



Uchwała Nr V/2/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 8 stycznia 2019 roku

**w sprawie opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy
Daszyna na 2019 rok oraz możliwości sfinansowania planowanego
deficytu budżetu Gminy Daszyna w 2019 roku**

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) oraz art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Krzysztof Kozik | - przewodniczący |
| 2. Tomasz Karwicki | - członek |
| 3. Anna Adamczewska | - członek |

uchwała, co następuje:

§1

opiniuje negatywnie projekt uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2019 rok;

§2

w związku z opracowaniem projektu uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2019 rok z nadwyżką dochodów nad wydatkami w kwocie 386.861,67 zł, brak jest przesłanek do wydania opinii o możliwości sfinansowania deficytu budżetu Gminy na 2019 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §1 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z przedłożonego przez Wójta Gminy Daszyna, projektu uchwały budżetowej na 2019 rok wraz z uzasadnieniem. Należy wskazać, że przedmiotowy projekt wpłynął do RIO w Łodzi w dniu **12 grudnia 2018 roku**, a projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dniu **14 grudnia 2018 roku**. Powyższe stanowiło naruszenie art. 238 ust.1 oraz art. 230 ust.2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami 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 (art. 238 ust.1), przy czym wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd powinien przedstawić izbie, celem zaopiniowania, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany (art. 230 ust.2).

Opiniując projekt uchwały budżetowej Skład Orzekający wziął pod uwagę w szczególności: treść projektu uchwały w sprawie uchwalenia budżetu, wysokość planowanych dochodów i wydatków budżetu, wielkość planowanego wyniku budżetu oraz przychodów i rozchodów budżetu, a także projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z prognozą kwoty długu.

W wyniku analizy projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany, co do zasady, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. Przedłożony projekt zawiera postanowienia, które określa art. 212 ustawy o finansach publicznych. Założone w przedmiotowym projekcie kwoty rezerw budżetowych są zgodne z art. 222 ustawy o finansach publicznych. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody bieżące wyższe od wydatków bieżących, tzw. nadwyżkę operacyjną, w kwocie 3.164.402,05 zł. Tym samym formalnie wypełniona została dyspozycja art. 242 ustawy o finansach publicznych, w myśl której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uprzednio opisanej ustawy. W 2019 roku w ramach dochodów bieżących, mających wpływ na wysokość tzw. nadwyżki operacyjnej, zaplanowano dochody incydentalne, w tym: **tytułem darowizny w kwocie 2.456.134,00 zł**. Wskazany dochód, nie stanowi o faktycznych zdolnościach Gminy w zakresie realizacji dochodów bieżących, a tym samym w zakresie zdolności do wypracowania nadwyżki operacyjnej, czy też wielkości tej nadwyżki. Na dzień 30 września 2018 roku Gmina Daszyna wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 1.871.956,59 zł. Należy jednak podnieść, że na uzyskanie wskazanego wyniku operacyjnego wpłynął dochód bieżący pozyskany tytułem darowizn w kwocie 1.992.920,00 zł. Na 2019 rok Gmina Daszyna zakłada znaczny wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody oraz gazu, które również mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej, tj. odpowiednio dochody w kwocie: 3.676.000,00 zł, w tym 3.304.800,00 zł od powstającej ubojni drobiu (dostarczenie wody), przy dochodach planowanych na koniec III kwartału 2018 roku w kwocie 2.230.580,00 zł, a wykonanych na poziomie 319.236,29 zł oraz 4.349.502,00 zł (dostarczanie gazu), przy dochodach planowanych na koniec III 2018 roku w kwocie 2.039.136,00 zł, a wykonanych na poziomie 243.510,98 zł. Wzrost przedmiotowych dochodów w zakresie 2019 roku, podobnie jak w przypadku uchwalania budżetu na rok 2018 i 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 niepewnego (termin rozpoczęcia działalności ubojni był wielokrotnie zmieniany i nadal nie jest on pewny). Dodatkowo należy podkreślić, że samo uruchomienie nowego odbiorcy jeszcze nie będzie oznaczało zakupu przedmiotowych mediów na założonym poziomie. W pozostałym zakresie odnośnie dostaw gazu wzrost dochodów i wydatków w 2019 roku nie został wyjaśniony w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej. Nie uwzględniając dostaw dla ubojni drobiu Gmina planuje w 2019 roku uzyskanie dochodów z tytułu dostaw gazu w wysokości 969.702,00 zł oraz poniesienie wydatków w kwocie 803.831,00 zł. Należy zauważyć, że według stanu na koniec III kwartału 2018 roku Gmina zakładała dochody z tytułu

dostarczania wody w wysokości 2.230.580,00 zł (wykonanie na koniec III kwartału 2018 - 319.236,29 zł), przy wydatkach bieżących planowanych w dziale 400, rozdziale 40002 w łącznej wysokości 1.725.685,00 zł (wykonanie na koniec III kwartału 2018 – 364.596,70 zł), podczas gdy w 2019 roku wskazana relacja przedstawia się następująco: dochody: 3.304.800,00 zł, wydatki: 2.600.000,00 zł. W zakresie działalności związanej z dostarczeniem gazu relacja planowanych dochodów do wydatków przedstawia się następująco: koniec III kwartału 2018 roku - 2.039.136,00 zł – dochody (wykonanie na koniec III kwartału 2018 - 243.510,98 zł), 1.702.246 zł – wydatki, bez kary i odszkodowania wypłacanych na rzecz osób fizycznych (wykonanie na koniec III kwartału 2018 – 284.612,02), 2019 rok - 4.349.502,00 zł - dochody, 3.633.431,00 zł - wydatki. Wykonywane wyniki na tych działalnościach wynosiły w 2016 r. – dostawy gazu – 5.686,73 zł i dostawy wody – (-)8.412,00 zł, w 2017 r. – dostawy gazu (-)14.703,15 zł i dostawy wody – 4.876,20 zł, na dzień 30 września 2018 r. – dostawy gazu (-)41.101,04 i dostawy wody (-)45.360,41 zł. Według wyjaśnień zawartych w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna powyższe działalności mają przynosić następujące nadwyżki

- dostawy gazu w 2019 r. – 716.071,00 zł (w tym od ubojni drobiu – 550.200,00 zł, od pozostałych podmiotów – 165.871,00 zł),

- dostawy wody związane z działalnością ubojni w 2019 r. – 704.800,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, w kontekście wykonania dochodów i wydatków z zakresu dostaw gazu, na brak realizmu w zakresie planowanych wartości dotyczących dostaw gazu dla podmiotów innych niż ubojnia drobiu, gdyż działalność ta dotychczas zazwyczaj wiązała się z wydatkami większymi od dochodów, przy aktualnym, i co istotne niewyjaśnionym w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej, planie uzyskiwania z tego tytułu kwoty 165.871,00 zł w roku 2019. Skład Orzekający zwraca uwagę na rozbieżność pomiędzy planem wydatków w projekcie 2019 r. w dziale 400 rozdziale 40002 (dostawy wody) zakładającym wydatki bieżące w wysokości 1.713.000,00 zł przy jednoczesnym planowaniu tych wydatków zgodnie z objaśnieniami do projektu wieloletniej prognozy finansowej w wysokości 2.600.000,00 zł, tylko w zakresie dostaw wody dla ubojni drobiu, co, przy zgodności w zakresie dochodów (w planie dochodów projektu budżetu – kwota 3.676.000,00 zł, w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej jest wyłącznie kwota w zakresie dostaw wody dla ubojni drobiu – 3.304.800,00 zł,) wskazywałoby, że wydatki w projekcie budżetu są niedoszacowane o co najmniej 887.000,00 zł.

Z analizowanego projektu wynika, że dochody majątkowe zaplanowano w wysokości 29.413.044,16 zł, natomiast wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 32.190.584,54 zł. Wydatki te sfinansowane zostaną: nadwyżką dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżką operacyjną) oraz dochodami majątkowymi w wysokości 29.413.044,16 zł. Pozostała część nadwyżki operacyjnej w wysokości 386.861,67 zł zostanie przeznaczona na sfinansowanie przypadających do spłaty w roku budżetowym rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów. W 2019 roku, w ramach dochodów majątkowych, Gmina Daszyna planuje dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 2.006.754,81 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 nie wykonano dochodów ze sprzedaży mienia (plan w kwocie 2.589.000,00 zł), w 2018 roku, wg stanu na dzień 30 września 2018 roku na plan na poziomie 5.056.421,53 zł, wykonano 24.260,00 zł (0,48%).

Złożone projekty uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla 2019 roku oraz uchwały budżetowej na 2019 zakładają zgodność w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, formalnie wypełniając dyspozycję art. 229 uprzednio opisanej ustawy.

Jak wynika z przedłożonego projektu uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2019 rok, rozchody tegoż budżetu zaplanowano w wysokości 386.861,67 zł, z przeznaczeniem na spłatę zaciągniętych pożyczek i kredytów. Założona w 2019 roku wysokość spłaty rat pożyczek i kredytów wraz z należnymi od nich odsetkami, do planowanych dochodów ogółem, wynosi 1,83%. Natomiast dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia Gminy Daszyna w 2019 roku, którego wyznacznikiem 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, wynosi 4,95%. Powyższe oznacza, że łączna kwota spłaty zadłużenia w 2019 roku mieści się w przewidywanym wskaźniku zadłużenia ustalonym na podstawie art. 243 niniejszej ustawy. Należy podnieść, że **pomimo, iż projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna zakłada, że w latach 2021-2022 poziom obciążenia budżetu spłatą długu nie będzie oscylować w granicach wskaźnika dopuszczalnego**, gdyż relacja dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do wskaźnika planowanej spłaty zadłużenia przedstawia się następująco: **10,76%/7,12%** w roku 2021 oraz **12,76%/9,74%** w roku 2022, to wykonanie nadwyżek operacyjnych w latach 2019-2021 na poziomie niższym od założonego (na poziomie aktualnie wykonywanym) oraz brak wykonania w roku 2019 dochodów ze sprzedaży mienia planowanych w wysokości 2.006.754,81 zł, może spowodować we wskazanych latach brak spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że ocena projektu budżetu nie może być oderwana od oceny wieloletniej prognozy finansowej, która przedstawia prognozowaną sytuację finansową jednostki w przyszłych latach budżetowych, przy uwzględnieniu wykonania budżetu danego roku na planowanym poziomie. Przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2019-2030 nie mógł uzyskać pozytywnej opinii z uwagi na brak objaśnień planowanej wysokości dochodów budżetu we wszystkich latach objętych prognozą, niezgodność między budżetem i objaśnieniami w zakresie wydatków związanych z dostarczaniem wody oraz założenie uzyskania w 2019 roku dochodów, co do których istnieje bardzo wysokie ryzyko braku ich realizacji albo ich realizacji na znacznie niższym poziomie – dochody ze sprzedaży mienia oraz dochody z tytułu dostaw gazu i wody dla ubojni drobiu. Prognozowanie ze swej istoty, nie opiera się na wielkościach, co do których można mieć całkowitą pewność ich zaistnienia,

jednakże w ocenie Składu Orzekającego wykonanie przez Gminę Daszyna założeń wieloletniej prognozy finansowej obarczone jest ryzykiem, które osiąga nieakceptowalny poziom. Skład Orzekający podkreśla, że prognozowane wielkości w zakresie dochodów, wskazują na brak realizmu w ich planowaniu, co powoduje zagrożenie dla realizacji zadań publicznych Gminy. Organy Gminy powinny dokonać analizy kondycji finansowej Gminy Daszyna, w tym w zakresie jej płynności finansowej oraz dokonać analizy które dochody obiektywnie są możliwe do realizacji, czy jest możliwe pozyskanie dochodów z innych źródeł oraz które wydatki są niezbędne do poniesienia i czy jest możliwość rozłożenia wydatków inwestycyjnych w czasie.

Mając powyższe na uwadze oraz w trosce o sytuację finansową Gminy Skład Orzekający postanowił jak w sentencji niniejszej uchwały. Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, że budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa stanowią dokumenty w oparciu, o które organ wykonawczy ma możliwość zaciągania zobowiązań obciążających przyszłe lata budżetowe.

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w §2 sentencji niniejszej uchwały przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały budżetowej Gminy Daszyna na 2019 rok oraz prognozy kwoty długu załączonej do projektu wieloletniej prognozy finansowej.

Na podstawie określonych w projekcie uchwały budżetowej na 2019 rok wielkości dochodów i wydatków ustalono, że budżet Gminy Daszyna zakłada występowanie nadwyżki budżetowej w wysokości 386.861,67 zł (zaplanowane dochody budżetu są większe niż planowane wydatki budżetu), co oznacza, iż nie zachodzą przesłanki do wydania opinii, o której mowa w art. 246 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinie jak w sentencji.

Opinię, o której mowa w §1 niniejszej uchwały, stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu, organowi stanowiącemu.

Opinia, o której mowa w §2 niniejszej uchwały podlega publikacji przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, 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 z późniejszymi zmianami).

Od opinii wyrażonych w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik