

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 13 lutego 2019 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 2016 r. poz. 561, ze zm.) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- |                     |   |                |
|---------------------|---|----------------|
| 1. Marcin Binaś     | - | Przewodniczący |
| 2. Jolanta Włodarek | - | Członek        |
| 3. Marek Dulewicz   | - | Członek        |

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2019-2027 oraz uchwały budżetowej na 2019 r.

**pozytywnie z uwagą**

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, wynikającą z zaciągniętych zobowiązań<sup>1</sup>

**Uzasadnienie**

Podjmując uchwałę Nr I/11/19 z dnia 28 stycznia 2019 r. Zgromadzenie uchwaliło wieloletnią prognozę finansową na lata 2019-2027 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań określoną załącznikiem nr 1. Z przedstawionych w załączniku danych wynika, iż w latach 2019-2020 planowane jest zaciągnięcie zobowiązań o charakterze kredytowym w wysokościach 404 000,00 zł i 400 000,00 zł, z ich przeznaczeniem na pokrycie deficytów budżetów tych lat (97 986,66 zł i 146 936,66 zł) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokościach 306 013,34 zł i 253 063,34 zł). Zadłużenie Związku na koniec 2019 r. wyniesie 530 036,69 zł, z tendencją wzrostową w 2020 r. i w kolejnych latach ma być sukcesywnie zmniejszane, aż do całkowitej spłaty w roku 2024.

Według założeń uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej źródłem spłaty długu publicznego w latach 2019-2020 mają być ww. środki pochodzące z zaciągniętych w tym roku zobowiązań o charakterze kredytowym, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a od 2021 r. nadwyżki budżetowe, która mają być wyłącznym źródłem jego spłaty. Prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, została zatem sporządzona na okres całkowitej spłaty długu, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższą wartość rozchodów tytułem spłaty zobowiązań dłużnych ustalono w latach 2019-2021 (w kwotach wynoszących odpowiednio 306 013,34 zł, 253 063,34 i 249 472,60 zł), natomiast w pozostałych latach prognozuje się rozchody wartościowo niższe.

We wszystkich latach prognozy finansowej określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

<sup>1</sup> Art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości – w tym przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2017, a w zakresie 2018 r. dane planowane za III kwartał) – wynika, że w okresie spłaty długu nie zostanie naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przyjęta w prognozie koncepcja zachowania tej relacji oparta jest (dla dopuszczalnych wskaźników spłat) na założeniu osiągnięcia tzw. nadwyżek (saldo) operacyjnych, czyli dodatnich różnic między dochodami a wydatkami bieżącymi spełniających reguły wydatkowe z art. 242 ustawy.

W odniesieniu do tych założeń, na podstawie danych z wykonania budżetów w latach 2016-2017 (w zakresie 2018 r. dane planowane za III kwartał) Skład Orzekający stwierdził, że w każdym roku Związek osiągał dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane w omawianym obszarze wartości podlegały zmianom. **Prognoza tych wartości zawarta w uchwale z 28 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2019 – 2027 w zakresie nadwyżek operacyjnych odbiega w sposób znaczący od wartości historycznych.**

Nadwyżki operacyjne kształtują się na poziomie 293 905,59 zł (w 2019 r.) – 134 000,00 zł (w 2024 r.) są niższe od danych historycznych odnoszących się do wykonania budżetów w latach 2016-2017 oraz planowanego wykonania w 2018 r., tj. 1 408 384,34 zł (w 2016 r.), 1 106 167,49 zł (w 2017 r.) oraz 1 307 568,06 zł (w 2018 r.). Zważywszy na odległy okres prognozowania oraz zakładany poziom długu publicznego Związku w najbliższych latach, Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę stałego monitorowania realizacji założeń przyjętych dla zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Z przedłożonej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że planowana spłata zobowiązań zwrotnych w 2021 r. może spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, gdyż stopień jej zachowania wynosi 0,36 pkt%. **Spłata długu publicznego w sposób przyjęty w uchwalonej prognozie wieloletniej wymaga, w ocenie Składu Orzekającego, skutecznych działań zapewniających wykonanie kolejnych budżetów na poziomie zbliżonym do określonego w tej prognozie finansowej (począwszy od 2021 r.**

Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej w latach 2019 – 2027 (zwłaszcza w 2021 r.) w zakresie zachowania ograniczeń wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie bieżące monitorowanie wykonywania budżetów. Szczególnym nadzorem, w poszczególnych latach należy objąć osiąganie zaplanowanych nadwyżek operacyjnych.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że wieloletnia prognoza finansowa obejmuje podstawowe elementy budżetu danego roku oraz lat następnych i **powinna być realistyczna**. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że użyte przez ustawodawcę określenie, że wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna, oznacza, iż jej ustalenia **winy być oparte o przesłanki istniejące realnie w dacie jej sporządzenia i skorygowane o dające się przewidzieć odstępstwa od nich takie jak chociażby poziom inflacji** (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt III SA/GI 838/11). Jak wynika z uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2015 r. (sygn. akt I SA/Kr 1969/14), wieloletnie planowanie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, a **obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest jej realistyczność**. **Warunek ten będzie spełniony, gdy taka prognoza będzie oparta na starannie i obiektywnie**

opracowanych kryteriach oraz przewidywaniach w zakresie zdarzeń, które mają i mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie dłuższej niż rok. Taka prognoza powinna zatem opierać się na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2017 r. (sygn. akt II GSK 1911/15) stwierdził, że 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”.

Należy zatem stwierdzić, że prognoza powinna się opierać na założeniach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w okresie, na który jest uchwalana. Progностyczny charakter ujętych w prognozie wielkości, zwłaszcza dochodów budżetu, nie zwalnia organu jednostki samorządu terytorialnego przyjmującego wieloletnią prognozę finansową z obowiązku wskazania przy ich szacowaniu uzasadnionych przesłanek i obliczeń. Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej oznacza, że prognozę przyszłej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego sporządzono z uwzględnieniem jej obecnej sytuacji oraz że jest możliwa (realna) realizacja przyjętych w prognozie wielkości budżetowych, w tym realizacja przyjętych w prognozie przedsięwzięć wieloletnich.

Skład Orzekający wskazuje, że z dniem 1 stycznia 2019 roku weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500), która wprowadza istotne zmiany dotyczące m.in. ustalenia poziomu spłaty zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego.

Terminy zastosowania poszczególnych przepisów w brzmieniu znowelizowanym określono w art. 7-10 cyt. ustawy.

Skład Orzekający wskazuje, że przy ocenie zdolności JST do spłaty zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia należy uwzględniać regulacje wynikające z art. 9 wskazanej ustawy, mając na uwadze konieczność zachowania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w całym okresie objętym prognozą długu.

Powyższe, w ocenie Składu Orzekającego, czyni niezbędnym wymóg dokonywania przez jednostkę bieżącej analizy indywidualnej zdolności do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań oraz monitorowania relacji wynikających z prognozy – w aspekcie stosowania art. 243 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu zmienionym, w kolejnych latach.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że cyt. ustawą rozszerzono określony w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych katalog zobowiązań, których zaciągnięcie obliguje zarząd JST do uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej. Przewidziany w w/w przepisie obowiązek uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania dotyczy również zobowiązań wywołujących ekonomiczne skutki podobne do umowy pożyczki lub kredytu (z wyłączeniem zobowiązań krótkoterminowych, podlegających spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane oraz zobowiązań o wartości nieprzekraczającej 0,5 % planowanych dochodów bieżących, o ile suma zaciągniętych zobowiązań z tego tytułu w roku budżetowym nie przekroczyła 1 % planowanych dochodów bieżących).

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, prognostyczne i sprawozdawcze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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 o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.).