

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 7 listopada 2017 r.

**w sprawie wydania opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
Powiatu Drawskiego**

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 230 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | – Przewodnicząca |
| 2. Helena Rokowska | – Członek |
| 3. Marek Dulewicz | – Członek |

po rozpatrzeniu uchwały Nr XXXVII/269/2017 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 20 października 2017 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Drawskiego na lata 2017-2035

pozytywnie, z zastrzeżeniem sformułowanym w uzasadnieniu,
opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Powiatu Drawskiego

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXVII/269/2017 Rada Powiatu Drawskiego dokonała zmiany wieloletniej prognozy finansowej polegającej m. in.:

- w 2017 r. na zwiększeniu o jednakową wielkość dochodów i wydatków budżetu;
- w 2018 r. na zwiększeniu wydatków o kwotę 80 000,00 zł, co spowodowało zmniejszenie nadwyżki budżetu oraz zmniejszenie spłaty rat zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych (kredyty, pożyczki lub wykup papierów wartościowych); skutkiem wprowadzonych zmian jest zwiększenie długu na koniec 2018 r. o kwotę 80 000,00 zł;
- w 2019 r. na zwiększeniu wydatków o kwotę 165 000,00 zł, co spowodowało zmniejszenie nadwyżki budżetu oraz zmniejszenie spłaty rat zaciągniętych w latach ubiegłych zobowiązań dłużnych (kredyty, pożyczki lub wykup papierów wartościowych); skutkiem wprowadzonych zmian jest zwiększenie długu w latach 2019 - 2020 o kwotę 245 000,00 zł.

Zwiększenie długu w latach 2018-2020 o kwotę 245 000,00 zł spowodowało zwiększenie uprzednio planowej jego spłaty (rozchody budżetu) w latach 2021-2024 w tej samej wysokości (po 50 000,00 zł) oraz w 2025 r. w wysokości 45 000,00 zł.

Zmiany w ujęciu ogólnym nie spowodowały zwiększenia zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, jednak niekorzystnie wpłynęły na zachowanie stopnia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co stanowiło podstawę do wydania przez Skład Orzekający opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu, z uwzględnieniem wprowadzonych zmian.

Biorąc pod uwagę:

- wielkość zadłużenia na koniec III kwartału 2017 r. wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z;
- planowane przychody z tytułu zaciągnięcia zobowiązań dłużnych w latach 2017-2035;

- planowane rozchody i wydatki z tytułu spłaty zadłużenia w latach 2017-2035, należy ocenić, iż kwota długu została obliczona prawidłowo. Kwota ta na koniec 2016 r. wynosi 23 753 540,33 zł, tj. 36,37% wykonanych ogółem dochodów. W 2017 r. kwota długu prognozowana jest na poziomie 22 821 440,00 zł i ulega zmniejszeniu w porównaniu do przyjętej uchwałą Rady w dniu 21 grudnia 2016 r.¹ Począwszy od 2018 r. dług sukcesywnie maleje, osiągając poziom zerowy na koniec 2035 r. 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.

Skład Orzekający przypomina, że zarówno uchwała budżetowa, jak i wieloletnia prognoza finansowa zawierają określone treści, czyli konkretne dane liczbowe po stronie dochodów, wydatków, kwot zobowiązań i kredytów, a także wskazują źródła poszczególnych kwot i cele ich wydatkowania. W związku z tym ustawodawca w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych wskazał pewne graniczne zasady, które nie mogą być przekroczone, przy każdej zmianie budżetu, co – najogólniej określając – dotyczy relacji między wysokością wydatków i dochodów z uwzględnieniem nadwyżki budżetowej z lat poprzednich, kwot przeznaczonych na spłatę rat kredytowych, itd. Na opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego, oprócz oceny wykazanych w prognozie tytułów dłużnych oraz sposobu spłaty zadłużenia, składa się w szczególności ocena relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, ograniczająca wielkość spłaty zadłużenia w poszczególnych latach budżetowych.

W oparciu o powyższe dane Skład Orzekający stwierdza, że w latach objętych prognozą spłata zobowiązań nie przekroczy relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. **Skład Orzekający zauważa jednak, że realizacja zakładanego w latach 2018 – 2020 poziomu obciążenia budżetów spłatą długu oscylować będzie w granicach wskaźnika dopuszczalnego, tj. odpowiednio:**

- w 2018 r.: $1,91 < 2,10$ (stopień zachowania relacji wynosi 0,19 pkt%);
- w 2019 r.: $2,40 < 2,57$ (stopień zachowania relacji wynosi 0,17 pkt%);
- w 2018 r.: $2,66 < 2,86$ (stopień zachowania relacji wynosi 0,20 pkt%).

Powyższe oznacza, że w latach 2018 - 2020 możliwość spłaty długu obciążona jest ryzykiem, bowiem dla spełnienia reguły wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, konieczne będzie osiągnięcie wskaźników jednorocznych na poziomie nie niższym od założonego w prognozie, w tym wskaźnika jednorocznego dla roku 2017.

Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w celu zapewnienia realizacji założeń wieloletniej prognozy finansowej Powiatu w latach 2018 – 2020 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 realizację dochodów bieżących i wydatków bieżących oraz kształtowanie się nadwyżek operacyjnych budżetów.

Jednocześnie podkreślenia wymaga okoliczność, że wieloletnia prognoza finansowa zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach budżetowych: z kwoty 1 142 009,90 zł w roku 2016, przy zmniejszeniu do kwoty 676 409,38 zł w roku 2017 i znacznym wzroście od w latach 2018-2020, tj. odpowiednio do kwoty 2 792 000,00 zł, 1 811 000,00 zł i 1 757 773,00 zł, co ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego w przywołanych latach, a w konsekwencji na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych.

¹ Uchwała Nr XXVI/192/2016 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2035.

Przypomnieć należy, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjmuje się, w szczególności do lat przyszłych, wielkości szacowane (przewidywane). **Nie oznacza to jednak dowolności w planowaniu**, trzeba bowiem mieć na względzie, że ustawodawca w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jako **wymóg bezwzględny prognozy wskazał jej realizm**. Trzeba też pamiętać, że wielkości uzyskanych dochodów będą miały wpływ na wysokość wskaźników spłaty zobowiązań - planowanego i dopuszczalnego.

Prognozowane kwoty dochodów i wydatków są podstawowymi wielkościami, które rzutują na wielkość pozostałych elementów prognozy finansowej, jak przychody, rozchody, kwota długu czy relacja spłat zobowiązań finansowych. Zatem przyjęte w prognozie finansowej wielkości mające wpływ na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych, winny być realne i możliwe do wykonania.

W obecnej sytuacji gospodarczej trzeba mieć także na względzie, że mogą zaistnieć okoliczności, które spowodują, iż spodziewane dochody, chociażby w części, nie zostaną uzyskane. W tej sytuacji **Skład Orzekający sygnalizuje stosunkowo niskie wykonanie dochodów majątkowych w stosunku do wielkości planowanych**. Z przedstawionych danych wynika, iż na bieżący rok budżetowy zaplanowano dochody z majątku w wysokości 3 315 525,00 zł, a wykonano do końca III kwartału w wysokości 1 422 309,99 zł (42,9% planu).

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Powiatu Drawskiego, w tym możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań zwrotnych, ma realne planowanie.

Skład Orzekający ponadto zauważa, że z przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń w zakresie spłat zadłużenia wynika, że począwszy od roku 2018 spłata zobowiązań zaliczanych do długu będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi.


Przy powyższym, Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Powiat Drawski dochodów zarówno bieżących, jak i dochodów majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

Opisane okoliczności stanowią główną przesłankę zastrzeżenia opinii Składu Orzekającego, zwłaszcza, że w 2017 r. Powiat Drawski planuje zaciągać nowe zobowiązania dłużne w wysokości 1 000 000,00 zł.

Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zgodnie z art. 230 ust. 4 wyżej wymienionej ustawy o finansach publicznych, podlega opublikowaniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764).

Od opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek