

UCHWAŁA NR CXXXIV.562.Z.2017

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 5 grudnia 2017 r.

**w sprawie opinii do projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej
Powiatu Drawskiego**

Na podstawie art. 13 pkt 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) i art. 230 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Ewa Wójcik - Członek

pozytywnie, z zastrzeżeniami ujętymi w uzasadnieniu

opiniuje projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Drawskiego na lata 2018 - 2037

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Powiatu Drawskiego na lata 2018-2037 (dalej: WPF) został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 14 listopada 2017 r. Skład Orzekający formułując opinię przyjął za podstawę dane wynikające z projektu uchwały w sprawie WPF jednostki samorządu terytorialnego, w tym przedsięwzięć oraz załączonej do niej prognozy kwoty długu, projektu budżetu na 2018 r., uchwały budżetowej po zmianach na 2017 r. oraz sprawozdań sporządzonych na dzień 31 grudnia 2016 r. i 30 września 2017 r.

II.

1. Projekt uchwały w sprawie WPF zawiera elementy określone przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.
2. Do projektu WPF dołączone zostały Objaśnienia, czym spełniono wymóg określony art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych.
3. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych (tj. prognozowane dochody bieżące budżetów zaplanowano w wysokościach wyższych od wydatków bieżących). Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2017 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2018-2020 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

4. Przepis art. 243 ustawy o finansach publicznych reguluje, w jakim stopniu można obciążać budżet spłatą zadłużenia, poprzez wskazanie wzoru na obliczenie indywidualnego wskaźnika dla danej jednostki (tzw. wskaźnik dopuszczalny). Planowana relacja spłaty zadłużenia w całym okresie prognozy nie przekracza dopuszczalnego poziomu liczonego w oparciu o plan za III kwartały 2017 r. Planowany wskaźnik spłaty zobowiązań na 2018 r., o którym mowa w cyt. art. 243 ww. ustawy wynosi 1,87% (po ustawowych wyłączeniach), natomiast dopuszczalny – ustalony z uwzględnieniem wartości planu III kwartałów 2017 r. – 2,38%. Stopień zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustawy planowany jest w latach 2018-2020 odpowiednio w wysokości: 0,51 pkt%, 0,08 pkt% i 0,05 pkt%.
5. Z projektu wynika, że okres objęty WPF odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycję art. 227 ustawy o finansach publicznych.
Projekt przedstawia sposób sfinansowania spłaty długu.
Prognozowana kwota długu na koniec 2018 r. wyniesie 23 785 440,00 zł i osiągnie poziom 29,99% planowanych dochodów ogółem.
6. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
7. Projekt uchwały w sprawie WPF wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej w zakresie wymaganym art. 229 ustawy o finansach publicznych.

III.

1. Odnosząc się do pkt II.4. niniejszej opinii Skład Orzekający stwierdził, że ze względu na niską różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań, tj. w 2018 r. – 0,51 pkt %, w 2019 r. – 0,08 pkt % oraz w 2020 r. – 0,05 pkt %, w trzech kolejnych latach budżetowych występuje zagrożenie przekroczenia wskaźnika dopuszczalnego.

Nierozzerwalnie ze wskazanym ograniczeniem spłaty zobowiązań dłużnych wiąże się realność planowania dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). 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.

Zwraca uwagę znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej począwszy od 2020 r.: z kwoty 1 142 009,90 zł w roku 2016 r. do kwoty 7 932 806,00 zł w 2020 r., co ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a w konsekwencji wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Skład Orzekający ponadto zauważa, że z przyjętych w WPF założeń w zakresie spłat zadłużenia wynika, że począwszy od roku 2019 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.

Podniesienie przez Skład Orzekający przedmiotowej uwagi uzasadnia również planowanie wysokich dochodów z majątku w latach 2018-2019 Powiat planuje pozyskać znaczne dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (w 2018 r. – 7 655 216,00 zł, w 2019 r. – 4 164 171,00 zł). W punkcie 2.2. Objaśnień do WPF Zarząd

Powiatu informuje, iż „dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje wynikają tylko z zawartych umów i porozumień realizowanych przedsięwzięć lub zadań”, co nie znajduje odzwierciedlenia w wierszu „12.2.1.1.” załącznika nr 1 do WPF. Podkreślić też należy, że w wierszu „12.2.” omawianego załącznika dochody majątkowe na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków pomocowych Unii Europejskiej (bez zawartych umów) w 2018 r. przedstawiono jedynie w wysokości 4 439 216,00 zł. Zatem wątpliwe jest w latach 2018-2019 uzyskanie dofinansowania zadań inwestycyjnych w wysokości 7 380 171,00 zł.

Skład Orzekający podkreśla, że od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w realizacji zaplanowanych zadań.

2. W Objasnieniach do WPF pkt 6 wykazano, że w latach 2018-2020 nastąpi prolongata w spłacie rat kredytów, gdyż umowa z bankiem dopuszcza możliwość zmiany płatności rat kredytów i łączną kwotę 1 025 000,00 zł długu przyjęto w rozchodach Powiatu w latach 2029-2035.

W ocenie Składu Orzekającego zawierane ograniczono umowy kredytowe charakteryzują się swobodą kształtowania ich zapisów i od lat przewidują możliwość prolongaty w czasie spłaty zadłużenia. Jednak, czy faktycznie taka prolongata nastąpi to zdecyduje wszechstronna analiza bankowa oparta o aktualną i rzeczywistą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Do zawarcia zmiany umowy kredytowej niezbędna jest więc decyzja banku, na której ostateczny wynik nie mają wpływu organy Powiatu. Poza tym Skład podkreśla, że prolongowanie spłat rat zaciągniętych z lat ubiegłych kredytów jest kosztownym przedsięwzięciem finansowym, które obciąży stronę bieżących wydatków budżetu Powiatu przez co stanie się kolejnym ryzykiem wpływającym negatywnie na kształtowanie się relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zaleca, aby organy Powiatu **przyjmując uchwałę w sprawie WPF** uwzględniły aktualną, realną i rzeczywistą sytuację finansową wywodzącą się z zawartych umów zobowiązań dłużnych (kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji) – wysokość w poszczególnych latach spłaty rat pożyczek, kredytów i wykup obligacji w dniu uchwalenia WPF na lata 2018-2037 powinna wynikać **wyłącznie z zawartych umów**, a nie z planowanych prolongat ich spłaty.

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 ocenie Składu wiarygodnie sporządzona wieloletnia prognoza finansowa pozwala modelować poziom zadłużenia JST i jego obsługę oraz umożliwia formułowanie scenariuszy zadłużania się różniących się formą długu, poziomem zadłużania i kosztami jego obsługi, terminem zapadalności a także karencją spłaty.

Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetu, 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.

Mając powyższe na uwadze Skład postanowił jak 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 związku 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 2016 r. poz. 1764, ze zm.).

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek