

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 15 stycznia 2020 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 230 ust. 4 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. Hanna Barańska - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej

Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty

na lata 2020 – 2028 oraz uchwały budżetowej na 2020 r.

pozytywnie z zastrzeżeniem

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty

Uzasadnienie

Podjętą uchwałą Nr IV/31/19 z dnia 16 grudnia 2019 r. Zgromadzenie uchwaliło wieloletnią prognozę finansową na lata 2020 – 2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań. Opinia wyrażona w sentencji została sformułowana na podstawie analizy przedłożonych Izbie dokumentów, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Z przedstawionej prognozy wynika, że w latach 2020 – 2028 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych, prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących - zatem planuje się w tych latach osiągnięcie nadwyżek operacyjnych, które wykazują zarówno tendencję wzrostową jak i spadkową w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową.

Z prognozy wynika również, że na koniec 2020 r. planowany dług Związku wyniesie 676 973,35 zł (stanowiąc 1,76% dochodów ogółem budżetu). Planowana na koniec 2020 r. kwota długu Związku jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2021 r. założono tendencję malejącą kwoty długu, którego po dokonaniu ostatniej spłaty w 2024 r. nie planuje się na jego koniec. W 2020 r. spłata tego długu zostanie sfinansowana przychodami z przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych. W latach 2021-2024 spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Po dokonaniu ostatniej spłaty w 2024 r. Związek nie planuje posiadania zadłużenia („zerowa” kwota długu).

Skład Orzekający wskazuje, że środki w wysokości 102 589,26 zł mogą być zaangażowane w budżecie 2020 r. na pokrycie deficytowego wyniku budżetu pod warunkiem faktycznego ich wykonania na koniec roku budżetowego 2019. Ich źródłem, stosownie do przepisów dotyczących

rachunkowości budżetowej¹ jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych. W przypadku ich faktycznego wypracowania za 2019 r. w kwocie wyższej niż zaplanowana do zaangażowania w roku bieżącym to właśnie te przychody powinny w zwiększonym zakresie zostać zaangażowane do tegorocznego budżetu i tym samym stanowić podstawę do weryfikacji przewidzianych do zaciągnięcia przez Związek kwot zwrotnych zobowiązań dłużnych.

Skład Orzekający co do zgłoszonego w sentencji opinii zastrzeżenia wskazuje, że 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 uchwale wielkości, 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. przewidywane wykonanie 2019 r.

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 faktyczną realizację okoliczności (tj. rzeczywistego wykonania 2019 r.) jako podstawy do stwierdzenia zachowania przedmiotowej relacji w bieżącym roku i zarazem pozytywnego charakteru przedmiotowej opinii.

Mając na względzie powyższe oraz kwotę długu Związku planowaną na koniec 2020 r., obciążenie budżetów spłatą tego długu w latach następnych, a także relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego (przy uwzględnieniu zamierzeń inwestycyjnych Związku oraz zastrzeżenia wskazanego powyżej), Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem (w tym dochodów bieżących), jak również utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, w celu wypracowania tzw. wskaźników jednorocznych, wpływających na wysokość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, na poziomie nie niższym od zakładanego i w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że przy realizacji założeń ustalonych w wieloletniej prognozie finansowej Związku należy przede wszystkim mieć na uwadze wykonanie nadwyżek operacyjnych w przyjętych wielkościach. Wysokość wykonanych nadwyżek operacyjnych wpływa bowiem na wielkość dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu, jak również na możliwość realizacji wydatków majątkowych Związku, stanowiąc podstawowe źródło spłaty długu. Skład Orzekający zwraca również uwagę, że na zachowanie reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, może mieć wpływ wysokość dochodów przewidywanych do uzyskania przez Związek, w tym z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych w 2020 r. W związku z tym konieczne jest terminowe, zgodne z harmonogramami wykonanie tych zadań z uwzględnieniem przyjętego sposobu ich finansowania.

Zdaniem Składu Orzekającego przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej założenia będą również wymagały bieżącego monitorowania począwszy od 2020 r. Skład Orzekający

¹ § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.).

podkreśla przy tym, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań długoterminowych, w tym w szczególności w zakresie długu jednostki, przedsięwzięć, a także rozpoczęcia realizacji nowych zadań inwestycyjnych, powinny być podejmowane po dokonaniu oceny aktualnej sytuacji finansowej Związku. W ocenie Składu Orzekającego przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu przychodów zwrotnych wpływających na zwiększenie długu Związku powinna zostać przeprowadzona analiza w zakresie wysokości wolnych środków wypracowanych przez Związek w poprzednich latach budżetowych.

Realizacja powyższych wskazań pozwoli na zachowanie ustawowego wymogu realistyczności przez wieloletnią prognozę finansową, na co ustawodawca wskazuje w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

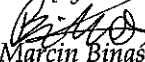
Skład Orzekający wskazuje również, że w kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze Związku powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.², zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan 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 konkluzji Skład Orzekający podkreśla, że wydając niniejszą opinię uwzględnił założenia przyjęte przez Związek, dotyczące malejącej tendencji kwoty długu począwszy od 2021 r., realizacji dochodów budżetu na poziomie zaplanowanych wielkości oraz w zakresie zastrzeżenia – przewidywanego wykonania 2019 r. jako przesłanki warunkującej zachowanie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych w bieżącym roku. Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty i mając powyższe na względzie postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej uchwały.

Niniejsze uchwała, na podstawie art. 230 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

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

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Binaś

²sygn. akt II GSK 1911/15