

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 11 grudnia 2019 r.

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty**

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, ze zm.) 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. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Włodarek - Członek
3. Hanna Barańska - Członek

pozytywnie z zastrzeżeniem

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2020–2027

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2020 - 2027, 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 zawiera upoważnienia do zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć 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 uwzględnia upoważnienia dla organu wykonawczego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań w zakresie realizacji wieloletnich przedsięwzięć.

Załącznik nr 2 prognozy dotyczący przedsięwzięć sporządzony został w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych. 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 2020 – 2024 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.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku przyjęto założenie, że w 2020 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu planowanych kredytów i pożyczek.

W latach 2021-2024 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej). Zgodnie z regułą wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych dla danej jednostki samorządu terytorialnego obliczany jest indywidualny wskaźnik maksymalnego obciążenia budżetu z tytułu spłaty długu ustalany, jako średnia arytmetyczna obliczona dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Przy realizacji założonych w projekcie prognozy kwoty długu wielkości, w latach 2020-2027 Skład Orzekający zastrzega, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie w 2020 r. powyżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku (według danych za III kw. 2019 r.), zatem w 2020 r. naruszona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych, na której z kolei zachowanie na dopuszczalnym poziomie wskazuje w 2020 r. wykonanie roku bieżącego.

W związku z powyższym Skład Orzekający wydaje co do zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach opinię jak w sentencji z jednoczesnym wskazaniem na okoliczności analogiczne do zgłoszonych w opinii o projekcie budżetu na 2020 r., od których zależy pozytywny charakter przedmiotowej opinii.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Związek dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, 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, co umożliwi zgodnie z art. 226 ustawy o finansach na zachowanie realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze Związku 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 ciążących na niej zadań.

Skład Orzekający wskazuje również na kwotowe rozbieżności pomiędzy projektami uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2020-2027 oraz projektu budżetu na 2020 r. w zakresie przedstawionym poniżej:

rodzaj danych	projekt		różnica
	wpf 2020-2027 kwota w zł	budżet 2020-kwota w zł	
dochody bieżące z dotacji i środki na cele bieżące	6 645 568,57	6 685 409,77	-39 841,20
pozostałe dochody bieżące	429 888,20	390 047,00	39 841,20

¹sygn. akt II GSK 1911/15

wydatki bieżące na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	770 000,00	722 073,00	47 927,00
wydatki o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne	31 670 921,19	26 103 361,30	5 567 559,89
dochody bieżące na programy, projekty i zadania finansowane z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3	5 048 872,19	4 979 962,39	68 909,80
dochody majątkowe na programy, projekty i zadania finansowane z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3	31 281 758,33	31 269 416,85	12 341,48
wydatki bieżące na programy, projekty i zadania finansowane z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3	5 146 765,25	5 141 419,79	5 345,46
wydatki majątkowe na programy, projekty i zadania finansowane z udziałem środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3	31 642 953,20	31 649 708,69	-6 755,49

Skład Orzekający wyraża przekonanie, że zarówno zgłoszone zastrzeżenie jak i wskazane powyżej różnice zostaną uwzględnione przy podejmowaniu przez organ stanowiący Związku przedmiotowych uchwał.

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 którymi 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 i planuje się zaciągnąć zobowiązania i 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).

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Binaś