lata 2018-2030.

W latach 2018-2019 Gmina zaplanowała nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi odpowiednio w wysokościach: 2.099.255,71 zł oraz 7.041.647,43 zł, m.in., z uwagi na planowane dochody z tytułu darowizn oraz zwrotu podatku VAT. Tym samym wypracowanie założonych nadwyżek operacyjnych pozostaje uzależnione, m.in., od woli potencjalnych darczyńców, jak również od zwrotu podatku VAT, którego uzyskanie związane jest z realizacją określonych inwestycji. W roku 2020 nadwyżka operacyjna ma wynieść 5.345.922,75 zł, a docelowo od roku 2025 - 6.101.412,00 zł. Konstrukcja budżetów Gminy Daszyna w przyszłych latach opiera się, m.in., na założeniu wzrostu dochodów z tytułu dystrybucji gazu ziemnego, pozyskaniu dochodów z tytułu eksploatacji planowanej do wybudowania elektrociepłowni na biomasę, pozyskaniu dodatkowych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od nowych przedsiębiorstw powstających na terenie Gminy Daszyna, oraz na założeniu wzrostu w kolejnych latach dochodów bieżących na poziomie 104-105%, przy wzroście wydatków bieżących na poziomie 102%.

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 52.851.048,06 zł, przy dochodach oraz wydatkach bieżących planowanych odpowiednio na poziomie: 22.072.175,55 zł oraz 19.972.919,84 zł. Wskazane przedsięwzięcia, jak wynika z wieloletniej prognozy finansowej, będą kontynuowane w kolejnych latach budżetowych. Łączna kwota wydatków majątkowych w latach 2018-2020, których źródło finansowania mają stanowić dochody budżetowe, w tym dochody majątkowe pozyskane z zewnątrz, jak również prognozowane dochody z tytułu sprzedaży składników majątkowych, wynosi 92.970.879,45 zł, co stanowi średniorocznie 30.990.293,15 zł.

W ocenie Składu Orzekającego założenia budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna pozostają możliwe do osiągnięcia, jednak ich realizacja obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem, m.in., z uwagi na okoliczność, że pozostają one uzależnione od ziszczenia się wielu czynników. Należy także podkreślić, że w latach poprzednich Gmina Daszyna nie zrealizowała założeń prognostycznych w zakresie nadwyżek operacyjnych oraz dochodów ze sprzedaży majątku. W związku z tym zdaniem Składu Orzekającego brak realizacji prognozowanych wielkości, założonych w uchwale Nr LXI/331/2018, zwłaszcza w zakresie dochodów, może spowodować konieczność sfinansowania wydatków budżetu innymi źródłami lub powstanie zobowiązań wymagalnych, co w efekcie może prowadzić do zwiększenia zadłużenia Gminy Daszyna w stosunku do kwoty długu planowanego na koniec 2018 roku, powodując zagrożenie dla możliwości spłaty zadłużenia w wysokościach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, a w konsekwencji może zagrozić płynności finansowej Gminy.

Podkreślić należy, że to na organach gminy, zarówno na wójcie, jak i na radzie, ciąży obowiązek realizacji przyjętych przez te organy założeń wieloletniej prognozy finansowej, w taki sposób, aby nie doprowadzić do zagrożenia płynności finansowej Gminy oraz zapewnić spełnienie reguł wynikających z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

Opisane zagrożenia implikują wyrażenie przez Skład Orzekający, w sentencji niniejszej uchwały, opinii że przyjęta przez Gminę prognozowana kwota długu obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem braku wykonania założeń w zakresie planowanych dochodów, co w konsekwencji może mieć wpływ na wysokość zobowiązań Gminy.

Stosownie do art. 230 ust.4 oraz art. 246 ust.3 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 2018 r., poz. 1330).

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.