



Uchwała Nr V/32/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 5 lutego 2021 roku

w sprawie opinii do projektu uchwały o Wieloletniej Prognozie
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 2019 r., poz. 2137) w związku z art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwala, co następuje:

opiniuje pozytywnie projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2021-2036, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć wraz z zarządzeniem nr 2/2021 Wójta Gminy Daszyna z dnia 11 stycznia 2021 roku w sprawie przedłożenia autopoprawki projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2021-2036, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Skład Orzekający odnotowuje, że przedmiotowy projekt został przedłożony Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 22 grudnia 2020 roku.

Na podstawie przedłożonego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna Skład Orzekający ustalił, co następuje:

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.

Wykaz przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej spełnia, wymogi określone w art. 226 ust. 3 i 4 wyżej wskazanej ustawy.

Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla 2021 roku są, co do zasady, zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 uprzednio opisaney ustawy. Skład Orzekający jednakże wskazuje, iż w wiersze 2.2.1 i 9.4.1 dla roku 2021 zawierają kwoty odmienne niż określone w projekcie uchwały budżetowej.

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.

Z analizy prognozowanych dochodów bieżących i wydatków bieżących w latach 2021-2036 wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego prognozą osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, tym samym przyjęć należy, że w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach przestrzegane będą przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 242 tejże ustawy. Ponadto zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, jak również jej wysokość, stanowi podstawowy element oceny danej jednostki z punktu widzenia możliwości finansowania inwestycji oraz spłaty zobowiązań. Skład Orzekający odnotowuje planowane znaczne wzrosty nadwyżek operacyjnych począwszy od roku 2022 (z kwoty 3.067.754,34 zł w 2021 r. do kwoty 6.050.282,91 zł w 2022 roku i do kwoty 8.812.157,58 w roku 2026 i kolejnych latach do końca prognozy). Gmina Daszyna zakłada w prognozie znaczny wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody, które również mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. Wzrost przedmiotowych dochodów w zakresie, podobnie jak w przypadku uchwalania budżetu na rok 2020, 2018 i rok 2017, został uzasadniony tytułem wzrostu dostaw wody dla nowego przedsiębiorcy. Uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu zaopatrzenia w wodę pozostaje uzależnione od woli potencjalnego odbiorcy, a tym samym od czynnika niezależnego od Gminy oraz niepewnego, niemniej w zakresie dostaw wody Skład Orzekający zauważa w 2020 r. znaczny wzrost dochodów Gminy. Dodatkowo od roku 2024 Gmina planuje dochody z niezrealizowanego jeszcze przedsięwzięcia, tj. elektrociepłowni opalanej biomasą.

Z wieloletniej prognozy finansowej oraz załączonych do niej objaśnień wynika, że w latach 2022-2036 Gmina nie będzie zaciągała przychodów zwrotnych, całkowita spłata długu planowana jest w 2036 roku. W uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przyjęto założenie, że w 2021 roku sfinansowanie deficytu i spłata części zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie z przychodów z tytułu pożyczki w wysokości 2.316.000,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę na wysoki poziom prognozowanej przez Gminę Daszyna kwoty długu - na koniec 2021 roku wynosić będzie 18.582.059,91 zł, co stanowi 45,10% planowanych dochodów budżetu ogółem i aż 71,44% planowanych dochodów bieżących budżetu i jednocześnie wskazuje, że ujęta w projekcie prognozy kwota długu jest odmienna od kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z na III kw. 2020 r, jak również w aktualnej wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna, a w objaśnieniach do projektu prognozy nie zostało przedstawione jej wyliczenie. Przy realizacji wielkości założonych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021-2036 Gmina Daszyna wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona

zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niemniej Skład Orzekający wskazuje, że w trakcie obowiązującego stanu epidemii służby finansowe Gminy powinny na bieżąco analizować sytuację finansową jednostki, w tym zdolność do zaciągania i spłaty nowych zobowiązań, w szczególności w aspekcie wykonywanych i prognozowanych wielkości wpływających na ustalenie w kolejnych latach relacji określonej w art. 242 i w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W 2021 roku Gmina Daszyna planuje dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 2.063.000,00 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 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 na plan w kwocie 96.421,53 zł wykonano 93.580,00 zł (97,05% planu), przy czym plan na koniec III kwartału 2018 r. zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 5.056.421,53 zł, w 2019 roku, wg stanu na dzień 30 września 2019 roku na plan na poziomie 2.196.327,37 zł, wykonano 15.360,00 zł (0,70%), a na koniec roku 2020 w wysokości 15 909,02 zł, co stanowi 2,29% planu zmniejszonego do wysokości 693.356,48 zł, w 2020 roku, wg stanu na dzień 30 września 2020 roku na plan na poziomie 3.610.355,00 zł, wykonano 24.256,50 zł (0,67%).

Skład Orzekający zwraca uwagę również na zaplanowanie na rok 2022 (w wysokości 11.348.745,01 zł) i rok 2023 (w wysokości 457.478,00 zł) dochodów majątkowych z Ministerstwa Środowiska RFN, które to dochody nie mają oparcia w umowie w brzmieniu obowiązującym na dzień badania projektu (z informacji uzyskanych od Gminy wynika, że Gmina wystąpiła o zmianę umowy o dofinansowanie w powyższym zakresie).

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, w szczególności w zakresie wskazanych wyżej dochodów majątkowych. Organy Gminy powinny dokonać analizy czy dochody obiektywnie są możliwe do realizacji, czy jest możliwe pozyskanie dochodów z innych źródeł. W ocenie Składu Orzekającego przyjęte założenia finansowe wymagają osiągnięcia dochodów na poziomie nie niższym od ustalonego w prognozie (*zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym w szczególności dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje oraz dochodów ze sprzedaży majątku*), wykonania wydatków na poziomie nie wyższym od zaplanowanego oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych w celu zachowania ustawowych ograniczeń. W przypadku, gdyby założenia finansowe przyjęte w prognozie nie były osiągnięte koniecznym stanie się dokonanie korekty wielkości w niej przyjętych dla zapewnienia spełnienia przez Gminę reguł fiskalnych wynikających z ustawy o finansach publicznych oraz sfinansowania wydatków majątkowych.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że niezrealizowanie projektu pn. „Budowa elektrociepłowni opalanej słomą Daszyna” może wywrzeć negatywny wpływ na sytuację finansową Gminy (w przypadku konieczności zwrotu dotacji udzielonej przez Ministerstwo Środowiska RFN). Powyższe może skutkować utratą płynności finansowej jednostki.

Załączone do wieloletniej prognozy finansowej objaśnienia uzasadniają przyjęte w niej wartości, co wypełnia dyspozycję art. 226 ust. 1 i 2a ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna oraz powinna obejmować objaśnienia przyjętych w prognozie wartości.

W §5 projektu uchwały ujęto przepis derogacyjny o brzmieniu „z dniem 31 grudnia 2020 r. traci moc uchwała XIX/101/2019 z 27.12.2019 roku (ze zmianami) w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2020-2030”. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 230 ust. 7 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie, w związku z czym organ stanowiący nie powinien wskazywać terminu utraty mocy uchylanego aktu prawnego.

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

Stosownie do art. 230 ust. 3 w związku z 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 2020 r., poz. 2176).

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik