

UCHWAŁA NR CXX.530.Z.2019

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 11 grudnia 2019 r.

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Gminy Czaplinek**

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, ze zm.) 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 Włodarek | - Członek |
| 3. Hanna Barańska | - Członek |

pozytywnie z uwagami

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek
na lata 2020–2029

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2020-2029, 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.

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 2020–2029 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.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek przyjęto założenie, że w 2020 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu planowanych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych.

W pozostałych latach objętych wieloletnią prognozą finansową (tj. 2021-2029) spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana wyłącznie z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżki operacyjnej).

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 2020-2029 Gmina Czaplinek wykazała, że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku, zatem spełniona zostanie reguła z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Gminę Czaplinek dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących, a także wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, a w rezultacie zachowania reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje poniżej na następujące stany faktyczne będące podstawą zgłoszonych uwag w sentencji opinii:

- 1) przedłożone projekty uchwał w sprawie budżetu gminy na 2020 r. oraz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazują rozbieżności we wskazanym poniżej zakresie:

rodzaj danych	projekt		różnica
	wpf 2020-2029 kwota w zł	budżet 2020-kwota w zł	
dochody bieżące ogółem:	60 969 185,00	61 206 019,00	-236 834,00
dotacje i środki na cele bieżące	20 281 162,00	22 748 223,00	-2 467 061,00
pozostałe dochody bieżące:	20 884 735,00	18 654 508,00	2 230 227,00
z podatku od nieruchomości	8 900 000,00	9 617 000,00	-717 000,00
dochody majątkowe ogółem:	2 646 834,00	2 410 000,00	236 834,00
dotacje i środki na inwestycje	1 236 834,00	1 000 000,00	236 834,00
wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane	19 590 141,00	19 587 905,00	2 236,00
wydatki majątkowe na inwestycje i zakupy inwestycyjne z art. 236 ust. 4 pkt 1 ustawy	0,00	4 750 990,00	-4 750 990,00
przychody ogółem:	2 350 000,00	2 891 444,00	-541 444,00

nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych	0,00	541 444,00	-541 444,00
różnica dochody bieżące a wydatki bieżące	2 645 600,00	2 882 434,00	-236 834,00
różnica dochody bieżące + środki a wydatki bieżące	2 645 600,00	3 423 878,00	-778 278,00
dochody bieżące na programy, projekty, zadania finansowane środkami z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	236 834,00	-236 834,00
dochody majątkowe na programy, projekty, zadania finansowane środkami z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	0,00	1 000 000,00	-1 000 000,00
wydatki majątkowe na programy, projekty, zadania finansowane środkami z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy	4 750 990,00	1 375 000,00	3 375 990,00

2) w załączniku nr 2 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2020-2029 (objaśnienia przyjętych wartości) nie uzasadniono:

a) zaistniałych różnic w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową co do kwot przyjętych dochodów bieżących i wydatków bieżących:

rok	dochody bieżące		wydatki bieżące	
	kwota	różnica w stosunku do ubiegłego roku	kwota	różnica w stosunku do ubiegłego roku
2019	48 376 286,57	x	45 676 379,55	x
2020	60 969 185,00	12 592 898,43	58 323 585,00	12 647 205,45
2021	60 353 302,00	-615 883,00	52 123 000,00	-6 200 585,00
2022	62 113 097,00	1 759 795,00	54 686 305,00	2 563 305,00
2023	62 500 755,00	387 658,00	55 684 170,00	997 865,00
2024	61 752 734,00	-748 021,00	56 423 906,00	739 736,00
2025	63 395 456,00	1 642 722,00	56 823 650,00	399 744,00
2026	63 436 284,00	40 828,00	57 000 000,00	176 350,00
2027	63 436 284,00	0,00	57 000 000,00	0,00
2028	62 637 389,00	-798 895,00	57 000 000,00	0,00
2029	62 636 284,00	-1 105,00	57 000 000,00	0,00

b) jednorazowego wzrostu w 2020 r. (w porównaniu do planowanego wykonania roku 2019) kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, które przyjęto w wartościach wynoszących odpowiednio 19 590 141,00 zł i 17 675 101,00 zł (tj. wzrost o 1 915 040,00 zł) a następnie przyjęcia w latach 2021-2029 (pomimo wzrostu w 2020 r.) stałej kwoty w każdym roku – tj. 19 000 000,00 zł,

c) zaplanowanych różnic w kwotach nadwyżek operacyjnych w poszczególnych latach, na co wskazuje poniższe zestawienie:

rok	nadwyżka operacyjna (poz. 7.1 wpf)	
	kwota	różnica w stosunku do ubiegłego roku
2020	2 645 600,00	x
2021	8 230 302,00	5 584 702,00
2022	7 426 792,00	-803 510,00
2023	6 816 585,00	-610 207,00
2024	5 328 828,00	-1 487 757,00
2025	6 571 806,00	1 242 978,00
2026	6 436 284,00	-135 522,00
2027	6 436 284,00	0,00
2028	5 637 389,00	-798 895,00
2029	5 136 284,00	-501 105,00

Skład Orzekający wskazując na zawarte powyżej w pkt 1-2 uwagi wyraża przekonanie, że zostaną one uwzględnione przy podejmowaniu uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czaplinek na lata 2020-2029.

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 ciążących na niej zadań.

W podsumowaniu opinii Skład Orzekający przypomina o konieczności bieżącego monitorowania przyjętych założeń prognozy i na tej podstawie wprowadzania ewentualnych korekt planowanych wielkości, co umożliwi zgodnie ze wskazanym powyżej wyrokiem oraz treścią art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na zachowanie realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

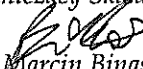
Jak wynika z powyższej analizy, Skład Orzekający ocenił przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej oraz zawartą w niej prognozę kwoty długu, uwzględniając wytyczne wynikające z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej 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.

¹sygn. akt II GSK 1911/15

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

