

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 8 lutego 2019 r.

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

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 Karlino na lata 2019-2029 oraz uchwały budżetowej na 2019 r.

**pozytywnie z zastrzeżeniem**

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Gminy Karlino, wynikającą z zaciągniętych zobowiązań<sup>1</sup>

**Uzasadnienie**

Podjmując uchwałę Nr IV/33/19 z dnia 18 stycznia 2019 r. Rada uchwaliła zmianę wieloletniej prognozy finansowej 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 kredytowych w wysokości 4 000 000,00 zł, z ich przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetu tego roku (49 976,13 zł) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (3 950 023,87 zł). Zadłużenie Gminy na koniec 2019 r. wyniesie 36 239 817,34 zł i w kolejnych latach ma być sukcesywnie zmniejszane, aż do całkowitej spłaty w roku 2029.

Według założeń uchwalonej wieloletniej prognozy finansowej źródłem spłaty długu publicznego w 2019 r. mają być ww. środki pochodzące z zaciągniętych w tym roku zobowiązań o charakterze kredytowym, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, 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: 2019 r. (3 950 023,87 zł) oraz lat 2025-2027 (w kwotach wynoszących odpowiednio 4 020 000,00 zł, 4 120 000,00 zł i 4 140 000,00 zł), natomiast w pozostałych latach prognozuje się rozchody wartościowo niższe.

We wszystkich latach prognozy finansowej określono też wydatki na obsługę długu zaciągniętego oraz tytułem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez Gminę poręczeń.

<sup>1</sup> Art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z przedstawionych w prognozie wieloletniej wartości – w tym przy uwzględnieniu wartości z wykonania budżetów w latach poprzednich (2016-2017, a w zakresie 2018 r. dane planowane za III kwartał) – 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) zarówno na projekcji dochodów ze sprzedaży majątku jak i 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 zarówno dochody ze sprzedaży majątku oraz dodatnie salda operacyjne, przy czym realizowane w omawianym obszarze wartości podlegały zmianom. Prognoza tych wartości zawarta w uchwale z 18 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Karlino na lata 2019 – 2029 w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku oraz nadwyżek operacyjnych odbiega w sposób znaczący od wartości historycznych.

Dochody ze sprzedaży majątku, które z natury rzeczy obarczone są wysokim poziomem ryzyka ich wykonania - kształtują się na poziomie od 2 377 000,00 zł w 2019 r. do 1 000 000,00 zł w latach 2020-2023 oraz 300 000,00 zł w latach 2024-2029 i w zakresie lat 2019-2023 (ze szczególnym wskazaniem na rok 2019, w którym zaplanowano wzrost tych dochodów o 475%) są znacznie wyższe od danych historycznych odnoszących się do wykonania budżetów w latach 2016-2017 oraz planowanego wykonania w 2018 r., tj. 457 454,53 zł (w 2016 r.), 312 786,83 zł (w 2017 r.) oraz 500 000,00 zł w 2018 r. (który został zrealizowany w 98,58%).

Nadwyżki operacyjne kształtują się na poziomie 668,59 zł (w 2019 r.) – 16 470 523,00 zł (w 2027 r.) i począwszy od roku 2021 są wyższe (zwłaszcza w latach 2027-2029, w których wynoszą odpowiednio 16 470 523,00 zł, 15 820 029,23 zł i 15 000 000,00 zł) od danych historycznych odnoszących się do wykonania budżetów w latach 2016-2017 oraz planowanego wykonania w 2018 r., tj. 3 058 020,20 zł (w 2016 r.), 8 152 940,63 zł (w 2017 r.) oraz 1 043 441,77 zł (w 2018 r.). Zważywszy na odległy okres prognozowania oraz zakładany poziom długu publicznego Gminy w najbliższych latach, Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę stałego monitorowania realizacji założeń przyjętych dla zachowania relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje również na znaczący spadek dochodów bieżących w wysokości 7 694 385,98 zł, wynikający w części stanowiącej 6 329 764,00 zł jako utracone dochody z tytułu podatku od nieruchomości, skutek zmiany dokonanej w trakcie 2018 r. (wstecznie od 1 stycznia tego roku) przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych jako budowli. Należy również zauważyć, że skutkiem pobrania ww. dochodów za 2017 r. (tj. przed zmianą przepisów) będzie w 2019 r. zwiększenie wydatków bieżących w 2019 r. o kwotę 506 497,00 zł, stanowiących wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (tzw. janosikowe).

Z przedłożonej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wynika, że planowana spłata zobowiązań zwrotnych w latach 2019-2021 może spowodować naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, gdyż stopień jej zachowania

wynosi odpowiednio: 0,85 pkt%, 0,35 pkt% i 0,29 pkt%. **Splata długu publicznego w sposób przyjęty w uchwalonej prognozie wieloletniej wymaga, w ocenie Składu Orzekającego, skutecznych działań zapewniających wykonanie kolejnych budżetów na poziomie zbliżonym do określonego w tej prognozie finansowej – we wskazanym okresie (lata 2020-2021) – w porównaniu do 2019 r. – zaplanowano spadek dochodów ze sprzedaży majątku o 57,93 pkt% oraz wzrost nadwyżki operacyjnej o odpowiednio 6 647,56 pkt% i 13 684,40 pkt%.**

Z uwagi na założenia przyjęte w projekcie prognozy, najważniejszą pozycją 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 majątkowych, będą miały faktycznie zrealizowane dotacje na inwestycje. **W latach 2019-2029 będą one stanowiły 39% finansowania wydatków majątkowych, podczas gdy na dzień podjęcia uchwały wieloletniej prognozy finansowej zawarto umowy zapewniające 35% finansowania tych zadań.**

Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej w latach 2019 – 2029 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 osiąganie zaplanowanych nadwyżek operacyjnych oraz realizację dochodów majątkowych, a przede wszystkim dotacji na inwestycje.

W związku z powyższym 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/GI 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 realistyczność**. 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. Progностyczny 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. 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 zdolność Gminy do spłaty zobowiązań zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia należy rozpatrywać przy uwzględnieniu regulacji wynikających z art. 9 uchwalonej przez Sejm w dniu 14 grudnia 2018 r. ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U z 2018 r., poz. 2500), która wprowadza istotne zmiany dotyczące spłaty zadłużenia, **mając jednocześnie na uwadze zachowanie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych w całym okresie objętym prognoza długu.**

Zasadne jest, aby w świetle uchwalonych zmian ustawy o finansach publicznych Gmina na bieżąco analizowała swoją zdolność do spłaty zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań w aspekcie zmian wprowadzonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych w kolejnych latach.

Mając na uwadze przedstawione dane planistyczne, progностyczne 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 publicznej<sup>2</sup>.

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 Bindas

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