

UCHWAŁA NR LXXIII.353.Z.2020

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 listopada 2020 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Gminy Białogard

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. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard na lata 2021 – 2034.

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard na lata 2021 - 2034, 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. W świetle ostatnio przywołanego przepisu zamieszczono także fakultatywne upoważnienie 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).

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 2022 – 2034 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. Co do 2021 r. gmina zaplanowała deficyt operacyjny a spełnienie ww. zasady z art. 242 ustawy o finansach nastąpi z uwzględnieniem przychodów z tytułu wolnych środków.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Białogard przyjęto założenie, że w 2021 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu wolnych środków, natomiast począwszy od 2022 r. do końca okresu objętego wieloletnią prognozą finansową (tj. do 2034 r.) spłata długu finansowana będzie wyłącznie z nadwyżek budżetów w poszczególnych latach.

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 2021-2034 Gmina Białogard wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie powyżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem naruszona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2022-2024 (stopień naruszenia wynosi odpowiednio: - 4,89 pkt%, - 4,12 pkt%, - 0,67pkt%) oraz w latach 2026-2028 (odpowiednio: - 2,24 pkt%, - 2,19 pkt% i - 0,37 pkt%). Naruszenie ww. reguły umożliwiła Gminie Białogard zawarta umowa pożyczki z budżetu państwa, która obliguje gminę do zachowania przedmiotowej relacji począwszy od końca 2031 r.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Gminę Białogard dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania zaplanowanych dochodów budżetowych, 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 pozwoli zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach na zachowanie realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

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.

¹sygn. akt II GSK 1911/15

Skład Orzekający wskazuje na konieczność uwzględnienia przy uchwalaniu treści wieloletniej prognozy finansowej:

- w kwocie spłat i wykupów z art. 243 ustawy o finansach publicznych – kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez gminę (w poz. 10.4),
- kwoty nakładów w wieloletnim przedsięwzięciu „Budowa stref rekreacji w miejscowościach Stanomino, Kościernica, Rzyszczewo, Pomianowo”.

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

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)