

Uchwała Nr 25/136/2016
z dnia 26 sierpnia 2016 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

1/ Ryszard Paweł Krawczyk
2/ Beata Kaczmarek
3/ Ewa Śpionek
4/ Iwona Kopczyńska
5/ Bogdan Łągwa
6/ Paweł Jaśkiewicz
7/ Łukasz Szczepanik
8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska

9/ Józefa Lucyna Michejda
10/ Grażyna Kos
11/ Barbara Polowczyk
12/ Paweł Dobrzyński
13/ Krzysztof Kozik
14/ Tomasz Jan Karwicki
15/ Roman Drozdowski

Działając na podstawie 18 ust.1 pkt 6 w zw. z art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

uchwała, co następuje:

Postanawia przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

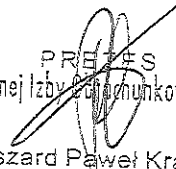
Na podstawie Uchwały Nr 17/78/2016 z dnia 21 czerwca 2016 roku Kolegium postanowiło o konieczności opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna w efekcie powstania uzasadnionych obaw, co do kształtowania się podstawowych relacji ekonomicznych w Gminie Daszyna, celem zwrócenia uwagi organom Gminy na konieczność podejmowania działań zmierzających do odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie narastania długu, a w konsekwencji zapobieżenie zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. W przywołanej uchwale Kolegium wyznaczyło termin opracowania projektu na dzień 19 sierpnia 2016 roku. Na podstawie uchwały nr 24/128/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 roku Kolegium postanowiło zmienić termin przygotowania projektu raportu na dzień 26 sierpnia 2016 roku.

Na posiedzeniu w dniu 26 sierpnia 2016 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi przyjęło raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna.

W tej sytuacji Kolegium Izby podjęło uchwałę, jak w sentencji.

Zgodnie z art. 10a ust.4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wniesć do Kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Przewodniczący Kolegium


Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

R A P O R T

o stanie gospodarki finansowej

Gminy Daszyna

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

sierpień 2016 rok

Spis treści

1. Wstęp.....	3
1.1 Podstawa prawna sporządzenia raportu	3
1.2 Cel i zakres raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna.....	3
2. Wykonanie budżetów Gminy Daszyna w latach 2012 – 2015.....	4
2.1. Wykonanie dochodów w latach 2012-2015	4
2.2. Wykonanie wydatków w latach 2012-2015	7
2.3. Wyniki budżetów Gminy Daszyna w latach 2012-2015.....	10
2.4. Dług Gminy Daszyna w latach 2012-2015	12
3. Prognoza budżetów Gminy Daszyna w latach 2016 – 2030	14
4. Działalność opiniodawcza, kontrolna, nadzorcza.....	27
5. Podsumowanie	31

1. Wstęp

1.1. Podstawa prawna sporządzenia raportu

Działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 21 czerwca 2016 roku podjęło uchwałę nr 17/78/2016¹ o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna. Kolegium postanowiło o opracowaniu raportu w efekcie powstania uzasadnionych obaw co do kształtowania się podstawowych relacji ekonomicznych w Gminie Daszyna, w szczególności w związku ze stałym zwiększaniem zakresu realizowanych inwestycji, mając na względzie przyjęty przez Gminę sposób ich finansowania, jak również sukcesywne zwiększanie poziomu zadłużenia Gminy oraz obowiązek jego spłaty w latach następnych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Poziom zadłużenia Gminy Daszyna, przy założeniu wykonania budżetu 2016 roku w wielkościach planowanych na dzień 30 czerwca 2016 roku, wyniesie na koniec 2016 roku 92,44% dochodów, co w zestawieniu z niekorzystnymi tendencjami w zakresie realizacji dochodów bieżących na poziomie niższym od wydatków bieżących budżetu, jak również wykonywaniem dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie znacznie niższym od zakładanego, może prowadzić do braku możliwości spłaty zadłużenia w wysokościach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, z zachowaniem relacji wymaganych przepisami prawa, a w konsekwencji stanowić zagrożenie niewykonania ustawowych zadań.

Raport sporządzono na podstawie wyników działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w okresie 2012 – I półrocze 2016.

1.2. Cel i zakres raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna

Zakres raportu obejmuje wpływ finansowania zadań inwestycyjnych na budżety lat przyszłych, w kontekście wartości wynikających z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna. Natomiast celem opracowania ma być zwrócenie uwagi organom Gminy na konieczność podejmowania działań zmierzających do odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie narastania długu, a w konsekwencji zapobieżenie zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

¹ Zmieniona uchwałą nr 24/128/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 roku.

2. Wykonanie budżetów Gminy w latach 2012 – 2015

Rozdział został poświęcony realizacji budżetów Gminy Daszyna na przestrzeni lat 2012 - 2015. Uwzględniono w nim podstawowe źródła dochodów Gminy, jak również kierunki i rodzaj poniesionych wydatków oraz dane dotyczące realizacji budżetów w tym okresie, a także stanu zadłużenia Gminy na koniec każdego roku.

2.1. Wykonanie dochodów w latach 2012-2015

Zamieszczone zestawienie prezentuje wykonanie dochodów Gminy Daszyna w okresie 2012 - 2015, według źródeł ich powstawania oraz według rodzaju dochodów, w podziale na dochody bieżące i dochody majątkowe.

Tabela nr 1

Podstawowe źródła dochodów	Wykonanie dochodów w zł				Udział podstawowych źródeł dochodów w wykonanych dochodach ogółem w %			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Dochody bieżące, w tym:	10.726.639,82	11.773.452,49	11.616.435,21	12.390.420,70	55,88	68,07	59,29	69,39
subwencja ogólna	5.019.794,00	4.995.159,00	4.518.290,00	4.502.169,00	26,15	28,88	23,06	25,21
udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych (PIT i CIT)	735.523,84	1.006.375,73	979.613,42	975.828,82	3,83	5,82	5,00	5,47
podatki i opłaty	1.764.458,77	1.861.356,82	2.044.682,37	2.468.615,38	9,19	10,76	10,44	13,83
Dotacje celowe	2.232.798,13	2.395.958,62	2.828.267,55	2.721.818,29	11,63	13,85	14,43	15,24
pozostałe dochody bieżące	974.065,08	1.514.602,32	1.245.581,87	1.721.989,21	5,08	8,76	6,36	9,64
Dochody majątkowe, w tym:	8.469.530,43	5.521.466,86	7.977.284,36	5.466.081,32	44,12	31,93	40,71	30,61
ze sprzedaży majątku	365.216,01	102.795,00	3.737.502,00	19.045,19	1,90	0,60	19,07	0,11
z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	—	1.335,00	—	—	—	0,01	—	—
dotacje i środki przeznaczone na inwestycje	8.104.314,42	5.417.336,86	4.239.782,36	5.447.036,13	42,22	31,32	21,64	30,50
Dochody ogółem	19.196.170,25	17.294.919,35	19.593.719,57	17.856.502,02	100,00	100,00	100,00	100,00

Wykonanie dochodów budżetu oscyluje w zakresie kwot: 19.196.170,25 zł w roku 2012, 17.294.919,35 zł w 2013 roku, 19.593.719,57 zł w roku 2014 oraz 17.856.502,02 zł w roku 2015. Procentowe wykonanie planu tych dochodów wynosi odpowiednio: 86,97% w roku 2012, 82,62% w roku 2013, 97,74% w roku 2014 oraz 89,79% w roku 2015, co oznacza że w żadnym z tych lat nie osiągnięto planowanej wielkości.

Z przedstawionych danych wynika bardzo wysoki udział dochodów majątkowych w strukturze dochodów, wynoszący od 44,12% dochodów ogółem w roku 2012, do 30,61%

dochodów ogółem w roku 2015, z czego środki pozyskane na dofinansowanie inwestycji stanowiły odpowiednio: 42,22% oraz 30,50% wykonanych w tych latach dochodów ogółem. Wykonanie tych dochodów na wskazanym poziomie wiązało się z realizacją zadań inwestycyjnych, w tym realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Wielkość tych dochodów wskazuje na duży zakres działalności inwestycyjnej prowadzonej przez Gminę Daszyna, wymagający również zabezpieczenia własnych środków, które w praktyce miały charakter środków zwrotnych, generujących nie tylko zadłużenie Gminy, ale również koszty obsługi, zwiększające wysokość wydatków bieżących budżetu. Jednocześnie okoliczność, że przedmiotowe środki, jako dochody incydentalne, związane z realizacją określonych inwestycji, nie mogą być przeznaczane na inne zadania oraz nie stanowią stałego źródła dochodów budżetu, oznacza że nie mogą one stanowić wyznacznika możliwości Gminy Daszyna w zakresie finansowania innej działalności, w tym ponoszenia kosztów zadłużenia oraz spłaty długu.

Pozostałe dochody majątkowe, poza dochodami z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uzyskanymi w 2013 roku w kwocie 1.335,00 zł, pochodziły ze sprzedaży majątku, a ich wykonanie przedstawiało się następująco: 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 2015 roku na plan w kwocie 605.820,00 zł wykonano 19.045,19 zł (3,14% planu). Z powyższego wynika, że dochody te cechuje coraz niższy poziom realizacji, co powoduje, że w praktyce ich wielkość można określić jako marginalną, która de facto pozostawała bez wpływu na realizację poszczególnych budżetów, gdyż w roku 2012 osiągnęła 1,90% wykonanych dochodów ogółem, w roku 2013 – 0,60%, a w roku 2015 – 0,11%.

Wyjątkiem na tym tle pozostaje rok 2014, w którym dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane w kwocie planowanej, tj. wynoszącej 3.737.502,00 zł. Jednakże powyższa wartość nie stanowi o możliwości Gminy Daszyna w zakresie uzyskania dochodów z tytułu sprzedaży majątku, gdyż dochód ze sprzedaży lokalu mieszkalnego wyniósł 23.700,00 zł, co stanowiło 0,12% dochodów ogółem wykonanych w 2014 roku, natomiast pozostała kwota 3.713.802,00 zł została pozyskana w wyniku sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych, z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia oraz nabycia w terminie do dnia 29 października 2021 roku. Dochód ten incydentalnie wpłynął na zwiększenie maksymalnego wskaźnika spłaty długu, jednakże uzyskany został *de facto* w wyniku sprzedaży zwrotnej, w efekcie której Gmina zobowiązała się do wykupu dzierżawionych nieruchomości w przyszłości, tj. w 2021 roku, oraz do ponoszenia kosztów czynszu dzierżawnego. Stosownie do założeń budżetu Gminy Daszyna na 2016 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2030, po zmianach dokonanych w dniu 25 maja 2016 roku, organ stanowiący Gminy Daszyna podjął decyzję o wcześniejszej realizacji, tj. w 2016 roku,

wykupu dzierżawionych nieruchomości, co przełożyło się na zwiększenie planowanego deficytu budżetu roku 2016, a w konsekwencji zwiększenie planowanych przychodów zwrotnych².

Spośród dochodów bieżących główne źródło dochodów budżetu Gminy Daszyna w latach objętych analizą stanowiła subwencja z budżetu państwa, której udział w wykonanych dochodach w roku 2012 wyniósł 26,15%, w roku 2013 – 28,88%, w roku 2014 – 23,06%, a w roku 2015 – 25,21%. W strukturze wykonania dochodów bieżących udział ten był jeszcze wyższy, choć wykazywał tendencję malejącą, kształtując się następująco: 46,80% w 2012 roku, 42,43% w 2013 roku, 38,90 w roku 2014 oraz 36,34% w roku 2015.

Kolejne, co do wielkości źródło dochodów bieżących stanowiły dotacje celowe, których udział w dochodach ogółem wyniósł w roku 2012 – 11,63%, w roku 2013 – 13,85%, w roku 2014 – 14,43%, w roku 2015 – 15,24%. Natomiast w strukturze dochodów bieżących, udział tych dotacji w roku 2012 kształtował się na poziomie 20,81%, a w kolejnych latach odpowiednio na poziomie: 20,35%, 24,35% oraz 21,97%.

Dochody własne z tytułu podatków i opłat (bez udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych) wyniosły łącznie 9,19% dochodów ogółem budżetu w 2012 roku, a w latach 2013-2015 osiągnęły odpowiednio poziom: 10,76%, 10,44% oraz 13,83% dochodów ogółem. W strukturze wykonanych dochodów bieżących ich udział wyniósł: 16,45% w roku 2012, 15,81% w roku 2013, 17,60% w roku 2014 oraz 19,92% w roku 2015. Wskazane dochody stanowiły jedyne źródło dochodów, które w każdym z kolejnych lat 2012-2015 wykazywały tendencję wzrostową. Dynamika ich wzrostu, w stosunku do roku poprzedniego, wyniosła w 2013 roku 105,49%, w 2014 roku 109,85%, w 2015 roku 120,73%.

Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych stanowiły łącznie 3,83% dochodów ogółem budżetu w 2012 roku, a w latach 2013-2015 udziały te osiągnęły odpowiednio poziom: 5,82%, 5,00% oraz 5,47% dochodów ogółem. W strukturze dochodów bieżących ich poziom wyniósł: 6,86% w roku 2012, 8,55% w roku 2013, 8,43% w roku 2014 oraz 7,88% w roku 2015.

Pozostałe dochody bieżące wynosiły od 5,08% dochodów ogółem budżetu wykonanych w roku 2012 do 9,64% dochodów wykonanych w roku 2015.

Z analizy zaprezentowanych danych wynika, że decydujący wpływ na wielkość wykonanych dochodów budżetu miały dotacje celowe oraz inne środki pozyskane na dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych, które wyniosły odpowiednio:

- 10.340.424,55 zł w roku 2012, co stanowiło 53,87% wykonanych dochodów ogółem,
- 7.815.779,48 zł w roku 2013, co stanowiło 45,19% wykonanych dochodów ogółem,

² Przychody zwrotne rozumiane jako przychody z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

- 7.070.019,91 zł w roku 2014, co stanowiło 36,08% wykonanych dochodów ogółem,
- 8.168.854,42 zł w roku 2015, co stanowiło 45,75% wykonanych dochodów ogółem.

Natomiast dochody własne (w szczególności dochody z tytułu podatków i opłat, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, dochody z majątku, darowizn, odsetek od nieterminowo przekazywanych należności) wyniosły odpowiednio:

- 3.835.951,70 zł w roku 2012, co stanowiło 19,98% wykonanych dochodów ogółem,
- 4.483.980,87 zł w roku 2013, co stanowiło 25,93% wykonanych dochodów ogółem,
- 8.005.309,66 zł³ w roku 2014, co stanowiło 40,86% wykonanych dochodów ogółem,
- 5.185.478,60 zł w roku 2015, co stanowiło 29,04% wykonanych dochodów ogółem.

2.2. Wykonanie wydatków w latach 2012-2015

Wykonanie wydatków Gminy Daszyna w latach 2012–2015 według kierunków ponoszonych wydatków oraz rodzajów wydatków (działów klasyfikacji budżetowej) prezentują niżej zamieszczone zestawienia:

Wykonane wydatki budżetu według kierunków ponoszonych wydatków

Tabela nr 2

Kierunki wydatków	Wykonanie wydatków w zł				Udział w wydatkach ogółem w %			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Wydatki bieżące, w tym:	10.231.860,88	11.220.467,41	11.903.694,01	12.549.909,64	45,77	52,46	58,19	76,55
wynagrodzenia i składki od nich naliczane	4.503.209,20	4.896.112,66	5.024.616,64	4.959.283,25	20,14	22,89	24,56	30,25
wydatki związane z realizacją zadań statutowych	2.975.170,68	3.376.481,85	3.570.322,96	4.214.663,03	13,31	15,79	17,45	25,71
dotacje na zadania bieżące	133.970,33	146.076,37	110.894,58	191.128,26	0,60	0,68	0,54	1,17
obsługa długu	426.752,22	427.413,94	463.944,06	344.806,61	1,91	2,00	2,27	2,10
pozostałe wydatki	2.192.758,45	2.374.382,59	2.733.915,77	2.040.028,49	9,81	11,10	13,37	17,32
Wydatki majątkowe	12.124.804,22	10.166.504,33	8.551.299,71	3.845.297,84	54,23	47,54	41,81	23,45
Wydatki ogółem	22.356.665,10	21.386.971,74	20.454.993,72	16.395.207,48	100,00	100,00	100,00	100,00

³ Kwota 8.005.309,66 zł uwzględnia wyżej opisany dochód w wysokości 3.713.802,00 zł, uzyskany w 2014 roku w wyniku sprzedaży zwrotnej nieruchomości.

Wykonane wydatki budżetu według rodzajów (działów klasyfikacji budżetowej)

Tabela nr 3

Dział	Wyszczególnienie	Wykonanie wydatków w zł			
		2012	2013	2014	2015
010	Rolnictwo i łowiectwo	1.203.283,16 w tym: bieżące: 416.518,86 majątkowe: 786.764,30	1.920.086,39 w tym: bieżące: 457.421,88 majątkowe: 1.462.664,51	509.158,91 w tym: bieżące: 480.363,70 majątkowe: 28.795,21	464.617,31 (bieżące)
400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	636.894,39 w tym: bieżące: 238.399,87 majątkowe: 398.494,52	4.328.225,97 w tym: bieżące: 507.494,22 majątkowe: 3.820.731,75	5.435.979,89 w tym: bieżące: 596.571,56 majątkowe: 4.840.408,33	3.344.804,61 w tym: bieżące: 846.490,99 majątkowe: 2.498.313,62
600	Transport i łączność	243.242,30 w tym: bieżące: 193.242,30 majątkowe: 50.000,00	220.747,39 (bieżące)	150.176,83 w tym: bieżące: 138.368,83 majątkowe: 11.808,00	227.690,59 w tym: bieżące: 166.378,01 majątkowe: 61.312,58
700	Gospodarka mieszkaniowa	3.430.916,03 w tym: bieżące: 860.917,11 majątkowe: 2.569.998,92	2.263.583,24 w tym: bieżące: 891.231,20 majątkowe: 1.372.352,44	1.512.369,28 w tym: bieżące: 799.296,67 majątkowe: 713.072,61	1.303.982,81 w tym: bieżące: 700.609,95 majątkowe: 603.372,86
710	Działalność usługowa	14.003,30 (bieżące)	189,42 (bieżące)	30.717,04 (bieżące)	10.351,19 (bieżące)
750	Administracja publiczna	1.976.686,87 w tym: bieżące: 1.602.483,74 majątkowe: 374.203,13	1.771.644,73 w tym: bieżące: 1.767.954,73 majątkowe: 3.690,00	2.137.593,26 w tym: bieżące: 2.131.790,73 majątkowe: 5.802,53	2.661.971,49 (bieżące)
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	639,00 (bieżące)	639,00 (bieżące)	24.321,00 (bieżące)	23.404,00 (bieżące)
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	635.847,30 w tym: bieżące: 96.519,04 majątkowe: 539.328,26	692.201,52 w tym: bieżące: 68.536,13 majątkowe: 623.665,39	1.409.916,14 w tym: bieżące: 52.006,46 majątkowe: 1.357.909,68	85.861,26 w tym: bieżące: 67.845,46 majątkowe: 18.015,80
757	Obsługa długu publicznego	426.752,22 (bieżące)	427.413,94 (bieżące)	463.944,06 (bieżące)	344.806,61 (bieżące)
801	Oświata i wychowanie	7.128.880,81 w tym: bieżące: 3.565.108,96 majątkowe: 3.563.771,85	4.185.427,88 w tym: bieżące: 3.643.728,85 majątkowe: 541.699,03	3.816.645,78 w tym: bieżące: 3.732.754,64 majątkowe: 83.891,14	4.457.408,63 w tym: bieżące: 3.855.696,54 majątkowe: 601.712,09
851	Ochrona zdrowia	34.169,51 (bieżące)	36.938,30 (bieżące)	35.881,81 (bieżące)	32.925,10 (bieżące)
852	Pomoc społeczna	2.183.842,08 (bieżące)	2.325.083,62 (bieżące)	2.362.872,91 (bieżące)	2.352.291,81 (bieżące)
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	90.866,66	130.300,00	167.541,00	146.275,20
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4.079.389,10 w tym: bieżące: 361.408,54 majątkowe: 3.717.980,56	1.904.340,73 w tym: bieżące: 578.687,68 majątkowe: 1.325.653,05	1.760.561,70 w tym: bieżące: 760.713,00 majątkowe: 999.848,70	743.306,95 w tym: bieżące: 741.949,00 majątkowe: 1.357,99
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	259.631,80 w tym: bieżące: 135.369,12 majątkowe: 124.262,68	1.175.549,26 w tym: bieżące: 162.945,10 majątkowe: 1.012.604,16	595.750,21 w tym: bieżące: 122.451,10 majątkowe: 473.299,11	194.306,03 w tym: bieżące: 133.093,13 majątkowe: 61.212,90
926	Kultura fizyczna	11.620,57 (bieżące)	4.600,35 w tym: bieżące: 1.156,35 majątkowe: 3.444,00	41.563,90 w tym: bieżące: 5.099,50 majątkowe: 36.464,40	1.200,89 (bieżące)
Razem		22.356.665,10	21.386.971,74	20.454.993,72	16.395.207,48

Wykonanie wydatków ogółem budżetu w roku 2012 kształtowało się na poziomie 22.356.665,10 zł, co stanowiło 85,55% planu. W roku 2013 wydatki zostały wykonane na poziomie 21.386.971,74 zł, tj. 84,51% planu. W latach 2014-2015 wykonanie wydatków wyniosło odpowiednio: 20.454.993,72 zł (80,21% planu) oraz 16.395.207,48 zł (88,65% planu). Tym samym w analizowanym okresie występował wyraźny spadek wykonanych wydatków, co wynikało wyłącznie z faktu ponoszenia w każdym kolejnym roku mniejszych nakładów na inwestycje. Wykonanie wydatków w stosunku do wielkości planowanych cechował podobny poziom - ponad osiemdziesiąt procent (od 80,21% do 88,65%), przy czym poziom wykonania wydatków bieżących wahał się od 89,28% (w roku 2014) do 93,83% (w roku 2013) planowanych wydatków bieżących, natomiast poziom wykonanych wydatków majątkowych wahał się od 70,26% (w roku 2014) do 85,40% (w roku 2015) planowanych wydatków majątkowych.

W strukturze wykonanych wydatków ogółem budżetu, wydatki bieżące stanowiły 45,77% w roku 2012. W kolejnych latach udział ten zwiększał się sukcesywnie do poziomu 52,46% w roku 2013, 58,19% w roku 2014 oraz 76,55% w roku 2015. Wydatki majątkowe budżetu w roku 2012 zajmowały w strukturze wykonanych wydatków 54,23%, a w następnych latach ulegały obniżeniu i kształtowały się na poziomie wynoszącym odpowiednio: 47,54% w roku 2013, 41,81% w roku 2014 oraz 23,24% w roku 2015. Powyższe wskazuje na duży zakres inwestycji realizowanych przez Gminę Daszyna, które w roku 2012 pochłonęły ponad połowę wykonanych wydatków budżetu.

Analiza kierunków wydatków ponoszonych przez Gminę Daszyna wskazuje, że w zakresie wydatków bieżących najwyższe wydatki dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz realizacji zadań statutowych.

Natomiast w układzie działowym budżetu w zakresie wydatków bieżących Gmina Daszyna największe wydatki ponosiła na realizację zadań w zakresie oświaty i wychowania. Wydatki przeznaczone na ten cel wraz z wydatkami na edukacyjną opiekę wychowawczą stanowiły w roku 2012 – 35,73% wykonanych wydatków bieżących (16,35% wykonanych wydatków ogółem), a w kolejnych latach stanowiły odpowiednio: w roku 2013 - 33,63% wydatków bieżących (17,65% wydatków ogółem), w roku 2014 - 32,76% wydatków bieżących (19,07% wydatków ogółem), w roku 2015 – 31,89% wydatków bieżących (24,41% wydatków ogółem). Jednocześnie należy wskazać, że przedmiotowe wydatki były wyższe od otrzymanej we wskazanych latach subwencji oświatowej.

Kolejna pod względem wielkości grupa wydatków bieżących to wydatki na zadania z zakresu pomocy społecznej, które w roku 2012 wyniosły 21,34% wykonanych wydatków bieżących (9,77% wykonanych wydatków ogółem), a w kolejnych latach wyniosły odpowiednio: w roku 2013 – 20,72% wydatków bieżących (10,87% wydatków ogółem),

w roku 2014 – 19,85% wydatków bieżących (11,55% wydatków ogółem), w roku 2015 – 18,74% wydatków bieżących (14,35% wydatków ogółem).

Ponadto istotne wydatki Gmina Daszyna poniosła także na zadania klasyfikowane w dziale administracja publiczna. W roku 2012 wydatki te wyniosły 15,66% wydatków bieżących (7,17% wydatków ogółem), a w roku 2013 – 15,75% wydatków bieżących (8,27% wydatków ogółem). Natomiast w latach 2014-2015 wydatki te zanotowały znaczny wzrost osiągając odpowiednio poziom: 17,91% wydatków bieżących (10,42% wydatków ogółem) oraz 21,21% wydatków bieżących (16,24% wydatków ogółem). Należy wskazać, że o ile wzrost wydatków w roku 2015 w stosunku do roku 2012 wyniósł w zakresie oświaty około 109%, a w zakresie pomocy społecznej około 108%, o tyle w zakresie administracji wyniósł ponad 166%.

2.3. Wyniki budżetów Gminy Daszyna w latach 2012-2015

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia wykonanie budżetów Gminy Daszyna w latach 2012-2015, z uwzględnieniem wyniku operacyjnego oraz wyniku majątkowego, a także przychodów i rozchodów budżetów.

Tabela nr 4

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Dochody ogółem, z tego:	19.196.170,25	17.294.919,35	19.593.719,57	17.856.502,02
dochody bieżące	10.726.639,82	11.773.452,49	11.616.435,21	12.390.420,70
dochody majątkowe	8.469.530,43	5.521.466,86	7.977.284,36	5.466.081,32
Wydatki ogółem, w tym:	22.356.665,10	21.386.971,74	20.454.993,72	16.395.207,48
wydatki bieżące	10.231.860,88	11.220.467,41	11.903.694,01	12.549.909,64
wydatki majątkowe	12.124.804,22	10.166.504,33	8.551.299,71	3.845.297,84
Wynik operacyjny (dochody bieżące - wydatki bieżące)	494.778,94	552.985,08	-287.258,80	-159.488,94
Wynik majątkowy (dochody majątkowe - wydatki majątkowe)	-3.655.273,79	-4.645.037,47	-574.015,35	1.620.783,48
Wynik budżetu (dochody ogółem - wydatki ogółem)	-3.160.494,85	-4.092.052,39	-861.274,15	1.461.294,54
Przychody ogółem, w tym:	4.612.418,30	5.443.041,81	3.637.061,64	2.397.251,04
z tytułu zaciągnięcia pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych	3.726.906,19	5.110.034,85	3.485.004,67	99.438,98
Rozchody ogółem, w tym:	1.118.916,49	1.198.932,45	477.975,43	3.789.934,58
z tytułu zaciągnięcia pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych	1.118.916,49	1.198.932,45	477.975,43	3.789.934,58

W analizowanym okresie Gmina Daszyna realizowała bardzo szeroki, jak na jej możliwości finansowe, zakres zadań inwestycyjnych. W efekcie budżety w latach 2012-2014 cechował ujemny wynik majątkowy, który miał przełożenie na wykonanie deficytów finansowanych przychodami generującymi wzrost zadłużenia.

Odnośnie wykonania budżetu w roku 2014 należy wskazać, że budżet ten został wykonany z deficytem wynoszącym 861.274,15 zł. Natomiast do dochodów majątkowych budżetu doliczona została kwota 3.713.802,00 zł pozyskana ze sprzedaży zwrotnej nieruchomości. Przedmiotowe środki zostały sklasyfikowane jako dochody z tytułu sprzedaży majątku, jednak faktycznie dla budżetu wywoływały one skutki podobne do przychodów zwrotnych. Potwierdza to również, decyzja organu stanowiącego Gminy Daszyna o wcześniejszej realizacji wykupu dzierżawionych nieruchomości, zwiększająca planowany deficyt budżetu roku 2016, wskazująca jako źródło jego finansowania planowane przychody zwrotne. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że w wyniku opisanej transakcji dochody budżetu 2014 roku, a w konsekwencji także jego wynik, zostały ustalone w wysokościach, które *de facto* nie przedstawiały rzeczywistego stanu finansów Gminy Daszyna.

W 2015 roku budżet został wykonany z nadwyżką w kwocie 1.461.294,54 zł, w efekcie wykonania nadwyżki dochodów majątkowych nad wydatkami majątkowymi. Powyższe wynikało z faktu otrzymania przez Gminę Daszyna refundacji wcześniej poniesionych wydatków na zadania inwestycyjne współfinansowane środkami unijnymi, a sfinansowanych w tej części pożyczkami na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W konsekwencji dochody majątkowe w kwocie 3.695.364,42 zł zostały przeznaczone na spłaty przedmiotowych pożyczek, co powodowało, że w praktyce dochody, jakimi Gmina dysponowała z przeznaczeniem na finansowanie wydatków były niższe od wykonanych o wskazaną kwotę. Tym samym pomimo nadwyżki budżetu wyliczonej, jako różnica pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu, w rzeczywistości część wydatków budżetu została sfinansowana przychodami.

Ważnym elementem konstrukcyjnym budżetu pozostaje relacja pomiędzy dochodami bieżącymi oraz wydatkami bieżącymi (tzw. wynik operacyjny). W latach 2012-2013 Gmina Daszyna wypracowała nadwyżkę operacyjną odpowiednio w kwotach: 494.778,94 zł oraz 552.985,08 zł. **Natomiast w latach 2014-2015 budżet zamykał się deficytem operacyjnym w następujących wysokościach: 287.258,80 zł i 159.488,94 zł.** Dodatkowo należy wskazać, że w 2014 roku wydatki bieżące były wyższe o 135.201,83 zł od dochodów bieżących powiększonych o wolne środki, co oznacza, że budżet Gminy Daszyna został wykonany z naruszeniem art. 242 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. , poz. 885 ze zm.), zgodnie z którym na koniec roku budżetowego, z zastrzeżeniem ust.3, wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe

niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki⁴.

Mając powyższe na uwadze należy podnieść, że relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi ma istotne znaczenie dla określenia indywidualnego wskaźnika spłaty długu, określanego jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Tym samym o możliwości spłaty długu, zgodnie z regułą, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, decyduje osiągnięta nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi i uzyskane dochody ze sprzedaży majątku. Zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decyduje w praktyce o możliwościach finansowych Gminy, w tym w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych, spłaty zadłużenia oraz realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji o możliwości uchwalenia budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.

Wykonanie w dwóch kolejnych latach budżetowych ujemnego wyniku na działalności bieżącej wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy Daszyna, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do braku płynności finansowej Gminy w latach następnych.

2.4. Dług Gminy Daszyna w latach 2012-2015

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia wielkość zadłużenia Gminy Daszyna w latach 2012-2015.

Tabela nr 5

Wyszczególnienie	Zadłużenie Gminy według sprawozdań Rb-Z				
	1 stycznia 2012	31 grudnia 2012	31 grudnia 2013	31 grudnia 2014	31 grudnia 2015
Zobowiązania według tytułów dłużnych, z tego:	5.888.516,49	8.496.506,19	12.407.608,59	15.414.637,83	11.724.142,23
kredyty, pożyczki	5.888.516,49	8.496.506,19	12.407.608,59	15.414.637,83	11.724.142,23
dochody wykonane	X	19.196.170,25	17.294.919,35	19.593.719,57	17.856.502,02
Wskaźnik zadłużenia w stosunku do dochodów wykonanych	X	44,26%	71,74%	78,67%	65,66%

⁴ Budżet Gminy Daszyna na 2014 rok bez zachowania zasady wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych ustaliło Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, na mocy Uchwały Nr 38/196/2014 z dnia 18 grudnia 2014 roku, podjętej na podstawie art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 240b ust.1 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na brak możliwości uchwalenia budżetu zgodnie z przywołaną zasadą.

Na dzień 31 grudnia 2012 roku kwota długu Gminy Daszyna, z tytułu zaciągniętych w latach poprzednich kredytów i pożyczek, wynosiła 8.496.506,19 zł, co stanowiło 44,26% wykonanych dochodów roku 2012 (po uwzględnieniu wyłączeń, o których mowa w art. 170 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych kwota długu wynosiła 40,13% wykonanych dochodów). Na dzień 31 grudnia 2013 roku kwota długu wynosiła 12.407.608,59 zł, co stanowiło 71,74% wykonanych dochodów roku 2013 (po uwzględnieniu wyłączeń z art. 170 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych kwota długu wynosiła 54,63% planowanych dochodów).

Odnosnie długu Gminy Daszyna na dzień 31 grudnia 2014 roku oraz na dzień 31 grudnia 2015 roku należy wskazać, że ze sprawozdań Rb-Z wynikały odpowiednio kwoty: 15.414.637,83 zł, stanowiąca 78,67% dochodów wykonanych w roku 2014 oraz 11.724.142,23 zł, stanowiąca 65,66% dochodów wykonanych w roku 2015. Natomiast wartości wykazane w sprawozdaniach Rb-Z nie uwzględniały zobowiązań Gminy Daszyna wynikających z tytułu czynności dokonanych w dniu 24 października 2014 roku, w wyniku których Gmina Daszyna dokonała sprzedaży zwrotnej dwóch nieruchomości gruntowych oraz wydzierżawiła przedmiotowe nieruchomości. Z uwagi, m.in., na fakt, że Gmina Daszyna nie doliczała wyżej wskazanego zobowiązania do kwoty długu Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 (uchwała nr 8/45/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 6 marca 2015 roku) oraz kolejnych aktów organów Gminy Daszyna dokonujących zmian w prognozie. W ocenie Kolegium Izby przedmiotowe umowy, z uwagi na ich charakter prawny, należą do kategorii tytułów dłużnych określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. W wyniku rozpatrzenia skargi złożonej przez Gminę Daszyna Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, wyrokiem z dnia 10 września 2015 roku, sygn. akt I SA/Łd 568/15, uchylił uchwałę nr 8/45/2015 Kolegium Izby. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II GSK 3517/15, wydanym w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zgodnie z którym pominięcie zaliczenia wartości wynikających z przedmiotowych umów do długu było zgodne z prawem. Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że przedmiotowe zobowiązania, niezależnie od obowiązku doliczenia do kwoty długu, stanowią istotne obciążenie dla Gminy Daszyna ze względu na konieczność ponoszenia wydatków tytułem czynszu dzierżawnego (w kolejnych latach budżetowych) oraz konieczność poniesienia wydatków tytułem nabycia nieruchomości. Kwota zobowiązania Gminy Daszyna z tytułu opisaney transakcji na koniec 2015 roku wynosiła 6.642.231,15 zł (należność główna

4.567.976,46 zł, pozostałe do uiszczenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego 2.074.254,69 zł). Powyższe oznacza, że na dzień 31 grudnia 2015 roku łączna kwota zobowiązań Gminy Daszyna (z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z tytułu sprzedaży zwrotnej nieruchomości) wynosiła 18.366.373,38 zł, co stanowiło 102,85% wykonanych dochodów roku 2015.

Z przedstawionych danych wynika, że w analizowanym okresie nastąpił ogromny wzrost zobowiązań dłużnych Gminy Daszyna, gdyż biorąc pod uwagę ich wielkość na koniec 2015 roku (18.366.373,38 zł) w stosunku do wielkości istniejącej na koniec 2011 roku (5.888.516,49 zł) należy wskazać, że dynamika wzrostu wyniosła 311,90%.

3. Prognoza budżetów Gminy Daszyna w latach 2016 – 2030

Na podstawie uchwały nr XXIII/113/2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku Rada Gminy w Daszynie uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Daszyna na lata 2016-2030. W zakresie roku 2016 podstawowe założenia, zbieżne z budżetem, po zmianach dokonanych na dzień 30 czerwca 2016 roku przedstawiają się następująco:

Tabela nr 6

Wyszczególnienie	Plan na dzień 1 stycznia 2016	Plan na dzień 30 czerwca 2016	Wykonanie na dzień 30 czerwca 2016	Stopień wykonania planu na dzień 30 czerwca 2016
Dochody ogółem, z tego:	14.263.697,56	19.780.762,61	8.412.441,13	42,53%
dochody bieżące	12.869.038,12	15.718.826,88	8.285.309,18	52,71%
dochody majątkowe, w tym:	1.394.659,44	4.061.935,73	127.131,95	3,13%
dochody ze sprzedaży majątku	841.000,00	841.000,00	105.754,81	12,57%
Wydatki ogółem, w tym:	16.125.690,29	26.411.366,34	8.927.518,77	33,80%
wydatki bieżące	12.325.556,99	15.386.056,95	8.056.103,83	52,36%
wydatki majątkowe	3.800.133,30	11.025.309,39	871.414,94	7,90%
Wynik operacyjny (dochody bieżące - wydatki bieżące)	543.481,13	332.769,93	229.205,35	-
Wynik majątkowy (dochody majątkowe - wydatki majątkowe)	-2.405.473,86	-6.963.373,66	-744.282,99	-
Wynik budżetu (dochody ogółem - wydatki ogółem)	-1.861.992,73	-6.630.603,73	-515.077,64	-
Przychody ogółem, w tym:	1.954.198,00	6.722.809,00	873.261,00	12,99%
z tytułu zaciągnięcia pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych	1.954.198,00	6.654.198,00	804.650,00	12,09%
Rozchody ogółem, w tym:	92.205,27	92.205,27	40.003,20	43,41%
z tytułu zaciągnięcia pożyczek, kredytów i emisji papierów wartościowych	92.205,27	92.205,27	40.003,20	43,41%

Analiza powyższych danych wskazuje na znaczny wzrost planowanych dochodów oraz wydatków bieżących w stosunku do ich pierwotnego planu, co wynika głównie z ujęcia po stronie dochodów oraz wydatków, zadania zleconego w zakresie realizacji świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (tzw. świadczenie „rodzina 500 plus”). Gmina Daszyna zaplanowała po stronie dochodów dotację na wskazany cel w kwocie 1.827.116,00 zł. W tej samej kwocie zostały zaplanowane przedmiotowe wydatki.

Natomiast istotniejszy z punktu widzenia sytuacji finansowej Gminy Daszyna pozostaje wzrost wydatków majątkowych, których plan na dzień 30 czerwca 2016 roku wynosi 11.025.309,39 zł, z czego kwota 4.567.976,46 zł dotyczy wykupu nieruchomości stanowiącej przedmiot sprzedaży zwrotnej, co pierwotnie miało nastąpić w roku 2021. Wskazany wydatek wymaga dla sfinansowania zaciągnięcia kredytu. Tym samym ciążące na Gminie zobowiązanie z tytułu nabycia nieruchomości zostanie zastąpione zobowiązaniem z tytułu przychodu zwrotnego, a w miejsce kosztów transakcji w postaci czynszu dzierżawnego z tytułu dzierżawy nieruchomości pojawiają się koszty obsługi kredytu.

W przypadku wykonania budżetu 2016 roku w założonych wielkościach kwota długu Gminy Daszyna na koniec roku wyniesie **18.286.134,96 zł**, co stanowi **92,44%** planowanych ogółem dochodów budżetu. Natomiast z uwagi na okoliczność, że dochody majątkowe, co do zasady, stanowią źródło dofinansowania zadań inwestycyjnych, wyznacznik możliwości jednostki samorządu terytorialnego w zakresie finansowania spłaty zadłużenia stanowią *de facto* dochody bieżące, pomniejszone o dochody uzyskane na zadania zlecone, których przeznaczenie jest ściśle związane z tymi zadaniami, oraz powiększone o ewentualne dochody ze sprzedaży majątku. W przypadku Gminy Daszyna dochody ze sprzedaży majątku zostały zaplanowane w latach 2016-2017, przy czym w całości z przeznaczeniem na pokrycie wydatków majątkowych. W efekcie spłata zadłużenia Gminy Daszyna będzie dokonywana albo ze źródeł zwrotnych albo z dochodów bieżących, które w 2016 roku w zakresie zadań własnych zostały zaplanowane w kwocie 12.277.904,97 zł, w odniesieniu do której kwota długu stanowi **148,95%**.

Wysokość obciążenia budżetów w latach 2016-2030 z tytułu prognozowanych spłat rat kredytów i pożyczek, kosztów ich obsługi, kwoty długu we wskazanych latach oraz wskaźników spłaty zadłużenia przedstawia się następująco:

Tabela nr 7

Lata	Spląty rat kapitałowych kredytów i pożyczek	Kwota długu na koniec roku	Odsetki	Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spląty zobowiązań	Dopuszczalny wskaźnik spląty zobowiązań
2016	92.205,57	18.286.134,96	428 200,00	2,63%	6,87%
2017	611.007,27	17.675.127,69	574 700,00	3,23%	7,58%
2018	212.176,77	17.462.950,92	562 711,00	2,32%	4,93%
2019	563.563,67	16.899.387,25	553 221,00	3,96%	8,16%
2020	621.563,67	16.277.823,58	536 825,00	4,70%	12,11%
2021	1.627.563,67	14.650.259,91	503 478,00	8,25%	12,89%
2022	2.978.489,27	11.671.770,64	424 435,00	12,91%	17,64%
2023	3.064.293,99	8.607.476,65	312 159,00	12,55%	19,61%
2024	1.351.990,68	7.255.485,97	226 715,00	5,75%	23,71%
2025	990.485,97	6.265.000,00	189 690,00	4,21%	24,27%
2026	1.178.000,0	5.087.000,00	159 112,00	4,77%	24,68%
2027	1.180.000,00	3.907.000,00	134 697,00	4,69%	24,90%
2028	1.250.000,00	2.657.000,00	99 879,00	4,81%	24,93%
2029	1.340.000,00	1.317.000,00	62 572,00	5,00%	24,93%
2030	1.317.000,00	0,00	23 865,00	4,78%	24,93%

Poziom zadłużenia Gminy Daszyna, w tym struktura rat kapitałowych wskazuje na prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości problemów Gminy w zakresie jego spląty. W analizowanym okresie tylko w dwóch latach budżetowych Gmina Daszyna wypracowała środki w postaci nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku, którymi mogłaby splącać dług bez konieczności zaciągania nowych zobowiązań, przy czym ich wysokość wyniosła 859.994,95 zł w 2012 roku oraz 655.780,02 zł w 2013 roku, tym samym była znacznie niższa od wysokości rat kredytów i pożyczek przypadających do spląty od roku 2021.

Wysokość długu Gminy Daszyna stanowi wynik realizacji w analizowanym okresie szerokiego frontu inwestycyjnego, którego prognozowana skala jeszcze wzrasta w kolejnych latach. Planowane w 2016 roku wydatki majątkowe budżetu obejmują realizację następujących zadań inwestycyjnych:

1. zadania roczne przewidziane do realizacji w roku 2016 w łącznej w kwocie 109.330,41 zł, w tym:
 - remont klatek schodowych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych nr 26, 27, 28 w Daszynie – 35.000,00 zł
 - dofinansowanie zakupu samochodu dla Policji – 7.500,00 zł
 - zabezpieczenie energetyczne i ciepłe na bazie energii odnawialnej - zwrot dotacji z RPO – 66.830,41 zł.
2. przedsięwzięcia, na które zaplanowano wydatki w latach 2016-2020, z czego w 2016 roku w kwocie 10.915.978,98 zł, w tym:

Tabela nr 8

Nazwa przedsięwzięcia oraz okres realizacji	Łączne nakłady finansowe	Limity wydatków				
		2016	2017	2018	2019	2020
Uzbrojenie terenów inwestycyjnych na terenie Gminy Daszyna – okres realizacji 2015-2018	7.317.515,96	2.810.000,00	1.296.031,14	3.071.065,42	-	-
Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego - okres realizacji 2015-2020	19.143.036,82	2 630 301,97	4 752 000,00	4 150 000,00	3.000.000,00	3 050 000,00
Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie oraz zakup dzierżawionego gruntu - okres realizacji 2014-2016	4 567 976,46	4 567 976,46	-	-	-	-
Inteligentne sieci energetyczne na terenie gminy Daszyna (w tym elektrociepłownia na biomasę) - okres realizacji 2013-2020	17 126 088,49	96 000,00	4 000 000,00	5 088 108,47	4 693 586,46	1 500 000,00
Modernizacja infrastruktury sportowej na terenie gminy Daszyna - okres realizacji 2009-2018	7 426 450,27	378 276,87	300 000,00	750 500,00	-	-
Przebudowa lokalnych dróg - okres realizacji 2015-2017	5 800 413,80	232 000,00	5 507 413,80	-	-	-
Rozwój transportu publicznego poprzez zakup niskoemisyjnego taboru samochodowego - okres realizacji 2016-2019	2 850 500,00	500,00	-	850 000,00	2 000 000,00	-
Turystyka i ochrona dziedzictwa kulturowego, w tym rewitalizacja zabytkowego dworku i parku w Daszynie i adaptacja budynku (po starej Gminie) w Mazewie na bazę turystyczną - okres realizacji 2016-2018	3 418 436,64	141 944,48	838 669,46	2 437 822,70	-	-
Zakup samochodu ratowniczo-gaśniczego dla OSP w Daszynie 2015-2016	22 479,20	1 979,20	-	-	-	-
Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie (budynki nr: 25, 32, 40) - okres realizacji 2008-2017	5 653 449,86	57 000,00	3 721 219,40	-	-	-
Razem	73.326.347,50	10.915.978,98	20.415.333,80	16.347.496,59	9.693.586,46	4.550.000,00

Łączna kwota wydatków majątkowych planowanych w latach 2016-2020 wynosi 62.031.726,24 zł (przedsięwzięcia - 61.922.395,83 zł plus zadania roczne - 109.330,41 zł). Tym samym średnioroczne wydatki majątkowe zostały założone na poziomie 12.406.345,25 zł, stanowiącym ponad 62% planowanych w 2016 roku dochodów budżetu Gminy Daszyna (76% planowanych dochodów bez dotacji na zadania zlecone). **Jednocześnie poczynwszy od 2017 roku Gmina Daszyna nie zamierza zaciągać zobowiązań zwrotnych, co oznacza, że źródło finansowania wskazanych przedsięwzięć mają stanowić wyłącznie dochody budżetowe.**

Konstrukcja budżetów w latach, na które została opracowana wieloletnia prognoza finansowa Gminy Daszyna opiera się, m.in., na założeniu uzyskania poniższych dochodów, których realizacja obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem.

1. Dochodów z tytułu sprzedaży składników majątkowych, w tym: w roku 2016 w kwocie **841.000,00 zł** oraz w roku 2017 w kwocie **2.129.000,00 zł**.

Przywołując dane dotyczące realizacji tych dochodów przez Gminę Daszyna w ostatnich kilku latach budżetowych (w tym: w roku 2012 - 365.216,01 zł (36,72% planu), w roku 2013 - 102.795,00 zł (20,56% planu), w roku 2014 (bez sprzedaży zwrotnej) - 23.700,00 zł, w roku 2015 - 19.045,19 zł (3,14% planu), w I półroczu 2016 roku - 105.754,81 zł (12,57% planu), należy wskazać, że z uwagi na uwarunkowania historyczne ich wykonanie na prognozowanym poziomie pozostaje wątpliwe.

2. Dochodów z tytułu dystrybucji gazu ziemnego założonych w związku z uzyskaniem przez Gminę Daszyna, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 3 września 2015 roku, koncesji na dystrybucję paliw gazowych na okres 1 stycznia 2016 - 31 grudnia 2030 roku oraz w związku z wyznaczeniem Gminy Daszyna, na podstawie decyzji z dnia 8 grudnia 2015 roku, operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego.

Prognozowane dochody opierają się na założeniu systematycznego wzrostu sprzedaży ilości gazu, poczynając od 550.000 m³ w roku 2016 - (dochody w kwocie 354.225,00 zł), poprzez 2.610.000 m³ w roku 2017 (dochody w kwocie 2.491.990,00 zł), 4.670.000 m³ w roku 2018 (dochody w kwocie 4.609.670,00 zł), a docelowo od roku 2021 w ilości 5.030.000 m³ (dochody w kwocie 4.979.750,00 zł). Wskazany wzrost opiera się na założeniu odbioru gazu przez firmę DUON w ilości 2.000.000 m³ w roku 2017, a od roku 2018 w ilości 4.000.000 m³, oraz na założeniu rozbudowy sieci gazowej, a w konsekwencji przyłączeniu kolejnych odbiorców indywidualnych, w tym z sąsiednich Gmin, tj. Gminy Witonia, Gminy Łęczycza oraz Gminy Kłodawa.

Jednocześnie w związku z rozbudową istniejącej sieci gazowej w prognozie założono dochody tytułem umowy przyłączeniowej przez firmę DUON, tj. 2.952.000,00 zł w roku 2017, wpłaty odbiorców indywidualnych w latach 2016-2020, wpłaty Gmin Witonia, Łęczycza (w latach 2017-2018) i Gminy Kłodawa (w latach 2018-2020) w oparciu o porozumienia, które mają zostać zawarte z tymi gminami oraz dochody z tytułu dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko odpowiednio w kwocie: 1.380.000,00 zł w roku 2017, 3.150.000,00 zł w roku 2018, 2.098.600,00 zł w roku 2019 oraz 1.677.500,00 zł w roku 2020.

Uzyskanie wskazanych dochodów pozostaje uzależnione od spełnienia wielu okoliczności, w tym przede wszystkim zrealizowania przedsięwzięcia w postaci rozbudowy sieci gazowej, zawarcia porozumień z wyżej wskazanymi gminami, przyłączenia zamierzonej ilości odbiorców do sieci gazowej, a następnie sprzedaży gazu na prognozowanym poziomie, co będzie wymagało istnienia odpowiedniego

popytu, w szczególności ze strony firmy DUON. Jednocześnie rozbudowa sieci gazowej pozostaje uzależniona od uzyskania prognozowanych dochodów, w tym od zainteresowanych podmiotów, tj. firmy DUON, gmin Witonia, Łęczyca oraz Kłodawa, odbiorców indywidualnych, a przede wszystkim od uzyskania dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

3. Dochodów z tytułu eksploatacji elektrociepłowni na biomasę, w tym: w roku 2018 w kwocie 1.259.821,57 zł, w roku 2019 w kwocie 4.001.767,97 zł, w roku 2020 w kwocie 2.926.351,06 zł, od roku 2021 w kwocie 5.848.529,00 zł. Uzyskanie dochodów z powyższego tytułu pozostaje uzależnione od wybudowania przedmiotowej elektrociepłowni, której uruchomienie ma nastąpić w roku 2019, co wymaga uzyskania przez Gminę Daszyna stosownych środków na sfinansowanie jej budowy, prognozowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym: w kwocie 4.000.000,00 zł w roku 2017, w kwocie 5.000.000,00 zł w roku 2018 oraz w kwocie 900.000,00 zł w roku 2019.

Powstanie elektrociepłowni będzie warunkowało uzyskanie jakichkolwiek dochodów związanych z jej eksploatacją, przy czym poziom tych dochodów, założony przez Gminę Daszyna opiera się w głównej mierze na założeniu sprzedaży energii cieplnej służącej do produkcji chłodu, w wielkościach, które mają wynikać z planowanego do zawarcia w 2018 roku porozumienia z odbiorcą tej energii. Dodatkowo należy podkreślić, że wieloletnia prognoza finansowa zakłada, że odbiorca część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2019 (w części około 30%, w kwocie 1.259.821,57 zł) uiszczy w roku 2018, a część należności z tytułu zakupu prognozowanego na rok 2020 (w części 71%, w kwocie 2.922.177,94 zł) uiszczy w roku 2019.

4. Dochodów w postaci dotacji z: Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Ministerstwa Sportu oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, prognozowanych na pozostałe przedsięwzięcia, tj. na: przebudowę lokalnych dróg, zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej w Daszynie, uzbrojenie terenów inwestycyjnych na terenie Gminy Daszyna, modernizację infrastruktury sportowej na terenie Gminy Daszyna, turystykę i ochronę dziedzictwa kulturowego, rozwój transportu publicznego, w tym: w roku 2017 w łącznej kwocie 8.738.412,72 zł, w roku 2018 w łącznej kwocie 4.691.473,30 zł, w roku 2019 w kwocie 1.700.000,00 zł. Pozyskanie wskazanych dochodów uzależnione pozostaje, m.in., od realizacji określonych przedsięwzięć, co będzie wymagało od Gminy Daszyna

zdolności do ich sfinansowania w pozostałym zakresie, jak również od pozytywnej oceny złożonych przez Gminę wniosków o dofinansowanie⁵.

Prognozowana do uzyskania w ciągu kolejnych 5 lat budżetowych kwota dochodów majątkowych wynosi **44.728.921,75 zł** (z czego: 4.061.935,73 zł w roku 2016, 19.619.412,72 zł w roku 2017 roku, 13.591.473,30 zł w roku 2018, 5.238.600,00 zł w roku 2019 oraz 2.217.500,00 zł w roku 2020), przy planowanych wydatkach majątkowych w łącznej kwocie **62.031.726,24 zł** (z czego: 11.025.309,39 zł w roku 2016, 20.415.333,80 zł w roku 2017, 16.347.496,59 zł w roku 2018, 9.693.586,46 zł w roku 2019 oraz 4.550.000 zł w roku 2020). Wykonanie dochodów oraz wydatków majątkowych w przytoczonych wielkościach obciążone jest bardzo wysokim ryzykiem z uwagi na konieczność spełnienia wielu warunków, w tym niezależnych od Gminy, ale przede wszystkim z uwagi na zdolności finansowe Gminy Daszyna oceniane przez pryzmat wysokości realizowanych dochodów własnych oraz wielkości wypracowywanych wyników operacyjnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że różnica pomiędzy prognozowanymi w latach 2016-2020 dochodami oraz wydatkami majątkowymi wynosi **(-) 17.302.804,49 zł**. W okresie 2017-2020, w którym Gmina Daszyna nie planuje przychodów, deficyt majątkowy wynosi 10.339.430,83 zł (dochody majątkowe: 40.666.986,02 zł – wydatki majątkowe 51.006.416,85 zł), a źródła jego finansowa stanowią mają środki pochodzące z nadwyżki operacyjnej. Ponadto w latach 2017-2020 z nadwyżki operacyjnej mają być finansowane spłaty rat kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 2.008.311,38 zł (z czego: w roku 2017 – 611.007,27 zł, w roku 2018 – 212.176,77 zł, w roku 2019 – 563.563,67 zł, w roku 2020 – 621.563,67 zł). Tym samym w okresie 2017-2020 Gmina Daszyna będzie musiała wypracować nadwyżkę operacyjną, celem pokrycia prognozowanych wydatków majątkowych oraz rozchodów, co najmniej w łącznej kwocie **12.347.742,21 zł** (średniorocznie w wysokości **3.086.934,55 zł**). W przeciwnym wypadku Gmina będzie zmuszona ograniczyć wydatki majątkowe oraz wykonać przychody zwrotne, generujące dalszy wzrost zadłużenie.

Wypracowanie w ciągu 4 lat nadwyżki operacyjnej na wyżej wskazanym poziomie trzeba ocenić, jako mało realistyczne, co potwierdza realizacja budżetów Gminy Daszyna w latach 2012-2015 oraz w I półroczu roku 2016, w których wynik operacyjny kształtował się na poziomie wynoszącym odpowiednio: 494.778,94 zł (w roku 2012), 552.985,08 zł (w roku 2013), (-) 287.258,80 zł (w roku 2014), (-) 159.488,94 zł (w roku 2015) oraz 229.205,35 zł (w I półroczu 2016 roku). Należy podkreślić, że na dzień 30 czerwca 2016 roku Gmina

⁵ Na dzień sporządzenia Raportu Gmina Daszyna miała podpisane umowy na dofinansowanie ze środków RPO WŁ na lata 2014-2020 zadania związanego z uzbrojeniem terenów inwestycyjnych na terenie Gminy Daszyna, w kwocie nieprzekraczającej 4.757.123,28 zł oraz na dofinansowanie ze środków NFOŚiGW z programu LEMUR modernizacji infrastruktury sportowej na terenie Gminy Daszyna.

Daszyna planowała wykonanie nadwyżki operacyjnej w wysokości 332.769,93 zł, przy czym wg pierwotnego planu kwota ta wynosiła 543.481,13 zł, co pokazuje, że w toku realizacji budżetu planowany wynik operacyjny ulega zmniejszeniu. Tym samym dopiero po zakończeniu roku budżetowego będzie można mówić o faktycznych zdolnościach Gminy do wypracowania tej nadwyżki oraz o jej wysokości.

W powyższym kontekście podkreślenia wymaga również okoliczność braku realizacji w przyjętym kształcie wieloletnich prognoz finansowych z poprzednich okresów.

Wykonanie założeń prognostycznych w zakresie dochodów oraz wydatków budżetowych obrazuje poniższe zestawienie:

Tabela nr 9

	Prognoza wg uchwały nr XXXIV/230/2013 z dnia 21 czerwca 2013 roku			Wykonanie		Plan na dzień 30 czerwca 2016
	2014	2015	2016	2014	2015	
Dochody ogółem, w tym:	34.001.591,92	33.794.405,00	37.532.762,00	19.593.719,57	17.856.502,02	19.780.762,61
dochody bieżące	17.607.736,00	25.294.405,00	31.436.262,00	11.616.435,21	12.390.420,70	15.718.826,88
dochody majątkowe, w tym:	16.393.855,92	8.500.00,00	6.096.500,00	7.977.284,36	5.466.081,32	4.061.935,73
dochody ze sprzedaży majątku	605.000,00	0,00	0,00	3.737.502,00 (23.700,00 bez sprzedaży zwrotnej)	19.045,19	841.000,00
Wydatki ogółem, w tym:	32.495.445,72	32.952.477,01	36.610.834,01	20.454.993,72	16.395.207,48	26.411.366,34
wydatki bieżące	16.877.192,35	23.704.279,00	28.948.540,00	11.903.694,01	12.549.909,64	15.386.056,95
wydatki majątkowe	15.618.253,37	9.248.198,01	7.662.294,01	8.551.299,71	3.845.297,84	11.025.309,39
Wynik operacyjny	730.543,65	1.590.126,00	2.487.722,00	-287.258,80	-159.488,94	332.769,93
Wynik budżetu	1.506.146,20	841.927,99	921.927,99	-861.274,15	1.461.294,54	-6.630.603,73

Tabela nr 10

	Prognoza wg uchwały nr XLIX/315/2014 z dnia 17 czerwca 2014 roku		Wykonanie	Plan na dzień 30 czerwca 2016
	2015	2016		
Dochody ogółem, w tym:	20.971.318,10	23.956.262,00	17.856.502,02	19.780.762,61
dochody bieżące	17.258.905,00	23.956.262,00	12.390.420,70	15.718.826,88
dochody majątkowe, w tym:	3.712.413,10	0,00	5.466.081,32	4.061.935,73
dochody ze sprzedaży majątku	0,00	0,00	19.045,19	841.000,00
Wydatki ogółem, w tym:	17.088.197,73	23.770.554,73	16.395.207,48	26.411.366,34
wydatki bieżące	16.325.919,55	22.156.273,24	12.549.909,64	15.386.056,95
wydatki majątkowe	762.278,18	1.614.281,49	3.845.297,84	11.025.309,39
Wynik operacyjny	932.985,45	1.799.988,76	-159.488,94	332.769,93
Wynik budżetu	3.883.120,37	185.707,27	1.461.294,54	-6.630.603,73

Tabela nr 11

	Prognoza wg uchwały nr XIV/53/2015 z dnia 15 czerwca 2015 roku	Plan na dzień 30 czerwca 2016
	2016	
Dochody ogółem, w tym:	24.965.290,00	19.780.762,61
Dochody bieżące	14.165.709,00	15.718.826,88
Dochody majątkowe, w tym:	10.799.581,00	4.061.935,73
Dochody ze sprzedaży majątku	1.551.801,00	841.000,00
Wydatki ogółem, w tym:	25.980.282,73	26.411.366,34
wydatki bieżące	13.274.701,73	15.386.056,95
wydatki majątkowe	12.705.581,00	11.025.309,39
Wynik operacyjny	891.007,27	332.769,93
Wynik budżetu	-1.014.992,73	-6.630.603,73

Zaprezentowane zestawienia pokazują, że żaden budżet realizowany w latach 2014-2016 w swoich podstawowych wielkościach nawet nie był zbliżony do wielkości prognostycznych, wynikających z wieloletnich prognoz finansowych obowiązujących w okresach poprzedzających uchwalanie poszczególnych budżetów.

Założenia, na których Gmina Daszyna w roku 2016 opiera prognozy dotyczące wypracowania nadwyżek operacyjnych pozostają ściśle związane z założeniami dotyczącymi realizacji przedsięwzięć majątkowych dotyczących budowy gazociągu oraz elektrociepłowni. Wskazana infrastruktura w przyszłości ma generować dochody bieżące budżetu przyczyniając się do ich wzrostu, w tym: z poziomu 15.718.826,88 zł w roku 2016 (bez dotacji na zadania zlecone tzw. „rodzina 500 plus”, które nie zostały uwzględnione w kolejnych latach prognozy, dochody bieżące w 2016 roku wynoszą 13.891.710,88 zł) do poziomu 17.037.285,35 zł w roku 2017, następnie 19.745.461,06 zł w roku 2018, 22.993.009,13 zł w roku 2019, a docelowo 28.044.179,00 zł od roku 2025. Prognozowanie w kolejnych latach tak wysokich dochodów bieżących w konsekwencji prowadzi również do wzrostu nadwyżek operacyjnych, w tym: w roku 2017 do poziomu 1.406.928,35 zł, w roku 2018 do poziomu 2.968.200,06 zł, w roku 2019 do poziomu 5.018.550,13 zł, a od roku 2025 do poziomu 6.990.485,97 zł.

Natomiast dla ziszczenia się przedstawionych prognoz konieczne jest wykonanie przedmiotowych inwestycji, co pozostaje dalece niepewne, przede wszystkim z uwagi na bardzo duży zakres realizowanych przedsięwzięć majątkowych, w stosunku do możliwości finansowych Gminy Daszyna, jak również z uwagi na założenie, że realizacja inwestycji, jak w przypadku budowy elektrociepłowni, będzie częściowo finansowana z dochodów bieżących uzyskiwanych w wyniku jej eksploatacji, w tym przed zakończeniem inwestycji, co oznacza, że podmiot zainteresowany zakupem w przyszłości określonego nośnika energii, *de facto* na zasadzie przedpłat będzie uczestniczył w jej finansowaniu.

Jednocześnie zrealizowanie przedmiotowych inwestycji nie będzie równoznaczne z wykonaniem dochodów oraz wyprawowaniem nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie. Wielkość ewentualnych dochodów będzie uzależniona od popytu na określone nośniki energii, jak również od cen ich sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf. Natomiast dla wypracowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych, jako nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, konieczne będzie nie tylko wykonanie planowanych dochodów, ale również generowanie wydatków związanych z daną działalnością na poziomie nie wyższym od planowanego.

W tym kontekście trzeba wskazać na bardzo duże różnice pomiędzy prognozowanymi dochodami oraz wydatkami dotyczącymi przyszłej eksploatacji przedmiotowej infrastruktury, co obrazuje poniższa tabela:

Tabela nr 12

Gazociąg				
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży
2017	2.491.990,00	1.729.650,00	762.340,00	30,59
2018	4.609.670,00	3.229.330,00	1.380.340,00	29,94
2019	4.712.470,00	3.302.130,00	1.410.340,00	29,93
2020	4.835.830,00	3.389.490,00	1.446.340,00	29,91
od 2021	4.979.750,00	3.491.410,00	1.488.340,00	29,89
Elektrociepłownia				
od 2020	5.848.529,00	2.112.955,00	3.735.574,00	63,87

Odnosnie powyższego należy zauważyć, że Gmina Daszyna założyła bardzo wysoki wskaźnik rentowności sprzedaży wynoszący w przypadku dystrybucji gazu ziemnego 30%, a w przypadku działalności elektrociepłowni 64%. Natomiast z dostępnych danych zamieszczonych w opracowaniach Urzędu Regulacji Energetyki wynika, że w latach 2009-2010 elektrociepłownie odnotowały bardzo wysoki poziom wskaźników rentowności sprzedaży energii elektrycznej, tj. 32,3% w 2009 roku oraz 30,1% w 2010 roku, przy bardzo niskiej rentowności na sprzedaży ciepła wynoszącej odpowiednio: (-)11,2% oraz (-)8,8%. Wskaźnik rentowności sprzedaży łącznie energii elektrycznej i ciepła w elektrociepłowniach kształtował się poziomie (+)14,5% w 2009 roku oraz (+) 13,1% w 2010 roku⁶. W roku 2012 rentowność na działalności związanej z energią elektryczną wyniosła 28,02%, a w roku 2013 - 16,53% przy rentowności na działalności związanej z ciepłem odpowiednio na poziomie: (-)12,53% i (-)2,29%, oraz rentowności ogółem: 11,39% i 7,38%⁷. Zgodnie z opracowaniem *Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013* średnia wartość wskaźnika rentowności w okresie 2006 - I kwartał 2013 wyniosła w sektorze

⁶ Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str. 16-17.

⁷ Źródło danych: opracowanie Urzędu Regulacji Energetyki: Energetyka Ciepła 2010, str.20.

energetyki 12,59%.⁸ Ponadto z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2015 roku najsilniejsze osłabienie wskaźnika rentowności obrotu netto odnotowano w wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę, tj. z 10,7% do 2,4%.⁹

Mając na uwadze zaprezentowane dane trzeba zauważyć, że istnieją różne dane dotyczące wskaźników rentowności, w tym rentowności sprzedaży, sporządzane w oparciu o różne podziały np. dla całej działalności bądź jej części, w tym w zakresie wytwarzania, przesyłania i obrotu określonymi nośnikami energii, a także oddzielnie dla przedsiębiorstw wytwarzających ciepło w kogeneracji oraz bez kogeneracji. Natomiast bez względu na źródło danych oraz sposób ich opracowania, poziom wskaźników rentowności w szeroko rozumianej branży energetycznej, w okresie ostatnich kilku lat, wynosił od kilku do kilkunastu procent. Wyjątek na tym tle stanowi wytwarzanie energii elektrycznej w latach 2009-2012, jednak rentowność ogółem dla energii elektrycznej i ciepła wyniosła kilkanaście procent. Ponadto od kilku lat występuje wyraźny spadek rentowności w branży energetycznej. Tym samym poziom rentowności założony przez Gminę Daszyna znacznie odbiega od trendu panującego w danym sektorze gospodarki. Powyższe może wynikać z niedoszacowania przez Gminę koniecznych do poniesienia kosztów (wydatków) lub przeszacowania wysokości prognozowanych dochodów, których wysokość pozostaje zależna od ilości sprzedanej energii oraz cen jej sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf, których ustalenie powinno następować w sposób eliminujący praktyki subsydiowania skróśnego, rozumianego jako pokrywanie kosztów jednego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub kosztów dotyczących jednej grupy odbiorców przychodami pochodzącymi z innego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub od innej grupy odbiorców.

W kontekście zaprezentowanych wcześniej uwag w zakresie możliwości wykonania przez Gminę Daszyna założonych nadwyżek operacyjnych należy stwierdzić, że jeżeli nawet Gmina zdoła zrealizować zamierzenia inwestycyjne w postaci wybudowania stosownej infrastruktury, tym samym będzie posiadała zdolność do wytworzenia zakładanych ilości mediów oraz świadczonych usług, które znajdą swoich nabywców, to jednak istnieje bardzo wysokie prawdopodobieństwo, że Gmina nie zrealizuje przedmiotowej sprzedaży na założonym poziomie rentowności. W takim przypadku, jak wyżej wskazano, nastąpi osłabienie zdolności Gminy Daszyna do finansowania inwestycji oraz, co istotniejsze, do spłaty zadłużenia, przy czym nie chodzi tu o prawne możliwości związane ze spełnianiem wskaźnika spłat, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale o brak faktycznych środków finansowych, którymi Gmina mogłaby pokryć spłaty rat kredytów i pożyczek.

⁸ Źródło danych: Piotr Szczepaniak: Wybrane wskaźniki rentowności sektorów niefinansowych w Polsce w latach 2006-2013.

⁹ Źródło danych: opracowanie sygnałne Głównego Urzędu Statystycznego Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 roku, str. 2.

Celem dokonania analizy obrazującej sytuację finansową Gminy Daszyna w przypadku niewykonania prognozowanych nadwyżek operacyjnych, mając na względzie zaprezentowane dane statystyczne, przyjęto na potrzeby niniejszego opracowania wskaźnik rentowności na poziomie 15%, przy pozostawieniu dochodów bieżących na prognozowanym poziomie oraz odpowiednim zwiększeniu wydatków bieżących, co prezentuje poniższe zestawienie:

Tabela nr 13

Gazociąg					
Lata	Prognozowane dochody	Prognozowane wydatki	Nadwyżka dochodów nad wydatkami	Wskaźnik rentowności sprzedaży	Wartość korekty wydatków
2017	2.491.990,00	2.118.191,50	373.798,50	15	388.541,50
2018	4.609.670,00	3.918.219,50	691.450,50	15	688.889,50
2019	4.712.470,00	4.005.599,50	706.870,50	15	703.469,50
2020	4.835.830,00	4.110.455,50	725.374,50	15	720.965,50
od 2021	4.979.750,00	4.232.787,50	746.962,50	15	741.377,50
Elektrociepłownia					
2019 ¹⁰	4.001.767,97	1.988.499,86	2.013.268,11	15	1.143.317,86
2020 ¹¹	2.926.351,06	4.971.231,65	-2.044.880,59	15	2.858.276,65
od 2021	5.848.529,00	4.971.231,65	877.279,35	15	2.858.276,65

Skalkulowanie przedmiotowych dochodów i wydatków, przy uwzględnieniu i tak wysokiego, jak na panujące warunki gospodarcze, tj. 15% wskaźnika rentowności, prowadzi do korekty wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna w zakresie planowanych do wykonania wydatków budżetowych, poczynając od kwoty 388.541,50 zł w roku 2017 roku, a kończąc na kwocie 3.599.654,15 w roku 2021 i w latach następnych, czego skutki obrazuje poniższa tabela:

¹⁰ W roku 2019 założono uruchomienie elektrociepłowni i jej eksploatację na poziomie 40%, tj. 5.848.529,00 zł x 40% = 2.339.411,60 zł, z czego 1.259.821,57 zł ma zostać wpłacone przed zakupem energii, tj. w 2018 roku, w efekcie pozostaje 1.079.590,03 zł powiększone o część należności z roku 2020 w kwocie 2.922.177,94 zł, co daje łącznie 4.001.767,97 zł.

¹¹ W roku 2020 założono pomniejszenie planowanego dochodu w kwocie 5.848.529,00 zł o kwotę 2.922.177,94 zł planowaną w roku 2019, co daje 2.926.351,06 zł.

Tabela nr 14

Lata	Dochody ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:		Wynik operacyjny	Wynik budżetu	Rozchody
		dochody bieżące	dochody majątkowe		wydatki bieżące	wydatki majątkowe			
2017	36.656.698,07	17 037 285,35	17 490 412,72	36.434.232,30	16.018.898,50	20 415 333,80	1.018.386,85	222.465,77	611 007,27
2018	33 336 934,36	19 745 461,06	13 591 473,30	33.813.647,09	17.466.150,50	16 347 496,59	2.279.310,56	-476.712,73	212 176,77
2019	28 231 609,13	22 993 009,13	5 238 600,00	29.514.833,22	19.821.246,76	9 693 586,46	3.171.762,37	-1.283.224,09	563 563,67
2020	24 659 744,67	22 442 244,67	2 217 500,00	27.617.423,15	23.067.423,15	4 550 000,00	-625.178,48	-2.960.678,48	621 563,67
2021	25 825 639,00	25 825 639,00	0,00	27.797.729,48	23.444.469,15	4 353 260,33	2.381.169,85	-1.972.090,48	1 627 563,67
2022	26 349 529,00	26 349 529,00	0,00	26.970.693,88	23.703.779,15	3 266 914,73	2.645.749,85	-621.164,88	2 978 489,27
2023	26 893 389,00	26 893 389,00	0,00	27.428.749,16	23.987.774,15	3 460 975,01	2.925.614,85	-535.360,16	3 064 293,99
2024	27 457 989,00	27 457 989,00	0,00	29.705.652,47	24.236.549,15	5 469 103,32	3.221.439,85	-2.247.663,47	1 351 990,68
2025	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.653.347,18	24.653.347,18	6 000 000,00	3.390.831,82	-2.609.168,18	990 485,97
2026	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.465.833,15	24.653.347,18	5 812 485,97	3.390.831,82	-2.421.654,15	1 178 000,00
2027	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.463.833,15	24.653.347,18	5 810 485,97	3.390.831,82	-2.419.654,15	1 180 000,00
2028	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.393.833,15	24.653.347,18	5 740 485,97	3.390.831,82	-2.349.654,15	1 250 000,00
2029	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.303.833,15	24.653.347,18	5 650 485,97	3.390.831,82	-2.259.654,15	1 340 000,00
2030	28 044 179,00	28 044 179,00	0,00	30.326.833,15	24.653.347,18	5 673 485,97	3.390.831,82	-2.282.654,15	1 317 000,00

Dokonana symulacja w zakresie korekty założeń prognostycznych pokazuje wyraźnie, że przyjęcie bardziej miarodajnego współczynnika rentowności, choć również na optymistycznym poziomie, prowadzi do sytuacji, w której w roku 2017 nadwyżka budżetu nie pokrywa w całości planowanych rozchodów, w roku 2020 występuje deficyt operacyjny, pozostający w sprzeczności z art. 242 ustawy o finansach publicznych, w latach 2018-2030 budżety będą zamykały się ujemnym wynikiem finansowym. Powyższe oznacza brak środków budżetowych na finansowanie zaplanowanych zadań inwestycyjnych, jak również na spłaty prognozowanych rat kapitałowych kredytów i pożyczek. W latach 2021-2030 istnieje możliwość skorygowania wyniku budżetu poprzez zmniejszenie wydatków majątkowych. Natomiast w latach 2018-2020 takie działanie może być utrudnione, gdyż wszystkie planowane w tych latach wydatki majątkowe dotyczą wydatków na prognozowane przedsięwzięcia, w przypadku których ewentualne rozpoczęcie wykonania w okresie wcześniejszym może rodzić skutki w dalszych latach, na które przypadnie ich realizacja.

4. Działalność opiniodawcza, kontrolna, nadzorcza

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w swoich opiniach wskazywał, że możliwość spłaty długu, w wysokościach przyjętych w wieloletnich prognozach finansowych Gminy Daszyna, celem spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wymaga realizacji założonych wielkości nadwyżek operacyjnych oraz dochodów majątkowych na poziomie nie niższym od ustalonego w tych prognozach, co obciążone było bardzo dużym ryzykiem, a w konsekwencji powodowało, że organy Gminy winne były przeanalizować planowane do realizacji zadania inwestycyjne pod kątem zdolności budżetu Gminy do ich sfinansowania.¹²

W opiniach o sprawozdaniach Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetów Skład Orzekający zwracał uwagę, że wskaźnik jednoroczny, służący do wyliczenia maksymalnego obciążenia budżetu spłatą długu zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wykonywany był na poziomie znacznie niższym od poziomu planowanego na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego, z uwagi na niskie wykonania dochodów z tytułu sprzedaży majątku¹³, jak również wykonanie nadwyżki operacyjnej na poziomie znacznie niższym od planowanego.¹⁴

¹² Uchwała nr V/16/2013 z dnia 22 stycznia 2013 roku w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna. Uchwała Nr V/90/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 roku w sprawie opinii dotyczącej możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Daszyna.

¹³ Uchwała Nr V/147/2013 z dnia 4 czerwca 2013 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2012 rok

¹⁴ Uchwała Nr V/148/2014 z dnia 5 czerwca 2014 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2013 rok.

W opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna w I półroczu 2013 roku¹⁵ Skład Orzekający podniósł, że dochody z tytułu sprzedaży mienia na plan w kwocie 2.199.473,64 zostały wykonane w kwocie 77.345,00 zł, co stanowiło 3,52% planu. Ponadto opinia wskazywała na zagrożenie dla zachowania relacji, o których mowa w art. 242 oraz art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający, m.in., wykorzystując wyniki kontroli przeprowadzonej w Gminie Daszyna przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi¹⁶, negatywnie zaopiniował projekt budżetu Gminy Daszyna na 2014 rok, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2024 oraz możliwość sfinansowania deficytu budżetu Gminy Daszyna w 2014 roku.¹⁷ Podobnie w sposób negatywny Skład Orzekający zaopiniował projekt budżetu Gminy Daszyna na rok 2015 oraz projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030.¹⁸ Ponadto Skład Orzekający negatywnie ocenił sprawozdanie Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu Gminy Daszyna za rok 2014¹⁹ podnosząc, że na koniec roku budżetowego 2014 wydatki bieżące budżetu zostały wykonane na poziomie wyższym, o 135.201,83 zł, od dochodów bieżących powiększonych o wolne środki, co oznaczało, że budżet Gminy Daszyna został wykonany z naruszeniem art. 242 ust.2 ustawy o finansach publicznych. Również negatywnie Skład Orzekający ocenił sprawozdanie Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu Gminy Daszyna za rok 2015²⁰ wskazując, m.in., że wykonanie w dwóch ostatnich latach budżetowych ujemnego wyniku na działalności bieżącej wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy Daszyna, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do utraty płynności finansowej w latach następnych.

W opiniach dotyczących projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2030 oraz projektu budżetu na rok 2016²¹ Skład Orzekający podniósł, że konstrukcja Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030 opiera się na założeniu uzyskania dochodów wymagających ziszczenia się wielu czynników, w tym nie do końca zależnych od Gminy, co powoduje, że ich realizacja obarczona jest bardzo dużym stopniem ryzyka.

¹⁵ Uchwała nr V/275/13 z dnia 28 listopada 2013 roku.

¹⁶ Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Daszyna przeprowadzona w dniach 2 lipca 2013 roku – 18 listopada 2013 roku. Protokół kontroli podpisano w dniu 19 grudnia 2013 roku. Wystąpienie pokontrolne z dnia 12 lutego 2014 roku, sygn.. WK-602/8/2014.

¹⁷ Odpowiednio uchwały nr: V/37/2014 z dnia 23 stycznia 2014 roku, V/36/2014 z dnia 23 stycznia 2014 roku oraz V/38/2014 z dnia 23 stycznia 2014 roku.

¹⁸ Uchwała nr V/5/2015 z dnia 22 stycznia 2015 roku w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok. Uchwała nr V/7/2015 z dnia 27 stycznia 2015 roku w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna.

¹⁹ Uchwała nr V/76/2015 z dnia 11 czerwca 2015 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2014 rok.

²⁰ Uchwała nr V/34/2016 z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2015 rok.

²¹ uchwała nr V/1/2016 z dnia 25 stycznia 2016 roku w sprawie opinii do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna oraz uchwała nr V/2/2016 z dnia 25 stycznia 2016 roku w sprawie opinii o przedłożonym projekcie budżetu Gminy Daszyna na 2016 rok.

Ponadto w wydanych w I półroczu 2016 roku opiniach dotyczących możliwości spłaty zaciąganych pożyczek²² Skład Orzekający wskazał, że zakres realizowanych oraz prognozowanych przez Gminę przedsięwzięć majątkowych, przy niestabilnych źródłach ich finansowania, jak również skala posiadanych zobowiązań, stanowią o wysokim ryzyku wystąpienia braku faktycznych oraz prawnych możliwości Gminy do spłaty zadłużenia.

W wyniku doraźnej kontroli gospodarki finansowej Gminy Daszyna przeprowadzonej w 2014 roku²³ inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdzili szereg nieprawidłowości w gospodarce finansowej Gminy Daszyna, w tym w zakresie:

- bezpodstawnego wykazywania w wieloletniej prognozie finansowej rozchodów w kwocie 364.994,49 zł, jako podlegających wyłączeniu przy wyliczaniu wskaźnika spłaty zadłużenia,
- planowania oraz prognozowania dochodów i wydatków w budżecie oraz wieloletniej prognozie finansowej w sposób bezpodstawny lub w nieuzasadnionych wielkościach np. dochodów z tytułu: dystrybucji gazu ziemnego, eksploatacji gazociągu, sprzedaży energii elektrycznej, eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków, podatku od nieruchomości od farm wiatrowych.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował ponadto sprzedaż nieruchomości komunalnych przy zastosowaniu konstrukcji prawnej polegającej na odpłatnym przeniesieniu prawa własności rzeczy z obowiązkiem ponownego jej nabycia po upływie ustalonego czasu, przy zachowaniu przez zbywcę wyłącznego prawa do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków za wynagrodzeniem na rzecz nowego właściciela (do czasu odkupu). Wnioski pokontrolne wskazywały, że w danym stanie faktycznym żadna ze stron nie była w rzeczywistości zainteresowana sprzedażą (przeniesieniem posiadania), lecz przepływem środków pieniężnych wynikającym z obrotu umówionymi składnikami majątku. Dlatego rozpatrywanie w tym przypadku sprzedaży, dzierżawy i odkupu odrębnie jako klasycznych umów cywilnoprawnych było daleko niewystarczające. Występując łącznie tworzyły instrument obrotu aktywami pieniężnymi, oparty na zwrotnym przenoszeniu prawa własności. W tym kontekście zastosowana konstrukcja stała się instrumentem finansowania analogicznym, jak kredyt lub pożyczka, o których mowa w art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie dokonana przez inspektorów kontroli symulacja wykazała, że

²² Uchwała nr V/11/2016 z dnia 18 lutego 2016 roku oraz uchwała nr V/12/2016 z dnia 18 lutego 2016 roku.

²³ Kontrola doraźna gospodarki finansowej w Gminie Daszyna przeprowadzona w dniach 11 września – 12 listopada 2014 roku. W dniu 1 grudnia 2014 roku jednostka poinformowała o odmowie podpisania protokołu kontroli. Wystąpienie pokontrolne z dnia 26 stycznia 2015 roku, sygn.. WK-602/6/2015. Wyniki kontroli miały bezpośredni wpływ na podjęcie rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących: uchwały nr LIII/337/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2030 (uchwała Kolegium nr 35/190/2014 z dnia 27 listopada 2014 roku) oraz uchwały nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014 (uchwały Kolegium: nr 36/193/2014 z dnia 3 grudnia 2014 roku oraz nr 38/196/2014 z dnia 18 grudnia 2014 roku).

pozyskanie środków finansowych w omawianej formule obciążyło Gminę kosztami znacznie wyższymi niż miałyby to miejsce w sytuacji zaciągnięcia pożyczki lub kredytu.

W ramach czynności nadzorczych, przy wykorzystaniu, m.in., wyników kontroli, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podejmowało rozstrzygnięcia dotyczące budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna, w szczególności w zakresie:

- stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVI/239/2013 Rady Gminy w Daszynie z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2013-2024²⁴,
- stwierdzenia, że uchwała nr XXXVI/240/2013 Rady Gminy w Daszynie z dnia 3 września 2013 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na rok 2013, została podjęta z naruszeniem prawa²⁵,
- stwierdzenia nieważności uchwały nr XLI/266/2013 Rady Gminy w Daszynie z dnia 16 grudnia 2013 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2013-2024 oraz uchwały nr XLII/273/2013 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 grudnia 2013 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2013-2024²⁶,
- stwierdzenia, że uchwała nr XLII/274/2013 Rady Gminy w Daszynie z dnia 27 grudnia 2013 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2013 rok została podjęta z naruszeniem prawa²⁷,
- stwierdzenia nieważności uchwały nr LIII/337/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2014-2030²⁸,
- stwierdzenia, że uchwała nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014, została podjęta z naruszeniem prawa²⁹,
- stwierdzenia nieważności uchwały nr LIII/338/2014 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 października 2014 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2014 rok oraz ustalenia części budżetu Gminy Daszyna na 2014 rok³⁰,
- stwierdzenia nieważności uchwały nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030, zarządzenia nr 11/2015 Wójta Gminy Daszyna dnia

²⁴ Uchwała nr 34/229/2013 z dnia 17 października 2013 roku.

²⁵ Uchwała nr 34/230/2013 z dnia 17 października 2013 roku.

²⁶ Uchwała nr 2/10/2014 z dnia 15 stycznia 2014 roku.

²⁷ Uchwała nr 2/11/2014 z dnia 15 stycznia 2014 roku.

²⁸ Uchwała nr 35/190/2014 z dnia 27 listopada 2014 roku.

²⁹ Uchwała nr 36/193/2014 z dnia 3 grudnia 2014 roku.

³⁰ Uchwała nr 38/196/2014 z dnia 18 grudnia 2014 roku.

27 lutego 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 oraz uchwały nr VII/27/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030³¹,

- stwierdzenia, że uchwała nr VI/26/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Daszyna na rok 2015 wraz ze zmianami w budżecie gminy dokonany na podstawie uchwały nr VII/28/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 4 marca 2015 roku oraz na podstawie zarządzeń Wójta Gminy Daszyna: nr 5/2015 z dnia 31 stycznia 2015 roku, nr 6/2015 z dnia 2 lutego 2015 roku oraz nr 10/2015 z dnia 26 lutego 2015 roku, zostały podjęte z naruszeniem prawa³².

5. Podsumowanie

1. Prognozowanie, ze swej istoty, nie opiera się na wielkościach, co do których można mieć całkowitą pewność ich zaistnienia. Jednak w przypadku nakładania się wielu przesłanek, których ewentualne spełnienie wynika z niezwykle optymistycznego założenia, że okoliczności będą zawsze korzystne dla prognozowanego przedsięwzięcia, w pełni uzasadniona pozostaje teza o zagrożeniu ich realizacji. W tym kontekście należy wskazać na bardzo wysokie ryzyko, graniczące z pewnością, że założenia wynikające z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna na lata 2016-2030 nie zostaną wykonane. Na powyższe wskazuje w szczególności:
 - zakres realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych w stosunku do faktycznych możliwości Gminy Daszyna (tabela nr 8),
 - brak stabilnych źródeł finansowania przedsięwzięć majątkowych, w związku z prognozowaniem dochodów bez ich uprawdopodobnienia w postaci np. podpisanych umów, czy złożonych oraz pozytywnie rozpatrzonych wniosków o dofinansowanie, przy jednoczesnym braku wypracowanych własnych środków, które mogłyby zostać przeznaczone na pokrycie wydatków majątkowych. Własne środki, które Gmina zamierza przeznaczać na finansowanie przedsięwzięć mają zostać wypracowane dopiero na bazie wybudowanej infrastruktury,
 - oparcie w przyszłych latach budżetowych stabilności finansowej gminy na wygenerowanych zyskach z przedsięwzięć gospodarczych związanych ze sprzedażą mediów wytworzonych w oparciu o inwestycje sfinansowane z tych przychodów, co jest warunkowane ziszczeniem się wielu czynników, w tym niezależnych od Gminy,

³¹ Uchwała nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku. Gmina Daszyna zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 10 września 2015 roku, sygn. akt I SA/Ld 568/15, uchylił Uchwałę Kolegium Izby. W efekcie Izba złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II GSK 3517/15, uchylił zaskarżony wyrok oraz przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi.

³² Uchwała nr 8/46/2015 z dnia 6 marca 2015 roku.

- założenie rentowności działalności związanej ze sprzedażą mediów na poziomie znacznie odbiegającym od uwarunkowań gospodarczych,
 - przyjęcie założeń gospodarczych dotyczące wielkości sprzedaży mediów nie mające oparcia w umowach zawartych z ich odbiorcami,
 - ograniczona, poprzez pryzmat dotychczasowej realizacji budżetów, zdolność Gminy do wykonania zakładanych dochodów z tytułu sprzedaży majątku,
 - trudności Gminy w wygenerowaniu nadwyżki operacyjnej,
 - dotychczasowe wykonanie wieloletnich prognoz finansowych wskazujące, że faktycznie realizowane w latach 2014-2016 podstawowe parametry budżetowe zdecydowanie odbiegały od wcześniejszych założeń prognostycznych (co zostało zobrazowane w tabelach nr 9-11),
 - skala posiadanych przez Gminę zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz struktura spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek (tabela nr 7).
2. Brak realizacji lub realizacja wielkości ujętych w wieloletniej prognozie finansowej na poziomie niższym od zakładanego, zwłaszcza w zakresie dochodów, spowoduje, że Gmina Daszyna znajdzie się w sytuacji braku płynności finansowej. Dlatego też organy Gminy Daszyna powinny podjąć działania naprawcze, w szczególności zmierzające do odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie stosunku wykonywanych dochodów bieżących do wydatków bieżących (wskazać należy, że gminy o zbliżonej wielkości budżetów do budżetu Gminy Daszyna, położone w pobliżu Gminy Daszyna, wypracowały w 2015 roku nadwyżki operacyjne odpowiednio w kwotach: 1.127.186,53 zł - Gmina Góra św. Małgorzaty, 1.537.607,09 zł - Gmina Świnice Warckie oraz 1.041.419,53 zł - Gmina Witonia). Ponadto organy Gminy powinny ponownie przeanalizować ryzyka związane z wykonaniem przyjętej prognozy finansowej, celem podjęcia ewentualnych decyzji o rezygnacji z uchwalonego zakresu inwestycji, poprzez ograniczenie wyłącznie do inwestycji pozostających w toku oraz inwestycji mających generować ewentualne dochody.
3. W przypadku Gminy Daszyna spełnienie relacji z art. 242 oraz 243 ustawy o finansach publicznych w latach objętych wieloletnią prognozą finansową jest możliwe dzięki założeniom ekonomicznym rozwoju Gminy Daszyna przewidującym odbiegające od rzeczywistych uwarunkowań wielkości dotyczące rentowności realizowanych inwestycji.
4. Gmina Daszyna założyła, że od roku 2017 nie będzie zaciągała zobowiązań zwrotnych, gdyż wydatki oraz rozchody będzie pokrywała z dochodów. Symulacja, której wyniki zostały zaprezentowane w tabeli nr 14 wskazuje, że poczynając od roku 2017 możliwe do wykonania dochody będą niewystarczające dla zrównoważenia budżetu. Jednocześnie należy podkreślić, że dokonana symulacja opiera się na optymistycznych dla Gminy Daszyna założeniach, gdyż zakłada zrealizowanie w prognozowanym zakresie inwestycji w postaci gazociągu oraz elektrociepłowni, a ponadto uwzględnia wielkości sprzedaży nośników energii wynikające z prognozy

Gminy, co pozostaje zależne od popytu ze strony lokalnego rynku, oraz przyjmuje górny poziom wskaźnika rentowności sprzedaży nośników energii odnotowanego w gospodarce w ostatnich kilku latach.

5. Powyższe oznacza, że możliwość spłaty długu w wysokościach przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Daszyna obciążona jest bardzo wysokim ryzykiem, graniczącym z pewnością niewykonania.
6. Z uwagi na poczynione ustalenia uprawiony pozostaje wniosek, zgodnie z którym obecny stan gospodarki finansowej Gminy Daszyna, w kontekście założeń wynikających z wieloletniej prognozy finansowej, należy określić, jako stwarzający dla Gminy zagrożenie niewykonania ustawowych zadań.

Uwzględniając powyższe, niepodjęcie przez organy Gminy Daszyna działań sanacyjnych może w konsekwencji doprowadzić do wystąpienia przesłanek określonych w art. 240a ustawy o finansach publicznych.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

