

Uchwała Nr V/306/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 24 grudnia 2019 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 2020-2030, 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, 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.

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 2020 roku są, co do zasady, zgodne z wartościami przyjętymi w projekcie uchwały

budżetowej na 2020 rok, w szczególności w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu Gminy, co wypełnia dyspozycję art. 229 uprzednio opisaną ustawy. Skład Orzekający jednakże wskazuje, iż w wiersze 2.2.1 i 9.4.1 dla roku 2020 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 2020-2030 wynika, że Gmina Daszyna wykazuje dla każdego roku objętego prognozą 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. 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 (w szczególności w latach 2023-2024) z kwoty 1.361.170,00 zł w 2020 r. do kwoty 5.087.040,61 zł w 2025 roku i następnych do końca prognozy. Gmina Daszyna zakłada w prognozie wzrost dochodów z tytułu dostarczania wody oraz gazu, które również mają wpływ na wysokość nadwyżki operacyjnej. Wzrost przedmiotowych dochodów w zakresie, podobnie jak w przypadku uchwalania budżetu na rok 2019, 2018 i rok 2017, został uzasadniony tytułem wzrostu dostaw wody dla nowego przedsiębiorcy oraz rozpoczęcia dostaw gazu dla tegoż przedsiębiorcy. Uzyskanie zwiększonych dochodów z tytułu zaopatrzenia w wodę oraz dostarczania gazu pozostaje uzależnione od woli potencjalnego odbiorcy, a tym samym od czynnika niezależnego od Gminy oraz niepewnego, niemniej w zakresie dostaw wody Skład Orzekający zauważył w drugim półroczu 2019 r. wzrost dochodów Gminy.

Z wieloletniej prognozy finansowej oraz załączonych do niej objaśnień wynika, że w latach 2020-2030 Gmina nie będzie zaciągała przychodów zwrotnych, całkowita spłata długu planowana jest w 2030 roku. Skład Orzekający zwraca uwagę na wysoki poziom kwoty długu Gminy Daszyna - prognozowana kwota długu na koniec 2020 roku wynosić będzie 17.107.823,58 zł, co stanowi 45,30% planowanych dochodów budżetu ogółem, 73,94% planowanych dochodów budżetu bieżących. Przy realizacji wielkości założonych w przedłożonym projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020-2030 Gminy Daszyna wykazał, 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.

W 2020 roku Gmina Daszyna planuje dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 3.610.355,00 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%).

Skład Orzekający zwraca uwagę również na zaplanowanie na rok 2020 (w wysokości 1.608.521,60 zł) i 2021 (w wysokości 10.866.123,01) 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.

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 §4 uchwały ujęto przepis derogacyjny o brzmieniu „z dniem 31 grudnia 2019 r. traci moc uchwała nr VI/21/2019 z 31.01.2019 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2019-2030”. Skład Orzekający wskazuje na oczywistą omyłkę pisarską w oznaczeniu numeru uchylanej uchwały – winno być IV/21/2019 oraz 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. Nadto Skład Orzekający wskazuje na brzmienie przepisu § 6 projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej – zawiera on

regulację, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r. Projektodawca uwzględnił możliwość podejmowania przedmiotowej uchwały w styczniu 2020 r. W przypadku podejmowania uchwały w grudniu 2019 r. nie będzie zastosowania miał § 51 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W takiej sytuacji Skład Orzekający zaleca nadawanie przepisowi o wejściu w życie brzmienia zgodnego z § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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 2019 r., poz. 1429).

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