

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 15 stycznia 2020 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu  
Gminy Drawsko Pomorskie**

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. Hanna Barańska - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

po dokonaniu analizy wieloletniej prognozy finansowej Gminy Drawsko Pomorskie na lata 2020 – 2028 oraz uchwały budżetowej na 2020 r.

**pozytywnie**

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Drawsko Pomorskie

**Uzasadnienie**

Podjmując uchwałę Nr XIX/161/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. Rada uchwaliła wieloletnią prognozę finansową na lata 2020 – 2028 wraz z prognozą kwoty długu i spłat zobowiązań. 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 2020 – 2028 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 zarówno tendencję wzrostową jak i spadkową w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową. Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, że prognozowane nadwyżki operacyjne budżetu będą stanowiły źródło finansowania wydatków majątkowych, które 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 2020 r. planowany dług Gminy wyniesie 20 620 712,42 zł (stanowiąc 22,38% dochodów ogółem budżetu). Planowana na koniec 2020 r. kwota długu Gminy jest najwyższa w całym okresie objętym prognozą. Począwszy od 2021 r. założono tendencję malejącą kwoty długu, którego po dokonaniu ostatniej spłaty w 2028 r. nie planuje się na jego koniec. W 2020 r. spłata tego długu zostanie sfinansowana przychodami z tytułu przewidzianych do zaciągnięcia zwrotnych zobowiązań dłużnych (3 108 406,29 zł). W latach 2021-2028 spłata długu zostanie sfinansowana nadwyżkami budżetów, które powstaną z nadwyżek operacyjnych. Po dokonaniu ostatniej spłaty w 2028 r. Gmina nie planuje posiadania zadłużenia („zerowa” kwota długu).

Skład Orzekający wskazuje, że w sytuacji nadwyżkowego wyniku budżetu za 2019 r. (tj. po uwzględnieniu pokrycia deficytowego wyniku budżetu w bieżącym roku) oraz w sytuacji wykazania na koniec ubiegłego roku wolnych środków – to właśnie przychody w tych źródeł powinny być w pierwszej kolejności angażowane do budżetu w bieżącym roku. To z kolei wpływałoby na konieczność weryfikacji wysokości przewidzianych do zaciągnięcia w 2020 r. zwrotnych zobowiązań dłużnych.

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.

Zauważyć jednak należy, że wskaźnik planowanej łącznej spłaty zobowiązań w 2022 r. (tj. 0,62 pkt% według planu III kwartału 2019 r.) jest niewiele niższy od poziomu dopuszczalnego wskaźnika ich spłat, wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Natomiast uwzględniając przewidywane wykonanie ubiegłego roku przedmiotowy wskaźnik w 2022 r. jest naruszony i wynosi - 0,23 pkt%.

Dlatego Skład Orzekający zwraca szczególną uwagę na ostateczny wynik 2019 r. (tj. na jego wykonanie), co będzie rzutowało na relację z art. 243 ustawy o finansach publicznych w późniejszych latach objętych obowiązującą w Gminie wieloletnią prognozą finansową

Mając na względzie powyższe oraz kwotę długu Gminy planowaną na koniec 2020 r., obciążenie budżetów spłatą tego długu w latach następnych, a także relację wskaźnika spłaty długu do wskaźnika dopuszczalnego (przy uwzględnieniu zamierzeń inwestycyjnych 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, 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 podstawowe 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 2020 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 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.

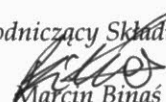
Skład Orzekający wskazuje również, że w kształtowaniu wieloletniej prognozy finansowej władze Gminy powinny uwzględnić jej definicję zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.<sup>1</sup>, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: *„nie stanowi planu a prognozę, 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.

W konkluzji Skład Orzekający podkreśla, że wydając niniejszą opinię uwzględnił założenia przyjęte przez Gminę, dotyczące malejącej tendencji kwoty długu począwszy od 2021 r. i realizacji dochodów budżetu na poziomie zaplanowanych wielkości. Skład Orzekający ocenił prawidłowość planowanej kwoty długu zawartej w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Drawsko Pomorskie 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

---

<sup>1</sup>sygn. akt II GSK 1911/15