

UCHWAŁA NR XCI.483.Z.2021

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 13 grudnia 2021 r.

w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty

Na podstawie art. 13 pkt 12 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Marek Fras - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2022–2029

Uzasadnienie

Skład Orzekający formułując opinię zawartą w sentencji przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty na lata 2022 - 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 2022 – 2029 spełniona zostanie zasada określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych – w latach 2023-2028 prognozowane dochody bieżące budżetów

¹ Dz. U z 2019 r. poz. 2137 ze zm.

² Dz. U z 2021 r. poz. 305 ze zm.

zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących, tym samym, zaplanowano nadwyżki operacyjne budżetu. W ostatnim roku objętym wieloletnią prognozą finansową (tj. w 2029 r.) zaplanowano budżet zrównoważony (tj. zarówno dochody jak i wydatki bieżące wynoszą 2 000 000,00 zł), natomiast w 2022 r. spełnienie zasady określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (tzw. reguły wydatkowej) następuje zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw³.

W przedłożonym do zaopiniowania projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Związku przyjęto założenie, że w 2022 r. spłata zobowiązań zaliczanych do długu finansowana będzie przychodami z tytułu planowanych kredytów i pożyczek.

W latach 2023-2028 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana 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. Z uwagi na stanowisko Ministerstwa Finansów, podzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie – Związek może nie zachowywać relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych z uwagi na treść art. 244 tej ustawy.

W ocenie Składu Orzekającego przyjęte w prognozie założenia wymagają przede wszystkim pełnej realizacji planowanych przez Związek dochodów bieżących oraz utrzymania zakładanego poziomu wydatków bieżących.

Skład Orzekający wskazuje władzom Związku, że:

- 1) w wykazie przedsięwzięć wieloletnich stanowiącym załącznik nr 3 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022-2029 w przedsięwzięciu nr 1.3.2 („użytkowanie obwodem rybackim rzeki Parsęty”) kwota zobowiązań wynosi 5 393 705,00 zł – podczas gdy w pozostałych latach realizacji zadania (tj. 2022-2027) nie przewidziano wydatków do poniesienia z tego tytułu,
- 2) przy podejmowaniu uchwał w sprawie budżetu na 2022 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022-2029 należy rozważyć zasadność zaistniałych różnic pomiędzy przedłożonymi projektami w zakresie:
 - a) poz. 1.1.4 wpf (dochody bieżące z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące) wynosi 4 380 485,75 zł – podczas gdy w projekcie budżetu na 2022 r. to 3 944 785,75 zł (różnica to 435 700,00 zł),
 - b) poz. 2.2.1.1 wpf (wydatki majątkowe o charakterze dotacyjnym na inwestycje i zakupy inwestycyjne) wynosi 18 587 658,00 zł – podczas gdy w projekcie budżetu to 11 916 412,00 zł (różnica to 6 671 246,00 zł),
 - c) poz. 7.2 wpf (różnica między dochodami bieżącymi, skorygowanymi o środki a wydatkami bieżącymi) wynosi – 543 140,25 zł, podczas gdy w projekcie budżetu to 718 123,75 zł (różnica to 1 261 264,00 zł),

³ Dz. U z 2021 r. poz. 1927

- d) poz. 9.1.1 (dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) nie została zaplanowana w wieloletniej prognozie finansowej w 2022 r., podczas gdy w projekcie budżetu wynosi 2 319 733,55 zł) – w tym poz. 9.1.1.1 (środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) nie została przewidziana w projekcie wpf w 2022 r. a w projekcie budżetu wynosi 2 084 391,15 zł,
- e) poz. 9.2.1 (dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) nie została przewidziana w wpf w 2022 r., podczas gdy w projekcie budżetu wynosi 16 495 035,00 zł – w tym poz. 9.2.1.1 (środki określone w art. 5 ust. 1 pkt 2) nie została przewidziana w wpf w 2022 r., podczas gdy w projekcie budżetu wynosi 15 710 276,00 zł,
- f) poz. 9.3 (wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy) wynosi 2 895 075,00 zł – podczas gdy w projekcie budżetu to 3 140 186,00 zł (różnica to 245 111,00 zł),
- g) poz. 9.3.1 (wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) nie została zaplanowana w wpf w 2022 r., podczas gdy w projekcie budżetu wynosi 3140 186,00 zł – w tym poz. 9.3.1.1 (wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy) nie zostały zaplanowane w wpf w 2022 r., podczas gdy w projekcie budżetu wynoszą 2 457 838,05 zł,
- h) poz. 9.4 (wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy) wynosi 18 161 458,00 zł – podczas gdy w projekcie budżetu to 17 918 058,00 zł (różnica to 243 400,00 zł),
- i) poz. 9.4.1 (wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) nie została zaplanowana w wpf, podczas gdy w projekcie budżetu to 17 918 058,00 zł – w tym poz. 9.4.1.1 (wydatki majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2) nie została przewidziana w wpf, podczas gdy w projekcie budżetu to 16 617 153,00 zł,
- a wyciągnięte w tym zakresie wnioski należy uwzględnić przy podejmowaniu uchwał w sprawie budżetu Związku na 2022 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej Związku na lata 2022-2029.

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 z art. 226 ustawy o finansach na zachowanie realistyczności danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

W kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze Związku powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.⁴, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan

⁴sygn. akt II GSK 1911/15

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.

Skład Orzekający wyraża przekonanie, że wskazane powyżej różnice zostaną uwzględnione przy podejmowaniu przez organ stanowiący Związku przedmiotowych uchwał.

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 publicznej⁵.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

⁵ Dz. U z 2020 r. poz. 2176 ze zm.