

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 4 grudnia 2019 r.

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Miejskiej Świdwin**

Na podstawie art. 13 pkt 12 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Hanna Barańska - Członek
3. Marcin Binaś - Członek

pozytywnie z zastrzeżeniem

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miejskiej Świdwin na lata 2020 – 2026

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miejskiej Świdwin na lata 2020-2026, w tym z załączonego wykazu przedsięwzięć oraz z prognozy kwoty długu. W przedłożonej do zaopiniowania prognozie zawarte są elementy określone w art. 226 ust.1 i 2a ustawy o finansach publicznych, w tym kwota długu oraz sposób jej spłaty.

Projekt uchwały wieloletniej prognozy finansowej nie zawiera żadnych upoważnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. związanych z realizacją zamieszczonego w niej przedsięwzięcia oraz z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Dodatkowo, zgodnie z art. 228 ust. 2 ww. ustawy, nie uwzględnia fakultatywnego upoważnienia dla organu wykonawczego dot. możliwości przekazania uprawnień w przedmiocie realizacji umów wieloletnich do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikają zobowiązania zaliczane do tytułu dłużnego (art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Ponieważ przedmiotowe upoważnienia zostały zamieszczone w projekcie uchwały budżetowej, zdaniem Składu Orzekającego powinny one analogicznie znaleźć wyrażenie w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Załącznik prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych za wyjątkiem rozbieżności pomiędzy limitem zobowiązań, a sumą wydatków objętych limitami ustalonymi dla zadania pt. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej” (poz. 1.1.2.1) na poszczególne lata w wysokości 297 022,50 zł. W ocenie Składu Orzekającego wysokość limitu zobowiązań nie powinna przekraczać łącznej wysokości wydatków przewidzianych na dane zadanie we wszystkich latach objętych prognozą.

Wielkości przyjęte w prognozie i projekcie budżetu są zgodne w zakresie wynikającym z art. 229 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika ponadto, że w latach 2021–2026 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych - prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano

w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tym samym, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu. Wyjątek od tej zasady przyjęto w 2020 r., w którym planowany jest deficyt operacyjny w wysokości 456 106,00 zł. Dla zbilansowania wskazanej relacji przepisy ustawy o finansach publicznych dopuszczają włączenie po stronie dochodów bieżących m.in. wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bankowym budżetu, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, które w Gminie Miejskiej Świdwin planowane są w 2020 r. w wysokości 2 772 314,37 zł, co daje podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Miejskiej Świdwin przyjęto założenie, że w 2020 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje, że środki w wysokości 2 000 000,00 zł mogą być zaangażowane w budżecie 2020 r. pod warunkiem faktycznego ich wykonania na koniec roku budżetowego 2019. Począwszy od 2021 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana wyłącznie z nadwyżki operacyjnej.

Prognozowana kwota długu na koniec 2020 r. wyniesie 8 300 000,00 zł i osiągnie poziom 10,28% planowanych dochodów ogółem.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik dopuszczalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu. Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2020-2026 Gmina wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zauważyć jednak należy, że wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań w 2021 r. jest niewiele niższy od poziomu dopuszczalnego wskaźnika ich spłat wynikający z art. 243 ust. 1 cyt. ustawy - wynosi 0,63 pkt% (biorąc pod uwagę wielkości wykonane).

Skład Orzekający stwierdził, że istotnym obszarem ryzyka w zakresie stopnia zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, jak również dotyczący ogólnej kondycji finansowej Gminy, jest zachowanie realistyczności przy planowaniu wydatków bieżących. Nie znaleziono uzasadnienia w części pt. „objaśnienia”, stanowiącej załącznik do wieloletniej prognozy finansowej rozbieżności planowania wydatków bieżących w latach 2020-2021, które najpierw wzrastają w porównaniu do 2019 r. o znaczącą wielkość 11 283 790,42 zł, a następnie się zmniejszają w 2021 r. o kwotę 11 409 410,00 zł (w porównaniu do 2020 r.).

Dodatkowo, widoczny jest wzrost wydatków na wynagrodzenia i składek od nich naliczanych w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. o kwotę 489 586,96 zł. Z kolei w 2021 r. - bez żadnych wyjaśnień - przyjęto założenie zmniejszenia wynagrodzeń oraz pochodnych od nich naliczanych o kwotę 463 332,96 zł (w porównaniu do 2020 r.), co razem w latach 2020-2021 daje jedynie ich wzrost o kwotę 26 254,00 zł.

W dalszych latach prognozy strona bieżąca wydatków budżetu utrzymuje niewielką wzrostową tendencję. W tej sytuacji Skład Orzekający podkreśla, że konieczne jest utrzymanie zaplanowanej wysokości wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w latach 2020-2021, gdyż w przypadku ich wzrostu wysoce zagrożone jest zachowanie

relacji z art. 243 w całym okresie prognozy wieloletniej. W tym zakresie Skład Orzekający czyni zastrzeżenie w sentencji niniejszej opinii.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.¹, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”. Oznacza to, że przyjęte w niej wielkości dochodów powinny być przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwe do osiągnięcia, a wydatki powinny zabezpieczać realizację ciężących na niej zadań.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Gminę Miejską Świdwin dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów majątkowych z planowanych w latach 2020-2021 dotacji na inwestycje, w celu osiągnięcia tzw. wskaźników jednorocznych (wiersz 8.2 załącznika nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej), a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.


W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości.

Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartą w niej prognozę kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ostatnio przywołanym przepisem opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów tej ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w latach następnych, na które zaciągnięto zobowiązania. Mając na względzie powyższe, Skład postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w zw. z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

¹sygn. akt II GSK 1911/15