



Uchwała Nr V/16/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 26 stycznia 2022 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 2021 r., poz. 305 z późniejszymi zmianami),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami projekt uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2022-2036.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożony przez Wójta Gminy Daszyna projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz z autopoprawką z dnia 12 stycznia 2022 roku, w tym prognozy kwoty długu oraz załączonego do uchwały wykazu przedsięwzięć, mając na względzie zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późniejszymi zmianami) dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Skład Orzekający odnotowuje, że przedmiotowy projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 27 grudnia 2021 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, co do zasady, spełnia wymogi określone w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

Wartości przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla 2022 roku są zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie uchwały budżetowej na 2022 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. 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 2022-2036 wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego projektem prognozy osiągnięcie nadwyżki operacyjnej budżetu, tym samym przyjąć należy, że w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach przestrzegane będą przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 242 tejże ustawy. W 2022 roku Gmina założyła, że nadwyżka operacyjna wyniesie 337.652,28 zł, a w kolejnych latach, do końca okresu projektu prognozy kwoty długu, tj. do 2036 roku, planuje się wzrost tychże nadwyżek. Skład Orzekający zastrzega przy powyższym, że Gmina Daszyna zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej w 2023 roku, w którym prognozuje się ją w wysokości 2.997.177,90 zł, w 2024 roku na poziomie 3.820.404,50 zł, w 2025 roku w kwocie 4.809.842,22 zł, jak również w 2026 roku dla którego przyjęto wielkość 5.928.097,32 zł. Założono także, że w latach 2027-2036 nadwyżki operacyjne wyniosą 7.073.199,51 zł w każdym roku objętym projektem prognozy. Skład Orzekający podkreśla, że 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 zastrzega również, że w latach 2023-2036 Gmina Daszyna założyła wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody, które to dochody mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. W 2022 roku Gmina planuje z tegoż tytułu 3.382.400,00 zł, w 2023 roku założono 5.756.000,00 zł, w 2024 roku zakłada się 5.899.900,00 zł, w latach 2025-2036 przyjęto, że dochody wyniosą 6.438.000,00 zł w każdym roku. Podkreślić należy, że uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu dostarczania wody pozostaje uzależnione od faktycznego zapotrzebowania odbiorców, a tym samym od czynnika niepewnego oraz niezależnego od Gminy. Ponadto począwszy od 2026 roku Gmina prognozuje dochody z tytułu niezrealizowanego jeszcze przedsięwzięcia, tj. elektrociepłowni na biomasę. W 2026 roku zaplanowano dochody z tego tytułu w kwocie 2.532.971,50 zł, a począwszy od 2027 roku 5.065.943,00 zł.

W 2022 roku Gmina zaplanowała dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w kwocie 2.101.179,76 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 1.404.846,04 zł.

Z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna wynika również, że najwyższy plan wydatków majątkowych przyjęto na 2023 rok - w kwocie

37.272.751,92 zł, przy czym najwyższy udział w tych wydatkach stanowią wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich, planowane w wysokości 26.454.372,67 zł (70,98% wydatków majątkowych). W 2022 roku przyjęto plan wydatków majątkowych w kwocie 5.293.926,80 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planowane w wysokości 1.656.745,02 zł (31,30% wydatków majątkowych). Jak wynika z projektu prognozy, najwyższy plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje Gmina Daszyna planuje w 2023 roku w wysokości 36.149.536,01 zł, w tym dotacje na zadania z udziałem środków europejskich to kwota 18.900.274,76 zł. Powyższe dochody dotyczą przedsięwzięcia pn.: „Inteligentne sieci energetyczne na terenie Gminy Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomasę w Daszynie, kotłownia w Korytach, system opomiarowania, sterowanie i zarządzanie energią ciepłą, elektryczną i gazową na terenie Gminy Daszyna)”. Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, że realizacja wskazanego zadania pierwotnie miała się zakończyć pod koniec 2019 roku. Obecnie, jak wynika z przedłożonego projektu w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy, wskazane przedsięwzięcie zostało przewidziane do realizacji w 2023 roku. Skład Orzekający zastrzega, że prognozowane na 2023 rok dochody majątkowe w kwocie 11.806.223,01 zł stanowiące środki z Ministerstwa Środowiska RFN, nie mają oparcia w umowie o dofinansowanie z dnia 1 lipca 2016 roku (por. pismo Wójta Gminy Daszyna z dnia 14 stycznia 2022 roku znak: Fn.B.3022.1.2022). Zdaniem Składu Orzekającego ukończenie rzeczonoego przedsięwzięcia jest niepewne, co może wpłynąć na wiążące się z tym zadaniem zaplanowane w projekcie wieloletniej prognozy finansowej dochody i ewentualną konieczność zwrotu otrzymanych dotacji. W ocenie Składu Orzekającego, organy Gminy Daszyna powinny dokonać analizy możliwości kontynuowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia oraz przyjętego w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej montażu finansowego, a w konsekwencji także możliwości uzyskania prognozowanych dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę.

Skład Orzekający zastrzega także, że w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy zakłada się również uzyskanie w latach 2022-2023 znacznych dochodów ze sprzedaży majątku odpowiednio w kwocie 1.400.845,05 zł oraz 1.406.452,88 zł, w stosunku do wielkości historycznie wypracowanych przez Gminę Daszyna¹. Należy także podkreślić, że według danych wykazanych *w sprawozdaniu Rb-275 z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2021 roku* na dzień 30 września

¹ W latach 2012-2020, sprzedaży majątku została wykonana w następujących wysokościach: w 2012 roku plan w wysokości 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 roku zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 5.056.421,53 zł, w 2019 roku, według stanu na dzień 30 września 2019 roku na plan w wysokości 2.196.327,37 zł wykonano 15.360,00 zł (0,70% planu), według stanu na 31 grudnia 2019 roku zrealizowano dochody z tegoż tytułu na kwotę 15.909,02 zł, tj. 2,29% planu w wysokości 693.356,48 zł, na koniec 2020 roku plan zakładał 3.610.355,00 zł, wykonano 163.673,00 zł (4,53% planu).

2021 roku zrealizowano dochody z tego tytułu jedynie na kwotę 7,00 zł (przy planie w wysokości 2.063.000,00 zł).

Prognozowana kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2022 roku wynosić będzie 17.730.137,64 zł. Skład Orzekający zastrzega, że dług Gminy będzie stanowił 71,19% dochodów planowanych na 2022 rok i aż 82,84% planowanych dochodów bieżących. W ocenie Składu Orzekającego planowana na koniec 2022 roku kwota długu Gminy jest na bardzo wysokim poziomie i jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą, a kolejne lata będą obciążone jego spłatą. Począwszy od 2023 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Według założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w 2022 roku spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W latach 2023-2036 założono, że źródłem sfinansowania długu będą nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (*nadwyżki budżetowe*), które de facto powstaną z nadwyżek operacyjnych budżetów, tj. dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Począwszy od 2023 roku Gmina nie planuje zaciągnąć zobowiązań zaliczanych do długu, ani nie planuje udzielić poręczeń oraz gwarancji, a spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, na wielkość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Gmina zamierza wypracować w każdym roku objętym projektem prognozy.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu. Przy realizacji wielkości założonych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022-2036 Gmina Daszyna wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskazać przy tym należy, że z zarządzenia nr 90/2021 Wójta Gminy Daszyna z dnia 17 grudnia 2021 roku wynika, iż dla ustalenia relacji określonej w wyżej wskazanym przepisie, dla lat 2022-2025, wybrano okres ostatnich siedmiu lat.

Niemniej jednak Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna będą wymagały pełnego osiągnięcia przyjętych wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do projektu wieloletniej prognozy finansowej*) w każdym roku objętym projektem prognozy, tak aby spłata długu była możliwa z zachowaniem reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z kolei mając na względzie przyjęte w prognozie założenia dotyczące planowanych w latach 2022-2023 dochodów ze sprzedaży majątku, Skład Orzekający podkreśla, że dochody te wpływają na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia do 2025 roku włącznie. Skład Orzekający zastrzega również, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Gminę Daszyna, w tym z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje, których łączna wysokość w latach 2022-2023 wynosi 36.844.262,89 zł. W związku z tym, w ocenie Składu Orzekającego, konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tychże zadań z uwzględnieniem

przyjętego sposobu ich finansowania, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu wyżej wskazanych środków.

Skład Orzekający podkreśla także, że przy realizacji założeń przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach, bowiem wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji przyjętych zadań inwestycyjnych Gminy, a także spłaty zadłużenia. Według założeń przyjętych przez Gminę prognozowane nadwyżki operacyjne stanowią, obok dochodów majątkowych, źródło finansowania wydatków inwestycyjnych, zaś począwszy od 2023 roku wpływają również na wysokość prognozowanych nadwyżek budżetów w taki sposób, że umożliwiają spłatę długu Gminy bez konieczności zaciągania przychodów zwrotnych.

W związku z powyższym, zadaniem Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w uprzednio opisanych obszarach, a które to założenia obarczone są dużym ryzykiem, będzie wymagała bieżącego monitorowania.

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

Stosownie do art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 246 ust. 2 tejże ustawy 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 z późniejszymi zmianami).

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

Tomasz Karwicki