

UCHWAŁA NR IX.82.Z.2021

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 22 stycznia 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Czaplinek

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. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2021 – 2030 oraz uchwały budżetowej na 2021 r.

pozytywnie z uwagami

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Czaplinek

Uzasadnienie

Podjmując uchwałę Nr XXVIII/249/20 z dnia 30 grudnia 2020 r. Rada uchwaliła zmianę wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2021 – 2030 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań (do 2029 r.). 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 2021 – 2030 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 tendencję wzrostową w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową. **W przedmiotowym zakresie Skład Orzekający ponownie wskazuje na konieczność uzupełnienia objaśnień w zakresie powodów zaistniałego wzrostu kwot wykazanych w poz. 7.1 (różnice pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) – w 2021 r. wskazana różnica wynosi 499 993,00 zł a w 2030 r. jako ostatnim objętym wieloletnią prognozą finansową wzrasta do poziomu 12 011 704,00 zł (wzrost pomiędzy pierwszym i ostatnim rokiem wieloletniej prognozy finansowej o 2402%).**

Objaśnienia do wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 2 do uchwały) należy również uzupełnić o wskazanie powodów zaistnienia różnic w 2021 r.

pomiędzy projektem a podjętą uchwałą w zakresie wydatków bieżących (wzrost o 128 000,00 zł) oraz wydatków majątkowych (spadek o 128 000,00 zł).

Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, że prognozowane nadwyżki operacyjne budżetu będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych, które poza 2022 r. zostały zaplanowane w kwotach wyższych niż dochody majątkowe, jak również nadwyżki te przeznaczone zostaną na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z prognozy wynika również, że na koniec 2021 r. planowany dług Gminy wyniesie 22 351 293,00 zł (stanowiąc 37,79% dochodów ogółem budżetu). Planowana na koniec 2021 r. kwota długu Gminy jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2022 r. założono tendencję malejącą kwoty długu, którego po dokonaniu ostatniej spłaty w 2029 r. nie planuje się na jego koniec. W 2021 r. spłata tego długu zostanie sfinansowana przychodami z tytułu przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych. W latach 2022-2029 spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Po dokonaniu ostatniej spłaty w 2029 r. Gmina nie planuje posiadania zadłużenia („zerowa” kwota długu).

We wskazanym powyżej zakresie Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach stanowiących załącznik nr 2 do uchwały, w pkt 7 (dług publiczny) wskazano, że „dług w latach 2022-2030 będzie finansowany z nadwyżki budżetowej” – podczas gdy z danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały – wynika, że rozchody zaplanowano do 2029 r. W ostatnim roku objętym wieloletnią prognozą finansową (tj. w 2030 r.) Gmina przewidziała osiągnięcie zrównoważonego wyniku budżetu oraz brak przychodów z tytułu zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych (ostatnie rozchody Gmina przewidziała jak wskazano powyżej w 2029 r. w kwocie 3 700 000,00 zł).

Zakładając realizację wielkości uchwalonych w wieloletniej prognozie finansowej, w tym w prognozie kwoty długu, Gmina wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika dopuszczalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie kwotę długu Gminy planowaną na koniec 2021 r., obciążenie budżetów spłatą tego długu w latach następnych, a także relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego, jak również uwzględniając zamierzenia inwestycyjne Gminy, Skład Orzekający zwraca uwagę, że założenia przyjęte w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wymagają pełnej realizacji planowanych dochodów ogółem, a także dochodów bieżących oraz dochodów ze sprzedaży majątku (ich uzyskanie w latach 2021-2029 zaplanowano w łącznej wysokości 9 200 000,00 zł), 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 Gminy 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 Gminy, stanowiąc od 2022 r. wyłączne 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 Gminę, w tym z tytułu dotacji ze środków europejskich związanych z realizacją zadań majątkowych. 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 2021 r. Skład Orzekający 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 Gminy. W ocenie Składu Orzekającego przed ewentualnym podjęciem decyzji o zaciągnięciu przychodów zwrotnych wpływających na zwiększenie długu Gminy powinna zostać przeprowadzona analiza w zakresie wysokości wolnych środków wypracowanych przez Gminę 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 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 ciężających na niej zadań.

W konkluzji Skład Orzekający podkreśla, że wydając niniejszą opinię uwzględnił założenia przyjęte przez Gminę, dotyczące malejącej tendencji kwoty długu począwszy od 2022 r. i realizacji dochodów budżetu na poziomie zaplanowanych wielkości. Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w

¹sygn. akt II GSK 1911/15

sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek 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

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)