

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 19 marca 2019 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
Gminy Sławno**

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 Gminy Sławno na lata 2019-2029 oraz uchwały budżetowej na 2019 r. (po zmianach).

pozytywnie z uwagą

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Sławno.

Uzasadnienie

Podjmując uchwałę Nr VII/29/2019 z dnia 6 marca 2019 r. Rada uchwaliła wieloletnią prognozę finansową na lata 2019-2029 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań określoną załącznikiem nr 1. Z przedstawionych w załączniku danych wynika, iż w 2019 r. planowane jest zaciągnięcie zobowiązań o charakterze kredytowym w wysokości 5 340 085,50 zł z przeznaczeniem na pokrycie deficytu tego roku. Zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. zwiększy się do poziomu 16 194 316,79 zł (przewidywane zadłużenie na koniec 2018 r. wyniesie 13 349 032,29 zł). W kolejnych latach dług sukcesywnie się zmniejszy a jego spłatę przewidziano do 2029 r.

Według założeń uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej źródłem spłaty długu publicznego w 2019 r. mają być wolne środki oraz środki pochodzące z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek, a od 2020 r. nadwyżka budżetowa, która ma 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 dla lat 2020-2023, natomiast w pozostałych latach prognozuje się rozchody wartościowo niższe.

Skład Orzekający wskazuje, że z uchwały Nr IV/11/2018 Rady Gminy Sławno z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmian w uchwale budżetowej na 2018 r. wynika zaangażowanie wolnych środków na pokrycie deficytu tego roku w wysokości 300 000,00 zł.

Z ekonomicznego punktu widzenia Skład Orzekający wskazuje, że pozostała wielkość wolnych środków, o ile została faktycznie wykonana na koniec 2018 r., powinna być w pierwszej kolejności zaangażowana w finansowanie spłaty długu zaciągniętego.

Skład zauważa jednak, że wysokość wolnych środków, o których mowa wyżej, nie jest możliwa do zweryfikowania z uwagi na licznosc, a zarazem odmienność rodzajową

wskazanych przychodów połączonych w jedno źródło, powiększonych o roczne nadwyżki, co ostatecznie przesądza o braku sprawdzalności tej kategorii przychodów, jak również o całkowitym oderwaniu sposobu jej ustalenia od definicji ustawowej. Kategoria wolnych środków identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Zarówno wolne środki, jak i nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Źródłem tych środków, 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.

We wszystkich latach prognozy finansowej określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego, a ponadto w roku 2019 wydatki tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Gminę poręczeń.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości – w tym przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2018) – 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 projekcji dochodów ze sprzedaży majątku oraz 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 Gmina osiągała dochody ze sprzedaży mienia oraz dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane w omawianym obszarze wartości podlegały zmianom. Prognoza tych wartości zawarta w uchwale z 6 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Sławno na lata 2019 – 2029 w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku oraz nadwyżek operacyjnych odbiega w sposób znaczący od wartości historycznych. **W zakresie dochodów ze sprzedaży majątku, które z natury rzeczy obarczone są wysokim poziomem ryzyka ich wykonania, w szczególności dochody zaplanowane w latach 2019-2020 (odpowiednio 900 000,00 zł i 500 000,00 zł) są znacznie wyższe od danych historycznych odnoszących się do wykonania budżetów w latach 2016-2018, tj. 41 465,90 zł (w 2016 r.), 129 051,13 zł (w 2017 r.) oraz 199 342,61 zł (w 2018 r.). Natomiast planowana wielkość nadwyżek operacyjnych wynosi od 28 594,76 zł (w 2019) i 8 599 162,00 zł (w 2020 r.) do 3 395 000,00 zł (w 2029 r.) i znacząco różnią się od wykonania budżetów w latach 2016-2018, tj. 6 028 852,57 zł (w 2016 r.), 6 919 378,35 zł (w 2017 r.) oraz 6 870 000,00 zł (w 2018 r.).**

Z uwagi na założenia przyjęte w projekcie prognozy, jedną z ważniejszych pozycji wpływającą na spełnienie przez jednostkę reguły, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych oraz na przyjęty sposób sfinansowania prognozowanych od 2019 r. wydatków

¹ § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości (...) – Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.).

majątkowych, będą miały faktycznie zrealizowane dotacje na inwestycje. W latach 2019-2022 będą one stanowiły 63% finansowania wydatków majątkowych, podczas gdy na dzień podjęcia uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawarto umowy zapewniające 32 % finansowania tych zadań.

Przy powyższych założeniach prognozowania Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia ich realizacji w latach 2019 – 2022 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 realizację dochodów majątkowych w latach 2019-2020 oraz dotacji na inwestycje.

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 winny 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/Gl 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 realizacyjność. 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. Prognostyczny 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 w części pt. Objasnienia.

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 r. 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. Przy ocenie zdolności JST do spłaty zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia należy uwzględnić 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 publicznej².

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 Bmaś

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