



Uchwała Nr V/45/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 4 marca 2022 roku

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

Na podstawie art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

- 1) opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami możliwość sfinansowania w 2022 roku planowanego deficytu budżetu Gminy Daszyna,
- 2) opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Daszyna, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań oraz sposób sfinansowania spłaty długu, tj. z zachowaniem relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Skład Orzekający sformułował opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały biorąc pod uwagę uchwały Rady Gminy Daszyna:

- uchwałę nr XLIX/245/2022 z dnia 28 stycznia 2022 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2022-2036,
- uchwałę nr XLIX/246/2022 z dnia 28 stycznia 2022 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daszyna na rok 2022.

Rada Gminy Daszyna uchwaliła budżet Gminy Daszyna z deficytem w wysokości 1.454.249,71 zł oraz postanowiła, że tenże deficyt zostanie pokryty przychodami z długoterminowych pożyczek w kwocie 779.317,00 zł oraz nadwyżki z lat ubiegłych w kwocie 674.932,71 zł. Określony deficyt budżetu oraz wskazane źródła jego sfinansowania są zgodne z art. 217 ustawy o finansach publicznych. Przyjmując za podstawę wyniki analizy przedłożonych Izbie dokumentów - przy założeniu pełnej realizacji wielkości w nich

wykazanych oraz przy założeniu, że uwzględnione zostaną zastrzeżenia sformułowane w stosunku do pkt 2 niniejszej uchwały, w ocenie Składu Orzekającego, w latach spłaty długu, Gmina ma możliwość zachowania prawem przewidzianych ograniczeń w zakresie wskaźników obciążenia budżetów lat następnych spłatą długu, zatem posiada możliwość sfinansowania planowanego deficytu określonego w budżecie na 2022 rok.

Z przedstawionej tutejszej Izbie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna, wynika, że w latach 2022-2036 spełniona zostanie zasada wyrażona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, bowiem dochody bieżące budżetów w tych latach prognozuje się w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, zakładając tym samym osiągnięcie tzw. *nadwyżek operacyjnych*. W 2022 roku Gmina założyła, że nadwyżka operacyjna wyniesie 437.652,28 zł, a w kolejnych latach, do końca okresu 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 prognozą. Skład Orzekający zastrzega również, że w latach 2023-2036 Gmina Daszyna założyła wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody, a które to dochody mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. W 2022 roku Gmina planuje z tego 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.

Z założeń uchwalonych w Wieloletniej Prognozie 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 5.393.926,80 zł, w tym wydatki majątkowe na zadania realizowane z udziałem środków europejskich planowane w wysokości 1.656.745,02 zł (30,72% wydatków majątkowych). Jak wynika z prognozy, najwyższy plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje Gmina Daszyna planuje w 2023 roku w wysokości 34.743.083,13 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)”. Skład Orzekający podkreśla, że realizacja wskazanego zadania pierwotnie miała się zakończyć pod koniec

2019 roku. Jak wynika z przedłożonej uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna, uprzednio wskazane przedsięwzięcie zostało przewidziane do realizacji w 2023 roku. Zdaniem Składu Orzekającego ukończenie przedsięwzięcia pn.: „Inteligentne sieci energetyczne (...)” jest niepewne, co może wpłynąć na wiążące się z tym zadaniem zaplanowane w wieloletniej prognozie finansowej dochody i ewentualną konieczność zwrotu otrzymanych dotacji¹. Skład Orzekający ponownie wskazuje na potrzebę dokonania przez organy Gminy Daszyna analizy możliwości kontynuowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia oraz przyjętego w wieloletniej prognozie finansowej montażu finansowego, a w konsekwencji także możliwości uzyskania prognozowanych od 2026 roku dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę.

Ponadto 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. Skład Orzekający zastrzega, że w Wieloletniej Prognozie 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 Daszyna².

Prognoza kwoty długu stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej sporządzona została na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Według danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej planowana kwota długu Gminy Daszyna na koniec 2022 roku wyniesie 17.730.137,64 zł, stanowiąc 71,19% planowanych na ten rok dochodów ogółem budżetu. Skład Orzekający zastrzega, że dług Gminy prognozowany na koniec 2022 roku stanowi aż 82,84% planowanych dochodów bieżących. W ocenie Składu Orzekającego planowana na koniec 2022 roku kwota długu Gminy jest na wysokim poziomie i jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2023 roku założono tendencję malejącą kwoty długu. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że najwyższe obciążenie budżetu Gminy spłatą długu przypada na lata 2025-2026, w których planowany jest wykup obligacji, w każdym roku po 2.400.000,00 zł. W wieloletniej prognozie finansowej przyjęto założenie, że w 2022 roku spłata długu finansowana będzie przychodami z tytułu

¹ 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).

² W latach 2012-2021, 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). Plan na koniec III kwartału 2021 roku zakładał osiągnięcie dochodów z tytułu sprzedaży mienia w wysokości 2.063.000,00 zł, wykonano jedynie 7,00 zł, z kolei na dzień 31 grudnia 2021 roku nie planowano dochodów z tego tytułu, natomiast zrealizowano je na kwotę 657,41 zł.

nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W latach 2023-2036 nie prognozuje się zaciągania przychodów zwrotnych, a źródłem sfinansowania długu będą nadwyżki budżetów, na wielkość których wpłyną nadwyżki operacyjne, jakie Gmina zamierza wypracować w każdym roku objętym prognozą.

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 tej jednostki. Stosownie do wskazanej reguły wskaźnik spłaty długu w danym roku budżetowym nie może przekroczyć dopuszczalnego wskaźnika spłaty. Przy realizacji założonych w prognozie kwoty długu wielkości, Gmina Daszyna wykazała, że w latach 2022-2036 obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, a zatem spełniona zostanie reguła zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak Skład Orzekający zastrzega, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna będą wymagały pełnego osiągnięcia przyjętych wskaźników jednorocznych (*wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej*) w każdym roku objętym prognozą, 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 wskazuje, 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, zdaniem Składu Orzekającego konieczne jest wykonanie tychże zadań zgodnie z przyjętymi harmonogramami, w ustalonych terminach, tak by nie zaistniała konieczność zwrotu rzeczonych środków.

Skład Orzekający podkreśla także, że przy realizacji założeń przyjętych w Wieloletniej Prognozie 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, w ocenie Składu Orzekającego realizacja założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej w uprzednio opisanych obszarach, a które to założenia obarczone są dużym ryzykiem, będzie wymagała bieżącego monitorowania, począwszy od 2022 roku. Skład Orzekający podkreśla przy tym, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu Gminy Daszyna,

przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Gminy. 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.

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

Stosownie do art. 230 ust. 4 oraz art. 246 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późniejszymi zmianami) 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