

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 16 lipca 2018 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu
Powiatu Świdwińskiego**

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 2017 r. poz. 2077, ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

1. Jolanta Włodarek – Przewodnicząca
2. Marek Dulewicz – Członek
3. Bogusław Staszewski – Członek

po rozpatrzeniu uchwały Nr XLII/176/18 Rady Powiatu Świdwińskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świdwińskiego na lata 2018-2027

pozytywnie, z zastrzeżeniem

opiniuje prawidłowość planowanej kwoty długu Powiatu Świdwińskiego

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLII/176/18 Rada Powiatu Świdwińskiego dokonała zmiany wieloletniej prognozy finansowej polegającej m. in. na:

- zmianach planowanych dochodów i wydatków w latach prognozy;
- zwiększeniu planowanych przychodów w 2018 r. z tytułu zaciąganych pożyczek, kredytów lub emisji papierów wartościowych;
- zmianie rozchodów w latach 2021-2026 z tytułu spłaty planowanych do zaciągnięcia pożyczek, kredytów lub emisji papierów wartościowych.

Zmiany nie spowodowały zwiększenia zadłużenia Powiatu, jednak w latach 2024-2025 wpłynęły na pogorszenie stopnia zachowania relacji wynikającej z 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 I kwartału 2018 r. wykazaną w sprawozdaniu Rb-Z;
- planowane przychody i rozchody budżetu w latach 2018-2026;

należy ocenić, iż kwota długu została obliczona prawidłowo.

Kwota ta na koniec pierwszego kwartału 2018 r. wynosiła 9 414 447,82 zł. Na koniec 2018 r. planowane jest zwiększenie zadłużenia do wysokości 11 025 000,00 zł. Poczynając od 2019 r. dług Powiatu sukcesywnie zmniejsza się, osiągając poziom zerowy na koniec 2027 r. Zatem prognoza kwoty długu, stanowiąca część wieloletniej prognozy finansowej, została sporządzona na okres całkowitej spłaty długu, co jest zgodne z art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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, która w latach 2018-2027, z uwzględnieniem wyłączeń ze spłaty długu, przedstawia się następująco:

Rok	Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu:		Wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dochodów, po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez JST oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok	Stopień zachowania relacji	
	o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)	o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat)		w porównaniu do wykonania roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy w latach 2018-2020	w porównaniu do planu 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy
2018	6,63%	5,44%	3,19%	3,44%	2,25%
2019	5,48%	4,28%	3,59%	1,89%	0,69%
2020	6,40%	5,21%	3,85%	2,55%	1,36%
2021	x	5,76%	2,28%	x	3,48%
2022	x	5,04%	2,19%	x	2,85%
2023	x	3,16%	2,09%	x	1,07%
2024	x	2,00%	2,00%	x	0,00%
2025	x	1,98%	1,15%	x	0,83%
2026	x	1,71%	1,10%	x	0,61%
2027	x	1,31%	0,32%	x	0,99%

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. Należy jednak wskazać, że w latach 2025-2026 występuje stosunkowo niska różnica między wskaźnikiem planowanym, a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań i wynosi w roku 2025 – 0,83 pkt% oraz w roku 2026 – 0,61 pkt%. **Szczególnie zagrożona jest spłata zadłużenia z tytułu zobowiązań dłużnych w roku 2024, gdzie co prawda nie zostanie teoretycznie przekroczony dopuszczalny wskaźnik łącznej kwoty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jednakże stopień jej zachowania wynosi 0,00 pkt%.**

W tej sytuacji finansowej samorządu, niekorzystne odchylenia w realizacji wielkości zakładanych w poszczególnych latach prognozy mogą spowodować przekroczenie dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Naruszenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu, jeżeli w roku obowiązywania uchwały budżetowej lub jakimkolwiek roku następnym, po roku budżetowym relacja kwoty przeznaczonej na spłatę długu wraz z kosztami jego obsługi do dochodów ogółem przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące (tzw. wynik operacyjny) do dochodów ogółem.

Powiat działając w określonych warunkach prawnych i ekonomicznych przewidział w wieloletniej prognozie finansowej środki na spłatę zobowiązań z lat ubiegłych i na spłatę zaciąganego kredytu. Należy jednak uwzględnić fakt, że zabezpieczenie środków na spłatę tych zobowiązań, jak również osiągnięcie planowanego wskaźnika spłaty zależy głównie od wykonania dochodów i wydatków w wielkościach zakładanych w wieloletniej prognozie.

Od 2018 r. w kolejnych latach prognozowane są tzw. nadwyżki operacyjne (dodatnie różnice między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi), uwzględniające wymogi reguly wydatkowej z art. 242 ustawy o finansach publicznych, a także istotne z punktu widzenia ustalenia relacji, o której mowa w art. 243 ww. ustawy, jak również dla realizacji wydatków majątkowych oraz spłaty zobowiązań kredytowych.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że wieloletnia prognoza finansowa zakłada znaczny wzrost nadwyżki operacyjnej w kolejnych latach budżetowych: z kwoty 2 914 119,00 zł w roku 2018, przy znacznym zwiększeniu do kwoty 5 494 117,00 zł w roku 2019 oraz istotnym zmniejszeniu w latach 2020-2027, tj. odpowiednio w roku 2020 do kwoty 3 987 989,00 zł i w roku 2027 do kwoty 210 000,00 zł, co ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego w przywołanych latach, a w konsekwencji na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Skład Orzekający zauważa, że różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2018 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2019-2021 na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitującej poziom spłaty długu w poszczególnych latach.

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.

Trzeba też 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 wysokie planowanie dochodów majątkowych**, których główne źródło stanowią mają dotacje i środki na inwestycje, gdy dane wykazane w ostatniej wieloletniej prognozie finansowej wykazują, iż na dzień jej przyjęcia nie zawarto żadnych umów mogących potwierdzić ich wysokość¹.

Powyższe ustalenia wskazują jednoznacznie jak wielkie znaczenie dla oceny sytuacji finansowej Powiatu Świdwińskiego, 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 2020 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. **Powyższe powinno być przesłanką bieżącego monitorowana w budżecie Powiatu wielkości wykonanych.**

¹ Poz. 12.3.2. i 12.4.2 wieloletniej prognozy finansowej – uchwała Nr XLII/176/18 Rady Powiatu Świdwińskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świdwińskiego na lata 2018-2027.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wskazane wyżej wskaźniki ustalone zostały przy założeniu pełnej realizacji przez Powiat Świdwiński 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 2018 r. Powiat Świdwiński planuje zaciągać nowe zobowiązanie kredytowe w wysokości 3 500 000,00 zł.

Oceniając powyższy stan prawny i przeprowadzoną analizę sytuacji finansowej Powiatu na podstawie danych ujętych w dokumentach będących w posiadaniu Izby, Skład Orzekający stwierdza, że w dniu wydania przedmiotowej opinii samorząd zachował ustawowy wskaźnik spłaty zadłużenia, jednak biorąc pod uwagę stosunkową niską różnicę między planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłaty zobowiązań dłużnych w latach 2025-2026 (a w 2024 r. całkowity jej brak), wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniem.

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 2018 r. poz. 1330).

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